



HAL
open science

Brazilian foreign policy and United Nations peacekeeping operations

Hugo Bras Martins da Costa

► **To cite this version:**

Hugo Bras Martins da Costa. Brazilian foreign policy and United Nations peacekeeping operations. Political science. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po; Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2022. Portuguese. NNT : 2022IEPP0048 . tel-04551606

HAL Id: tel-04551606

<https://theses.hal.science/tel-04551606v1>

Submitted on 18 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut d'études politiques de Paris

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

**Programme doctoral de Science Politique, mention Relations
Internationales**

Convention de cotutelle avec Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Doctorat en Science politique, spécialité Relations internationales

La politique étrangère brésilienne et les opérations de maintien de la paix des Nations unies

Hugo Bras Martins da Costa

*Thèse dirigée par Carlos MILANI, Professor Titular, Guillaume DEVIN,
Professeur émérite des Universités*

Soutenance le 5 juillet 2022

Jury :

Maria Regina Soares de Lima, Professora, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Carlos Roberto Sanchez Milani, Professor titular, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Guillaume Devin, Professeur émérite, Institut d'études politiques de Paris

Letícia de Abreu Pinheiro, Professora, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Mélanie Albaret, Maître de Conférences, Université Clermont Auvergne

Kai Michael Kenkel, Associate Professor, Universidade Católica do Rio de Janeiro



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Hugo Bras Martins da Costa

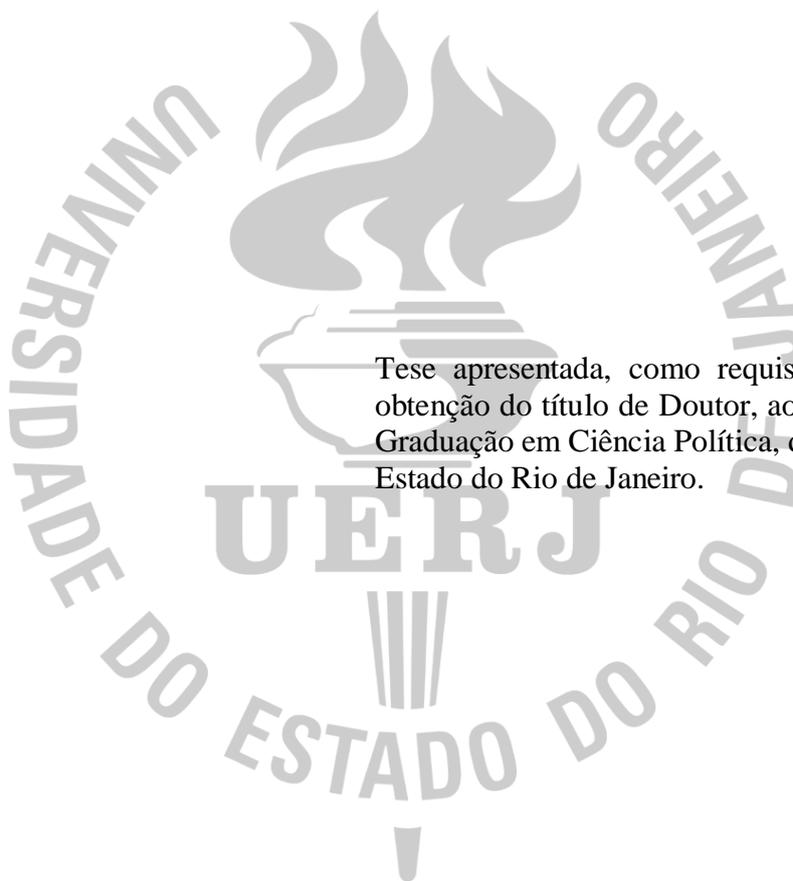
**Política externa brasileira e as operações de manutenção da paz das Nações
Unidas**

Rio de Janeiro

2022

Hugo Bras Martins da Costa

Política externa brasileira e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas



Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadores: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Prof. Dr. Guillaume Devin

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA IESP

C837 Costa, Hugo Bras Martins da.
Política externa brasileira e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas / Hugo Bras Martins da Costa. – 2022.
318f.

Orientadores: Carlos Roberto Sanchez Milani, Guillaume Devin.
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Brasil – Relações exteriores - Teses. 2. Política internacional - Teses. 3. Nações Unidas – Forças de paz -Teses 4. Forças de paz – Brasil - Teses. I. Milani, Carlos Roberto Sanchez. II. Devin, Guillaume. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. IV. Título.

CDU 327(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Hugo Bras Martins da Costa

Política externa brasileira e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 5 de julho de 2022.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Guillaume Devin (Orientador)

Institut d'études politiques de Paris – Sciences Po

Prof^a. Dra. Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dra. Letícia de Abreu Pinheiro

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dra. Mélanie Albaret

Université de Clermont Auvergne

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

À vó Ignez, ao tio Lula, meu padrinho, e à tia Lourdes (*In Memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de Agradecer ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e ao Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po) pela oportunidade de desenvolver meu doutorado em duas das casas mais tradicionais da Ciência Política no Brasil e na França. Agradeço também a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos que possibilitou a minha dedicação exclusiva às atividades acadêmicas ao longo dessa caminhada.

Ao professor Carlos Roberto Sanchez Milani, agradeço pela impecável orientação, pelos ensinamentos dentro e fora da sala de aula, pela amizade construída e pelos votos de confiança ao me convidar para participar de projetos de pesquisa sob a sua coordenação e para me tornar Pesquisador Associado do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo). Sou muito grato por todas as portas que o senhor abriu para mim nesses últimos seis anos espero que esta tese esteja à altura da competência da sua orientação.

Ao professor Guillaume Devin, quero agradecer por ter aceito compartilhar com o professor Milani a orientação da minha tese em regime de cotutela. Igualmente, gostaria de agradecer pela precisão das suas orientações, pela calorosa recepção em Sciences Po e no *Centre de Recherches Internationales* e pelo incentivo para que me tornasse Enseignant Vacataire do *Collège Universitaire*. Estou absolutamente convencido de que minha experiência em Sciences Po foi um divisor de águas em minha trajetória acadêmica e profissional.

Às professoras Maria Regina Soares de Lima, Leticia Pinheiro e Melanie Albaret e ao professor Kai Michael Kenkel, agradeço por terem tão gentilmente aceito participar da banca examinadora desta tese. Quanto às professoras Maria Regina e Leticia Pinheiro, em especial, gostaria de agradecer pelas oportunidades concedidas, por todo o conhecimento passado durante as aulas, pela amizade construída e, principalmente, por todas as vezes em que foram atenciosas com a minha tese. Me sinto absolutamente privilegiado por ter convivido com as senhoras ao longo dessa importante etapa da minha vida.

Estendo minha mais sincera gratidão às professoras e aos professores das disciplinas que cursei ao longo do doutorado no IESP e em Sciences Po e que, direta ou indiretamente, contribuíram para o resultado final desta tese. De igual modo, quero estender meus agradecimentos às trabalhadoras e aos trabalhadores da secretaria, limpeza, segurança,

administração e biblioteca do IESP e de Sciences Po cuja contribuição para o pleno desenvolvimento desta pesquisa não pode ser esquecida.

De forma bastante especial, quer agradecer aos queridos colegas e amigos da minha turma do IESP, de Sciences Po, do Labmundo, da Plataforma Latitude Sul e de outras turmas do IESP. Através de suas amizades, seus conselhos, seus incentivos, suas risadas e do ombro amigo nos momentos mais difíceis, vocês tornaram essa dura caminhada da pós-graduação um processo muito mais humano e coletivo.

À minha amada Vanessinha quero agradecer pelo companheirismo, pelo respeito e pela paciência com a minha tese ao longo desses últimos anos. Igualmente, agradeço pela amizade, pelo amor e pela sua incansável mania de tornar qualquer momento ao seu lado muito mais leve e divertido.

À Maria Zilda, minha terapeuta, agradeço por ter sido minha fiel escudeira nessa jornada Quixotesca da minha vida. Às amigas e aos amigos de fora do IESP, agradeço por compreenderem as minhas ausências e por estarem presentes nos momentos em que eu precisava desligar por alguns instantes da vida acadêmica.

Finalmente, quero agradecer aqueles que são o que tenho de mais importante na minha vida: a minha família. Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Maria Luisa Azevedo de Souza e Ronaldo Martins da Costa, meus maiores exemplos e minhas maiores fontes de inspiração. Obrigado por sempre acreditarem no meu potencial, por colocarem o investimento na formação educacional dos seus filhos como prioridade em suas vidas, e, principalmente, por todo o amor dedicado a mim e a meu irmão. Não tenho dúvidas de que vocês são os maiores responsáveis pela realização deste sonho. Em segundo lugar, gostaria de agradecer ao meu irmão e melhor amigo, Pedro Bras Martins da Costa, pela parceria, pelos conselhos e pelos ensinamentos que apenas um irmão mais velho é capaz de oferecer. Em terceiro lugar, agradeço a minha madrinha, Maria Ginete, pelos incentivos e pelo carinho recebidos durante essa caminhada. Por fim, agradeço a quem esta tese se dedica: ao meu padrinho, Lula, a minha avó, Ignez Araújo, e a minha tia Lourdes, que muito se alegraram com a minha entrada no doutorado e me incentivaram a seguir meus sonhos. Obrigado por tudo o que vocês fizeram por mim!

RESUMO

COSTA, Hugo Bras Martins da. *Política externa brasileira e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. 2022. 318f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Esta tese realizou um estudo aprofundado sobre o caso do Brasil a fim de identificar quais são os principais condicionantes domésticos da sua política de manutenção da paz. Sua principal hipótese é de que a concentração formal de poder decisório nas mãos da Presidência e do Congresso para o envio de tropas, e nas mãos do Itamaraty para a formulação dos posicionamentos diplomáticos brasileiros na ONU, não significa que as ações externas da política brasileira de manutenção da paz sejam a resultante da implementação da escolha de um curso de ação do Estado por um líder predominante ou por um grupo único. No que se refere a análise dos condicionantes domésticos dos posicionamentos normativos e doutrinários do Brasil na agenda de manutenção da paz no âmbito da Assembleia Geral e no Conselho de Segurança das Nações Unidas, esta tese entende que os altos custos para se romper com o sentido institucional que se cristalizou no começo do processo de institucionalização da política brasileira de manutenção da paz na década de 1950 favorecem a predominância da cultura organizacional do Ministério das Relações Exteriores sobre os posicionamentos do Brasil nos fóruns das Nações Unidas que regulam seu sistema de manutenção da paz. Entretanto, considera que a maior participação de tropas brasileiras em operações de manutenção da paz das Nações Unidas tensiona alterações no arranjo institucional do processo de formulação dos posicionamentos normativos brasileiros em favor de uma unidade de decisão final caracterizada pelo tipo ideal dos grupos autônomos múltiplos e fortalece o caráter de política pública da política externa brasileira de manutenção da paz. No que se refere a análise dos condicionantes domésticos do desdobramento de tropas brasileiras em operações de manutenção da paz da ONU, esta tese considera que o processo de formulação da posição do líder predominante, isto é, do Presidente da República, é a resultante de um jogo político de consulta, barganha, negociações, coordenação, compromissos, coalizões e competições entre grupos autônomos múltiplos na cúpula do Estado que possuem poder de veto, em função de controlarem os canais de ação formais e informais para garantir a sua implementação. Mais precisamente, entende que a coalização política no governo federal, a burocracia de relações exteriores, a burocracia de defesa e as forças armadas são atores de veto no processo de formulação da posição presidencial e que, portanto, o consentimento desses atores, é uma condição necessária para que o Presidente da República tome uma decisão favorável a uma contribuição substantiva às missões de paz. Por fim, entende que apesar de o Legislativo ser formalmente um ponto de veto da decisão presidencial, isto é, possuir margem de manobra legal para influenciar esta ação externa da política brasileira de manutenção da paz através do processo de ratificação, esta sua autoridade é frequentemente objeto de delegação para o Executivo.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Processo decisório. Operações de manutenção da paz. Análise de política externa. Nações Unidas.

ABSTRACT

COSTA, Hugo Bras Martins da. Hugo Bras. *Brazilian foreign policy and United Nations peacekeeping operations*. 2022. 318f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

This thesis conducted an in-depth study on the case of Brazil in order to identify the main domestic conditioning factors of its peacekeeping policy. Its main hypothesis is that the formal concentration of decision-making power in the hands of the Presidency and Congress for the deployment of troops, and in the hands of Itamaraty for the formulation of Brazilian diplomatic positions at the UN, does not mean that the external actions of Brazil's peacekeeping policy are the result of the implementation of the choice of a state course of action by a predominant leader or a single group. With regard to the analysis of the domestic conditioning factors of Brazil's normative and doctrinal positions on the peacekeeping agenda within the UN General Assembly and Security Council, this thesis understands that the high costs of breaking with the institutional sense that crystallized at the beginning of the process of institutionalization of Brazilian peacekeeping policy in the 1950s favor the predominance of the organizational culture of the Ministry of Foreign Affairs over Brazil's positions in the UN forums that regulate its peacekeeping system. However, it considers that the greater participation of Brazilian troops in UN peacekeeping operations stresses changes in the institutional arrangement of the process of formulation of Brazilian normative positions in favor of a final decision-making unit characterized by the ideal type of multiple autonomous groups and strengthens the public policy character of Brazilian foreign peacekeeping policy. With regard to the analysis of the domestic constraints on the deployment of Brazilian troops in UN peacekeeping operations, this thesis considers that the process of formulating the position of the predominant leader, that is, the President of the Republic, is the result of a political game of consultation, bargaining, negotiations, coordination, compromises, coalitions and competitions among multiple autonomous groups at the summit of the State that have veto power, as a function of controlling the formal and informal channels of action to ensure its implementation. More precisely, it understands that the political coalition in the federal government, the foreign affairs bureaucracy, the defense bureaucracy, and the armed forces are veto players in the process of formulating the presidential position, and that the consent of these players, therefore, is a necessary condition for the President of the Republic to make a decision favoring a substantive contribution to peace missions. Finally, it understands that although the Legislature is formally a veto point of the presidential decision, that is, it has legal leeway to influence this external action of Brazilian peacekeeping policy through the ratification process, its authority is often delegated to the Executive.

Keywords: Brazilian foreign policy. Decision making process. Peacekeeping operations.
Foreign policy analysis. United Nations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Racionalidades e inibidores das contribuições às operações de manutenção da paz	30
Figura 2 –	A abordagem sistêmica de David Easton	42
Figura 3 –	Fluxograma de Margaret Hermann para identificação do tipo ideal de unidade de decisão em política externa	59
Figura 4 –	Surgimento da unidade de decisão segundo Margaret Hermann	60
Figura 5 –	A constituição de um sentido organizacional na dependência da trajetória	73
Figura 6 –	Surgimento de uma sequência auto reforçadora na dependência da trajetória	74
Figura 7 –	Resultado da classificação final das operações de manutenção da paz da ONU pelo Projeto SETA, por ordem de prioridade, em 2017	111
Figura 8 –	Resultado da análise de adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade das operações de manutenção da paz da ONU realizada pelo Projeto SETA em 2017	111
Figura 9 –	Prioridades e convergência de posicionamentos dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores em relação as operações de manutenção da paz da ONU em 2017	112
Figura 10 –	Fluxograma do processo decisório brasileiro para o desdobramento de contingentes para operações de manutenção da paz da ONU	123
Figura 11 –	Principais participações de membros não permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas entre 1945 e 2017	173

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Padrões de contribuição dos Estados para as operações de manutenção da paz da ONU	76
Tabela 2 – Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Crise do Suez entre novembro de 1956 e fevereiro de 1957, por tópico, e comportamento eleitoral dos Estados Membros	131
Tabela 3 – Votos brasileiros no Conselho de Segurança da ONU, por resultado da votação e convergência com os EUA, Rússia e a maioria dos membros do órgão, entre 1946 e 2011	174

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Acisos	Ações cívico-sociais
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste
UNTAES	Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslovênia Oriental, Baranja e Sirmia Ocidental
APE	Análise de Política Externa
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AGN	Assembleia Geral das Nações Unidas
AEC	Associação de Estados Caribenhos
AI-5	Ato Institucional n.º 5
UNSF	Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas
UNTAC	Autoridade Provisória das Nações Unidas no Camboja
SHIRBRIG	Brigada de Pronto Emprego
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CEMCFA	Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA)
CAE	Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE)
CHOC	Chefia de Operações Conjuntas (CHOC)
COTER	Comando de Operações Terrestres (COTER)
CGCFN	Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN)
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE)
UNSCOM	Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM)
UNSCOB	Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB)
CREDN	Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN)
CCQAB	Comitê Consultivo para questões administrativas e orçamentárias (CCQAB)
C-33 ou C-34	Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz (C-33 ou C-34)
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)
CARICOM	Comunidade do Caribe (CARICOM)
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)
CCJC	Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJC)
CGFOME	Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME)
DEM	Democratas (DEM)
DFS	Departamento de Apoio de Campo (DFS)
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO)
DOI	Departamento de Organismos Internacionais (DOI)
DPAZ	Divisão de Paz e Segurança Internacional (DPAZ)
EsOpPazNav	Escola de Operações de Paz de Caráter Naval (EsOpPazNav)

EOPaz-CFN	Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais (EOPaz-CFN)
UNOA	Escritório das Nações Unidas em Angola (UNOA)
UNOTIL	Escritório das Nações Unidas no Timor-Leste (UNOTIL)
EMFA	Estado Maior das Forças Armadas (EMFA)
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA)
UNDOF	Força das Nações Unidas de Observação da Separação (UNDOF)
UNFICYP	Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP)
UNPREDEP	Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas (UNPREDEP)
UNEF I	Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)
EFE	Força de Fuzileiros da Esquadra (EFE)
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR)
FEB	Força Expedicionária Brasileira (FEB)
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)
UNISFA	Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA)
INTERFET	Força Internacional no Timor Leste (INTERFET)
FA	Forças Armadas (FA)
FTM	Força-Tarefa Marítima (FTM)
FGS	<i>Force Generation Service</i> (FGS)
UNIOGBIS	Gabinete Integrado das Nações Unidas para Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS)
CANZ	Grupo Canadá, Austrália e Nova Zelândia (CANZ)
GRAPEMFA	Grupo de Apoio do Estado Maior das Forças Armadas (GRAPEMFA)
UNTAG	Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição (UNTAG)
UNTAG	Grupo de Observação das Nações Unidas na Faixa de Aouzou (UNASOG)
ONUCA	Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA)
UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Índia e Paquistão (UNMOGIP)
UNIIMOG	Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Irã e Iraque (UNIIMOG)
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)
GRULAC	Grupo dos Países da América Latina e do Caribe (GRULAC)
ABUM	Grupo negociador regional <i>ad hoc</i> formado também por Argentina, Uruguai e México (ABUM)
Hippo	<i>High-Level Independent Panel on Peace Operations</i> (Hippo)
Grupo do Rio	Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe (Grupo do Rio)
MOU	Memorando de Entendimento (MOU)
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)
MRE	Ministério das Relações Exteriores (MRE)
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG)

UNMISSET	Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste (UNMISSET)
UNAMID	Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID)
UNAMSIL	Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL)
UNAMET	Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (UNAMET)
UNMIBH	Missão das Nações Unidas na Bósnia e Herzegovina (UNMIBH)
MINUCI	Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI)
UNMIL	Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL)
MINURCA	Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINURCA)
MINURCAT	Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chad (MINURCAT)
MONUC	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC)
UNMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH)
UNMIS	Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS)
UNMISS	Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS)
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)
MONUSCO	Missão das Nações Unidas para a Estabilização República Democrática do Congo (MONUSCO)
UNAMI	Missão de Assistência das Nações Unidas para o Iraque (UNAMI)
UNAMIR	Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR)
UNGOMAP	Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão (UNGOMAP)
ONUSAL	Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL)
MONUA	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA)
UNOMSIL	Missão de Observação das Nações Unidas em Serra Leoa (UNOMSIL)
UNOMSA	Missão de Observação das Nações Unidas na África do Sul (UNOMSA)
UNOMIG	Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG)
UNOMIL	Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL)
ONUMUR	Missão de Observação das Nações Unidas Uganda-Ruanda (ONUMUR)
UNMOP	Missão de Observadores das Nações Unidas em Prevlaka (UNMOP)
UNIPOM	Missão de Observadores das Nações Unidas Índia-Paquistão (UNIPOM)
UNMOT	Missão de Observadores das Nações Unidas no Tadjiquistão (UNMOT)
MINUGUA	Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA)
DOMREP	Missão do Representante do Secretário-Geral na República Dominicana (DOMREP)
UNMIK	Missão Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK)
MISCA	Missão Internacional de Apoio à República Centro-Africana (MISCA)
MINUSCA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA)
MINUSMA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA)
Delbrasonu	Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu)
NAM	Movimento dos Países Não-Alinhados (NAM)

OMA	<i>Office of Military Affairs (OMA)</i>
UNOCI	Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI)
UNOSOM	Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM)
ONUB	Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB)
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC)
ONUMOZ	Operações das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ)
ONU	Organização das Nações Unidas (ONU)
UNTSO	Organização das Nações Unidas para a Vigilância da Trégua (UNTSO)
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)
OEA	Organização dos Estados Americanos (OEA)
OSCE	Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)
ONGs	Organizações Não-Governamentais (ONGs)
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)
PCdoB	Partido Comunista do Brasil (PCdoB)
PFL	Partido da Frente Liberal (PFL)
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
PDT	Partido Democrático Trabalhista (PDT)
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)
PT	Partido dos Trabalhadores (PT)
PPS	Partido Popular Socialista (PPS)
PSD	Partido Social Democrático (PSD)
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
PV	Partido Verde (PV)
PPR	Partido Progressista Reformador (PPR)
PSP	Partido Social Progressista (PSP)
PNA	Plano Nacional de Ação (PNA)
PND	Política de Defesa Nacional (PND)
UNAVEM I	Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I)
SOP	Procedimento Operacional Padrão (SOP)
SUR	Projeto de Requerimento de Unidades (SUR)
SETA	Projeto Seleção e Emprego de Tropas Adjudicadas (SETA)
RDMHQ	Quartel-General de Missão Rapidamente Desdobrável (RDMHQ)
RCA	República Centro-Africana (RCA)
RDC	República Democrática do Congo (RDC)
SERE	Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE)
UNAVEM II	Segunda Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II)
UNPCRS	Sistema de Prontidão de Capacidades para Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (UNPCRS)
UNSAS	Sistema de Pronto Emprego das Nações Unidas (UNSAS)
SC-2	Subchefia de Inteligência e Defesa (SC-2)
SC-4	Subchefia de Operações de Paz (SC-4)

SCOI	Subchefia de Organismos Internacionais (SCOI)
SCPE	Subchefia de Política e Estratégia (SCPE)
UNAVEM III	Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III)
TPI	Tribunal Penal Internacional (TPI)
TSE	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
UDN	União Democrática Nacional (UDN)
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA)
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	21
1	TEORIAS, METODOLOGIAS E CONCEITOS	36
1.1	Elementos de definição e caracterização da política externa	36
1.2	Análise de Política Externa (APE)	41
1.2.1	<u>Processo decisório: abordagens teóricas da Análise de Política Externa</u>	47
1.2.1.1	Modelo do Comportamento Organizacional e da Política Burocrática	47
1.2.1.2	Teoria do jogo de dois níveis	53
1.2.1.3	Teoria das unidades de decisão	57
1.2.1.4	Teoria dos atores de veto	64
1.2.2	<u>O papel do poder legislativo</u>	68
1.3	Teoria da Dependência da Trajetória	71
1.4	Tipologia das contribuições dos Estados para as missões de manutenção da paz da ONU	75
1.5	Um modelo de análise da política brasileira de manutenção da paz	76
1.6	Hipóteses do modelo analítico da política brasileira de manutenção da paz	82
1.7	Plano de Pesquisa	84
2.	A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA BRASILEIRA DE MANUTENÇÃO DA PAZ	88
2.1	Histórico e institucionalização da política brasileira de manutenção da paz	88
2.1.1	<u>Criação de uma estrutura institucional para a política de manutenção da paz no âmbito do Estado brasileiro na década de 1950 e os primeiros anos do seu processo de institucionalização</u>	89
2.1.2	<u>A crise da institucionalização na transição dos anos 1960 para a década de 1970</u>	91
2.1.3	<u>A retomada da institucionalização a partir de 1989</u>	91
2.1.4	<u>O ciclo de reformas da arquitetura institucional da manutenção da paz promovidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso</u>	96

2.1.5	<u>O ciclo de expansão da arquitetura institucional brasileira durante o governo Lula da Silva</u>	100
2.1.6	<u>A consolidação da expansão da arquitetura institucional brasileira e a promoção de inovações durante o governo Dilma Rousseff</u>	103
2.1.7	<u>A crise vivenciada do processo de institucionalização após a retirada do contingente brasileiro da missão de paz no Haiti em agosto de 2017</u>	108
2.2	Atores domésticos da política brasileira de manutenção da paz	113
2.2.1	<u>Presidência da República</u>	114
2.2.2	<u>Ministério das Relações Exteriores</u>	114
2.2.3	<u>Ministério da Defesa</u>	115
2.2.4	<u>Forças Armadas</u>	117
2.2.5	<u>Congresso Nacional</u>	118
2.3	O fluxo decisório brasileiro para o envio de tropas para operações de manutenção da paz das Nações Unidas	120
2.4	Considerações Finais deste capítulo	124
3	ATUAÇÃO BRASILEIRA NA AGENDA DE MANUTENÇÃO DA PAZ NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS	130
3.1	Atuação brasileira no processo de criação da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) na Assembleia Geral da ONU	130
3.2	Atuação brasileira no Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU (C-33): da sua contribuição para a criação do órgão em 1965 até a sua retirada 1977	138
3.3	O retorno do Brasil ao Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU (C-34) em 1996	146
3.4	Atuação brasileira no Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU (C-34): do retorno em 1996 até 2018 .	149
3.4.1	<u>Governo Fernando Henrique Cardoso (1996-2002)</u>	149
3.4.2	<u>Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)</u>	157
3.4.3	<u>Governo Dilma Rousseff (2011-2016)</u>	161
3.4.4	<u>Governo Michel Temer (2016-2018)</u>	167
3.5	Considerações finais deste capítulo	171
4	ATUAÇÃO BRASILEIRA NA AGENDA DE MANUTENÇÃO DA PAZ NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS	173

4.1	Biênio 1946-1947	175
4.2	Biênio 1951-1952	176
4.3	Biênio 1954-1955	177
4.4	Biênio 1963-1964	178
4.5	Biênio 1967-1968	183
4.6	Biênio 1988-1989	185
4.7	Biênio 1993-1994	188
4.8	Biênio 1998-1999	199
4.9	Biênio 2004-2005	209
4.10	Biênio 2010-2011	221
4.11	Considerações finais deste capítulo	227
5	PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO EM RESPOSTA AOS CONVITES DA ONU PARA O ENVIO DE TROPAS NACIONAIS EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ	229
5.1	Convites aceitos pelo governo brasileiro	229
5.1.1	<u>Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) – 1956</u>	229
5.1.1.1	Processo decisório pelo Poder Executivo	230
5.1.1.2	Ratificação congressional	234
5.1.2	<u>Operações das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) – 1993</u>	241
5.1.2.1	Processo decisório pelo Poder Executivo	241
5.1.2.2	Ratificação congressional	247
5.1.3	<u>Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III) – 1994</u>	248
5.1.3.1	Processo decisório pelo Poder Executivo	249
5.1.3.2	Ratificação congressional	253
5.1.4	<u>Administração Transitória das Nações Unidas para o Timor Leste (UNTAET) – 1999</u>	254
5.1.4.1	Processo decisório pelo Poder Executivo	254
5.1.4.2	Ratificação congressional	259
5.1.5	<u>Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor-Leste (UNMISET) – 2004</u>	260
5.1.5.1	Processo decisório pelo Poder Executivo	261
5.1.5.2	Ratificação congressional	263

5.1.6	<u>Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) – 2004</u>	264
5.1.6.1	Processo decisório pelo Poder Executivo	264
5.1.6.2	Ratificação congressional	269
5.1.7	<u>Força Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) – 2010</u>	277
5.1.7.1	Processo decisório pelo Poder Executivo	278
5.1.7.2	Ratificação congressional	282
5.2	Convite recusado pelo governo brasileiro	282
5.2.1	<u>Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA) – 2018</u>	283
5.2.1.1	Processo decisório pelo Poder Executivo	284
5.3	Considerações finais deste capítulo	293
	CONCLUSÃO	297
	REFERÊNCIAS	307

INTRODUÇÃO

Criadas em 1956 como uma solução improvisada a crise do mecanismo de segurança coletiva previsto na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), as operações de manutenção da paz se institucionalizaram por meio de um processo não linear de evolução histórica. Igualmente, estas se tornaram uma das políticas públicas multilaterais mais visíveis e conhecidas das Nações Unidas na gestão da paz e segurança internacionais após o fim da Guerra Fria (HATTO, 2015).

No entanto, a ONU não dispõe de um exército permanente e tampouco obriga seus membros a cederem tropas e policiais para cumprir suas resoluções. Conseqüentemente, a política pública multilateral de manutenção da paz está sempre sujeita às iniciativas dos Estados para sua implementação. Em outras palavras, o estabelecimento de uma missão de paz continua dependente, por um lado, da autorização dos membros do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral da ONU. Por outro lado, depende das contribuições financeiras e da cessão de militares, policiais e civis, de seus Estados Membros (HATTO, 2015).

Dada a centralidade dos Estados no funcionamento desta e de outras políticas públicas multilaterais, esta tese pretende analisá-la no nível dos Estados-membros da ONU. Mais especificamente, busca-se compreendê-la em sua dimensão político-estratégica, em detrimento da tático-operacional ou financeiro-orçamentária. Por sua vez, a dimensão político-estratégica no nível dos Estados pode ser dividida em duas vertentes. Em primeiro lugar, ela se expressa nas contribuições desses Estados com militares, policiais e civis para as missões de paz das Nações Unidas. De igual modo, ela decorre das suas atuações diplomáticas nos fóruns da Organização voltados para essa temática, com destaque para a sua Assembleia Geral e o seu Conselho de Segurança.

Com efeito, esta pesquisa dialoga com os estudos que buscam compreender por que os Estados-membros das Nações Unidas aceitam participar de suas operações de manutenção da paz. Igualmente, ela busca entender por que esses Estados adotam determinados posicionamentos nos debates do Conselho de Segurança ou na Assembleia Geral da Organização sobre a manutenção da paz.

Antes de apresentar o estado da arte na literatura, os objetivos específicos e a estrutura dos capítulos da tese, é necessário estabelecer a sua definição de operações de manutenção da

paz. Igualmente, é essencial entender como ocorre o processo de escolha dos Estados-membros que serão convidadas para participarem das missões de paz da ONU.

Elementos de definição das operações de manutenção da paz

Apesar de ser a ação mais visível e mais conhecida das Nações Unidas na gestão da paz e segurança internacionais, as operações de manutenção da paz não estão previstas na Carta da Organização. Além disso, não há uma definição oficial da ONU sobre o que elas são, apesar das diversas tentativas de Estados-membros, de Secretários-Gerais e do Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz de fixarem uma definição exaustiva ao longo das últimas décadas.

Essa dificuldade decorre, por um lado, do seu processo histórico de criação e institucionalização. Por não estarem previstas na Carta da ONU, as operações de manutenção da paz possuem mandatos com diferentes abrangências em relação aos princípios de: (1) consentimento entre todas as partes envolvidas no conflito; (2) imparcialidade; e (3) uso defensivo da força militar, para o cumprimento do mandato das missões.

Por outro lado, essa dificuldade deriva da divergência entre Estados-membros e Secretários Gerais da ONU acerca da implementação desse instrumento de ação coletiva multilateral de gestão da paz. Igualmente, decorre da desconfiança entre suas partes de que a sua definição favoreça determinados interesses e restrinja a margem de influência nessa política pública multilateral da ONU (UZIEL, 2015; HATTO, 2015).

Consequentemente, nota-se uma ampla diversidade de terminologias e conceitos adotadas pelos governos nacionais e pelo próprio Secretariado da ONU, que nada mais são senão o reflexo da divergência de posições e de preferências em suas tentativas de influenciar e moldar o conteúdo da manutenção da paz. Conforme demonstrado por Eduardo Uziel:

Politicamente, a terminologia utilizada reflete posições e preferências de países e grupos de países, expressas nos órgãos intergovernamentais das Nações Unidas que tratam do tema, tais como o Conselho de Segurança, o Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz e a V Comissão da Assembleia Geral. Esses órgãos não primam pela coerência em suas decisões e costumam estabelecer missões de paz cujos nomes variam ou introduzem novos termos sem qualquer rigor conceitual (UZIEL, 2015, p.28).

Essa divergência de terminologias e conceitos se reflete também na literatura acadêmica sobre o tema que acaba, intencionalmente ou não, legitimando determinados entendimentos políticos promovidos por Estados-membros ou coalizões de Estados-membros no âmbito da Organização.

Longe de ter a pretensão de esgotar o dissenso na literatura ou nos fóruns da ONU, busca-se aqui delimitar quais são os pressupostos de ordem ontológica da definição utilizada nesta tese. Nesse sentido, esta tese considera enquanto operações de manutenção da paz: as operações, sob controle operacional-legal do Secretariado das Nações Unidas, instituídas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral da Organização. Mais especificamente, o trabalho contempla as missões implementadas com base na contribuição financeira e o desdobramento de pessoal militar, policial e civil dos Estados-membros. De igual modo, são consideradas as missões com mandato de resolução pacífica de controvérsias ou de ação em caso de ameaça ou violação da paz e ato de agressão (UZIEL 2015; HATTO, 2015).

A definição adotada não é arbitrária e liga-se diretamente ao propósito da tese: analisar a dimensão político-estratégica da manutenção da paz e valorizar o papel das políticas externas dos Estados-membros da ONU na estruturação e execução dessas missões. Vale destacar que essas operações apresentam natureza diversa de outras missões militares desenvolvidas por organizações internacionais de caráter regional ou até mesmo por alianças militares. Isto porque são uma política pública multilateral de uma organização internacional universal que adota, ainda que de forma matizada, a igualdade soberana dos Estados. Essas características da própria ONU, singularizam as suas operações de manutenção da paz.

Deve-se também distinguir a manutenção da paz da ONU das missões políticas especiais ou até mesmo das forças multinacionais autorizadas pelo Conselho de Segurança da Organização. Apesar de toda operação de paz ser essencialmente uma missão política das Nações Unidas, a primeira tem como sua singularidade o emprego de militares e policiais para o cumprimento do seu mandato. No que se refere às forças multinacionais, destaca-se que elas apenas agem em coordenação com as Nações Unidas e que têm comando próprio e tem seu financiamento garantido por seus participantes. Por sua vez, as operações de paz têm sua estrutura de comando e controle subordinada ao secretário-geral da Organização e ao chefe do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO). Ademais, essas são financiadas por um orçamento da ONU para esta finalidade, com o qual contribuem todos os 191 Estados-membros (UZIEL, 2015).

A composição das tropas das operações de manutenção da paz da ONU

Antes de analisar a motivação dos Estados para participar das operações de paz das Nações Unidas, é necessário entender como o Secretariado da Organização, que detém o controle operacional-legal da manutenção da paz, escolhe os Estados-membros que serão convidadas para participarem das suas missões de paz.

Quando o Secretariado da ONU necessita de um apto e potencial contribuinte com tropas para uma operação em fase de planejamento, expansão ou para a substituição de um contingente, o *Office of Military Affairs* (OMA) do DPKO envia para um grupo selecionado de missões permanentes dos Estados-membros junto à ONU uma nota verbal sobre o interesse da Organização em receber uma contribuição específica daqueles países. A lista de Estados-membros selecionados é produzida inicialmente pelo *Integrated Operational Team* do *Force Generation Service* (FGS) e aprovada pelo *Office of Operations* do Secretário Geral Adjunto para Assuntos Militares do DPKO.

De acordo com o projeto de diretrizes do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz estabelecido pela Assembleia Geral em 1965, a composição das tropas dos Estados-membros que serão convidadas para participar de uma operação de manutenção da paz da ONU pelo Secretariado deve levar em consideração os seguintes fatores:

1. O consentimento do Estado receptor da missão em questão: faz-se necessário a realização de uma consulta acerca da composição da missão e das restrições de forças nacionais que aquele Estado se dispõe a receber.
2. O acordo do Conselho de Segurança: devido ao o controle estratégico-legal das missões de paz que este órgão detém, faz-se necessário a realização de uma consulta aos Estados-membros do Conselho, especialmente aos cinco membros permanentes, acerca da composição da missão.
3. A composição geográfica da Assembleia Geral. Apesar de o critério da representatividade geográfica ser sempre observado, a composição das tropas também

é moldada pelos resultados de consultas aos Estados receptor e pelas dinâmicas decisões políticas nas Nações Unidas.

Desde a criação do Sistema de Pronto Emprego das Nações Unidas (UNSAS) em 1994, durante a gestão do Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali, o Secretariado busca dar preferência para Estados-membros inscritos no Sistema de Prontidão de Capacidades para Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (UNPCRS) que substituiu o UNSAS. O UNPCRS baseia-se em compromisso condicional voluntário dos Estados-membros com recursos humanos e materiais que podem ser colocados à disposição dessas operações por um determinado período de tempo. Este mecanismo permite ao Secretariado inventariar as capacidades humanas e materiais de que poderia, em princípio, dispor para assegurar a máxima prontidão para o emprego de tropas nas missões de manutenção da paz da organização.

Vale destacar, no entanto, que os Estados costumam, com antecedência, avaliar no nível nacional, em quais operações de manutenção da paz possuem maior interesse de participar, tendo em conta a localização, os cenários operacionais e as disponibilidades em que a ONU atua. Igualmente, costumam realizar negociações informais com o Secretariado e outros Estados, em especial os que ocupam cargos-chave na estrutura executiva da Organização e os membros permanentes do Conselho de Segurança, o convite para as missões que desejam. Com efeito, não se deve negligenciar que a dinâmica de pressões políticas e negociações, barganhas e acordos, também é um fator relevante para o entendimento de como o Secretariado da Organização, que detém o controle operacional legal das missões de paz, escolhe os Estados-membros que serão convidados para participar de uma operação de manutenção da paz da ONU.

Podemos concluir, portanto, que a escolha das tropas que serão convidadas para participar de uma operação de manutenção da paz da ONU pelo Secretário Geral são a resultante dos seguintes fatores: 1) Suas consultas ao Estado anfitrião; 2) Consultas que realiza junto ao Conselho de Segurança; 3) A representatividade geográfica da força militar; 3) Os recursos humanos e materiais ofertados pelos Estados-membros que aderiram ao UNPCRS e de que dispõem para assegurar a máxima prontidão para o emprego; 4) As pressões políticas que recebe dos estados-membros interessados em contribuir ou indicar um país contribuinte para as missões de paz da Organização.

Findada a análise do processo de escolha dos Estados-membros, passamos agora para o entendimento da negociação entre o Secretariado e os governos dos Estados para que estes participem de uma missão de paz. A negociação do desdobramento de tropas de um Estado-

membro se desenvolve, de modo geral, em um contexto de tempo e recursos limitados. Após escolher um Estado-membro, o DPKO, através do *Force Generation Service* de seu *Office of Military Affairs* inicia contatos preliminares com os seus governos para verificar a predisposição de tomar, ou não, parte naquela operação. Ao receber a consulta informal do Secretariado, os Estados-membros realizam um processo deliberativo doméstico para definir a resposta que será dada às Nações Unidas, cuja institucionalidade e formalização variam enormemente entre eles. Quando há uma resposta positiva à consulta informal, ato contínuo, inicia-se então uma etapa intermediária caracterizada pelo convite formal.

Nessa nova etapa, o Secretariado encaminha à Missão Permanente do Estado-membro junto à ONU, uma Nota Verbal com uma consulta formal ao seu governo, solicitando uma contribuição específica para a operação de manutenção da paz em questão. Em seguida, o Estado-membro inicia um processo decisório doméstico para ratificar a decisão e responder formalmente à consulta da ONU, cujas normas e formalização também variam entre eles.

Simultaneamente a esta etapa, é negociado por representantes do seu governo, do DPKO e do Departamento de Apoio de Campo (DFS), os documentos normativos que regulam o desdobramento de tropas e equipamentos. Entre eles, estão a versão final do Projeto de Requerimento de Unidades (SUR), do Memorando de Entendimento (MOU) e do Procedimento Operacional Padrão (SOP), em caso de uma aprovação definitiva. Uma vez confirmado o desdobramento, assinam esses documentos, do lado do Estado-membro, o Representante Permanente junto às Nações Unidas e, do lado da ONU, o Subsecretário Geral do DFS.

Dada as dinâmicas apresentadas anteriormente, é correto afirmar que os desdobramentos de tropas para as operações de manutenção da paz da ONU são construídos a partir de um “jogo de dois níveis” (PUTNAM, 1988). Para chegar a um acordo com o Secretariado para o envio de militares para missões de paz, os negociadores dos governos nacionais precisam atuar em duas mesas de negociação. Por um lado, necessitam chegar a um consenso com os representantes das Nações Unidas no âmbito do quadro institucional da Organização no campo da manutenção da paz e segurança internacionais. Por outro lado, devem assegurar o apoio dos atores políticos nacionais responsáveis pela ratificação, formal ou informal, e implementação do acordo.

Os fóruns decisórios da arquitetura institucional da manutenção da paz da ONU

Tendo em vista que as operações de manutenção da paz não estão previstas na Carta das Nações Unidas firmada pelos seus membros fundadores em 1945, o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral da Organização são os principais fóruns decisórios da arquitetura institucional da manutenção da paz. No que se refere à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), deve-se destacar a relevância do seu Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz (C-34), da sua Comissão de Administração e Orçamento, a V Comissão da AGNU, e do seu Comitê Consultivo para questões administrativas e orçamentárias (CCQAB).

Em que pese o Conselho de Segurança ser o *locus* privilegiado para a celebração dos acordos e a aprovação de resoluções referentes à agenda de paz e segurança internacionais, durante o período inicial do sistema de manutenção da paz, foi a Assembleia Geral que desempenhou essa função. Isto porque essas missões surgiram como uma medida contingencial para contornar a falta de consenso entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Somente em meados dos anos 1960, no entanto, que o órgão se consolidou como o fórum principal para a criação, à renovação e ao encerramento dessas operações. Isto porque os seus membros permanentes, em especial os Estados Unidos, deixaram de apoiar a transferência de responsabilidades sobre a agenda de paz e segurança internacionais para a Assembleia Geral, como ocorrido na década anterior.

A Assembleia Geral, no entanto, não se tornou um fórum irrelevante na arquitetura institucional da manutenção da paz. Isto porque, esta detém toda a responsabilidade pela definição do orçamento regular destinado para essas missões através da sua V Comissão e do CCQAB. Além disso, com a criação de seu Comitê Especial pela Resolução 2006 de 1965, a Assembleia Geral da ONU reassumiu as funções de sugerir soluções para a crise financeira e iniciar debates sobre natureza, características e funções das operações de paz. Posteriormente seu mandato foi ampliado para a discussão acerca dos seus princípios, orientações estratégicas e doutrinas operacionais, assim como sobre estrutura do Secretariado para a execução do trabalho cotidiano da manutenção da paz.

Em termos de critérios de composição e métodos de trabalho, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) possui 5 membros permanentes, a saber, Estados Unidos,

Federação Russa¹, Reino Unido, França e República Popular da China², e 10 Estados que ocupam um assento eletivo³. Os membros eletivos são eleitos pela Assembleia Geral a partir de cada um dos cinco grupamentos regionais⁴ das Nações Unidas de forma a garantir representação geográfica igualitária e possuem mandato de dois anos de duração, com renovação da metade destes a cada ano. No que se refere às regras de procedimento, o CSNU opera com base nas regras provisórias elaboradas pela Comissão Preparatória de 1946 que através das suas 61 disposições regulamentam tipos de reunião, agenda, credenciais, presidência, papel do Secretariado, votação, idiomas, documentação, novos integrantes e relação com outros órgãos. Sua agenda compreende um conjunto de temas sob seu tratamento e a inclusão de um novo tema exige o consentimento dos Estados com assento não-eletivo. Em relação ao modelo das suas reuniões, o Conselho pode reunir-se em sessões fechadas ou abertas para todos os Estados-membros assistirem e fazerem uso da palavra, de acordo com a necessidade de maior ou menor privacidade para as suas deliberações ou com o interesse político. No tocante às deliberações, todas as votações do órgão, com exceção das de procedimento⁵, exigem o voto favorável de nove dos seus integrantes, inclusive o voto concorrente dos seus cinco membros não-eletivos, para sua aprovação.

Por sua vez, a Assembleia Geral é composta por todos os Estados-membros das Nações Unidas que possuem representação igualitária nos direitos de voz e voto tanto nas sessões anuais do órgão, quanto nas sessões especiais e de emergência e nas reuniões das suas Comissões temáticas, baseado no princípio da igualdade soberana dos Estados. Em termos de regras de procedimento, a AGNU opera com base em 163 regras e sete apêndices, dispostas em 141 páginas do documento. No âmbito das suas Comissões Temáticas, o tratamento da manutenção da paz pela Assembleia Geral da ONU ocorre através do seu Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz, da sua Comissão de Administração e Orçamento e do seu Comitê Consultivo para questões administrativas e orçamentárias. Enquanto a V Comissão e o CCQAB se encarregam da dimensão financeiro-orçamentária. O C-34 encarrega-se das questões político-estratégicas, e conseqüentemente, liga-se ao propósito da tese de analisar a atuação dos

¹ Entre 1945 e 1991, ocupou este assento permanente a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

² Entre 1945 e 1971, ocupou este assento permanente o governo de Taiwan.

³ Entre 1945 e 1965, o Conselho de Segurança da ONU era composto por apenas 6 membros eletivos.

⁴ Grupo Africano, Grupo Ásia-Pacífico, Grupo Europa Oriental, Grupo Latino-Americano e Caribenho e Grupo Europa Ocidental e Outros Grupos.

⁵ Nas votações de procedimento é necessário apenas o voto favorável de nove membros do CSNU.

Estados-membros nos fóruns multilaterais decisórios que estruturam o funcionamento da manutenção da paz nesta dimensão.

O Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral das Nações Unidas é hoje composto por 153 Estados-membros na condição de membros plenos e 13 integrantes como observadores, entre os quais estados nacionais e organizações internacionais. Vale destacar que a entrada no Comitê na condição plena é franqueada a qualquer Estado-membro da Organização. O processo decisório do C-34 tem sua representação baseada no princípio de um estado, um voto e a adoção de suas decisões requer o consenso entre os seus membros. Para a regulação das missões de Manutenção da Paz, o C-34 realiza uma sessão substantiva por ano, que dura em torno de quatro semanas. Seu objetivo é aprovar um relatório sobre ampla gama de aspectos relacionados a operações de manutenção da paz. Estes contemplam princípios e diretrizes das missões de paz, parâmetros para o trabalho do Secretariado, avaliação das doutrinas operacionais e orientações políticas à Comissão de Administração e Orçamento da AGNU.

A participação dos Estados-membros no Conselho de Segurança e na Assembleia Geral das Nações Unidas se dá por meio das suas Missões Permanentes junto à Organização em Nova York. Estas, compõem parte da rede diplomática dos Estados ao redor do mundo que é formada por embaixadas, consulados-gerais, consulados e vice-consulados, escritórios e outras delegações em organizações internacionais. Para atuarem nos fóruns da ONU, cada governo nacional indica um Representante Permanente que possui plenos poderes concedidos pelo Chefe de Estado do seu país. O representante permanente goza, conjuntamente ao quadro diplomático da missão, de todos os direitos e imunidades previstos na Convenção de Viena de 1961. Em relação ao seu tamanho e estrutura, assim como os métodos de trabalho para exercer a atividade de representação, variam bastante entre os Estados-membros da ONU.

Estado da arte

Diversos trabalhos buscam explicar porque os Estados contribuem para as operações de manutenção da paz da ONU e, como resultado, uma vasta gama de respostas à pergunta inicial desta tese pode ser identificada na literatura. Não obstante, vale mencionar que são abundantes os estudos de participações em missões singulares sem identificar ideias, conceitos e estruturas

analíticas que possam fornecer respostas para além do caso particular. Além disso, são mais parcimoniosos os trabalhos que analisam o conjunto de contribuições de um Estado para as operações de paz ou que comparam as contribuições de diferentes países.

Dada a enorme variedade explicações encontradas nos estudos de caso de missões singulares, esta tese tomará emprestado a sistematização realizada por Alex Bellamy e Paul Williams de seus principais argumentos. Segundo os autores, estes podem ser divididos de acordo com o tipo de racionalidade mobilizada para explicar a contribuição: políticas; econômicas; de segurança; institucionais; normativas (BELLAMY & WILLIAMS, 2013).

Figura 1 – Racionalidades e inibidores das contribuições às operações de manutenção da paz

Sector	Rationale	Inhibitor
<i>Political</i>	<ul style="list-style-type: none"> • National prestige • Voice in international affairs/UN • Peer pressure • Further other foreign policy goals 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternative priorities • Exceptionalism • Absence of international pressure • Difficult domestic politics • Damage to national reputation • Preference for non-UN solutions
<i>Security</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Resolve regional conflicts • Contribute to global peace • Support a conflict party 	
<i>Economic</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Financial rewards: states, ministries, militaries, individuals, and firms 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposes additional costs
<i>Institutional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gain operational experience • Prevent military involvement in domestic politics • Improve interoperability • Legitimize armed forces 	<ul style="list-style-type: none"> • Military antipathy to UN • No internal incentives for UN peacekeeping
<i>Normative</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Good Samaritan/Humanitarian • Support UN system 	<ul style="list-style-type: none"> • Discomfort with normative agenda • Discomfort with 'robust' peacekeeping

Fonte: BELLAMY & WILLIAMS, 2013, p.423

A revisão dos trabalhos que analisam as contribuições de um país em conjunto ou que comparam diferentes Estados, nos permite identificar que as explicações centradas no nível estrutural são as mais numerosas, enquanto as explicações baseadas na análise da dinâmica política dos processos decisórios nacionais dessas contribuições são mais escassas. Igualmente, é possível observar que os argumentos explicativos das abordagens estruturais possuem dois referenciais teóricos principais: o realista e o liberal.

A abordagem realista fundamenta sua explicação no pressuposto de que a manutenção da paz é um sistema que beneficia as potências médias e os pequenos Estados. De acordo com o argumento realista, potências médias tendem a contribuir com esse sistema, pois ele oferece

uma oportunidade destes Estados se tornarem membros de um clube especial dentro da ONU e de projetarem poder no assimétrico campo da paz e segurança internacional. Já os pequenos Estados tendem a contribuir para compensar a fraqueza do seu poder e existir internacionalmente apesar dos recursos muito limitados, ou seja, ir além da sua própria área geográfica, ainda que em termos simbólicos (NEACK, 1995; FINDLAY, 1996; COOPER, 1997; MALONEY, 2001; KAMMLER, 1997; BERKOK; 2006; THAKUR, 1980; RANA, 1970; KRISHNAMASAMY, 2001, 2003; BULLION, 1997).

A abordagem liberal combina as percepções do construtivismo e da literatura da paz democrática. O que seus autores têm em comum é que consideram os efeitos das normas democráticas, assim como do tipo de regime político sobre a contribuição nacional para a manutenção da paz. Enquanto uma parcela desta literatura baseada considera que as democracias estão mais dispostas a contribuir para as missões de paz da ONU devido: (1) aos princípios de política externa consagrados em seus arranjos legais nacionais e nas normas internacionais por eles ratificadas; (2) ao seu interesse em promover bens públicos globais por meio da cooperação entre democracias dentro de uma organização internacional; (3) ao seu interesse em proteger e promover os valores liberais nos Estados que recebam essas operações (DANIEL et al., 2008; LEBOVIC, 2004; DANIEL & CARAHER, 2006; ANDERSSON, 2002).

Por sua vez, a outra parcela desta literatura considera que os Estados que emergiram de uma transição democrática recente estão dispostos a contribuir com a manutenção da paz para atingir três objetivos. Primeiro, renovar suas credenciais democráticas perante audiência externa e interna, sinalizando que uma mudança sistêmica ocorreu na sua cultura política e que se tornou um parceiro confiável para compromissos credíveis. Neste caso, a contribuição é instrumentalizada por uma estratégia inserção internacional mais ampla. Igualmente, promover e acelerar as reformas internas das instituições domésticas, incluindo as relações civil-militares. Como a arquitetura institucional de um Estado recém saído de um processo de transição são muitas vezes demasiado divididas e fracas para levar a cabo as mudanças internas necessárias, seus governos podem elevar o processo de elaboração de políticas nacionais ao nível internacional para ampliarem o espaço de negociação que necessitam para alcançar uma agenda de reformas. Por fim, proporcionar orçamentos e despesas extraordinários à Defesa e as Forças Armadas (FA) em períodos de incerteza ou restrições financeiras. A contribuição constitui um incentivo à nova fonte de receitas para cobrir salários de militares individuais, apoiar custos operacionais e adquirir equipamentos e armamentos (SOTOMAYOR, 2014).

Antes de passar à apresentação de abordagens centradas na dinâmica política dos processos decisórios nacionais, é necessário ressaltar as principais limitações da maioria dos estudos centrados no nível estrutural. Primeiramente, estas baseiam-se apenas na observação de correlações e não são suficientes para distinguir uma correlação contingente dos efeitos das variáveis independentes sobre a dependente. Em segundo lugar, também não conseguem estabelecer uma relação dialética entre agência e estrutura para compreender a contribuição com a manutenção da paz. De igual modo, não são capazes de explicar as variações de engajamento entre os Estados com regimes políticos e recursos de poder semelhantes. Por fim, são incapazes de explicar os diferentes níveis de contribuições entre sucessivos governos nacionais de um mesmo Estado.

No que se refere às abordagens centradas na dinâmica dos processos decisórios do Estado, prevalecem dois argumentos teóricos para explicar os seus engajamentos na manutenção da paz. O primeiro centra-se na política burocrática e na orientação ideológica do partido ou coalizão no poder. De acordo com esta abordagem, o governo e o setor de relações exteriores impõem as suas preferências no processo de decisão nacional. Isto porque: (1) o chefe de estado e de governo detêm sempre o monopólio constitucional sobre a decisão final do engajamento militar; (2) a burocracia diplomática controla os canais de ação para contribuição com a manutenção da paz. Os exemplos mais famosos do uso destes argumentos são certamente os artigos de Kimberly Marten, *Lending Forces: Canada, India and UN Peacekeeping* e *Lending Forces: Canada's Military Peacekeeping* (MARTEN, 2000; 2006). Segundo a autora, as contribuições dos Estados podem ser explicadas em termos da compatibilidade destas com a cultura organizacional das burocracias de relações exteriores, em termos da tradição e da estratégia de inserção internacional nos níveis bilateral e multilateral, bem como da sua compatibilidade com as preferências políticas do partido ou da coalizão política governante (MARTEN, 2000; 2006).

O segundo argumento fundamenta-se na literatura sobre relações entre civis-militares e no entendimento de que a manutenção da paz é um instrumento militar da política externa. Entretanto, esta vertente parte do pressuposto de que, como apenas as forças armadas são capazes de garantir a sua implementação, estes atores são um poderoso freio na tomada de decisão. O exemplo mais famoso do uso do argumento centrado na questão civil-militar é, por certo, o artigo de Arturo Sotomayor Velázquez, *Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations* (SOTOMAYOR, 2010). Para Sotomayor,

os níveis de engajamento dos Estados se explicam a luz do tipo de doutrina militar utilizada pelas suas forças armadas (orientações externas ou internas) e pelo grau de integração da sua política exterior e de defesa. Mais especificamente, os que tem sua doutrina voltada para o exterior, e cujas políticas são integradas, estariam mais dispostos a contribuir para as missões de paz da ONU. Por outro lado, os Estados com doutrinas orientadas para o cenário doméstico e com políticas não integradas, seriam mais relutantes a contribuir com a manutenção da paz (SOTOMAYOR, 2010).

Objetivos

O objetivo desta tese é contribuir para o desenvolvimento de abordagens explicativas na literatura que analisem os condicionantes domésticos da política externa de manutenção da paz dos Estados. Mais especificamente, esta pesquisa pretende contribuir para o desenvolvimento de explicações baseadas na análise dos seus processos de formulação e tomada de decisão nacional. Para isso, esta tese construirá um modelo analítico e realizará um estudo aprofundado sobre o caso do Brasil, com o objetivo de responder à seguinte questão de pesquisa:

Quais são os principais condicionantes domésticos do Estado brasileiro que influenciaram as suas decisões para o desdobramento tropas nacionais para operações de manutenção da paz da ONU e os seus posicionamentos nos debates do Conselho de Segurança ou na Assembleia Geral da Organização que regulam o sistema de manutenção da paz?

Estrutura dos capítulos

A estrutura da tese é composta de uma introdução, cinco capítulos analíticos e uma conclusão. No primeiro capítulo, ela apresenta as definições, conceitos, teorias e metodologias mobilizados para atingir o objetivo de explicar quais são os condicionantes domésticos da atuação brasileira no sistema de manutenção da paz das Nações Unidas. Mais especificamente, define o entendimento de política externa que permeará toda a pesquisa. De igual modo,

descreve as teorias, os conceitos e as metodologias tomados emprestados da literatura de Análise de Política Externa (APE), com destaque para aquelas relacionadas as suas abordagens teóricas do processo decisório. Além disso, apresenta, de forma sintética, a literatura sobre o papel do legislativo na política externa dos Estados e sobre a teoria da dependência da trajetória. Ainda neste capítulo, identifica a diferenciação entre tipos de contribuição dos Estados para a manutenção da paz desenvolvido por Katharina Coleman (COLEMAN, 2013), assim como as adições a esse modelo propostas por Alex Bellamy e Paul Williams (BELLAMY & WILLIAMS, 2012). Tal diferenciação servirá como referencial para a análise da vertente político-estratégica da política brasileira relativa às suas contribuições com militares, policiais e civis para as missões de paz das Nações Unidas. Por fim, apresenta o modelo analítico desta tese e suas principais hipóteses, assim como o plano de pesquisa que orientou as etapas do estudo e o processo de coleta, tratamento e sistematização dos dados empíricos.

O segundo capítulo examina a arquitetura institucional da política externa brasileira de manutenção da paz. Mais especificamente, ele analisa o seu processo de institucionalização, com a conseqüente definição de suas normas e seus principais atores, com atenção às suas agendas e preferências políticas. De igual modo, analisa as variações e continuidades entre os tipos de contribuições brasileiras para as missões de paz da ONU. Por fim, apresenta os principais atores nacionais da política brasileira de manutenção da paz e as considerações finais deste capítulo.

O terceiro capítulo analisa a experiência brasileira na agenda de manutenção da paz no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, buscando compreender seu posicionamento normativo e doutrinário e os seus condicionantes domésticos. Além disso, investiga como o Brasil interagiu com as dinâmicas do órgão para fazer avançar os seus interesses. Na seção inicial, examina a atuação do país no processo de criação da primeira operação de manutenção da paz da Organização, a UNEF I em 1956, com base na utilização da Resolução *Uniting for Peace*, para contornar a crise vivenciada pelo mecanismo de segurança coletiva previsto na Carta da ONU. Em seguida, examina a atuação do Brasil na aprovação da Resolução 2006 de 1965 da Assembleia Geral da ONU que estabeleceu o seu Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz. A terceira parte estudará os posicionamentos brasileiros nos primeiros anos de funcionamento do então C-33 até a sua retirada do órgão em 1977. Na quarta seção, investiga as posições do país nas sessões anuais de abertura do Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da UNGA entre 1996 e 2018, a partir de um recorte governamental. Por fim, apresenta as considerações finais desse capítulo.

O quarto capítulo examina a trajetória brasileira no Conselho de Segurança das Nações Unidas, buscando compreender o seu posicionamento normativo e doutrinário em relação às operações de manutenção da paz da ONU. Igualmente, analisa como o Brasil tem aproveitado seu status de membro eletivo do CSNU e interagido com a dinâmica política e institucional deste órgão para avançar sua visão e seus interesses ao longo de seus 10 mandatos eletivos no CSNU entre 1946 e 2011. Neste particular, analisará os votos e posições do país em relação à estruturação e renovação dos mandatos de missões de paz, incluindo as que o Brasil contribuiu com tropas, bem como as suas posições nas principais resoluções que tratam de um assunto de influência direta na agenda de manutenção da paz. Por fim, serão apresentadas as considerações finais desse capítulo.

No quinto capítulo, o trabalho analisa os processos decisórios no nível entre 1956 e 2018 que resultaram em respostas positivas da Presidência da República aos convites feitos pelo Secretariado das Nações Unidas para que o Brasil viesse a desdobrar unidades militares em operações de manutenção da paz da Organização. Também examina os processos de ratificação de cada uma dessas decisões presidenciais pelo Congresso Nacional. Além disso, analisa o caso da tomada de decisão nacional para responder ao convite da Organização para o desdobramento de tropas para a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA) que resultou em uma resposta negativa por parte do governo brasileiro em 2018. Por fim, apresenta as considerações finais desse capítulo.

Na conclusão, retoma-se os pontos principais da tese, indicando os resultados encontrados a partir da análise realizada em cada capítulo. Igualmente, apresenta as conclusões deste estudo sobre os condicionantes domésticos da política brasileira de manutenção da paz e debate as limitações do modelo analítico proposto. Por fim, apresenta as principais lacunas deixadas por esta tese que poderão ser preenchidas por novas agendas de pesquisa.

1. TEORIAS, METODOLOGIAS E CONCEITOS

Para responder à questão de pesquisa acerca dos principais condicionantes domésticos da política brasileira de manutenção da paz, o referencial teórico desta tese será a literatura de Análise de Política Externa, com destaque para as suas abordagens focadas no processo decisório. Entretanto, antes de iniciar a apresentação das teorias, conceitos e metodologias que orientarão esta tese em sua análise da política brasileira de manutenção da paz, é necessário estabelecer a definição de política externa que permeará todo o trabalho.

1.1 Elementos de definição e caracterização da política externa

Assim como no caso das operações de paz, não há um consenso estabelecido na literatura acerca de uma definição exaustiva para a política externa. Como demonstrado por Pinheiro e Gonçalves, uma primeira dificuldade para a construção de uma definição consensual reside no fato de que muitos estudiosos confundem epistemologia com ontologia. Em outras palavras, confundem a forma de produzir conhecimento sobre um objeto com a natureza desse objeto, e, conseqüentemente, acabam por definir política externa de acordo com o que é priorizado em suas próprias análises (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020).

Uma segunda dificuldade reside na própria dinâmica do objeto de estudo. A crescente internacionalização da vida e complexificação das relações sociais, política e econômicas contemporâneas, promoveram uma reconfiguração das práticas da política externa. Com efeito, tornou-se ainda mais difícil fixá-la em uma realidade empírica precisa, atemporal e universal, que seria independente do seu contexto. Em função dessas dificuldades, a maioria dos analistas evita abordar o conceito em suas obras e toma o entendimento do conceito pelo leitor ou pela leitora como algo dado (MORIN, 2013).

Tendo em vista os esclarecimentos acerca da sobreposição entre epistemologia e ontologia apresentados anteriormente, é forçoso destacar, no entanto, que estabelecer uma definição de política externa em um trabalho voltado para o seu entendimento, antes de ser um capricho teórico, é uma necessidade analítica. Isto porque cada definição traz consigo determinados pressupostos de ordem ontológica que são essenciais para a construção dos

pressupostos epistemológicos pelo pesquisador para responder a mais tradicional problemática dos estudos de política exterior: Porque um determinado Estado age de determinada maneira através da sua política externa? (CLARKE & WHITE, 1989).

Longe de querer apresentar uma definição que será capaz de esgotar o debate sobre o tema na literatura, este trabalho busca apenas deixar claro para o seu leitor quais são os pressupostos de ordem ontológico utilizados no seu entendimento de política externa. Nesse sentido, toda ação, reação ou inação, discursiva (declaratória) e prática, isolada no espaço-tempo ou repetida, que emana do Estado e é conduzida por autoridades políticas soberanas levando em consideração um contexto que extrapola a sua autoridade soberana, será aqui considerada como a política externa de um Estado.

A definição apresentada não é arbitrária e busca reafirmar, em primeiro lugar, que a política exterior pressupõe tanto a reação, quanto a inação, desde que deliberadas, como formas de ação política. A política externa é aqui compreendida dentro em um contexto relacional entre Estados Nacionais e atores não-estatais no sistema internacional e podem, portanto, contemplar respostas de um Estado particular a um estímulo externo. De igual modo, a inação deliberada, isto é, a decisão de não agir ou não reagir em um contexto relacional, é aqui compreendida como uma manifestação da política externa.

Em segundo lugar, esta definição reafirma que a política externa pressupõe a ação prática e discursiva, como formas de ação política. Nesse sentido, as declarações, discursos, tratados, atividades diplomáticas e, até mesmo, o uso da força, são aqui compreendidos como manifestações da política exterior dos Estados. Isto porque a política externa pode ser implementada através de diversos instrumentos à disposição dos Estados (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020).

Em terceiro lugar, a definição adotada busca reafirmar que esta pressupõe as ações políticas limitadas em termos de espaço-tempo e as que se repetem com frequência em um determinado através de uma estrutura organizada de forma permanente para esta finalidade. Nesse sentido, as ações e reações de política externa podem ser a resultante da vontade da coalizão política no poder ou obedecer às regras preestabelecidas que independem exclusivamente das vontades dos governantes e das autoridades públicas do Estado.

Em quarto lugar, a definição reafirma que a política externa pressupõe uma forma de autorização do Estado. Nesse sentido, as ações e reações de política exterior são aqui

compreendidas como as que receberam a chancela normativa de uma autoridade pública que garante o sentido de autoridade do Estado, isto é, de um sujeito de direito internacional, na sua condução (MILANI & PINHEIRO, 2013). Com efeito, a atuação política de atores não estatais-domésticos, como empresas, Organizações Não-Governamentais (ONGs), movimentos sociais, *think tanks*, e fundações, só poderiam ser consideradas como manifestações da política externa, na medida em que recebem alguma forma de autorização estatal. Caso contrário, estas devem ser entendidas exclusivamente como ações internacionais de atores não estatais (MILANI & PINHEIRO, 2013).

Em quinto lugar, a definição adotada busca reafirmar que a política externa pressupõe em sua condução uma dimensão que extrapola a soberania territorial do Estado produtor da ação política. Nesse sentido, as ações e reações, apesar de emanarem do Estado, não podem ser conduzidas ignorando a conjuntura internacional. Isto porque, a política externa exige em cada passo prévio, uma análise, em cada conjuntura, das oportunidades oferecidas pelo momento internacional (LAFER, 1993).

Apresentados os pressupostos de ordem ontológica, podemos então afirmar que a definição de política externa aqui adotada a caracteriza como uma política pública *sui generis* (MILANI, 2015). Para entender o que são políticas públicas, Patrick Hassenteufel oferece um esclarecimento sobre os três sentidos do conceito de *política* (HASSENTEUFEL, 2011). A primeira definição (*polity*, da língua inglesa), derivou do grego *polis* e *politeia* no sentido de assunto público, ou seja, de uma comunidade de cidadãos livres e autônomos politicamente organizados dentro da cidade-Estado. A esse respeito, o autor destaca que:

A política é uma forma de poder que tem a especificidade de se apoiar no monopólio da coerção física legítima (da qual as autoridades públicas dependem para agir) e de ser exercida sobre uma comunidade, com o objetivo de prevenir conflitos e impor regras de convivência. Nas sociedades ocidentais contemporâneas, a política é encarnada pelo conjunto de instituições e atores que formam o Estado (HASSENTEUFEL, 2011, p.7, tradução nossa⁶).

A segunda definição (*policy*, da língua inglesa) refere-se a um conjunto de ações, reações e inações, verbais (declaratórias) e não verbais, alguns pontuais, outras repetidas, realizadas por um ator coletivo ou individual (MORIN, 2013). Esse ator pode ser estatal, no

⁶ O texto no idioma original é: “Le politique est une forme de pouvoir qui présente la spécificité de reposer sur le monopole de la coercition physique légitime (sur laquelle s’appuient les autorités publiques pour agir) et de s’exercer sur une collectivité, dans le but d’empêcher les conflits et d’imposer des règles de vie commune. Dans les sociétés occidentales contemporaines, le politique est incarné par l’ensemble des institutions et des acteurs formant l’État”.

primeiro sentido do termo (uma autoridade pública ou um governo soberano) ou não-estatal (HASSENTEUFEL, 2011).

A terceira definição (*politics*, da língua inglesa) refere-se à dinâmica entre atores individuais ou coletivos para a posse do poder político (HASSENTEUFEL, 2011). A execução da política é a utilização de recursos, quaisquer que sejam, em determinadas circunstâncias, com o objetivo de determinar o resultado (*outcome*, da língua inglesa) da *policy* (ARON, 1962).

O conceito de políticas públicas combina, portanto, o primeiro e o segundo sentido do conceito de política apresentado por Hassenteufel: são o conjunto de ações, reações e omissões, verbais (declaratórias) e não verbais, alguns pontuais, outras repetidas, realizadas por uma ou mais autoridades públicas, ou governo soberano. Em outras palavras, são as *policies* da polity (HASSENTEUFEL, 2011). Mais especificamente, o adjetivo "público" enfatiza a centralidade do Estado, em oposição à esfera privada. A política pública pressupõe, portanto, uma forma de autorização do Estado dada por uma autoridade pública por meio de um selo de autorização institucional, judicial e política (MILANI & PINHEIRO, 2013). No que diz respeito às autoridades públicas, Patrick Hassenteufel sublinha que:

Legalmente, diz-se que uma autoridade é pública quando detém o poder estatal sobre nacionais localizados em um território definido, no qual suas decisões são obrigatórias. As autoridades públicas são, portanto, o governo, os ministérios, as administrações, o parlamento, as autoridades locais e os organismos de direito público (HASSENTEUFEL, 2011, p.8, tradução nossa⁷).

Igualmente, o adjetivo público enfatiza a centralidade dos governantes, como autoridade política soberana concreta, em oposição ao Estado na condição de autoridade soberana abstrata. Com efeito, enquanto a política pública pressupõe a politização da ação estatal. Isto é, presume negociações, disputas e acordos entre atores domésticos com interesses distintos que buscam influenciar os governantes a conferirem um selo de autorização institucional, judicial e política em favor de um determinado curso de ação (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020). A política de Estado pressupõe que a política governamental é orientada por interesses nacionais que são permanentes, isto é, que são impermeáveis a dinâmica partidária e suas mudanças conjunturais (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020). Essa diferenciação, no entanto, não impede que se admita que algumas diretrizes de uma política pública possam, por constitucionalização ou

⁷ O texto no idioma original é: “ Juridiquement, une autorité est dite publique quand elle détient la puissance étatique sur des ressortissants situés dans un territoire délimité, sur lesquels ses décisions s’imposent. Sont donc des autorités publiques le gouvernement, les ministères, les administrations, le Parlement, les collectivités territoriales, les organismes à statut de droit public”.

tradição, se transformar em políticas de Estado (MILANI & PINHEIRO, 2013). Do mesmo modo, a identificação de que uma diretriz se consolidou como política de Estado, não nega o fato de que, sua origem reside em uma política governamental (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020).

Entretanto, o adjetivo público não deve ser confundido com a democratização dos canais de participação na tomada de decisão da política governamental. Estar inserida em um regime que permite o debate público sobre a ação do Estado, o amplo acesso à informação e que garante mecanismos de representação popular, são apenas as condições para que uma política pública possa ser caracterizada como democraticamente orientada. Entretanto, ainda que não seja democrática em sua formulação, isto é, ainda que os canais de participação popular sejam mínimos, ou mesmo inexistentes, uma política não deixa de ser pública em sua natureza. Conforme demonstraram Leticia Pinheiro e Fernanda Gonçalves:

Não resta dúvida de que a democracia estimula a emergência de novos *stakeholders* (partes interessadas) e, dessa forma, intensifica a politização do processo de formulação e implementação das políticas públicas, inclusive da política externa, mas ela não é uma pré-condição para a existência de um debate a seu respeito (Romanzini Júnior, 2014) Esse debate pode regulado ou não, pode ser amplo ou restrito, pode, enfim, ocorrer entre o Estado e a sociedade, ou apenas no seio das instâncias governamentais (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020, p.117).

Além disso, entender a política externa como uma política pública não significa negar que esta possui especificidades em relação as demais políticas governamentais. Nesse sentido, o adjetivo “*sui generis*” enfatiza, em primeiro lugar, que é a passagem do interno para o externo, ou deste para o interno, que confere à política exterior sua especificidade como política pública (RUSSEL, 1990). Isto porque, a autoridade pública ou governo soberano que a conduz tem controle restrito sobre seu resultado, uma vez que este depende de fatores que estão além do limite territorial de sua soberania (MILANI & PINHEIRO, 2013; MORIN, 2013).

A política externa é, portanto, assim como as demais políticas públicas do Estado, influenciada pelas coalizões políticas no poder e pelas negociações, disputas e acordos entre uma pluralidade de atores individuais e grupos de atores, representantes de interesses diversos, no âmbito da dinâmica política interna de seu processo de tomada de decisão (SALOMÓN & PINHEIRO, 2013; MILANI E PINHEIRO, 2013; LIMA, 2013; MILANI, 2013). Entretanto, a política exterior é, em escala qualitativamente superior às demais ações estatais, influenciada por uma série de fatores sistêmicos (segurança internacional e novas ameaças, comércio

exterior e desenvolvimento econômico, integração regional e experiência multilateral) que estão além do limite territorial da soberania do Estado (SALOMÓN & PINHEIRO, 2013; MILANI E PINHEIRO, 2013; LIMA, 2013).

À passagem do interno para o externo ou deste para o interno, a tese adiciona a dimensão multissetorial como o segundo fator que confere à política exterior sua especificidade como política pública em relação às demais políticas públicas do Estado. A política externa inclui, portanto, a passagem do plano nacional para o internacional, e vice-versa, de um conjunto de políticas setoriais do Estado: defesa e segurança nacional, desenvolvimento econômico (agricultura, serviços e indústria), educação, saúde, mobilidade urbana, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, assistência social, segurança pública. Conseqüentemente:

Em princípio, toda ação política deve ser pensada como potencialmente constitutiva da agenda da política externa de um país, a despeito de seu aparente distanciamento do universo das relações internacionais (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020, p.29).

Findada a definição de política externa que permeará toda a tese, passaremos então para uma sintética apresentação da literatura de Análise de Política Externa. Neste particular, serão apresentadas as suas abordagens teóricas do processo decisório mobilizadas por esta tese para atingir o seu objetivo geral de explicar quais são os condicionantes domésticos da política brasileira de manutenção da paz.

1.2 Análise de Política Externa (APE)

Considerada uma subárea localizada na interseção entre a Ciência Política e as Relações Internacionais, a APE começou a se formar geográfica e temporalmente no mundo anglo-saxão nos anos 1950. Conforme demonstrado por Leticia Pinheiro e Fernanda Gonçalves:

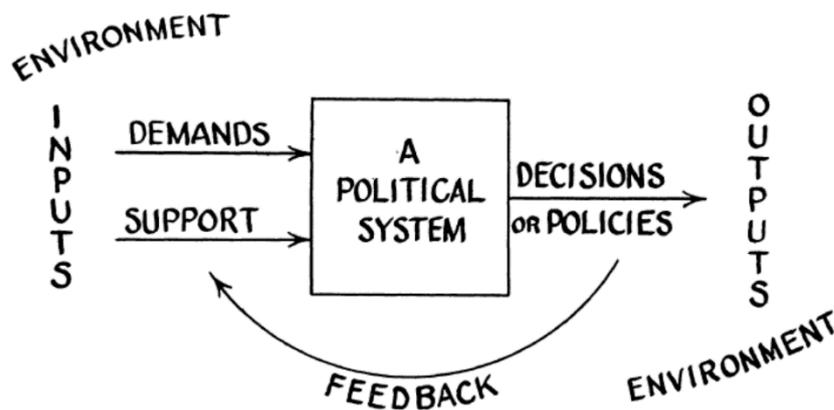
A inspiração acadêmica para esse caminho pode ser atribuída ao cientista político David Easton (1953), que, embora não tenha se dedicado ao estudo da política externa, teve atuação decisiva em seu desenvolvimento ao propor o conceito de sistema político (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020, p.29).

Neste particular, Easton estava convencido de que a política poderia ser compreendida como um sistema mais ou menos complexo de ação. Conseqüentemente, o autor defendia que a teoria geral dos sistemas, desenvolvidas nas ciências naturais a partir dos trabalhos do biólogo

austríaco Ludwig Von Beralanffy no começo dos anos 1950, poderia ser utilizada como nas ciências políticas. Isto porque ela oferecia um dispositivo de organização que é suficientemente amplo e flexível para abranger os principais processos e interações envolvidas na produção da ação política.

Para Eaton, a abordagem sistêmica por si só não poderia explicar a ação política, mas ajudaria o analista a construir explicações, estabelecendo o conjunto de variáveis envolvidas e as possíveis interações entre elas. Convencido de que a ação dos Estados não se produz no vácuo e são os resultados gerados pelo sistema político, o autor afirma que estas são condicionadas por fatores externos ao sistema, ou seja, pelos subsídios oferecidos a ele pelo ambiente no qual ele opera.

Figura 2 – A abordagem sistêmica de David Easton



Fonte: EASTON, 1957, p.384

Fortemente influenciados por Easton, Richard Snyder, em coautoria com Henry Bruck e Burton Sapin, publicou em 1954 no periódico *Organizational Behavior Section* da Universidade de Princeton, em Nova Jérsei, a monografia *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Esta contribuição é considerada por muitos especialistas como o marco fundador do campo de Análise de Política Externa (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020). Segundo os autores, a abordagem mais eficaz para analisar a política internacional e encontrar maneiras de compreender os determinantes complexos da ação de política externa é focar a análise no nível de qualquer Estado. Neste particular, defendem, como ponto de partida, uma abordagem centrada nos processos de tomada de decisão que são, simultaneamente, singulares a cada Estado e geral a todos eles (SNYDER ET AL., 1954). Isto porque, os autores entendem que as ações de política externa são, antes de tudo produto de decisões que são processadas dentro dos Estados (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020).

Snyder Bruck e Sapin buscaram explicar a política externa dos Estados por meio dos fatores que configuram a ação tomada pelos decisores. Estes, por sua vez, são atores individuais ou coletivos cujos atos oficiais são, para todos os efeitos, atos do Estado (SNYDER et al., 1954). Para os três estudiosos estadunidenses, a ação de política externa é a resultante de uma série de decisões desses atores e o modo pelo qual elas são tomadas pode afetar, substantivamente, o seu conteúdo (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020).

Ao enfatizarem o processo decisório como unidade de análise primordial da ação de política externa dos Estados, os autores forneceram uma maneira de organizar os seus condicionantes a partir dos decisores. Estes, por sua vez, operam em uma dupla configuração a partir da definição que fazem da situação particular com a qual tem que lidar, isto é, de acordo com o modo o qual a percebem e com os seus interesses e objetivos. É através da ação tomada pelos decisores que esses fatores se relacionam e permitem o entendimento dos condicionantes da política externa (SNYDER et al., 1954).

Em que pese seu surgimento no pós-Segunda Guerra Mundial, foi a partir do contexto da Guerra do Vietnã (1965 – 1975) que a APE ganhou maior visibilidade na academia estadunidense e foi progressivamente ganhando a atenção de estudiosos da política externa ao redor do mundo. Valendo-se das revoluções epistemológicas em curso nas disciplinas de Ciência Política, Psicologia, Sociologia e Economia, assim como na literatura sobre políticas públicas, a APE teve como objetivo:

Compreender como determinados aspectos de fenômenos sociais específicos e observáveis, cada um a seu tempo e com relação a um acontecimento particular, influenciavam a construção da uma diretriz de política externa (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020, p.29).

Com metas mais modestas, mas lançando mão de abordagens teórico-metodológicas multidisciplinares, a APE buscou produzir teorias de médio alcance a partir da abertura da caixa preta do Estado. Este movimento resultou no reconhecimento da política externa como produto da dinâmica de poder no nível dos Estados e como uma arena de disputa entre agentes políticos (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020). Essa abordagem, rompia com o entendimento predominante na literatura de que a política exterior consistia em um domínio da política dos Estados distinto dos demais que era movido exclusivamente pelo interesse nacional e pela razão de Estado (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020). Igualmente, ela permitia ir além do entendimento de que a política externa seria regida por leis objetivas que teriam suas raízes na natureza humana. Em outras palavras, ela seria imune às preferências humanas, e deveria ser

entendida a partir de uma teoria racional geral que refletiria, por mais imperfeita e unilateral que seja, essas leis objetivas (MORGENTHAU, THOMPSON & CLITON, 1948).

Rompendo com uma teoria do ator geral para se fundamentar em uma teoria do ator específico (HUDSON, 2005), a Análise de Política Externa começou a se constituir, do ponto de vista teórico-metodológico, como um campo de estudos próprio, localizado na interseção entre a Ciência Política e as Relações Internacionais. Com base nas contribuições desses dois campos de estudo, a APE desenvolveu teorias que enfatizam a abordagem do ator específico e buscam construir relações causais entre a ação externa dos Estados e o seu processo de formulação.

No desenvolvimento destas teorias, os autores da APE encontraram a influência de uma grande variedade de fatores complexos na política externa dos Estados. Por um lado, estes estariam relacionados tanto com os seus contextos nacionais, quanto com os externos. Por outro lado, estariam relacionados com os agentes e as estruturas constitutivas do processo decisório das políticas exterior no nível estatal. Com efeito, a APE também entrou em um rico debate interno acerca dos seus pressupostos epistemológicos enquanto um campo de estudos próprio. Neste particular, os autores da APE tiveram de enfrentar dois importantes debates epistemológicos acerca da política externa dos Estados: sobre os níveis de análise e sobre agência e estrutura.

O conceito de níveis de análise é utilizado para designar a forma como as teorias de APE organizam os diversos fatores explicativos da ação de política externa a partir dos contextos externo e interno dos Estados. Apesar do debate entre teorias baseadas em micro ou macro perspectivas já ser considerado um clássico nas Ciências Sociais, a inspiração acadêmica para esta discussão na literatura de APE pode ser atribuída ao cientista político estadunidense Kenneth Waltz. Em seu livro de 1959, *Man, the State and War*, Waltz explica as causas da guerra distinguindo três níveis (ou “imagens”): o indivíduo, o estado e o sistema internacional, demonstrando que em cada um deles poderiam ser encontradas causas que levam a conflitos internacionais (WALTZ, 1959).

No entanto, o uso do conceito foi inaugurado pelo cientista político estadunidense David Singer através da publicação, em 1961, de seu artigo *The Level-of-Analysis Problem in International Relations* que ajudou a disseminar o conceito. Para Singer, haviam dois níveis de análise capazes de explicar a ação de política externa dos Estados, do Estado e do sistema internacional, e caberia então ao pesquisador optar por um deles em seu estudo. Usando as

projeções cartográficas como referência, ele afirma que ao fazer a opção por um dos níveis, o analista valoriza um aspecto da realidade em suas explicações e, conseqüentemente, negligencia outro. Entretanto, isso não significa que a teoria desenvolvida com base nessa escolha seja menos consistente ou rigorosa. Com efeito, Singer destaca que o mais importante, não seria o nível de análise escolhido, mas as justificativas que fundamentaram a escolha do pesquisador por um deles em detrimento de outro (SINGER, 1961).

Partindo da divisão clássica da literatura de APE dos níveis de análise em três, isto é, o indivíduo, o Estado e o sistema internacional, pode-se afirmar que:

Os estudos que privilegiam o **nível de análise do indivíduo** enfatizam explicações que identificam, nos líderes e nos decisores, os papéis centrais para a formulação da política externa. Assim analisam suas percepções, a forma como interagem em grupos, suas crenças e seus valores em busca de explicações para a política externa do Estado. Já as abordagens que enfatizam o **nível de análise do Estado** dão ênfase aos fatores internos que contribuem para a formulação da política externa de um país e se concentram, portanto, em analisar como grupos de interesse, opinião pública, burocracias, relações entre os poderes executivo e legislativo, regime político, eleitores (*constituency*), condições econômicas, história, cultura, recursos naturais, entre outros fatores internos, influenciam o comportamento do país no nível internacional. O **nível do sistema internacional**, por sua vez, é mais abrangente e busca analisar a interação entre os atores no âmbito externo, explorando, por exemplo as relações bilaterais, regionais e multilaterais, a distribuição de poder no nível internacional e a capacidade relativa de cada Estado, ou seja, seus recursos materiais comparados aos demais países (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020, p.57).

Até a década de 1970, o dogmatismo e a ortodoxia na literatura de APE defendiam a distinção estrita entre o doméstico e o internacional para produção de explicações sobre a política externa dos Estados. De igual modo, percebiam a integração desses níveis de análise como uma violação do imperativo de consistência teórica (MORIN, 2013). Peter Gourevitch foi um dos primeiros a romper com esse entendimento e a advogar pela integração entre eles. Segundo o autor, o sistema internacional não deve ser compreendido apenas como uma consequência das políticas e estruturas nacionais, mas também como uma de suas causas. Portanto, o autor defendeu que:

As relações internacionais e as políticas nacionais estão tão inter-relacionadas que devem ser analisadas simultaneamente, como conjuntos (GOUREVICH, 1978, p.911, tradução nossa⁸).

⁸ O texto no idioma original é: “les relations internationales et les politiques nationales sont si interreliées qu’elles devraient être analysées simultanément, comme des ensembles”.

Inspirados pela proposição feita por Peter Gourevitch, diversos pesquisadores vinculados à tradição da APE passaram, então, a considerar, em seus estudos da política externa as possíveis interações entre os diferentes níveis de análise (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020). Atualmente, a tendência nas pesquisas de APE é integrar os níveis de análise e identificar a multiplicidade de fatores que configuram a decisão da ação de política externa dos Estados. Conforme demonstrado por Leticia Pinheiro e Fernanda Gonçalves:

No campo da APE é muito comum que se estudem fenômenos utilizando conjuntamente diferentes níveis de análise – considerados complementares – na produção de explicações das causas dos eventos (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020, p.59).

Por sua vez, o debate sobre agência e estrutura remete a um debate clássico das Ciências Sociais e, conforme resumido por Christopher Hill, refere-se à questão do primado de um desses elementos na explicação da política externa dos Estados (HILL, 2003). De um lado, estão as teorias baseadas no pressuposto de que a ação humana é moldada por estruturas sociais pré-existentes, que são regidas por um conjunto de normas e/ou leis que são distintas entre elas. De um outro lado, estão as teorias fundadas no entendimento de que esses elementos socioculturais pré-existentes são moldadas pela agência humana, que goza de uma certa autonomia.

Na literatura de APE, este debate se apresentou a partir de um paralelo com o dos níveis de análise (ALDEN & ARAN, 2012; MORIN, 2013; HUDSON, 2014). Desse modo, a maioria das teorias que privilegiam explicações sistêmicas na bibliografia costumam localizar-se mais próximas dos autores que consideram que o estudo da estrutura deve preceder o dos agentes. Por outro lado, as teorias que favorecem a abordagem centrada no nível doméstico dos Estados estão mais próximas dos que consideram que o estudo das agências deve ter precedência. Entretanto, vale destacar que esse paralelo é limitado na medida em que negligência que agentes e estruturas podem ser encontrados nos diferentes níveis de análise da política externa. Conforme definido por Leticia Pinheiro e Fernanda Gonçalves:

Por estruturas podemos entender o sistema internacional em que os Estados (agentes) atuam, as burocracias nas quais e por meio das quais os indivíduos (agentes) operam e, até mesmo, o núcleo familiar do qual os agentes se originam e o qual também ajudam a constituir. Agentes e estruturas existem nas mais diversas formas, variando suas respectivas capacidades de condicionar, determinar ou mesmo constituir uns aos outros (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020, p.60).

Além disso, não se deve negligenciar a dimensão sociológica dos Estados que são, simultaneamente, agentes da política externa, por um lado, em oposição às estruturas pré-

estabelecidas do sistema internacional. Por outro lado, são estrutura (estrutura jurídico-política) desta política, em oposição à agência de indivíduos, grupos sociais e classes sociais no âmbito da arena decisória da política exterior dos Estados nacionais.

Como resultado desse rico debate acerca dos pressupostos epistemológicos da política externa, é correto afirmar que a APE se constituiu como um campo de estudos comprometido com explicações multicausais. Mais especificamente, compromete-se com análises que abrangem múltiplos níveis e condicionantes relacionados à estrutura e à agência humana. Nas seções seguintes, serão apresentados modelos de análise capazes promover uma abordagem multidisciplinar e integrativa da política externa que serão referência para a construção do modelo analítico desta tese.

1.2.1 Processo decisório: abordagens teóricas da Análise de Política Externa

1.2.1.1 Modelo do Comportamento Organizacional e da Política Burocrática

Uma das mais interessantes contribuições teóricas para o estudo do processo decisório da política externa são os modelos conceituais do *Comportamento Organizacional* e da *Política Burocrática* de Graham Allison. Buscando explicar o comportamento dos governos estadunidense e soviético na crise dos mísseis de Cuba em 1962, Allison desenvolveu esses dois modelos explicativos com a ajuda de um grupo de pesquisa sobre burocracia. Em 1969, ele apresentou esta contribuição pela primeira vez no artigo *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* publicado na revista *American Political Science Review*. Esta abordagem teórica foi aprofundada pelo autor em sua dissertação, publicada em 1971 sob a forma de um livro com o título *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. O livro foi atualizado pelo autor em 1999, com a ajuda de Philip Zelikow, à luz dos arquivos que foram divulgados pelos governos dos EUA e da Rússia após a Guerra Fria.

A contribuição teórica desenvolvida por Graham Allison busca fornecer uma contribuição à abordagem hegemônica à época, denominada por ele de *Modelo do Ator Racional*. Segundo Allison, esse modelo está baseado na aplicação da teoria da escolha racional para o estudo de processos decisórios. Com efeito, compreende a dinâmica política como uma

seleção entre alternativas dadas, cada qual com consequências determinadas, tendo em vista um objetivo a ser alcançado pelo Estado. De acordo com esta teoria, o tomador de decisão necessariamente seleciona a alternativa cujos efeitos são preferidos em função de utilidade do agente, que busca sempre maximizar a utilidade esperada dos seus interesses. Nesse sentido, na medida em que identifica o objetivo dos agentes, seria possível prever quais ações serão tomadas para alcançá-lo, através do cálculo da maneira mais razoável para o tomador de decisão atingi-lo.

Nesse sentido, Allison demonstra que o modelo do ator racional pensa a política externa como a ação das nações enquanto um ente unitário. Igualmente, ele tem como pressupostos que a política exterior reflete respostas calculadas aos desafios estratégicos enfrentados pelos Estados no sistema internacional. De forma mais precisa, essas são oferecidas por governos nacionais que operam sob a lógica da escolha racional que seleciona, entre as alternativas possíveis, o curso de ação para maximizar os ganhos e reduzir as perdas para os interesses do Estado. Para produzir inferências sobre o comportamento externo dos Estados, o modelo deve buscar mostrar qual objetivo o governo estava perseguindo quando decidiu por um determinado curso de ação. Além disso, deve demonstrar como este fez a escolha mais razoável diante das alternativas existentes e das suas consequências determinadas, dado os interesses nacionais e o problema estratégico enfrentado naquele contexto.

Conforme destaca Graham Allison, os principais conceitos que o do modelo do ator racional tem em mente para a produção de explicações sobre as ações de política externa dos Estados são:

1. *Metas e Objetivos.* Os interesses e valores do agente são traduzidos em uma função de 'pagamento' ou 'utilidade' ou 'preferência', o que representa a conveniência ou utilidade de conjuntos alternativos de consequências. No início do problema de decisão, o agente tem uma função do *payoff* que classifica todos os conjuntos possíveis de consequências em termos de seus valores e objetivos. Cada conjunto de consequências também conterà uma série de efeitos colaterais. Entretanto, no mínimo, espera-se que o agente seja capaz de classificar em ordem de preferência cada conjunto possível de consequências que possam resultar de uma determinada ação. [...]
2. *Alternativas.* O agente racional deve escolher entre um conjunto de alternativas apresentadas diante dela ou hm em uma situação particular. Na teoria da decisão, estas alternativas são apresentadas como árvore de decisão. As alternativas de ação podem incluir mais do que um simples ato, mas a especificação de um curso de ação deve ser suficientemente precisa para diferenciá-lo de outras alternativas. [...].

3. *Consequências*. A cada alternativa é anexado um conjunto de consequências ou resultados de escolha que surgirão se essa alternativa em particular for escolhida. [...]

4. Escolha. A escolha racional consiste simplesmente em selecionar aquela alternativa cujas consequências são as mais altas na função do *payoff* do tomador de decisão (ALLISON & ZELIKOW, 1999, p.18, tradução nossa⁹).

Mais especificamente, Allison afirma que, ao identificar os objetivos, as alternativas, as consequências e as escolhas de um governo nacional unitário face à um desafio estratégico no sistema internacional, o analista do modelo do ator racional terá ao seu dispor o conjunto de variáveis necessárias para produzir explicações sobre as ações de política externa dos Estados. Isto porque, previsões sobre o que uma nação fará ou teria feito em termos de sua política externa são geradas pelos teóricos do modelo do ator racional a partir do cálculo da escolha racional a se fazer em uma determinada situação, dados os objetivos da nação, as alternativas de curso de ação existentes, as consequências determinadas para cada alternativa.

Em termos de proposições, Graham Allison apresenta dois modelos conceituais alternativos ao *Modelo do Ator Racional*, denominados por ele de *Modelo do Comportamento Organizacional* e *Modelo da Política Burocrática*, que fornecem bases importantes para explicações e previsões mais precisas sobre a ação dos Estados em suas políticas externas. Esses dois modelos têm em comum o entendimento de que pensar o Estado como um agente unitário e racional, assim como fazem os teóricos do *Modelo do Ator Racional*, acaba por negligenciar vários fatores críticos das estruturas de tomada de decisão altamente diferenciadas entre os Estados no sistema internacional. Igualmente, esses dois modelos têm em comum o entendimento que as ações de política externa dos Estados são o resultado inumeráveis ações menores, e muitas vezes conflitantes, de indivíduos em vários níveis de organizações à serviço de uma variedade de concepções apenas parcialmente compatíveis de interesses nacionais, interesses organizacionais e objetivos políticos.

⁹ O texto no idioma original é: “1. *Goals and Objectives*. The interests and values of the agent are translated into a ‘payoff’ or ‘utility’ or ‘preference’ function, which represents the desirability or utility of alternative sets of consequences. At the outset of the decision problem, the agent has a payoff function which ranks all possible sets of consequences in terms of her or his values and objectives. Each bundle of consequences will also contain a number of side effects. Nevertheless, at a minimum, the agent is expected to be able to rank in order of preference each possible set of consequences that might result from a particular action. [...] 2. *Alternatives*. The rational agent must choose among a set of alternatives displayed before her or hm in a particular situation. In decision theory, these alternatives are presented as decision tree. The alternative courses of action may include more than a simple act, but the specification of a course of action must be sufficiently precise to differentiate it from other alternative. [...]. 3. *Consequences*. To each alternative is attached a set of consequences or outcomes of choice that will ensue if that particular alternative is chosen. [...] 4. *Choice*. Rational choice consists simply of selecting that alternative whose consequences rank highest in the decision maker’s payoff function”.

O modelo do comportamento organizacional de Graham Allison é diretamente inspirado pela pesquisa Herbert Simon sobre racionalidade limitada e a pesquisa de James March sobre organizações. Esse modelo concebe o governo como um conglomerado de organizações que tem interesses, recursos, capacidades, culturas e procedimentos próprios, e compreende as ações de política externa dos Estados como o resultado de um processo organizacional. Em outras palavras, o ator principal neste modelo, não é uma nação ou um governo unitário, mas um conjunto de organizações burocráticas que funcionam de acordo com rotinas estabelecidas para a tomada de decisão.

Mais especificamente, Allison aponta que, em termos tomada de decisão, as burocracias costumam adotar duas estratégias principais para cumprir seu mandato e gerenciar as situações complexas com os quais têm de lidar em suas rotinas. Para o melhor entendimento destas duas estratégias, esta tese tomou como referencial teórico as diferenciações entre Regras Burocráticas e Cultura Burocrática desenvolvidos por Alex Bellamy e Paul Williams (BELLAMY & WILLIAMS, 2013a; 2013b) a partir do estudo de Michael Barnett e Martha Finnemore (BARNETT & FINNEMORE, 1999; 2004) sobre burocracias internacionais. Por *Regras Burocráticas* os autores compreendem os procedimentos operacionais padronizados (podendo ser formais ou informais e ter variados níveis de formalização) que permitem uma burocracia realizar o seu papel de maneira eficiente e que delinea as maneiras apropriadas e inapropriadas de responder problemas (BELLAMY & WILLIAMS, 2013b, p. 429). Por sua vez, a *Cultura Burocrática* engloba a cultura organizacional própria fomentada pelas burocracias que molda a maneira como seus funcionários veem o mundo e entendem os problemas que confrontam. Essa cultura, na maioria das vezes, não está descrita em procedimentos operacionais padrão e não necessariamente está em consonância com a cultura estratégica predominante no país, pois as burocracias podem, por exemplo, priorizar os interesses da organização (BELLAMY & WILLIAMS, 2013b, p. 430).

Feito este aparte, Allison afirma que a primeira dessas estratégias é o processo de descentralização. Nesta primeira estratégia, a organização burocrática torna-se um conglomerado organizacional formado por várias subunidades organizacionais que são independentes umas das outras. Quando é exigido da organização que uma decisão seja tomada, esta tarefa é automaticamente dividida entre essas subunidades organizacionais independentes, de acordo com uma divisão organizacional do trabalho burocrático. Conseqüentemente, a decisão final da organização torna-se a resultante das pequenas decisões que são tomadas por

essas subunidades organizacionais independentes a partir da *Cultura Burocrática* enraizada na organização para perceber um determinado problema que confronta.

O modelo organizacional de Graham Allison sugere que a segunda estratégia adotada pelas organizações burocráticas para gerenciar as suas rotinas decisórias é a adoção de procedimentos operacionais padrão. Nesta segunda estratégia, a organização burocrática torna-se um corpo unitário que executa rotinas burocráticas com base em procedimentos operacionais padronizados que, por sua vez, definem, a partir de normas ou da tradição, a conduta que uma unidade organizacional deve seguir no caso de uma determinada situação. Consequentemente, quando é exigido da organização que uma decisão seja tomada, esta tarefa é muitas vezes assimilada a uma situação já abordada nas orientações dos procedimentos operacionais padronizados e as respostas prescritas nos SOPs são automaticamente implementadas. Cada situação é interpretada e tratada como se fosse um evento que a unidade burocrática havia realmente antecipado. Este *modus operandi* reduz o tempo de resposta e permite com que alguns aspectos da tomada de decisão por parte da organização possam ser planejados com antecedência. Por outro lado, os SOPs tornam as organizações burocráticas mais rígidas e mais resistente a mudanças. Por fim, Allison afirma que, embora as práticas dos ministérios das relações exteriores também possam ser extremamente padronizadas, as forças armadas são ainda mais dependentes dos SOPs. Isto porque, as forças armadas são organizações hierárquicas e disciplinadas que estão constantemente em treinamento para que possam oferecer pronta respostas à diferentes cenários possíveis.

Em síntese, o modelo do comportamento organizacional considera que os governos percebem problemas por meio de sensores organizacionais, definindo alternativas e calculando as consequências à medida que as organizações processam a informação. Cada organização percebe problemas, processa informações e executa uma série de ações de acordo com suas competências, seguindo as diretrizes da política nacional. Assim, o poder para tomar decisão sobre uma determinada questão da agenda de política externa é fracionada. Como os problemas que afetam a nação superam as jurisdições e competências de várias organizações, é necessário que exista coordenação. Nesse modelo, portanto, a ação do governo decorre da escolha dos líderes governamentais com base em informações fornecidas pelas organizações. Desse modo, o poder explicativo desse modelo se dá por meio da análise das estratégias mobilizadas pelas organizações burocráticas para cumprirem seus mandatos e gerenciarem as situações complexas com os quais têm de lidar em suas rotinas.

Por sua vez, o modelo da política burocrática de Graham Allison foca na política governamental, isto é, nas barganhas, negociações e disputas, no interior do aparato do Estado. O modelo conceitua o aparato governamental como um quadro descentralizado e pluralista dentro do qual vários atores individuais interagem. Neste jogo burocrático, o chefe de estado não exerce o monopólio do poder e geralmente se abstém de concluir um debate arbitrariamente, isto porque, ele é considerado como um ator adicional, *primus inter pares*, que defende a sua própria visão e os seus interesses frente a outros atores. Além disso, os diferentes atores não são concebidos como partes de uma estrutura organizada de acordo com uma divisão funcional e bem definida do trabalho, mas como membros de um aparato governamental no qual seus domínios de política se sobrepõem parcialmente. Como resultado dessas sobreposições, os jogadores devem negociar um com o outro para defenderem seus pontos de vista e seus próprios interesses contra outros jogadores e garantirem que as ações do governo reflitam as suas preferências e os seus interesses. Igualmente, as diferentes unidades em um jogo burocrático não são necessariamente organizações burocráticas inteiras. Os atores em disputa podem ser grupos específicos no interior das organizações, unidades no mesmo nível hierárquico de uma organização e até mesmo o que Allison chama de “índios” e “chefes”, isto é, indivíduos em diferentes níveis de uma mesma organização.

De acordo com o modelo da política burocrática, as ações de política externa dos Estados não são caracterizadas nem como o resultado de escolhas racionais de atores unitários, nem como o resultado de um processo organizacional, mas como a resultante de jogos políticos entre atores no topo do aparato do Estado. Em outras palavras, a política externa é compreendida como o resultado de um jogo político de barganha, negociações, compromissos, coalizões e competições protagonizado por indivíduos que ocupam cargos importantes nas organizações burocráticas e altos funcionários do governo. Consequentemente, a decisão de política externa que resulta de um jogo burocrático não é compreendida como um simples reflexo da preferência dos atores mais poderosos no âmbito do processo decisório ou até mesmo como um reflexo da preferência de qualquer um dos atores, mas como um mínimo denominador comum entre o conjunto de atores. Neste particular, Allison destaca que, ainda que todos os atores individuais atuem racionalmente no processo de barganha, o resultado de sua interação pode parecer irracional ao olho do analista e pode ser considerado insuficiente frente ao que qualquer um dos atores considera ser o interesse nacional do Estado.

No que se refere as relações dos indivíduos com as organizações burocráticas, Allison destaca que a cultura organizacional e as perspectivas de carreira oferecidas promovem a

uniformidade de ideias dentro de uma unidade burocrática e, conseqüentemente, o autor vincula às preferências e os interesses desses indivíduos à sua inserção institucional e hierárquica através da máxima “sua posição depende de onde você se senta”. Entretanto, vale destacar que Allison também reconhece também a autonomia dos atores individuais frente as unidades burocráticas que estão em competição. Nesse sentido, os atores políticos-chave são considerados sensíveis à orientação da organização que pertencem, mas também são concebidos como detentores de personalidades e percepções próprias que afetam seus interesses e suas posições no jogo político.

No que se tocante ao poder relativo de cada ator individual, que é compreendido no modelo da política burocrática como a capacidade dos atores individuais de influenciarem os resultados da ação política no processo de tomada de decisão da política externa dos Estado, Allison destaca que esta é determinada por vários fatores. Um dos fatores é o que Allison chama de canais de ação, isto é, o conjunto de regras oficiais ou não oficiais que determinam quais jogadores participam em qual decisão, quando e como. Os canais de ação fornecem um quadro para a tomada de decisão que constitui uma vantagem para alguns jogadores e uma desvantagem para os outros. Outro fator determinante é a distribuição de recursos de poder entre os atores individuais e as organizações burocráticas. Neste particular, o autor destaca que a escala do orçamento, o nível de expertise, o apoio social e as alianças trans governamentais constituem recursos que um jogador pode usar para exercer uma influência significativa. Por fim, o desempenho dos atores individuais nos processos de barganha e negociação também é considerado um fator determinante do poder relativo dos atores individuais e das organizações burocráticas no processo decisório das políticas externas dos Estados.

1.2.1.2 Teoria do jogo de dois níveis

Uma segunda contribuição teórica importante para o estudo do processo de decisão em política externa é a *Teoria do jogo de dois níveis* originalmente desenvolvida por Robert Putnam através do artigo *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games* de 1988. O jogo de dois níveis de Putnam oferece um esquema analítico capaz de explicar as interações entre os níveis doméstico e internacional da política externa dos Estados durante negociações internacionais. Essa abordagem teórica que os tomadores de decisão das políticas

externas dos Estados enfrentam dilemas e oportunidades táticas e estratégicas decorrentes tanto do cenário doméstico quanto internacional.

A teoria do jogo de dois níveis tem como pressuposto ontológico que em negociações internacionais, negociadores representando Estados se reúnem para chegar a um acordo entre os seus Estados, estando, entretanto, sujeitos à restrição de que qualquer acordo provisório deve ser ratificado por seus Estados no nível doméstico. Em outras palavras, para chegar a um acordo internacional, todo negociador-chefe nacional deve negociar em dois níveis simultaneamente. Por um lado, o negociador deve encontrar um terreno comum com seus pares estrangeiros no plano internacional, levando a um acordo provisório. Por outro lado, deve certificar-se de que conta com o apoio dos atores políticos domésticos que são os responsáveis pela ratificação do acordo no nível nacional. No que se refere à composição de cada um dos tabuleiros, Putnam afirma que:

Do outro lado da mesa internacional sentam-se seus colegas estrangeiros e, nos cotovelos, sentam-se os diplomatas e outros assessores internacionais. Na mesa doméstica atrás dele sentam-se figuras partidárias e parlamentares, porta-vozes de agências domésticas, representantes de grupos de interesse chave, e os próprios assessores políticos do líder. (PUTNAM, 1988, p.434, tradução nossa¹⁰).

No tocante à dinâmica políticas de cada um dos tabuleiros, Putnam destaca que:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos buscam o poder construindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais procuram maximizar sua própria capacidade de satisfazer as pressões internas, enquanto minimizam as consequências adversas dos desenvolvimentos estrangeiros (PUTNAM, 1988, p.434, tradução nossa¹¹).

Com base nesses pressupostos ontológicos, a teoria do jogo de dois níveis de Robert Putnam propõe que a dinâmica política de muitas negociações internacionais pode ser proveitosamente analisada como um jogo de dois níveis em que cada *negociador em chefe* nacional aparece em ambos os tabuleiros de jogo. Para Putnam, a complexidade incomum desse jogo de dois níveis reside no fato de que os dois tabuleiros são independentes entre si e possuem

¹⁰ O texto no idioma original é: “Across the international table sit his foreign counterparts, and at his elbows sit diplomats and other international advisors. Around the domestic table behind him sit party and parliamentary figures, spokespersons for domestic agencies, representatives of key interest groups, and the leader’s own political advisors”.

¹¹ O texto no idioma original é: “At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments”.

dinâmicas políticas próprias, mas se tornam interdependentes para a conclusão do acordo. Com efeito, movimentos que são racionais e interessantes para um jogador em um tabuleiro podem ser considerados não racionais e pouco interessante para o mesmo jogador no outro tabuleiro e, portanto, nenhum dos dois níveis pode ser ignorado pelos negociadores que estão sempre muito atentos as expectativas de ambos os tabuleiros.

Em termos epistemológicos, Putnam propõem que os processos de negociações entre Estados nacionais devem ser decompostos duas etapas: a etapa da barganha entre os negociadores nacionais levando a um acordo provisório, que o autor denomina de nível I de análise; e as discussões separadas com os grupos domésticos (grupos de *constituents*) sobre a ratificação do apoio, que Putnam chama de nível II de análise. Neste particular, é importante destacar que para Putnam o termo ratificação tem um significado distinto daquele utilizado no processo formal de votação no Legislativo para garantir sentido legal aos tratados internacionais. Em síntese, este se refere ao apoio necessário no cenário doméstico para endossar ou implementar um acordo formal, ou informal, no âmbito externo.

Segundo o autor, a única restrição formal no processo de ratificação é que, uma vez que o mesmo acordo deve ser ratificado por ambos os lados, um acordo preliminar de Nível I não pode ser emendado no Nível II sem reabrir as negociações de Nível I. Em outras palavras, qualquer modificação no acordo de Nível I conta como uma rejeição do acordo previamente negociado, a menos que essa modificação seja posteriormente ratificada por todas as partes. No que se refere ao conceito de ratificação, Leticia Pinheiro e Fernanda Gonçalves destacam que:

O termo ratificação é utilizado por Putnam (1988) com um significado distinto daquele utilizado no processo formal de votação no Legislativo para a ratificação de tratados. É aplicado, de forma genérica, para referir-se ao apoio necessário no nível doméstico (nível II) para endossar ou implementar um acordo formal ou informal no plano internacional (nível II) (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020, p.141).

No que se refere aos casos em que as partes encerram negociação sem obter um acordo final (*defection*), Putnam destaca que estes podem ser dividida em dois tipos. Por um lado, pode ser considerada como um encerramento voluntário da negociação quando as partes escolhem não entrar em um acordo no nível I. Por um lado, pode ser caracterizada como um encerramento involuntária quando os negociadores, apesar de obterem um acordo provisório no nível I, não conseguem obter a ratificação do acordo no nível II.

A teoria do jogo de dois níveis de Putnam tem o "*win-sets*", ou seja, o conjunto de possibilidades de um acordo internacional que seria ratificado por atores políticos e sociais em nível doméstico, como conceito-chave para explicar a dinâmica política de uma negociação internacional entre Estados. Isto porque, quando os conjuntos de "*win-sets*" de diferentes Estados em negociação se sobrepõem, a conclusão de um acordo internacional se torna possível.

Segundo o autor o conjunto de "*win-sets*" de um Estado pode ser amplo ou estreito, e seu escopo é determinado por três fatores principais:

1. Distribuição de poder, preferências e coalizões possíveis entre os constituintes do Nível II (grau de coesão e mobilização dos atores sociais).
2. Instituições políticas do nível II (restrição institucional).
3. Estratégias dos negociadores do Nível I (capacidades negociadoras).

Putnam argumenta, com base em fundamentos da *teoria dos jogos*, que o tamanho dos "*win-sets*" do Nível II são, por duas razões muito importantes para entender os acordos do Nível I. Em primeiro lugar, conjuntos de "*win-sets*" maiores tornam a concordância no Nível I mais provável, e conjuntos de "*win-sets*" menores tornam a concordância no Nível I menos provável. Em segundo lugar, o tamanho relativo dos respectivos "*win-sets*" no Nível II afetará a distribuição dos ganhos conjuntos da barganha internacional. Isto porque, quanto maior o conjunto de "*win-sets*" no Nível II, menor influência um negociador tem sobre seus pares estrangeiros e menores serão os riscos de que as partes encerram negociação sem obter um acordo final. Igualmente, quanto mais restrito o conjunto de "*win-sets*" no Nível II, mais influência um negociador tem sobre seus pares estrangeiros e maiores serão os riscos de que as partes encerram negociação sem obter um acordo final.

Em síntese, Putnam demonstra que a identificação do conjunto de "*win-sets*" no Nível II permite, assim, ao negociador desenvolver uma estratégia e calibrar sua relação de poder nos dois níveis de negociação, ao longo de uma negociação internacional entre Estados. Igualmente, o autor afirma que é provável que haja consultas e negociações prévias no Nível II para definir uma posição inicial para as negociações do Nível I. Conforme destacado por Leticia Pinheiro e Fernanda Gonçalves:

Nos jogos de dois níveis, a credibilidade de um compromisso oficial é essencial para garantir a reputação do país. Para tanto, o negociador deve se mostrar capaz de garantir a ratificação do acordo no nível doméstico. A credibilidade é resultado, portanto, da capacidade de se obter acordos no nível I e de executá-los no nível II (PINHEIRO & GONÇALVES, 2020, p.142).

1.2.1.3 Teoria das unidades de decisão

Outra grande contribuição teórica para o estudo do processo de tomada de decisão em política externa é a *Teoria das Unidades de Decisão*, originalmente criada por Margaret Hermann, Charles Hermann e Joe Hagan, através do capítulo *How Decision Units Shapes Foreign Policy Behavior* (HERMANN, HERMANN & HAGAN, 1987). Esta abordagem teórica foi aprofundada por Margaret Hermann e Charles Hermann através do artigo *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry* de 1989 (HERMANN & HERMANN, 1989) e pelo artigo *How Decision Units Shapes Foreign Policy Decisions and How: A Theoretical Framework* publicado por Margaret Hermann em 2001 (HERMANN 2001).

A *Teoria das Unidades de Decisão* tem por pressuposto principal que, embora existam diversos fatores domésticos e internacionais podem influenciar e de fato influenciam a ação de política externa de um Estado, essa influência deve canalizada pelo aparato político do governo, que, em última análise, é formado por um indivíduo, ou um conjunto de indivíduos que, devido a sua capacidade de mobilizar recursos e a sua autoridade para tomar decisões, identifica, decide e implementa a política externa (HERMANN, 2001).

Esses indivíduos ou grupos são denominados por Margaret e Charles Hermann e Joe Hagan como as unidades de decisão da política externa dos Estados. Mais especificamente, este conceito designa o conjunto de agentes (indivíduos, grupos ou instituições) que, operando dentro do aparato estatal, tem a autoridade de ser a unidade de decisão final, para um determinado problema, em um determinado contexto geográfico-temporal. Em outras palavras, o conceito designa:

Aqueles que, se concordarem, têm tanto a capacidade de comprometer os recursos do governo em assuntos externos como o poder ou autoridade para impedir que outras entidades dentro do governo revertam abertamente sua posição (HERMANN, HERMANN & HAGAN, 1987, p.311, tradução nossa¹²).

¹² O texto no idioma original é: “Who, if They agree, have both the ability to commit the resources of the government in foreign affairs and the power or authority to prevent other entities within the government from overtly reversing their position”.

O argumento central da *Teoria das Unidades de Decisão* é de que o tipo de unidade decisória operando dentro do aparato estatal para a resolução de um problema específico, em um contexto geográfico-temporal particular, tem implicações práticas para os resultados das ações de política externa dos Estados. Nesse sentido, seus autores buscam responder às duas questões gerais acerca do processo decisório de política externa: (1) quem efetivamente são os tomadores de decisão de uma determinada ação de política externa de um Estado; (2) qual a influência que um determinado conjunto de agentes (indivíduos, grupos de indivíduos ou instituições) operando dentro do aparato estatal com a autoridade de ser a unidade de decisão final para um determinado problema, em um determinado contexto geográfico-temporal, têm no resultado de uma determinada ação de política externa de um Estado (HERMANN, 2001).

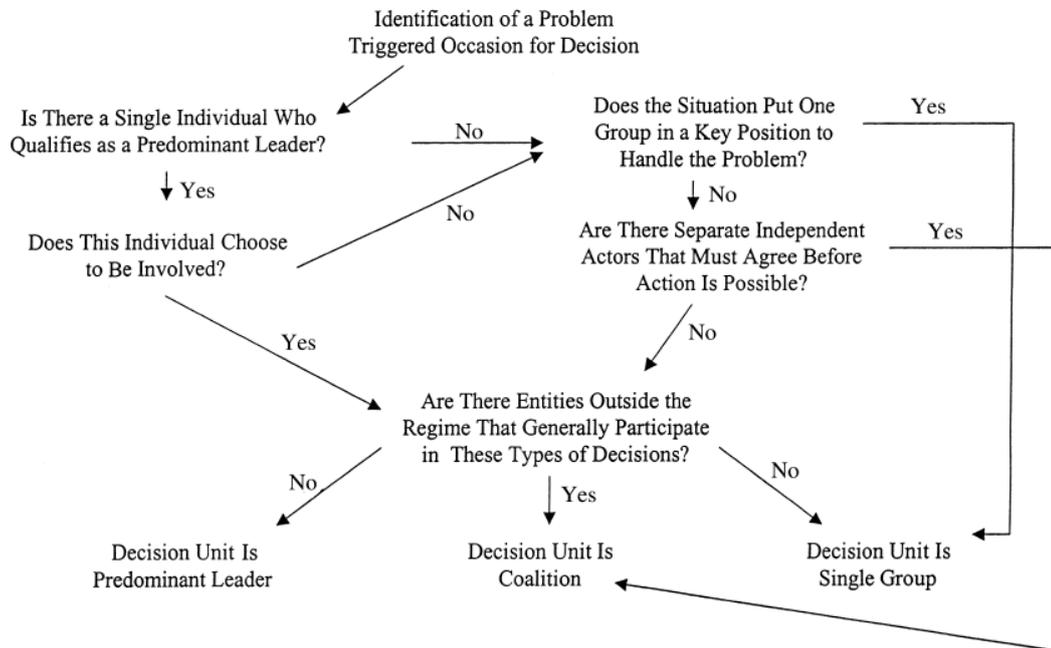
Com base em observações acerca dos processos de formulação da política externa no interior do aparato dos Estados, Hermann, Hermann e Hagan apresentam uma proposta de classificação das unidades de decisão de política externa baseada em três tipos ideais:

- (1) Líder predominante - um único indivíduo tem o poder de fazer a escolha e de abafar a oposição
- (2) Grupo único - um conjunto de indivíduos interagindo, todos membros de um único corpo, têm a capacidade de selecionar um curso de ação e obter conformidade
- (3) Grupos autônomos múltiplos - os atores importantes são membros de diferentes grupos ou coalizões, nenhum dos quais por si só tem a capacidade de decidir e forçar os outros a cumprirem; além disso, não existe um órgão abrangente no qual todas as partes necessárias sejam membros (HERMANN, HERMANN & HAGAN, 1987, p.312, tradução nossa¹³).

Igualmente, Margaret Hermann propõem, sob a forma de um fluxograma, uma maneira de identificar as condições necessárias para determinar quando cada um dos três tipos ideais de unidades de decisão em política externa estará envolvido na tomada de decisão da ação de política externa de um Estado.

¹³ O texto no idioma original é: “(1) Predominant leader – a single individual has the power to make the choice and to stifle opposition (2) Single group – a set of interacting individuals, all of whom are members of a single body, have the ability to select a course of action and obtain compliance (3) Multiple autonomous groups – the important actors are members of different groups or coalitions, no one of which by itself has the ability to decide and force compliance on the others; moreover, no overarching body exists in which all the necessary parties are members”.

Figura 3 – Fluxograma de Margaret Hermann para identificação do tipo ideal de unidade de decisão em política externa



Fonte: HERMANN, 2001, p.58

Para a autora as condições que favorecem o surgimento de uma unidade de decisão caracterizada pelo líder predominante são: (1) se o regime tiver um indivíduo que em sua liderança possui a autoridade, através da constituição, da lei ou da prática geral, de comprometer ou reter os recursos do governo no que diz respeito aos problemas de política externa; (2) se a máquina de política externa do governo é organizada hierarquicamente a partir de uma pessoa localizada no topo da hierarquia com responsabilidade por todas as decisões tomadas (HERMANN, 2001).

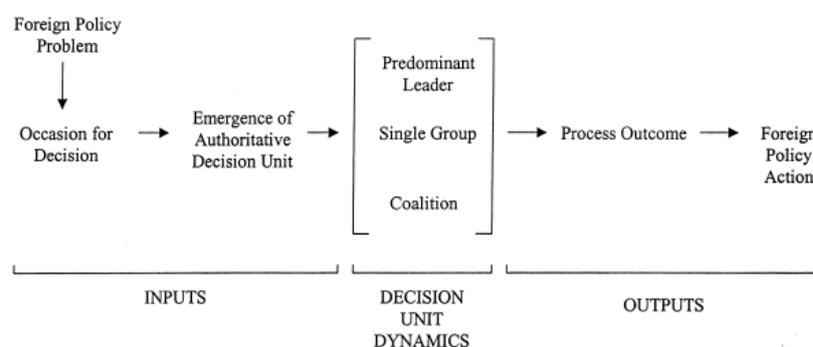
Por sua vez, Hermann apresenta que as condições que favorecem o surgimento de uma unidade de decisão caracterizada pelo grupo são: (1) se o governo não está estruturado em torno um único indivíduo; (2) se houver uma unidade coletiva de indivíduos designada que possui a autoridade, através da constituição, da lei ou da prática geral, para lidar com a escolha em questão, mesmo que este seja *ad hoc*, como um gabinete de crise, ou esteja organizado dentro de uma instituição governamental; (3) se todas as pessoas necessárias para comprometer os recursos do governo, no que diz respeito a ocasião para a escolha em particular, forem membros deste mesmo grupo que é responsável por lidar com a ocasião para a decisão em questão (HERMANN, 2001).

Por fim, a autora destaca que as condições que favorecem o surgimento de uma unidade de decisão caracterizada por coalizões de múltiplos autores autônomos são: (1) se duas ou mais entidades (por exemplo, líderes individuais, grupos de formuladores de políticas, agências burocráticas, grupos de interesse) possuem a autoridade, através da constituição, da lei ou da prática geral, de comprometer ou reter os recursos do governo no que diz respeito aos problemas de política externa; (2) se nenhuma delas, por limitações da constituição, da lei ou da prática geral, puder alocar os recursos do governo no que diz respeito aos problemas de política externa sem a concordância das demais entidades (HERMANN, 2001). Margaret Hermann, Charles Hermann e Joe Hagan destacam, entretanto, que:

Para que um conjunto de múltiplos grupos autônomos seja a unidade de decisão final, a decisão não pode envolver qualquer grupo superior ou indivíduo que possa resolver independentemente as diferenças entre os grupos ou que possa reverter qualquer decisão que os grupos tomem coletivamente (HERMANN, 2001, p.64, tradução nossa¹⁴).

Segundo Margareth Hermann, as unidades de decisão emergem no momento no qual, no âmbito do aparato estatal, surge um problema que precisa da resposta de um indivíduo, ou um conjunto destes, com o poder de comprometer os recursos da sociedade e, no que diz respeito a um determinado problema, tomar uma decisão não pode ser revertida facilmente. É no momento que esses indivíduos, ou o conjunto destes se deparam com a escolha que se estabelece uma ocasião para decidir e que emergem as autoridades das unidades de decisão (HERMANN, 2001).

Figura 4 – Surgimento da unidade de decisão segundo Margaret Hermann



Fonte: HERMANN, 2001, p.52

¹⁴ O texto no idioma original é: "For a set of multiple autonomous groups to be the ultimate decision unit, the decision cannot involve any superior group or individual that can independently resolve differences among the groups or that can reverse any decision the groups reach collectively".

Visando responder qual a influência que as unidades decisórias têm nos resultados de uma determinada ação de política externa de um Estado, os autores da *Teoria das Unidades de Decisão* baseiam suas explicações nas dinâmicas decisórias de cada um dos três tipos ideais de unidades de decisão em política externa. Isto porque:

Para cada tipo de unidade de decisão há uma "contingência chave" particular que nos permite diferenciar configurações que a levam a operar de formas fundamentalmente diferentes (HERMANN, 2001, p.64, tradução nossa¹⁵).

Segundo Hermann, quando a unidade de decisão do processo de formulação da política externa no interior do aparato estatal é caracterizado pelo líder predominante, a sensibilidade do indivíduo às informações do contexto político é imprescindível para entender o resultado de uma ação exterior de um Estado. Isto porque, essa sensibilidade às informações do contexto político ajudará a definir em que medida as preferências do líder, aqui entendidas em termos de ideias, crenças e doutrinas, isto é, de sua visão de mundo, bem como o seu estilo de liderança, determinarão o resultado de uma ação particular de política externa de um Estado (HERMANN, 2001).

Neste particular, Hermann, Hermann e Hagan afirmam que, quando a unidade de decisão do processo de formulação da política externa no interior do aparato estatal caracteriza-se pelo líder predominante, depois que a preferência deste se torna pública, pontos de vista diferentes deixam de se manifestar de forma pública como propostas alternativas, seja por respeito à liderança, seja por medo de represálias políticas. Isto porque, ainda que propostas alternativas possam continuar sendo discutidas, elas não serão mais relevantes para o resultado da política externa (HERMANN, HERMANN E HAGAN, 1987). Consequentemente, os autores desta teoria afirmam que, para o estudo de uma unidade de decisão caracterizada pelo líder predominante:

O conjunto crítico de variáveis para explicar a decisão torna-se as características pessoais do líder predominante. As características pessoais do líder moldam suas inclinações iniciais e determinam se e como o líder irá considerar os conselhos dos outros, reagir às informações do ambiente externo e avaliar os riscos políticos associados a várias ações (...) De particular importância na tentativa de explicar uma reação do líder predominante a um problema de política externa é o conhecimento sobre a orientação do líder para as relações exteriores. Por orientação aos assuntos externos, entende-se a visão do líder sobre como os governos devem agir na arena da política externa. Uma orientação define a visão do líder sobre suas próprias nações e sobre a posição e papéis de outras nações

¹⁵ O texto no idioma original é: "For each type of decision unit there is a particular "key contingency" that permits us to differentiate configurations leading it to operate in fundamentally different ways".

no mundo, e pressupõe um estilo específico para lidar com problemas de política externa. (HERMANN, HERMANN E HAGAN, 1987, p.313, tradução nossa¹⁶).

Por sua vez, Hermann apresenta que quando a unidade de decisão do processo de formulação da política externa no interior do aparato estatal caracteriza-se pelo grupo único, as técnicas utilizadas para gerenciar desacordos e conflitos internos são imprescindíveis para entender os resultados da ação exterior de um Estado. Isto porque, as técnicas usadas para gerenciar desacordos e conflitos internos ajudarão a definir em que medida a identificação e lealdade dos membros com o próprio grupo e as regras de decisão usadas por seus membros determinarão os resultados de uma ação de política externa de um Estado (HERMANN, 2001).

Neste particular, Hermann afirma que, uma vez que o conflito em um grupo de solução de problemas pode ser debilitante, os seus membros, na maioria das vezes, dedicam suas energias ao desenvolvimento de maneiras de lidar com as divergências substantivas (HERMANN, 2001). Mais especificamente, a autora apresenta três modelos que descrevem a maneira como um grupo único lida com as divergências internas:

(1) Os membros agem para minimizar o conflito promovendo a concorrência ("pensamento de grupo"); (2) eles reconhecem que o desacordo é uma parte fundamental, muitas vezes inevitável, do processo de tomada de decisão e procuram resolver o conflito através de debate e compromisso ("política burocrática"); e (3) mesmo que os desacordos sejam prováveis, os membros reconhecem que tal conflito pode não ter resolução e decretam uma regra para governar a tomada de decisão ("maioria vencedora") (HERMANN, 2001, p.65, tradução nossa¹⁷).

Consequentemente, os autores da *Teoria das Unidades de Decisão* afirmam que, para o estudo de uma unidade de decisão caracterizada pelo grupo único:

A chave para entender o comportamento da política externa que será defendida quando um único grupo for a unidade de decisão final é a informação sobre a rapidez com que o grupo pode chegar a um consenso. Quando o consenso ocorre rapidamente, precisamos aprender sobre a dinâmica interna do grupo, a fim de

¹⁶ O texto no idioma original é: "The critical set of variables for explaining the decision becomes the personal characteristics of the predominant leader. The leader's personal characteristics shape his initial inclinations and determine whether and how the leader will regard advice from others, react to information from the external environment, and assess the political risks associated with various actions (...) Of particular importance in trying to explain a predominant leader reaction to a foreign policy problem is knowledge about the leader's orientation to foreign affairs. By orientation to foreign affairs is meant the leader's view about how governments should act in the foreign policy arena. An orientation defines the leader's view of his own nation and other nation's position and roles in the world, and it presupposes a specific style in dealing with foreign policy problems".

¹⁷ O texto no idioma original é: "(1) members act to minimize conflict by promoting concurrence ("groupthink"); (2) they acknowledge that disagreement is a fundamental, often unavoidable, part of the decision-making process and seek to resolve the conflict through debate and compromise ("bureaucratic politics"); and (3) even though disagreements are likely, members recognize that such conflict may have no resolution and enact a rule to govern decision making ("winning majority").

dizer como o grupo provavelmente irá lidar com o problema da política externa. Se, por outro lado, os membros do grupo tiverem dificuldade em chegar a um consenso, precisamos averiguar quais outros aspectos do sistema político são susceptíveis de se envolver no processo de construção de consenso ou tentar afetar esse processo, a fim de determinar o que acontecerá na formulação da política externa (HERMANN, HERMANN E HAGAN, 1987, p.316, tradução nossa¹⁸).

Por fim, Hermann destaca que quando a unidade de decisão do processo de formulação da política externa no interior do aparato estatal é caracterizado por coalizões de múltiplos autores autônomos, a natureza das regras e dos procedimentos que regulam as interações, isto é, o jogo que molda o que é possível, são imprescindíveis para entender os resultados de uma ação exterior de um Estado. Isto porque, a natureza das regras e dos procedimentos que regulam as interações entre múltiplos autores autônomos ajudará a definir em que medida a sua institucionalização determinará o resultado de uma determinada ação de política externa de um Estado (HERMANN, 2001).

Neste particular, a autora afirma que quando as regras estão ausentes, em geral, encontramos um grau de instabilidade no governo com diferentes atores disputando o poder. Por outro lado, quando estabelecidas, a sua natureza e teorias de formação de coalizões nos ajudam a determinar o curso de ação que tende a prevalecer. Se as normas decisórias permitem que uma deliberação de difícil reversão seja tomada quando a maioria dos agentes autônomos chegam a um acordo sobre um curso de ação, uma coalizão mínima vencedora tenderá a determinar as decisões que prevalecerão. Por sua vez, se estas regras decisórias, ou mesmo a realidade política, exigem unanimidade para que a tomada de uma decisão de difícil reversão, temos um sistema de “veto unitário” no qual qualquer ator pode bloquear as iniciativas de todos os outros (HERMANN, 2001).

Consequentemente, os autores da *Teoria das Unidades de Decisão* afirmam que, para o estudo de uma unidade de decisão caracterizada por coalizões de múltiplos autores autônomos:

Os valores alternativos das variáveis-chave de controle (...) são revelados pela pergunta: A relação política entre os múltiplos grupos autônomos é de soma zero ou não zero no que diz respeito ao reconhecimento da legitimidade de cada grupo para buscar e compartilhar o poder? Quando os múltiplos grupos autônomos têm

¹⁸ The key to understanding the foreign policy behavior that will be advocated when a single group is the ultimate decision unit is information on the promptness with which the group can achieve consensus. When consensus occurs quickly, we need to learn about the group's internal dynamics in order to say how the group is likely to deal with the foreign policy problem. If, on the other hand, group members have difficulty reaching consensus, we need to ascertain what other aspects of the political system are likely to draw into the consensus-building process or are likely to try to affect that process in order to determine what will happen in foreign policy making”.

uma relação de soma zero, eles tentam destruir uns aos outros e veem cada grupo se beneficiar às custas do outro. Normalmente, tais grupos não podem fazer nada ou quase nada na arena da política externa. Eles tendem a ter um comportamento verbal que não compromete de forma alguma o regime a uma solução particular do problema básico ou mantêm o status quo. O impasse só é evitado quando uma fonte externa com poder de intervenção o faz e força a concordância dos grupos. Quando múltiplos grupos autônomos, no entanto, têm uma relação não nula, há uma base para um acordo. A fim de determinar a natureza do acordo e seu comportamento em matéria de política externa, temos que examinar o processo de negociação entre os grupos e a natureza de quaisquer regras formais ou informais do jogo que regem tal processo (HERMANN, HERMANN E HAGAN, 1987, p.318, tradução nossa¹⁹).

1.2.1.4 Teoria dos atores de veto

Na área de análise de políticas públicas, os conceitos de atores e pontos de veto, desenvolvidos por George Tsebelis, se mostraram subsídios teóricos extraordinários para explicar e prever o potencial de mudanças na ação governamental em diferentes sistemas políticos e áreas temáticas. Mais especificamente, este conceito é definido por Tsebelis enquanto indivíduos ou grupos cujo acordo é necessário para uma mudança do status quo de uma política pública. Em outras palavras, um ator ou ponto de veto é aquele cuja anuência é necessária para que se tome uma decisão em relação a uma determinada ação política (TSEBELIS, 2002).

O argumento central dessas abordagens é de que, na medida em que aumentam a quantidade de atores de veto, a heterogeneidade de suas preferências, a capacidade e incentivos para empregarem seu poder de veto, a estabilidade da política, com efeito, também aumenta e a capacidade dos sistemas políticos de implementar mudanças políticas diminui (TSEBELIS, 1995).

¹⁹ O texto no idioma original é: “The alternative values of key control variables (...) are revealed by the question: Is the political relationship among the multiple autonomous group zero-sum or non-zero-sum with respect to recognizing the legitimacy of each group to seek and share power? When the multiple autonomous groups have a zero-sum relationship, they try to destroy each other and see each group benefiting at the other’s expense. Usually, such groups can do nothing or almost nothing in the foreign policy arena. They tend to engage in verbal behavior that is in no way commits the regime to a particular solution of the basic problem or they maintain the status quo. Deadlock is avoided only when an external source with power to intervene does so and forces agreement on the groups. When multiple autonomous groups, however, have a non-zero-sum relationship, there is a basis for agreement. In order to ascertain the nature of the agreement and their foreign policy behavior, we have to examine the bargain process among the groups and the nature of any formal or informal rules of the game governing such a process”.

A maior vantagem da teoria dos atores de veto reside, sem dúvida, em sua pertinência para análises comparativas. Esta abordagem teórica fornece uma estrutura analítica que transcende tipologias clássicas de regimes políticos, como as distinções entre democracias parlamentares e presidencialistas, formas majoritárias e consensuais de democracia, ou entre sistemas democráticos e autoritários. Não menos importante, essa abordagem também permite a identificação de semelhanças na capacidade de diversos tipos de regimes promoverem mudanças de políticas públicas, bem como a identificação de diferenças nesta capacidade a partir da análise de casos semelhantes (TSEBELIS, 2002).

As diferentes abordagens desta teoria têm em comum o entendimento de que a mudança ou estabilidade de políticas públicas são, por um lado, o resultado da interação entre incentivos e restrições institucionais, por um outro lado, o resultado da interação entre preferências e estratégias dos atores. A principal diferença entre essas abordagens, por sua vez, reside na utilização diferenciada dos conceitos de *atores* e *pontos de veto*. Enquanto o conceito de atores denota agentes que têm e, potencialmente, exercem esse poder, o de pontos se refere a oportunidades e restrições institucionais que investem os agentes com este poder em um processo decisório de políticas públicas (IMMERGUT, 1992).

Deve-se notar, no entanto, que os conceitos de *atores* e *pontos de veto* não são excludentes, mas complementares entre si. É possível promover a interação entre o enfoque na agência oferecido por um, com o enfoque estrutural disponibilizado pelo outro. Isto porque, os agentes só podem exercer essa capacidade em oportunidades e restrições institucionais específicas no processo decisório das políticas públicas. Se eles o exercem ou não é uma questão empírica que depende, acima de tudo, das suas preferências e prioridades. As oportunidades e restrições institucionais, por sua vez, exigem indivíduos ou grupos que optam por aproveitá-la para exercer tal capacidade. Portanto, estas definem em qual estágio do processo decisório aqueles são capazes de impedir ou promover mudanças nas políticas públicas e, com efeito, moldar suas estratégias e preferências. A abordagem focada nos agentes terá, portanto, implícita ou explicitamente, que considerar os atores e os pontos de veto em suas análises empíricas.

Metodologicamente, as abordagens baseadas na teoria dos atores de veto variam entre estudos qualitativos de um único ou de um pequeno número de casos, os trabalhos quantitativos que abrangem uma maior variedade de casos. Em que pese o fato de que ambas as abordagens são capazes de oferecer explicações satisfatórias, vale destacar que os estudos quantitativos dominam a maioria das publicações especializadas. De igual modo, é importante salientar que

a esmagadora maioria das aplicações empíricas da teoria dos atores de veto concentram-se em democracias estabelecidas do Norte, e, portanto, os regimes democráticos, não democráticos ou que passaram por processos recentes de democratização no Sul receberam, até o presente momento, menor atenção da literatura.

Ainda em termos metodológicos, é possível afirmar que as abordagens baseadas nesta teoria dividem suas análises em três etapas. Iniciam por identificar os principais atores e pontos de veto dos processos decisórios de políticas públicas e as diferenças entre eles. Em seguida, fazem inferências sobre as preferências desses agentes e acerca de como se relacionam entre si. Por fim, debatem sobre a capacidade e os incentivos para que os atores de veto exerçam ou não o seu poder. Tomados conjuntamente, esses três fatores compõem a variável independente mobilizada para explicar os padrões de estabilidade e mudança de políticas públicas.

No que se refere a identificação, é importante salientar que quando as preferências de um ator com direito a veto são identificadas como um subconjunto das preferências de outros agentes investidos do mesmo poder, esse primeiro, em termos analíticos, é desconsiderado, pois incluí-lo na análise não afetaria o grau de estabilidade ou mudança de uma política pública (TSEBELIS, 2002). No que se refere a distinção, é útil separar em termos analíticos entre atores ou pontos de veto institucionais e partidários. Enquanto os institucionais são a que devem aprovar *de jure* alterações nas ações governamentais, isto é, devido a um poder emanado da ordem jurídica do Estado. Por sua vez, os partidários definem-se pela dinâmica política, e não pela lei, e seu apoio é necessário para aprovar *de facto* a mudança de uma política pública. Seus principais exemplos são os parlamentos ou presidentes e os partidos políticos, respectivamente.

Vale salientar, no entanto, que a lista de atores de veto potenciais vai muito além de parlamentos, presidentes e partidos, que constam no trabalho de Tsebelis. Mais especificamente, esta análise pode incluir, dependendo do contexto constitucional e político, uma gama agentes institucionais ou partidários adicionais, como as cortes, bancos centrais, ministérios ou departamentos governamentais, as forças armadas, grupos de interesses particulares ou o até mesmo o eleitor mediano. Neste particular, deve-se ter atenção apenas para que os agentes que são influentes na formulação de políticas, mas que não têm o potencial, *de jure* ou *de facto*, para bloquear a mudança de política, não sejam considerados na análise. Caso contrário, a abordagem corre o risco de perder muito de sua vantagem analítica (TSEBELIS, 1995).

Após a identificação dos atores mais relevantes que possuem competências de interdição na formulação da política pública, é imprescindível identificar os seus pontos de veto. Mais especificamente, essa identificação requer uma compreensão ampla do fluxo político em um campo específico, englobando os três poderes do Estado e a arena eleitoral. A principal contribuição que esta abordagem oferece são os dados sobre com que frequência, em quais fases e em que sequência os diferentes agentes têm a oportunidade de bloquear a alteração de política pública em seu processo de formulação. Além disso, essa abordagem permite identificar qual indivíduo ou grupo de indivíduo com poder de veto é o definidor da agenda e é capaz, portanto, de apresentar aos outros agentes investidos da mesma capacidade propostas de mudanças na política, de acordo com suas preferências. Esses fatores influenciam não apenas as expectativas desses atores sobre o potencial de mudança de política e o grau de estabilidade política, mas também a importância relativa deles, assim como a capacidade de serem influenciados por seus pares.

Uma vez identificados e distinguidos entre si os atores e pontos de veto, o próximo passo para a aplicação dessa abordagem consiste em especificar as preferências desses atores. Para mensurá-las, os analistas podem tomar emprestado uma ampla gama de métodos e fontes de dados da análise de políticas públicas, como pesquisas com especialistas e elites, pesquisa de opinião, análise de conteúdo de discursos, de manifestos partidários, de documentos oficiais e de reportagem da mídia ou até mesmo o estudo de práticas anteriores, incluindo, por exemplo, decisões judiciais e padrões de votação legislativa. Entretanto, deve-se ter muita atenção para um conjunto de problemas que geralmente recaem sobre esta mensuração: se as preferências podem ser deduzidas do comportamento observado, como distinguir o que são mudanças estratégicas de adaptações táticas de comportamento em resposta a choques externos ou como resultado do aprendizado político.

A terceira etapa da análise, constitui a observação da capacidade e dos incentivos para que os atores de veto exerçam ou não a obstrução. Neste particular, deve reconhecer que nem todos esses agentes, dadas suas preferências, serão igualmente capazes e dispostos a bloquear a mudança de política o tempo todo. Para medir essa capacidade e os incentivos para o exercício do poder de veto, é necessário analisar:

1. O grau de igualdade de condições ou de assimetria ao veto colocados pelo ambiente político competitivo e pela dinâmica do sistema partidário, marcado por barganhas,

negociações, acordos e coalizões para garantir a eleição de candidatos, alcançar maioria em votações e preencher cargos governamentais;

2. O grau de coesão e competição entre os atores de veto coletivos, isto é, entre seus membros individuais;
3. As orientações estratégicas de cada ator de veto particular e a proximidade ou distância entre as orientações estratégicas entre os atores com poder de veto;
4. A relevância, criticidade e sensibilidade do tema em questão para cada ator particular com poder de veto;
5. A configuração dos pontos de veto e, em particular, a sequência em que os atores de veto devem decidir se usam este poder.

1.2.2 O papel do poder legislativo

A partir dos anos 1980 os estudos sobre papel do poder legislativo e a relação entre este e o poder executivo na condução da agenda exterior dos Estados se tornaram mais frequentes na literatura de APE e dividem-se a partir dos seus métodos de mensuração. Para definir o nível do ativismo e da influência parlamentar no processo decisório da política externa, os estudos mais tradicionais utilizaram como unidades de análise empírica de suas pesquisas as propostas originadas do próprio legislativo e as taxas de rejeição ou aprovação parlamentar das propostas vindas do Executivo.

James Lindsay em seu artigo de 1993 *Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters* promoveu uma ruptura com essa abordagem ao propor que o Legislativo também pode influenciar a política externa de forma indireta. Segundo Lindsay, esta influência se dá através da noção de antecipação das preferências, na qual o Legislativo e o Executivo agem estrategicamente prevendo os interesses e ações uns dos outros, e por isso, atuam de maneira a não ir de encontro a esses interesses, modificando suas escolhas quando necessário, para evitar que suas proposições sejam prejudicadas (LINDSAY, 1993).

De igual modo, Lisa Martin em seu livro de 2000 *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation* propôs uma distinção entre ação e influência para uma melhor compreensão do papel do legislativo na política externa dos Estados. Segundo a

autora, não é somente pelos atos de aprovação e reprovação das proposições executivas que os deputados e senadores são capazes de participar da formulação desta política, pois estes possuem outros meios, diretos e indiretos, de influenciar o seu resultado e satisfazer os seus interesses. Pressupondo que o Executivo reconhece que a instituição legislativa é um ponto de veto central no processo, Lisa Martin se baseia na hipótese de que este tenderá a considerar as preferências dos parlamentares, pois, caso contrário, poderá ter suas propostas vetadas. Nesse sentido, ela considera que a influência parlamentar pode ser mensurada não apenas através da sua atuação no processo de ratificação em si, mas também por meio do seu resultado (MARTIN, 2000).

Martin destaca, portanto, que quando há maior convergência de interesses entre o Executivo e o Legislativo, é comum que os parlamentares optem pela delegação dos seus poderes sob a condução da agenda externa do país. A autora, no entanto, destaca que a delegação não significa, de forma alguma, uma abdicação por parte dos parlamentares, pois este guarda para si mecanismos que o possibilita interferir no processo decisório se seus interesses não tiverem sendo contemplados. Havendo dissenso entre os dois Poderes, o Legislativo buscará aumentar a sua participação (MARTIN, 2000).

A literatura nacional sobre esta temática, por sua vez, apresenta uma grande variedade de abordagens que vão desde o uso das hipóteses da influência, da abdicação, da delegação e da evasão, até a análise dos mecanismos institucionais, do trâmite legislativo, dos limites impostos pela Constituição e dos temas dos acordos internacionais para mensurar o papel do poder legislativo e a relação entre este e o poder executivo na condução da política externa.

Em *O Congresso brasileiro e a Política de Comércio Exterior*, Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos argumentam que a política externa brasileira, em especial a de comércio exterior, são objeto natural de delegação de poder decisório do Legislativo para o executivo e que esse processo ocorre por três motivos (LIMA & SANTOS, 2001). Primeiramente, por ser matéria sensível a pressões distributivas, a solução de delegar surge como freio aos excessos distributivistas de corporações e localidades. Em segundo lugar, visto ser um tema que envolve conhecimento especializado, parlamentares desprovidos de expertise no assunto optam por delegar esta autoridade aos atores com vantagens informacionais comparativas. Por fim, esta surge como um remédio ao problema da estabilidade das decisões referentes a compromissos assumidos perante a contrapartes estrangeiras, cuja não ratificação tem potencial de trazer prejuízos a sua inserção internacional e provocar retaliações políticas e econômicas (LIMA &

SANTOS, 2001). Mobilizando o conceito da abdicação, Lima e Santos argumentam que o Legislativo brasileiro, que a partir do governo de Juscelino Kubitschek adotou uma posição de delegação de seus poderes decisórios sobre comércio exterior para que o Executivo promovesse uma estratégia industrial baseada na substituição de importações, foi perdendo o controle sobre as decisões governamentais naquela agenda de forma progressiva e, por conseguinte, adotando uma postura característica do processo de abdicação (LIMA & SANTOS, 2001).

Por sua vez, trabalhos como *Atores políticos e Parlamento brasileiro no Mercosul* de Marcelo Oliveira e *A Diplomacia Congressual: Análise Comparativa do Papel dos Legislativos Brasileiro e Norte-Americano na Formulação da Política Exterior* de Clarita Maia e Susan Cesar argumentam que a participação do Legislativo brasileiro no processo deliberativo e formulador da política externa varia de acordo com o tema envolvido ou os interesses em jogo. Nesse sentido, os autores demonstraram que, enquanto a atuação dos legisladores foi tênue no processo de criação do MERCOSUL, com exceção dos momentos de conflito de interesses entre o Brasil e Argentina, em temas de defesa nacional o Legislativo não exercia somente um papel de aprovador, mas estabelecia condições para que esses acordos fossem aprovados (OLIVEIRA, 2004; MAIA & CESAR, 2004).

Já Cristina Alexandre em sua tese de mestrado, *O Congresso Brasileiro e a Política Externa*, refuta a ideia de que em relação a temas de segurança nacional o Congresso sempre se mostra atuante (ALEXANDRE, 2006). Igualmente, a autora afirma que mesmo sendo restringido ao Legislativo um papel de chancela dos acordos internacionais, se percebe uma busca pelo aumento da sua participação na agenda exterior (ALEXANDRE, 2006). Utilizando o arcabouço teórico da delegação de Lisa Martin, Alexandre afirma que impossibilitado de sustentar o mecanismo de controle do tipo patrulha policial, o Legislativo brasileiro atua incentivado por temas ativados pela opinião pública, isto é, com base no mecanismo de controle denominado de alarme de incêndio (ALEXANDRE, 2006).

Por fim, em *Atos Internacionais e Atuação do Legislativo* e em *Acordos Internacionais e Controle Parlamentar no Brasil* Simone Diniz e Claudio Ribeiro, analisando as relações entre os fatores institucionais e a política externa, identificam que o modelo brasileiro não restringe o seu processo decisório a Presidência e ao Itamaraty (DINIZ & RIBEIRO, 2009; 2010). Mais precisamente, argumentam que o trâmite dos acordos internacionais pelas regras institucionais do Legislativo revela um espectro de sua participação política que a literatura antes não apontava (DINIZ & RIBEIRO, 2009; 2010). Simone Diniz e Ribeiro concluem, no entanto, que

em razão da grande capacidade do Executivo brasileiro em concentrar a formulação da agenda de política externa e de controlar seu trâmite no parlamento, através da prerrogativa de requerer urgência e de indicar relatores nas comissões, os parlamentares tem suas condições de influenciar os acordos internacionais reduzida e relegada a um papel secundário (DINIZ & RIBEIRO, 2009; 2010).

Antes de passar para a apresentação do modelo analítico que foi estruturado para orientar esta pesquisa, é necessário apresentar brevemente a teoria da dependência da trajetória, que servirá como referencial teórico desta tese para a análise do processo de institucionalização da política brasileira de manutenção da paz. Igualmente, é importante expor a diferenciação entre tipos de contribuição dos Estados para as missões de paz da ONU desenvolvido por Katharina Coleman (COLEMAN, 2013), assim como as adições a este modelo propostas por Alex Bellamy e Paul Williams (BELLAMY & WILLIAMS, 2012), que será utilizado para a análise da vertente político-estratégica da política brasileira de manutenção relativa às suas contribuições com militares, policiais e civis para as missões de manutenção da paz das Nações Unidas.

1.3 Teoria da Dependência da Trajetória

O conceito de dependência da trajetória teve origem nos estudos econômicos e deve sua popularização aos trabalhos de Brian Arthur e Paul A. David, cujas análises se notabilizaram pelas críticas realizadas às premissas de eficiência da teoria neoclássica da lei dos rendimentos decrescentes para analisar processos de difusão tecnológica. No campo da Ciência Política, Paul Pierson, foi um dos autores responsáveis pela sua introdução e popularização nas análises sobre os processos de institucionalização dos grandes sistemas de políticas públicas. Desde então, a dependência de trajetória é objeto de um debate sobre sua aplicação na observação a posteriori dos fenômenos político-institucionais como elemento de explicação não apenas da estabilidade, mas também da mudança institucional (PIERSON, 2003, 2004; THELEN, 2003; MAGNUSSON; OTTOSSON, 2009; GREENER, 2005; REZENDE, 2012).

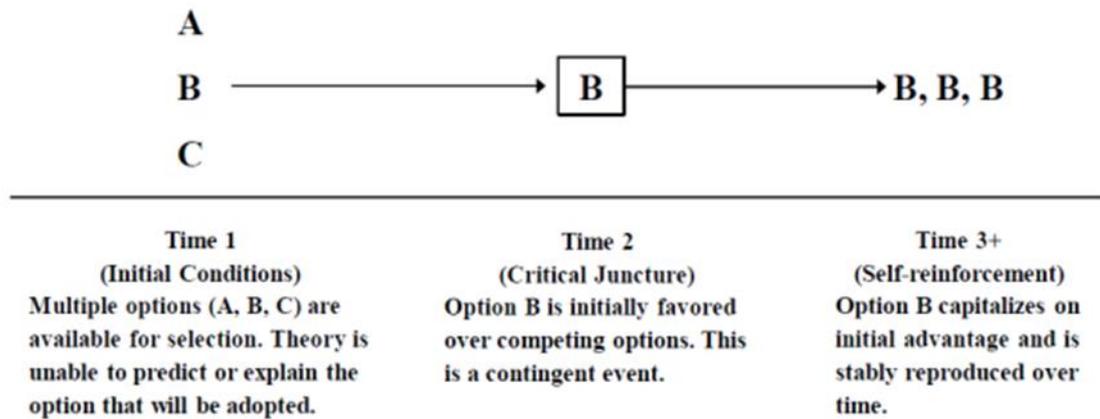
Em termos gerais, a dependência de trajetória é utilizada na Ciência Política como a observação a posteriori de um padrão de decisões iniciais tomadas repetidamente no passado por uma instituição ou organização que estreitam o escopo de suas ações futuras, resultando em

um estado de persistência ou inércia que molda a arena decisória e forma um sentido institucional cuja reversão demanda dos atores custos maiores, quanto mais se avança naquele caminho. Entretanto, esta corrente também destaca que, a afirmação de que os custos de reversão tendem a aumentar em função do tempo, não significa, de forma alguma, que novos pontos de deliberação capazes de alterar o sentido institucional cristalizado não se abrirão ao longo do processo de institucionalização de políticas públicas (KATO, 1996; KATO, 1996a; LEVI, 1997; IMMERGUT, 1998; PIERSON, 2000; FERNANDES, 2002). Tampouco significa afirmar que os elementos estruturais que moldaram os caminhos em um momento inicial serão os mesmo que moldarão novas escolhas em outras temporalidades do processo de institucionalização.

Por esse motivo, diversos trabalhos baseados nesta teoria sugerem dividir em diferentes fases os processos de institucionalização de sistemas de políticas públicas baseados em uma dependência de trajetória. O primeiro momento, trata-se da fase pré-formação de novas instituições e de sua trajetória, período que James Mahoney chama de construção institucional de condições iniciais. Este é caracterizado por um amplo escopo de opções disponíveis, no qual os atores responsáveis pela tomada de decisões fazem escolhas institucionais em termos do modelo organizacional e do curso de ação política social ou econômica que desejam ou preferem com base apenas em considerações específicas do contexto inicial particular (THELEN, 1998; MAHONEY, 2000).

Antes de tratar do segundo momento, é importante apresentar o conceito de conjuntura crítica que é chave para o entendimento desta teoria. Este é definido como uma conjuntura experimentada por estados, mas também por sistemas políticos e econômicos, cuja duração pode variar entre meses, anos ou até décadas, em que eventos contingentes promovem descontinuidades em suas trajetórias prévias e criam novos sentidos institucionais, sem que se possa prever esta mudança como o resultado final do processo. A segunda fase, portanto, trata-se formação de novas instituições e ocorre após um momento crítico. Nesta, o escopo de opções disponíveis em termos do modelo organizacional e do curso de ação política de uma instituição começam a se reduzir a cada passo sucessivo no caminho da escolha inicial em função da criação de uma dinâmica padronizada de auto reforço daquela opção preferida a partir de processos de feedback positivo — conceituada por Brian Arthur como de retornos crescentes. Isto porque a dinâmica de auto reforço torna cada vez maior os custos de alteração do sentido institucional (*exit costs*) para alguma alternativa disponível anteriormente, e,

Figura 6 – Surgimento de uma sequência auto reforçadora na dependência da trajetória



Fonte: MAHONEY, 2000.

Deve-se destacar que a teoria da dependência da trajetória não se restringe a análise da formação de instituições e, portanto, também pode ser utilizada para o estudo dos seus processos de mudança. Isto porque, seus autores consideram que haverá outros pontos de escolha ao longo do tempo, mas as barreiras impostas por determinados arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial que se cristalizou e gerou um sentido institucional dominante. De acordo com esta perspectiva, as instituições são estáveis e as alterações nelas se dão de modo incremental. Bifurcações de sentido institucional são sempre possíveis, mas se tornam mais difíceis com o tempo. Mudanças radicais geralmente ocorrem em momentos críticos para a adoção de novas políticas que também podem gerar dinâmicas de auto reforço e criar uma nova dependência de trajetória.

Por fim, deve-se ter em mente que há diferentes abordagens no âmbito da teoria de dependência de trajetória que, a partir de diferentes focos analíticos, permitem uma melhor compreensão do papel dos atores e dos fatores estruturais na reprodução de uma instituição ou de uma política pública. No âmbito da análise histórico-institucional, utilizada nesta tese, a dependência de trajetória auxiliará na análise de possíveis legados institucionais que moldam a arena decisória da política brasileira de manutenção da paz e influenciam escolhas subsequentes dos seus atores.

1.4 Tipologia das contribuições dos Estados para as missões de manutenção da paz da ONU

A identificação dos padrões de contribuição com militares, policiais e civis da política brasileira de manutenção da paz para as missões de paz da ONU ao longo desta tese tomará como referencial teórico a abordagem oferecida por Katharina Coleman (COLEMAN, 2013), Alex Bellamy e Paul Williams (BELLAMY & WILLIAMS, 2012). De acordo com Coleman, seria equivocado refletir sobre as decisões dos estados em se engajar em uma missão individual enquanto uma escolha binária entre participar ou não, sem levar em consideração as diferenças no tipo de contribuição que os Estados-membros das Nações Unidas podem ofertar para uma operação individual (COLEMAN, 2013, p. 47). Para a autora, além da opção de não participar, os estados possuem duas opções ao decidirem se engajar: contribuir simbolicamente (*token contribution*) ou contribuir de forma substantiva (*substantial contribution*) (COLEMAN, 2013, p. 50).

Por um lado, a contribuição simbólica define-se pelo envio de militares para missões individuais, isto é, sem que estes formem uma unidade militar. Mais especificamente, estas são realizadas por meio do desdobramento de: oficiais para o Estado Maior; Observadores Militares; soldados para integrarem um contingente desdobrado por outro estado-membro (COLEMAN, 2013, p. 52–55).

Por outro lado, a contribuição substancial define-se pelo envio de um conjunto de oficiais e praças que formam uma unidade militar constituída (Companhia, Batalhão, Brigada e Destacamento). Mais especificamente, estas dividem-se entre: contribuições tradicionais ou especializadas e de apoio. De modo geral, as tradicionais são realizadas através do desdobramento de uma unidade infantaria. Por sua vez, as especializadas ou de apoio são o engajamento com uma Arma, Quadro ou Serviço, que pode ser pequena em tamanho, mas que desempenha capacidades em áreas específicas, como: comunicação, engenharia, coleta de informações e análise, logística, mobilidade (aérea ou de superfície), médica, desminagem (BELLAMY & WILLIAMS, 2012, p.9).

A partir dessa diferenciação, Coleman chama atenção para o fato de que os diferentes tipos de contribuição para missões de paz da ONU que um estado-membro da organização adota faz com que seja estabelecido um determinado padrão, ou o que ela denomina de portfólio de

contribuição: Substantivo e Simbólico; Substantivo; Simbólico; Não Contribuinte. Deve-se destacar que a autora faz uma ressalva de que os estados podem mudar de um padrão ou portfólio para outro ao longo do tempo (COLEMAN, 2013, p. 50).

Tabela 1 – Padrões de contribuição dos Estados para as operações de manutenção da paz da ONU

<i>Padrões de Contribuição:</i>	<i>Realiza Contribuições Simbólicas:</i>	<i>Não realiza Contribuições Simbólicas:</i>
<i>Realiza Contribuições Substantivas:</i>	Contribuinte substantivo e simbólico	Contribuinte substantivo
<i>Não realiza Contribuições Substantivas:</i>	Contribuinte simbólico	Não Contribuinte

Fonte: O autor, 2022.

Findada a breve exposição das contribuições oferecidas pela literatura para a identificação de padrões de contribuição dos Estados para as missões de manutenção paz da ONU, passaremos então para a apresentação do modelo analítico que foi estruturado para o estudo dos condicionantes domésticos da política brasileira de manutenção da paz ao longo dos próximos capítulos dessa tese e suas principais hipóteses, e em seguida, para o plano de pesquisa que orientou as etapas do estudo, bem como processo de coleta, tratamento e sistematização dos dados empíricos desta tese.

1.5 Um modelo de análise da política brasileira de manutenção da paz

Para analisar os condicionantes domésticos da política brasileira de manutenção da paz, esta tese tomará como unidade de análise os seus processos decisórios relativos ao desdobramento de tropas para as missões de paz da ONU e aos seus posicionamentos nos fóruns das Nações Unidas que regulam esta agenda, com destaque para a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Conforme demonstrado nas sessões anteriores, a abordagem decisória ecoa uma longa tradição na literatura da Análise da Política Externa inaugurada por Richard Snyder et al. segundo a qual a forma mais efetiva analisar e de encontrar

maneiras de compreender os determinantes complexos do comportamento estatal no nível internacional é lançar a análise no nível de qualquer estado e centrar a explicação das ações externas do Estado no seu processo de tomada de decisão.

A ênfase dada à esta abordagem explica-se pela sua escassez e insuficiência na literatura especializada. Entretanto, é importante destacar que a análise do processo de tomada de decisão no nível doméstico dos Estados nesta tese não resultará em uma negligência dos fatores estruturais que influenciam os processos decisórios em matéria de desdobramento de tropas para as operações de manutenção da paz da ONU. Esta tese se referênciava na tendência atual de integração dos níveis de análise da política externa dos Estados e considera que uma das vias de reconciliação entre eles reside na interpretação morfogenética da política externa desenvolvida por Walter Carlsnaes (CARLSNAES, 1992) a partir da ideia dos ciclos morfogenéticos de Margaret Archer (ARCHER, 1988). Ao invés de conceber a relação entre agência e estrutura como co-constitutiva, a abordagem morfogenética sequencia a ação de cada uma delas em diferentes escalas de tempo. Como uma estrutura é sempre duradoura, ela pode ser conceituada como o contexto geral em que agentes de diferentes preferências interagem. Ao final dessa interação, ela emergirá diferente do que era, e se tornará o contexto no qual se desenvolverá uma nova forma de interação entre os agentes (CARLSNAES, 1992; MORIN, 2013).

A abordagem decisória na literatura de APE está repleta de vertentes teóricas que nos informam sobre a tomada de decisões dos Estados em matéria de sua ação externa e que não são competitivas ou exclusivas umas das outras. Como essas vertentes nada mais são do que simplificações abstratas de realidades empíricas mais complexas da política externa desenvolvidas de acordo com os objetivos dos seus autores, a sua relevância varia segundo as realidades empíricas de cada domínio particular da ação estatal exterior, bem como de acordo com os objetivos que norteiam uma pesquisa singular neste campo de conhecimento. Neste sentido, a tese considera que a relevância de uma vertente teórica da literatura de APE para a análise do domínio da manutenção da paz na política exterior verifica-se em função das peculiaridades do seu processo de tomada de decisão. Esta abordagem se baseia no argumento desenvolvido por Rubens Duarte e Maria Regina Soares de Lima segundo o qual a política externa dos estados deve ser analisada levando em consideração as peculiaridades do processo decisório de cada área específica desta política pública *sui generis* (DUARTE & SOARES DE LIMA, 2017).

A compreensão da política externa como um tipo *sui generis* de política pública pressupõe que sua formulação esteja inserida no jogo político interno, ainda que o foco desta política esteja nas ações internacionais do Estado e, portanto, também seja influenciada pelo sistema internacional (Milani e Pinheiro 2013). É por isso que o Estado não é o único ator que deve ser estudado nas Relações Internacionais, apesar de ser o responsável por filtrar e coordenar os outros atores - o que confere ao governo o papel de liderança na formulação deste tipo particular de política pública. Vários atores nacionais tentam salvaguardar seus interesses, exercendo pressão sobre o Estado e fazendo-o implementar as estratégias de integração internacional mais favoráveis a eles. Os atores que influenciam as decisões de política externa são muito heterogêneos, tais como agências governamentais, ministérios, órgãos da sociedade civil, exportadores, bancos, companhias de seguros, e assim por diante. (...) Entretanto, descrever e analisar a política externa como política pública não é suficiente para um estudo detalhado. Deve-se prestar atenção à existência de diferentes áreas temáticas da política externa, cada uma com suas próprias peculiaridades em termos de interesses, narrativas, capacidades materiais e simbólicas dos atores envolvidos, iniciativas de mobilização de apoio interno, etc. A formulação da política de cooperação tem uma dinâmica muito diferente da (...), política comercial, que também é bastante distinta em relação à política de direitos humanos e esta, por sua vez, é diferente do processo de elaboração de discursos a serem proferidos na Assembleia Geral ou no Conselho de Segurança da ONU (DUARTE & SOARES DE LIMA, 2017, p.2, tradução nossa²⁰)

Conforme destacado anteriormente, uma primeira especificidade do processo decisório da manutenção da paz na ação exterior dos Estados repousa em sua dinâmica complexa construída ao longo de um "jogo de dois níveis" (PUTNAM, 1988). A primeira dimensão de análise da sua vertente político-estratégica relativa às contribuições com as operações da ONU, do qual resulta a formalização de um convite da mesma para que o Estado-membro venha a realizar um desdobramento específico, refere-se à negociação entre representantes do governo e do Secretariado das Nações Unidas no âmbito institucional do multilateralismo da organização. Já a segunda esfera de análise, refere-se a tomada de decisão interna à cada Estado-

²⁰ O texto no idioma original é: “The understanding of foreign policy as a *sui generis* type of public policy assumes that its formulation is embedded in the domestic political game, even though the focus of this policy is on the state’s international actions and, therefore, it is also influenced by the international system (Milani and Pinheiro 2013). That is why the state is not the sole actor that should be studied in International Relations, despite the fact that it is the one responsible for filtering and coordinating the other actors – which gives the government the leading role in the formulation of this particular kind of public policy. Various domestic actors try to safeguard their interests by exerting pressure on the state and getting it to put in place the international integration strategies most favorable to them. The actors that are influential in foreign policy decision-making are very heterogeneous, such as government agencies, ministries, civil society bodies, exporters, banks, insurance companies, and so forth. (...) However, describing and analyzing foreign policy as public policy is not sufficient for a detailed study. Attention should be paid to the existence of different issue-areas of foreign policy, each with its own peculiarities in terms of interests, narratives, material and symbolic capabilities of the actors involved, initiatives for mobilizing internal support, and so on. The formulation of cooperation policy has a very different dynamic from that of trade policy, which is also quite distinct in relation to human rights policy, and the latter, in turn, is unlike the process of elaboration of speeches to be delivered to the General Assembly or in the UN Security Council”.

membro, cuja forma e institucionalização varia entre eles, para responder ao convite formal da ONU. Em relação aos posicionamentos nos fóruns das Nações Unidas que regulam a temática da manutenção da Paz, o nível I, do qual resulta a aprovação de resoluções da ONU sobre esta agenda, refere-se à negociação entre representantes dos Estados-membros na Assembleia Geral e no seu Conselho de Segurança para que seja atingido um acordo na linguagem da resolução que seja satisfatório aos olhos das suas capitais. Por sua vez, o nível II, refere-se ao processo deliberativo nacional, cuja forma e formalização varia entre os Estados-membros, para a formulação da sua posição nos fóruns que regulam os mandatos, as orientações estratégicas e as doutrinas operacionais das missões de paz.

Tendo em conta a ambição que preside esta pesquisa e os pressupostos nos quais se baseia, a tese examinará mais detalhadamente este segundo nível da tomada de decisão da política de manutenção da paz dos Estados: o processo decisório nacional. No entanto, por conta da escassez de artigos e livros que analisam esta dimensão na literatura especializada, torna-se difícil deduzir de uma simples revisão bibliográfica quais seriam as suas especificidades. Para contornar esse obstáculo, esta tese considera que, graças ao conteúdo de sua principal ação pública (o emprego das forças armadas fora da fronteira nacional sem declaração de guerra sob controle operacional legal das Nações Unidas), as especificidades do seu processo decisório podem ser deduzidas através de um paralelo com as tomadas de decisão relativas ao uso da força pela política externa dos Estados. Em outras palavras, a literatura mais ampla que sobre o uso do instrumento militar na política externa dos Estados nos oferece subsídios para a análise da política de manutenção da paz.

Nesse sentido, Michel Liégeois observa que uma especificidade do processo de tomada de decisão em termos do uso do instrumento militar na política externa se baseia na concentração de poder no topo do estado (LIÉGOIS, 2007). Este, por sua vez, é explicada pela prerrogativa monopolizada pelo mais alto nível do Estado sobre a utilização da força fora da fronteira nacional: independentemente dos tipos de regimes constitucionais e políticos, o uso do instrumento militar na política externa é uma esfera da ação pública dos Estados na qual o executivo continua sendo um ator-chave no processo decisório uma vez que este detém o poder de veto sobre a decisão final (LIÉGOIS, 2007).

Apesar das formas institucionais específicas de cada país, o recurso às armas parece ser sempre uma decisão singular cujas modalidades diferem daquelas em vigor em outras áreas de ação política. Em regime presidencial ou semipresencial, a decisão será obra do chefe de Estado, cuja solicitude nestes momentos decisivos tem sido descrita por muitas testemunhas. (...) Em um

sistema parlamentar, a decisão é mais colegial e a personalização da responsabilidade política dá lugar a uma responsabilidade governamental (LIEGOIS, 2007, p.406-407, tradução nossa²¹).

No entanto, Graham Allison e Michel Liégeois enfatizam que a concentração do poder decisório final nas mãos do governo no poder executivo nesse tipo de decisão não significa que o processo de emprego das forças armadas pela política externa de um Estado seja obra de um ator unitário representante do interesse nacional (ALLISON & ZELIKOW, 1971; LIÉGEOIS, 2007). Mais especificamente, Allison afirma que este tipo de decisão não é tomado sem ampla consulta e coordenação (barganha, disputas e acordos) entre uma pluralidade de atores individuais e grupos de atores, representantes de interesses diversos, que estão melhor posicionados na estrutura do estado, ou seja, que dominam os canais de ação²² (ALLISON & ZELIKOW, 1971).

Além disso, Allison afirma que, se este tipo de decisão da política externa dos Estados não é fruto da vontade de um único ator, mas do confronto entre os diferentes interesses políticos veiculados nos órgãos governamentais, o seu resultado não deve ser explicado como a implementação de uma preferência única, mas como o resultado de um embate de preferências múltiplas que é inerente ao próprio processo decisório (ALLISON & ZELIKOW, 1971).

O Modelo da Política Governamental (ou Burocrática) não vê nenhum ator unitário, mas sim muitos atores - atores que se concentram não em uma única questão estratégica, mas também em muitos problemas intranacionais diversos; atores que agem em termos de um conjunto consistente de preferências estratégicas, segundo várias concepções de objetivos nacionais, organizacionais e pessoais; atores que tomam decisões governamentais não por uma única e racional escolha, mas por negociações e barganhas que são próprias da política. O aparato de cada governo nacional constitui uma arena complexa para o jogo intranacional. Os líderes políticos no topo do aparato são unidos pelos homens que ocupam posições no topo das grandes organizações para formar um círculo de jogadores centrais. Aqueles que se juntam ao círculo vêm com alguma posição independente. Como o espectro dos problemas de política externa enfrentados por um governo é tão amplo, as decisões têm que ser descentralizadas - dando a cada jogador considerável discricção baronial. (...)

²¹ O texto no idioma original é: “Nonobstant les formes institutionnelles spécifiques à chaque pays, le recours aux armes apparaît toujours comme une décision singulière dont les modalités s’écarteront de celles de vigueur dans les autres domaines de l’action politique. Dans un régime présidentiel ou semi-présidentiel, la décision sera l’ouvrage du chef de l’État dont la sollicitude en ces moments décisifs a été décrite par de nombreux témoignages. (...) En régime parlementaire, la décision est davantage collégiale et la personnalisation de la responsabilité politique fait place à une responsabilité gouvernementale”.

²² De acordo com os atores, os canais de ação podem ser divididos em 2 partes: uma que é formada pelas decisões dos atores sêniores e outra formada pelos atores que efetivamente irão tocar as decisões políticas (diversos atores usam a terminologia —implementadores, mas os autores em questão se refutam a usar o termo por acreditar ser demasiado restritivo). (ALLISON & HALPERIN, 1972, p.46)

Neste processo, às vezes um grupo comprometido com um curso de ação triunfa sobre outros grupos que lutam por outras alternativas. Igualmente frequentemente, porém, grupos diferentes puxando em diferentes direções produzem um resultado, ou melhor, um resultado - uma mistura de preferências conflitantes e poder desigual de vários indivíduos - diferente do que qualquer pessoa ou grupo pretendia. Em ambos os casos, o que move as peças de xadrez não são simplesmente as razões que sustentam um curso de ação, mas o poder e a habilidade dos proponentes e oponentes da ação em questão. (ALLISON & ZELIKOW, 1971, p. 144-145, tradução nossa²³).

Finalmente, Graham Allison e Michel Liégeois observam a importância das forças armadas neste tipo de tomada de decisão pela política externa dos Estados. Em outras palavras, esses autores rompem com o modelo de relação civil-militar conceitualizada por Samuel Huntington, que pressupõe a subordinação dos militares aos poderes civis e uma clara divisão de tarefas na qual aqueles se abstêm de influenciar a autoridade civil em sua decisão de usar as tropas, enquanto o político se abstém de interferir na condução das operações (ALLISON & ZELIKOW, 1971; LIÉGEOIS, 2007). Isso é de particular importância no contexto de potências não centrais, cujos processos de democratização são recentes e cujas trajetórias históricas apresentam momentos de ruptura institucional em que os militares inclusive assumiram o poder em detrimento das forças democráticas.

Com base em um paralelo com o processo de tomada de decisão para o uso do instrumento militar da política externa dos Estados descrito, a tese considera, portanto, que a principal especificidade do processo decisório da política de manutenção da paz reside na concentração do poder decisório na cúpula do aparato estatal. De igual modo, a tese também considera que esta concentração de poder não significa que sua tomada de decisão seja o resultado da implementação da escolha de um curso de ação do Estado por um ator unitário representante do interesse nacional. Mais precisamente, entende que para além do próprio chefe de governo e da sua coalizão política no executivo, o núcleo principal da política de manutenção

²³ O texto no idioma original é: “The Governmental (or Bureaucratic) Politics Model sees no unitary actor but rather many actors as players – players who focus not on a single strategic issue but on many diverse intra-national problems as well; players who act in term of consistent set of strategic preferences, rather than according to various conceptions of national, organizational, and personal goals; players who make government decision not by a single, rational choice, but by pulling and hauling that is politics. The apparatus of each national government constitutes a complex arena for the intra-national game. Political leaders at the top of the apparatus are joined by the men who occupy positions on the top of major organizations to form a circle of central players. Those who joint the circle come with some independent standing. Because the spectrum of foreign policy problems faced by a government is so broad, decisions have to be decentralized – giving each player considerable baronial discretion. (...) In this process, sometimes one group committed to a course of action triumphs over other groups fighting for other alternatives. Equally often, however, different groups pulling in different direction produce a result, or better a resultant – a mixture of conflicting preferences and unequal power of various individuals – distinct from what any person or group intended. In both cases, what moves the chess pieces is not simply the reasons that support a course of action, but the power and skill of proponents and opponents of the action in question”.

da paz tende a ser composto também pela burocracia de relações exteriores, pela burocracia de defesa, pelas forças armadas, em função de controlarem os canais de ação formais e informais para garantir a sua implementação.

A centralidade das burocracias de relações exteriores explica-se pela importância dos canais de ação diplomáticos para que a ONU convide os Estados a participarem das suas operações de manutenção da paz e para que os interesses do governo brasileiro prosperem nos fóruns multilaterais da Organização que regulam a manutenção da paz. Além disso, as burocracias de relações exteriores são frequentemente trazidas ao centro da tomada de decisão nacional pelo governo no poder executivo porque possuem a expertise técnica e o controle sobre as fontes de informação necessárias para formar um julgamento político dos efeitos de um desdobramento de tropas ou de um posicionamento político sobre a inserção internacional do Estado tanto nos níveis bilateral e multilateral, quanto em suas dimensões regional e global.

Por sua vez, a centralidade das forças armadas nacionais e das burocracias de defesa explica-se pelo fato desses grupos de atores controlarem os canais de ação para garantir a implementação da política de manutenção da paz. Além disso, as forças armadas nacionais e as burocracias de defesa são frequentemente trazidas ao centro da tomada de decisão nacional pelo governo no poder executivo porque possuem a expertise técnica e controle sobre as fontes de informações necessárias para formular um julgamento político sobre: (1) a sensibilidade do desdobramento ou de determinado posicionamento político para a defesa-segurança nacional, assim como para a viabilidade tático-operacional do mandato da missão; (2) a disponibilidade de recursos e tropas para cumprir os prazos de emprego da força estabelecidos pela ONU; (3) a relevância do desdobramento ou de um determinado posicionamento político para o plano estratégico da defesa nacional e as doutrinas militares relativas à preparação e ao emprego das forças armadas.

1.6 Hipóteses do modelo analítico da política brasileira de manutenção da paz

Esta pesquisa entende que a estabilidade da arquitetura institucional brasileira de manutenção da paz explica-se pelo caráter incremental do seu processo de mudança e pela persistência no tempo do legado deixado pelas escolhas institucionais tomadas em seu processo de criação, cuja reversão demanda custos institucionais que tendem a aumentar com o passar

do tempo. Igualmente, compreende que, em termos formais, a arquitetura institucional brasileira de manutenção da paz promove uma unidade de decisão final caracterizada pelo tipo ideal do líder predominante para o desdobramento de tropas para operações de manutenção da paz da ONU no nível do Estado brasileiro na medida em que concentra o poder decisório final nas mãos do Presidente da República e restringe ao Poder Legislativo o papel da ratificação da decisão presidencial. Por fim, considera que o arranjo institucional da política brasileira de manutenção da paz promove, em termos formais, uma unidade de decisão final caracterizada pelo tipo ideal do grupo único para a formulação dos posicionamentos do país nos fóruns das Nações Unidas que regulam esta agenda na medida em que dota o Ministério das Relações Exteriores de grande autonomia burocrática e autoridade decisória.

Vale destacar, no entanto, que esta tese parte da hipótese de que a concentração formal de poder decisório nas mãos da Presidência e do Congresso para o envio de tropas, e nas mãos do Itamaraty para a formulação dos posicionamentos diplomáticos brasileiros na ONU, não significa que as ações externas da política brasileira de manutenção da paz sejam a resultante da implementação da escolha de um curso de ação do Estado por um líder predominante ou por um grupo único. Em outras palavras, compreende que os condicionantes domésticos da política brasileira de manutenção da paz não podem ser mensurados exclusivamente por meio da análise das preferências políticas desses atores.

No que se refere a análise dos condicionantes domésticos dos posicionamentos normativos e doutrinários do Brasil na agenda de manutenção da paz no âmbito da Assembleia Geral e no Conselho de Segurança das Nações Unidas, esta tese baseia-se na hipótese de que os altos custos para se romper com o sentido institucional que se cristalizou no começo do processo de institucionalização da política brasileira de manutenção da paz na década de 1950 favorecem a predominância da cultura organizacional do Ministério das Relações Exteriores sobre os posicionamentos do Brasil nos fóruns das Nações Unidas que regulam seu sistema de manutenção da paz. De igual modo, considera que a maior participação de tropas brasileiras em operações de manutenção da paz das Nações Unidas tensiona alterações no arranjo institucional do processo de formulação dos posicionamentos normativos brasileiros em favor de uma unidade de decisão final caracterizada pelo tipo ideal dos grupos autônomos múltiplos e fortalece o caráter de política pública da política externa brasileira de manutenção da paz.

No que se refere a análise dos condicionantes domésticos do desdobramento de tropas brasileiras em operações de manutenção da paz da ONU, esta tese parte da hipótese de que o

processo de formulação da posição do líder predominante, isto é, do Presidente da República, é a resultante de um jogo político de consulta, barganha, negociações, coordenação, compromissos, coalizões e competições entre grupos autônomos múltiplos na cúpula do Estado que possuem poder de veto, em função de controlarem os canais de ação formais e informais para garantir a sua implementação. Mais precisamente, entende que a coalização política no governo federal, a burocracia de relações exteriores, a burocracia de defesa e as forças armadas são atores de veto no processo de formulação da posição presidencial e que, portanto, o consentimento desses atores, é uma condição necessária para que o Presidente da República tome uma decisão favorável a uma contribuição substantiva às missões de paz. Além disso, esta tese baseia-se na hipótese de que apesar de o Legislativo ser formalmente um ponto de veto da decisão presidencial, isto é, possuir margem de manobra legal para influenciar esta ação externa da política brasileira de manutenção da paz através do processo de ratificação, esta sua autoridade é frequentemente objeto de delegação para o Executivo.

1.7 Plano de Pesquisa

Metodologicamente, a pesquisa que resultou nesta tese dividiu-se em três etapas de estudo empírico. A primeira, refere-se à análise do histórico do processo de institucionalização da política brasileira de manutenção e do histórico de suas contribuições para as operações de manutenção da paz da ONU. A coleta de dados para a realização desta primeira etapa da pesquisa foi realizada a partir das seguintes fontes:

- Revisão sistemática de artigos e livros que já analisaram a arquitetura institucional da política brasileira de manutenção da paz, bem como sistematizou as contribuições do Brasil com militares, civis e policiais para as missões de paz da ONU.
- Consulta à base de dados oficial on-line do Departamento de Operações de Manutenção da Paz²⁴ que disponibiliza os dados mensais sobre as contribuições para as operações de manutenção da paz da Organização desde 1990, com filtro por missão, por tamanho do contingente e por país.

²⁴ Para acessar a base de dados oficial on-line do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, da sigla em inglês): <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.

- Consulta à documentos oficiais do governo brasileiro em matéria de operações de paz obtidos através do trabalho de campo na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu) ou através da Lei de Acesso à Informação.
- Nos documentos oficiais (regras, normas e leis) do Brasil que regulam direta ou indiretamente as suas tomadas de decisões nessa matéria e detalham o compartilhamento de prerrogativas e responsabilidades entre os vários órgãos e instituições estatais.

A partir dos dados coletados nesta etapa, a tese tomou como indicador empírico a resultante do processo de formação e institucionalização das primeiras normas e atores da política de manutenção da paz no âmbito do Estado brasileiro na década de 1950, assim como as mudanças e continuidades nas regras e instituições da república que orientariam a política externa brasileira de manutenção da paz entre a aprovação da Lei nº2.953 de 1956 que forjou a arquitetura institucional e o final do governo de Michel Temer em 2018.

A segunda etapa refere-se à análise das atuações do Brasil no Conselho de Segurança das Nações durante os dez mandatos em que o país foi um membro não permanente do órgão, assim como nas sessões emergenciais da Assembleia Geral da ONU sobre a agenda de manutenção da paz e no seu Comitê Especial para as Operações de Manutenção da Paz.

- Revisão sistemática de artigos e livros que já analisaram a atuação do Brasil no Conselho de Segurança e na Assembleia Geral da ONU em temas de paz e segurança internacional.
- Consulta à base de dados online das Nações Unidas *United Nations Digital Library* que disponibiliza o relatório das reuniões anuais do C-34, bem como o relato completo e as votações referentes a todas as resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral da ONU.

Com base nos dados coletados nesta segunda etapa, a pesquisa utilizou como indicador empírico dos posicionamentos normativos e doutrinários do Brasil nos fóruns das Nações Unidas que regulam a sua agenda de manutenção da paz, os padrões de votação e as justificativas de voto apresentadas pela delegação brasileira no processo de criação da Força de Emergência das Nações Unidas em 1956, na criação da Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU, assim como em suas reuniões anuais entre 1965 e 1977 e entre 1996 e 2018. Igualmente, foram utilizados como indicadores empíricos os

padrões de votação e as justificativas de voto apresentadas pela delegação brasileira ao longo dos seus 10 primeiros mandatos eletivos no Conselho de Segurança das Nações Unidas nos biênios: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005 e 2010-2011. Por sua vez, esta tese fez uso da abordagem sócio-histórica, isto é, de uma análise dos atores e de suas estratégias no tempo para identificar, a partir de uma comparação com as unidades empíricas do capítulo, quais foram os condicionantes domésticos dos posicionamentos brasileiros.

A terceira etapa refere-se à análise dos sete casos em que tropas brasileiras foram desdobradas para operações de manutenção da paz da ONU entre a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), no Suez, em 1956, e a Força Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), em 2011, bem como do caso da recusa brasileira ao convite da ONU para desdobrar tropas para a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana, em 2018. A coleta de dados para a realização da terceira etapa da pesquisa foi realizada a partir das seguintes fontes:

- Revisão sistemática de artigos e livros que já analisaram os processos de tomada de decisão do envio de contingentes militares brasileiros para as operações de manutenção da paz da ONU.
- Entrevistas semiestruturadas²⁵ com os atores políticos que faziam parte do núcleo principal à frente dos processos decisórios mais representativos de desdobramento de tropas desses Estados para as operações de manutenção da paz da ONU após o fim da guerra fria, assim como através da análise de autobiografias escritas pelos tomadores de decisão acerca do tema.
- Consulta à base de dados oficial on-line do Câmara dos Deputados e do Senado Federal que disponibiliza as informações referentes à tramitação de projetos de lei, bem como acesso aos discursos dos parlamentares por meio da versão digital online do Diário do Congresso Nacional e do Diário do Senado Federal.
- Consulta à documentos oficiais do governo brasileiro em matéria de operações de paz obtidos através do trabalho de campo na missão permanente do Brasil junto às Nações Unidas ou através da Lei de Acesso a Informação.

²⁵ As entrevistas foram coletadas a partir de um trabalho de campo realizado no Brasil e na África do Sul, do estágio concluído no Programa de Qualificação Acadêmica da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York entre fevereiro e abril de 2018, assim como através de chamadas de voz e vídeo.

- Consulta ao *UN Blue Book*²⁶ que sistematiza a lista de membros das missões permanentes dos Estados junto às Nações Unidas em Nova York e utilização da metodologia de amostragem não probabilística da bola de neve a partir dos entrevistados²⁷.

A partir dos dados coletados ao longo desta última etapa, esta tese utilizou como indicador empírico da resultante dos processos decisórios em que houveram desdobramentos de tropas, no nível do executivo, as mensagens presidenciais encaminhadas ao congresso nacional. No nível do legislativo, os indicadores empíricos utilizados foram o Decreto Legislativo aprovado pelo congresso, os pareceres emitidos pelas comissões e os pronunciamentos ofertados pelos parlamentares durante as votações. Por sua vez, o indicador empírico utilizado para a análise da resultante dos processos decisórios em que não houve o envio de tropas, no nível do executivo, foi a decisão final da presidência da república e as justificativas oficiais apresentadas para as Nações Unidas através de correspondências diplomáticas. Por fim, a terceira etapa também fez uso da abordagem sócio-histórica baseada em uma análise dos atores e de suas estratégias no tempo para identificar, a partir de uma comparação com as unidades empíricas do capítulo, quais foram os condicionantes domésticos dos processos decisórios brasileiros referentes ao envio de tropas para as missões de manutenção da paz da ONU.

²⁶ Para acessar as versões anuais do *UN Blue Book* : <https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&as=1&m1=p&p1=Permanent+Missions+to+the+United+Nations&f1=series&op1=a&m2=a&p2=&f2=&op2=a&m3=a&p3=&f3=&dt=&d1d=&d1m=&d1y=&d2d=&d2m=&d2y=&rm=&ln=en&sf=year&so=d&rg=50&c=United+Nations+Digital+Library+System&of=hb&fti=0&fti=0>

²⁷ A metodologia da bola de neve é um método de amostragem não probabilística na qual os atores estudados auxiliam no recrutamento de novos atores através da indicação de atores que compõem a rede de atores que participam do processo decisório estudado. Deste modo, a formação do grupo de entrevistados é alcançada através de um processo que se assemelha ao processo de formação de uma bola de neve. Essa técnica é utilizada principalmente para o estudo de populações de difícil identificação e o ponto de saturação é atingido quando as informações coletadas nas entrevistas começam a se repetir entre os entrevistados.

2. A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA BRASILEIRA DE MANUTENÇÃO DA PAZ

O objetivo deste capítulo é analisar o histórico da política brasileira de manutenção da paz a partir das variações e continuidades entre seus padrões de contribuição para as operações de manutenção da paz da ONU. Igualmente, o capítulo busca analisar o processo de institucionalização de uma política de manutenção da paz no âmbito do Estado brasileiro, com a consequente emergência e definição de suas normas e de seus atores com suas agendas, que se iniciou com o alinhamento brasileiro à proposta do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld de solução improvisada para a crise vivenciada pelo mecanismo de segurança coletiva previsto na carta das Nações Unidas na década de 1950 e, em seguida, com o desdobramento de tropas brasileiras para a Força de Emergência das Nações Unidas em 1956. O que havia sido, até então, um conjunto de experiências brasileiras em ações multilaterais pontuais de mediação de conflitos e observação de acordos de paz passou a constituir um importante instrumento de projeção do Brasil no multilateralismo das Nações Unidas nas áreas de paz e segurança internacionais a serviço da política externa e da política de defesa nacional. O fim da Guerra Fria e a redemocratização do Estado brasileiro, por sua vez, em função das modificações na dinâmica política do multilateralismo das Nações Unidas e nas relações entre civis e militares no Brasil, foram fatores decisivos para a retomada do processo de institucionalização da política de manutenção da paz brasileira que, apesar de mudanças processadas, ainda mantinha uma forte dependência da trajetória institucional decorrente da sua participação na UNEF. Nesse sentido, foi apenas a partir do aprendizado institucional adquirido com a experiência da participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) que a política de manutenção da paz brasileira experimentou um profundo ciclo de mudanças em sua arquitetura institucional.

2.1 Histórico e institucionalização da política brasileira de manutenção da paz

2.1.1 Criação de uma estrutura institucional para a política de manutenção da paz no âmbito do Estado brasileiro na década de 1950 e os primeiros anos do seu processo de institucionalização

Ao analisar o processo de institucionalização da manutenção da paz na política brasileira, poderíamos adotar diferentes abordagens que nos levariam a buscar sua origem em diferentes momentos históricos. Uma das primeiras expressões desta agenda ocorreu antes mesmo da criação da própria ONU, quando a convite da Liga das Nações, o governo do presidente Getúlio Vargas compôs, entre junho de 1933 e maio de 1934, a comissão que, com o apoio de cerca de 150 militares cedidos pela Colômbia, foi responsável pela administração do território em litígio entre a Colômbia e o Peru na região de Letícia (FONTOURA, 2005). Sob a égide da ONU criada em 1945, uma das primeiras expressões de uma agenda de manutenção da paz refere-se no aceite do governo de Eurico Gaspar Dutra ao convite do Secretário-Geral da Organização, Gladwyn Jebb, para que o Brasil participasse da Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), criada em 21 de outubro de 1947 pela Resolução 109 (II) da Assembleia Geral. Igualmente, identifica-se no posicionamento favorável da diplomacia brasileira ao estabelecimento de comissões de monitoramento e de observação militar durante o exercício do seu mandato como membro eletivo do Conselho de Segurança da Organização no biênio 1951–1952.

Entretanto, a origem da institucionalização da manutenção da paz na política brasileira, com a conseqüente emergência e definição de suas normas e de seus atores com suas agendas, não pode ser dissociada do alinhamento brasileiro com a proposta do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld de solução improvisada para a crise vivenciada pelo mecanismo de segurança coletiva previsto na carta das Nações Unidas na década de 1950 que resultou na criação da UNEF em 1956 e no convite para que o Brasil enviasse tropas para a primeira Força de Paz da ONU. Com efeito, é correto afirmar que as razões iniciais da sua institucionalização estão diretamente relacionadas com a conjuntura crítica a que foi levada as Nações Unidas em função da paralisia que foi submetido o seu Conselho de Segurança pelo uso excessivo do poder de veto pelas grandes potências, e pelo interesse do Brasil de se projetar no interior da Organização naquele momento.

Buscando forjar uma arquitetura institucional que permitisse o desdobramento de tropas brasileiras para participarem da primeira operação de manutenção da paz da ONU, foi criada a Lei n.º 2.953 de 17 de novembro de 1956, que regula o processo decisório para o envio de tropas armadas ao exterior em tempos de paz. Segundo a referida legislação, a remessa de força armada terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional, sem declaração de guerra, invasão ou agressão estrangeira e em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil como membro de

organizações internacionais ou em virtude de entendimentos diplomáticos ou militares (tratados, acordos, convenções, resoluções de consulta, planos de defesa), decorre de uma decisão do executivo que está condicionada à autorização do Congresso Nacional. Em conjunto com a Constituição de 1946, que regulava em sua seção II as atribuições do Presidente da República, e com os Decretos Lei n.º 3.864 de 1941 e n.º 8.324 de 1945, que dispunham sobre o Estatuto Militar e a organização do Ministério das Relações Exteriores respectivamente, a aprovação da Lei n.º 2.953 de 1956 forjou a arquitetura institucional que definiu, ainda que de forma bastante genérica, as regras e instituições da república que orientariam a política externa brasileira de manutenção da paz.

Nos primeiros anos do processo de institucionalização de uma política brasileira de manutenção da paz, a atuação do Brasil foi marcada pelo desdobramento de 20 batalhões de infantaria do Exército Brasileiro para a UNEF I no Sinai, no Egito, entre 1957 e 1967 e por uma contribuição especializada para a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), composta por uma unidade de transporte aéreo da Força Área Brasileira entre 1960 e 1964. Igualmente, a política externa brasileira de manutenção da paz foi marcada naquele contexto pelo envio de observadores militares em tarefas individuais para missões de observação e missões políticas das Nações Unidas, como a Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas (UNSF) em 1962, a Missão do Representante do Secretário-Geral na República Dominicana (DOMREP), entre 1965 e 1966, a Missão de Observadores das Nações Unidas Índia-Paquistão (UNIPOM) entre 1965 e 1966, e para uma operação de manutenção da paz da ONU, a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP), entre 1964 e 1967.

Igualmente, a agenda de manutenção da paz na política brasileira foi marcada naquele contexto pela atuação da diplomacia brasileira nos fóruns das Nações Unidas voltados para esta temática. Por um lado, o Brasil foi bastante ativo nos debates da Assembleia Geral em busca de uma solução para crise financeira que ameaçou a própria existência das Nações Unidas, com destaque para os Grupos de Trabalho sobre o Exame dos Procedimentos Administrativos e Orçamentais estabelecidos a partir da Resolução 1620 (XV), de 1961, e no Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral a partir de 1965. Por outro lado, durante seu mandato como membro eletivo do Conselho de Segurança no biênio 1963–1964, o Brasil foi bastante ativo nas discussões do órgão acerca do princípio da não ingerência, a busca por soluções multilaterais por meio de mecanismos políticos regionais em situações de ameaça à segurança regional e sobre a descolonização, além de ter participado dos debates de resoluções do órgão que levaram ao estabelecimento de missões de observação e de paz da ONU.

2.1.2 A crise da institucionalização na transição dos anos 1960 para a década de 1970

A transição dos anos 1960 para a década de 1970 foi marcada por uma profunda crise no processo de institucionalização brasileiro após uma primeira década de avanços na sua arquitetura institucional e na sua atuação normativa e operacional nessa agenda. Em paralelo àquela vivenciada pelas operações de manutenção paz no âmbito da própria ONU, o Brasil encerrava em 1967 a participação das suas tropas na UNEF I e de seus militares em missões individuais na UNFICYP, o que levava o país a se tornar um Estado-membro não contribuinte com essas missões. Igualmente, durante o exercício do seu mandato eletivo no Conselho de Segurança no biênio 1967–1968, a delegação brasileira foi pouco ativa nos debates sobre a manutenção da paz e sobre temas transversais a essa agenda, que perdeu prioridade nas Nações Unidas devido ao insucesso das operações desdobradas no Congo e no Suez e às tensões entre os Estados Unidos e o Reino Unido contra a França e a União Soviética em 1964 e 1965, que resultaram em uma crise financeira sem precedentes para a Organização. Por fim, começava a se retrair em 1968 participação do Brasil no Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU que culminou com a sua retirada do C-33 e sua substituição pela Guatemala em 1977.

2.1.3 A retomada da institucionalização a partir de 1989

A retomada do processo de institucionalização da manutenção da paz na política externa brasileira ocorreu a partir de 1989, já findados os governos militares da ditadura brasileira e promulgada a Constituição de 1988, quando os órgãos do Estado Brasileiro passaram a identificar que a estrutura político-institucional multilateral do sistema de manutenção da paz da ONU voltava a apresentar oportunidades para o Brasil participar de ações internacionais meritórias nas áreas de paz e segurança internacionais (UZIEL & VARGAS, 2015). Também contribuía significativamente para essa percepção, o retorno do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU após praticamente duas décadas, através do exercício de mandatos eletivos nos biênios 1988-1989, durante o governo de José Sarney, que levava o Brasil a ter que se

envolver com os processos de criação, encerramento e renovação de mandatos das operações de manutenção da paz da ONU que se encontravam em franca expansão. Por fim, contribuía para essa percepção o aumento das sondagens do Secretariado da ONU, especialmente do Secretário-Geral Boutros-Ghali, a missão brasileira junto à ONU acerca da possibilidade do Brasil se inserir no Sistema de Pronto Emprego das Nações Unidas e desdobrar tropas para operações de manutenção da paz da ONU.

Nesse contexto, foram enviados observadores militares brasileiros em postos individuais para missões políticas, de manutenção da paz e de observação das Nações Unidas. Mais precisamente, estes participaram: da Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I), entre 1989 e 1991, da Segunda Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II), entre 1991 e 1995, do Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA), entre 1990 e 1992, da Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL), entre 1991 e 1995, da Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR), na Croácia, na Bósnia e na Herzegovina, entre 1992 e 1995, da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), da Missão de Observação das Nações Unidas Uganda-Ruanda (ONUMUR), ambas entre 1993 e 1994, da Autoridade Provisória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC) e da Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL), ambas em 1993. De igual modo, durante o exercício do mandato como membro eletivo do Conselho de Segurança no biênio 1988–1989, o Brasil foi ativo nos debates do órgão que trataram de questões relativas aos processos de independência e sobre a busca por soluções multilaterais através de mecanismos políticos regionais em situações de ameaça à paz e a segurança regionais, além de ter favorecido os processos de estabelecimento de missões de observação e operações de manutenção da paz da ONU logo após o final da Guerra Fria.

A ausência de uma arquitetura institucional para acompanhar o tema no Governo Federal, entretanto, era identificada pelos órgãos do Estado Brasileiro como um empecilho para que o Brasil pudesse contribuir com tropas para as operações de manutenção da paz da ONU que estavam em franca evolução e expansão no pós-Guerra Fria. Nesse sentido, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) recebeu a tarefa da Presidência de instituir um sistema de mobilização de quadros envolvendo os seus diferentes poderes, órgãos governamentais e suas unidades federativas para tratar do envolvimento brasileiro na agenda de manutenção da paz da ONU e coordenou o estabelecimento de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para tratar do assunto em maio de 1993.

Composto pelo próprio MRE, pelo Ministério da Justiça, pelos Ministérios das Forças Singulares e por representantes do Congresso Nacional, o GTI tinha por objetivo oferecer um maior detalhamento e delimitação das competências dos diversos órgãos estatais na dinâmica do processo decisório nacional e estabelecer os procedimentos para a liberação dos recursos necessários para que o Brasil integrasse o sistema de pronto emprego da ONU e contribuísse com tropas para as operações de manutenção da paz, a fim acelerar e otimizar a capacidade de pronta resposta do Estado brasileiro aos convites feitos pelo Secretário-Geral das Nações Unidas. Igualmente, o GTI:

Foi incumbido, entre outras tarefas, de examinar meios para: (i) aumentar a influência do Brasil nos órgãos das Nações Unidas que lidam com operações de manutenção da paz, por intermédio da cessão de militares brasileiros ao Secretariado; (ii) tornar mais fluida a coordenação entre o Ministério da Justiça (na época, responsável pela indicação de policiais), as Forças Armadas e o Itamaraty no que tange à designação de militares, assim como entre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Itamaraty no que toca à designação de observadores eleitorais; (iii) atualizar a legislação vigente relativa ao envio de contingentes armados ou desarmados de brasileiros ao exterior; (iv) aproveitar as oportunidades de cooperação bilateral que venham a ser identificadas no curso da implementação dos processos de paz; e (v) examinar os diferentes aspectos relacionados à criação de um corpo de elite nas Forças Armadas, adestrado e equipado para atender aos pedidos de colaboração da ONU (FONTOURA, 2005, p.222).

A partir do debate desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Interministerial, identificou-se que as exigências legais brasileiras para liberação de recursos e anuência prévia do Legislativo para o emprego de tropas no exterior eram incompatíveis com os prazos de mobilização propostos pelo DPKO, o que levaria o Brasil a defender a reforma do sistema de pronto emprego da ONU, para garantir a ampliação desses prazos e assegurar que todos os Estados Membros estivessem em condições de integrá-lo. Igualmente, o GTI identificou a necessidade da aquisição de material para o desdobramento de tropas nas operações de manutenção da paz e que a ausência de uma legislação específica sobre a remuneração de militares que servem nessas missões, tornava a participação das Forças Armadas menos atrativa. Também identificou que o pagamento de indenizações não apenas para os militares e policiais falecidos, mas também para os que sofreram ferimentos no desempenho de suas funções era um tema de grande sensibilidade diante da expectativa dos Comandos de que a ONU atendesse aos interesses das famílias envolvidas, o que levaria o Brasil a defender uma maior diligência e velocidade do Secretariado no tratamento dos pedidos de indenização feito pelos Estados Membros. Por fim, o GTI verificou que, em função do descarte por parte do DPKO de que polícias das Forças

Armadas, isto é, que não exercem posição civil, pudessem ser enviados para as missões de manutenção da paz, as corporações das Polícias Militares dos Estados eram vistas como potenciais contribuintes de pessoal. Entretanto, este entendeu que não havia na administração pública um sistema de acompanhamento capaz de manter, em estreita coordenação com o Itamaraty, contato permanente com os Estados para tramitar pedidos de cessão, de substituição, de prorrogação ou de repatriação, além de zelar pela parte disciplinar e de instrução, assim como que seria pouco provável que os Ministérios do Orçamento e Gestão e da Fazenda empenhassem recursos financeiros da União para custear o envio dos policiais das unidades da Federação.

Como principais resultados do Grupo de Trabalho Interministerial, delinearam-se diversas propostas de alteração na legislação pelos Ministérios, sistematizadas no do Projeto de Lei 4.380-A apresentado pelo Executivo em 1993. Além disso, o Deputado João Fagundes elaborou o projeto de lei n.º 4.843 de 1994 com o objetivo de reforçar o controle do Legislativo no tocante ao envio de tropas para integrar operações de paz de organizações internacionais das quais o Brasil fosse membro, mostrando que, em caso de omissão, uma lei adicional, poderia ser aprovada pelo Congresso.

Igualmente, as deliberações do GTI levaram as Forças Armadas a incorporarem definitivamente, entre suas funções, o atendimento a solicitações de participação em missões de paz. O então Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), em substituição ao Exército, passou a ser o ponto focal no Governo Federal para processar, em coordenação com o Itamaraty, os pedidos de cessão de observadores militares ou de tropas, que eram divididos entre duas de suas subchefias, uma para cuidar do envio de observadores militares (a 2ª Subchefia) e outra para tratar da cessão de tropas (a 3ª Subchefia). Nas forças singulares, foi estabelecido que, no Exército Brasileiro, o tratamento político-estratégico do tema era responsabilidade da 5ª Subchefia do Estado-Maior do Ministério do Exército e que a mobilização e o preparo do contingente daquela força seria responsabilidade do comando de área, que treinaria seus integrantes com base nas diretrizes recebidas do Comando de Operações Terrestres (COTER). No caso da Marinha ficou definido que o tratamento político-estratégico do tema era responsabilidade da Subchefia de Logística e Mobilização e, subseqüentemente, da Subchefia de Estratégia do Estado Maior da Armada e que competiria à Força de Fuzileiros da Esquadra (EFE), com sede no Rio de Janeiro proporcionar quadros para os contingentes armados. Na Força Aérea ficou definido que o tratamento político-estratégico do tema era responsabilidade da 1ª Subchefia de seu Estado-Maior, mas não chegou a ser definido como seria feita a

mobilização e o preparo de contingente daquela força. Para assegurar a prestação de apoio logístico e compor contingentes armados, envolvendo frações de tropas do Exército e da Marinha, o EMFA e os Estados-Maiores dos comandos militares procuraram aprimorar a coordenação interna nesse campo através da criação de uma unidade de apoio para cada operação envolvendo o envio de tropa, através da criação do Grupo de Apoio do Estado Maior das Forças Armadas (GRAPEMFA), ao qual o Itamaraty era convidado a participar de suas reuniões.

Para além das iniciativas focadas nas Forças Armadas, as deliberações do GTI levaram a adoção de medidas para melhor acompanhar a evolução das operações das quais o Brasil participava e defender os interesses nacionais. Entre outras iniciativas, o Itamaraty e as Forças Armadas empenharam-se, nos últimos anos, em incrementar a presença brasileira em diferentes atividades das operações de manutenção da paz, especialmente na ocupação de postos-chave tanto no terreno como no DPKO, em Nova Iorque. Igualmente, verificou-se, a necessidade de o Brasil ceder pessoal qualificado para todas as modalidades de cooperação eleitoral desenvolvidas pelas Nações Unidas, o que veio a ocorrer através da cessão de especialistas voluntários do TSE para integrarem o cadastro geral da Divisão de Assistência Eleitoral das Nações Unidas. Por fim, foram introduzidas rotinas e identificados pontos focais nas Forças Armadas e no Ministério das Relações Exteriores para ajudar a superar as discontinuidades normalmente associadas ao rodízio periódico de seus quadros da tabela de pessoal.

A arquitetura institucional debatida pelo Grupo de Trabalho Interministerial foi essencial para que o Brasil pudesse inaugurar a partir de 1994 um novo ciclo de expansão em sua política externa de manutenção da paz. Nesse contexto, foram desdobradas tropas brasileiras para a ONUMOZ, em Moçambique, no segundo semestre de 1994 e para a Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III) entre setembro de 1995 e julho de 1997. Também foram enviados observadores militares brasileiros em missões individuais para, operações de manutenção da paz, missões de observação e missões políticas das Nações Unidas, como Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA), entre 1994 e 2001, para a Missão de Observação das Nações Unidas na África do Sul (UNOMSA), em 1994, para a Operação das Nações Unidas para Restauração da Confiança (UNCRO), na Croácia, entre 1995 e 1996, para a Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas (UNPREDEP), na Macedônia (Ex-Iugoslávia), em 1995, para a Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmia Ocidental (UNTAES), entre 1996 e 1998, para a Missão de Observadores das Nações Unidas

em Prevlaka (UNMOP), entre 1996 e 2002 e para a Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA), entre 1997 e 1999.

De igual modo, a partir de 1992 o Brasil passa a reincorporar progressivamente em seus discursos na sessão anual da Assembleia Geral das Nações Unidas um destaque especial ao seu papel de contribuinte frequente e tradicional das missões de paz da Organização. Em novembro de 1996 o país se reaproxima do Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU na condição de membro observador. Durante o exercício do mandato como membro eletivo do Conselho de Segurança no biênio 1988–1989, o Brasil apresentou um posicionamento mais assertivo e independente nos debates sobre a doutrina e os princípios da manutenção da paz em um contexto de expansão do processo de securitização de sua agenda, assim como sobre a renovação de mandatos regulares de missões que já estavam em andamento, e favoreceu a criação sem precedentes de novas operações de paz pelo CSNU.

2.1.4 O ciclo de reformas da arquitetura institucional da manutenção da paz promovidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)

O envio de tropas e militares em missões individuais para as operações de manutenção da paz da ONU e a atuação brasileira nos fóruns da Organização ao longo dos anos 1990, conjuntamente com o processo de reestruturação das Forças Armadas brasileiras iniciado durante o governo de Fernando Collor a partir da Lei Complementar n.º 69 de 23 de julho de 1991, alimentaram um novo ciclo de institucionalização da manutenção da paz na política externa brasileira. Este novo momento, culminou na criação do Estágio de Preparação de Militares do Exército Brasileiro para Missões de Paz em fevereiro de 1996, com o objetivo de habilitar militares da força terrestre para a participação nas operações de manutenção da paz da ONU (RAMIRES, 2017), na implementação do projeto de criação de um Batalhão de Ação Rápida do Exército Brasileiro, sediado em São Leopoldo, indicado para ser a unidade de pronto emprego do Exército (FONTOURA, 2005) e na inclusão da agenda de manutenção da paz na Política de Defesa Nacional (PND) de 1996, a primeira política declaratória de defesa do Estado Brasileiro, aprovada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Segundo a PND de 1996, a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais representa um dos objetivos da vertente externa defesa nacional, juntamente com

a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior, a projeção do Brasil no conserto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional. O Documento estabelecia também que a busca da solução pacífica de controvérsias e do fortalecimento da paz e da segurança internacionais eram princípios estipulados na Constituição Federal de 1988 e fundamentos da atitude externa do País, aos quais a política brasileira de defesa tinha como premissa e estava em consonância. Por fim, o documento estabelecia que a participação em operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais, era uma das diretrizes da política brasileira de defesa, cuja orientação estratégica era centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz, assim como na busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa.

Entretanto, a experiência colhida a partir do desdobramento de contingentes brasileiros na ONUMOZ em Moçambique, em 1994, e na UNAVEM III em Angola, entre 1995 e 1997, a crise vivenciada pelas Nações Unidas devido ao fracasso das operações de paz em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina e ao alargamento nos prazos de mobilização do DPKO para a participação dos Estados Membros no seu sistema de pronto emprego, ligaram o sinal de alerta dos órgãos do Estado brasileiro que passaram a defender a necessidade de reformar a arquitetura institucional brasileira para a agenda de manutenção da paz. Isto porque, aos olhos do Itamaraty e das Forças Armadas, a arquitetura institucional brasileira estava defasada para dar conta de um novo momento que experimentava o sistema de manutenção da paz da ONU (FONTOURA, 2005).

Nesse sentido, realizou-se em dezembro de 1997, com orientação da Presidência da República, uma reunião entre o Itamaraty e as Forças Armadas no então EMFA para retomar as deliberações sobre melhorias na estrutura institucional brasileira e acordou-se que o Itamaraty reconvocaria o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Operações de Paz imediatamente após as Forças Armadas terem completado os trabalhos de composição do contingente que poderia ser oferecido às Nações Unidas (FONTOURA, 2005). Igualmente, foi sugerido que fosse retirado de tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei n.º 4.380/94 elaborado pelo Executivo a partir dos resultados obtidos pelo GTI em 1993, o que acabou se realizando no final de 1998 (FONTOURA, 2005).

Os debates no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial entre 1997 e 1998, alimentaram um novo ciclo de expansão da agenda de manutenção da paz na política externa brasileira a partir de 1998. Por um lado, foram enviados observadores militares brasileiros em

missões individuais para a Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (UNAMET), em 1999 e foram desdobradas tropas brasileiras para operações de paz cujo mandato previa o uso ofensivo da força, como a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET), entre fevereiro de 2000 e abril de 2002, e para a Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste (UNMISSET), entre maio de 2002 e abril de 2005. Igualmente foram desdobrados pela primeira vez tropas brasileiras para uma Força Multinacional das Nações Unidas, a Força Internacional no Timor Leste (INTERFET), entre setembro de 1999 e fevereiro de 2000.

Por outro lado, em 1997 o Brasil reassume a sua condição de membro pleno do Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU, que a partir da reforma de sua estrutura político-institucional de 1996, ampliou a sua composição para que novos Estados fossem integrados, em especial os contribuintes com tropas e policiais para as missões da Organização, e consolidou-se, como *locus* institucional das Nações Unidas para debater e decidir políticas gerais para a manutenção da paz e mudanças institucionais no Secretariado. Durante o exercício do mandato como membro eletivo do Conselho de Segurança no biênio 1998–1999, o Brasil teve um papel ativo na construção das decisões do órgão que levaram a criação de operações de manutenção da paz e de uma força multinacional das Nações Unidas. Igualmente, apresentou um posicionamento bastante assertivo e independente nos debates sobre o uso de sanções e embargos, a legitimidade do uso da força em nome de emergências humanitárias sem a autorização do Conselho de Segurança, o nexos segurança e desenvolvimento, a construção da paz e os limites dos mandatos ofensivos das missões da ONU.

A atuação brasileira nos fóruns das Nações Unidas e a participação em missões de observação e operações de manutenção da paz, assim como o seu primeiro desdobramento de tropas para uma força multinacional da ONU, permitiram um novo ciclo de melhorias na arquitetura institucional brasileira a partir de 1998. Neste particular, a 1.^a Subchefia do Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro criou em 2001 o Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz, com o objetivo de orientar o preparo de todos os militares do Exército designados para integrar missões de paz (RAMIRES, 2017). De igual modo, a agenda de manutenção da paz foi incluída na Lei Complementar n.º 97 e no Decreto n.º 3080 de 9 e 10 de junho de 1999 respectivamente, aprovados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Instituídos no contexto que culminou na aprovação Emenda à Constituição n.º 23 de 2 de setembro de 1999, que cria o Ministério da Defesa (MD) em substituição aos antigos Ministérios das Forças Singulares, esses dispositivos legais tinham por objetivo estabelecer a

estrutura do MD, as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, e regular o relacionamento do novo Ministério com as três forças singulares.

Segundo a Lei Complementar n.º 97 de 9 de junho de 1999, o emprego das forças armadas na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. Além disso, a lei regula que para fim de adestramento, em operações combinadas ou quando da participação brasileira em operações de paz, o emprego das Forças Armadas está subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa que será o responsável pela instrumentalização do engajamento de militares brasileiros nessas missões. Por fim, caberia ao Itamaraty assessorar o Presidente da República quanto à escolha dos cenários de participação e fazer a interface necessária com as Nações Unidas sobre o assunto. Segundo o Decreto n.º 3080 de 10 de junho de 1999, entre as diferentes unidades do Ministério da Defesa que se responsabilizarão pela participação em Operações de Paz, compete ao departamento de Assuntos Internacionais estudar a participação do Brasil em operações de paz, de acordo com os interesses nacionais. Ao Estado-Maior de Defesa, compete planejar e acompanhar a participação das Forças Armadas em operações de paz, a partir de assessoramento realizado pelas suas Subchefias de Operações, Logística e Inteligência.

A reforma da arquitetura institucional promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, foi essencial para que, durante o governo Lula da Silva, o Brasil experimentasse o mais sólido ciclo de expansão em sua política externa de manutenção da paz. Nesse contexto, foram desdobradas tropas brasileiras para a MINUSTAH, no Haiti, entre junho de 2004 e agosto de 2017. Igualmente, foram enviados observadores militares brasileiros em missões individuais para operações de manutenção da paz, missões de observação e missões políticas das Nações Unidas, como para a Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI), entre 2003 e 2004, para a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), entre 2003 e 2017, para a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS), entre 2009 e 2011, e para a UNFICYP, no Chipre, a partir de 2009 se mantendo até o presente momento²⁸.

Durante sua atuação como membro eletivo do Conselho de Segurança no biênio 2004–2005, o Brasil além de ter contribuído para a renovação dos mandatos regulares de missões que já estavam em andamento, teve um papel ativo na construção das decisões do órgão que levaram

²⁸ Consulta a base de dados do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas em janeiro de 2022.

a criação de operações de manutenção da paz, especialmente na definição dos seus mandatos. Além disso, o Brasil usou o instrumento da abstenção seguido da justificativa de voto para marcar posição discordante da maioria dos membros do Conselho de Segurança em temas da agenda de manutenção da paz, sem buscar impedir a aprovação da proposta de encaminhamento apresentada.

2.1.5 O ciclo de expansão da arquitetura institucional brasileira durante o governo Lula da Silva

O ciclo de expansão da agenda de manutenção da paz na política externa brasileira promovido durante o governo Lula, especialmente a partir da participação brasileira na MINUSTAH, favoreceu importantes avanços na arquitetura institucional brasileira. Em 12 de agosto de 2004, foi aprovada a Lei n.º 10.937 de 2004, que dispõe sobre a remuneração e indenização de militares brasileiras no exterior em contingente armado empregado em operações de paz, sob a égide de organismo internacional, e sobre o envio de membros das forças armadas para o exercício de cargos de natureza militar junto a organismos internacionais.

Na revisão da PND pelo governo Lula da Silva, através da aprovação do Decreto n.º 5.484 de 30 de junho de 2005, a contribuição do Brasil para a manutenção da paz e da segurança internacionais passou a ser considerada um dos objetivos da Defesa Nacional. Igualmente, a intensificação da participação brasileira em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais, visando ampliar a projeção do País no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, foi alçada a condição de orientação estratégica da política de defesa nacional, e dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU passou a ser considerada uma diretriz da defesa nacional.

Visando suprir lacuna voltada para o treinamento individual e coletivo dos contingentes brasileiros desdobrados nas operações de manutenção da paz da ONU e a internalizar dos procedimentos e das normas vigentes nas missões de paz, em 23 fevereiro de 2005 foi criado, através da Portaria do Comandante do Exército n.º 090, o Centro de Instrução de Operações de Paz que iniciou suas atividades com a incumbência de conduzir a preparação do 3º contingente brasileiro enviado para a MINUSTAH (RAMIRES, 2017; MARQUES, 2018). Funcionando entre 2005 e 2006 como um núcleo nas instalações do 57º Batalhão de Infantaria Motorizada –

Regimento Escola de Infantaria, na Vila Militar do Rio de Janeiro, evoluiu para um Centro em janeiro de 2007 tendo seu aquartelamento ocupado o espaço que era do Centro de Avaliação e Adestramento do Exército, também na Vila Militar do Rio de Janeiro (RAMIRES, 2017). Em 15 de junho de 2010, o Centro de Instrução de Operações de Paz teve seu nome alterado para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) pela Portaria n.º 952 do Ministro da Defesa que, entre outras providências, designava o CCOPAB para a preparação de militares e civis brasileiros e de nações amigas a serem enviados em missões de paz e desminagem humanitária (RAMIRES, 2017).

Em 2008, foi criado através do Memorando n.º 4/2008 do Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN) a Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais (EOPaz-CFN) no Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo da Marinha do Brasil, na Ilha do Governador no Rio de Janeiro. Esta iniciativa permitiu com que a Marinha passasse a contar com um órgão capaz de preparar seu pessoal, bem como registrar e disseminar os conhecimentos adquiridos por meio da participação nas missões de manutenção da paz, organizar cursos, estágios e eventos destinados à troca de conhecimentos acerca de tais operações, e representá-la, no país e no exterior, em eventos ligados às operações de manutenção da paz.

A partir da aprovação da primeira Estratégia Nacional de Defesa, através do Decreto n.º 6.703 de 18 de dezembro de 2008, a promoção e o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas brasileiras em operações de paz, integrando Força de Paz da ONU ou de organismos multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais, e a promoção de ações com vistas ao incremento das atividades de um Centro de Instrução de Operações de Paz pelo Ministério da Defesa, de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública e torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária, tornou-se uma ação estratégica específica da Política Nacional de Defesa. Igualmente, a participação do Brasil em operações de paz e humanitárias, regidas por organismos internacionais foi considerada como uma das hipóteses de emprego das Forças Armadas para atuar no cumprimento de variadas missões, em diferentes áreas e cenários, para respaldar a ação política do Estado em um ambiente estratégico que não permitem vislumbrar ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não-estatais. Por fim, o preparo das Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da

paz foi alçado à condição de diretriz da Estratégia Nacional de Defesa, pois definia que o fortalecimento do sistema de segurança coletiva, através da atuação das Forças Armadas brasileiras sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região, seria benéfico à paz mundial e à defesa nacional.

Por meio do Decreto n.º 7.276 de 25 de agosto de 2010 do presidente Lula da Silva, que dispõe sobre a estrutura militar regulamentando a Lei Complementar n.º 97 de junho de 1999, ficaria definido que competiria ao Conselho Militar de Defesa assessorar o Ministro de Estado da Defesa nas suas competências em relação ao Presidente da República, na condição de Comandante Supremo das Forças Armadas, em face de situação de crise ou conflito armado ou participação em operações de manutenção da paz e nas suas competências de emitir diretrizes para o emprego das Forças Armadas na condução dos exercícios conjuntos e em missões de paz.

Em 22 de Setembro de 2010 foi criada no âmbito da Secretaria de Estado das Relações Exteriores a Divisão de Paz e Segurança Internacionais através do Decreto n.º 7.304 da Presidência da República, que aprovou a nova estrutura regimental do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2010). Com a criação da Divisão de Paz e Segurança Internacionais, as questões relativas às operações de manutenção da Paz que tradicionalmente eram tratadas pela Divisão das Nações Unidas, passam a ter uma divisão especializada no tema, e a DNU passa a se ocupar de outras agendas da política externa brasileira para a ONU. Composta por um Chefe e um Assistente, ambos diplomatas de carreira, a Divisão de Paz e Segurança Internacionais estava subordinada, paralelamente à Divisão das Nações Unidas, ao Departamento de Organismos Internacionais que, por sua vez, estava subordinado a Secretária-geral Política I (BRASIL, 2010). Deve-se destacar também que a partir da reforma de 2010 na estrutura organizacional do Itamaraty, foi criada no âmbito do Gabinete do Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores, a Coordenação Geral de Assuntos de Defesa (BRASIL, 2010).

A reforma da arquitetura institucional promovida pelo governo Lula da Silva, foi essencial para que, durante o governo Dilma Rousseff, o Brasil experimentasse mais um ciclo de expansão em sua política externa de manutenção da paz que se encerraria em 2017. Nesse contexto, foram desdobradas tropas brasileiras para a Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano entre novembro de 2011 e dezembro de 2020. Igualmente, foram enviados observadores militares brasileiros em missões individuais para, operações de manutenção da paz, missões de observação e missões políticas das Nações Unidas, como para

a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS), entre 2011 e 2017, para a Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA), entre 2012 e 2015, para a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), entre 2013 e 2015, e para a MINUSCA, na República Centro-Africana entre 2014 e 2016.

2.1.6 A consolidação da expansão da arquitetura institucional brasileira e a promoção de inovações durante o governo Dilma Rousseff

O governo de Dilma Rousseff foi marcado por importantes reformas na arquitetura institucional brasileira de manutenção da paz a partir da reformulação de instituições de treinamento dos militares brasileiros para as missões de paz, de revisões e da criação de documentos de políticas declaratórias de defesa, com ratificação congressional²⁹, de regulamentações na estrutura organizacional do Ministério da Defesa para a participação em operações de manutenção da paz e da aprovação de políticas voltadas para as agendas de mulheres, paz e segurança e de direitos humanos.

Em relação a reformulação de instituições de treinamento dos militares brasileiros para as missões de paz, com o início da participação brasileira na Força-Tarefa Marítima (FTM) da UNIFIL, no Líbano, em 2011, a Marinha do Brasil, ciente das peculiaridades das missões de paz de caráter naval e vislumbrando o incremento de missões dessa natureza no contexto das ações de paz e segurança internacionais, reformulou as tarefas da EOpPaz-CFN e a sua própria nomenclatura, rebatizando-a como Escola de Operações de Paz de Caráter Naval (EsOpPazNav). O objetivo foi que a instituição pudesse atender às necessidades e à própria vocação da Força Naval, além de tornar-se um centro de referência de treinamento para as operações militares em proveito da segurança marítima, no entorno estratégico brasileiro. Em 2019, como o seu crescimento e importância passou a ser o Centro de Operações de Paz de Caráter Naval da Marinha do Brasil.

²⁹ Após a aprovação da END de 2008, o então deputado federal, Raul Jungmann (PPS-PE) apresentou o Projeto de Lei Complementar Nº 547 de 2009 que determinava a necessidade de apreciação periódica pelo Congresso Nacional da Política de Defesa Nacional, da Estratégia de Defesa Nacional e do Livro Branco de Defesa Nacional. Apesar da proposta ter sido retirada pelo próprio deputado em 2009, o governo federal adotou a prática de submeter a ratificação congressional os documentos de política declaratória de defesa a partir das revisões de 2012 da PND e da END e da primeira versão do Livro Branco também 2012.

No que se refere à revisão de documentos declaratórios de defesa, a versão de 2012 da Política Nacional de Defesa apenas reafirmou as orientações definidas nas versões de 2006. Entretanto, a revisão de 2012 da Estratégia Nacional de Defesa, além de reafirmar diretrizes já expressas na versão de 2006, definiu que o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional alçou a condição de diretriz estratégica da defesa nacional a estruturação e o preparo das Forças Armadas com adequadas capacidades organizacionais e operacionais, assim como a criação de condições sociais e econômicas de apoio à Defesa Nacional no Brasil, para contribuir para a paz e a segurança internacionais e desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil. Além disso, foi definido como um objetivo estratégico da Marinha do Brasil desenvolver capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região, e de dispor de Corpo de Fuzileiros Navais, em permanente condição de pronto emprego para atuar em operações internacionais de paz e em operações humanitárias, em qualquer lugar do mundo, consolidando-se como força de caráter expedicionário por excelência. Por fim, foi definido como um objetivo estratégico do Exército Brasileiro ter capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força, quer expedicionária, quer para operações de paz, ou de ajuda humanitária, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior.

No tocante à criação de novas políticas declaratórias de defesa, a agenda de manutenção da paz ganhou destaque no Livro Branco da Defesa Nacional criado pela Lei Complementar n.º 136, de 25 de agosto de 2010, e lançado em 2012 pelo governo de Dilma Rousseff, que trata de assuntos referentes a defesa nacional e de competências do Ministério da Defesa, assim como sobre os objetivos, avanços e desafios da sociedade brasileira em sua correlação no mundo em matéria de defesa nacional. O Livro Branco foi o primeiro documento de política declaratórias de defesa que delimitou o entendimento brasileiro acerca das operações de manutenção da paz e agenda normativa do Brasil para essas missões. Segundo o documento, elas são instrumentos por meio dos quais a ONU ajuda a preservar a paz que esteja ameaçada ou tenha sido restabelecida após um conflito, não constituindo uma forma de intervenção em conflito militar em favor de um lado ou de outro ou uma substituição às partes em conflito, e representam a principal forma de ação militar legal e legítima da comunidade internacional para garantir a segurança coletiva. No que se refere à agenda normativa brasileira, o Livro Branco define, por um lado, que a ONU deverá ajudar a sustentar a paz que as partes venham a construir, devendo

fazê-lo de modo estritamente imparcial, para que mantenha sua legitimidade e amplie seu valor político e, por outro lado, que é fundamental, para garantir sua sustentabilidade e o êxito de suas ações, a disponibilização dos recursos e meios militares para o cumprimento de seus mandatos e a incorporação do compromisso da sustentabilidade de seus esforços, através das criação das bases políticas, institucionais e socioeconômicas para uma paz duradoura. Igualmente, o documento afirma que a definição conceitual da proteção de civis em situações de conflito deverá ser aperfeiçoada para que o uso da força não exceda o previsto pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e não crie mais instabilidade do que aquela que está tentando evitar ou limitar, e que é uma das prioridades brasileiras, tanto no debate conceitual que resulta na elaboração das diretrizes da ONU sobre o tema quanto na atuação das forças brasileiras nessas missões, que as operações de manutenção da paz se apoiem sobre quatro elementos: segurança, fortalecimento institucional, reconciliação nacional e desenvolvimento.

Para além da delimitação do entendimento brasileiro acerca das operações de manutenção da paz e da agenda normativa do Brasil para essas missões, o Livro Branco de Defesa Nacional também reafirmou algumas das diretrizes estabelecidas pelas revisões de 2012 da PND e da END e pelas legislações vigentes sobre manutenção da paz, e definiu que a Marinha do Brasil, empregando seus meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, tem condições de realizar operações de evacuação de não combatentes e operações de paz e ações humanitárias, projetando uma tropa anfíbia, independentemente do grau de hostilidade e do tipo de missão a ser cumprida. Igualmente, alçou a condição de um projeto de interesse prioritários e estratégicos da Marinha dotar a força naval de meios adequados à participação de operações de paz, de ações humanitárias e em apoio ao Sistema Nacional de Defesa Civil. Por fim, o documento destacou a necessidade de aprimorar o estudo dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas diversas instituições de ensino da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Em relação às modificações na estrutura organizacional do Ministério da Defesa, em 2 de julho de 2013 foi criado o Manual de Operações de Paz através da Portaria Normativa n.º 2.090 do Ministro de Estado da Defesa. Esse documento representava a sistematização das legislações nacionais e das diretrizes e orientações acerca da agenda de manutenção da paz estabelecidas nos documentos de política declaratória de defesa nacional e buscava estabelecer os procedimentos a serem empreendidos pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Armadas para a participação militar brasileira missões de manutenção da paz junto a organismos internacionais. Neste particular, deve-se destacar que o Manual de Operações de Paz foi o

primeiro documento a sistematizar o fluxo do processo decisório nacional para o envio de tropas para as operações de manutenção da paz, delimitando, ainda que de forma genérica, os atores envolvidos em cada uma das suas etapas.

Além disso, o documento buscava orientar as Forças Armadas quanto à organização, ao deslocamento, à manutenção, ao acompanhamento, à substituição ou ao rodízio, ao resgate e à desmobilização de um contingente que venha a ser empregado em uma operação de manutenção da paz, delinear as atribuições do Ministério da Defesa e das Forças Singulares e facilitar os seus planejamentos e processos decisórios. Para isso, o documento aborda detalhadamente os conceitos relativos à participação das Forças Armadas em missões de paz, com foco naquelas sob a égide da ONU, e oferece orientações para servirem como subsídio, no que for pertinente, para o planejamento da participação militar brasileira em operações de paz patrocinadas, também, por outros organismos internacionais, por forças multinacionais formadas por coalizões ad hoc de países ou mesmo fruto de tratados internacionais dos quais o Brasil seja signatário, a partir de acordos e entendimentos do Brasil, com autorização do Congresso Nacional.

Em 1 de fevereiro de 2017 foi criada no âmbito do Ministério da Defesa a Subchefia de Operações de Paz através do Decreto nº 8.978 da Presidência da República, que aprovou a nova estrutura regimental do Ministério da Defesa (BRASIL, 2017). Com a criação da Subchefia de Operações de Paz, as questões relativas às operações de manutenção da Paz que tradicionalmente eram divididos pelas Subchefias de Operações e de Logística Operacional da Chefia de Preparo e Emprego, passam a ter uma Subchefia especializada no tema. Composta por um Subchefe, um Assistente Militar, um Assistente Técnico Militar, um Supervisor, um especialista e um assistente, a Subchefia de Operações de Paz estava subordinada, paralelamente às Subchefias de Comando e Controle, de Inteligência de Defesa e de Operações, a Chefia de Operações Conjuntas que, por sua vez, estava subordinada ao Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (BRASIL, 2017). Segundo o próprio Decreto nº 8.978 de 1 de fevereiro de 2017, da Presidência da República, eram as funções da Subchefia de Operações de Paz:

- I - Assessorar o Chefe de Operações Conjuntas nos assuntos referentes às operações de paz e de desminagem;
- II - Gerenciar programas e projetos da Chefia de Operações Conjuntas relacionados às operações de paz e de desminagem;
- III - Coordenar a organização, o preparo e o emprego para a participação das Forças Armadas em operações de paz e de desminagem;

- IV - Assessorar o Chefe de Operações Conjuntas nos processos de reembolso oriundos da Organização das Nações Unidas - ONU em decorrência de operações de paz;
- V - Contribuir com o desenvolvimento da doutrina das operações de paz;
- VI - Controlar, coordenar e acompanhar as atividades dos destacamentos de segurança de representações de missões diplomáticas brasileiras;
- VII - estabelecer, em coordenação com a Subchefia de Coordenação de Logística e Mobilização da Chefia de Logística e Mobilização, o apoio logístico necessário à concentração, ao desdobramento, ao emprego, à manutenção e à reversão dos contingentes brasileiros em missões de operações de paz; e
- VIII - realizar, em coordenação com o Gabinete do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, a gestão de ação orçamentária de responsabilidade da Subchefia (BRASIL, 2017, p.10)

Por fim, em relação à aprovação de políticas voltadas para as agendas de direitos humanos e de mulheres, paz e segurança, o Ministério da Defesa encaminhou às Forças Armadas, em dezembro de 2011, diretrizes para a implementação de um programa especial sobre Direitos Humanos de caráter obrigatório para todos os militares que estejam designados para Missões de Paz, a ser realizado a partir de 2012. Igualmente, em 08 março de 2017 o Ministério das Relações Exteriores lançou o Plano Nacional de Ação (PNA) sobre mulheres, paz e segurança, como o primeiro documento organizado em âmbito doméstico em resposta aos apelos das Nações Unidas para que seus Estados-membros promovessem estratégias nacionais para a implementação dos compromissos assumidos pela Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança. Para a elaboração do documento, o MRE trabalhou em colaboração com um Grupo de Trabalho composto pelo Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Segurança Pública, e Ministério dos Direitos Humanos, que contou com a participação da ONU Mulheres e do Instituto Igarapé, principal *think tank* brasileiro no tratamento da agenda de manutenção da paz.

O PNA sobre mulheres, paz e segurança de 2017 reconhece expressamente os impactos diferenciados de conflitos violentos nas mulheres e meninas, reafirma o papel importante da participação de mulheres, em um plano de igualdade com os homens, na prevenção e resolução de conflitos e em todas as medidas encaminhadas à manutenção e ao fomento da paz (BRASIL, 2017a). Fundamentado em duas estratégias centrais, a transversalidade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas como agentes promotores da paz duradoura, o documento estabeleceu as seguintes metas: participação; prevenção e proteção; consolidação da paz e cooperação humanitária; e aprofundamento, sensibilização e engajamento (BRASIL, 2017a). No contexto específico de cada uma dessas metas, o Plano Nacional busca ampliar a presença efetiva de mulheres brasileiras e locais, bem como promover a sua qualificação, em

todas as atividades relacionadas à paz e à segurança em que o Brasil participe; garantir a proteção dos direitos das mulheres e meninas e combater as violências sexuais e baseadas em gênero antes, durante e após os conflitos armados; conferir prioridade ao enfoque de gênero nas atividades relacionadas à cooperação humanitária e à consolidação da paz, recuperação e reconstrução pós-conflito, inclusive nos processos de planejamento e tomada de decisão; e aprofundar a sensibilização do público e o engajamento da sociedade civil com questões relacionadas à agenda sobre mulheres, paz e segurança, por meio da difusão de conhecimento sobre a matéria (BRASIL, 2017a).

2.1.7 A crise vivenciada do processo de institucionalização após a retirada do contingente brasileiro da missão de paz no Haiti em agosto de 2017

O encerramento da participação brasileira na MINUSTAH em agosto de 2017, a crise política nacional decorrente do impedimento da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e a grande possibilidade de encerramento da participação brasileira na FTM-UNIFIL em função da severa redução orçamentária daquela a partir de 2017, decorrentes da oposição do novo presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, à continuidade daquela missão, colocaram os atores da agenda de manutenção na política externa brasileira em um intenso debate sobre o futuro da contribuição do Brasil com tropas para as operações de manutenção da paz da ONU. Deve-se ter em mente que em fevereiro de 2018, o Brasil havia concluído uma negociação com Honduras para substituir aquele país na ocupação do assento eletivo do Conselho de Segurança da ONU no biênio 2022-2023 destinado ao Grupo dos Países da América Latina e do Caribe (GRULAC), o que colocaria o Brasil no centro do processo decisório multilateral da agenda de manutenção da paz da ONU.

Nesse contexto, o Ministério da Defesa, sob a liderança de Raul Jungmann, coordenou, com a participação das Forças Singulares, o desenvolvimento do Projeto Seleção e Emprego de Tropas Adjudicadas, que ficou conhecido pela sigla SETA, que atuaria enquanto um instrumento de auxílio no processo decisório sobre um futuro desdobramento de tropas brasileiras para uma operação de manutenção da paz da ONU e que resultou em um estudo de 450 páginas. Conforme destaca o próprio do Projeto SETA, seu objetivo era determinar, por ordem de prioridade, entre as operações de paz das Nações Unidas em funcionamento naquele

momento, quais eram mais adequadas aos interesses nacionais, mais praticáveis em termos financeiros e logísticos, e mais aceitáveis no que se refere ao risco e a relação custo-benefício (BRASIL, 2017b). Esse documento representava um importante passo no processo de institucionalização da agenda de manutenção da paz no Brasil, pois tratava-se do primeiro instrumento de auxílio ao processo decisório ao envio de tropas para missões de paz da ONU elaborado no âmbito do Estado brasileiro.

Para elaboração do estudo, foi estabelecido um Grupo de Trabalho formado por 10 oficiais superiores das três Forças Armadas, que após a sua conclusão, submeteram o relatório para a análise da Chefia de Operações Conjuntas do MD e dos Comandos das Forças Armadas, para que fosse emitida a decisão final do Ministério da Defesa. Durante o estudo, foram analisados aspectos militares, logísticos, históricos, geográficos, econômicos, culturais, políticos e de relações exteriores de cada país e/ou região suscetíveis ao envio de efetivos nacionais, baseados nos cenários onde já existem missões sob a égide da ONU segundo o documento *Current and Emerging Uniformed Capability Requirements for UN Peacekeeping*, emitido pelo Departamento de Operações de Paz da ONU em setembro de 2016³⁰ (NASCIMENTO, 2018).

Como resultado do estudo, foram definidos critérios críticos e desejáveis a serem considerado. Entre os critérios críticos, ou seja, os que deveriam ser estritamente observados para se analisar a adequabilidade, constaram que: os princípios vigentes relativos às relações internacionais, previstos no artigo 4º da Constituição Federal, deveriam ser respeitados na íntegra; a missão deveria ocorrer sob o manto das regras explicitadas nos capítulos VI ou VII da Carta da Nações Unidas; e a missão deveria gozar da concordância mútua das partes em conflito (NASCIMENTO, 2018). Como critérios desejáveis foi estabelecido que a missão deveria ser baseada, preferencialmente, em países de Língua Portuguesa ou que estejam situados no entorno estratégico do Brasil, incluindo a América Latina e África, assim como localizar-se, preferencialmente em países banhados pelo oceano a fim de facilitar a logística de ressurgimento das tropas e possuir tropas ou oficiais de estado-maior oriundos de países de primeiro mundo ou que sejam membros da OTAN, em virtude da possibilidade de agregar valor à doutrina de operação das Forças Armadas brasileiras (NASCIMENTO, 2018). Igualmente,

³⁰ 1) UNIFIL-LÍBANO; 2) MINURSO – SAARA OCIDENTAL; 3) UNDOF – SÍRIA; 4) UNOCI – COSTA DO MARFIM; 5) MINUSMA – MALI; 6) MINUSCA - REPÚBLICA CENTRO AFRICANA; 7) MONUSCO – CONGO; 8) UNFICYP – CHIPRE; 9) UNMIL – LIBÉRIA 10) UNMIK – KOSOVO; 11) UNMOGIP - ÍNDIA E PAQUISTÃO; 12) UNTSO - ORIENTE MÉDIO; 13) UNAMID - SUDÃO (Darfour); 14) UNISFA - SUDÃO (Abyei); 15) UNMISS - SUDÃO DO SUL; 16) GOLFO DA GUINÉ (NASCIMENTO, 2018, p.170).

foi estabelecido como critério desejável que a missão permitisse que o rodízio das tropas brasileiras ocorresse a cada 6 meses, mesmo que o rodízio intermediário ocorra por conta do Brasil e que não fosse uma missão marcada por ações hostis contra as tropas da ONU ou por recorrente abandono da missão pelos países contribuintes com tropas (NASCIMENTO, 2018).

Para que fosse definida a ordem de prioridade entre as operações de manutenção da paz analisadas, foram estabelecidos pela Subchefe de Operações de Paz do Ministério da Defesa os seguintes critérios de comparação entre as missões analisadas:

- 1) Nível de hostilidade, onde foi considerado o número de mortes causadas por atos maliciosos ou hostis direcionados a tropas da ONU no terreno (atividades criminosas, potencial de engajamento e existência de campos minados);
- 2) intensidade das operações, no qual foram considerados diversos fatores (tamanho da área de responsabilidade, comprimento da cauda logística da missão e infraestrutura na área de responsabilidade), mas, principalmente, o número de fatalidades decorrentes de acidades;
- 3) influência ambiental, quando foi analisado, principalmente, a quantidade de fatalidades decorrentes de doenças, entre outros aspectos (perfil do terreno, condições climáticas e condições das rodovias);
- 4) projeção do país no exterior, considerando o número de imigrantes do país no Brasil, o número de brasileiros vivendo no país, a visibilidade da missão, o saldo da balança comercial, a diplomacia, a possibilidade de investimento e o interesse estratégico;
- 5) valor agregado, considerando a possibilidade de agregação de conhecimento bélico com países do 1º mundo, dos 10 mais desenvolvidos, da América do Sul, e a possibilidade de se aplicar esse conhecimento por nossas tropas;
- 6) custo do apoio logístico, considerando os custos estimados para o transporte e suprimentos dos efetivos previstos em cada missão;
- 7) infraestrutura local, sendo o que recebeu menor peso, considerando índices econômicos já consolidados como PIB e renda per capita; e
- 8) interoperabilidade, onde foi considerada a hipótese de operações conjuntas e combinadas, trazendo ganhos doutrinários (NASCIMENTO, 2018).

Como primeiro resultado da análise comparativa, o Grupo de Trabalho do Ministério da Defesa produziu-se uma classificação das missões de manutenção da paz da ONU por ordem de prioridade, que foi submetido a uma análise de adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade para que fossem definidas as seguintes recomendações finais do estudo do Projeto SETA:

Figura 7 – Resultado da classificação final das operações de manutenção da paz da ONU pelo Projeto SETA, por ordem de prioridade

Quadro 24 – Classificação final das missões por ordem de prioridade

PRIORIZAÇÃO DAS MISSÕES	Nível de hostilidade	Valor agregado	Custo do apoio logístico	Intensidade das operações	Projeção do país no exterior	Influência ambiental	Interoperabilidade	Infraestrutura local	TOTAL	RANKING
	31,27%	20,61%	15,82%	12,39%	8,91%	6,13%	4,05%	0,82%		
UNFICYP	6,80%	0,24%	2,06%	2,62%	0,19%	1,26%	0,06%	0,23%	13,47%	1
MINURSO	5,27%	0,49%	2,35%	2,14%	0,05%	1,26%	0,06%	0,01%	11,64%	2
UNMIL	6,00%	0,61%	2,51%	1,01%	0,76%	0,31%	0,06%	0,03%	11,30%	3
MINUSMA	0,20%	5,40%	0,82%	0,12%	1,15%	0,08%	1,05%	0,04%	8,85%	4
UNOCI	4,05%	0,40%	2,35%	0,35%	1,18%	0,36%	0,06%	0,05%	8,79%	5
UNDOF	1,87%	0,24%	2,01%	2,59%	0,41%	0,96%	0,06%	0,12%	8,27%	6
UNIFIL	1,87%	0,96%	0,52%	1,80%	1,28%	0,90%	0,47%	0,21%	8,02%	7
MONUSCO	0,83%	3,09%	0,69%	0,51%	1,72%	0,13%	0,73%	0,02%	7,71%	8
UNAMID	1,10%	2,87%	0,23%	0,12%	0,88%	0,04%	0,39%	0,04%	5,68%	9
MINUSCA	1,38%	1,06%	1,66%	0,40%	0,62%	0,31%	0,20%	0,01%	5,64%	10
UNMISS	0,52%	3,24%	0,08%	0,51%	0,28%	0,15%	0,63%	0,02%	5,43%	11
UNISFA	1,38%	2,00%	0,52%	0,22%	0,38%	0,37%	0,28%	0,04%	5,19%	12
% TOTAL	31,27%	20,61%	15,82%	12,39%	8,91%	6,13%	4,05%	0,82%	100%	

Fonte: MD (2017).

Fonte: NASCIMENTO, 2018.

Figura 8 – Resultado da análise de adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade das operações de manutenção da paz da ONU realizada pelo Projeto SETA

Quadro 25 – Resumo da Análise APA

#	Missão	País	A	P	A	Recomendação
1	UNFICYP	 Chipre	✓	✓	✓	FAVORÁVEL
2	MINURSO	 Saara Ocidental	✓	✓	✓	FAVORÁVEL
3	UNMIL	 Libéria	✓	!	✓	FAVORÁVEL COM RESTRIÇÃO Missão próxima do encerramento
4	MINUSMA	 Mali	✓	✓	X	DESFAVORÁVEL Risco inaceitável
5	UNOCI	 Costa do Marfim	✓	!	✓	FAVORÁVEL COM RESTRIÇÃO Missão próxima do encerramento
6	UNDOF	 Síria	✓	!	✓	FAVORÁVEL COM RESTRIÇÃO Agrega pouco valor e logística complexa
7	UNIFIL	 Líbano	✓	✓	✓	FAVORÁVEL
8	MONUSCO	 Rep. Dem. do Congo	✓	✓	✓	FAVORÁVEL
9	UNAMID	 Sudão (Darfur)	✓	✓	X	DESFAVORÁVEL Risco inaceitável
10	MINUSCA	 Rep. Centro Africana	✓	!	✓	FAVORÁVEL COM RESTRIÇÃO Logística complexa
11	UNMISS	 Sudão do Sul	✓	!	X	DESFAVORÁVEL Risco inaceitável
12	UNISFA	 Sudão (Abyei)	✓	!	✓	FAVORÁVEL COM RESTRIÇÃO Severas limitações logísticas
13	Golfo da Guiné	NÃO É MISSÃO DA ONU	X	✓	✓	DESFAVORÁVEL Inadequada

Fonte: MD (2017)

Fonte: NASCIMENTO, 2018

Paralelamente a produção da recomendação do Ministério da Defesa, foi solicitado ao Ministério das Relações Exteriores a preparação de uma classificação das missões, ranqueando a prioridade de participação do Brasil para as Missões da ONU. Com efeito, do Projeto SETA resultaram duas listas, uma do MRE e uma do MD, indicando a ordem de prioridade das operações a serem desdobradas tropas brasileiras por cada um dos ministérios.

Figura 9 – Prioridades e convergência de posicionamentos dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores em relação as operações de manutenção da paz da ONU em 2017

Figura 11 – Slide da Chefia de Logística (CheLog), do EMCFA, do MD, com o resultado da proposta consolidada do Ministério e com as priorizações do MRE

PROJETO SETA					
PAÍS	MISSÃO	MD	MRE	CONVERGÊNCIA DE POSICIONAMENTOS	
Chipre	UNFICYP	1º	2º	(+) PRIORITÁRIAS	
Líbano	UNIFIL	2º	1º		
Rep. Centro Africana	MINUSCA	3º	3º		
Saara Ocidental	MINURSO	4º	4º		
Rep. Dem. do Congo	MONUSCO	5º	5º		
Síria	UNDOF	6º	6º	(-) PRIORITÁRIAS	
Sudão (Darfur)	UNAMID	7º	8º		
Sudão do Sul	UNMISS	8º	9º		
Sudão (Abyei)	UNISFA	9º	7º		
Mali	MINUSMA	10º	10º		

Obs: a UNOCI/Costa do Marfim e a UNMIL/Libéria foram excluídas em razão do encerramento dessas missões respectivamente em Jun 17 e Mar 18

Fonte: EMCFA (2017).

Fonte: NASCIMENTO, 2018

Findado o estudo do Projeto SETA em agosto de 2017, nota-se, entretanto, que apesar do amplo debate doméstico acerca do futuro da participação de tropas brasileira nas missões de paz da ONU após a retirada de seu último contingente da missão de paz no Haiti em agosto de 2017, a agenda de manutenção da paz entrou em uma nova fase marcada pela perda de relevância e de prioridade na políticas externa e de defesa nacional do Brasil. Isto porque, não foram mais realizados nenhum novo desdobramento com tropas para uma operação de paz da ONU, apesar do governo de Michel Temer ter considerado fortemente o envio de tropas para a MINUSCA, na República Centro-Africana, entre fevereiro de 2017 e abril de 2018. Igualmente, durante o governo de Michel Temer não foram enviados observadores militares brasileiros em missões individuais para novas operações de manutenção da paz, missões de observação e missões políticas das Nações Unidas. Por fim, a contribuição de tropas brasileiras para a Força Tarefa Marítima da missão de paz no Líbano, única contribuição substantiva do Brasil como uma missão de paz da ONU que persistia após o encerramento da missão no Haiti, foi encerrada em dezembro de 2020 pelo governo de Jair Bolsonaro, antes do término do mandato da missão.

2.2 Atores domésticos da política brasileira de manutenção da paz

Os principais atores domésticos da política brasileira de manutenção da paz são a Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, as Forças Armadas e o Congresso Nacional. A centralidade da Presidência da República explica-se, acima de tudo, pelo seu monopólio constitucional sobre a condução da política externa brasileira e pela sua prerrogativa e responsabilidade política para com o emprego das forças armadas brasileiras fora do território brasileiro em tempos de paz.

Já a centralidade do Ministério das Relações Exteriores, explica-se pela importância da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas para a representação do país nos fóruns da Organização que tratam da agenda de manutenção da paz, assim como para os contatos com o Secretariado da Organização. Igualmente, sua centralidade explica-se pela expertise técnica do corpo diplomático brasileiro e pelo seu controle sobre as fontes de informação necessárias para formar um julgamento político dos efeitos de determinado curso de ação na política de manutenção da paz brasileira para a inserção internacional do Brasil do tanto nos níveis bilateral e multilateral, quanto em suas dimensões regional e global.

Por sua vez, a centralidade do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, explica-se pelo papel desempenhado por esses setores na implementação do envio de tropas e observadores militares brasileiros para as operações de manutenção da paz. Igualmente, explica-se pela sua expertise técnica e pelo seu controle sobre as fontes de informação necessárias para formar um julgamento político dos efeitos de determinado curso de ação para os interesses da vertente externa da política de defesa nacional, para o plano estratégico da defesa nacional e as doutrinas militares relativas à preparação e ao emprego das forças armadas e para a disponibilidade, viabilidade e os riscos no plano tático-operacional do emprego das tropas brasileiras em missões de paz.

Por fim, a centralidade do Congresso Nacional explica-se pelo seu papel na ratificação das decisões presidenciais relativas ao envio de tropas nacionais para as operações de manutenção da paz, dos documentos de política declaratória de defesa nacional, que orientam a atuação do Estado brasileiro nesta agenda. Igualmente, sua centralidade decorre do seu papel

na aprovação de créditos extraordinários solicitados para o desdobramento de tropas brasileiras para as operações de manutenção da paz da ONU.

2.2.1 Presidência da República

O Presidente da República, Chefe do Estado e Comandante em Chefe das Forças Armadas, na medida em que goza da prerrogativa constitucional para dirigir a política externa e de defesa, promover ou orientar questões legislativas de interesse nacional e superintender a Administração do País, é a autoridade suprema da política brasileira de manutenção da paz.

Em termos organizativos, o presidente é assessorado em temas relativos à agenda de manutenção da paz, no âmbito da Presidência da República, pelo seu Gabinete Pessoal, com destaque para a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Casa Civil e o Conselho de Defesa Nacional. Compete privativamente a este a autorização para o envio de tropas brasileiras para operações de manutenção da paz da ONU, após autorização do Poder Legislativo, e a aprovação de crédito extraordinário para garantir esse desdobramento através de Medida Provisória *ad referendum* do Poder Legislativo. Além disso, tem o Presidente da República a prerrogativa da decisão última sobre qualquer posicionamento brasileiro nos fóruns das Nações Unidas sobre o tema.

2.2.2 Ministério das Relações Exteriores

O Ministério das Relações Exteriores, conhecido como Itamaraty, é o órgão do Poder Executivo responsável pela política externa e pelas relações internacionais do Brasil no plano bilateral, regional e multilateral. O Itamaraty assessora o presidente da República na formulação da política exterior do Brasil e na execução das relações diplomáticas com estados e organismos internacionais.

Para desempenhar suas funções o MRE se estrutura, para além do Ministro de Estado da Defesa e de seu gabinete, a partir da secretaria de estado, que opera no Brasil, e das repartições no exterior, que compreendem as missões diplomáticas, as missões e delegações

junto às organizações internacionais, e as repartições consulares. Mais especificamente, a Secretaria de Estado das Relações Exteriores em Brasília se estrutura a partir do Gabinete do Ministro e da Secretaria Geral que, por sua vez, se organiza em um conjunto de Subsecretarias-Gerais temáticas as quais se subdividem em Departamentos e Divisões.

Em termos organizativos, a responsabilidade sobre questões relativas à manutenção da paz e segurança internacionais é compartilhada pela Divisão de Paz e Segurança Internacional (DPAZ) do Departamento de Organismos Internacionais (DOI), no âmbito da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE), em Brasília, conjuntamente com o setor de Paz e Segurança Internacional de Delbrasonu, em Nova York, que auxilia o trabalho do Representante Permanente e do Representante Permanente Alternativo brasileiro junto àquela Organização.

O setor de Paz e Segurança Internacional da Missão do Brasil nas Nações Unidas é responsável por representar o país na agenda de manutenção da paz na AGNU, com destaque para sua Comissão de Administração e Orçamento, a V Comissão, e seu Comitê Especial. Igualmente, encarrega-se da representação no CNU da ONU, e por coordenar as atividades do país referentes a sua participação nessas missões. Para a execução da sua tarefa, os diplomatas deste setor de DELBRASONU enviam para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em Brasília, com cópia para postos envolvidos no tema, telegramas para transmitir relatos de reuniões e negociações, pedidos de esclarecimento e de instruções e informes de cobranças e convites feitos à delegação brasileira. Por sua vez, a SERE, através da sua Divisão de Paz e Segurança Internacional do Departamento de Organismos Internacionais, se encarrega de subsidiar através de despachos telegráficos o trabalho da Missão do Brasil junto às Nações Unidas com orientações e informações solicitadas ou de sua própria iniciativa. Ademais, esta é responsável por designar diplomatas da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para compor delegações brasileiras em rodadas de negociação de temas da agenda de manutenção da paz tanto na AGNU, quanto no CSNU.

2.2.3 Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa é o órgão do Poder Executivo responsável por assistir direta e imediatamente o Presidente da República em temas relativos à política brasileira de Defesa e no exercício da direção superior das Forças Armadas. Para desempenhar suas funções o MD se

estrutura, para além do Ministro de Estado e de seu gabinete, em órgãos finalísticos que atuam de forma articulada: a Secretaria Geral, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Neste particular, o EMCFA se estrutura a partir de Chefias com suas Subchefias e a Secretaria Geral se organiza por meio de Secretárias Temáticas as quais se subdividem em Departamentos. Por sua vez, os Comandos se organizam a partir de uma estrutura militar própria de cada força singular.

Em termos organizativos, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas é o ponto focal sobre questões relativas à manutenção da paz e segurança internacionais no âmbito do MD. Mais especificamente, o acompanhamento dessa matéria no âmbito do EMCFA é realizado por meio de uma articulação entre a sua Subchefia de Operações de Paz (SC-4), da Chefia de Operações Conjuntas (CHOC), ambas em Brasília, e o Escritório do Conselheiro Militar da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York. Entretanto, também contribuem de forma pontual para a política brasileira de manutenção da paz as Subchefias de Organismos Internacionais (SCOI) e de Política e Estratégia (SCPE), da Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) e a Subchefia de Inteligência e Defesa (SC-2), também da CHOC.

Ao Escritório do Conselheiro Militar de Delbrasonu, compete, primordialmente, prestar assessoramento à Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova Iorque, em conformidade com as orientações do Chefe de Assuntos Estratégicos, no trato de assuntos afetos às operações de paz na agenda da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. De igual modo, é de sua responsabilidade acompanhar os temas relacionados com a participação de observadores militares, policiais e tropas brasileiras nessas operações, acompanhar e negociar os processos de reembolso devidos ao Brasil, bem como participar da elaboração de memorandos de entendimento referentes a futuras participações brasileiras nessas missões da ONU, articulando-se com o Secretariado da Organização e os Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa. Por fim, é responsabilidade deste estabelecer e manter ligação com os conselheiros militares das missões permanentes e representações de países estrangeiros junto à ONU e encaminhar relatórios e apreciações, quando necessário, sobre as evoluções de assuntos relativos à agenda de manutenção da paz, de modo a manter o Ministério da Defesa informado.

A Subchefia de Operações de Paz do Ministério da Defesa compete listar vantagens e desvantagens para subsidiar o parecer do envio da tropa nacionais para missões de paz da ONU e designar funcionários do próprio órgão ou das Forças Singulares para compor delegações brasileiras em rodadas de negociação sobre esta agenda na Assembleia Geral e no Conselho de

Segurança da Organização. Igualmente, é de sua responsabilidade realizar estudos, visitas de campo, bem como o levantamento de custos necessários à participação do país em operações de manutenção da paz encaminhados pelas Forças Singulares, incluindo as atividades de concentração de pessoal e material, preparo, emprego e repatriação relativos aos contingentes brasileiros, em estreita coordenação com as forças singulares e demais órgãos da estrutura do MD. Por fim, é responsabilidade desta Subchefia assessorar o Chefe de Operações Conjuntas quanto a gestões junto ao Ministério da Economia, por intermédio da Secretaria Geral, para provisão de recursos orçamentários necessários à implementação do engajamento militar nacional, e disponibilizar à Chefia de Assuntos Estratégicos, para posterior envio ao Conselheiro Militar de DELBRASONU, subsídios destinados à negociação do Memorando de Entendimento e da Lei Orçamentária Anual, caso seja aprovado o emprego da tropa em uma missão da ONU.

2.2.4 Forças Armadas

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Força Aérea, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, e a participação em operações de paz e ajuda humanitária.

No que se refere à agenda de manutenção da paz, é responsabilidade das Forças Armadas informar ao EMFCA do Ministério da Defesa, quando solicitado, dados necessários à implantação e desdobramento inicial de uma força de paz. Neste particular, são considerados os aspectos operacionais, logísticos e de inteligência relacionados à região e às condições de emprego, bem como os recursos orçamentários para a implantação da força. Igualmente, é sua responsabilidade planejar e efetivar as medidas relativas à seleção e ao preparo das tropas e de oficiais em cargos de estado maior, bem como ao apoio logístico para a concentração e o transporte dos militares por ocasião do desdobramento inicial, dos rodízios subsequentes e repatriação. Além disso, elas elaboram, em coordenação com o EMCFA, a Proposta de Lei Orçamentária refere a participação brasileira em uma missão particular e executa os recursos orçamentários destacados para o preparo, para o envio de material e para a contratação de meios

aéreos, navais e terrestres. Também compete a Marinha, ao Exército e a Força Aérea cumprirem o mandato da missão em atenção a todas as instruções nacionais e à conduta e disciplina da ONU, assim como manter o controle patrimonial do material empregado na Força de Paz. Por fim, cabe as Forças Armadas planejar e efetivar as medidas relativas à repatriação das tropas e dos equipamentos, providenciar e encaminhar ao EMCFA a documentação referente ao processo de solicitação de reembolso junto à ONU e acompanhar a tramitação deste processo.

Em termos organizativos, compartilham a responsabilidade sobre questões relativas à manutenção da paz e segurança internacionais os Comandantes das Forças Singulares e o Gabinete do Ministro, em conjunto com os Estados-Maiores, os Altos Comandos e as áreas de Relações Internacionais e de Economia e Finanças das Forças Singulares. No caso do Exército Brasileiro, dividem essa tarefa o Comando de Operações Terrestres, em Brasília, e o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, no Rio de Janeiro. No caso da Marinha do Brasil, essa responsabilidade é compartilhada com o Comando de Operações Navais e a Escola de Operações de Paz de Caráter Naval, todos no Rio de Janeiro.

2.2.5 Congresso Nacional

O Legislativo é o poder da União responsável, em matérias de política externa e política de defesa, por fixar e modificar o efetivo das Forças Armadas, com a sanção do Presidente da República, resolver de forma definitiva sobre tratados internacionais, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território brasileiro ou nele permaneçam por um tempo determinado, ressalvados os casos previstos em lei complementar, e por aprovar, ou não, os chefes de missão diplomática em caráter permanente. Igualmente, compete ao Legislativo a responsabilidade de deliberar sobre as leis orçamentárias e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta. Por fim, é responsabilidade do Congresso Nacional ratificar os documentos de política declaratória de defesa nacional, que orientam a participação brasileira na agenda de manutenção da paz, elaborados pelo poder Executivo.

No que se refere à agenda de manutenção da paz, cabe ao Congresso Nacional, conforme disposta na Lei n.º 2.953, de 17 de novembro de 1956, a ratificação da decisão presidencial de remessa de força armada terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional em tempo de paz em decorrência de obrigações assumidas pelo Brasil em organizações internacionais, assim como de entendimentos militares e diplomáticos. De igual modo, compete ao Legislativo à aprovação de créditos extraordinários solicitados pelo Executivo através de Medida Provisória para o desdobramento de tropas brasileiras para as missões da ONU, para que esta se converta definitivamente em lei ordinária.

Em termos organizativos, a aprovação do desdobramento de tropas brasileiras para missões de manutenção da Paz da ONU ocorre através de um Projeto de Decreto Legislativo, sem sanção do presidente da República, decorrente de uma Mensagem Presidencial elaborada com base em uma Exposição de Motivos Interministerial elaborada pelo Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa. De forma geral, esses projetos começam a tramitar na Câmara dos Deputados e o Senado Federal funciona como casa revisora. Se o Senado alterar a proposta da Câmara, esta volta para a casa proponente que tem a palavra final sobre seu conteúdo, podendo aceitar ou não as alterações feitas. Ao chegar na Câmara, a proposição é distribuída para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, para analisar o mérito, e para as Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e Tributação, para analisar o mérito e/ou a admissibilidade. O Senado revisa a questão na CRE. Tradicionalmente, o projeto para envio de tropas para missões de paz da ONU tramita em regime de urgência em ambos os órgãos legislativos que o votam de forma célere no Plenário, cabendo aos relatores da proposta nas comissões oferecer parecer oral durante a sessão da votação.

A aprovação de créditos extraordinários para garantir o desdobramento das tropas, em especial no que se refere à aquisição de material ocorre através da apreciação de Medida Provisória editada pelo Presidente da República. Ao chegar ao Congresso Nacional, o Presidente, em até 48 horas, designa uma Comissão Mista das duas casas para analisar previamente os seus pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o seu mérito e a sua adequação financeira e orçamentária. A partir de então, os parlamentares têm seis dias subsequentes para oferecerem emendas perante ao fórum misto que precisará emitir um parecer. Findado o debate do tema, o seu Relator submete uma proposta de texto à votação pelo colegiado, que aprovada, passa a constituir o parecer da Comissão Mista e segue para o plenário da Câmara dos Deputados. Com aprovação na íntegra ou de um projeto de lei de conversão

pelos deputados, a Câmara remete ao plenário do Senado Federal que pode aprovar na íntegra, com emendas ou rejeitar a matéria. Se a CD a recusar, esta tem a sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada. Caso o SF a rejeitar, ela retorna à Câmara dos Deputados, que deliberará sobre a Medida Provisória. No caso de autorização pelas duas casas, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional a promulga e transforma em lei ordinária.

2.3 O fluxo decisório brasileiro para o envio de tropas para operações de manutenção da paz das Nações Unidas

Tendo como base a arquitetura institucional brasileira nos níveis das Nações Unidas e do Estado brasileiro, o processo decisório nacional para o desdobramento de tropas para uma força de paz da Organização se estabeleceu da seguinte maneira. De modo geral, o Brasil, assim como os demais estados membros, quando tem interesse em contribuir com as missões da ONU em local e momento oportuno, se inscreve voluntariamente ao Sistema de Prontidão de Capacidades para Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Este, baseia-se em compromisso condicional dos estados-membros com recursos humanos e materiais que podem ser colocados à disposição da ONU em determinado período de tempo, permitindo ao secretariado inventar as capacidades humanas e materiais de que poderia, em princípio, dispor para assegurar a máxima prontidão para o emprego de unidades militares nas operações de manutenção da paz da organização³¹. Entretanto, vale ressaltar que o Brasil, assim como os demais estados-membros, não precisa ter aderido ao UNPCRS para que receber o convite para enviar tropas para uma missão em específico, porém, após receber o convite, sua unidade militar precisa não apenas aderir ao sistema, como também atingir o nível 4, para atingir a aptidão para o desdobramento.

Quando o Secretariado das Nações Unidas necessita que o Brasil venha a realizar um desdobramento específico para uma missão de manutenção da paz em fase de planejamento,

³¹ No UNPCRS, o comprometimento dos estados-membros é graduado em 4 níveis. Para ser classificado como nível 1, o estado-membro deve ter apresentado um empenho formal de uma unidade militar à ONU com: a) organograma b) lista de equipamentos de grande porte e equipamentos classificados como *self-sustainment*; c) certificação de conclusão do nível básico de treinamento. Para o nível 2, exige-se do estado-membro a realização da negociação do rascunho do MOU junto ao DPKO e a aprovação dos recursos na avaliação realizada pela Visita de Assessoramento e Avaliação da ONU. Para atingir o nível 3, o estado-membro deve estar com o MOU assinado junto ao DPKO. Por fim, para o nível 4, chamado de Nível de Desdobramento Rápido, o estado-membro empenha sua unidade para ser desdobrada dentro de 30/60/90 dias a partir da solicitação formal feita pela ONU.

expansão ou para a substituição de um contingente de um outro estado membro, o DPKO inicia contatos informais com o governo brasileiro através da sua Missão Permanente junto à ONU, para verificar a sua predisposição de tomar, ou não, parte naquela operação. Ao receber o convite do Secretariado das Nações, o embaixador que ocupa o cargo de Representante Permanente na Organização informa sobre a consulta a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em Brasília, e solicita que a SERE informe e a Presidência da República

Nessa primeira etapa, o MRE, autorizado pela Presidência, realiza uma avaliação preliminar quanto à pertinência da participação brasileira na missão e coordena um amplo processo de consulta e negociação com o Ministério da Defesa, que por sua vez consulta o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e os comandos das Forças Singulares, para averiguar a pertinência e viabilidade do desdobramento do ponto de vista: dos interesses da política externa brasileira; da disponibilidade de tropas; da realidade no terreno operacional; da política interna. Como resultado dessa primeira etapa, não é tomada a decisão final sobre a participação, mas o Presidente autoriza que o MRE responda afirmativamente à consulta preliminar das Nações Unidas.

Em paralelo a esta primeira etapa, o MD realiza uma consulta ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), para averiguar a pertinência e viabilidade do provisionamento orçamentário e solicita ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas que inicie o processo de planejamento militar que definirá o contingente brasileiro. Este apontará Linhas de Ação possíveis (cada uma especificando o contingente, o meio de transporte e o custo correspondente), que serão submetidas à apreciação do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA) e do Ministro de Estado. Caso avalie como pertinente e houver tempo suficiente, o EMCFA autorizará, mediante coordenação com a ONU, o envio de um grupo precursor para a área da missão com o propósito de colher dados sobre os aspectos operacionais, logísticos, de inteligência e administrativos de interesses da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Ademais, poderá ocorrer troca de informações com funcionários do secretariado da ONU e com forças armadas de outros países participantes da missão. O planejamento militar é normalmente finalizado com a decisão do Ministro da Defesa quanto a Linha de Ação adotada pelo MD. Entretanto, este poderá, assessorado pelo CEMCFA, convocar o Conselho Militar de Defesa para deliberar e decidir. Destaca-se que esses estudos servirão como subsídios para a elaboração da Exposição de Motivos Interministerial no processo de ratificação.

Com o sinal verde da Presidência e definido o contingente que as Forças Armadas podem disponibilizar, o MRE responde afirmativamente à consulta preliminar das Nações Unidas. Ato contínuo, inicia-se então uma etapa intermediária caracterizada pelo processo formal de convite. Nessa etapa, o Secretariado da ONU encaminha através de Delbrasonu uma Nota Verbal com um convite ao governo brasileiro solicitando uma contribuição específica para a operação de manutenção da paz em questão. Em seguida, o embaixador que ocupa o cargo de Representante Permanente do Brasil junto à ONU informa sobre a consulta formal à SERE, em Brasília, e solicita que esta informe o MD. A partir de então, ocorre uma intensa troca de informações entre o MD, o MRE, e os ministérios da área econômica, visando subsidiar a decisão presidencial quanto à obtenção dos recursos orçamentários necessários para financiar a participação na missão.

Em seguida, o MRE e MD elaboram uma Exposição de Motivos Interministerial para submeter à apreciação do Presidente da República, via Casa Civil da Presidência, a consulta formal formulada ao governo brasileiro. Este documento leva formalmente ao conhecimento do Presidente da República: as motivações políticas que justificam a participação brasileira, as informações a respeito da missão em questão, o valor do contingente militar e a quantidade de recursos orçamentários necessários para o preparo, transporte, operação, sustentação, logística, acompanhamento, repatriação/resgate e desmobilização desse contingente. Com a Exposição de Motivos Interministerial é anexada uma minuta de Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, visando à obtenção de autorização para o envio de tropa armada ao exterior, e também um Parecer Jurídico prestado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa. Caso a decisão do Presidente seja favorável ao desdobramento, a Casa Civil encaminha uma Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional solicitando a autorização do envio de tropa ao exterior.

Simultaneamente a esta etapa intermediária, é negociado pelo MD e MRE, com auxílio dos diplomatas e do escritório militar de Delbrasonu, os pormenores dos documentos normativos que regulam o desdobramento de tropas e equipamentos, entre os quais, está a versão final do Projeto de Requerimento de Unidades³², do MOU³³ e do Procedimento

³² Além de apresentar o conceito e as tarefas a serem conduzidas pelo batalhão, o SUR detalha, as unidades e equipamentos necessários para a implementação das tarefas definidas.

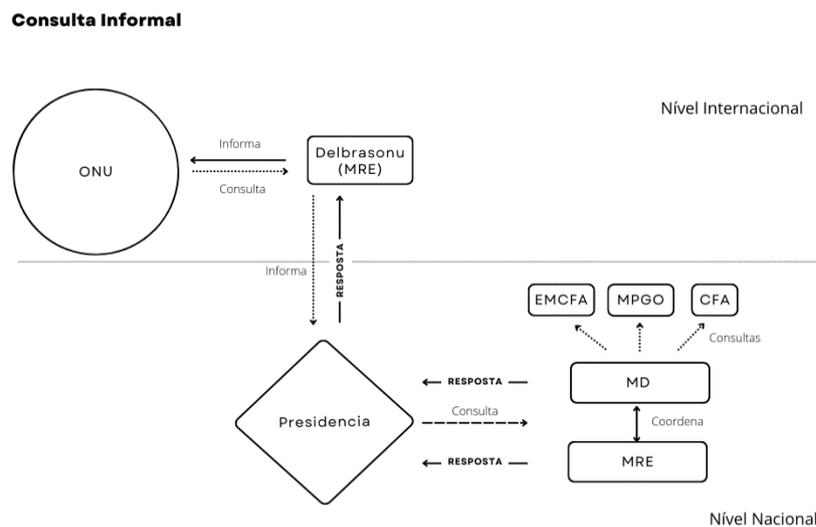
³³ O MOU é um documento contratual entre a ONU e os estados-membros que contribuem com tropas para uma missão em particular. Ele estabelece, entre outros elementos, as responsabilidades administrativa e logística do país que está contribuindo com tropas ou recursos para a missão. Normalmente são especificados nesse documento: a) quanto ao pessoal – necessidades e pagamentos; b) quanto ao material e equipamentos fornecidos pelo governo contribuinte – necessidades e taxas de reembolso, condições gerais para os equipamentos de grande porte, procedimentos de verificação controle, transporte fatores de desgaste do material, perdas e danos e casos especiais; c) as capacidades logísticas do contingente fornecido pelo governo contribuinte: necessidades e taxas de

Operacional Padrão³⁴ em caso de uma aprovação definitiva. Assinam esses documentos, do lado brasileiro, o Representante Permanente de Delbrasonu e, do lado da ONU, o Subsecretário Geral do Departamento de Apoio de Campo.

Na última etapa da cadeia decisória, cabe ao Congresso Nacional aprovar sob a forma de Decreto Legislativo, e mediante debates nas comissões e votação no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o deslocamento de tropas brasileiras para o exterior, assim como as demais questões envolvidas na decisão, como a aprovação de crédito extraordinário. Por fim, cabe ao Presidente da República, Comandante Supremo das Forças Armadas, elaborar o Decreto Presidencial com o objetivo de formalizar a sua autorização para o envio do contingente que irá compor a Operação de Manutenção da Paz.

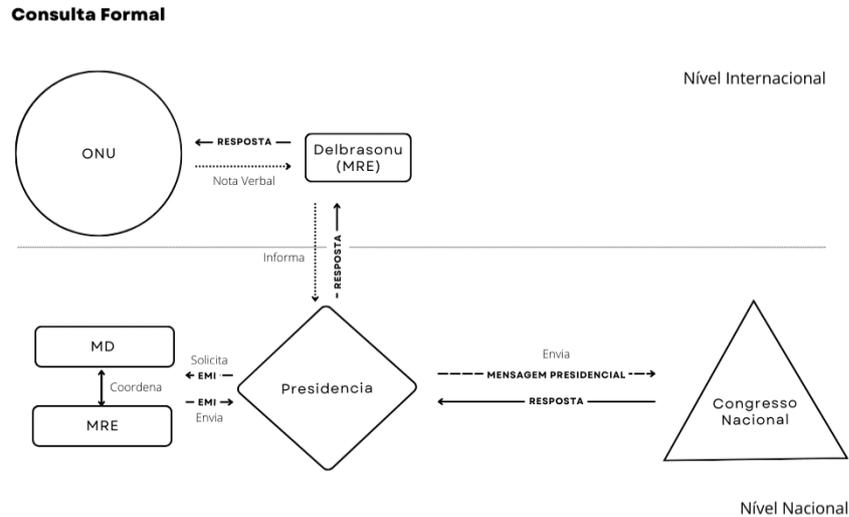
Obtida a autorização do Congresso Nacional para o Poder Executivo enviar contingente armado ao exterior e tendo sido consignada a autorização presidencial por meio de decreto, o MD irá elaborar uma Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa específica que estabelecerá as orientações gerais para o emprego de tropa integrando uma missão de manutenção da paz da ONU. A partir desta o EMCFA elaborará a Diretriz de Planejamento Estratégico Militar que deverá conter, além de todas as informações disponíveis sobre a operação, orientações para as Forças Armadas quanto ao preparo e ao envio do contingente.

Figura 10 – Fluxograma do processo decisório brasileiro para o desdobramento de contingentes para operações de manutenção da paz da ONU



reembolso, condições gerais para os equipamentos de pequeno porte e individuais e material de consumo, procedimentos de verificação e controle, transporte, fatores de desgaste do material na missão e perdas e danos; d) padrões de desempenho dos equipamentos de grande porte; padrões de desempenho das capacidades logísticas do conteúdo.

³⁴ O SOP tem o objetivo de padronizar procedimentos operacionais, logísticos, administrativos e de comunicação na área da missão e apresentar as regras gerais para o funcionamento de todos os setores da operação.



Fonte: Autor, 2022

2.4 Considerações Finais deste capítulo

Ao analisar a arquitetura institucional da política brasileira de manutenção à luz do conceito de unidades decisórias, é correto afirmar que esta promove uma unidade de decisão final caracterizada pelo tipo ideal do líder predominante para o desdobramento de tropas para operações de manutenção da paz da ONU no nível do Estado brasileiro na medida em que concentra o poder decisório final nas mãos do Presidente da República e restringe ao Poder Legislativo o papel da ratificação da decisão presidencial. Igualmente, é correto afirmar que o arranjo institucional da política brasileira de manutenção da paz promove, em termos formais, uma unidade de decisão final caracterizada pelo tipo ideal do grupo único para a formulação dos posicionamentos do país nos fóruns das Nações Unidas que regulam esta agenda na medida em que dota o Ministério das Relações Exteriores de grande autonomia burocrática e autoridade decisória.

Por sua vez, a análise do processo de formação da política brasileira de manutenção da paz à luz do conceito de dependência de trajetória revela que as decisões *ad hoc* tomadas pela presidência de Juscelino Kubitschek com autoridades públicas de seu governo, os chefes das burocracias de relações exteriores e defesa, o alto comando das Forças Armadas e os parlamentares, para atender ao convite do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld para o desdobramento de tropas nacionais para a UNEF I, no Egito, em 1956 e oferecer uma

contribuição do país a uma solução improvisada do Secretariado para a crise vivenciada pelo mecanismo de segurança coletiva previsto na carta das Nações Unidas na década de 1950, impôs uma arquitetura institucional que, ao se cristalizar sob a forma Lei n.º 2.953 de 17 de Novembro de 1956, moldou definitivamente a trajetória do processo de institucionalização da política de manutenção da paz no âmbito do Estado brasileiro que estruturaria seus princípios, regras, normas, atores e procedimentos para tomada de decisão e para a sua implementação.

Levando em consideração que a formação da arquitetura institucional da manutenção da paz no Estado brasileiro decorreu da criação de um quadro de ação para sua política externa e de defesa, isto é, como um instrumento a serviço dos interesses dessas políticas em um contexto específico, pode-se também afirmar que a crise vivenciada por seu processo de institucionalização na transição dos anos 1960 para a década de 1970 foi fortemente determinada por uma dinâmica de retroalimentação. Isto porque esta derivou, em grande medida, da incapacidade e da indisposição da sua arquitetura institucional de se adaptar e responder à crise vivenciada pelo sistema de manutenção no âmbito da própria ONU, de um lado, e às modificações que foram produzidas nele em decorrência da inauguração do período da *détente* no contexto da Guerra Fria, de outro. Em outras palavras, esta decorreu de uma percepção das autoridades públicas do governo, dos chefes das burocracias de relações exteriores e defesa, do alto comando das Forças Armadas e dos parlamentares que a atuação do Brasil no sistema de manutenção da paz da ONU não era capaz de oferecer oportunidades para a consecução dos interesses declarados de suas agendas que, por sua vez, passavam por significativa modificação a partir do golpe militar de 1964.

De igual modo, a retomada do processo de institucionalização que ocorreu a partir de 1989, já findadas a Guerra Fria e a ditadura militar no Brasil, também foi fortemente determinada pela mesma dinâmica de retroalimentação. Isto porque sua retomada deveu-se, em grande medida, da capacidade e da disposição da arquitetura institucional brasileira de se adaptar e responder ao ciclo de expansão das missões no âmbito da própria ONU e de modificações no sistema de manutenção da paz após o final da Guerra Fria. Em outras palavras, decorreu de uma percepção das autoridades públicas do governo, dos chefes das burocracias de relações exteriores e defesa, do alto comando das Forças Armadas e dos parlamentares brasileiros que a atuação brasileira no sistema de manutenção da paz da ONU era capaz de oferecer oportunidades para a consecução dos interesses declarados das políticas externas e de defesa do Brasil que, por sua vez, também passavam por significativa modificação a partir do fim da ditadura civil-militar brasileira e da promulgação da Constituição de 1988.

Nota-se, no entanto, que a dependência da trajetória do modelo que se cristalizou desde a aprovação da Lei nº 2.953 de 17 de novembro de 1956 condicionou a evolução da arquitetura institucional de manutenção da paz do Brasil durante as décadas de 1990 e 2000. Isto porque, apesar das reformas promovidas pelo Grupo de Trabalho Interministerial a partir dos anos 1993 com base no aprendizado adquirido com o retorno gradual do Brasil aos fóruns multilaterais e as missões das Nações Unidas em meados dos anos 1990, logo as autoridades públicas do governo, os chefes das burocracias de relações exteriores e defesa, o alto comando das Forças Armadas e os parlamentares perceberam que aquelas mudanças estavam defasadas para oferecer um quadro de ação para a consecução dos interesses declarados das políticas externas e de defesa do país. Com efeito, até que o choque produzido pelo aprendizado adquirido com a participação na MINUSTAH, no Haiti, pudesse promover reformas na arquitetura institucional brasileira, o que só veio a ocorrer a partir da década de 2010, esta manteve o sentido cristalizado pela Lei n.º 2.953 de 17 de Novembro de 1956 e era alvo de críticas de analistas, assim como de diplomatas e militares brasileiros em função do seu baixo nível de institucionalidade e dos critérios fortemente subjetivos e pouco definidos de seu processo decisório. Os críticos afirmavam que a institucionalidade nacional era insuficiente como base para ações políticas calcadas em posições normativas e atuações operacionais mais continuadas e coerentes exigidas pelo novo momento vivenciado pelo sistema de manutenção da paz da ONU (KENKEL, 2011; UZIEL, 2015; FONTOURA, 2005)

Nesse sentido, foi a partir do choque produzido pelo aprendizado adquirido com a participação do Brasil na MINUSTAH, no Haiti, entre 2004 e 2017, e na FTM da UNIFIL, no Líbano, entre 2011 e 2020, assim como com o engajamento do país nos fóruns multilaterais da ONU ao longo desse período, que a arquitetura institucional da política brasileira de manutenção da paz conseguiu encerrar o ciclo de dependência da trajetória cristalizado pela Lei n.º 2.953 de 17 de Novembro de 1956 e superar algumas das deficiências identificadas por analistas, assim como por diplomatas e militares brasileiros na arquitetura institucional brasileira no início dos anos 2010 (KENKEL, 2011; UZIEL, 2015; FONTOURA, 2005).

Neste particular, vale ressaltar que a partir do lançamento de documentos de política declaratória, elaboradas por meio da coordenação entre atores burocráticos e autoridades públicas do Executivo e ratificado pelo Legislativo, como o Livro Branco de Defesa Nacional, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa de 2012, a institucionalidade brasileira conseguiu avançar significativamente em relação à dificuldade de definir as prioridades do país no debate conceitual que resulta na elaboração das diretrizes da ONU para

a agenda de manutenção da paz, conforme observado no período anterior. De igual modo, pode-se destacar que, com a elaboração do Projeto SETA em 2017 pelo MD, esta avançou bastante, em comparação ao período progressivo, em relação à falta de critérios decisórios, públicos e políticos, para oferecer um quadro que permita aos tomadores de decisão identificar quais tipos de missões atingem equilíbrio aceitável para o desdobramento de tropas e quais formas de participação poderiam ser excluídas. Por fim, deve-se realçar que as mudanças na estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores e do MD, com a criação de unidades burocráticas voltadas para esta agenda nesses Ministérios, assim como a criação e consolidação dos centros de preparação do Exército e da Marinha, permitiram com que a arquitetura institucional brasileira de manutenção da paz deixasse de ter um caráter tão *ad hoc* e substitucionalizado, conforme observado nas décadas anteriores.

Entretanto, não se deve negligenciar que, apesar de a política brasileira de manutenção da paz ter experimentado um sólido e progressivo ciclo de institucionalização e de expansão após a participação de tropas nacionais na MINUSTAH, no Haiti, ainda existem lacunas e deficiências que persistem na sua arquitetura institucional. Em primeiro lugar, a grande maioria das normas criadas são de forma geral, voltadas para orientar a decisão de unidades burocráticas individualmente, e não são capazes de coordenar a ação entre elas no processo de decisão e formulação da ação exterior do Estado brasileiro na agenda de manutenção da paz. Com efeito, a falta de articulação entre as normas criadas no âmbito de cada unidade burocrática torna as etapas do processo decisório morosas e suscetíveis de serem contornadas ou questionadas, assim como dependentes de pressões políticas, de relações pessoais ou de uma deliberação de cima para baixo, em especial vinda da presidência, para que possam gerar sinergia e celeridade entre os atores.

Igualmente, o Poder Legislativo tem sua capacidade de atuação na política brasileira de manutenção da paz reduzida à ratificação das decisões tomadas a partir de uma articulação entre a Presidência, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas. Isto porque o Congresso Nacional não recebe informações sistemáticas e atualizações suficientes sobre as missões de paz, a atuação do Brasil nos fóruns multilaterais da Organização que tratam desta agenda e as negociações entre o governo brasileiro, o Secretariado da ONU e governos de outros Estados Membros da Organização acerca de possíveis desdobramentos de tropas nacionais, o que acaba reduzindo a capacidade dos legisladores se envolverem de forma mais direta no seu processo decisório e de formulação.

Além disso, ao analisar o histórico da política brasileira de manutenção da paz a partir das variações e permanências de seus padrões de engajamento nas missões da ONU à luz das contribuições teóricas oferecidas por Katharina Coleman (COLEMAN, 2013), Alex Bellamy e Paul Williams (BELLAMY & WILLIAMS, 2012), é correto afirmar que, durante o período de surgimento e afirmação das primeiras forças da ONU na segunda metade da década de 1950 e na primeira metade da década de 1960, o Brasil foi um contribuinte substantivo e simbólico do sistema de manutenção da paz. Tal fato se explica pelo padrão de engajamento que o Brasil ofereceu às Nações Unidas: uma contribuição substantiva tradicional através de tropas de infantaria das suas Forças Armadas, uma substantiva especializada através de unidade militar que desempenhou capacidades específicas na área de mobilidade e diversas simbólicas com militares em missões individuais.

Na segunda metade da década de 1960, quando a manutenção da paz da ONU vivenciou uma forte crise financeira, o Brasil se tornou um contribuinte simbólico, a partir de um padrão de engajamento que foi marcado exclusivamente por contribuições com militares em missões individuais. Entretanto, em 1968, o Brasil se tornou um não contribuinte. Esse período de não contribuição durou até 1989, em consonância com o esfriamento da agenda de manutenção da paz no âmbito da própria ONU.

Durante a primeira metade da década de 1990, período de ressurgimento desta agenda nas Nações Unidas, o Brasil volta a se tornar um contribuinte simbólico em função do engajamento de militares em missões individuais oferecidas às operações de manutenção da paz da ONU. A partir de 1994, o Estado brasileiro se tornou um contribuinte substantivo e simbólico da manutenção da paz, quando seu padrão de engajamento passa a contar também com unidades militares de infantaria das suas Forças Armadas, até que entre a meados de 1997 e a segunda metade de 1999, retorna para o perfil do período anterior.

Em meados de 1999, o Brasil inicia o seu mais longo ciclo como contribuinte substantivo e simbólico da manutenção da paz que durou até dezembro de 2020, a partir do contínuo desdobramento de unidades de infantaria das suas Forças Armadas, de unidade militar especializada na área de mobilidade e de militares em missões individuais. Entretanto, a partir de 2021, o Brasil volta a ser exclusivamente um contribuinte simbólico da manutenção da paz após duas décadas.

Por fim, ao analisarmos o fluxo do processo decisório para o desdobramento de tropas para operações de manutenção da paz da ONU no nível do Estado brasileiro, é correto afirmar

que uma de suas singularidades se baseia na concentração do poder final nas mãos do Presidente da República. Essa concentração se explica pelo uso do instrumento militar na política externa e na política de defesa do Brasil ser uma esfera da ação pública do Estado brasileiro na qual o chefe do Executivo detém a última palavra sobre a deliberação. Isto é, pela prerrogativa monopolizada pela Presidência da República sobre a decisão do emprego das Forças Armadas, por sua iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por qualquer dos poderes constitucionais, através dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal ou do Senado Federal, ou da Câmara dos Deputados.

Igualmente, é correto afirmar que uma das especificidades do processo decisório brasileiro para o envio de militares para missões de paz da ONU é a concentração de poder no topo do Estado através de uma cúpula decisória. Isto porque, apesar de a prerrogativa da decisão final estar nas mãos do Presidente, essa decisão é tomada a partir de uma ampla consulta e coordenação com as burocracias de relações exteriores e de defesa nacional, assim como com as forças armadas, isto é, com as autoridades públicas e os representantes de alto nível das burocracias estatais que estão melhor posicionados na estrutura do Estado para temas dessa natureza, pois dominam seus canais de ação formais e informais para garantir a sua implementação e possuem a expertise técnica e o controle sobre as fontes de informações necessárias para formular um julgamento político.

Por último, é correto afirmar que uma das especificidades do processo decisório brasileiro para o emprego das suas forças armadas em operações de manutenção da paz das Nações Unidas, é a margem de manobra legal para a atuação e influência do poder Legislativo, através do processo de ratificação, sobre a decisão presidencial tomada a partir de uma negociação entre representantes nacionais e representantes do Secretariado das Nações Unidas no âmbito institucional do multilateralismo da organização. Isto porque, a arquitetura institucional da política brasileira de manutenção da paz define que é competência de o Congresso Nacional autorizar a remessa de força armada terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional sem declaração de guerra e decorrente de obrigações assumidas pelo Brasil em organizações internacionais, assim como de entendimentos militares e diplomáticos.

3. ATUAÇÃO BRASILEIRA NA AGENDA DE MANUTENÇÃO DA PAZ NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

O objetivo deste capítulo é analisar qualitativamente a experiência brasileira na agenda de manutenção da paz no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, buscando compreender o posicionamento normativo e doutrinário brasileiro em relação às operações de manutenção da paz da ONU e como o Brasil interagiu com as dinâmicas do órgão para fazer avançar o seu posicionamento, assim como analisar os seus principais condicionantes domésticos.

Mais especificamente, esta tarefa será dividida em 4 etapas. Na primeira seção, a tese foca na atuação do Brasil no debate da Assembleia Geral sobre a criação da UNEF I em 1956, com base na utilização do mecanismo da Resolução *Uniting for Peace* para contornar a crise vivenciada pelo mecanismo de segurança coletiva previsto na Carta da ONU. Na segunda etapa, investiga a atuação do Brasil na aprovação da Resolução 2006 da Assembleia Geral que estabeleceu o seu Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz para debater todos os temas relativos a operações de manutenção da paz diante da crise política e financeira que assolava a Organização. Além disso, analisa os posicionamentos brasileiros nos primeiros anos de funcionamento do então C-33 até a sua retirada do órgão em 1977.

Na terceira etapa, a tese foca na ausência do Brasil do Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da AGNU durante duas décadas, assim com o seu retorno em 1996. Na quarta etapa, serão analisados, a partir de um recorte governamental (Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer) os posicionamentos do Brasil nas sessões anuais de abertura do Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU desde a seu retorno ao órgão em 1996 até 2018.

3.1 Atuação brasileira no processo de criação da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) na Assembleia Geral da ONU

Nos primeiros anos das Nações Unidas, o Brasil foi bastante ativo nos debates sobre paz e segurança internacionais promovidos no âmbito da Assembleia Geral e se engajou fortemente

nos processos políticos que criaram as condições para o surgimento da primeira operação de manutenção da paz da ONU, a UNEF I em 1956. Neste particular, vale ressaltar que, desde as conferências de fundação das Nações Unidas, o Brasil tinha interesse em desentravar o processo decisório das Nações Unidas na área de paz e segurança, em dar maior efetividade de ação ao sistema de segurança coletiva previsto na Carta da ONU e em atribuir maior protagonismo da AGNU nesta temática. Nesse sentido, o Brasil foi favorável à adoção da Resolução *Uniting for Peace*, em 1950, durante os debates sobre este procedimento no âmbito da AGNU, que foi evocada para levar à questão da Crise do Suez para tratamento na Assembleia Geral.

Ao longo dos debates sobre a matéria na Assembleia Geral das Nações Unidas entre novembro de 1956 e fevereiro de 1957, 7 Resoluções foram aprovadas durante a Primeira Sessão Especial, entre os dias 1 e 10 de novembro de 1956 (Resoluções 997, 998, 999, 1000, 1001, 1002, 1003), 3 resoluções foram aprovadas nas sessões plenárias 594 e 596, realizadas em 24 e 26 de novembro de 1956 (Resoluções 1120, 1121, 1122) e 3 resoluções foram aprovadas nas sessões plenárias 642 e 652, realizadas em 19 de janeiro e 2 de fevereiro de 1957 (Resoluções 1123, 1124 e 1125). Durante o tratamento da Crise do Suez pela AGNU, o Brasil fez parte de um grupo negociador conhecido como *Seven-Power*, composto também por Colômbia, Índia, Indonésia, Noruega, Estados Unidos e Iugoslávia, e votou a favor de todas as 13 resoluções que foram aprovadas sobre o tema.

Tabela 2 – Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Crise do Suez entre novembro de 1956 e fevereiro de 1957, por tópico, e comportamento eleitoral dos Estados Membros

Resolução	Tópico	Abstenções	Contra
997	Apela a "todas as partes" para se retirarem para trás das linhas do armistício.	Bélgica, Canadá, Laos, Países Baixos, Portugal, União Sul-Africana	Austrália, França, Israel, Nova Zelândia, Reino Unido
998	Solicita ao SGNU no prazo de 48 horas, a apresentação de um plano para a criação, com o consentimento das nações envolvidas, de uma Força de Emergência da ONU para garantir e supervisionar o fim das hostilidades.	Albânia, Austrália, Áustria, Bulgária, Bielorrússia, Tchecoslováquia, Egito, França, Hungria, Israel, Laos, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Romênia, Ucrânia, União Sul-Africana, Reino Unido, URSS	Nenhum

999	Autoriza o SGNU a combinar com as partes envolvidas a implementação de um cessar-fogo e a suspensão do movimento de tropas e de armas e solicita a ele que reporte o cumprimento da resolução.	Bélgica, Dinamarca, República Dominicana, Finlândia, Islândia, Laos, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, União Sul-Africana	Austrália, França, Israel, Nova Zelândia, Reino Unido
1000	Estabelece o Comando Operacional da Força de Emergência da ONU e autoriza, o Chefe deste Comando a, em consultas com o SGNU, recrutar Estados Membros, que não sejam membros permanentes do CSNU, para integrar a Força.	Albânia, Austrália, Bulgária, Bielorrússia, Tchecoslováquia, Egito, França, Hungria, Israel, Laos, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Romênia, Turquia, Ucrânia, União Sul-Africana, Reino Unido, URSS	Nenhum
1001	Aprova os princípios orientadores da da Força de Emergência da ONU e cria o Comitê Consultivo, composto por Brasil, Canadá, Ceilão, Colômbia, Índia, Noruega e Paquistão, para auxiliar o SGNU no planejamento da Força.	Albânia, Bulgária, Bielorrússia, Tchecoslováquia, Egito, Hungria, Israel, Polônia, Romênia, Ucrânia, União Sul-Africana, URSS	Nenhum
1002	Apela à França e Reino Unido que retirem suas tropas do território do Egito e apela a Israel que retire suas tropas para trás da linha de armistício.	Austrália, Bélgica, França, Laos, Luxemburgo, Países Baixos, Nova Zelândia, Portugal, União Sul-Africana, Reino Unido	Israel
1003	Procedimento	Guatemala e Grécia	Nenhum
1120	Reitera o apelo para que França, Reino Unido, Israel e Irlanda do Norte cumpram as Resoluções 997 e 1002 da AGNU.	Bélgica, Canadá, China, Cuba, República Dominicana, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, União Sul-Africana	Austrália, França, Israel, Irlanda do Norte, Nova Zelândia, Reino Unido
1121	Autoriza o SGNU a realizar as negociações e acordos necessários para garantir o cumprimento das obrigações financeiras da UNEF I.	No Data	No Data

1122	Autoriza o SGNU a criar uma conta especial para a UNEF I, voltada para receber fundos fora do orçamento regular da ONU.	Camboja, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Israel, Luxemburgo, México, Nicarágua, Paraguai, Turquia, União Sul-Africana	Albânia, Bulgária, Bielorrússia, Tchecoslováquia, Hungria, Polónia, Romênia, Ucrânia, URSS
1123	Nota com pesa e preocupação o descumprimento israelense das resoluções 997, 998, 999, 1002 e 1120 da AGNU	Costa Rica, Cuba,	França, Israel
1124	Apela à que complete a retirada das suas tropas para trás da linha de armistício.	Luxemburgo, Países Baixos	França, Israel
1125	Convida os governos do Egito e de Israel a observarem atentamente as disposições do Acordo de Armistício e autoriza o SGNU a posicionar a UNEF I na linha de demarcação do armistício e tomar as medidas necessárias para a manutenção da paz na região.	Albânia, Bulgária, Bielorrússia, Tchecoslováquia, Egito, França, Iraque, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Países Baixos, Polónia, Romênia, Arábia Saudita, Sudão, Síria, Tunísia, Ucrânia, URSS, Iêmen	Nenhum

Fonte: O autor, 2022

A análise do histórico de votação dessas resoluções, nos permite afirmar que, com exceção da divergência em relação à Noruega na aprovação da Resolução 999, o posicionamento brasileiro convergiu totalmente com o posicionamento adotado pela maioria dos membros do Grupo *Seven-Power*. Igualmente, o posicionamento brasileiro convergiu muito fortemente com o da maioria dos Estados Membros da América Latina que, com exceção das divergências pontuais apresentadas por República Dominicana, Cuba e Guatemala em algumas resoluções, só divergiram em conjunto³⁵ da posição brasileira durante a aprovação da Resolução 1122, e com o posicionamento da maioria dos membros do grupo negociador *Nineteen Power*, com exceção da divergência do Iraque, Jordânia, Líbano, Líbia, Arábia Saudita, Síria e Iêmen

³⁵ Os países latino-americanos que se abstiveram no processo de votação da Resolução 1122, de 1957 são: Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua e Paraguai.

da posição brasileira durante a aprovação da Resolução 1125 , ao qual o Brasil era copatrocinado.

Por outro lado, o posicionamento brasileiro polarizou fortemente com o posicionamento adotado pela França e Israel, e, em menor medida com o posicionamento adotado pelo Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Em relação a Israel, o Brasil teve o mesmo comportamento apenas na Resolução 1003, que se tratava de uma votação de procedimento e não teve nenhum voto contrário. Em relação à França, a convergência foi possível em 4 resoluções, com destaque para a Resolução 1001, que criou o Comitê Consultivo da UNEF e nomeou o Brasil como um dos seus membros, e a Resolução 1125, que foi copatrocinada pelo Brasil. Deve-se ressaltar que, com exceção da Resolução 1122, os 4 votos convergentes entre Brasil e França, ocorreram em resoluções que não tiveram nenhum voto contrário. Em relação ao Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, a convergência foi possível em 6 resoluções naquele período, com destaque para a Resolução 1001, referente à criação do Comitê Consultivo que o Brasil era membro e as Resoluções 1124 e 1125, que foram copatrocinadas pelo Brasil.

Por fim, o posicionamento brasileiro apresentou algumas divergências pontuais em relação ao posicionamento adotado pela União Soviética e por países que eram membros do bloco socialista, como Albânia, Bulgária, Bielorrússia, Tchecoslováquia, Hungria, Polônia, Romênia e Ucrânia, com destaque para a votação da Resolução 1122 de 1957.

Vale ressaltar, no entanto, que, com exceção do processo de aprovação da Resolução 1002, o Brasil não utilizou o recurso da declaração de voto para justificar os seus posicionamentos durante os debates das propostas de resolução sobre a Crise do Suez na AGNU. No caso da referida resolução, o Brasil tencionou se abster da votação da proposta de resolução patrocinada pelo *Nineteen Power*³⁶ (A/3309), isto é, pelo grupo de países da Ásia e da África que participaram da Conferência de Bandung de 1955 e que estão na origem do Movimento dos Países Não Alinhadas, e chegou, inclusive, a indicar que iria se abster na votação do documento por entender que a retirada das tropas da França, Israel e Reino Unido do Egito deveria ocorrer assim que a UNEF I entrasse em operação, e não imediatamente. O posicionamento brasileiro estava baseado na preocupação com a implementação da resolução

³⁶ Os países membros do *Nineteen Power* que patrocinaram a resolução são: Afeganistão, Birmânia, Ceilão, Etiópia, Índia, Indonésia, Iran, Iraque, Jordânia, Líbano, Líbia, Nepal, Paquistão, Filipinas, Arábia Saudita, Síria, Tailândia e Iêmen.

e com que a Assembleia Geral não aprovasse documentos desconectados da realidade, que acabariam caindo em descrédito.

Por outro lado, o Brasil se absterá na votação do projeto de resolução apresentado pelo *nineteen-Power* [A/33091. Este projeto é perfeitamente aceitável e reafirma o que a Assembleia Geral já decidiu. Entretanto, os parágrafos 2 e 3 do dispositivo conclamam Israel, o Reino Unido e a França a retirarem imediatamente suas tropas do Egito, enquanto essa retirada estava prevista para ocorrer assim que a Força internacional lá chegasse - talvez em um ou dois dias - se o projeto de resolução apresentado pelo grupo *Seven-Power* é aprovado. Parece-me que a palavra "imediatamente" não corresponde à realidade com que estamos lidando (GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, 1st emergency special session: 567th plenary meeting, Wednesday, 7 November 1956, New York, p.126, tradução nossa³⁷)

Entretanto, após ser convencido pelos esclarecimentos oferecidos pelos Estados Membros propositores da Resolução, pelo Secretário-Geral, pela delegação da China, de que a linguagem imediatamente apresentada na resolução não significaria após a sua aprovação, mas assim que a Força de Paz da ONU estivesse no terreno, o Brasil revisou a sua decisão de se abster e declarou que votaria a favor da resolução.

Há cerca de uma hora, indiquei que iria me abster no projeto de resolução apresentado pelo *nineteen-Power* [4/3309] porque a palavra "imediatamente" estava relacionada à retirada das tropas de Israel, Reino Unido e França. Entretanto, visto que palavras como força internacional constam no documento apresentado, não tenho mais motivos para me abster e votarei a favor desse projeto (GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, 1st emergency special session: 567th plenary meeting, Wednesday, 7 November 1956, New York, p.126, tradução nossa³⁸)

Em que pese o Brasil não ter sido muito ativo no uso da declaração de voto para justificar seus posicionamentos, não se pode negligenciar o seu engajamento no processo político que resultou na criação da primeira operação de manutenção da paz das Nações. Além de atuado como um interlocutor para a negociação e a construção das propostas de resolução aprovadas, o Brasil também foi copatrocinador, em conjunto com o grupo negociador *Seven-Power*³⁹, de

³⁷ O texto no idioma original é: "On the other hand, Brazil will abstain when the vote takes place on the nineteen-Power draft resolution [A/33091. This draft is perfectly acceptable and reaffirms what the General Assembly has already decided. But paragraphs 2 and 3 of the operative part call upon Israel, the United Kingdom and France to withdraw immediately from Egypt, whereas this withdrawal would take place as soon as the international Force arrives there - perhaps in one or two days if the seven - if the seven-power draft resolution is adopted. It seems to me that the word "immediately" does not correspond to the reality we are facing".

³⁸ O texto no idioma original é: "About an hour ago I indicated that I was going to abstain on the nineteen-Power draft resolution [4/3309] on account of the word "immediately" was linked with the withdrawal of troops of Israel, the United Kingdom and France. But since to the effect that the word as the international force will be there, I have no further reason to abstain and I will vote in favour of that draft".

³⁹ Grupo negociador composto por: Brasil, Colômbia, Índia, Indonésia, Noruega, Estados Unidos e Iugoslávia.

duas propostas de resolução (A/3517 e A/3518) que se tornaram as Resoluções 1124 e 1125, aprovadas em 2 de fevereiro de 1957, conforme busca-se explicar mais adiante.

Enquanto a proposta de resolução A/3517, que objetivava constranger o governo de Israel pelo descumprimento da retirada das suas tropas para trás da linha de demarcação do armistício e exortar aquele governo a, sem mais demoras, realizar esta retirada, agradou aos Egípcios e ao grupo negociador *nineteen-Power*, ela desagradou em maior medida os governos da França e da Israel, mas também de Luxemburgo e dos Países Baixos. A proposta de resolução A/3518, que tinha por objetivo exortar os governos do Egito e de Israel a observarem atentamente as disposições do Acordo de Armistício Geral de fevereiro de 1949 e autorizar o Secretário Geral da ONU a posicionar a Força de Emergência das Nações Unidas na linha de demarcação do armistício entre os dois e tomar as medidas necessárias para a manutenção da paz na região, agradou, por sua vez, França, Israel e Reino Unido, e desagradou os Estados do bloco socialista e alguns membros do grupo negociador *nineteen-Power*.

A análise da atuação brasileira no tratamento da Crise do Suez pela Assembleia Geral das Nações Unidas, nos permite afirmar que o Brasil se engajou fortemente no processo político que resultou na criação da primeira operação de manutenção da paz das Nações. Isto porque, durante o tratamento da Crise do Suez pela AGNU, a delegação brasileira favoreceu em seus posicionamentos o fortalecimento da Assembleia Geral, a maior participação decisória de pequenos e médios Estados, e o protagonismo do Secretário-Geral da ONU, em temas de paz e segurança internacionais no âmbito das Nações Unidas.

Em função da alta concentração de poder decisório exercidos pelo Ministério das Relações Exteriores naquele período no processo doméstico de formulação da política externa brasileira, assim como na condução das negociações internacionais do Brasil, é correto afirmar, no entanto, que a posição do governo brasileiro na AGNU durante a crise do Suez foi fortemente condicionada, no âmbito doméstico, pelo comportamento organizacional do Itamaraty. Em outras palavras, o posicionamento do Estado brasileiro deve ser entendido como a resultante da percepção da Crise do Suez a partir dos sensores organizacionais do MRE, que definiu a atuação brasileira e executou uma séria de ações seguindo as diretrizes da política nacional e adotando padrões de procedimentos operacionais que definem, pela tradição ou por normas, a conduta que o Itamaraty deve seguir no caso de uma determinada situação.

Nesse sentido, deve-se destacar, por um lado, que o posicionamento brasileiro estava baseado em um senso de responsabilidade e responsabilização do corpo diplomático brasileiro

para com o desenvolvimento do processo no Oriente Médio a partir da criação de dois Estados, um judeu e um árabe, no antigo protetorado britânico da Palestina, com Jerusalém sob mandato internacional. Isto porque, o Brasil exerceu um papel de destaque no processo de aprovação da Resolução 181 da AGNU de 1947 que levou partilha da Palestina. A delegação brasileira não apenas se posicionou favoravelmente à proposta de partilha e votou favoravelmente à Resolução 181, de 1947, mas o Embaixador do Brasil na ONU à época, Oswaldo Aranha, exerceu a presidência da sessão da AGNU e desempenhou um papel relevante nas negociações de bastidores e nas gestões de procedimento que foram decisivas para garantir uma maioria suficiente para aprovação da resolução no âmbito da Assembleia Geral.

Por outro lado, deve-se destacar que o posicionamento brasileiro estava fundamentado no interesse do corpo diplomático brasileiro de avançar alguns dos interesses que eram perseguidos pela política externa brasileira desde as conferências de fundação das Nações Unidas até os primeiros anos de funcionamento da Organização. Neste particular, o Brasil logrou, entre outros objetivos: a) consolidar a capacidade operativa da ONU nos temas de paz e segurança internacionais, que devido ao veto franco-britânico no CSNU, estava bloqueado; b) fortalecer o papel da Assembleia Geral na agenda de paz e segurança internacionais, e conseqüentemente, ampliar sua margem de influência nos processos decisórios desses temas; c) defender os princípios de não intervenção e resolução pacífica de controvérsias, e d) projetar-se no interior da Organização como um interlocutor relevante e disposto a auxiliar o secretariado na resolução da crise, o que o colocou em posição de relevância frente a outros Estados Membros.

Igualmente, a atuação brasileira, foi condicionada, no âmbito doméstico, pelos interesses mais amplos da política externa do governo de Juscelino Kubitschek, como avançar a cooperação panamericana, utilizar os vínculos com os EUA em prol dos interesses brasileiros e se aproximar nos níveis econômico e diplomático das nações afro-asiáticas, que ganhavam cada vez mais força no cenário internacional e eram capazes de alterar a correlação de forças no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas. Entretanto, essa aproximação com as nações afro-asiáticas, se dava com algumas reservas em relação a certos posicionamentos adotados pelo grupo de países da Ásia e da África que participaram da Conferência de Bandung de 1955 e que estão na origem do Movimento dos Países Não Alinhadas.

3.2 Atuação brasileira no Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU (C-33): da sua contribuição para a criação do órgão em 1965 até a sua retirada 1977

Quando, em meados dos anos 1960, ganhou força o debate na AGNU sobre uma solução para crise financeira que ameaçou a própria existência da Nações Unidas e estabeleceu severos limites materiais para as operações de manutenção da paz, o Brasil se engajou nesse processo negociador e integrou o Grupo de Trabalho dos Quinze sobre o Exame dos Procedimentos Administrativos e Orçamentais da ONU estabelecido pela Resolução 1620 (XV), de 1961⁴⁰, e que foi ampliado para Grupo de Trabalho dos Vinte Um pela Resolução 1854 B (XVII), de 1962⁴¹.

O Grupo de Trabalho tinha dois grandes objetivos. Por um lado, estudar, em consulta com o Comitê Consultivo de Questões Administrativas e Orçamentárias e o Comitê de Contribuições, métodos especiais para financiar as operações de manutenção da paz da ONU envolvendo grandes gastos, como a UNEF I e a ONUC. Por outro lado, estudar e recomendar, com base na Carta da ONU, um acordo para a regularização dos pagamentos de contribuição às operações de manutenção da paz da ONU pelos países que se recusam a fazê-lo, tendo em mente a posição econômica relativa de cada Estado Membro.

Diante da polarização no Grupo de Trabalho entre a proposta apoiada inicialmente pelos EUA de que, com base no artigo 17 da Carta da ONU, os países que não colocassem as suas contribuições em dia deveriam perder o direito de voto na Assembleia Geral e a proposta apoiada por França e URSS, de permitir com que a ONU encerrasse suas operações de manutenção da paz por falta de recursos, o Grupo de Trabalho só conseguiu obter o consenso em um terceiro caminho. Como ficou perceptível que qualquer uma das duas propostas resultaria, na prática, na inviabilização das Nações Unidas como organismo político de composição universal ou das missões de manutenção da paz como instrumento de ação coletiva multilateral da ONU para a gestão da paz e segurança internacionais, o Grupo de Trabalho

⁴⁰ Grupo de Trabalho dos Quinze sobre o Exame dos Procedimentos Administrativos e Orçamentais da ONU era composto por: Brasil, Bulgária, Canada, China, França, Índia, Itália, Japão, México, Nigéria, Suécia, União Soviética, República Árabe Unida, Reino Unido, Irlanda do Norte e Estados Unidos.

⁴¹ Grupo de Trabalho dos Vinte e Um sobre o Exame dos Procedimentos Administrativos e Orçamentais da ONU era composto por: Argentina, Austrália, Brasil, Bulgária, Camarões, Canada, China, França, Índia, Itália, Japão, México, Mongólia, Nigéria, Suécia, União Soviética, Países Baixos, Paquistão, República Árabe Unida, Reino Unido, Irlanda do Norte e Estados Unidos.

apresentou como resposta o projeto de resolução A/L.461/Rev.1, que se tornou a Resolução 2006 (XIX), de 1965, que estabelecia a criação de um Comitê Especial para as Operações de Manutenção da Paz. O Comitê que seria composto a partir de consultas feitas pelo presidente da AGNU e pelo Secretário-geral, tinha por objetivo sugerir soluções para a crise financeira gerada pelas carências financeiras das missões de paz no Suez e no Congo e promover um debate sobre a natureza, características e funções das operações de manutenção da paz visando institucionalizar as operações de paz, cuja criação tratava-se de uma solução improvisada à crise vivenciada pela ONU na década de 1960.

A declaração de voto da delegação brasileira para justificar o seu apoio à Resolução 2006 (XIX), de 1965, demonstra, no entanto, que, apesar de ter oferecido o seu apoio à proposta de consenso obtida a partir das negociações no âmbito do Grupo de Trabalho dos Vinte Um, o Brasil tinha preferência por um curso de ação que, com base no artigo 17 da Carta da ONU, retirasse o direito de voto na Assembleia Geral aos países que não cumprissem com suas obrigações de colocar em dia as suas contribuições financeiras para com a Organização.

A delegação brasileira absteve-se de se opor ao procedimento que que acaba de ser seguido pela Assembleia Geral pelo fato de que este curso de ação foi adotado por consenso dos membros e que, lamentavelmente, nenhuma alternativa a esse procedimento parecia ter sido oferecida ou apoiada pela quase-totalidade da Assembleia. Entendemos ser nosso dever, no entanto, manifestar a nossa reserva formal quanto a esse procedimento. É nossa convicção que este procedimento não é consistente nem com o espírito nem com a letra da Carta de São Francisco, e lamentamos que tal preço tivesse que ser pago por razões de conveniência. Esperamos apenas que o futuro prove que nossa decisão foi tão sábia quanto conveniente. O voto de minha delegação, portanto, deve ser interpretado exclusivamente à luz dessas considerações, e de forma alguma deve ser interpretado como uma inversão da posição assumida pelo Brasil perante o Grupo de Trabalho dos Vinte e Um e a Assembleia Geral sobre os direitos e poderes da Assembleia Geral, sobre a questão das operações de manutenção da paz e sobre a natureza das despesas por elas decorrentes (GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, 19th session: 1330th plenary meeting, Thursday, 18 February 1965, New York, p. 11, tradução nossa⁴²)

⁴² O texto no idioma original é: “The Brazilian delegation refrained from objecting to the procedure which has just been followed by the General Assembly because of the fact that this course of action was adopted by a consensus of the membership and that, regrettably, no alternative to that procedure seemed to have been offered or supported by the quasi-totality of the Assembly. We feel it to be our duty, however, to express our formal reservation on that procedure. It is our conviction that it is not consistent either with the spirit or the letter of the Charter of San Francisco, and we deplore the fact that such a price had to be paid for reasons of expediency. We only hope that the future will prove that our decision was as wise as it was expedient. The vote of my delegation, therefore, is to be interpreted exclusively in the light of those considerations, and must by no means be construed as a reversal of the position assumed by Brazil before the Working Group of Twenty-One Y and the General Assembly on the rights and powers of the General Assembly on the question of peace-keeping operations and on the nature of the expenditures entailed by them”.

A partir da sua contribuição com tropas à UNEF I e à ONUC, o Brasil foi convidado em 1965 para compor o Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral das Nações Unidas como um dos representantes do grupo regional de Estados Membros da América Latina e do Caribe. Composto inicialmente de 33 Estados-Membros da ONU, o Comitê, que ficou conhecido como C-33, tinha por objetivo sugerir soluções para a crise financeira gerada pelas carências financeiras das missões de paz no Suez e no Congo. Igualmente, o Comitê buscava promover um debate sobre a natureza, características e funções das operações de manutenção da paz visando institucionalizar as operações de paz, cuja criação tratava-se de uma solução improvisada à crise vivenciada pela ONU na década de 1960.

Durante os primeiros anos de funcionamento do C-33, o Brasil dava continuidade ao seu posicionamento no debate geral da AGNU de 1964 sobre as operações de manutenção da paz e defendia que estas missões deveriam ser institucionalizadas no âmbito da ONU e fortalecidas como instrumento de ação coletiva da Organização nas áreas de paz e segurança internacionais. No que se refere à institucionalização, a delegação brasileira defendia que este processo deveria ocorrer através da criação de uma definição e da limitação das suas características e funções e do estabelecimento de papéis e responsabilidades bem definidas para o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, o Secretário-Geral e dos Estados membros, especialmente os contribuintes com tropas, no âmbito da agenda de manutenção da paz (UZIEL & VARGAS, 2015).

Neste particular, a delegação brasileira defendeu uma descentralização dos poderes decisórios do CSNU, e conseqüentemente dos poderes dos membros permanentes daquele órgão, sob a agenda de manutenção, em função da percepção de que o órgão estava sendo lentamente apropriado como espaço para consolidar os acordos bilaterais alcançados entre Moscou e Washington e perdendo seu caráter de órgão político independente (ARAUJO CASTRO, 1972; BRASIL, 1977). Com efeito, o Brasil defendeu uma distribuição mais justa dessas responsabilidades com a Assembleia Geral, que deveria ser o principal fórum para a discussão desta agenda, e com os Estados membros contribuintes com tropas para as missões de paz da ONU.

O Brasil esperava que, ao chegar a um mínimo de acordo sobre essas questões, a Assembleia continuasse a ser um importante fórum para a discussão da manutenção da paz e impedisse o Conselho de Segurança de monopolizar o controle dessas operações. Esperava, assim, consolidar nas Nações Unidas um modelo de manutenção da paz semelhante ao que havia governado a UNEF I, em que a Assembleia Geral e o Secretário-Geral detinham considerável

influência da operação – e o Brasil era membro do comitê encarregado de supervisionar a força (UZIEL & VARGAS, 2015, p.18 tradução nossa⁴³).

Igualmente, o Brasil defendia que os princípios fundadores das operações de manutenção da paz fossem normatizados para evitar com que a retórica da promoção da paz pudesse ser usada pelas grandes potências para corroer a autonomia e a soberania de outros Estados (UZIEL & VARGAS, 2015). Conforme demonstrado por Eduardo Uziel e João Vargas:

O Brasil buscou promover uma série de iniciativas, incluindo uma possível emenda à Carta para tratar da manutenção da paz (SERE, 1973a; SERE, 1973b) e a apresentação, na Assembleia Geral, de uma série de “princípios” para orientar o funcionamento dessas operações (Delbrasonu, 1973b) (UZIEL & VARGAS, 2015, p.18, tradução nossa⁴⁴

Para fazer avançar seus interesses no âmbito do C-33, o Brasil buscou se articular com potências médias, com destaque para Argentina, Egito, Índia, Nigéria e Paquistão, que também tinham enorme interesse em superar o impasse político-financeiro gerado pela falta de consenso entre os membros permanentes do CSNU e garantir uma maior institucionalização das operações de manutenção da paz, para ampliar suas capacidades negociadoras e chegar a um mínimo acordo com as grandes potências sobre essas questões (UZIEL & VARGAS, 2015).

Entretanto, em contraste com as expectativas da diplomacia brasileira nos primeiros anos de funcionamento do Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU, os esforços da diplomacia brasileira ao longo dos primeiros anos de funcionamento do C-33 não foram capazes de oferecer os resultados esperados.

Em meados da década de 1970, a paciência do Brasil com as discussões sobre manutenção da paz estava se esgotando. Em fóruns menores, como o C-33 (e o Conselho de Segurança), os negociadores brasileiros contavam com relativamente poucos aliados para apoiar suas posições e corriam constantemente o risco de ficarem isolados (Delbrasonu, 1973f). Não havia um bloco de votação imponente de países em desenvolvimento, como aqueles que poderiam ser reunidos no plenário da Assembleia Geral ou no Conselho Econômico e Social. Portanto, participar das discussões do C-33 foi um exercício

⁴³ O texto no idioma original é: “Brazil hoped that by reaching a modicum of agreement on such issues, the Assembly would remain an important forum for the discussion of peacekeeping and keep the Security Council from monopolizing control of these operations. It hoped thereby to consolidate in the United Nations a model for peacekeeping similar to that which had governed UNEF I, in which the General Assembly and the Secretary General retained sizable influence of the operation – and Brazil was a member of the committee in charge of supervising the force”.

⁴⁴ O texto no idioma original é: “Brazil sought to promote a series of initiatives, including possible Charter amendment to deal with peacekeeping (SERE, 1973a; SERE, 1973b) and the presentation, in the General Assembly, of a series of “principle” to guide the functioning of these operations (Delbrasonu, 1973b)”.

frustrante, com poucas chances de garantir resultados desejáveis ao mesmo tempo que se gasta valiosos recursos humanos e capital político (UZIEL & VARGAS, 2015, p.19 tradução nossa⁴⁵).

Consequentemente, a partir de 1968, um ano após a retirada das tropas brasileiras da UNEF I, o Brasil começou a retrain a sua participação nos debates do órgão e, em 1977, decidiu se retirar do Comitê Especial da AGNU para as operações de manutenção da paz, sendo substituído pela Guatemala.

Os motivos da desistência do Comitê Especial foram expostos em telegrama enviado pelo Ministério das Relações Exteriores à Missão do Brasil junto à ONU em maio de 1977 (SERE, 1977). O telegrama observava que desde a primeira sessão do C-33, em 1966, ele não havia conseguido avanços significativos na criação de orientações para a manutenção da paz, apesar dos esforços consideráveis nesse sentido por parte do Brasil e de outros países. Esse fracasso foi colocado aos pés dos EUA, Reino Unido, França e União Soviética (a China não era membro do C-33 naquela época), que, “apesar de suas divergências, na verdade concordam em preservar para si o monopólio na tomada de decisões sobre as operações de paz” e exerceu um “poder de veto virtual” que dificultou a operação do Comitê. À luz desses obstáculos, os esforços do Brasil e de outros países em desenvolvimento para trazer o Comitê a um acordo substantivo alcançaram apenas “resultados modestos”. O telegrama prosseguia afirmando que esse estado de coisas provavelmente persistiria e que, portanto, era necessário “redefinir a posição do Brasil”. Citou o “interesse reduzido” do Brasil em assumir “o fardo de um papel de liderança” nos esforços para exercer pressão sobre as superpotências no C-33 e observou que as discussões sobre manutenção da paz provavelmente não influenciariam “outras questões relacionadas à estrutura política do Nações Unidas”, incluindo emendas à Carta. Isso seria particularmente verdadeiro diante dos sinais de que o C-33 pode desistir de elaborar “diretrizes amplas” para a manutenção da paz e, em vez disso, começar a considerar “aspectos concretos relativos à implementação dessas operações”, como desejado por alguns países contribuintes de tropas. Levando em conta todos esses fatores, bem como o “reduzido interesse prático” do Brasil na manutenção da paz como um todo, o telegrama anunciava a decisão de deixar o Comitê. Logo após receber as instruções por cabo, a delegação do Brasil em Nova York formalizou a retirada do país do C-33, o passo final no desengajamento do Brasil das forças de paz da ONU (Nações Unidas, 1977) (UZIEL & VARGAS, 2015, p.18 tradução nossa⁴⁶).

⁴⁵ O texto no idioma original é: “By the mid-1970s, Brazil’s patience with discussions on peacekeeping was wearing thin. In smaller forums such as the C-33 (and the Security Council), Brazilian negotiators could count on relatively few allies to support their positions and constantly ran the risk of being isolated (Delbrasonu, 1973f). There was no imposing voting bloc of developing countries such as those that could be marshaled in the full General Assembly or in the Economic and Social Council. Therefore, participating in the discussions of the C-33 was a frustrating exercise, with little chance of securing desirable outcomes while expending valuable human resources and political capital”.

⁴⁶ O texto no idioma original é: “The reasons for the withdrawal from the Special Committee were laid out in a cable sent from the Ministry of External Relations to the Brazilian Mission to the UN in May of 1977(SERE, 1977). The cable observed that since the C-33’s first session in 1966, it had failed to make significant progress towards the creation of guidance for peacekeeping, notwithstanding considerable efforts in this regard by Brazil

A atuação do Brasil no processo de criação do Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU e durante os seus primeiros anos de funcionamento, foi fortemente condicionada, no âmbito doméstico, pelo comportamento organizacional do Itamaraty, que concentrava poder decisório sob o processo doméstico de formulação da política externa brasileira, assim como na condução das negociações internacionais do Brasil. Assim como no caso do tratamento da Crise do Suez pela AGNU em 1956, o posicionamento do governo brasileiro estava fundamentado no interesse do corpo diplomático brasileiro de avançar alguns dos interesses que eram perseguidos pela política externa brasileira no âmbito das Nações Unidas: a) consolidar a capacidade operativa da ONU nos temas de paz e segurança internacionais, que devido ao veto franco-britânico no CSNU, estava bloqueado; b) fortalecer o papel da Assembleia Geral na agenda de paz e segurança internacionais, e conseqüentemente, ampliar sua margem de influência nos processos decisórios desses temas; c) defender os princípios de não intervenção e resolução pacífica de controvérsias, e d) projetar-se no interior da Organização como um interlocutor relevante e disposto a auxiliar o secretariado na resolução da crise, o que o colocou em posição de relevância frente a outros Estados Membros.

Deve-se destacar, entretanto, que o comportamento organizacional do Itamaraty na primeira metade dos anos 1960 sofreu pequenas mudanças, no que se refere a agenda de manutenção da paz, em relação àquele apresentado no tratamento da Crise do Suez pela AGNU em 1956. Neste particular, foi incorporada ao discurso diplomático brasileiro a preocupação apresentada pelo Congresso nacional durante o processo de aprovação do envio de tropas brasileira para a UNEF I, em 1956, de que à concentração gradual de poderes sob a manutenção da paz nas mãos dos membros permanentes do Conselho de Segurança, se não fosse controlada, poderia comprometer a legitimidade das operações de manutenção da paz como instrumento de

and other countries. This failure was laid at the feet of the US, UK, France and the Soviet Union (China was not a member of the C-33 at that point), who, “despite their disagreements, in reality agree on preserving for themselves the monopoly on decision-making regarding peacekeeping operations” and exercised a “virtual veto power” that hampered the Committee’s operation. In light of these obstacles, the efforts by Brazil and other developing countries to bring the Committee to substantive agreement achieved only “modest results”. The cable went on to state that this state of matters was likely to persist and that it was therefore necessary to “redefine Brazil’s position”. It cited Brazil’s “reduced interest” in shouldering “the burden of a leadership role” in efforts to exert pressure on the superpowers in the C-33 and noted that discussions on peacekeeping were unlikely to influence “other issues related to the political structure of the United Nations”, including amendments to the Charter. This would be particularly true given signs that the C-33 might give up on elaborating “broad guidelines” for peacekeeping and instead begin considering “concrete aspects relative to the implementation of these operations”, as desired by some troop-contributing countries. Taking into account all of these factors, as well as Brazil’s “reduced practical interest” in peacekeeping as a whole, the cable announced the decision to leave the Committee. Shortly after receiving the cabled instructions, Brazil’s delegation in New York formalized the country’s withdrawal from the C-33, the final step in Brazil’s disengagement from UN peacekeeping (United Nations, 1977)”.

ação coletiva da ONU nas áreas de paz e segurança internacionais e reduzi-las a um instrumento voltado para o avanço dos interesses das grandes potências.

Igualmente, a atuação brasileira no processo de criação do C-33 e nos seus primeiros anos de funcionamento foi condicionada, no âmbito doméstico, pelas diretrizes de inserção internacional nos fóruns multilaterais das Nações Unidas que foram inauguradas pela Política Externa Independente dos governos de Jânio Quadros e de João Goulart e que alteraram sensivelmente o comportamento do Itamaraty, a partir da liderança de Afonso Arino de Melo Franco, San Tiago Dantas e João Augusto de Araújo Castro. Entre essas diretrizes, destacam-se a crítica ao congelamento do poder mundial, a busca por autonomia no sistema internacional, a crítica nacionalista ao alinhamento automático da PEB aos Estados Unidos em governos anteriores e a busca pela preservação da paz, aproveitando-se do poder de barganha decorrente da possibilidade de o país optar por uma postura de neutralidade.

Por sua vez, o retraimento da participação brasileira nos debates do Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU a partir de 1968 e que levou a sua saída do C-33 em 1977, foi fortemente condicionada, no âmbito doméstico, pela repercussão negativa no Exército e na opinião pública nacional da maneira como as tropas brasileiras foram retiradas do Suez em 1967 e da ausência de qualquer assistência por parte do Estado brasileiro aos veteranos do batalhão de Suez, diferentemente do ocorrido com ex-combatentes da Guerra do Paraguai e da Segunda Guerra Mundial. No que se refere à retirada das tropas brasileiras de seu acampamento em território egípcio próximo à fronteira com Israel, é importante destacar que, em função da demora do governo brasileiro de garantir o retorno do Terceiro Batalhão do Segundo Regimento de Infantaria apesar das evidências do início da guerra entre árabes e israelenses, os militares brasileiros viram-se vítimas dos combates entre israelenses e egípcios, o que levou a vítimas fatais entre integrantes do contingente, e acabaram sendo aprisionados por tropas israelenses. Consequentemente, uma geração de militares e de oficiais brasileiros tornaram-se desconfiados de voltar a atender as demandas do Ministério das Relações Exteriores para enviar tropas ao exterior para participar no futuro (UZIEL & VARGAS, 2015) e uma atuação diplomática mais ativa do Brasil na agenda de manutenção passou a ser vista com bastante reserva no âmbito da política doméstica.

Igualmente, o retraimento da participação brasileira no C-33 a partir de 1968 e que levou a sua saída em 1977 foi fortemente condicionada, no âmbito doméstico, pela total perda de controle civil sobre as Forças Armadas brasileiras a partir do Golpe Civil Militar de 1964, e

pela consolidação, a partir da aprovação do Ato Institucional n.º 5 (AI-5) de 13 de dezembro de 1968, da percepção entre os governos militares brasileiros, de que a prioridade das Forças Armadas era atuar no âmbito da segurança nacional, combatendo os chamados inimigos internos do regime, atuando no âmbito internacional apenas para fortalecer a cooperação repressiva entre ditaduras militares do Cone Sul e entre estas e o governo dos Estados Unidos. Em outras palavras, este processo foi condicionado pela consolidação da percepção entre as elites estratégicas da ditadura militar brasileira de que as Forças Armadas do país deveriam estar orientadas quase que exclusivamente para enfrentar os riscos associado ao ambiente interno de ameaças (SOTOMAYOR, 2010). Consequentemente, perdia atratividade um engajamento diplomático mais ativo no C-33 em um contexto de retraimento da agenda de manutenção da paz no âmbito da ONU, por um lado, e de perda de capacidade do MRE de engajar os militares brasileiros em ações de política externa, por outro lado.

Além disso, o retraimento da participação brasileira no C-33 a partir de 1968 e que levou a sua saída do C-33 1977, foi fortemente condicionada, no âmbito doméstico, pelo agravamento progressivo da situação dos direitos humanos no Brasil e pelas denúncias contra as severas violações dos direitos humanos impostas à opositores da ditadura pelos governos militares. Consequentemente, não era intenção dos governos da ditadura militar brasileira colocar as forças armadas do país no centro das do multilateralismo da ONU e chamar a atenção para o papel muito diferente que eles estavam desempenhando dentro das fronteiras de seu próprio país e no âmbito das operações de manutenção da paz (UZIEL & VARGAS, 2015).

Por fim, o retraimento da participação brasileira no C-33 a partir de 1968 e que levou a sua saída do C-33 1977, foi fortemente condicionada, no âmbito doméstico, pelas mudanças nas diretrizes de inserção internacional nos fóruns multilaterais das Nações Unidas que foram inauguradas pelos governos da ditadura militar brasileira e que alteraram sensivelmente o comportamento organizacional do Itamaraty nos anos 1970 e 1980. Entre essas diretrizes, destaca-se o paradigma de política externa dos governos da ditadura militar acoplado quase que exclusivamente a agenda de desenvolvimento, limitando as outras agendas aos seus efeitos diretos sob as perspectivas de desenvolvimento do Brasil ou mesmo os interesses econômicos do Estado brasileiro de forma mais ampla. Consequentemente, a agenda de manutenção da paz da ONU não se enquadrava nas prioridades estratégicas que impulsionaram o ativismo multilateral do Brasil durante a ditadura civil-militar.

A esses fatores domésticos soma-se a estrutura político-institucional da manutenção da paz no âmbito das Nações Unidas naquele período, que gerou uma enorme esterilidade do Comitê Especial da AGNU. Por um lado, os membros permanentes do Conselho de Segurança se empenharam em fortalecer seu controle sobre as missões de manutenção da paz, em detrimento dos membros eleitos do Conselho, da Assembleia Geral e, em certa medida, o próprio Secretário-Geral, e entraram em um acordo tácito para que a Assembleia-Geral não fosse mais utilizada como meio de contornar o Conselho de Segurança (UZIEL & VARGAS, 2011). Consequentemente, o C-33, que requeria valiosos recursos humanos e capital político e submetia os negociadores brasileiros a uma situação de poucos aliados para apoiar suas posições, gerando constantes riscos de isolamento nos debates, oferecia limitadas oportunidades de influência real sob o processo decisório da ONU nas áreas de paz e segurança internacionais e poucos incentivos para a projeção de uma potência média no interior da Organização (UZIEL & VARGAS, 2015).

3.3 O retorno do Brasil ao Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU (C-34) em 1996

A partir dos anos 1990, a estrutura político-institucional multilateral de manutenção da paz voltava a apresentar oportunidades para os Estados Membros, em especial as potências médias, participarem de ações internacionais meritórias nas áreas de paz e segurança internacionais através da Assembleia Geral da ONU (UZIEL & VARGAS, 2015). Conforme demonstrado por Eduardo Uziel e João Vargas, no início dos anos 1990:

O C-34 paulatinamente assumiu sua identidade como *locus* de debates na AGNU sobre políticas e diretrizes abrangentes para as missões de paz, enquanto o Conselho dedicava-se, principalmente, a estruturar as missões individuais. A maior parte dos métodos de trabalho do Comitê foi também adotada nesse período. Com isso, o C-34, na prática, revolucionou seu mandato e abandonou a discussão financeira e normativa que caracterizara seu estabelecimento, em favor de orientações pragmáticas para um número crescente de operações de manutenção da paz (UZIEL & VARGAS, 2011, p.170)

Consequentemente, a partir de 1992, o Brasil passa a reincorporar em sua retórica diplomática nos discursos de abertura das sessões anuais Assembleia Geral das Nações Unidas um destaque especial ao seu papel de contribuinte frequente e tradicional das missões de

manutenção da paz da Organização, apresentando assim uma evidência de seu compromisso com a agenda mais de paz e segurança internacionais das Nações Unidas (FONTOURA, 2009; SEIXAS CORRÊA, 2012). Entretanto, o Brasil ainda encontrava dificuldades de se projetar como um Estado Membro relevante nos debates da Assembleia Geral sobre esta agenda e não demonstrava maior interesse em retornar ao Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da AGNU.

A atuação do Brasil na agenda de manutenção da paz na AGNU durante a primeira metade dos anos 1990 foi, no âmbito da sua política doméstica, fortemente condicionada, em primeiro lugar, pelo comportamento organizacional do Itamaraty naquele período. Por um lado, o processo de redemocratização do Estado brasileiro, que culminou na aprovação da Constituição Federal de 1988 e da volta de eleições diretas para presidente em 1989, fortaleceu no âmbito do MRE o consenso de que a estratégia inserção do Brasil nos fóruns multilaterais deveria se pautar pela renovação das credenciais democráticas do Estado brasileiro e pela necessidade de se reinserir e se reaproximar do multilateralismo como um parceiro confiável e respeitador do direito internacional.

Por outro lado, a baixíssima institucionalidade da agenda de manutenção da paz no âmbito da política externa brasileira e as instabilidades, a incoerência e a falta de consensos no Itamaraty entre os anos 1990 e 1995 geraram uma lentidão na reação institucional do Ministério na formulação de uma estratégia de inserção do país neste debate na AGNU, para além de recursos vazios de retórica. Com efeito, mesmo diante do aumento significativo de convites feitos pelo Secretariado da ONU, Boutros Boutros-Ghali, para o desdobramento de tropas brasileiras nas missões da Organização e para um maior envolvimento do Brasil com a manutenção da paz, a resposta institucional do MRE foi voltar-se para dentro e descentralizar seu poder decisório através da instituição de um sistema de mobilização de quadros envolvendo os diferentes poderes, órgãos governamentais e suas unidades federativas para amadurecer o posicionamento do Brasil em relação a esta agenda. Este movimento do Itamaraty culminou na criação de um Grupo de Trabalho Interministerial de Operações de Paz composto pelo próprio MRE, pelos Ministérios da Justiça e das Forças Armadas, e pelo Congresso Nacional, em 1993.

Além disso, a atuação brasileira na agenda de manutenção da paz na AGNU durante a primeira metade dos anos 1990 também foi condicionada, no âmbito da sua política doméstica, pela crise política e econômica que culminou com a cassação do mandato do presidente Fernando Collor de Mello, e gerou, uma perda de prioridade da vertente internacional na agenda

do governo de Collor, tendo em vista a necessidade de sobrevivência a crise política e institucional doméstica que encerrou o mandato presidencial antes do período previsto.

É apenas em meados da década de 1990 que o Brasil se reaproxima do Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU, primeiro na qualidade de observador na sessão de novembro 1996 e, a partir da sessão anual de 1997 como membro pleno. Neste particular, vale destacar que a estrutura político-institucional do órgão sofreu uma significativa alteração naquele período. A partir da aprovação da Resolução 51/136 da AGNU, em dezembro de 1996, que contou com voto favorável da delegação brasileira, o C-34 respondeu à pressão constante de Estados Membros, especialmente dos contribuintes de tropas para as missões de manutenção da paz da Organização, que gostariam de ter participação plena nos trabalhos do Comitê, superando o *status* de observadores a que eram relegados, e ampliou a sua composição para integrar novos membros. Conforme demonstrado por Eduardo Uziel e João Vargas, no final dos anos 1990:

O C-34 havia estabelecido as principais características de seu funcionamento atual no que concerne a métodos de trabalho e composição. Seu nicho na política da Organização consolidou-se, como foro político mais amplo para debater e decidir políticas gerais para as operações de manutenção da paz e mudanças institucionais no Secretariado (UZIEL & VARGAS, 2011, p.171).

Nesse sentido, deve-se destacar que a decisão do Brasil de retornar ao C-34 em 1996 foi condicionada, no âmbito doméstico, por uma profunda mudança no comportamento organizacional do Itamaraty em relação às operações de manutenção da paz. Como resultado do desdobramento de tropas brasileiras para a ONUMOZ e UNAVEM III, do seu mandato no Conselho de Segurança das Nações Unidas no biênio 1993–1994 e do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Interministerial, houve um amadurecimento de consensos no MRE acerca da necessidade do Brasil, na condição de país contribuinte com tropas, participar mais ativamente dos fóruns nos quais se debatiam e se definiam orientações para os aspectos doutrinários e normativos das operações de manutenção da paz da ONU.

Igualmente, o retorno do Brasil ao C-34 se explica, no nível doméstico, pelo processo de reestruturação das Forças Armadas dirigido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que culminou na criação do Ministério da Defesa e do primeiro documento declaratório de defesa nacional, a Política de Defesa Nacional de 1996. Isto porque, tanto a criação do MD, quanto a aprovação da PND, contribuíram para a consolidação da subordinação dos poderes militares aos poderes civis e permitiram a mobilização das Forças Armadas para atender aos

objetivos estratégicos da ação externa brasileira na agenda de manutenção da paz. Neste particular, vale destacar que segundo a PND de 1996, a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais representa um dos objetivos da sua vertente externa, em paralelo à consecução e a preservação dos interesses brasileiros no exterior, a projeção do Brasil no sistema internacional e sua maior inserção nos processos decisórios multilaterais. Além disso, o documento estabelecia que a participação nessas missões era uma das diretrizes da política brasileira de defesa, cuja orientação estratégica era centrada em uma ativa diplomacia voltada para a busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força apenas como recurso de autodefesa.

3.4 Atuação brasileira no Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU (C-34): do retorno em 1996 até 2018

3.4.1 Governo Fernando Henrique Cardoso (1996-2002)

Em seu retorno ao C-34 em 1996 e durante os debates anuais do Comitê ao longo de todo o governo de Fernando Henrique Cardoso, que se encerrou em 1º de janeiro de 2003, o Brasil se inseriu de forma individual na dinâmica negociadora das sessões de 1996 e 2002. Já nas sessões entre 1997⁴⁷ e 1999 e de 2000 e 2001⁴⁸ o país participou como membro do grupo negociador do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe (Grupo do Rio), respectivamente. Neste particular, as posições brasileiras, tanto na sua capacidade nacional, quanto através do seu apoio àquelas adotadas pelo MERCOSUL e pelo Grupo do Rio, se aproximaram do Movimento Não-Alinhados (NAM) no respeito aos princípios tradicionais das operações de paz, segurança e proteção das tropas, à soberania e ao princípio de não intervenção e na defesa da primazia das Nações Unidas como agência organizadora das missões. Nas questões relativas à abertura de debates sobre novos conceitos e instrumentos de atuação da

⁴⁷ Apenas na sessão anual de 1997 do C-34, o Brasil não fez o uso da palavra em sua capacidade nacional na sessão de abertura e foi representado pelo Uruguai, que discursou em nome de todos os Estados membros do MERCOSUL.

⁴⁸ Durante o governo FHC a dinâmica política do C-34 foi marcada pelos seguintes grupos negociadores: NAM; MERCOSUL, entre 1997 e 1999, Grupo do Rio, entre 2000 e 2001; e União Europeia, entre 1998 e 2002.

Organização, o Brasil não respaldou a política mais conservadora do NAM e se aproximou mais dos países desenvolvidos (FONTOURA, 2005). Em questões mais controversas, adotou uma postura independente e equilibrada diante da polarização entre as posições do Movimento Não-Alinhados e dos Estados do Norte, que, na visão da diplomacia brasileira, contribuíam para o esvaziamento do Comitê Especial sobre operações de manutenção da paz (FONTOURA, 2005).

Mais especificamente, a atuação do Brasil nos debates do C-34 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso voltou-se para cinco agendas temáticas prioritárias. As três primeiras, relacionam-se com os interesses derivados de sua condição de contribuinte de tropa. Em primeiro lugar, o Brasil defendeu o fortalecimento das consultas e da cooperação com os Estados que desdobram unidades militares para as missões de manutenção da paz. Neste particular, a delegação brasileira argumentou que, em que pese o entendimento consensual de que as decisões finais cabem ao Conselho de Segurança, os países contribuintes de tropas tinham o direito de serem ouvidos pelo órgão e pelo Secretariado da ONU, inclusive antes da aprovação do mandato de uma missão. Isto porque, a ampliação da transparência e da comunicação levariam a um melhor desempenho na medida em que permitiriam uma resposta mais rápida e adequada às necessidades do pessoal da ONU desdobrado no terreno. Para isso, a delegação brasileira defendeu a criação de mecanismos e acordos de consulta e troca de informações para promover a cooperação, devendo o Conselho de Segurança formalizá-los em regulamento interno e Secretariado promove-lo nas reformas gerenciais do Departamento de Operações de Manutenção da Paz.

Em segundo lugar, a diplomacia brasileira defendeu que os aspectos financeiros das operações de manutenção da paz deveriam ser reformados. Neste particular, o Brasil lamentou os consideráveis atrasos na resolução dos pedidos de reembolso aos contribuintes com tropas e no pagamento de indenizações para militares e policiais que, a serviço da ONU, viessem a falecer ou sofressem ferimentos e enfatizou que os atrasos, em especial para os países em desenvolvimento, limitam a capacidade dos Estados Membros de contribuírem com a Organização. Igualmente, a delegação brasileira criticou a continuidade dos empréstimos do orçamento da manutenção da paz para o orçamento regular das Nações Unidas e o nível de dívidas pendentes dos Estados Membros para com o financiamento das operações, assim como destacou que os membros permanentes do Conselho de Segurança deveriam ser os primeiros a fornecer recursos financeiros para as missões aprovadas pelo órgão. Por fim, os representantes do Brasil apresentaram discordância para com a prática de empréstimo ou cessão gratuita de oficiais militares à Organização, como consequência da crise orçamentária, e defenderam que

o sistema de compras da ONU precisava contar com uma maior representatividade geográfica e participação dos países contribuintes com tropas para as suas missões.

Em terceiro lugar, a delegação brasileira foi bastante ativa na defesa do fortalecimento da segurança e da proteção das tropas, dos policiais e do pessoal civil desdobrados em missões de manutenção da paz. No começo dos anos 1990, com destaque para o ano de 1993 (HENKE, 2016), houve um aumento significativo na quantidade de mortes de capacetes azuis geradas por *malicious acts*, criando uma forte mobilização entre os membros das Nações Unidas pela criação de medidas de segurança e proteção aos militares e civis desdobrados em missões de paz. Nos debates do C-34 sobre o tema, o Brasil não apenas se posicionou a favor da implementação dos instrumentos legais e do fortalecimento dos treinamentos antes do desdobramento, como também foi autor, em conjunto com os demais membros plenos e observadores do C-34 em 1996⁴⁹, da proposta de resolução A/C.4/51/L.10 acerca da Convenção sobre a Segurança das Nações Unidas e Pessoal Associado, que foi adotada sem votação, sob a forma da Resolução 51/137, de 1997. Mais detalhadamente, a proposta de coautoria brasileira instava todos os Estados que ainda não assinaram e ratificaram a Convenção, a fazê-lo, e requeria ao Secretário Geral que tomasse as medidas necessárias para facilitar a divulgação de informações relativas ao ato internacional e promover sua apreciação mais ampla.

A quarta pauta prioritária da atuação do Brasil nos debates do C-34 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi o debate sobre o fortalecimento das capacidades operacionais das operações de manutenção da paz da ONU, a partir das propostas apresentadas pelo Secretário-Geral Boutros-Ghali e das alternativas oferecidas pelos Estados Membros, para reduzir o tempo de desdobramento das operações de manutenção da paz. O governo brasileiro foi contra ao ponto levantado pelo Secretariado de criação de uma força permanente ou semipermanente que ficaria sob o controle operacional e político da Organização, como foi apresentado no relatório “Uma Agenda para a Paz”, através da criação de Unidades de Imposição da Paz, e no relatório “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”, através o estabelecimento de uma Força de Reação Rápida. Igualmente, o Brasil se opôs as proposições de Sir Brian Urquhart, em 1993, de constituir uma Força Militar Voluntária da ONU, e do Governo dos Países Baixos, em 1995, de compor uma Brigada de Desdobramento Rápido da

⁴⁹ Também foram autores da Convenção: Austrália, Bangladesh, Bélgica, Bolívia, Dinamarca, Fiji, Finlândia, França, Alemanha, Haiti, Honduras, Itália, Japão, Quirguistão, Liechtenstein, Malta, Nova Zelândia, Noruega, Panamá, Filipinas, Polônia, Portugal, Romênia, Samoa, Serra Leoa, Singapura, Eslováquia, Suécia, Togo, Tunísia, Ucrânia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, Uruguai e Uzbequistão.

Organização. Por fim, a delegação brasileira também não apoiou as forças que buscavam o aprimoramento do Sistema de Pronto Emprego fora do âmbito das Nações Unidas, como a proposta do Grupo dos Doze⁵⁰, em 1995, de criar uma Brigada de Pronto Emprego (SHIRBRIG), que contava com apoio da Argentina.

Convém destacar que o Brasil era favorável a que as Nações Unidas desenvolvessem sua capacidade de pronta resposta, tendo em vista a necessidade de se reduzir o tempo entre a criação de uma operação de manutenção da paz pelo CSNU e seu total desdobramento no terreno. Neste particular, argumentava que a lentidão operacional poderia ensejar o recrudesimento dos conflitos e demandar revisões nos mandatos que poderiam comprometer a eficácia da missão. Entretanto, defendia a construção desta solução a partir do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz, que entendia ser foro por excelência para discutir todos os aspectos afetos às forças de paz, e o seu estabelecimento sob o manto das Nações Unidas e sem compromisso incondicional. Para isso, ingressou em setembro de 1996 nos trabalhos do grupo informal de países que contribuem com tropas, conhecido como Grupo de Amigos do Desdobramento Rápido⁵¹ e participou dos debates acerca da proposta do SGNU de constituição de um sistema de pronto emprego, a partir do compromisso condicional dos Estados Membros. Nos debates C-34 sobre o tema, a delegação brasileira defendeu a proposta do SGNU, mas assinalou a necessidade de que este mecanismo fosse refinado, em particular no que se refere à ampliação dos prazos estabelecidos, para assegurar que todos os Estados Membros estivessem em condições de integrá-lo. Igualmente, o Brasil apoiou a proposição Canadense de criação de um Quartel-General de Missão Rapidamente Desdobrável (RDMHQ).

A quinta agenda prioritária do Brasil nos debates do C-34 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi o debate sobre os princípios, definições e implementação dos mandatos das operações de manutenção da paz. O desbloqueio do processo decisório do Conselho de Segurança e a radical mudança nas posições da Rússia decorrentes do final da Guerra Fria promoveram, por parte das grandes potências, uma reconsideração do tipo de conflito que poderia ser objeto de atuação internacional das Nações Unidas, expandindo consideravelmente o campo de atuação das operações de manutenção da paz⁵² (UZIEL, 2015).

⁵⁰ Liderados pela Dinamarca, o Grupo dos Doze era composto também por Áustria, Argentina, Bélgica, Canadá, Finlândia, Noruega, Países Baixos, Polônia, República Tcheca e Suécia.

⁵¹ O Grupo era composto por 25 países em 1997: Brasil, Alemanha, Argentina, Austrália, Bangladesh, Chile, Dinamarca, Egito, Finlândia, Indonésia, Irlanda, Jamaica, Japão, Jordânia, Malásia, Nicarágua, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Polônia, República da Coreia, Senegal, Suécia, Ucrânia e Zâmbia.

⁵² Diferentemente do que afirma parte significativa da literatura especializada, especialmente a partir de autores do norte, e acabou se estabelecendo como senso comum dos estudos sobre as operações de manutenção da paz,

Neste particular, houve, com apoio do Secretariado da ONU, o avanço de posições mais favoráveis à intervenção das Nações Unidas em conflitos internos dos Estados, que tinham potencial para criar instabilidades regionais, assim como ao uso ofensivo da força pelas tropas da ONU, não apenas para autodefesa, mas também para o cumprimento dos mandatos que se tornaram mais complexos. Conforme descrito por Paulo Roberto Fontoura:

Em novembro de 1997, o então Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Celso Amorim, entrevistou se com o Chefe do DPKO, Bernard Miyet, ocasião em que este último opinou já não ser mais tão relevante a distinção entre operações de paz do capítulo VI e as do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Acrescentou que a ONU não poderia participar de operações onde houvesse perspectiva de combates prolongados. Em outras palavras, a situação atual poderia comportar o aparecimento de novo tipo de operação em que, apesar de o uso da força ser autorizado, com base preferencialmente no capítulo VII da Carta, a força de paz continuaria a atuar de forma imparcial e, idealmente, mas não necessariamente, com o consentimento das partes envolvidas, visto que as decisões adotadas sob aquele capítulo são mandatórias. Caso aprovadas sob o capítulo VI, essas operações teriam de contar com “regras de engajamento” (*rules of engagement*) robustas, que permitissem a presença de armamento pesado (FONTOURA, 2005, p.145)

Nos debates desta agenda no C-34 entre 1997 e 1999, o Brasil apresentou diversas reservas às proposições defendidas pelo Secretariado e pelas potências ocidentais. Mais especificamente, a delegação do país destacou que diversas missões do pós-Guerra Fria tinham ultrapassado os limites destes princípios e apresentaram resultados insatisfatórios. Além disso, afirmou que as missões eram instrumentos eficazes para a promoção da paz e segurança internacionais quando estabelecidas com cautela, sob diretrizes precisas e condições políticas apropriadas. Neste particular, defendeu que sua eficácia dependia da preservação da filosofia essencial da Carta da ONU sobre a distinção entre a solução pacífica de disputas e ação coletiva coercitiva, promoção de medidas de prevenção de conflitos e de assistência ao desenvolvimento social e econômico e do respeito ao consentimento de todas as partes envolvidas no conflito, a imparcialidade e ao uso da força apenas em circunstâncias excepcionais para os fins de legítima defesa. Deve-se destacar, no entanto, que a partir da sessão anual de 2000 do Comitê, a posição brasileira em relação ao debate sobre os princípios, definições e implementação dos mandatos das operações de manutenção da paz sofreu uma notável retração. Ao longo das sessões anuais

pesquisas recentes indicam que não houve um aumento significativo da quantidade de conflitos no período pós Guerra Fria e que essa seria a justificativa para o aumento das operações de manutenção da paz criadas pelo Conselho de Segurança da ONU naquele período (UZIEL, 2015).

de 2000, 2001 e 2002, a delegação brasileira não foi ativa na defesa dessa posição, demonstrando sua perda de prioridade na agenda do Brasil no C-34 no final do governo FHC.

Além dessas cinco agendas prioritárias, deve-se destacar que durante a apreciação do Relatório Brahimi pelo Comitê Especial em 2000, o Brasil sinalizou apoio à grande maioria das propostas do Secretariado de revisão estratégica das operações de manutenção da paz da Organização. Em específico, a delegação brasileira afirmou que o documento era uma ferramenta extremamente útil, pois forneceu um roteiro claro para melhorar a capacidade da Organização e a eficácia de suas atividades, e respondeu de forma coerente aos desafios colocados pelas novas missões, em estrita conformidade com os princípios da Carta da ONU. Assinalou que a implementação das suas recomendações melhoraria os métodos de tomada de decisão da ONU, a partir do reforço de pessoal e de recursos para o DPKO, incluindo o estabelecimento de um secretariado substantivo para o Comitê Executivo de Paz e Segurança, e a criação de um cargo adicional de Secretário-Geral Adjunto, e da criação de mecanismos de consultas entre o SGNU, o CSNU e os países contribuintes com tropas. Sem deixar de sinalizar algumas diferenças para com o documento, como na questão do envio de missões de apuração de fatos sem o consentimento das partes envolvidas no conflito por imposição do Conselho de Segurança, o Brasil destacou a importância de os Estados Membros endossarem as recomendações, pois obstruir a consideração das propostas do Relatório Brahimi, por divergências pontuais, levaria a um enfraquecimento das operações de manutenção da paz.

Por fim, deve ressaltar que, mesmo após a aprovação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança em 2000, que afirma a importância da participação das mulheres e da inclusão de perspectivas de gênero nas áreas de paz e segurança internacional da ONU, a agenda de mulheres, paz e segurança não fazia parte das prioridades do Brasil no Comitê Especial durante o governo FHC. Isto porque, entre 1996 e 2002, apenas em 1998, quando o Brasil falou em nome dos membros e membros associados do MERCOSUL, houve uma menção, ainda que tímida, a esta agenda nos discursos brasileiros nas sessões de abertura do C-34: enfatizou o papel feminino na reconstrução de sociedades devastadas pela guerra.

A partir da análise da atuação brasileira no C-34 durante o governo FHC, é correto afirmar que o posicionamento normativo e doutrinário deste governo nos debates da agenda de manutenção da paz na Assembleia Geral da ONU pode ser explicado, no nível doméstico, pelo modelo analítico da política organizacional, especialmente a partir da cultura organizacional do

Itamaraty, e pelo modelo analítico da política burocrática, em função da descentralização do processo de formulação da ação externa brasileira de manutenção da paz naquele período.

Nesse sentido, o fortalecimento dos mecanismos de consultas com os países contribuintes com tropas e a defesa dos princípios básicos das missões de paz explica-se pelo interesse da diplomacia brasileira em avançar dois pleitos históricos da política externa brasileira nas Nações Unidas: Fortalecer o papel da Assembleia Geral essa agenda, assegurando a continuada relevância do C-34, e conseqüentemente, ampliar sua margem de influência nos processos decisórios da ONU nessa temática; e Defender os princípios de não intervenção e resolução pacífica de controvérsias, que estão consagrados na Carta das Nações Unidas e na Constituição Federal de 1988, evitando com que os mandatos das operações de manutenção da paz fossem desvirtuados em benefício dos interesses das super potências.

De igual modo, a retração da posição do Brasil em relação à defesa insistente do respeito aos princípios fundamentais da manutenção da paz a partir dos anos 2000, explica-se, em grande medida, pelo desdobramento de tropas nacionais para a INTERFET e a UNTAET, ambas em Timor Leste, no final de 1999, isto é, pela sua participação em ações da ONU estabelecidas com um mandato de imposição da paz e uso ofensivo da força. Observa-se, portanto que, na medida em que os sensores organizacionais do MRE entenderam que a adoção de uma posição mais focada em princípios estaria em contradição com os interesses definidos pelas diretrizes da política nacional do governo FHC de maior aproximação com os países de língua portuguesa e de instrumentalização das missões da ONU para tal fim, o próprio Itamaraty promoveu uma mudança de curso no posicionamento brasileiro no C-34 para não levar o governo brasileiro a uma exposição desnecessária, por contradição entre retórica e prática, naquele fórum.

Por sua vez, a defesa de uma reforma dos aspectos financeiros das operações de manutenção da paz, do fortalecimento da segurança e da proteção das tropas e do pessoal civil a serviço da ONU e da criação de um sistema de pronto-emprego da Organização, com compromisso condicional e prazos mais largos, foi condicionada pelas demandas das Forças Armadas e do Legislativo em favor da superação de alguns obstáculos a uma maior participação de tropas brasileiras em operações de manutenção da paz da ONU. No que se refere as indenizações, Roberto Fontoura destacou que:

Essa é uma das áreas de trabalho mais sensíveis para o Itamaraty, diante da expectativa das Forças Armadas de que os interesses das famílias envolvidas sejam atendidos pela ONU. Os processos são geralmente morosos, mesmo para os casos de morte, obrigando a Missão do Brasil

junto às Nações Unidas a efetuar repetidas gestões a fim de acelerar a tramitação dos pedidos encaminhados (FONTOURA, 2005, p.244)

Igualmente, a incorporação de militares brasileiros nos estados-maiores e nos escalões de maior responsabilidade dos comandos regionais das operações de manutenção da paz de que o país venha a participar, sobretudo quando envolver a cessão de tropas, era uma das principais reivindicações do Comando o Exército e o Ministério da Defesa desde a participação do Brasil na ONUMOZ, em Moçambique em 1994, e na UNAVEM III, em Angola entre 1995 e 1997 (FONTOURA, 2005). Essa incorporação era dificultada, não apenas pelo baixo nível de consultas e de participação dos países contribuintes com tropas nos processos decisórios das missões, mas também pela continuidade das práticas de empréstimo ou cessão gratuita de oficiais militares à ONU e pelos empréstimos do orçamento de manutenção da paz para o orçamento regular da ONU.

Por fim, o prazo para que as Forças Armadas e o Congresso garantissem a liberação de recursos e a anuência prévia do legislativo para o emprego de tropas em missões de paz da ONU era motivo de pressão sobre o Itamaraty. Conforme demonstrado por Roberto Fontoura:

As exigências internas para liberação de recursos e de anuência prévia do Legislativo para o emprego de tropas no exterior eram incompatíveis com os prazos de mobilização propostos pelo DPKO: até 7 dias, até 14 dias e até 30 dias, dependendo do tipo de unidade. Diante desse cenário, o Governo brasileiro limitou-se a manifestar às Nações Unidas, em 1994, seu interesse em integrar o sistema de pronto emprego, comprometendo-se a indicar posteriormente as unidades e os recursos que colocaria sob a égide da Organização (FONTOURA, 2005, p.256)

Soma-se a isso, o desgaste criado no nível doméstico e nas relações do Brasil com o Secretariado da ONU pelo processo de desdobramento de tropas para a ONUMOZ em 1994, que, no final das contas, não atendeu às exigências legais do país para o envio de tropas ao exterior em tempos de paz. O tempo excessivo entre a solicitação, a aprovação e o desdobramento dos militares brasileiros, levou o SGNU a reformular o pedido feito ao Brasil e foi responsável pela sua atuação em locais ermos, gerando insatisfações por parte das Forças Armadas (UZIEL, 2015). Igualmente, a ratificação dos acordos com as Nações Unidas no nível doméstico brasileiro após a repatriação da unidade militar, gerou muitas insatisfações por parte do Congresso Nacional. Neste particular, Roberto Fontoura destaca que:

As dificuldades para a assinatura de acordos SOMA podem ser ilustradas pelo episódio da cessão da tropa brasileira à ONUMOZ em 1994: a tropa foi desdobrada em junho/julho de 1994, o acordo de cessão de tropa foi celebrado

por troca de notas em setembro em Nova Iorque e a tropa regressou ao Brasil até fins de dezembro de 1994. A tramitação no Executivo estendeu-se até abril de 1995, quando, então, seguiu para o Congresso Nacional mesmo após a repatriação da companhia brasileira. O acordo só veio a ser aprovado pelo Congresso mediante a promulgação do Decreto Legislativo n.º 25, de 7/5/97 (FONTOURA, 20005, p.124).

3.4.2 Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Durante os debates anuais do Comitê ao longo de todo o governo de Lula da Silva, que se iniciou em 1º de janeiro de 2003 e se encerrou na mesma data em 2011, o Brasil se inseriu na dinâmica negociadora do C-34 como membro do Grupo do Rio entre 2003⁵³ e 2008 e como negociador individual nas sessões de 2009 e 2010⁵⁴. Vale mencionar, no entanto, que a delegação brasileira foi orientada a buscar fazer articulação com os principais países contribuintes com tropas para as operações de manutenção da paz da ONU, com destaque para a Índia, Paquistão, Nigéria e África do Sul, mas não foi capaz de obter um relacionamento mais estreito (UZIEL, 2015).

Em termos gerais, a atuação do Brasil no C-34, tanto na sua capacidade nacional, quanto por meio do seu endosso às posições do Grupo do Rio, aproximou-se mais dos países do Sul em temas como: financiamento; proteção e segurança das tropas; e primazia das Nações Unidas como força organizadora das missões (UZIEL, 2015). Entretanto, a delegação brasileira manteve posicionamento independente em temas referentes aos princípios e mandatos das operações diante da polarização entre o NAM e os países do Norte. Nas questões mais controversas, o Brasil buscou maximizar sua posição moderadora e facilitar a construção de um consenso diante da polarização entre o NAM, de um lado, e a União Europeia, o Grupo Canadá, Austrália e a Nova Zelândia (CANZ) e os Estados Unidos, de outro lado (UZIEL, 2015). Neste particular, vale destacar, que nas sessões anuais de 2007 e 2008:

O Comitê foi incapaz de alcançar consenso em seu período normal de sessões porque os EUA insistiam em questionar o princípio básico do consentimento das partes. Nesse contexto, o Brasil trabalhou para contornar a dificuldade, sem abrir mão de um dos princípios básicos das

⁵³ Apenas na sessão anual de 2003 do C-34, o Brasil não fez o uso da palavra em sua capacidade nacional na sessão de abertura e foi representado pelo Peru, que discursou em nome de todos os Estados membros do Grupo do Rio.

⁵⁴ Durante o governo Lula a dinâmica política do C-34 foi marcada pelos seguintes grupos negociadores: NAM; União Europeia; Grupo do Rio, entre 2003 e 2008; Fórum das Ilhas do Pacífico (2003); CANZ a partir de 2006.

missões. Indicou igualmente que não seria aceitável qualquer conclusão do C-34 que não fosse substantiva. Em 2008, novamente o Comitê não obteve consenso porque havia proposta de inserir aspectos de proteção de civis que poderiam ser vistos como vulnerando a soberania dos Estados anfitriões. Nesse caso, diplomata brasileiro chegou a ser indicado como facilitador em reconhecimento à capacidade mediadora do Brasil (UZIEL, 2015, p.130).

A atuação do Brasil nos debates do C-34 durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva esteve prioritariamente voltada para quatro vertentes. Em primeiro lugar, a delegação brasileira favoreceu a revisão das missões de paz, inclusive no que se refere ao uso da força, para incorporar estratégias amplas para operações multidimensionais. Neste particular, o Brasil foi menos ativo na defesa dos princípios básicos da manutenção da paz e dos princípios constitucionais da não intervenção e da soberania estatal, em comparação ao governo anterior, e procurou inserir linguagem que respalde a relação entre segurança, desenvolvimento e reconciliação política nos relatórios do C-34 e nos mandatos das operações, bem como dotar o Secretariado de quadros adequados para executar sua implementação. Além disso, a delegação brasileira advogou a utilização de projetos de impacto rápido, como forma de estabelecer boas relações com as comunidades e favorecer o desenvolvimento, e insistiu que fossem integrados aspectos de *peace building* aos mandatos das missões.

A segunda vertente da atuação do Brasil refere-se aos aspectos financeiros das operações de manutenção da paz. Neste particular, defendeu a criação de um mecanismo que permita o reembolso antecipado de tropas enviadas por países em desenvolvimento, que sua garantia se dê de forma eficiente e transparente, e o suporte para treinamento e implementação contínua da estratégia global de suporte de campo para os países contribuintes com tropas. De igual modo, se posicionou de forma contrária a qualquer proposta de corte orçamentários do Departamento de Operações de Manutenção da Paz, como a redução das atividades do Serviço de Treinamento e Avaliação da Divisão Militar, e advogou o reforço do orçamento do DPKO para que a ONU estivesse à altura para lidar com a crescente demanda por operações de paz multidimensionais a serem desdobradas simultaneamente. Por fim, o Brasil defendeu que os arranjos orçamentários da ONU deveriam assegurar a incorporação de novas atividades em áreas como desarmamento, desmobilização, reintegração e capacitação, nos mandatos das missões.

Em terceiro lugar, o Brasil favoreceu o fortalecimento das consultas e da cooperação do Conselho de Segurança e do Secretariado com os países contribuintes com tropas para as

missões de manutenção da paz. Para isso, a delegação brasileira defendeu que o Secretariado deveria dar mais atenção às demandas desses Estados que tinham o direito de serem ouvidos nos debates sobre a estruturação das missões. Igualmente, defendeu a necessidade de consentimento dos países contribuintes com tropas e policiais para alterações no conceito e mandato das operações, regras de engajamento e requerimento do uso da força.

A quarta vertente da atuação brasileira foi a defesa de uma maior representatividade geográfica nas estruturas decisórias e de comando, bem como nas tropas das operações de manutenção da paz da ONU. Nesse sentido, o Brasil defendeu o fortalecimento do Comitê Especial como foro privilegiado para promoção dos principais debates sobre normas e doutrinas que regem as missões de paz da ONU em função de sua ampla representatividade. Igualmente, defendeu um maior equilíbrio no desdobramento de tropas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, assim como nos quadros do DPKO em Nova York e nos oficiais de comando das missões.

Outros temas que também foram abordados pela delegação brasileira no C-34 durante o governo Lula, referem-se às defesas do fortalecimento da segurança e da proteção das tropas, dos policiais e civis desdobrados em missões de manutenção da paz, e da incorporação de uma perspectiva de gênero nas operações de manutenção da paz, um maior equilíbrio entre homens e mulheres nos quadros do DPKO e o estabelecimento do cargo de consultor de gênero naquele departamento.

Por fim, deve-se destacar que o Brasil não sinalizou maior apoio às propostas do Secretariado da ONU de revisão estratégica da manutenção da paz da Organização desenvolvidas a partir do relatório *Operações de Paz 2010*, de 2006, que propõe reformas organizativas no seu sistema de financiamento e no DPKO. Tampouco demonstrou um apoio contundente aos relatórios *Doutrina Capstone*, de 2008, que defende a ampliação do princípio uso da força pelos capacetes azuis para a autodefesa e defesa do mandato, e *New Horizon*, de 2010, que advoga uma abordagem baseada no desdobramento rápido e em mandatos robustos para proteção de civis pelas operações de paz.

A partir da análise da atuação brasileira no Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU durante o governo Lula, é correto afirmar que o posicionamento normativo e doutrinário do Brasil nos debates da agenda de manutenção da paz na Assembleia Geral da ONU pode ser explicado, no nível doméstico, pelo modelo analítico da política organizacional, com destaque para a cultura organizacional do Itamaraty e

das Forças Armadas, e pelo modelo analítico da política burocrática, em função de uma maior pluralização das instituições envolvidas no processo de formulação das posições do governo brasileiro para a agenda de manutenção da paz naquele período.

Nesse sentido, a defesa do C-34 como foro privilegiado para os debates doutrinários e normativos da manutenção da paz e dos mecanismos de consultas com os países contribuintes com tropas, assim como de um maior equilíbrio na representatividade geográfica em seu sistema, explica-se, no âmbito da cultura organizacional do Itamaraty, pela bandeira tradicional da diplomacia brasileira em favor do fortalecimento do papel da Assembleia Geral na agenda de paz e segurança internacionais, assegurando a continuada relevância do C-34, e ampliando sua margem de influência nos processos decisórios da ONU nessa agenda. Igualmente, essa posição permitia ao Itamaraty avançar o interesse definidos nas diretrizes da política externa do governo Lula de que as instituições multilaterais refletissem de uma forma mais adequada a estrutura de poder do sistema internacional no século XXI. Por fim, o posicionamento brasileiro, explica-se no âmbito da política burocrática, pelo crescente interesse de oficiais das forças armadas do Brasil, em especial os que tiveram experiência na missão do Haiti, de ocupar postos de comando não só no terreno, mas também em cargos importantes do DPKO.

Por sua vez, a inserção de elementos que favoreçam a relação entre segurança, desenvolvimento e reconciliação política nas missões, integrando aspectos de *peace Building* e projetos de impacto rápido aos seus mandatos, explica-se, no âmbito da cultura organizacional do Itamaraty, pela defesa da tradição da política externa do país em favor de que o multilateralismo se volte para o tratamento das causas profundas dos conflitos e da sustentabilidade da paz, que, na maioria das vezes, requeria o tratamento de questões sociais, políticas e econômicas, e evitar o que considerava uma militarização excessiva das ações multilaterais. Igualmente, este posicionamento buscava defender o provimento de orçamento necessário para a realização das iniciativas de impacto rápido na MINUSTAH, que foi a primeira missão a contar, no mandato dado pelo CSNU, com tais projetos, bem como dispôs de importantes mecanismos de coordenação para a promoção do desenvolvimento. Com efeito, o Brasil também buscou dar legitimação internacional para o que passou a ser chamado pela diplomacia e pelas forças armadas do país de uma abordagem brasileira de manutenção da paz, cujo fundamento eram as atividades subsidiárias das Forças Armadas brasileiras que, através de eventos comunitários, Ações cívico-sociais (Acisos) e campanhas de saúde pública, voltam-se para o enfrentamento de questões sociais e econômicas e para a defesa civil.

Ademais, a postura não intransigente do Brasil em relação à proposta de revisão das missões de manutenção, inclusive no que se refere ao uso da força, para incorporar estratégias amplas para missões multidimensionais, explica-se, em grande medida, pela intensificação das ações ofensivas em defesa do mandato por parte do contingente brasileiro da MINUSTAH a partir do fim de 2004 e que teve como ponto alto as operações militares denominadas de operações de pacificação nas seguintes favelas de Porto Príncipe: *Bel Air, Cité Militaire e Cité Soleil*, a partir de 2005, 2006 e 2007, respectivamente. Estas, por sua vez, foram planejadas e conduzidas com base na doutrina de guerra não convencional em ambiente urbano e voltaram-se para o cumprimento de um mandato de imposição da paz. Observa-se, portanto, que, na medida a adoção de uma posição baseada em princípios da Carta da ONU e da Constituição Nacional pelo Brasil estaria em contradição com as atividades militares desenvolvidas pelas tropas do país desdobradas na MINUSTAH, promoveu-se uma mudança de curso no posicionamento do país no C-34 em relação ao uso da força para não levar o governo brasileiro a uma exposição desnecessária, por contradição entre retórica e prática, naquele fórum.

Por fim, a defesa da criação de um mecanismo de reembolso antecipado de tropas enviadas por países em desenvolvimento, do reforço do orçamento do DPKO explica-se pelas pressões exercidas no âmbito doméstico pelas Forças Armadas e pelo Legislativo para garantir o processamento rápido do reembolso pago pela ONU, aliviando o peso no orçamento nacional da participação brasileira nas missões de paz da ONU, e assegurar recursos adequados para a implementação do mandato nas missões de manutenção da paz onde estão desdobradas tropas brasileiras.

3.4.3 Governo Dilma Rousseff (2011-2016)

Durante os debates anuais do Comitê ao longo de todo o governo de Dilma Rousseff, que se iniciou em 1º de janeiro de 2011 e se encerrou em 31 de agosto de 2016, o Brasil se inseriu na dinâmica negociadora do C-34 como membro do Grupo do Rio em 2011, como negociador individual em 2012, e como parte do grupo regional *ad hoc* formado também pela Argentina Uruguai e México (ABUM), entre 2013 e 2016. Vale mencionar, no entanto, que o Brasil participou de grupos informais dos principais contribuintes de tropas e policiais e buscou

manter diálogo com as delegações do BRICS e, mais especificamente, com membros do IBAS, a fim de articular a defesa de eventuais propostas comuns.

Em termos gerais, as posições do Brasil no C-34, tanto na sua capacidade nacional, quanto através do seu apoio às posições do Grupo do Rio e do grupo negociador ABUM, se aproximou mais dos países em desenvolvimento, com destaque para os membros do Movimento Não-Alinhados que, apesar das dificuldades de coordenação enfrentadas pelo grupo negociador em função do seu tamanho e diversidade, defenderam o princípio da soberania e da não-ingerência nos assuntos domésticos dos Estados anfitriões das missões de manutenção da paz, evitaram compromissos mais abrangentes quanto ao desempenho de suas tropas e policiais e cobraram maiores recursos para os Estados contribuintes com tropas e policiais.

Nas questões mais controversas, o Brasil, através do ABUM, adotou uma postura construtiva, sendo capaz de angariar a confiança de outros grupos, como Movimento Não-Alinhados e da Rússia, de um lado, e da União Europeia, do CANZ, dos Estados Unidos e do Secretariado, de outro lado, para se apresentar como um interlocutor chave para a construção de propostas de consenso e desempenhar um papel de relevo nas negociações. Neste particular, vale destacar, que na sessão anual de 2013 o C-34, pela primeira vez desde a década de 1980, nem sequer conseguiu acordar um relatório substantivo e teve de contentar-se em enviar à Assembleia Geral um texto de procedimento (UZIEL, 2015).

Mais detalhadamente, a atuação do Brasil nos debates do C-34 durante o governo de Dilma Rousseff priorizou a promoção de uma maior interação entre o Conselho de Segurança da ONU, o Secretariado e os países contribuintes com tropas e policiais para as operações de manutenção da paz para a definição dos mandatos, assim como a realização de consultas e a necessidade de consentimento para alterações no conceito das operações, regras de engajamento e requerimento do uso da força. Neste particular, o Brasil defendeu iniciativas que promovam a progressiva institucionalização do diálogo entre esses atores. Para a delegação brasileira, é imprescindível que o Conselho de Segurança adote mandatos realistas e conectados da realidade do terreno, sem impor restrições orçamentárias e de tropas em situações que demandam maior presença da ONU.

No debate sobre as estratégias para operações complexas e sobre o uso ofensivo da força, a delegação brasileira defendeu que os seus mandatos das missões deveriam valorizar a interdependência entre segurança e desenvolvimento, a primazia da política na resolução de conflitos, o tratamento das suas causas profundas e a sustentabilidade da paz. Esse

posicionamento tinha como base o entendimento brasileiro de que as missões deveriam servir como instrumento que favoreça soluções pacíficas para conflitos e não como um substituto às negociações políticas entre as partes ou para imposição da paz por meios do uso ofensivo da força.

Ainda neste debate, o Brasil buscou superar o entendimento sequencial entre manutenção e construção da paz e defendeu que as missões devem ser parte de uma ampla estratégia de apoio a um processo político de combate as causas profundas dos conflitos, incluindo dimensões econômicas e sociais, e incorporando objetivos-chave de construção da paz nos seus mandatos. Para isso, a delegação brasileira defendeu que as Nações Unidas necessitam aprovar mandatos mais orientados pela realidade do terreno e centrada nas pessoas, a partir de um maior diálogo com as comunidades locais para fortalecer o seu cumprimento. Igualmente, advogou por uma parceria com a Comissão de Consolidação da Paz da ONU para garantir um enfoque integrado entre os três pilares da Organização: segurança, desenvolvimento e direitos humanos. Por fim, o Brasil buscou reafirmar que as missões não devem ser aprovadas pelo Conselho de Segurança para a condução de atividades de contraterrorismo e de combate a crimes transnacionais sob a pena de desvirtuamento de seus princípios basilares.

No debate sobre proteção de civis, o Brasil buscou reforçar a necessidade de se respeitar a proporcionalidade do uso da força, inerente a sua doutrina e aos princípios e as regras do Direito Humanitário, assim como evitar que esta seja utilizada como mero pretexto para o desdobramento de missões puramente ofensivas. Além disso, a delegação brasileira defendeu que o uso da força por capacetes azuis para atividades ofensivas, como no caso da autorização excepcional concedida à Brigada de Intervenção da MONUSCO, não deveria constituir precedente para futuras operações de manutenção da paz. Por fim, o Brasil buscou promover as dimensões não-militares da proteção de civis, bem como a articulação entre esta e as demais tarefas das operações de manutenção da paz, de forma a contribuir para a criação de ambiente e instituições propícios a uma estratégia de longo prazo.

Nos debates sobre proteção e segurança dos militares, policiais e civis a serviço da ONU, o Brasil buscou reforçar o entendimento de que a exigência de ações mais ofensivas torna as tropas, com maior frequência, alvos diretos de ataques. Igualmente, argumentou que esta tarefa se torna mais difícil em decorrência do desdobramento de missões em situações de crescente complexidade e risco, com destaque para situações em que há questionamentos ao papel da

Organização no processo de paz por, ao menos, parte dos envolvidos no conflito. Com resultado, o Brasil favoreceu atividades de melhoria de condições dos equipamentos e instalações das tropas e para a diminuição dos riscos derivados da falta de infraestrutura ou material necessário à sua adequada proteção. Entretanto, a delegação brasileira pediu cautela na análise das recomendações voltadas para o fortalecimento das capacidades militares das Nações Unidas, pois percebe tal ênfase como o apoio ao entendimento de que a militarização da ONU seria a principal forma de torna-la mais eficaz para enfrentar os desafios da segurança internacional. Além disso, a delegação brasileira defendeu a criação de orientações legais e técnicas para o uso de tecnologias modernas visando aumentar a salvaguarda das forças e conciliar a necessidade do emprego transparente de novas tecnologias com o respeito à soberania dos países onde esses instrumentos viessem a ser utilizados e aos princípios de manutenção da paz.

Uma outra frente de atuação do Brasil foi a defesa de que as operações de manutenção da paz sejam discutidas de forma completa, transparente e democrática na Assembleia Geral, através da continuada relevância do Comitê. Nesse sentido o país defendeu o alargamento do mandato do C-34 e o reforço da sua eficácia e relevância política como foro verdadeiramente multilateral para a discussão consensual das normas que regem as missões de manutenção da paz. Isto porque, o Brasil entende que o C-34 segue oferecendo valiosa oportunidade para a discussão desta agenda de forma abrangente, com o objetivo de identificar deficiências e áreas de aperfeiçoamento, bem como de propor medidas para sua maior eficácia, sem se tornar um órgão de adoção acrítica de propostas normativas oriundas do Conselho de Segurança da ONU.

O Brasil também reafirmou seu apoio de maneira geral à participação de mulheres em operações de paz, aos esforços para alcançar a igualdade de gênero na liderança das missões e no DPKO e seu total compromisso com a política de tolerância zero das Nações Unidas sobre exploração e abuso sexual. Neste particular, a delegação brasileira defendeu que a Assembleia Geral deveria continuar exercendo a liderança na prevenção de tais atos e que as regulamentações para prevenir e combater essa má conduta grave precisam ser aplicadas a todo o pessoal da missão, sem exceção. Entretanto, deve-se destacar que o Brasil evitou comprometer-se a endossar medidas que criassem novas obrigações para os países contribuintes com tropas em relação à proteção contra abuso e exploração sexual, como aquelas contidas no Relatório de 2015 do SGNU (A/69/779), e buscou assegurar que as discussões sobre o tema não se restringissem apenas à dimensão punitiva.

No que se refere às questões financeiras, o Brasil apoiou a proposta de se estabelecer uma conta separada para o financiamento de missões políticas especiais aliviaria as pressões orçamentárias sobre outras atividades essenciais das Nações Unidas, como desenvolvimento e direitos humanos. Igualmente, argumentou que as decisões políticas não devem ser motivadas por restrições orçamentárias artificiais, uma vez que a redução das missões era a resultante da redução do apoio financeiro para a presença das Nações Unidas no terreno, minando as oportunidades para estratégias de saída eficazes e uma arquitetura abrangente de construção da paz com forte apropriação nacional. Por fim, argumentou que a manutenção de taxas de reembolso baixas não reduziu os custos da manutenção da paz, mas os transferiu para os países contribuintes de tropas, em detrimento do treinamento, preparação e capacidades.

Além dessas agendas prioritárias no âmbito do C-34, deve-se destacar que durante a apreciação do Relatório *High-Level Independent Panel on Peace Operations* (Hippo), em 2014, o Brasil sinalizou seu apoio à grande maioria das propostas do Secretariado da ONU de revisão estratégica das operações de manutenção da paz da Organização. Deve-se destacar que a delegação brasileira buscou ressaltar em inúmeras oportunidades na sessão de 2014, 2015 e 2016, que o Brasil havia colaborado com a construção deste documento através do General Floriano Peixoto Vieira Neto.

A partir da análise da atuação brasileira no Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU durante o governo Dilma, é correto afirmar que o posicionamento normativo e doutrinário do Brasil nos debates da agenda de manutenção da paz na Assembleia Geral da ONU pode ser explicado, no nível doméstico, pelo modelo analítico da política organizacional, com destaque para a cultura organizacional do Itamaraty e das Forças Armadas, e pelo modelo analítico da política burocrática, em função de uma maior institucionalização dos processos de coordenação interburocrática para a formulação das posições do governo brasileiro para a agenda de manutenção da paz naquele período.

Nesse sentido, a defesa do C-34 como foro privilegiado para os debates doutrinários e normativos da manutenção da paz e dos mecanismos de consultas com os países contribuintes com tropas, explica-se, no âmbito da cultura organizacional do Itamaraty, pelo interesse de fortalecer o papel da Assembleia Geral nesta agenda, enquanto fórum que permite maior projeção e incidência do Brasil em seu processo decisório. Igualmente, o posicionamento brasileiro explica-se pelo receio do Itamaraty e das forças armadas brasileiras de que a centralização do poder decisório da agenda de manutenção da paz nas mãos do Conselho de

Segurança, poderia tornar as missões da Organização mais permeáveis a uma instrumentalização por parte das grandes potências que, do ponto de vista do posicionamento normativo e doutrinário, apresentavam fortes divergências com aquele defendido pelo Brasil.

A defesa pela delegação brasileira de que as operações de manutenção da paz fossem dotadas de mandatos mais realistas, sem impor restrições orçamentárias e de tropas em situações que demandam maior presença da ONU e sem contemplar atividades de contraterrorismo e combate aos crimes transnacionais, condicionou-se pela preocupação das forças armadas brasileiras de que restrições orçamentárias poderiam prejudicar o desempenho operacional nas missões em que o Brasil tinha unidades militares desdobradas. Igualmente, o posicionamento do Brasil explica-se pelas reservas apresentadas pelas forças armadas brasileiras de que o uso das missões das Nações Unidas para atividades de contraterrorismo e combate aos crimes transnacionais gerariam um aumento de mortes causadas por confrontos, e de atos maliciosos ou hostis direcionados aos capacetes azuis no terreno, criando obstáculos ao engajamento de tropas brasileiras em operações de manutenção da paz.

O posicionamento brasileiro de defesa do respeito a proporcionalidade do uso da força, inerente aos princípios e regras do Direito Humanitário, evitando a utilização da proteção de civis como pretexto para o desdobramento de missões puramente ofensivas, deve ser entendido como a resultante da percepção deste debate a partir dos sensores organizacionais do MRE, que definiu a atuação brasileira a partir da defesa da responsabilidade ao proteger. Em outras palavras, o posicionamento adotado pelo Brasil explica-se pelo entendimento institucional do Itamaraty de que a proteção de civis deveria ter atenção a utilização dos meios proporcionais e ao respeito ao mandato aprovado pelo CSNU, assim como limitar-se a casos excepcionais baseados em uma avaliação objetiva e detalhada do risco de causar mortes involuntárias e de disseminar violência e instabilidade, quando autorizado o uso da força.

Além disso, o posicionamento da delegação brasileira favorável a criação de orientações legais e técnicas para a utilização de tecnologias modernas visando aumentar a segurança dos capacetes azuis explica-se, por um lado, pelo receio do Itamaraty de que o domínio tecnológico sobre esses novos meios militares continuasse restrito aos países desenvolvidos, que não são os principais contribuintes com tropas, assim como pela sua cultura institucional de respeito ao princípio da soberania e aos princípios de manutenção da paz, que poderiam ser relativizados por um uso instrumental dessas tecnologias para objetivos de outra natureza, como para coleta de dados de inteligência no país em conflito e no seu entorno imediato e até mesmo, para ações

militares diferentes das missões de paz. Por outro lado, a posição brasileira explica-se pelo uso de equipamentos de alta tecnologia pelo Brasil no curso de suas operações na MINUSTAH e na UNIFIL, para facilitar a realização de patrulhas a pé ou motorizadas, para conduzir missões de segurança estática de pontos sensíveis, de controle de vias de acesso e de escolta de comboios e para tarefas de monitoramento de embargo marítimo.

Por fim, o apoio do Brasil à participação de mulheres em operações de paz, aos esforços para alcançar a igualdade de gênero na liderança das missões e no DPKO condicionou-se pela nova diretriz dada a essa questão na política externa brasileira pelo governo de Dilma Rousseff que buscou consolidar o entendimento, entre as elites diplomáticas brasileiras, de que a igualdade de gênero e o empoderamento feminino deveria ser conduzido tanto como uma política de governo, quanto de Estado. Entretanto, a posição brasileira de evitar comprometer-se a endossar medidas que criassem novas obrigações para os países contribuintes com tropas em relação à proteção contra abuso e exploração sexual explica-se pelo tema estar sob exame do Ministério da Defesa e do Ministério Público Militar em função de um possível antagonismo com a legislação nacional relativa ao emprego das forças armadas.

3.4.4 Governo Michel Temer (2016-2018)

Durante os debates anuais do Comitê ao longo do governo de Michel Temer, que se iniciou em 31 de agosto de 2016 e se encerrou em 1º de janeiro de 2019, o Brasil continuou se inserindo na dinâmica negociadora do C-34 como membro do grupo regional *ad hoc* ABUM, junto da Argentina, do Uruguai e do México. Deve-se ressaltar que a Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas foi orientada pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores a promover possíveis novas adesões ao grupo ABUM de parceiros latino-americanos com preocupações comuns, com vistas a fortalecer a posição negociadora conjunta. Por fim, a delegação brasileira seguiu buscando manter diálogo com as delegações do BRICS e, mais especificamente, com membros do IBAS, a fim de articular a defesa de eventuais propostas comuns, ainda que sem grandes sucessos. Neste particular, vale destacar que as instruções enviadas para a missão brasileira na ONU pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores sinalizavam:

O interesse da África do Sul em promover a discussão do tema de operações de manutenção da paz no âmbito do BRICS. Durante a recente reunião de sherpas e sub-sherpas, realizada na Cidade do Cabo, a delegação sul-africana sugeriu que tal concertação fosse promovida já durante a presente sessão do C-34 (BRASIL, 2018).

Em termos gerais, os posicionamentos do Brasil no C-34, na sua capacidade nacional, e como membro do grupo negociador da ABUM, se aproximou em maior medida do Movimento Não-Alinhados⁵⁵, mas manteve, em menor medida, convergência com países-chave, como Rússia e os Estados Unidos, assim como com outros grupos negociadores, como a União Europeia e o CANZ. Nas questões mais controversas, o Brasil buscou maximizar sua posição moderadora e facilitar a construção de um consenso diante da polarização entre as posições do NAM e da Rússia, de um lado, e da União Europeia, do CANZ e dos Estados Unidos, de outro lado.

Mais detalhadamente, a atuação do Brasil nos debates do C-34 durante o governo de Michel Temer priorizou a defesa de abordagens integradas aos mandatos de manutenção da paz. Nesse sentido a delegação brasileira defendeu uma perspectiva integrada sobre os processos de paz para enfrentar ambientes mais voláteis e recursos escassos, na qual as organizações regionais e sub-regionais devem consultadas sobre prevenção de conflitos e soluções políticas. Essa perspectiva priorizava o fortalecimento das instituições estatais, o relacionamento com atores locais, em especial com mulheres e jovens, e o uso da força apenas como um último recurso para a situações específicas no terreno, devendo ser delimitada pelo mandato da missão e estar de acordo com a Carta da ONU e o direito internacional.

No debate sobre o emprego de capacetes azuis em ações de contraterrorismo, o Brasil defendeu, com base nas recomendações do relatório, que os mandatos das operações de manutenção da paz aprovados pelo Conselho de Segurança não deveriam contemplar atividades desta natureza, sob a pena de desvirtuamento de seus princípios basilares. Vale destacar que a orientação recebida pela delegação brasileira era de manter a postura contrária a qualquer proposta dessa natureza, devendo inclusive, caso não fosse possível incorporar sem quaisquer ambiguidades as recomendações do HIPPO na matéria, defender a ausência de linguagem do

⁵⁵ Deve-se ressaltar, que o ABUM e o NAM mantiveram posição divergente nos debates sobre fortalecimento das capacidades de manutenção da paz da União Africana através de apoio do orçamento regular da ONU (ABUM contra), incorporação de recomendações sobre direitos humanos em operações de manutenção da paz (ABUM favorável), relevância do *Female Engagement Team* para aumentar participação de mulheres nas missões de paz e contribuir para consciência situacional (ABUM favorável) e contribuição das missões para melhoria da infraestrutura dos país anfitrião (ABUM favorável).

que mudanças tendentes a justificar o emprego de missões de manutenção da paz em atividades de contraterrorismo.

No debate sobre a proteção de civis nos mandatos das missões, o Brasil apresentou preocupação com as tentativas de incluir novos parágrafos no relatório do C-34 que, em sua visão, buscam o endosso de um conceito tão abrangente que, na prática, permitiria o uso irrestrito de força ofensiva pelos capacetes azuis. Com efeito, a delegação brasileira trabalhou na construção de uma proposta de linguagem pautada nos tradicionais princípios das operações de manutenção da paz, que em sua visão, já coadunam com a necessidade de proteger civis sob ameaça iminente e na articulação desta iniciativa com as tarefas que contribuem para a criação de ambiente e instituições propícias, reiterando a convergência da proporcionalidade do uso da força com os princípios e as regras do Direito Internacional Humanitário. Deve-se destacar, no entanto, que durante a sessão de 2017, as investidas da União Europeia, do CANZ e da Noruega para acrescentar apoio do C-34 aos Princípios de Kigali para a proteção de civis, vetada pela Rússia, gerou uma divisão no âmbito do ABUM. Enquanto o Uruguai se mostrou disposto a apoiá-lo, a Argentina se mostrou indiferente, Brasil e México afirmaram não estar em condições de endossá-los, por terem sido acordados à margem da ONU.

O Brasil também defendeu o fortalecimento da eficácia e relevância política do Comitê Especial e a realização de consultas entre o Secretariado, o Conselho de Segurança e os países contribuintes de tropas e policiais, com o Conselho de Segurança para elaborar e renovar os mandatos das missões de manutenção da paz. A delegação brasileira reforçou que essas consultas eram imprescindíveis para garantir a segurança das tropas em um momento em que cortes drásticos ao orçamento da manutenção da paz foram realizados.

De igual modo, a delegação brasileira defendeu que a realização de consultas mais frequentes e substantivas, particularmente sobre a elaboração de mandatos de manutenção da paz, entre o Conselho de Segurança e a Comissão de Consolidação da Paz. No que diz respeito à construção da paz, o Brasil defendeu que as Nações Unidas devem apoiar a capacitação nas instituições de justiça e segurança, encorajar o desenvolvimento de mecanismos locais para resolução de conflitos e reconciliação, proteger e promover o direito internacional dos direitos humanos e prestar aconselhamento às instituições de justiça e segurança.

Além disso, o Brasil defendeu que as operações de manutenção da paz devem contar com os meios orçamentários, treinamento suficiente, assim como material e apoio logístico adequado, para cumprir seus mandatos. Segundo a delegação brasileira, como não se poderia

exigir que os capacetes azuis fizessem mais com menos, essas ações eram importantes para melhorar o desempenho das tropas. Neste particular, destacou a importância de que sejam garantidos treinamento suficiente, assim como material e apoio logístico adequado, e advogou o estabelecimento de padrões básicos para as forças de manutenção da paz para facilitar a compreensão das tropas no terreno do que se esperava deles. No que se refere às questões financeiras, o Brasil seguiu defendendo a criação de uma conta separada para o financiamento de missões políticas especiais como forma de melhorar a eficiência e aliviar as pressões orçamentárias sobre outras atividades essenciais das Nações Unidas, como desenvolvimento e direitos humanos.

Por fim, o governo brasileiro apoiou a participação plena e igualitária das mulheres nos processos de paz e que as ocupem papéis de destaque nas missões das Nações Unidas e como pontos de contato com atores locais e representantes da sociedade civil. Ademais, condenou veementemente toda violência de gênero cometida por forças de manutenção da paz e todo assédio sexual dentro do sistema das Nações Unidas e se comprometeu com a política de tolerância zero da Organização sobre exploração e abuso sexual por parte de seus funcionários, em particular por meio do estabelecimento de canais para proteger os direitos das vítimas.

Além dessas agendas prioritárias, deve-se destacar que durante a apreciação das recomendações dos relatórios *Action for Peace* e *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, que ficou conhecido como *Cruz Report*, apresentadas pelo Secretário-Geral António Guterres, na sessão anual de 2018, o Brasil elogiou o relatório *Action for Peace*, sem demonstrar um apoio as propostas contidas no documento do Secretariado da ONU de revisão estratégica das operações de manutenção da paz da Organização. No que se refere ao *Cruz Report*, vale destacar que as instruções enviadas para a Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores foram:

A delegação brasileira poderá, sempre que cabível, reconhecer a importante contribuição do General Santos Cruz, bem como as recomendações apresentadas em seu relatório, e expressar apreço pela transparência nas discussões iniciais a respeito do documento. Seria prudente, no entanto, evitar o endosso geral do relatório antes de discussão pormenorizada e análise cuidadosa de seu conteúdo. Nesse sentido, a delegação brasileira poderá apoiar propostas que surgiram que os TPCCs sejam devidamente consultados antes da implementação dos projetos de “alto impacto” previstos para a Fase II da iniciativa do SGNU. As recomendações voltadas para o fortalecimento das capacidades militares das Nações Unidas devem ser igualmente analisadas com cautela. Tal ênfase parece revelar o entendimento de que a “militarização” da Organização seria a principal forma de torna-la mais eficaz para enfrentar os desafios da paz e segurança

internacional. Recordar-se que o Brasil defende a “primazia da política” (nos termos do Relatório HIPPO) e o papel da ONU na criação de condições para avanço de processo político que promova a paz sustentável (BRASIL, 2018).

A partir da análise da atuação brasileira no Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU durante o governo de Michel Temer, deve-se destacar que o seu posicionamento normativo e doutrinário representou uma continuidade em relação às prioridades da política externa brasileira de Dilma Rousseff. Essa continuidade explica-se, em grande medida, pelo novo governo, apesar da mudança dos Ministros de Estado, não ter promovido mudanças substantivas na estrutura organizacional do Itamaraty, do Ministério da Defesa e das Forças Armadas que são responsáveis pela formulação e implementação da agenda de manutenção da paz. Com efeito, é correto afirmar que o posicionamento normativo e doutrinário do Brasil no Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU durante a presidência de Michel Temer pode ser explicado, no âmbito de sua política doméstica pela cultura organizacional do Itamaraty e das Forças Armadas e pela coordenação inter-burocrática para a formulação das posições brasileiras para a agenda de manutenção da paz, consolidadas ao longo da presidência anterior.

3.5 Considerações finais deste capítulo

A partir da análise do Brasil na Assembleia Geral das Nações Unidas na agenda de manutenção da paz, conclui-se que o Ministério das Relações Exteriores, que goza da prerrogativa legal de condução das negociações em nome do Estado brasileiro no âmbito da AGNU, exerceu e segue exercendo forte influência sobre os posicionamentos do governo brasileiro em função da centralização do seu processo de formulação naquela instituição e dos altos custos para se romper com o sentido institucional que se cristalizou na formação da política brasileira de manutenção da paz na década de 1950. Com efeito, a política externa brasileira nesta agenda foi fortemente influenciada pela cultura organizacional do Itamaraty que tem como um dos seus objetivos assegurar a continuidade da política externa do país, preservando o que o próprio Ministério considera ser parte da tradição diplomática brasileira.

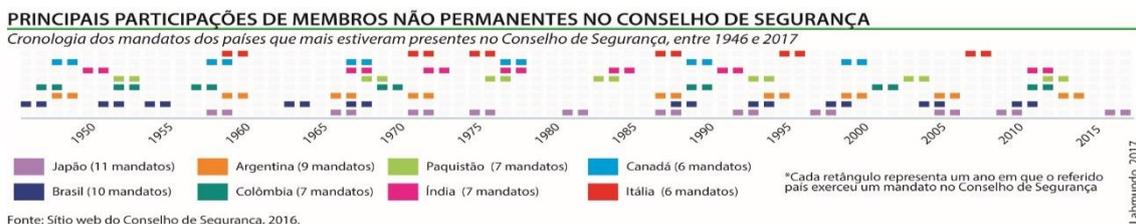
Entretanto, também é correto concluir que a partir de uma maior participação de tropas nacionais em operações de manutenção da paz das Nações Unidas nos anos 1990 e 2000, as ações do governo brasileiro na agenda normativa e doutrinária da manutenção da paz na AGNU

foram progressivamente se tornando mais permeáveis à influência de atores domésticos com interesses distintos, em especial o Itamaraty, o Ministério da Defesa, as Forças Armadas e a Presidência. Isto porque, o processo de formulação dos posicionamentos do Brasil se tornou menos insulado na cultura organizacional do Ministério das Relações Exteriores e mais influenciado pelas negociações, disputas e acordos entre grupos autônomos múltiplos que passaram a coabitar a arena decisória por meio de mecanismos de coordenação interburocrática. Com efeito, os posicionamentos do Brasil progressivamente passaram a apresentar momentos de ruptura com a tradição diplomática baseada na cultura organizacional do Itamaraty que assegurava certa noção de continuidade à política externa brasileira de manutenção da paz.

4. ATUAÇÃO BRASILEIRA NA AGENDA DE MANUTENÇÃO DA PAZ NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Tanto no caso da Liga das Nações, quanto no das Nações Unidas, o Estado brasileiro tem conferido importância, ora mais enfática, ora de maneira mais contida, a sua participação no principal órgão internacional voltado para a agenda de paz e segurança internacionais. Neste particular, vale destacar que o Brasil pleiteou a conquista de um assento permanente no Conselho Executivo da Liga e, desde a criação da ONU em 1945, advoga pela mesma condição em seu Conselho de Segurança. A figura a seguir ilustra os casos dos países que mais participações tiveram, até 2015, enquanto membros eletivos do CSNU. O Brasil é, com o Japão, o país que mais vezes foi eleito para um mandato não permanente do órgão, ocupando no biênio 2022-2023 o seu 11º mandato.

Figura 11 – Principais participações de membros não permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas entre 1945 e 2017



Fonte: SOARES DE LIMA et al., 2017.

Conforme demonstrado no Capítulo 1, o Conselho de Segurança das Nações Unidas exerce um papel decisivo nas operações de manutenção da paz da Organização. Isto porque o órgão é responsável pela definição de quais temas merecem tratamento da Organização como ameaça à paz e à segurança internacionais, pela extensão do mandato das missões e de seus objetivos, e pela quantidade de militares, policiais e civis à disposição da ONU para execução do mandato de uma missão. Em outras palavras, o Conselho de Segurança detém, em termos práticos, o monopólio sobre a criação dessas operações e sobre o seu encerramento no âmbito das Nações Unidas.

Ao longo dos 10 mandatos em que ocupou um assento eletivo no Conselho de Segurança entre 1946 e 2011, os votos e posicionamentos do Brasil são majoritariamente afirmativos e colaborativos com as propostas de resolução apresentadas, acompanhando a tendência do órgão de aprovar resoluções por consenso. Conforme demonstrado por Eduardo Uziel:

A correlação entre o voto brasileiro e a adoção ou rejeição das propostas corrobora o argumento de Gélson Fonseca Jr. de que o Brasil iniciou sua atuação no CSNU acompanhando a política dos EUA e, lentamente, começou a manifestar divergências, sobretudo contra o “congelamento do poder global”. Em seu retorno ao órgão, em 1988, adequou-se à nova era, mas procurou manter certo grau de autonomia e contribuir ativamente para a construção do arcabouço institucional. O padrão devoto confirma essa evolução histórica, ao explicitar uma opção pelas abstenções com efeito limitado e uma aversão por, de um lado, bloquear os trabalhos do Conselho, por outro, “perder” votações [...] O uso do índice de convergência permite também detectar uma preferência – provavelmente compartilhada com muitos outros membros eletivos – por coincidir com o voto da maioria dos membros do Conselho, mesmo que isso não resulte na adoção de uma proposta. Enquanto o índice de convergência com os EUA atinge 100% somente cinco vezes e, com a URSS/Rússia, uma vez, com a maioria do CSNU, ocorre em nove anos (UZIEL, 2012, p.146).

Tabela 3 – Votos brasileiros no Conselho de Segurança da ONU, por resultado da votação e convergência com os EUA, Rússia e a maioria dos membros do órgão, entre 1946 e 2011

Ano	Afirmativo adotada	Afirmativo derrotada	Abstenção adotada	Abstenção derrotada	Negativo adotada	Negativo derrotada
2011	65	1	1	1		
2010	58				1	
2005	69		2			
2004	58	3	1			
1999	65	1				1
1998	73					
1994	85	1	5			
1993	93	1		1		
1989	20	4		1		
1988	20	6				
1968	18	1	1	1		
1967	12			2		
1964	16	3	2	4		
1963	9	2	1	2		
1955	10	18				1
1954	2	3		1		
1952	2	8		2		3
1951	9					
1947	54	25		37		16
1946	23	17		5		9
TOTAL	761	94	13	57	1	30

Fonte: Nações Unidas

Ano	Brasil X EUA		Brasil X URSS/Rússia		Brasil X CSNU	
	Unânime	Não unânime	Unânime	Não unânime	Unânime	Não unânime
2011	97	60	98	80	98	80
2010	98	83	97	75	98	83
2005	99	83	97	50	98	66
2004	95	57	97	75	99	92
1999	100	100	94	61	100	100
1998	100	100	98	80	100	100
1994	95	69	97	80	97	87
1993	99	94	97	77	100	100
1989	78	21	98	92	98	92
1988	71	16	100	100	100	100
1968	92	78	88	64	97	92
1967	100	100	92	50	100	100
1964	96	93	72	53	92	86
1963	92	88	78	66	96	94
1955	84	82	37	30	100	100
1954	91	87	41	12	91	87
1952	100	100	16	10	100	100
1951	100	100	61	50	100	100
1947	93	92	55	48	97	97
1946	95	93	46	25	100	100

Fonte: Nações Unidas

Fonte: UZIEL, 2012

O objetivo deste capítulo é analisar qualitativamente a experiência brasileira no Conselho de Segurança das Nações Unidas na manutenção da paz, buscando compreender o seu posicionamento normativo e doutrinário nessa agenda. De igual modo, busca examinar como o país se valeu da sua condição de membro eletivo e interagiu com as dinâmicas do órgão para fazer avançar a sua visão e os seus interesses. Os principais votos e posicionamentos do Brasil em relação à renovação dos mandatos regulares de missões em andamento e à criação e

estruturação de novas operações, sobretudo aquelas em que o Brasil contribuiu com tropas, constituirão a ênfase do texto. Por fim, será analisada a atuação da delegação brasileira no processo de aprovação das principais resoluções que trataram de tema de influência direta sob a agenda de manutenção da paz.

4.1 Biênio 1946-1947

O Brasil assumiu o assento eletivo no Conselho de Segurança em 1946 em um contexto de avanço da deterioração das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética, em que pese o fato de que as duas grandes potências ainda tinham esperança de conseguirem cooperar dentro da recém-criada Organização das Nações Unidas, em função do seu potencial (UZIEL, 2015). Entretanto, tratava-se de um contexto em que essa modalidade as operações de manutenção da paz ainda não haviam sido criadas, nem mesmo em sua forma embrionária de missões de observação das Nações Unidas. Com efeito, a análise da atuação do Brasil no seu primeiro mandato estará mais focada em temas de segurança internacional que estão na origem da criação da manutenção da paz na ONU e no Conselho de Segurança.

No biênio 1946 e 1947, a atuação brasileira nesta agenda foi direcionada por uma estratégia de alinhamento aos Estados Unidos, o que era ainda mais visível em um contexto de conflito bipolar, e, em menor medida, pela defesa do princípio da não intervenção e da soberania internacional, que indica a obrigação dos Estados de não intervir, direta ou indiretamente, nos assuntos internos de outro Estado com a intenção de afetar ou subordinar sua vontade. Isto porque, em que pese o Brasil ter se posicionado de forma contrária à presença de tropas soviéticas no Irã, as ocupações de territórios feitas pelo Reino Unido na Grécia e pelo Reino Unido e a Holanda na Indonésia, não foram alvos de votos contrários ou críticas abertas do governo brasileiro. Conforme demonstrado por Marianna Albuquerque, nota-se, portanto, que a estratégia de alinhamento sem recompensas da política externa do governo Dutra prevaleceu em relação à defesa do princípio da não intervenção e da soberania internacional, durante a atuação do Brasil em seu primeiro mandato no CSNU (ALBUQUERQUE, 2020).

A análise dos condicionantes domésticos dos posicionamentos do Brasil no CSNU durante o biênio 1946-1947, permite observar que este mandato coincidiu com um período de profundas transformações na política doméstica brasileira:

Após o período de restrições de liberdade do Estado Novo, o anúncio de novas eleições e de uma Assembleia Constituinte levou ao poder o general Eurico Gaspar Dutra, do Partido Social Democrático (PSD). O impacto da Segunda Guerra e o retorno dos oficiais da Força Expedicionária Brasileira (FEB) consolidaram a visão de que a democracia era a chave para a paz, e o governo Vargas perdeu, internamente, algumas de suas bases de sustentação. Com Dutra, veio também uma nova Constituição, eleições e o retorno dos partidos políticos (ALBUQUERQUE, 2020, p.144)

Com efeito, Dutra, que era um presidente pouco familiarizado com essa agenda da política externa, delegou o processo de formulação dos posicionamentos brasileiros no CSNU ao Ministério das Relações Exteriores, enquanto burocracia especializada na condução da agenda. O Itamaraty, por sua vez, sob a influência do chanceler Raul Fernandes e de Osvaldo Aranha, embaixador do Brasil na ONU, adotou uma tendência de alinhamento com os Estados Unidos e de forte perspectiva liberal. Afastando-se da estratégia de inserção internacional baseada em uma equidistância pragmática, que prosperou na política externa brasileira durante o Estado Novo, a nova orientação tinha como objetivo a aproximação com os Estados Unidos e o estabelecimento de vínculo com Ocidente de modo a consolidar a paz mundial, na busca por relações de colaboração com seus aliados próximos às que foram estabelecidas entre os EUA e Europa através do Plano Marshall. Igualmente, buscava-se a amizade e colaboração com todas as nações do continente, evitando confrontações diretas com a Argentina, e fazer oposição aos países identificados como comunistas ou aliados da URSS.

4.2 Biênio 1951-1952

O Brasil assumiu o assento eletivo no Conselho de Segurança para o biênio 1951-1952 em um contexto em que as Nações Unidas refletiram sobre os seus meios de intervenção para a manutenção da paz e da segurança internacionais, com destaque para as medidas a serem tomadas para garantir o fim das hostilidades e proteger o seu pessoal em zonas de conflito com operações de observação da Organização, como na Palestina e Caxemira (HATTO, 2015). Trata-se de um contexto em que as operações de manutenção da paz ainda não existiam em seu formato que ficou conhecido a partir da criação da UNEF I, no Suez, em 1956, mas já existiam em sua forma embrionária de missões de observação das Nações Unidas.

Em seu segundo mandato no biênio 1951 e 1952, a atuação brasileira foi marcada pela convergência de votos com os países ocidentais nos temas de paz e segurança internacionais, mas com uma conduta mais negociada do que o alinhamento incondicional do primeiro mandato. Neste particular, cabe destacar o reconhecimento à liderança política e militar dos Estados Unidos no Comando das Nações Unidas na Coreia, estabelecido após a aprovação da Resolução *Uniting for Peace* pela Assembleia Geral em 1950, sem que esse apoio se consubstanciasse no envolvimento militar direto do Brasil, conforme solicitado pelo governo estadunidense (ALBUQUERQUE, 2020). Igualmente, o Brasil apoiou o estabelecimento de uma comissão de monitoramento do cessar-fogo entre a Índia e o Paquistão nos estados de Jammu e Caxemira, que no ano seguinte evoluiria para a UNMOGIP.

Ao se analisar os condicionantes domésticos dos posicionamentos do Brasil no CSNU durante o biênio 1951-1952, é possível observar uma mudança na postura de total delegação do seu processo de formulação ao MRE observada no período anterior. O segundo governo de Vargas, cujos mandatos presidenciais tiveram como marca o seu interesse pelas relações exteriores do Brasil, representava também uma mudança na coalizão política no governo federal que, ao invés de pensar as relações com os EUA a partir de um alinhamento incondicional, tinha preferência por uma aliança mais negociada, isto é, sem abandonar a expectativa de uma aliança com Washington, tinha preferência pela qualificação desta parceria.

4.3 Biênio 1954-1955

O Brasil assumiu o assento eletivo no Conselho de Segurança em 1954 em um contexto, ainda anterior a criação da primeira força de paz da ONU, mas marcado pela retomada do debate na Organização sobre a convocação de uma conferência de reforma da sua Carta, conforme acordado na Conferência de São Francisco. Igualmente, o momento era marcado pelo crescimento das discussões acerca da adesão de novos membros à ONU e pela continuidade das reflexões sobre os meios de intervenção para garantir fim das hostilidades e proteger o seu pessoal em zonas de conflito com operações de observação das Nações Unidas (HATTO, 2015).

Em seu terceiro mandato no biênio 1954 e 1955, a atuação brasileira na agenda de paz e segurança internacional pautou-se, por um lado, pela defesa, com base no capítulo VIII da Carta da ONU, de que os debates acerca da situação da Guatemala, devido ao golpe de estado

perpetrado contra o presidente Jacobo Arbenz em 1955, com ingerência direta dos Estados Unidos, fossem levados para a apreciação da OEA, conforme previsto na Carta da Organização hemisférica criada em 1948. Por outro lado, o mandato brasileiro caracterizou-se pelo repúdio ao uso da força premeditado e planejado por parte de Israel em território Palestino e pela solicitação de que as partes cooperassem para o estabelecimento de negociações e o fim das hostilidades (ALBUQUERQUE, 2020).

Por fim, cabe destacar que a questão da reforma da Carta das Nações Unidas, voltou a ser tema de apreciação do Conselho de Segurança em 1955, conforme estava previsto na proposta alternativa à Emenda Veloso que foi aprovada em 1945. Vale destacar, no entanto, que apesar de o Brasil ter sido um dos maiores entusiastas desta proposta e ter mantido sua postura voltada à obtenção de um assento permanente em seu Conselho de Segurança, a delegação brasileira votou favoravelmente à resolução que adia por tempo indeterminado a convocação de uma conferência de reforma da Carta das Nações Unidas.

A partir da análise dos condicionantes domésticos dos posicionamentos do Brasil no CSNU durante o biênio 1954–1955, é possível observar forte marca da cultura organizacional do Itamaraty baseada na defesa do princípio da não intervenção e do tratamento regional de disputas e situações que possam ameaçar ou colocar em perigo a paz e a estabilidade regional. Igualmente, os posicionamentos adotados pelo Brasil indicavam mudanças nas coalizões políticas no governo federal e de realinhamento das parcerias no âmbito da política internacional:

A substituição de Vargas por Café Filho e o processo eleitoral que levou à vitória de Juscelino Kubistchek colocavam o país em um momento de instabilidade e de menor capacidade de barganha para direcionar a reforma da ONU ao seu tema prioritário: sua inclusão como membro permanente no CSNU. As circunstâncias internas estavam acompanhadas de uma mudança no nível global, a partir do momento em que as tensões entre EUA e URSS se acirraram, após o governo comunista obter a bomba de hidrogênio e formar o Pacto de Varsóvia (ALBUQUERQUE, 2020, p.153).

4.4 Biênio 1963-1964

O Brasil assumiu o seu quarto mandato para um assento eletivo no Conselho de Segurança em um contexto caracterizado pelo desdobramento de missões de paz, a partir de

resoluções do CSNU, com a concordância das grandes potências e em áreas onde o risco de escalada do conflito levaria a uma confrontação direta entre as superpotências no contexto da Guerra Fria. Essas operações caracterizavam-se por envolver um maior número de soldados, oriundos de Estados-membros que não tinham interesses geopolíticos diretos no conflito em questão, com armas leves, destacados para cumprir tarefas complexas e novas aos olhos da ONU (HATTO, 2015). Naquele biênio, a Organização criou a Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen (UNYOM), em 1963, e a UNFICYP, no Chipre, em 1964, tendo esta última o seu mandato estendido. Além disso, três missões foram encerradas ao longo deste biênio: a UNSF, na Nova Guiné Ocidental em abril de 1963, a UNYOM em setembro de 1964 e a ONUC, no Congo em junho de 1964.

Como membro eletivo do CSNU, o Brasil se posicionou a favor de todas as resoluções estabelecendo novas operações de manutenção da paz e apoiou as resoluções que estendiam o mandato da UNFICYP, no Chipre. Durante o processo de aprovação do mandato que estabeleceu a Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen, em 1963, que não contou com o apoio soviético que se absteve da votação, a delegação brasileira buscou em seu posicionamento, conforme demonstrado na declaração de voto do Embaixador Carvalho Silos, fortalecer as imagens do Secretariado e, conseqüentemente do multilateralismo das Nações Unidas, na agenda de manutenção da paz e da segurança internacional, que estavam bastante impactados pelos desdobramentos da crise do Congo:

A delegação brasileira elogia os passos que foram dados pelo Secretário-Geral para os seguintes objetivos: primeiro, o estudo dos problemas intrínsecos da questão; segundo, a realização de desobrigações; terceiro, a programação de uma operação de observação capaz de garantir uma desobrigação mutuamente aceitável pelas partes envolvidas; quarto, a constituição de seu *modus faciendi*; e finalmente, a apresentação deste plano à consideração do Conselho de Segurança. A resolução que o Conselho de Segurança acaba de aprovar leva em consideração todos os fatos e circunstâncias acima mencionados, resumindo a realidade política da situação em questão, solicitando a medida defendida e patrocinando a desejada desocupação a fim de restaurar a paz na área. A resolução tem ainda o mérito de não estabelecer princípios controversos como um "*cas d'espèce*", fato que beneficia nossa organização em sua situação atual, pois a resolução não julga o passado nem prejudica o futuro, ao mesmo tempo mantendo a confiança dos Estados membros na eficácia das Nações Unidas (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 1039th meeting, 1963, p.5-6, tradução nossa⁵⁶)

⁵⁶ O texto no idioma original é: "The Brazilian delegation commends steps that have been taken by the Secretary General towards the following goals: first, the study of the intrinsic problems of the question; secondly, to bring about disengagements; thirdly, to schedule an observation operation capable of guaranteeing a disengagement

Além disso, o Brasil participou ativamente do processo de negociação da crise do Chipre de 1963–1964 que levou à criação UNFICYP, no Chipre, através da Resolução 186, de 1964, ao qual foi um dos coautores com outros quatro membros não permanentes: Bolívia, Costa do Marfim, Marrocos e Noruega. Vale destacar que esta operação foi aprovada um pouco antes do controverso encerramento da ONU, devido à Crise no Congo, que teve consequências duradouras sobre a doutrina e o financiamento das operações de manutenção da paz das Nações Unidas.

O Brasil foi chamado a tomar parte no processo negociador para a questão cipriota após o Reino Unido e os Estados Unidos recuarem da proposta de criar uma operação militar da OTAN no país, para evitar o envolvimento soviético através da ONU, e aceitarem o desejo do governo local de levar a matéria para apreciação do Conselho de Segurança da Organização. Mais especificamente, o envolvimento brasileiro se deu após o Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Carlos Bernardes, que exercia o mandato de presidente do Conselho de Segurança em fevereiro de 1964, receber um relatório do Secretário Geral, U Thant, informando não ter conseguido chegar a um acordo com os governos do Chipre, Turquia e Grécia para a criação de uma força de paz para garantir o controle de uma zona limítrofe entre o Chipre e a Turquia (JAMES, 2002).

Ao Brasil coube, na redação da minuta da resolução que criava a força de paz, reconciliar, por um lado, a demanda da Turquia, que contava com apoio do Reino Unido e dos EUA, de que a aprovação do documento pelo Conselho de Segurança não poderia ter uma linguagem que lançasse dúvidas sobre a validade do Tratado de Garantias de 1960, que dava um direito de intervenção militar no Chipre ao Reino Unido, Turquia e Grécia, para restaurar a ordem constitucional no caso de alteração. Por outro lado, coube reconciliar o interesse do governo cipriota, apoiado pela Grécia e URSS, de usar a resolução para diluir a validade do Tratado e de dotar a força de paz da ONU de um caráter externo, ao invés de interno, garantindo ao governo do Chipre respaldo internacional contra uma possível invasão turca (JAMES, 2002). Para esta tarefa, o Brasil era apoiado pela Bolívia, Costa do Marfim, Marrocos e Noruega, além

mutually acceptable to the parties primarily concerned; fourthly, to constitute its *modus faciendi*; and finally, to submit this plan to the consideration of the Security Council. The resolution that the Security Council has just approved takes into consideration all the above-mentioned facts and circumstances, summarizing the political reality of the situation in question, requesting the measure advocated and sponsoring the desired disengagement in order to restore peace in the area. The resolution has furthermore the merit of not establishing controversial principles as a “*cas d’espèce*”, a fact that advantages our organization in its present situation, for the resolution neither judges the past nor prejudices the future, at the same timing maintaining the confidence of the Members States in the efficacy of the United Nations”.

da Tchecoslováquia, que retirou o apoio por conta do seu alinhamento com o posicionamento da URSS (JAMES, 2002).

Após algumas semanas de intensas negociações, foi possível atingir uma linguagem consensual que atendia tanto aos interesses do governo cipriota e da Grécia, quanto da Turquia e do Reino Unido, e estabelecer a UNFICYP cujo mandato, por um lado, fazia referência ao governo do Chipre, a função da missão da ONU de preservar a paz e a segurança internacionais, assim como ao compromisso assumido pelos Estados-membros da ONU de se abster do uso ou da ameaça do uso da força contra a integridade territorial, ou independência política de qualquer Estado (JAMES, 2002). Por outro lado, orientava a operação de manutenção da paz para usar o seu melhor esforço para prevenir a recorrência de combates e, se necessário, para contribuir para a preservação da lei e da ordem e para um retorno à normalidade, dando assim um foco mais interno do que externo para a missão (JAMES, 2002).

Por fim, o Brasil ainda conduziu com bastante habilidade a solicitação da União Soviética para que o parágrafo 4 da resolução, referente a composição da força de paz (que deveria ocorrer em consulta com o Reino Unido, Turquia e Grécia), fosse votado em separado, evitando assim qualquer possibilidade de veto. Com efeito, foi possível garantir o apoio da URSS, da França e da Tchecoslováquia para o estabelecimento da força de paz, assim como permitir com que esses países se abstivessem da votação de aprovação do parágrafo 4, marcando seus posicionamentos contrários ao formato de composição das tropas previsto no mandato da missão (JAMES, 2002).

Os debates no Conselho de Segurança durante o biênio 1963-1964, abordaram também alguns temas transversais da agenda de manutenção da paz, como o princípio da não ingerência na crise do Congo, a busca pela solução multilateral para a solução de ameaças a paz e a segurança por meio de mecanismos políticos regionais nas crises do Haiti e do Panamá, e a questão da descolonização da Rodésia e das colônias portuguesas no continente africano. No caso da reclamação do presidente do Haiti em relação à ameaça de agressão ao seu território por parte da República Dominicana, em 1963, e da reclamação do governo do Panamá contra ataques de tropas estadunidenses estacionadas no Canal do Panamá, em 1964, o Brasil se posicionou em ambos os casos a favor da precedência das negociações no âmbito da organização regional para o tratamento da controvérsia, contudo, afirmou que o Conselho de Segurança, deveria manter-se atento à questão (ZIEMATH, 2014).

Nos debates do conselho sobre a descolonização, observa-se que a postura brasileira oscilou entre a defesa do princípio da autodeterminação e a sua relativização. No caso da Rodésia, a posição foi mais contundente e destacou, inclusive, o dever de os britânicos não transferirem poderes para o regime em vigor naquele país, o qual fora escolhido apenas entre a elite branca e ameaçava a paz e a segurança regionais. Por sua vez, o posicionamento do Brasil no caso das colônias portuguesas foi de relativização daquele princípio, optando por pronunciar confiança na evolução do que chamou de política conciliatória de Portugal em relação as suas colônias (ZIEMATH, 2014). Durante os debates sobre a crise do Congo em 1964, logo após o encerramento da ONU, decorrentes de um pedido de verificação feito ao Conselho por vinte e um países afro-asiáticos e a Iugoslávia acerca de uma investida militar, alegadamente feita sob auspícios de auxílio humanitário, por parte de belgas, ingleses e estadunidenses no Congo, a fim de consolidar interesses coloniais belgas, o Brasil demonstrou apoio incontestável à ação ocidental. Este posicionamento refletia o abandono de uma eventual perspectiva de defesa da não ingerência em relação à questão congoleza, em favor da promoção de uma aproximação do novo regime militar às perspectivas de alinhamento político com os EUA (ZIEMATH, 2014).

A análise qualitativa da atuação brasileira na agenda de manutenção da paz do CSNU no biênio 1963–1964, demonstra que em alguns temas, como aqueles vinculados às questões regionais com impacto direto na paz e segurança internacionais, o Brasil indicava continuidade de postura de defesa da precedência dos arranjos regionais. Já em outros temas, como em questões relativas à descolonização, o princípio de autodeterminação dos povos e da soberania, observa-se maior relativização de princípios que a burocracia do Itamaraty considera ser inerentes tradição diplomática brasileira, quando isso colocasse em risco interesses relativos às relações bilaterais e estratégicas que o Brasil mantinha com algumas potências coloniais.

Ao se analisar os condicionantes domésticos dos posicionamentos do Brasil no CSNU durante o biênio 1963–1964, é possível observar que, em 1963, este foi fortemente influenciado pelas profundas transformações na sua política doméstica que ocorreram naquele período:

O ano de 1963 foi marcado pela renúncia do presidente Jânio Quadros e pela ascensão de Joao Goulart ao poder [...] a chegada de Goulart ao poder foi acompanhada de uma modificação no sistema político brasileiro: em uma tentativa de diluir o poder do presidente e aumentar a força do Legislativo, o Brasil passou a ser um regime parlamentarista por um breve período, até que um plebiscito realizado em 1963 confirmou a preferência dos brasileiros pelo sistema presidencial (ALBUQUERQUE, 2020, p.155)

Como resultado das tentativas de diluição do poder presidencial, o processo de formulação dos posicionamentos brasileiros no CSNU foi fortemente concentrado nas mãos do Ministério das Relações Exteriores que, sob a liderança do chanceler João Augusto de Araújo Castro, operava sob a lógica do paradigma da política externa independente, caracterizada pela promoção do desarmamento, do desenvolvimento e da descolonização, como elementos essenciais para a garantia de uma inserção mais autônoma do Brasil no sistema internacional. Com efeito, os posicionamentos brasileiros no CSNU durante aquele biênio indicavam a vinculação às demandas por desenvolvimento, desarmamento e descolonização, afastando-o das posições de alinhamento com os Estados Unidos características de mandatos anteriores, e aproximando o Brasil de posições que eram tomadas pelos Estados do Sul, em especial pelos membros do Movimento de Países Não Alinhados.

Entretanto, novas mudanças ocorridas no contexto doméstico brasileiro em função do golpe civil militar, alteraram profundamente os posicionamentos brasileiros durante o ano de 1964 no Conselho de Segurança da ONU. Buscando se afastar do paradigma da política externa independente que marcou a primeira metade da década de 1960, o governo do general Castelo Branco buscou retornar ao paradigma do alinhamento com os Estados Unidos e da aversão total às posições soviéticas. Deve-se destacar, no entanto, que o Brasil não voltou aos patamares de alinhamento incondicional com os EUA, pois houve discordância em votações entre o Brasil e os EUA no ano de 1964 (UZIEL, 2015).

4.5 Biênio 1967-1968

O Brasil assumiu o assento eletivo no Conselho de Segurança em 1967 em um contexto de desaceleração significativa nas atividades de manutenção da paz da ONU devido ao insucesso das operações desdobradas no Congo e no Suez e às tensões entre os Estados Unidos e o Reino Unido contra França e União Soviética em 1964 e 1965, que resultaram em uma crise financeira sem precedentes para a ONU. Com efeito, naquele biênio o CSNU não criou nenhuma operação de manutenção da paz, e se limitou a renovar o mandato da UNFICYP, no Chipre, e a encerrar o mandato da UNEF I, no Egito, em junho de 1967.

Devido ao esquecimento que as operações de manutenção da paz foram relegadas a partir de 1967 na agenda da ONU e ao deslocamento do debate sobre a sua crise financeira do

Conselho de Segurança para o Comitê Especial da Assembleia Geral, criado em 1965, a atuação brasileira nesta temática ao longo do biênio 1967–1968 se resumiu ao apoio às resoluções que estendiam o mandato da UNFICYP, no Chipre. Vale destacar que esta foi a única operação que conseguiu sobreviver à crise da manutenção da paz da ONU iniciada em 1964. Isto porque, a UNFICYP tinha à época um formato de financiamento original, sendo a única missão não financiada pelo sistema tradicional de cotas-parte, mas pelos governos que contribuíam com tropas e por contribuições voluntárias, para cobrir os custos operacionais.

Em temas transversais da agenda de manutenção da paz, o Brasil se posicionou favoravelmente à adesão de novos Estados-membros recém independentes na ONU, como o Iêmen e a Guiné Equatorial, à inviolabilidade da integridade territorial durante os processos de descolonização na África, com destaque para a República Democrática do Congo (RDC), à atenção ao princípio de não-intervenção, nos casos da interferência da África do Sul no território da atual Namíbia e da ingerência soviética na Tchecoslováquia. Entretanto, nota-se que alguns desses princípios foram matizados quando colocaram em risco interesses diretos de aliados estratégicos do Brasil, como no caso do posicionamento brasileiro contrário à condenação de Israel pelos atos de agressão e pela ocupação de territórios Península do Sinai, a Faixa de Gaza, a Cisjordânia, Jerusalém e as Colinas de Golã, em favor de uma proposta vaga baseada no entendimento de que a ocupação resultara do Estado de guerra existente na região (ALBUQUERQUE, 2020; ZIEMATH, 2014).

A análise qualitativa da política brasileira de manutenção da paz em seu mandato eletivo do CSNU no biênio 1967–1968, demonstra que o Brasil, diante de um cenário de maior convergência entre os membros do Conselho, buscou ter uma postura mais colaborativa. Nesse sentido, apoiou as propostas acordadas visando evitar com que se retomasse a dinâmica de vetos entre os membros permanentes que bloqueou o trabalho do órgão em períodos anteriores. De igual modo, o Brasil assumiu posições mais autônomas nos debates do órgão em temas de paz e segurança internacionais. Contudo, a análise pormenorizada dos fatos mostra que, muitas vezes, cálculos diplomáticos diante de oposições de grandes potências continuavam a servir de fonte explicativa mais adequada para entender motivações conjunturais de posicionamentos que não necessariamente condizem com o que a burocracia diplomática considera ser os princípios tradicionais das estratégias de inserção internacional do país.

A análise dos condicionantes domésticos dos posicionamentos do Brasil no CSNU durante o biênio 1967–1968, permite observar que este foi fortemente influenciado pela delegação do seu processo de formulação ao Ministério das Relações Exteriores durante o

governo Costa e Silva. O Itamaraty, sob a influência do chanceler Magalhaes Pinto, adotou uma estratégia de inserção no CSNU marcada pela reafirmação da tese segundo a qual as assimetrias militares e o congelamento do poder mundial por parte das Organizações multilaterais, reforçavam as assimetrias Norte-Sul no sistema internacional. Com efeito, a nova orientação baseava-se no conceito da diplomacia da prosperidade, segundo a qual a inserção externa do Brasil deveria servir apenas a ampliação da dimensão do poder nacional, ao seu fortalecimento e ao desenvolvimento econômico. Essa nova orientação, no entanto, era acompanhada de uma abordagem conservadora em relação à agenda de descolonização e de luta contra a discriminação racial.

4.6 Biênio 1988-1989

O Brasil assumiu o assento eletivo no Conselho de Segurança em 1988 em um contexto de diminuição gradual das tensões da Guerra Fria, de desbloqueio da capacidade decisória do Conselho de Segurança e de retomada da utilização das missões de manutenção da paz como instrumento preferencial de ação coletiva do multilateralismo da ONU, após as mudanças promovidas na política soviética para a Organização pelo governo de Mikhail Gorbachev. Naquele biênio, a ONU criou cinco novas operações: a Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão (UNGOMAP), na fronteira entre os países, em 1988, o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Irã e Iraque (UNIIMOG), na fronteira entre os países, em 1988, UNAVEM I, em Angola, em 1989, o Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição (UNTAG), em 1989, e ONUCA, na América Central, em 1989. Igualmente, os mandatos da UNIFIL, no Líbano, da Força das Nações Unidas de Observação da Separação (UNDOF), nas colinas de Golã, e da UNFICYP, no Chipre, foram renovados ao longo do biênio.

Em seu mandato eletivo do CSNU, o Brasil votou favoravelmente em todas as resoluções que criaram novas operações de manutenção da paz e apoiou todas as resoluções que renovaram os mandatos regulares de missões que já estavam em andamento. Nos debates sobre a independência da Namíbia em relação à África do Sul que culminaram na criação da operação de manutenção da paz no país, o Brasil conferiu seu apoio às soluções negociadas que estavam em curso na época, entre representantes locais, angolanos e sul-africanos, bem como

reafirmou o apoio à emancipação do território namibiano, a retirada das tropas sul-africanas e a convocação de eleições para uma assembleia constituinte (ZIEMATH, 2014).

No tocante à questão Irã-Iraque, o Brasil, que ocupou a presidência rotativa do Conselho em julho de 1988, teve protagonismo na coordenação dos entendimentos que resultaram na aprovação unânime da Resolução 616 após a derrubada de um avião civil iraniano por mísseis lançados por um navio de guerra estadunidense (ALBUQUERQUE, 2020; ZIEMATH, 2014). Vale destacar que este documento, que logrou ser aprovado por consenso entre os 15 membros do órgão e que contou com o apoio do governo de Teerã, cumpriu um papel importante ao abrir o caminho para a implementação da Resolução 598, de 1987, que visava o cessar-fogo na guerra com o Iraque, permitindo, entre outras medidas, a aprovação da Resolução 619 de 1988 que criava da UNIIMOG na fronteira entre o Irã e o Iraque (ZIEMATH, 2014).

No caso do Afeganistão, o Brasil foi responsável por trazer o tema do monitoramento e implementação dos Acordos de Genebra negociados entre o este e o Paquistão, sob a supervisão dos EUA e da URSS, e dispunham sobre temas diversos relacionados à presença soviética no território afegão, como o retorno de refugiados afegãos estabelecidos no país vizinho e o calendário de retirada de tropas soviéticas do país. Com efeito, foi aprovada a Resolução 622 de 1988 que criava UNGOMAP, na fronteira entre o Paquistão e no Afeganistão. Conforme demonstrado por Gustavo Ziemath:

Devido à insistência brasileira e de alguns outros países, a questão foi trazida para debate nas reuniões do Conselho e foi objeto de resolução, tornando de conhecimento público as vagas obrigações do Secretário-Geral relativas à prestação de informações ao Conselho. O objetivo dos membros permanentes era evitar o máximo possível os debates públicos que pudessem tornar mais difíceis a negociação e a implementação de acordos assinados à margem do sistema de segurança coletiva da ONU. (BATISTA, 1993, p. 89). Nesse contexto, o objetivo brasileiro permanecia – como já observado nas participações anteriores do Brasil no órgão - justamente oposto: reforçar ao máximo o mecanismo multilateral onusiano de solução de conflitos, uma vez que ele garantia maior poder de participação para potências médias e reforçava a legitimidade das decisões (ZIEMATH, 2014, p.95).

Em relação aos debates do Conselho sobre os conflitos armados na América Central, o Brasil, apesar de não ter assumido o protagonismo demonstrado em mandatos anteriores para temas do seu continente, manteve seu entendimento de que o Conselho de Segurança, como órgão central para a manutenção da paz e da segurança internacionais, deveria atuar de forma complementar aos mecanismos regionais. Com efeito, o Brasil concorreu para a aprovação da Resolução 637, de 1989, que legitimava o Acordo de paz assinado pela Nicarágua, Costa Rica,

El Salvador, Honduras e Guatemala, com vistas a estabelecer uma solução duradoura para a região, e para a aprovação da Resolução 644, de 1989, que, a pedido dos presidentes dos 5 países, estabelecia, com o apoio do Secretário Geral da OEA, um Grupo de observadores das Nações Unidas na América Central, para auxiliar na verificação do cumprimento dos acordos de desmobilização militar (ALBUQUERQUE, 2020; ZIEMATH, 2014).

Os debates no Conselho de Segurança abordaram, durante o mandato brasileiro, também abordaram um relevante tema transversal da agenda de manutenção da paz: a inclusão do tráfico de drogas como ameaça à paz e segurança internacionais. Neste particular:

O Reino Unido tentou trazer para a agenda do CSNU o tema do narcotráfico, alegando ser questão passível de intervenção da ONU, já que ameaçava a paz e a segurança globais. A posição do Brasil foi de reticência, na medida em que temia que sua inclusão na agenda do CSNU significasse uma ampliação - excessiva e sem consulta prévia aos Estados-membro - do poder jurisdicional do órgão. Ademais, o tratamento de tal tema do modo como preconizavam os britânicos poderia fazer com que o CSNU passasse a legitimar um direito de ingerência supranacional que ia de encontro ao princípio da não intervenção, consagrado na própria carta da ONU. Com o apoio brasileiro, o tema acabou sendo levado para a Assembleia Geral, por ser o órgão mais competente para recomendar princípios, dado ser de representatividade universal (ZIEMATH, 2014, p.96)

O Brasil mantinha, assim, o seu posicionamento tradicional de privilegiar a Assembleia Geral das Nações Unidas como fórum mais representativo para tratar de temas de paz e segurança internacionais e evitava assim, a ampliação do escopo dos mandatos das operações de manutenção da paz para ações de combate ao narcotráfico.

A análise da atuação brasileira na agenda de manutenção da paz no CSNU durante o biênio 1988–1989, demonstra que os posicionamentos do Brasil foram fortemente influenciados pelo processo de redemocratização que estava em curso no país. Neste particular, o Itamaraty mantinha forte incidência sobre o processo de formulação da política externa brasileira e passava a orientá-la por uma estratégica renovação de credenciais marcado por um comportamento assertivo em debates dos quais buscava se esquivar no período autoritário e a favor da reestruturação das estâncias decisórias da ONU, de modo a torná-las mais representativas da nova distribuição de poder mundial. Entretanto, a sua condição conjuntural de quase duas décadas distante do órgão ainda limitava os posicionamentos do Brasil aos temas regionais em função da sua pequena contribuição concreta para a agenda de manutenção da paz.

4.7 Biênio 1993-1994

O Brasil assumiu o assento eletivo no Conselho de Segurança em 1993 em um contexto de expansão do processo de securitização das agendas temáticas do órgão que levou a um aumento sem precedentes das operações de manutenção da paz e a reconsideração por parte do Conselho de Segurança dos tipos de conflito que poderiam ser objeto de sua atenção e ação coletiva. Naquele biênio, o CSNU estabeleceu oito novas operações: Segunda Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM II), em 1993, UNOMUR, na fronteira entre Uganda e Ruanda, em 1993, Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG), em 1993, Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL), em 1993, Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), em 1993, Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR), em 1993, Grupo de Observação das Nações Unidas na Faixa de Aouzou (UNASOG), no Chade, em 1994, e Missão de Observadores das Nações Unidas no Tajiquistão (UNMOT), em 1994. Além disso, o CSNU renovou os mandatos da UNIFIL, no Líbano, da UNAVEM, em Angola, da UNPROFOR na Iugoslávia, da UNOSOM, na Somália, da UNOMIL, na Libéria, e da UNMIH, no Haiti. Igualmente, reformulou os mandatos da Missão de Observação das Nações Unidas para o Iraque e Kuwait (UNIKOM), na fronteira entre os países, e da UNOSOM. Por fim, foram encerradas naquele biênio a UNTAC, no Camboja, a UNOSOM, na Somália e a ONUMOZ, em Moçambique.

Ao longo deste mandato, o Brasil foi a favor da aprovação de todas as propostas de criação novas operações de manutenção da paz, mas não da renovação dos mandatos regulares de algumas missões que já estavam em andamento ou de certas resoluções referentes à agenda de manutenção da paz. Sem se posicionar de forma contrária, a delegação brasileira usou o instrumento da abstenção seguido da justificativa de voto para marcar posição discordante da maioria dos membros do Conselho de Segurança, sem buscar impedir a aprovação da proposta de encaminhamento apresentada, em 4 oportunidades no tratamento da crise haitiana e em 1 vez para a crise no Ruanda. Igualmente, merece destaque o voto favorável do Brasil nas resoluções sobre o Haiti, a guerra civil na Somália, a dissolução da ex-Iugoslávia e as guerras étnicas nos Balcãs, e a demarcação de fronteiras pós-conflito entre o Iraque e Kuwait, seguidos de uma argumentação baseada na excepcionalidade das situações vivenciadas naqueles países. Por fim, o país não apenas votou a favor da questão de Moçambique e Angola nos debates do

Conselho de Segurança, mas também buscou se posicionar de forma mais efetiva quando esses temas eram levados para a agenda.

Em relação ao Haiti, o objetivo traçado pela diplomacia brasileira foi evitar com que se abrisse um perigoso precedente para o envolvimento das Nações Unidas em uma situação de crise interna de um país americano (CÂMARA, 1998). Nesse sentido, o representante Brasil condicionou o seu voto a favor da Resolução 841, de 16 de junho de 1993, que aprovou a universalização e a obrigatoriedade das sanções recomendadas pela OEA ao país caribenho, conforme solicitado por Aristide, à inserção no documento de uma menção ao caráter de excepcionalidade da crise haitiana (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3238th meeting, 1993). Além disso, a delegação brasileira buscou evitar, tanto a adoção de um bloqueio naval contra o Haiti, conforme proposto pelos EUA e pelo Grupos de Amigos, quanto que se introduzissem fórmulas que aproximassem a linha de ação do Conselho das decisões tomadas no nível regional (CÂMARA, 1998).

Do mesmo modo, conforme o processo de solução pacífica da crise haitiana experimentou avanços a partir da assinatura do Acordo da Ilha dos Governadores e do Pacto de Nova Iorque, no final de julho de 1993, a delegação brasileira no Conselho de Segurança da ONU votou favoravelmente as resoluções 861, de 27 de agosto de 1993, e 862, de 31 de agosto daquele mesmo ano. Enquanto a primeira suspendeu as sanções contra o Haiti impostas pelo CSNU em junho do mesmo ano. A segunda autorizou a ida de uma equipe especializada de militares e policiais da ONU responsáveis por avaliar as condições locais para preparar o envio de uma operação de manutenção de paz das Nações Unidas, conforme previsto no Acordo da Ilha dos Governadores. Além disso, o governo brasileiro votou a favor da resolução 867, de 23 de setembro de 1993, responsável pela criação da Missão das Nações Unidas para o Haiti com o mandato de colaborar nos projetos de treinamento da força policial e de modernização do Exército. A justificativa para o voto favorável foi de que as medidas já estavam previstas no referido acordo e responderam a uma solicitação do governo constitucional haitiano que pediu assistência para o estabelecimento de uma nova polícia e para a modernização das forças armadas haitianas (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3282th meeting, 1993).

Entretanto, a partir de setembro de 1993, o processo de implementação do Acordo da Ilha dos Governadores experimentou alguns retrocessos devido ao aumento da violência política no Haiti, cujo ápice foi o impedimento do desembarque em Porto Príncipe do navio que levava os efetivos militares e policiais da UNMIH, em 11 de outubro daquele ano. Em resposta

a nova reviravolta na situação política haitiana, o governo brasileiro decidiu aderir ao nível mais rigoroso de sanções impostas pelo conselho e votou favorável a resolução 873 de 13 de outubro de 1993, que reimpôs e fez mandatórias as sanções econômico-comerciais impostas aos golpistas. A justificativa mobilizada pela diplomacia brasileira era a de que o quadro haitiano era de especial gravidade com graves consequências para a continuidade da implementação dos acordos firmados (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3291th meeting, 1993).

Assim também, o Brasil, alegando que o Conselho de Segurança se deparava com a necessidade de enfrentar uma situação única e excepcional com medidas da mesma natureza, votou a favor da resolução 875 de 16 de outubro de 1993 que instituiu o mecanismo anteriormente rejeitado pela diplomacia brasileira, do bloqueio naval ao Haiti. Para o representante brasileiro, o pedido de Aristide foi o elemento considerado indispensável para justificar este curso de ação que teria o objetivo único e exclusivo de assegurar o respeito às sanções relativas a petróleo e armamentos contidas nas resoluções 841 e 873, ambas de 1993. Durante a justificativa do voto no CSNU, o embaixador Ronaldo Sardenberg afirmou que “decidiu apoiar a resolução hoje aprovada, no entendimento de que não constitui e não constituirá precedente para o trabalho futuro das Nações Unidas” (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3293th meeting, 1993, p.23-24, tradução nossa⁵⁷). Além disso, a adesão do Brasil as sanções do Conselho de Segurança foram reiteradas na Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, ocorrida entre os dias 15 e 16 de outubro de 1993, em Santiago do Chile, que lançou uma declaração específica sobre a crise haitiana, na qual os signatários, além de demonstrarem sua séria preocupação pelo não cumprimento do Acordo da Ilha dos Governadores, manifestaram seu apoio as medidas adotadas pela OEA e pela ONU (CÂMARA, 1998).

Ao longo do segundo ano do seu mandato eletivo, o Brasil ainda se manteve vinculado aos esforços multilaterais do Conselho de Segurança para garantir a volta de Aristide, e por isso, votou a favor das resoluções 905, de 23 de março de 1994, e 933, de 30 de junho daquele mesmo ano, que estendiam o mandato da UNMIH. Da mesma maneira, votou a favor da resolução 917, de 6 de maio de 1994, que impôs um embargo total do comércio de mercadorias com o Haiti no modelo estabelecido pela OEA e definiu a extensão das sanções até que Aristide, o presidente legitimamente eleito do Haiti, retornasse ao país e ao seu cargo.

⁵⁷ O texto no idioma original é: “Brazil decided to lend its support to the resolution adopted today, on the understanding that it does not and will not constitute a precedent for the work of the United Nations”.

Entretanto, a partir de maio de 1994, houve um significativo retrocesso do quadro político haitiano, cujo ponto mais alto foi a expulsão da MICIVIH do território haitiano pelas autoridades de facto do Haiti. Em resposta, iniciou-se entre os membros do Conselho um debate sobre a necessidade de se formular uma proposta de intervenção militar no Haiti. Esta foi mais tarde apresentada e votada no órgão sob a forma da Resolução 940, de 31 de julho de 1994. A resolução autorizou os membros do CSNU a formarem uma força multinacional e lançarem mão de todos os meios necessários para assegurar a implementação do Acordo da Ilha de Governados.

Durante a votação da Resolução 940, de 31 de julho de 1994, o governo brasileiro, assim como o chinês, decidiu por se abster da votação. Segundo esclareceu o representante brasileiro, o embaixador Ronaldo Sardenberg, quando de sua declaração de voto perante o Conselho (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3413th meeting, 1994), no entendimento do Brasil, a crise haitiana do início dos anos 1990 possui um caráter excepcional e, portanto, incomparável à outras situações de ameaça à paz e à segurança internacional. Era necessário, por um lado, atentar para o fato que a paz nas Américas é mantida pela observância dos princípios de não-intervenção e solução pacífica de controvérsias e, por outro lado, era preciso respeitar tanto a solidariedade democrática, quanto à soberania e independência dos Estados da região para se alcançar uma solução para a crise.

Nesse sentido, o Brasil entendia que a resolução não era feliz na invocação dos critérios e na escolha dos meios que elege para lograr o objetivo de restaurar a democracia e o governo eleito. Para o representante brasileiro, diante da situação haitiana, a ação mais adequada seria a expansão do atual mandato da UNMIH, para dar pleno cumprimento ao mandato, entretanto essa opção foi em sua avaliação descartada de forma precipitada, pois requereria tempo adicional para sua constituição. Ele ressalta também que esse tempo adicional era necessário para que as sanções pudessem alcançar seu efeito pretendido e, assim se buscava chegar a uma ação mais sólida, de forma gradual, e com a utilização dos meios dissuasórios disponíveis.

Além disso, ele argumentou que as dificuldades que se colocavam para o Brasil em se associar a uma decisão do gênero não se deviam, apenas, aos seus princípios constitucionais ou à sua tradicional orientação não intervencionista. Elas se deviam também ao interesse brasileiro, como um dos dois únicos representantes latino-americanos no Conselho de Segurança e Secretário do Grupo do Rio, de levar em conta as opiniões dos demais países da região, que não haviam formado um consenso sobre a proposta de aplicação concreta do capítulo VII com

relação a um vizinho do hemisfério americano, o que constitui questão de grande gravidade para os países da região.

Na percepção de Sardenberg, a proposta apresenta uma modificação da intenção inicial de se estabelecer uma missão para auxiliar na recuperação do Haiti após a saída do governo de fato que foi substituída por uma força internacional destinada a intervir no Haiti. Ele afirma que em face dessa mudança abrupta, o Brasil teria agora sérias dificuldades com a resolução proposta, especialmente, por seu parágrafo operativo empregar linguagem semelhante à utilizada na resolução relativa à Guerra do Golfo, que provocou, à época, a mais enérgica reação da Comunidade Internacional.

Na parte final de seu discurso, o representante brasileiro assinalou que a decisão sobre a resolução apresentava uma falta de tempo de reflexão sobre os desdobramentos e as implicações tanto para a população haitiana quanto para a comunidade internacional, e que a defesa da democracia não devia incluir o uso da força. Em conclusão, afirmou que ao formular seu voto de abstenção, o governo brasileiro agia com seu pensamento voltado para o povo haitiano. Para ele, a resposta da comunidade internacional à violência no Haiti não poderia ser geradora de mais violência.

Além disso, durante a sessão do Conselho, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim também apresentou um pronunciamento (BRASIL, 1994) no qual reiterou o apoio brasileiro à restauração da democracia no Haiti, com total respeito à sua soberania e de acordo com os princípios da não-intervenção e da autodeterminação. Além disso, o chanceler afirmou que qualquer ação por parte da comunidade internacional com relação à crise haitiana deveria estar de acordo com a Carta da ONU e da OEA, especialmente no que se refere ao princípio básico da não intervenção. Por último, Amorim expressou a preocupação do governo brasileiro com o fato de forças militares estrangeiras serem deslocadas para o território de um país latino-americano, caracterizando este fato como inquietante (BRASIL, 1994).

Em 29 de setembro de 1994, a delegação brasileira se absteve da votação da Resolução 944 do Conselho de Segurança da ONU. A delegação russa também se absteve dessa votação. Esta decidiu pela anulação das medidas relativas às Resoluções 841 (1993), 873 (1993), 917 (1994) às 00:01 horas do dia seguinte ao regresso ao Haiti do presidente Jean-Bertrand Aristide. Durante a justificativa do voto do Brasil, o embaixador Sardenberg esclareceu que a posição do país é de apoio ao objetivo de acabar com o regime de sanções impostos contra as autoridades de facto, assim que o presidente Aristide seja reintegrado. Entretanto, ele afirmou que o governo

brasileiro não estava em condições de apoiar o projeto da Resolução 944 do Conselho e que, portanto, atuar de outra forma não seria congruente com a conhecida posição adotada pelo Brasil em ocasiões anteriores, especialmente, no que se refere ao respeito do princípio de não-intervenção.

A opção brasileira pelo voto de abstenção permaneceu durante a votação das resoluções 948 de 15 de outubro de 1994, que aprovou o término das sanções devido ao retorno de Aristide a presidência do Haiti, e 964, de 29 de novembro de 1994, que autorizava o fortalecimento de uma equipe avançada da UNMIH. No primeiro caso, o Brasil foi o único Estado-membro do Conselho a se abster. De acordo com o representante do país no Conselho, o embaixador Ronaldo Sardenberg, esta resultou do fato que o projeto da continha conceitos que eram incongruentes com a posição adotada pelo seu governo durante a votação da Resolução 940. No segundo caso, a abstenção brasileira foi acompanhada da Rússia. Segundo expressou o embaixador Ronaldo Sardenberg na ocasião da declaração do voto do Brasil:

Ao mesmo tempo em que nos somamos ao objetivo de avançar o processo de desdobramento futuro da Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), assim que a situação da segurança no Haiti o permita, minha delegação apresenta preocupações com relação aos termos sobre os quais tais medidas vêm sendo tomadas pelo Conselho. Ainda que tenhamos apoiado a resolução objetiva e processual que expande a equipe avançada da UNMIH, sem entrar em questões de natureza política, a proposta de resolução aqui discutida contém elementos sobre os quais minha delegação apresentou reservas em ocasiões anteriores. Visto que não podemos permitir a aprovação retroativa das medidas que autorizam o uso de todos os meios necessários na nossa região, nossa posição se mantém a mesma. Portanto, o Brasil abster-se-á da votação (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3470th meeting, 1994, p. 3, tradução nossa⁵⁸)

No que se refere à crise no Ruanda, o Brasil votou a favor da Resolução 846, de 1993, que criava a UNOMUR para monitorar a fronteira daquele país com Uganda e verificar que nenhuma assistência militar estava sendo fornecida através dela. Igualmente, votou a favor da Resolução 872, de 1993, que criava a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda para supervisionar a implementação do Acordo de já est. Destaca-se, no entanto, que na declaração do voto brasileiro, o Embaixador Ronaldo Sardenberg, que também ocupava a

⁵⁸ O texto no idioma original é: “While concurring with the objective of advancing the process of future deployment of the United Nations Mission in Haiti (UNMIH) as soon as the security situation in Haiti permits, my delegation expresses concern at the terms under which this measure is being taken by the Council. While we could have supported an objective, procedural resolution expanding the advance team of UNMIH, without entering into considerations of a political nature, the draft resolution before us still contains elements over which my delegation has expressed reservations on all prior occasions. Since we cannot allow for a retroactive endorsement of provisions authorizing recourse to all necessary means in our region, our concerns remain unchanged. Therefore, Brazil will abstain in the vote”.

presidência rotativa do Conselho de Segurança, fez questão de destacar o respeito ao princípio do consenso entre as partes na criação da missão, assim como o caráter objetivo e realista do mandato aprovado:

As duas partes ruandesas concordaram em pedir a ajuda de uma força internacional neutra, a ser destacada para o Ruanda. O Governo brasileiro está convicto de que a presença naquele país de tropas neutras com base em um mandato estabelecido multilateralmente poderia de fato ajudar, contribuindo para uma maior segurança, especialmente na cidade de Kigali, monitorando o cessar-fogo e promovendo o cumprimento com as disposições do Acordo de Paz. O Brasil, portanto, apoia a proposta de enviar a Ruanda uma missão de manutenção da paz, proposta pelo Secretário-Geral. O mandato da missão consta da resolução que acabamos de aprovar. É claro e realista. Tem, acreditamos, os elementos necessários para o sucesso (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3288th meeting, 1993, p. 28, tradução nossa⁵⁹).

Entretanto, a delegação brasileira se absteve da votação da Resolução 929, de 1994, proposta pela França, que visava incluir prerrogativas baseadas no capítulo VII da Carta da ONU para ações relacionadas à catástrofe humanitária no mandato da UNAMIR. A Abstenção brasileira foi acompanhada pela China, Nova Zelândia, Nigéria e Paquistão, o que configurou uma quantidade de abstenções pouco comum para o padrão de resoluções aprovadas por consenso que vinha se consolidando desde o final da Guerra Fria. Em sua declaração de voto, o Embaixador Ronaldo Sardenberg enfatizou o caráter excepcional da situação, mas questionou a eficiência da inclusão de prerrogativas baseadas no capítulo VII para ações relacionadas à catástrofe humanitária no mandato da UNAMIR:

Em relação a essa questão, meu governo, para além de problemas de natureza política relacionados com a implementação da missão, tem sérias dúvidas sobre o provável impacto na Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda (UNAMIR), considerando a atual conjuntura. Como princípio, o Brasil vem repetidamente sustentando que o Conselho deve evitar ao máximo invocar os poderes extraordinários conferidos pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Dessa forma, nos espanta que o Conselho de Segurança tenha evitado colocar o mandato humanitário da UNAMIR nos termos deste capítulo. Nós também estamos conscientes das dificuldades de manter operações de *peacekeeping* e de *peaceenforcement* separada e simultâneas no mesmo país

⁵⁹ O texto no idioma original é: “The two Rwandese parties agreed to call for the assistance of a neutral international force, to be deployed in Rwanda. The Brazilian Government is convinced that the presence in that country of neutral troops on the basis of a multilaterally established mandate could indeed be of assistance by contributing to greater security, especially in the city of Kigali, by monitoring the cease-fire and by promoting compliance with the provisions of the Peace Agreement. Brazil therefore supports the proposal of sending to Rwanda a peace-keeping mission, as proposed by the Secretary-General. The mandate of the mission is set out in the resolution we have just adopted. It is clear and it is realistic. It has, we believe, the elements necessary for success”.

(SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3392th meeting, 1994, p. 3, tradução nossa⁶⁰).

Igualmente, o Embaixador Ronaldo Sardenberg destacou que o novo mandato da UNAMIR não atentava para o respeito ao princípio do consenso entre as partes da agenda de manutenção da paz, apresentava um caráter pouco objetivo e realista e não dialogava com os principais países contribuintes com tropas para as operações de manutenção da paz da ONU:

Minha delegação tomou nota do fato de que um dos partidos ruandeses fizeram sua oposição à missão proposta. Além disso, a proposta missão, no presente conjunto de circunstâncias, pode obscurecer o ambiente de apoio e cooperação muito necessário que permitiria à UNAMIR cumprir seu mandato em uma maneira bem-sucedida. A operação geral da UNAMIR poderia em última análise, ser prejudicada. Meu governo também tem aprendido com preocupação que alguns países que tinham anunciado anteriormente sua intenção de fazer tropas disponíveis para a UNAMIR são, à luz dos eventos presentes, tendo dúvidas e revisando suas ofertas (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3392th meeting, 1994, p. 3, tradução nossa⁶¹).

No tocante à guerra civil na Somália, o Brasil manteve sua postura construtiva em relação às potências ocidentais e votou favoravelmente às cinco resoluções com base no Capítulo VII que foram aprovadas para estender o mandato da UNOSOM, criar a UNOSOM II e promover a investigação dos ataques realizados contra tropas e estruturas da ONU no país. Entretanto, durante a votação da Resolução 814, de 1993, o Embaixador Ronaldo Sardenberg enfatizou, na declaração do voto brasileiro, o caráter excepcional da situação vivenciada na Somália:

Ao adotar por unanimidade a resolução de hoje, o Conselho de Segurança está dando mais um passo importante para lidar com a situação complexa e única que ainda prevalece na Somália. A razão fundamental pela qual as Nações Unidas estão sendo chamadas a desempenhar um papel mais robusto na Somália é a inexistência temporária de um governo nesse Estado-Membro, uma vez que as

⁶⁰ O texto no idioma original é: “On the question before us, my Government, aside from problems of a political nature related to the implementation of the mission, has serious doubts as regards its likely impact on the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), considering the present political environment. As a principle, Brazil has repeatedly maintained that the Council should do its utmost to avoid invoking the extraordinary powers conferred upon it by Chapter VII of the United Nations Charter. In this connection, it strikes us that the Security Council has avoided placing the humanitarian mandate given to UNAMIR under that Chapter. We are also keenly aware of the difficulty of maintaining simultaneous but separate peace-keeping and peace-enforcement operations in the same country”.

⁶¹ O texto no idioma original é: “My delegation has taken note of the fact that one of the Rwandese parties has made its opposition to the proposed mission fully known. In addition, the proposed mission, in the present set of circumstances, may cloud the much-needed environment of support and cooperation that would enable UNAMIR to discharge its mandate in a successful manner. UNAMIR’s overall operation could ultimately be jeopardized. My Government has also learned with preoccupation that some countries that had previously announced their intention of making troops available to UNAMIR are, in the light of present events, having second thoughts and reviewing their offers”.

instituições nacionais e regionais da Somália e as administrações civis praticamente entraram em colapso. O mandato complexo e abrangente contido na resolução que adotamos é, portanto, uma medida necessária e apropriada tomada pelo Conselho de Segurança com vistas a restaurar a normalidade na Somália em uma data próxima (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3188th meeting, 1993, p. 24-25, tradução nossa⁶²).

Igualmente, o Representante Permanente do Brasil louvou a cooperação as Nações Unidas com as organizações regionais africanas e outras organizações internacionais, assim como o papel desempenhado pela *Unified Task Force*, força multinacional das Nações Unidas desdobrada na Somália, sob comando dos Estados Unidos, para criar um ambiente protegido a fim de conduzir operações humanitárias ao sul do país:

Louvamos a cooperação de organizações regionais e outras organizações, como a Organização da Unidade Africana, a Liga dos Estados Árabes, a Organização da Conferência Islâmica e o Movimento dos Não-Alinhados com os esforços das Nações Unidas (...) Também expressamos nosso agradecimento por o papel significativo desempenhado pela Força-Tarefa Unificada com vistas ao estabelecimento de um ambiente seguro para as operações de ajuda humanitária na Somália. Os esforços convergentes e coordenados de todas as organizações com as Nações Unidas em uma operação de escala sem precedentes ressaltam as possibilidades de parceria construtiva e compartilhamento de tarefas que podem existir quando a comunidade internacional está pronta para mostrar solidariedade e compromisso político (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3188th meeting, 1993, p.25, tradução nossa⁶³).

Em relação à dissolução da ex-Iugoslávia e as guerras étnicas nos Balcãs, em especial na Bósnia, votou a favor de todas as medidas aprovadas pelo CSNU, convergindo com as potências ocidentais. Nesse sentido, o Brasil se afastou do posicionamento adotado pela Rússia, que optou pela abstenção nas resoluções 820, que estabeleceu novas sanções à República Federal da Iugoslávia e um plano de paz para a Bósnia e Herzegovina, 821, que excluiu a Iugoslávia do ECOSOC. Igualmente, se afastou do posicionamento adotado pela China que se absteve nas resoluções 820 e 821, 816, que estendeu a proibição de voos militares sobre os dois

⁶² O texto no idioma original é: “By unanimously adopting today’s resolution, the Security Council is taking a further important step in addressing the complex and unique situation that still prevails in Somalia. The fundamental reason why the United Nations is being called to play a more robust role in Somalia is the temporary non-existence of a government in that Member State, as national and regional Somali institutions and civil administrations have virtually collapsed. The complex and wide-ranging mandate contained in the resolution we have adopted is, therefore, a necessary and appropriate step taken by the Security Council with a view to restore normalcy in Somalia at an early date”.

⁶³ O texto no idioma original é: “We commend the cooperation of regional and other organizations such as the Organization of African Unity, the League of Arab States, the Organization of Islamic Conference and the Non-Aligned Movement with the efforts of the United Nations (...) We also express our appreciation for the significant role played by the Unified Task Force with a view to the establishment of a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia. The convergent and coordinated efforts of all those organizations with the United Nations in a operation of unprecedented scale underscores the possibilities for constructive partnership and task-sharing that may exist when the international community is ready to display solidarity and political commitment”.

países, 855, que convidava a Sérvia e Montenegro a reconsiderarem sua decisão de não permitir missões especiais da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa no Kosovo, Sandjak e Voivodina, e 942, que reforçou as ações relativas às áreas seguras naqueles países sob controle das forças sérvias no território bósnio. Por fim, o Brasil divergiu do padrão de votação dos Estados-membros do MNA - Venezuela e Paquistão - que se abstiveram na votação da Resolução 836, que prorrogou o mandato da Força de Proteção das Nações Unidas e permitiu o uso de todas as medidas necessárias para proteger áreas seguras.

Vale destacar, no entanto, que, em seu discurso durante a votação da Resolução 820, o Embaixador Ronaldo Sardenberg enfatizou o caráter excepcional do conflito para justificar o voto favorável do Brasil a uma operação de manutenção da paz cujo mandato tinha seu dispositivo estava baseado no Capítulo VII da Carta da ONU:

Por princípio, o Brasil sempre sustentou que as ações previstas no Capítulo VII da Carta devem ser tomadas apenas em circunstâncias extremas. Neste caso, estamos perante uma grave deterioração da situação na Bósnia e Herzegovina, incluindo, e em particular, a tragédia humanitária que se está a desenrolar naquele Estado-Membro. É aquele drama humano insuportável que justifica um curso de ação tão excepcional (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3200th meeting, 1993, p.12-13, tradução nossa⁶⁴).

No que se refere à questão da demarcação de fronteiras pós-conflito entre o Iraque e Kuwait, quando da votação para a aprovação da Resolução 833, de 1993, que encerrava os trabalhos da Comissão de demarcação criada em 1991, o Brasil expressou reservas ao resultado apresentado, na medida em que entendia ser de competência direta dos Estados a delimitação das fronteiras, sendo assim uma extensão excessiva das prerrogativas do CSNU a definição de limites territoriais (ZIEMATH, 2014), mas justificou seu voto favorável com base no argumento de que se tratava de uma situação excepcional:

Quero expressar que o governo brasileiro entende que a decisão tomada pelo Conselho de Segurança com referência a definição de fronteiras internacionais entre o Estado do Kuwait e a República do Iraque na Resolução 687 (1991) e Resoluções subsequentes sobre o tema pode ser justificado apenas em razão das circunstâncias únicas e excepcionais da situação, não estabelecendo precedente para ações futuras por parte do Conselho em outras matérias relativas ao definição e demarcação de fronteiras internacionais entre Estados-membros da ONU [...]. A visão do governo brasileiro é a de que questões relacionadas à

⁶⁴ O texto no idioma original é: “As a matter of principle, Brazil has always held that action under the Chapter VII of the Charter should be taken only in extreme circumstances. In this case, we are facing a grave deterioration of the situation in Bosnia and Herzegovina, including, and in particular, the humanitarian tragedy that is unfolding in that Member State. It is that unbearable human drama that justifies such an exceptional course of action”.

definição e demarcação de fronteiras internacionais devem ser resolvidas diretamente pelos Estados envolvidos (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3224th meeting, 1993, p.8-9, tradução nossa⁶⁵).

Em relação aos debates sobre as operações de paz que estavam em andamento em Moçambique e Angola, deve-se notar que o Brasil, diante da dificuldade com a qual a ONUMUZ se deparava, para avançar a desmobilização militar, ressaltou, no debate sobre a agenda no Conselho de Segurança, em abril de 1993, a necessidade de se respeitar o Acordo de Paz Geral e apontou que o Brasil apoiava de maneira inequívoca o trabalho da ONUMUZ e estava comprometido em dela participar para garantir sua eficácia. Em relação às questões de Angola, a delegação brasileira mesclou um tom de tradicional de defesa de princípios da política externa brasileira, como o apoio à participação de organizações regionais na solução do conflito e à presença de uma operação de paz multilateral que promova a implementação do acordado entre as partes, com um discurso novo, porém não estranho ao contexto doméstico brasileiro após a redemocratização, de destaque à importância da democracia enquanto um regime de governo mais adequado para a resolução dos conflitos no país (ZIEMATH, 2014).

Em um tema com impactos para a agenda de manutenção da paz que foi debatido no biênio 1993–1994, a saber, a busca por moldar a prática decisória do CSNU de acordo com o sistema de *common law*, ou seja, pela construção de supostos precedentes, vinculantes sempre que convenientes para aquelas potências, mas desprovidos de base acordada formalmente, o Brasil se posicionou de forma contrária. Nesse sentido, a delegação brasileira insistiu em evitar a essa tendência liderada pelos EUA e o Reino Unido e a resistência ao casuísmo acabou sendo uma das marcas do mandato brasileiro naquele biênio (UZIEL, 2015).

A análise qualitativa da atuação brasileira na manutenção da paz em sua condição de membro eletivo do CSNU no biênio 1993–1994 demonstra que o país, superada a crise econômica que assolou as operações de paz da ONU no final dos anos 1980 e consolidado seu processo doméstico de democratização através da aprovação da nova constituição, demonstrou uma retomada gradativa do seu ativismo naquela agenda. Neste particular, nota-se um

⁶⁵ O texto no idioma original é: “I wish to state for the records that it is the understanding of the Brazilian government that the decisions taken by the Security Council with reference to the international boundary between the State of Kuwait and the Republic of Iraq in Resolution 687 (1991) and subsequent Resolutions on this matter can be justified only in the light of the exceptional and unique circumstances in which those decisions were taken and do not establish a precedent for future action by the Council in other matters pertaining to the definition and demarcation of international borders between State Members of the United Nations [...]. It is the view of the Brazilian government that questions related to the definition and demarcation of international boundaries are to be settled directly by the States concerned”.

envolvimento brasileiro mais intenso em missões em países que possuía um vínculo histórico-cultural e linguístico e da região latino-americana e caribenha. Igualmente, o Brasil apesar de apresentar uma grande concordância com a maioria do CSNU, teve um posicionamento mais autônomo, altivo e assertivo naquela agenda, com destaque para o fato de que se absteve sozinho, pela primeira vez, de uma resolução do órgão, como no caso da crise haitiana, mantendo seu posicionamento de defesa do princípio da não intervenção e de reserva em relação à condução da aprovação de resoluções no âmbito do Conselho. Merece destaque também que o Brasil dava continuidade ao seu discurso a favor da reestruturação das estâncias decisórias da ONU, de modo a torná-las mais representativas e chamava a atenção para o risco de se esvaziar o sistema multilateral caso a maioria dos principais conflitos internacionais viessem a ser resolvida em fóruns paralelos, como os grupos de amigos, seguidos de reuniões oficiais de mera formalidade.

Igualmente, a análise demonstra que os posicionamentos do Brasil foram condicionados, no nível doméstico, pelas mudanças na Presidência da República, com a posse de Itamar Franco, e no alto escalão do Ministério das Relações, com a nomeação do Embaixador Celso Amorim para o cargo de Ministro, após o impedimento de Fernando Collor de Mello da Presidência. Em particular, condicionou o posicionamento brasileiro a estratégia de política externa brasileira do governo Itamar Franco, a partir da gestão do novo chanceler, que objetivava afirmar a sua posição internacional através de demonstração de capacidade diplomática e de compromisso com o direito internacional, o desenvolvimento e a democracia (AMORIM, 2011), e favorecer o estreitamento da cooperação com as nações lusófonas visando a institucionalização da comunidade de países de língua portuguesa, com destaque para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. Buscava-se, assim, reverter o quadro de passividade e dar maior visibilidade ao país, sem ferir o princípio constitucional da política externa brasileira da não intervenção.

4.8 Biênio 1998-1999

O Brasil assumiu o assento eletivo no Conselho de Segurança em 1998 em um contexto de retração das operações de manutenção da paz, de restrições orçamentárias para as Nações Unidas e de mudança no perfil dos contribuintes com tropas para as missões de paz, com a

redução das contribuições do Canadá, Austrália e a Nova Zelândia, dos Países Baixos, dos países escandinavos, e o crescimento de países do Sul, como Índia e Paquistão (HATTO, 2015). Igualmente, o período foi marcado pela maior delegação de funções a organismos regionais e pelo uso das sanções, de valor mais simbólico do que real (UZIEL, 2015).

Naquele biênio, sete novas operações foram estabelecidas: Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINURCA), em 1998, Missão de Observação das Nações Unidas em Serra Leoa (UNOMSIL), em 1998, Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) em 1999, Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL), em 1999, UNAMET e UNTAET, em Timor Leste, em 1999, e Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), em 1999. Além disso, o CSNU renovou os mandatos da MONUA, em Angola, e da Missão das Nações Unidas na Bósnia e Herzegovina (UNMIBH). Por fim, a UNTAES, na Croácia, a UNPREDEP, na Macedônia, a MONUA, a UNOMSIL e a UNAMET tiveram seus mandatos encerrados naquele biênio.

Durante seu mandato eletivo no CSNU, o Brasil votou favor de todas as propostas de criação de novas operações de manutenção da paz e sempre apoiou a renovação dos mandatos regulares daquelas que já estavam em andamento. Destaca-se, no entanto, que o país teve um papel ativo na construção das decisões do Conselho de Segurança sobre Timor Leste, que levaram a criação de duas operações de manutenção da paz e de uma força multinacional das Nações Unidas na nação lusófono. Além disso, merece atenção as justificativas do voto favorável da delegação brasileira no estabelecimento da MINURCA, na República Centro Africana (RCA), assim como da UNOMSIL e da UNAMSIL, em Serra Leoa e nas resoluções referentes à crise no Kosovo, em particular, aquelas baseadas no capítulo VII da Carta da ONU. Ainda no caso do Kosovo, vale sublinhar também a não coautoria do Brasil, juntamente apenas com a China, na Resolução 1244, de 1999, que criou a UNMIK. Por fim, deve-se destacar que nas questões referentes a deterioração do processo político em Angola, a delegação buscou se posicionar de forma bastante efetiva em favor das propostas do Conselho de Segurança, do Protocolo de Lusaka e da missão da ONU desdobrada no país, ao qual fazia parte.

No Timor Leste, o governo brasileiro, após algumas décadas de esfriamento da causa timorense em sua agenda exterior em benefício de um pragmatismo comercial com a Indonésia, envolveu-se com a questão do país lusófono, através do engajamento diplomático em aproximações bilaterais e nas Nações Unidas, e de um papel ativo na construção das resoluções

do Conselho de Segurança para o tema a partir de 1998 (NASSER, 2012). Conforme demonstrado por Filipe Nasser:

No CSNU, o Brasil seguiu a liderança portuguesa, cuja política externa havia elevado a libertação do Timor-Leste à condição de prioridade (...) O Brasil engrossou o coro português em favor da viabilização da consulta popular que veio a decidir pela independência do Timor-Leste e, em seguida, da necessidade de intervenção da comunidade internacional após a erupção da violência estimulada pelas Forças Armadas da Indonésia (NASSER, 2012, p.219).

Por iniciativa brasileira, sugeriu-se que o Secretariado informasse o Conselho sobre a situação em Timor Leste, na medida em que, em 1998, o presidente Suharto deixara o poder e o novo governo indonésio acenava a possibilidade de dar maior independência aos timorenses (FONSECA JR, 2002, p.156). Igualmente, o Brasil solicitou em 1999 a inclusão do tema, tratado até então na AGNU, na agenda do CSNU.

Nesse sentido, foram aprovadas em 1999, com forte apoio e articulação da delegação, a Resolução 1236, que previa uma consulta popular aos timorenses sobre uma proposta constitucional de autonomia, e a Resolução 1246 criou a Missão das Nações Unidas em Timor Leste para supervisionar a consulta e o período de transição. Entretanto, com o aumento dos conflitos violentos provocados por ações das milícias indonésias na segunda metade de 1999, o Brasil, com o apoio de Portugal, solicitou em setembro daquele ano a convocação de uma sessão formal do CSNU para analisar a deterioração do contexto político timorense, que colocava em risco a própria missão de manutenção da paz da ONU.

Com o governo da Indonésia não respondendo de maneira efetiva à escalada de violência, o CSNU passou a debater a criação de uma missão de paz que controlasse a instabilidade, a qual passou a ser vista como uma ameaça à segurança internacional, que não teve apoio do governo da Indonésia que entendia se tratar de uma interferência em assuntos domésticos. Tendo em vista a impossibilidade de se estabelecer uma força da ONU em Timor Leste para oferecer uma pronta resposta à crise no país, começou-se então o debate acerca da criação de uma Força Multinacional, visando estabilizar a situação e preparar a transição para uma operação de manutenção da paz da Organização. Durante o debate da proposta no Conselho de Segurança, o Embaixador Gelson Fonseca Jr. afirmou que:

O Brasil está pronto a juntar-se a esse esforço. Contribuiremos com qualquer força internacional, assim que ela receba o mandato do Conselho de Segurança. Esperamos que o Governo da Indonésia aceite sem demora essa força internacional [...] A Carta das Nações Unidas fornece a estrutura apropriada para

o Conselho de Segurança agir. Nenhuma opção deve ser excluída. Sejam razoáveis. Mas sejam firmes e obstinados. A comunidade internacional deve estar preparada para recorrer a todos os meios à sua disposição dentro do arcabouço da Carta das Nações Unidas para garantir que a paz seja restaurada em Timor-Leste e que os Acordos de Maio sejam totalmente implementado (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4043th meeting, 1999, p.7, tradução nossa⁶⁶).

Diante do cenário de crescente violência, o governo da Indonésia concorda, finalmente, em permitir que uma força multinacional atuasse em Timor Leste, e, com efeito, foi aprovado no Conselho de Segurança, com apoio da delegação brasileira, Resolução 1264, que criava a Força Internacional para Timor Leste com o mandato de utilizar todos os meios necessários para restaurar a paz, proteger a UNAMET, facilitar a assistência humanitária e preparar a transição para uma operação de manutenção da paz da ONU. Destaca-se, no entanto, que a resolução não delimitava o limite temporal de atuação da missão, indicando, em seu quinto parágrafo operativo que ela duraria enquanto fosse necessária para a implementação do resultado da consulta popular.

Por conta do caráter transitório da INTERFET, o CSNU também aprovou em 1999, com a Resolução 1272, a UNTAET, cujo mandato conferia a responsabilidade sobre todos os aspectos da administração de Timor Leste durante a transição para a independência, inclusive recebendo da INTERFET o comando militar da operação, à medida que a missão multinacional era concluída. O Brasil participou de maneira ativa do processo de negociação desta resolução, sendo, inclusive, um dos coautores da proposta conjuntamente com os três membros permanentes ocidentais e quatro membros não permanentes do Conselho de Segurança naquele biênio: Canadá, Namíbia, Portugal e Eslovênia. Durante o debate da proposta no Conselho de Segurança, o Embaixador Gelson Fonseca Jr. destacou a importância da busca pela reconciliação nacional e pelo diálogo com as autoridades e população local para o sucesso do mandato da operação de manutenção da paz que estava sendo criada:

O parágrafo operativo 8 do projeto de resolução, sublinha a necessidade da UNTAET consultar e cooperar estreitamente com os timorenses. A construção de uma nova nação é necessariamente um esforço de todas as pessoas. No caso de Timor-Leste, o processo de reconciliação é uma condição necessária para uma

⁶⁶ O texto no idioma original é: “Brazil is ready to join in this effort. We will contribute to any international force as soon as it is mandated by the Security Council. We expected that the Government of Indonesia will accept this international force without any delay. The Charter of the United Nations provides the appropriate framework for the Security Council to take action. No option should be excluded. Let us be reasonable. But let us be firm and resolute. The international community must be prepared to make recourse to all available means at its disposal within the United Nations Charter to guarantee that peace is restored in East Timor and that the May Agreements are fully put into effect”.

transição suave para a independência. Nessa matéria, o Brasil entende o papel do Conselho Nacional da Resistência Timorense como sendo da máxima importância (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4057th meeting, 1999, p.15, tradução nossa⁶⁷).

No caso da crise no Kosovo, o Brasil posicionou-se a favor da Resolução 1160, aprovada com abstenção apenas da China, que estabelecia um embargo de armas contra a República Federal da Iugoslávia, e chegou, inclusive, a assumir a presidência do Comitê de Sanções estabelecido pela resolução (FONSECA JR, 2002). Durante o seu debate no Conselho de Segurança, a delegação brasileira destacou que o uso de sanções é uma questão de maior seriedade e preocupação para o seu governo e que seu uso se justificava no caso do Kosovo como uma medida capaz de levar as partes a negociarem politicamente quando outras opções pacíficas de solução de conflito se mostram ineficazes. Entretanto, o representante brasileiro afirmou que:

Ao concordar com a imposição de um embargo, não podemos deixar de frisar que essas medidas não vão render o efeito desejado se eles não forem acompanhados por esforços diplomáticos que visam a promoção de um ambiente mais seguro e mais harmonioso para aqueles que já foram mais diretamente afetados pelo conflito (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3868th meeting, 1998, p.6, tradução nossa⁶⁸).

Ainda durante os debates da resolução no Conselho de Segurança, o Brasil buscou ainda justificar o apoio à resolução, que era acusada de promover a intervenção da ONU em assuntos domésticos da antiga-Iugoslávia, com base no argumento de que:

Embora a Carta consagre o princípio de não-intervenção em assuntos que estão essencialmente dentro da jurisdição interna de qualquer Estado, todos estamos cientes de que este princípio não prejudica a aplicação de medidas de coercitivas nos termos do Capítulo VII, de acordo com o Artigo 2, parágrafo 7 (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3868th meeting, 1998, p.6, tradução nossa⁶⁹).

⁶⁷ O texto no idioma original é: “We would like to highlight operative paragraph 8 of the draft resolution, which stresses the need for UNTAET to consult and cooperate closely with the East Timorese people. The construction of a new nation is necessarily an endeavor of all the people. In the case of East Timor, the process of healing and reconciliation is a necessary condition for a smooth transition to independence. In that regard, Brazil thinks regards the role of the National Council of Timorese Resistance as being of the utmost importance”.

⁶⁸ O texto no idioma original é: “While concurring with the imposition of an embargo, we cannot fail to stress that these measures will not yield the desired effect if they are not accompanied by parallel diplomatic efforts aimed at the promotion of a safer and more harmonious environment for those who have been most directly affected by the unrest”.

⁶⁹ O texto no idioma original é: “Although the Charter enshrines the principle of non- intervention in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any State, we are all aware that this principle does not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII, in accordance with Article 2, paragraph 7”.

Diante da escalada de tensões, o Conselho de Segurança deu início a construção da Resolução 1203, de 1998, que endossava as negociações entre a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Sérvia, para o estabelecimento de uma Missão de Verificação no Kosovo. Durante o debate sobre a resolução, que não contou com apoio da China e da Rússia, esta última alegando que o aceite Sérvio em receber a missão de verificação aérea se deu sob coação, na medida em que a OTAN ameaçava bombardear o país caso o governo não colaborasse, o Brasil se posicionou de forma bastante ativa. Na ocasião, o Embaixador Celso Amorim buscou justificar o voto favorável do Brasil com base na ponderação de que de acordo com a Carta da ONU, organismos regionais podem recorrer à força no exercício da legítima defesa coletiva, ou com a autorização do CSNU. Igualmente, o Embaixador afirmou que considerava grave a possibilidade de emergir um sistema internacional de dois níveis — um em que o CSNU exerce responsabilidade primordial pela manutenção da segurança internacional na maioria das partes do mundo, e outro no qual ele assume responsabilidades secundárias em regiões cobertas por alianças especiais de defesa (ZIEMATH, 2014).

Entretanto, diante da deterioração da situação da população civil no Kosovo, do aprofundamento dos combates entre kosovares e sérvios e da decisão da OTAN de lançar ataques aéreos contra as forças da Sérvia sem a autorização do CSNU, iniciou-se debate acerca da legitimidade do uso da força, sem a autorização da ONU, mas em nome de emergências humanitárias. Como resultado deste debate, o CSNU aprovou, com abstenção da China, a Resolução 1244, de 1999, que foi patrocinada por todos os membros do Conselho naquele ano, com exceção do Brasil e da China, e que autorizava os Estados da ONU e organizações internacionais a utilizar todos os meios necessários para cumprir o seu mandato, o que incluía desmilitarizar o exército kosovar e prevenir a retomada de hostilidades, e criava uma Missão Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK), que deveria implementar instituições governativas na região, que permanecia, contudo, vinculada ao governo central em Belgrado. No processo de votação desta resolução, a delegação brasileira apoia a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte, sem deixar de lembrar que ela deve vir acompanhada do respeito à integridade territorial da Iugoslávia, tendo a intervenção fins primordialmente humanitários — permitir o retorno de milhares de refugiados albaneses para suas casas e estabelecer um governo autônomo efetivo na região. Entretanto, o Embaixador Gelson Fonseca Jr. destacou ainda, acerca da decisão da OTAN de lançar ataques aéreos contra as forças sérvias sem a autorização do CSNU, que:

Precedentes problemáticos foram criados no recurso à força militar sem a autorização do Conselho de Segurança. Esse tipo de iniciativa tem contribuído para sustentar a autoridade do Conselho nem ajudou a melhorar a situação humanitária (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4011th meeting, 1999, p.17, tradução nossa⁷⁰).

Em relação à deterioração do processo de paz em Angola, a delegação brasileira teve um posicionamento bastante colaborativo com os demais membros do Conselho de Segurança da ONU que demonstravam preocupações com o descumprimento dos termos do Protocolo de Lusaka e das resoluções do CSNU por parte da UNITA. Igualmente, o Brasil buscava emprestar todo seu apoio a operações de manutenção da paz da ONU no país. Conforme demonstrado por Marianna Albuquerque:

Valendo-se da proximidade cultural e linguística e do histórico de bom relacionamento bilateral – a exemplo de ter sido o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em 1975 –, o Brasil assumiu uma posição de destaque na negociação das resoluções sobre o país africano. O embaixador Amorim organizou uma reunião sobre o tema na Missão Permanente do Brasil nas Nações Unidas, e ampliou o escopo de análise do assunto. Para Amorim, seria essencial atacar as causas do conflito e encará-lo como uma questão de bases socioeconômicas. O país sugeriu a menção ao ECOSOC nos documentos aprovados e solicitou que o Secretariado da ONU oferecesse auxílio ao governo angolano para a criação de instituições promotoras de direitos humanos (ALBUQUERQUE, 2020, p.221).

Com efeito, o CSNU aprovou, em 1999, com voto favorável do Brasil as resoluções 1157, 1173 e 1268. Enquanto a primeira culpabilizou a UNITA pelo fracasso na implementação do acordo, a segunda determinou, entre outras sanções, o congelamento dos fundos da organização no exterior e a proibição do comércio de diamantes sem certificado de origem. Já a terceira resolução, instaurou o Escritório das Nações Unidas em Angola (UNOA) e reiterou a validade dos acordos de Lusaka, como resposta ao abate de um avião da ONU no território controlado pela União e com a recusa da UNITA de cooperar com as investigações. Em seu posicionamento sobre a situação angolana, o representante brasileiro no CSNU, Embaixador Gelson Fonseca Junior, destacou que o Brasil lamentou profundamente que, após anos de esforços para a reconstrução da paz, Angola mais uma vez esteja sofrendo as consequências de uma guerra civil, e reforçou que o governo angolano merece forte apoio internacional neste momento crítico e que o seu povo precisa de paz.

⁷⁰ O texto no idioma original é: “Problematic precedents have been set in the resort to military force without Security Council authorization. These have neither contributed to upholding the Council’s authority nor improved the humanitarian situation”.

No tocante a República Centro Africana (RCA), o Embaixador Celso Amorim em sua justificativa de favorável à Resolução 1159, de 1998, que criava a MINURCA, destacou que seu posicionamento estava baseado no entendimento do país de que o mandato da missão estava baseado no Capítulo VI da Carta da ONU em que pese o fato de que seu mandato estava legalmente baseado no Capítulo VII:

A minuta que temos diante de nós representa um resultado satisfatório do ponto de vista da minha delegação. Estamos felizes que participantes nas negociações conducentes eram capazes de resolver as diferenças, permitindo que a operação seja lançada de forma eficaz. MINURCA vai operar sob o consentimento explícito das partes, que o coloca em o quadro jurídico correspondente ao abrigo da Carta. O parágrafo 13 do projeto de resolução (S / 1998/268) afirma naquela “A MINURCA pode ser obrigada a tomar medidas para garantir segurança e liberdade de movimento de seu pessoal em cumprimento do seu mandato”. Em nosso entendimento, esta regra deve se aplicar geralmente a operações de manutenção da paz sob o Capítulo VI (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3867th meeting, 1998, p.8, tradução nossa⁷¹).

No caso de Serra Leoa, o Brasil em sua justificativa de favorável à Resolução 1181, de 1998, e à Resolução 1270, de 1999, que criavam a UNOMSIL e a UNAMSIL, respectivamente, reforçou que seu posicionamento estava baseado na excepcionalidade da crise vivenciada naquele país.

Outros temas com impactos para a agenda de manutenção da paz no biênio 1998–1999 foram: o conflito em Guiné-Bissau, a questão do desarmamento no Iraque e os grupos de trabalho do CSNU sobre o papel das organizações regionais na estabilização no continente africano, os mecanismos de manutenção da paz na África e a aplicação efetiva dos embargos de armas naquele continente. Em relação ao conflito em Guiné-Bissau, o Brasil apoiou de maneira atenta a aprovação da Resolução 1233, de 1999, que criava o escritório de apoio para a reconstrução de um ambiente pacífico pós-conflito, na medida em que ia ao encontro da visão brasileira de que a comunidade internacional deveria apoiar diretamente o governo bissau-guineense que viesse a ser eleito na reconstrução do país, com vistas a criar as condições para o desenvolvimento local (ZIEMATH, 2014).

⁷¹ O texto no idioma original é: “The draft before us represents a satisfactory outcome from the point of view of my delegation. We are glad that participants in the negotiations leading to it were capable of ironing out differences, allowing for the operation to be launched in an effective way. MINURCA will operate under the explicit consent of the parties, which places it in the corresponding legal framework under the Charter. Paragraph 13 of the draft resolution (S/1998/268) affirms that “MINURCA may be required to take action to ensure security and freedom of movement of its personnel in the discharge of its mandate”. In our understanding, this rule should apply generally to peacekeeping operations under Chapter VI”.

No contexto da crise iraquiana, destaca-se a aprovação em 1998, com apoio da delegação brasileira, da Resolução 1175 que, como contrapartida da autorização para que o país vendesse petróleo para adquirir material de ajuda humanitária e utilizasse esses recursos para pagar as compensações de guerra, demandava o retorno de inspetores da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) para fiscalizar o cumprimento das políticas relativas à produção e uso de armas de destruição em massa após a Guerra do Golfo pelo Iraque. Após a decisão do governo do Iraque de suspender a colaboração com os inspetores enviados pela ONU devido ao questionamento da parcialidade da UNSCOM, por conta da presença de estadunidenses na missão, o CSNU aprovou, com voto favorável do Brasil, a Resolução 1205 que condenava a ação iraquiana e suspendia a revisão periódica das sanções que haviam sido impostas ao país. Em 1999, durante o período de sua presidência no CSNU, o Brasil assumiu a liderança do tema e buscou tratá-lo a partir de um viés humanitário. Conforme demonstrado por Marianna Albuquerque:

O embaixador do Brasil na ocasião, ministro Celso Amorim, liderou a criação e presidiu três painéis para tratar da questão, um relacionado a desarmamento e verificação, outro a assuntos humanitários e um terceiro acerca de prisioneiros de guerra e recuperação de propriedade. O substrato do relatório dos painéis, elaborado por especialistas independentes e conhecido como “Relatório Amorim”²²⁶, baseou a Resolução 1284, que estabelecia um cronograma de cumprimento e criava um renovado programa de monitoramento, a Comissão de Monitoramento, Verificação e Inspeção das Nações Unidas (UNMOVIC, da sigla em inglês para United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission) (ALBUQUERQUE, 2020, p.220)

No tocante aos grupos de trabalho do CSNU, o Brasil tomou o posicionamento de encorajar todos os Estados a transformarem a violação a embargos de armamentos em crime, de modo a reforçar o cumprimento das decisões do órgão no plano doméstico, dando continuidade em relação a sua postura favorável a supressão do envio de armamentos a regiões em conflito, na medida em que esse envio apenas minava iniciativas de solução pacífica das controvérsias, princípio norteador da inserção internacional brasileira (ZIEMATH, 2014). Igualmente, a delegação brasileira defendeu o fortalecimento do papel das organizações regionais na resolução de conflitos, na estabilização e na reconstrução pós-conflito no continente africano, mantendo a tradição brasileira em favor do capítulo VIII da Carta da Organização (ZIEMATH, 2014). Por fim, o Brasil logrou introduzir no debate a relevância de se consultar o ECOSOC, com base no artigo 65 da Carta da ONU, dando continuidade à sua defesa do princípio da igualdade soberana dos Estados e da democratização das instâncias decisórias da ONU, através da delegação de decisões para temas econômico-sociais ao

ECOSOC, que possui mais legitimidade do que o CSNU para tratar o tema devido a sua maior representatividade (ZIEMATH, 2014).

A análise qualitativa da atuação brasileira na agenda de manutenção da paz no biênio 1998–1999, demonstra que o Brasil, assim como outros membros eletivos, buscou votar de acordo com o entendimento majoritário do órgão, atuando em favor da aprovação das resoluções, e deixando para marcar sua divergência com pontos das decisões na sua declaração de voto. A construção de consensos, ainda que mínimos, nesta agenda, relaciona-se com a busca do país por afirmar-se perante os organismos multilaterais, principalmente econômico e financeiros mais pela adesão as normas e pela participação ativa nos regimes internacionais, do que pela confrontação. Entretanto, o Brasil precisou reafirmar princípios de atuação quando confrontado com algumas crises e buscou justificar qualquer posicionamento que pudesse ser considerado como uma relativização da sua defesa do princípio da não intervenção, respeito à soberania e não uso da força, com base no argumento da excepcionalidade.

De igual modo, esta análise demonstra que os posicionamentos brasileiros foram influenciados, no âmbito da sua política doméstica, pela mudança no comportamento organizacional do Itamaraty em relação às operações de manutenção da paz. Neste particular, houve um amadurecimento de consensos no MRE acerca da necessidade do Brasil, na condição de país contribuinte com tropas, participar mais ativamente dos debates sobre as resoluções que definiam os seus mandatos e da criação de novas missões de alinhada com a cultura organizacional daquele ministério, pautada no respeito aos princípios de relações internacionais consagrados pela Constituição Federal em seu artigo 4º, tais como a prevalência dos direitos humanos e a autodeterminação dos povos. De igual modo, o Itamaraty entendia que a participação de ações internacionais meritórias nas áreas de paz e segurança internacionais poderiam credenciar o Brasil no pleito histórico de sua diplomacia pela reforma do multilateralismo das Nações Unidas, com destaque para o Conselho de Segurança.

Por fim, a análise nos revela que os posicionamentos brasileiros foram condicionados pela estratégia de política externa do governo Fernando Henrique Cardoso que objetivava sinalizar que o Brasil era um parceiro confiável e comprometido com as normas coletivas, se afirmar perante os organismos multilaterais e participar de uma ordem global mais liberal, através da não confrontação em temas da agenda multilateral de segurança internacional. De igual modo, pautou esta estratégia a participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial nos processos decisórios centrais das relações internacionais

(CARDOSO, 1995; FONSECA JR., 1998). Não menos importante, ela buscava consolidar o Brasil como um interlocutor incontornável dos temas relativos aos países de língua portuguesa, não apenas no continente Africano, mas globalmente, a exemplo de Timor Leste.

4.9 Biênio 2004-2005

O Brasil assumiu o assento eletivo no Conselho de Segurança em 2004 na esteira de um processo de acelerada reativação das missões de manutenção da paz como instrumento privilegiado de atuação do CSNU, de aumento significativo na quantidade de *peacekeepers* ao redor do mundo, e de reconfiguração dos seus mandatos em direção a uma interpretação mais heterodoxa da tríade dos princípios fundadores da manutenção da paz. Naquele biênio, quatro novas missões foram estabelecidas: Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI), MINUSTAH, no Haiti, Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB) e UNMIS, no Sudão. O CSNU renovou os mandatos da UNDOF, no Golã sírio, ONUB, ONUCI, MINUSTAH e UNIFIL, no Líbano, ampliou o da MONUC, na RDC, e modificou o da UNMIL, na Libéria. Por fim, o Conselho encerrou a UNAMSIL, em Serra Leoa, naquele biênio após uma última renovação por um período de 6 meses até dezembro de 2005.

Ao longo do biênio 2004–2005, a delegação brasileira não apresentou nenhuma objeção nem a criação de novas missões de paz, nem a renovação os mandatos regulares daquelas que já estavam em andamento. Entretanto, não se posicionou a favor de todas as resoluções referentes à agenda de manutenção da paz. Vale destacar que o Brasil se engajou na construção das resoluções do Conselho de Segurança sobre Timor Leste, o Haiti e Guiné-Bissau. Igualmente, deve-se ressaltar que, sem se posicionar de forma contrária, a delegação brasileira usou o instrumento da abstenção seguido da justificativa de voto para marcar posição discordante da maioria dos membros do Conselho de Segurança, sem buscar impedir a aprovação da proposta de encaminhamento apresentada, nos seguintes temas: Haiti, Líbano, Sudão, Comissão para Construção da Paz. Por fim, o Brasil se absteve, em sessão privada, durante a votação de procedimento sobre a inclusão do Zimbábue na agenda do CSNU.

Na questão timorense, o governo brasileiro buscou estabelecer contatos com as autoridades em Timor Leste no início de 2004 para averiguar seus interesses em relação à renovação do mandato da UNMISSET, que sofria pressões da Austrália, EUA e o Reino Unido

pelo seu encerramento e pela criação de um escritório político no país. Com o posicionamento do governo timorense acerca da necessidade de se manter não só uma presença política, mas também um pequeno componente militar que pudesse prestar apoio em caso de eclodirem problemas que não pudessem ser controlados pelas incipientes polícias e forças armadas de Timor-Leste, o Brasil passou a advogar em favor de Timor Leste e buscou construir, no âmbito da CPLP, uma proposta para apreciação do Conselho de Segurança (UZIEL, 2015). Conforme descrito por Eduardo Uziel:

A articulação política em favor da proposta advogada por Brasil e Timor-Leste foi construída a partir da CPLP, com a vantagem adicional de que Angola também integrava o CSNU. Uma vez que os membros da Comunidade acordaram uma posição comum, houve uma distribuição de tarefas quanto aos contatos a serem mantidos com os membros eletivos e permanentes do CSNU que não haviam se posicionado ainda. Sabia-se que a maioria era simpática à manutenção da UNMISSET e que a Alemanha talvez objetasse por razões orçamentárias. Procurou-se, inclusive em debates públicos, construir uma situação em que ficasse claro que a maioria dos membros do Conselho, os países da região (com exceção da Austrália e da Indonésia) e Timor-Leste consideravam essencial estender o mandato da UNMISSET, ainda que com modificações, e prolongar a existência do componente militar. A estratégia seguida visava a pressionar EUA e Reino Unido para que retrocedessem em seu apoio à proposta australiana de extinguir o componente militar da UNMISSET e disponibilizar uma força *over the horizon*, composta principalmente de australianos, para casos de emergência. Na visão do Brasil, havia um compromisso britânico e estadunidense de apoiar a Austrália (importante aliado inclusive no caso do Iraque) que via Timor-Leste como sua área de influência e gostaria de reduzir a participação das Nações Unidas (UZIEL, 2015, p.206).

Antes da abertura do processo negociador, Brasil e Angola anunciaram que apresentariam a proposta acordada no âmbito da CPLP, mesmo que não passasse pelo *Core Group* de Timor-Leste do Conselho de Segurança, composto pela Austrália, EUA, França, Nova Zelândia, Portugal e o Reino Unido (UZIEL, 2015). Em resposta, o Brasil foi convidado a integrar o *Core Group* durante as negociações e conseguiu, através do reconhecimento da sua legitimidade e do acesso ao foro primário das negociações dos mandatos das operações de paz da ONU no Timor-Leste, fazer avançar a proposta da CPLP, que passou por alguns ajustes para acomodar as demandas não apenas da Austrália, EUA e do Reino Unido, mas também algumas objeções operacionais do Secretariado da ONU.

Como resultado do processo negociador, ao qual o Brasil teve um papel de protagonismo, foi aprovada a Resolução 1543, de 2004, que renovou o mandato da UNMISSET. Durante o debate da proposta no Conselho de Segurança, o representante brasileiro, Embaixador Ronaldo Sardenberg, destacou a importância de se respeitar às demandas das

autoridades legalmente constituídas do país anfitrião da operação de paz durante os debates sobre o futuro do mandato de uma missão de paz da ONU:

As delegações do Brasil e de Angola ficaram orgulhosas da oportunidade de esboçar a presente resolução, que garante a presença da Força de Paz das Nações em Timor-Leste por um período adicional de seis meses com vista a prorrogar o seu mandato por mais seis meses. Estamos particularmente felizes que a comunidade internacional, por meio do Conselho de Segurança, tenha conseguido fornecer uma resposta adequada ao pedido das autoridades timorenses (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4968th meeting, 2004, p.2, tradução nossa⁷²).

Ainda na agenda do Conselho de Segurança sobre Timor Leste, o Brasil, diante da excessiva pressão política pela não renovação da UNMISSET em 2005, contribuiu para a construção da resolução 1599, de 2005, que criou o Escritório das Nações Unidas no Timor-Leste (UNOTIL) com o status de missão política especial, com doadores bilaterais específicos, para substituir a ONU nas áreas em que o país necessitaria continuar recebendo financiamento (ZIEMATH, 2014).

No caso do Haiti, o envolvimento do Brasil com essa agenda no Conselho de Segurança no biênio 2004–2005 inicia-se a partir da solicitação de assistência às Nações Unidas, por parte da OEA, após diversas tentativas de resolução da crise haitiana no âmbito da própria OEA e da CARICOM. Mais especificamente, o Brasil foi alçado à liderança do tema quando convidado para integrar o recém-criado Grupo de Amigos, organizado pelos Estados Unidos, e composto também pelo Chile, Canadá e França, para debater no âmbito do Conselho de Segurança, uma resposta do órgão à intensificação da crise política no país caribenho no início de 2004.

Iniciado o tratamento da crise haitiana no âmbito do Grupo de Amigos, começa a ganhar força uma articulação nos bastidores, liderada pelos Estados Unidos e pela França, a favor de uma proposta de resolução do Conselho para criar uma força multinacional de emergência no país, que teria a responsabilidade de estabilizar o país após o golpe de Estado contra o presidente Jean Bertrand Aristide. Vale destacar que o Brasil ainda possuía muitas reservas em relação à atuação das Nações Unidas no Haiti entre 1994 e 2004, e buscou agir inicialmente de maneira cautelosa e em sintonia, tanto com o posicionamento que vinha adotando para a questão haitiana desde a década de 1990, quanto com a tradição diplomática latino-americana de respeito à não-

⁷² O texto no idioma original é: “The delegations of Brazil and Angola were proud to have had the opportunity to draft the present resolution, which guarantees the presence of the United Nations peacekeeping force in Timor-Leste for another six months with a view to extending its mandate for a further six months. We are particularly glad that the international community, through the Security Council, could provide an adequate answer to the request of the Timorese authorities”.

intervenção, à igualdade jurídica dos estados, à autodeterminação dos povos, à soberania territorial e à resolução pacífica de controvérsias. Conforme destacado por Paulo Fontoura e Eduardo Uziel:

Na percepção brasileira nos dez anos de interregno, a Organização havia – em grande parte por pressão dos EUA – errado no estabelecimento de mandatos voltados exclusivamente para segurança e nas decisões de retirar-se do país antes que as causas profundas da instabilidade pudessem ser tratadas com apoio de uma operação de manutenção da paz (FONTOURA & UZIEL, 2017, p.10).

Nesse sentido, o Brasil, mesmo após diversos contatos de alto nível tentando convencê-lo do contrário, foi o único integrante do Grupo de Amigos que não patrocinou a minuta de resolução que seria levada para apreciação do Conselho durante o debate da proposta de criação de uma Força Multinacional no Haiti.

Villepin me telefonou em pleno Carnaval de 2004, estando eu em Tiradentes, Minas Gerais, para instar o Brasil a tomar uma posição mais ativa em relação ao Haiti, o que, na época, ainda hesitávamos em fazer (AMORIM, 2013, p.17)

Sem estar entre os redatores, a delegação brasileira preferiu apoiar a proposta de resolução do Grupo de Amigos, mas buscou assegurar que o texto incorporaria aspectos que fossem além da área de segurança e confirmassem um compromisso internacional de longo prazo com o país, destacando, inclusive a importância de que fosse estabelecida uma operação de manutenção da paz no Haiti após o fim do mandato da Força Multinacional. Consequentemente, durante o debate da Resolução 1529, de 2004, que autorizou o estabelecimento da *Multinational Interim Force*, o representante brasileiro, Embaixador Ronaldo Sardenberg, enfatizou o posicionamento do Brasil em favor do direito internacional, da cooperação do Conselho com as organizações regionais para a solução de crises regionais:

Em primeiro lugar, esperamos que o Conselho de Segurança adote as medidas urgentes necessárias e apropriadas; em segundo lugar, que as medidas adotadas sejam aquelas estabelecidas na Carta das Nações Unidas; e, em terceiro lugar, deve-se zelar para que os papéis da OEA e da ONU se coordenem e se complementem entre si, tendo em vista as atividades da Missão Especial da OEA no Haiti (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4917th meeting, 2004, p.17, tradução nossa⁷³).

⁷³ O texto no idioma original é: “first, the hope and expectation that the Security Council will take the necessary and appropriate urgent measures; secondly that the measures taken should be those established in the Charter of the United Nations; and thirdly, it stresses the idea of ensuring coordination and complementarity between the roles of the OAS and the United Nations, taking into special account the activities of the OAS special mission in Haiti”.

Igualmente, o embaixador brasileiro considerou que o ressurgimento da violência no Haiti, dez anos após o Conselho de Segurança da ONU ter se ocupado dessa questão, demonstrava que as medidas adotadas naquela ocasião não produziram os resultados esperados e requeriam a adoção de enfoques que buscassem resolver as causas profundas do conflito, como a pobreza, a instabilidade política e a debilidade institucional (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4917th meeting, 2004). Em conclusão, o Embaixador Ronaldo Sardenberg registrou o apoio brasileira a uma operação de manutenção da paz da ONU em substituição à Força Multinacional ao fim do seu mandato e demonstrou que o Brasil estava disposto a assumir um maior protagonismo nas discussões sobre a crise haitiana a partir daquele momento:

Estamos convencidos de que o Conselho de Segurança deve considerar com urgência o envio de uma força internacional ao Haiti com base na Carta das Nações Unidas. Estamos dispostos a participar em debates exaustivos sobre essa questão, assim como sobre qualquer outra proposta que possa surgir sobre o tema em particular (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4917th meeting, 2004, p.18, tradução nossa⁷⁴).

O posicionamento adotado pelo governo brasileiro deixou claro para os demais Estados e para o Secretariado que o Brasil iria buscar desempenhar um papel mais central nos debates do Conselho de Segurança sobre o Haiti e que utilizaria o envio de tropas para a futura operação de manutenção da paz como um elemento negociador da sua maior incidência sobre a formulação das resoluções sobre a crise haitiana. Nesse sentido, o Brasil buscou atuar mais ativamente nos debates sobre a redação do mandato da nova missão no âmbito do Grupo de Amigos do Haiti e se engajou em conversas bilaterais com os outros membros do Conselho e com Estados-membros do Grupo de Países da América Latina e Caribe.

Nesse contexto, o Brasil engajou-se, em março e abril, em diálogo com os países da CARICOM, que se sentiam desconfortáveis com o que parecia uma ocupação de um de seus membros. Procurou dissociar a nova missão daquelas atuantes nos anos 1990, excessivamente associadas aos EUA e cujos mandatos não foram completados adequadamente. Por meio desses contatos, evitava-se que, dentro da própria região, surgissem focos de resistência política que acabariam deslegitimando a atuação das Nações Unidas. Outro elemento da mesma estratégia foi negociar com os demais membros do CSNU um papel relevante para a OEA, em parceria com a futura missão, o que fortalecia a percepção de uma presença determinante dos países americanos. No que concerne à articulação com outros possíveis contribuintes de tropas, foi feito de modo

⁷⁴ O texto no idioma original é: “we are convinced that the Security Council will have to urgently consider the deployment of an international force in Haiti within the context of the United Nations Charter. We are willing to engage in detailed discussions on this and on the other emerging proposals on this issue”.

inicialmente informal e *ad hoc*, em Nova York, conforme novos interessados apareciam. Naquele momento, tratava-se de acertar pormenores operacionais e sincronizar o discurso sobre a cessão de tropas e os objetivos da missão (UZIEL, 2015, p.211).

Durante o processo negociador do mandato da futura operação de manutenção da paz no Haiti no âmbito do Grupo de Amigos, havia uma convergência de interesses quanto à necessidade de enviar ao Haiti uma operação de manutenção da paz, porém havia divergência quanto ao caráter de seu mandato. De um lado, Estados Unidos, Reino Unido e França priorizavam uma abordagem mais militarista e de curto prazo. Do outro lado, Brasil, Chile e Argentina apontavam a necessidade de introduzir elementos que privilegiassem a promoção do desenvolvimento e o combate às causas profundas da instabilidade haitiana, onde a segurança era apenas um dos aspectos.

A postura estadunidense refletia a experiência de Washington com o Haiti nos anos 1990 e a chamada “Doutrina Powell”, de agir decisivamente, mas de se retirar com celeridade de cenários potencialmente complicados. O Brasil, por sua vez, interpretava a mesma experiência histórica da presença das Nações Unidas e a percebia pelo ângulo de um país em desenvolvimento, para o qual era patente que só uma força militar de nada ajudaria o Haiti e que a grande falha da década de 1990 fora ignorar o fortalecimento institucional e a promoção do desenvolvimento sustentável (UZIEL, 2015, p. 212).

Para a política externa brasileira, o que estava em jogo não era uma rejeição brasileira às operações de imposição da paz aprovadas pelo Conselho de Segurança sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, mas a sinalização política sobre a natureza da futura operação de manutenção da paz. Enquanto os Estados Unidos defendiam a inclusão no último parágrafo do preâmbulo da resolução de uma referência ao referido capítulo, o que significava a preponderância de questões de segurança na missão e a autorização para o uso da força, o Brasil argumentava que a missão deveria funcionar sob a égide do capítulo VI.

Enquanto os membros permanentes do Conselho atuavam com base em seu poder de veto e com o fato de que a competência de iniciar propostas de resolução, isto é, a condição de *lead country* ou *penholder* sobre o tema do Haiti, havia sido atribuída aos Estados Unidos, Brasil, Chile e Argentina, usavam os trunfos da contribuição com tropas e apoio regional para fortalecerem suas posições negociadoras (FONTOURA & UZIEL, 2017). Soma-se a isso que enquanto o Departamento de Operações de Paz e a Rússia, tinham uma visão mais conservadora em relação às missões de manutenção da paz da ONU terem seus mandatos voltados para questões de desenvolvimento, o que vinha ao encontro do que defendiam os Estados Unidos,

Reino Unido e França, o relatório do Secretário-Geral sobre a situação no Haiti apoiava a ideia de uma operação complexa e de um engajamento de longo prazo, vindo ao encontro da posição dos países latino-americanos e caribenhos, liderados pelo Brasil (UZIEL, 2015).

Após intensas negociações, se acordou que a menção ao Capítulo VII se restringiria ao caput do artigo operacional e parágrafo 7 da seção I do mandato, denominado *Secure and Stable Environment*, que delimitava as questões referentes à estabilidade política. Mais precisamente, esse encaminhamento sofria resistência dos EUA que buscavam manter expressão no cabeçalho do documento e o que, segundo o governo brasileiro, permitia o entendimento de uma ingerência externa ilimitada na região. De igual modo, se acordou que as demandas do Brasil de apoio ao desenvolvimento estariam presentes apenas de modo diluído no final da resolução. Por fim, o parágrafo operativo 6 indicou que a missão deveria atuar em parceria com organismos regionais, em especial a OEA, a fim de promover a estabilização do Haiti, em atenção a demanda brasileira (ZIEMATH, 2014; UZIEL, 2015). Vale destacar que, durante o momento mais crítico da negociação, os diplomatas do Itamaraty deixaram claro que as tropas, fundamentais para a existência da missão, só estariam disponíveis se houvesse um mandato aceitável e exequível (UZIEL, 2015). Ao final do processo de deliberação, foi aprovado, em 30 de abril de 2004, como voto favorável do Brasil, a Resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU que autorizava a criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) em substituição a MIF a partir de 1º de junho de 2004.

Ainda no que se refere à situação no Haiti, o Conselho de Segurança aprovou mais três resoluções de renovação do mandato da MINUTAH até o final biênio 2004–2004, todas com voto favorável do Brasil, sendo que a última delas, a Resolução 1608, de 2005, foi responsável pela autorização do aumento do contingente de militares e civis envolvidos missão de manutenção da paz da ONU no país caribenho (ZIEMATH, 2014).

No caso do conflito na Guiné-Bissau, o Brasil teve a iniciativa de trazer o tema para a agenda do Conselho, solicitando que este fosse objeto de maior atenção e que o órgão debatesse o mandato do Gabinete Integrado das Nações Unidas para Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) que atendessem às mudanças na realidade do país. Durante os debates no Conselho de Segurança, o Brasil engajou-se em negociação intensa com os EUA, que objetavam a realizar modificações no tratamento do tema e que resistiam, por razões orçamentárias, a qualquer possibilidade de ampliar escopo do mandato do Escritório das Nações Unidas no país a ponto de transformá-lo em uma missão de paz. Igualmente, os EUA

questionavam a proposta brasileira de que a OBU deveria atuar no fortalecimento do Estado e na reforma das forças armadas bissau-guineenses (UZIEL, 2015).

Para fazer avançar sua capacidade de incidir sobre as decisões do Conselho de Segurança para Guiné-Bissau, o Brasil precisava superar as limitações procedimentais do CSNU, que comumente restringem a formação da agenda aos P5, que costumam manter fora dos debates os temas que neles despertam baixo interesse. Para isso, a delegação brasileira adotou a estratégia de agir através de avanços progressivos e eficientes, e logrou alcançar uma declaração do presidente do Conselho de Segurança (SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 5069th meeting, 2004) que manifestava a disposição de rever o mandato do UNOGBIS e que solicitava um relatório do Secretário-Geral da ONU sobre o tema (UZIEL, 2015).

Com um primeiro objetivo alcançado, o Brasil estabeleceu, então, um diálogo direto com o Secretariado, com destaque para o Representante do Secretário Geral para Guiné-Bissau, o moçambicano João Bernardo Honwana, visando coordenar posições para as recomendações do relatório. Neste particular, o Brasil buscou coordenar que a renovação e mudança do mandato do UNOGBIS ocorressem por meio de uma resolução e não de uma troca de cartas (como era a prática naquele momento), a fim de elevar o tratamento do tema e igualá-lo a outros de temas de maior relevância que eram considerados pelo CSNU. Consequentemente, o relatório do Secretário-Geral da ONU trazia recomendações alinhadas às posições brasileiras, que incluíam a reformulação do mandato da ONU para apoiar o diálogo político e a conciliação; auxiliar nos processos de negociação; encorajar a reforma do setor de segurança; e apoiar a mobilização de assistência financeira ao país (UZIEL, 2015).

Após a divulgação do relatório, o Brasil recorreu a gestões em Brasília, Washington e outras capitais para mobilizar apoio à sua iniciativa de resolução para Guiné-Bissau e para evitar com que questões processuais bloqueassem o avanço da proposta no Conselho de Segurança (UZIEL, 2015). Como resultado, foi aprovado, com voto favorável do Brasil, a Resolução 1580, de 2004, que promovia a alteração da parte operacional do mandato do UNOGBIS em oito áreas e a renovação de seu mandato por um período adicional de um ano.

Em relação ao conflito no Sudão, atuação da delegação brasileira foi marcada, por um lado, pelo consenso na aprovação da Resolução 1590, de 2005, que estabeleceu a UNMIS, para garantir o cumprimento dos acordos de paz negociados entre as partes. Neste particular, vale destacar que o Brasil defendeu o deslocamento da menção ao Capítulo VII no mandato da

UNMIS apenas para os parágrafos operativos relacionados a proteção do pessoal das Nações Unidas, o que acabou acontecendo na resolução aprovada pelo CSNU.

Por outro lado, a atuação da delegação brasileira foi marcada pelo dissenso em relação à Resolução 1593, de 2005, que autorizava o Tribunal Penal Internacional (TPI) a investigar a situação em Darfur a partir de 1º de julho de 2002, mas que, a partir de um parágrafo introduzido pelos EUA, isentava de tal investigação os nacionais que fossem de Estados não parte no Estatuto de Roma (ZIEMATH, 2014). Nesse contexto, o Brasil optou pela abstenção, postura acompanhada pela Argélia e China, mas também pelos Estados Unidos, e deixou explícito na justificativa de seu voto que se abstinha exclusivamente devido à inclusão do parágrafo operativo que garantia a imunidade de jurisdição ao grupo de cidadãos de países não membros do TPI. Conforme demonstrado por Marianna Albuquerque:

A oposição brasileira não foi direcionada à competência do TPI para julgar o tema –a delegação brasileira era a favor a esse ponto, como forma de fortalecer a Corte. A discordância apresentada pelo embaixador Sardenberg durante a exposição de motivos estava relacionada à abertura de precedentes de exceções à competência do tribunal (ALBUQUERQUE, 2020, p.232).

Vale destacar que o Brasil não mais podia operar como na década de 1960, quando as normas de procedimento do CSNU permitiam votar em separado os parágrafos. Nesse sentido, o Embaixador Sardenberg afirmou, em sua declaração de voto, que o Brasil não poderia apoiar uma resolução que afirmasse que os Estados não signatários do TPI não possuem nenhuma obrigação para com ele. Para o representante, o texto do documento configurava, na prática, uma interferência do CSNU nos dispositivos do TPI:

A manutenção da paz internacional e a luta contra a impunidade não podem ser vistas como objetivos incompatíveis. O Brasil reafirma que o TPI possui todos os freios e contrapesos necessários para prevenir possíveis abusos e usos politicamente motivados de sua jurisdição. Portanto, esforços para assegurar imunidades mais amplas que a jurisdição da Corte não são, em nossa visão, nem úteis nem desejáveis. Esta é a primeira vez que o Conselho aprovou um encaminhamento de questões criminais para o Internacional Tribunal Criminal, e essa aprovação oferece um raro oportunidade para o Conselho agir prontamente em um dos temas mais importantes da agenda internacional. No entanto, do nosso ponto de vista, o encaminhamento deve não ser aprovado a qualquer custo. O Brasil entende que há limites para negociar a aprovação do encaminhamento dentro do Conselho, e eles se referem, primeiro, às responsabilidades do Conselho vis-à-vis um instrumento internacional; em segundo lugar, para a integridade de o Estatuto de Roma, que agora conta com 98 ratificações; e em terceiro lugar, para a consistência da posição que temos sustentado desde as negociações sobre o Estatuto de Roma. Por essas razões, o Brasil se absteve na votação da resolução proposta [...] Ir além consistiria em

uma interferência inadequada e arriscada do Conselho na base constitucional de um órgão judicial independente e uma posição inconsistente com os princípios que defendemos anteriormente sobre o tema. [...] Nós consideramos que seria uma contradição reconhecer a existência de uma jurisdição exclusiva no próprio texto que remete o tema ao TPI, uma medida que limita a atividade jurisdicional da corte. Além disso, o Brasil também não está em condições de apoiar o parágrafo operativo 6, pelo qual o Conselho reconhece a existência da jurisdição exclusiva, uma exceção legal inconsistente com o direito internacional (SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 5158th meeting, 2005, p.11; tradução nossa⁷⁵).

Em relação à criação da Comissão para a Construção da Paz, a atuação brasileira foi marcada pela defesa de que a solução dos conflitos exigia que se dotasse o país por ele afetado de capacidades efetivas de identificar, prevenir e solucionar possíveis futuras tensões que surjam de forma autônoma, e por isso, votou favoravelmente à aprovação da Resolução 1645, que criou a Comissão e instituiu seu mandato. Por outro lado, o Brasil adotou uma postura divergente dos membros permanentes do Conselho em relação à composição da Comissão, e se absteve na votação da Resolução 1646, que a definia com a presença daqueles do Conselho, acompanhados de um membro não permanente.

No que se refere à questão do Líbano, o Brasil se absteve da votação da Resolução 1559, de 2004, que apoiava eleições livres e fazia um chamado à retirada de forças estrangeiras do país. Durante o seu debate no Conselho, a delegação brasileira fundamentou seu posicionamento com base no entendimento de que o próprio governo libanês considerava que a presença de tropas sírias no seu território atendia a uma demanda sua e estava regulada pela convenção de cooperação entre os dois países, constituindo, portanto, um assunto de natureza doméstica do Líbano, e não um tema que merecesse atenção do Conselho de Segurança das

⁷⁵ O texto no idioma original é: “The maintenance of international peace and the fight against impunity cannot be viewed as conflicting objectives. Brazil reiterates that the ICC provides all the necessary checks and balances to prevent possible abuses and politically motivated misuse of its jurisdiction. Thus, efforts to secure broader immunities from the jurisdiction of the Court are both unwarranted and unhelpful, in our view. This is the first time the Council has approved a referral of criminal matters to the International Criminal Court, and that approval offers a rare opportunity for the Council to act promptly in one of the most important issues on the international agenda. However, from our point of view, the referral should not be approved at any cost. Brazil understands that there are limits to negotiating the approval of the referral within the Council, and they refer, first, to the responsibilities of the Council vis-à-vis an international instrument; secondly, to the integrity of the Rome Statute, which now has 98 ratifications; and thirdly, to the consistency of the position we have sustained since the negotiations on the Rome Statute. For those reasons, Brazil abstained in the voting on the resolution on the referral [...] To go further would constitute an inadequate and risky interference of the Council in the constitutional basis of an independent judicial body and a position inconsistent with the principles we have defended in the past on this issue [...] We understand that it would be a contradiction to mention, in the very text of a referral by the Council to the ICC, measures that limit the jurisdictional activity of the Court. In addition, Brazil also was not in a position to support operative paragraph 6, through which the Council recognizes the existence of exclusive jurisdiction, a legal exception that is inconsistent in international law”.

Nações Unidas. Vale destacar que outros 5 Estados-membros acompanharam a posição do Brasil, indicando a aprovação da resolução mediante número mínimo de votos necessários.

É nossa opinião que a resolução 1559 (2004) trata de questões que são essencialmente da jurisdição domésticas do Líbano. A existência de uma disputa suscetível de pôr em perigo a paz e a segurança internacionais não foi devidamente caracterizada no texto. Se tivesse sido, o Conselho de Segurança teria que levar em consideração os procedimentos para resolução do conflito já adotados pelas partes. Finalmente, deve-se levar em consideração a expressão legítima de preocupação dos Governos dos países em questão às Nações Unidas de que o assunto sob consideração não está dentro das atribuições do Conselho (SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 5028th meeting, 2004, p.6-7; tradução nossa⁷⁶).

Os debates no Conselho de Segurança abordaram, durante o mandato brasileiro no biênio 2004–2004, dois temas com impactos para a agenda de manutenção da paz. Por um lado, foi debatido o aumento das movimentações para que as Nações Unidas autorizassem organismos regionais e sub-regionais a desdobrarem operações de manutenção da paz com base no capítulo VIII da Carta da Organização. Nesta matéria, o Brasil teve uma postura favorável, considerando essas iniciativas como necessárias, mas destacou que, era imprescindível ter atenção aos usos abusivos do capítulo VIII por parte do Conselho e também que para o bom funcionamento deste dispositivo da Carta da ONU, era necessária uma maior cooperação institucional que se encontrava ainda em fase embrionária (UZIEL, 2015).

Por outro lado, debateu a autorização da cooperação entre operações de manutenção da paz das Nações Unidas em regiões cobertas por mais de uma missão de paz simultaneamente, como era o caso da África Ocidental e da região dos Grandes Lagos durante o biênio 2004–2005. O Brasil se posicionou de forma favorável a esta cooperação, mas buscou reiterar, em diferentes oportunidades ao longo do seu mandato, a importância e a necessidade de uma estreita consulta aos países contribuintes de tropas e de assegurar que não seriam distorcidos os diferentes mandatos estabelecidos pelo Conselho (UZIEL, 2015).

A análise qualitativa da atuação brasileira na manutenção da paz no CSNU no biênio 2004–2005, demonstra que o país assumiu posições de destaque na formação desta agenda e demonstrou maior autonomia de votos e de posicionamentos em relação ao mandato anterior.

⁷⁶ O texto no idioma original é: “It is our view that resolution 1559 (2004) deals with matters that are essentially within the domestic jurisdiction of Lebanon. The existence of a dispute likely to endanger international peace and security has not been properly characterized in the text. If it had been, the Security Council would have had to take into consideration the procedures for settlement of the dispute already adopted by the parties. Finally, we took into account the legitimate expression to the United Nations of the Governments of the countries specifically concerned that the matter under consideration is not within the Council’s attributions”.

Neste particular, vale destacar que a delegação brasileira se absteve em três resoluções ao longo do biênio, todas elas em dissonância com os EUA e em uma delas em clara dissonância com todos os membros permanentes do Conselho. De igual modo, o Brasil se viu confrontado entre princípios de sua inserção internacional e precisou ponderar por aqueles que permitiam o maior ganho para sua estratégia de política externa e apresentariam menor constrangimento para sua atuação diplomática. Mais especificamente, os representantes do Itamaraty justificaram qualquer posicionamento que pudesse ser considerado como uma relativização da sua defesa da não intervenção, respeito à soberania e não uso da força, com base no argumento da excepcionalidade ou da defesa de um princípio que era de interesse ou bem coletivo. Pode-se afirmar, portanto, que o país reforçou e aprofundou um comportamento que deu seus principais sinais em 1998 e 1999. Mesmo diante das limitações e custos institucionais e políticas para que membros não permanentes sejam ambiciosos em suas proposições, o Brasil encarou o CSNU como um espaço para aquisição de protagonismo internacional e implementação uma política externa ativa e ativa, procurando assumir protagonismo na definição de temas da agenda de manutenção da paz e dos mandatos das suas missões. Por fim, o Brasil militou em favor da transparência do órgão e de um programa menos sobrecarregado por itens temáticos, que desviavam o órgão de sua tarefa principal, e buscou fazer que o Conselho não se limitasse a chancelar decisões tomadas em outros foros, mas fosse ativo na solução de conflitos.

No que se refere aos condicionantes domésticos dos posicionamentos do Brasil naquele biênio, a análise revela uma forte influência da nova cultura organizacional do Itamaraty relativa ao sistema de manutenção da paz, inaugurada na segunda metade dos anos 1990. Mais especificamente, fortaleceu-se, no âmbito do MRE, o entendimento de que a atuação do Brasil nesta agenda multilateral deveria voltar-se para o tratamento das causas profundas do conflito e da sustentabilidade da paz, com destaque para a agenda de desenvolvimento, que era uma pauta tradicional da política externa brasileira e central na grande estratégia do novo governo brasileiro. De igual modo, o Itamaraty entendia que um compromisso mais efetivo do Brasil com as missões da ONU poderia fortalecer a sua posição negociadora pela reforma do multilateralismo das Nações Unidas em momento no qual a aspiração brasileira a ocupar assento permanente no Conselho de Segurança se afirmava naquele biênio (BRASIL, 2004).

De igual modo, a cultura organizacional do Ministério da Defesa e das Forças Armadas condicionou os posicionamentos brasileiros em função da pluralização das instituições envolvidas no processo de formulação das posições do governo brasileiro para a agenda de manutenção da paz naquele período. Mais especificamente, a participação mais ativa do Brasil

no sistema de manutenção da paz da ONU passou a ser percebida como uma oportunidade para o adestramento da tropa na medida em um ambiente operacional de um conflito real (MARQUES, 2018).

Por fim, os posicionamentos do Brasil no CSNU durante o biênio 2004–2005 foram condicionados pela estratégia de política externa do governo Lula da Silva, a partir da volta de Celso Amorim para o mais alto cargo do MRE, que objetivava reforçar o protagonismo internacional do Brasil através de uma política externa marcada pela participação ativa nos fóruns multilaterais, pela altivez na defesa das posições nacionais e pela diversificação das parcerias. Uma das marcas principais desta estratégia foi a sua disposição em arcar com os bônus e os ônus inerentes às iniciativas de grande visibilidade internacional e encarar o CSNU como um espaço para aquisição de protagonismo no cenário global.

4.10 **Biênio 2010-2011**

O Brasil assumiu o assento eletivo no Conselho de Segurança em 2010 em um contexto de recorde da quantidade de boinas azuis desdobrados em operações de paz da ONU ao redor do mundo e de aprovação de mandatos mais ofensivos, em relação ao uso da força, e menos atento aos princípios de consentimento de todas as partes e de imparcialidade. Naquele biênio, o CSNU estabeleceu três novas operações: MONUSCO, no Congo, em 2010, UNISFA, no Abyei, em 2011, e UNMISS, no Sudão do Sul, em 2011 e ampliou a UNIFIL, no Líbano, em 2010, a partir da criação da Força-Tarefa Marítima. O órgão também renovou os mandatos da Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (ONUCI), da UNMIL, na Libéria, UNISFA, Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID), Missão de Assistência das Nações Unidas para o Iraque (UNAMI), MONUSCO, na RDC. Além disso, a MONUC, no Congo, a Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chad (MINURCAT) e a UNMIS, no Sudão, foram encerradas. Por fim, o Conselho de Segurança aprovou uma nova resolução da agenda de mulheres, paz e segurança da ONU voltada para casos de violência sexual em situações de conflito.

Durante o biênio 2010–2011, o Brasil prestou seu apoio à todas as resoluções que criavam novas operações de manutenção da paz e que renovaram os mandatos regulares de missões que já estavam em andamento. Durante o seu décimo mandato, merecem destaque as

atuações da delegação brasileira nas questões referentes ao Sudão e ao Haiti. Igualmente, vale ressaltar o posicionamento do país no debate da resolução da agenda de mulheres, paz e segurança.

No caso do Sudão, objeto de 11 Resoluções no CSNU naquele biênio, o Brasil atuou a favor da renovação do mandato da UNMISS e em defesa da diplomacia preventiva e da importância das organizações regionais como meio de se implementar negociações políticas que evitem o recurso ao emprego da coerção. Neste particular, a delegação brasileira votou a favor das resoluções que enviaram duas missões a Cartum e a Juba para apoiar os esforços do Painel de Alto-Nível da União Africana, que, por sua vez, objetivava mobilizar as partes para assegurar a realização pacífica do referendo sobre o Sudão do Sul. Com isso, o Brasil encorajava os esforços da organização regional de solucionar diplomaticamente qualquer contenta relacionada ao referendo necessário para o avançar das negociações de separação entre Cartum e Juba (ZIEMATH, 2014).

Em relação ao Haiti, a delegação brasileira manteve seu posicionamento favorável a estabelecer um mandato de longo prazo e inter-relacionado com componentes de desenvolvimento econômico e social, de modo a constituir uma paz duradoura no país. Nesse sentido, o Brasil não apenas votou a favor, mas foi também coautor das Resoluções 1908 e 1927, de 2010, que estabeleceram o aumento das tropas da MINUSTAH para um contingente de mais de 11 mil militares e policiais, com o objetivo de auxiliar na reorganização do país após o terremoto de janeiro de 2010 e o surto de cólera levado por tropas nepaleses a serviço da ONU. Igualmente, a Resolução 1927, de 2010, enfatizava que a responsabilidade primária pela estabilização e o desenvolvimento do Haiti caberia ao seu governo e ao seu povo, cabendo à MINUSTAH apenas o apoio às autoridades e ao povo haitiano.

No que se refere à agenda de mulheres, paz e segurança, o Brasil não apenas ajudou na construção e votou a favor da aprovação da Resolução 1960, de 2010, que estabelecia mecanismos de monitoramento e de denúncia das Nações Unidas para casos de violência sexual em situações de conflito armado. A delegação brasileira também buscou apresentar propostas efetivas para o avanço desta agenda e destacou a importância de que diferentes órgãos e agências das Nações Unidas trabalhem conjuntamente nesta temática. Durante a declaração do voto brasileiro, a Embaixadora Maria Luiza Viotti enfatizou que:

Quando o Conselho aborda questões como violência sexual, o desafio é como abordar em termos políticos, e mesmo operacionais, uma questão que é

profundamente moral por natureza [...] Para isso, precisamos de uma abordagem integrada que combina prevenção, combate à impunidade e apoio às vítimas. Apoio às atividades de conscientização nacional e campanhas de informação que procuram quebrar tabus e equívocos sobre o problema são particularmente importantes para os esforços preventivos [...] O estigma e o silêncio que já atrapalha a abordagem sexual a violência em tempo de paz nunca pode prevalecer, especialmente quando essa violência se torna uma tática de guerra. Eventos recentes têm mostrado que os contatos com as populações locais são essenciais para garantir a proteção. O papel dos componentes de assuntos civis e informação pública é, portanto, chave. Eles deveriam ter os recursos necessários - especialmente orientação e treinamento pessoal - para ser capaz de ajudar a evitar ultrajantes violência [...] Somos encorajados pelas medidas que estão sendo tomadas pelo Departamento de Operações de manutenção da paz para integrar a prevenção de violência sexual em missões de paz. A impunidade tende a alimentar a violência [...] O papel do Tribunal Penal Internacional torna-se fundamental quando as jurisdições nacionais são incapazes ou relutante em exercer sua responsabilidade primária. À medida que nos concentramos em levar os perpetradores à justiça ou para enfrentar o opróbrio, não podemos fugir do nosso dever de garantir apoio adequado às vítimas (SECURITY COUNCIL OFICIAL RECORDS, 6453th meeting, 2010, p.18-19; tradução nossa⁷⁷).

Por fim, o Brasil buscou avançar seu posicionamento a favor do nexos entre segurança e desenvolvimento através da escolha do tema para o debate aberto do Conselho de Segurança, enquanto exerceu a presidência do órgão em 2011. No encontro, a delegação brasileira enfatizou a importância de o Conselho promover um tratamento mais integrado de sua agenda com outras agências e outros órgãos das Nações Unidas, de modo a assegurar efetiva integração entre as agendas de manutenção da paz e de desenvolvimento. Conforme destacado por Viotti:

O debate de alto nível organizado pela presidência brasileira do Conselho de Segurança, em 11 de fevereiro de 2011, sobre a relação entre segurança e desenvolvimento, permitiu realçar a importância de um tratamento integrado dessas questões e de uma ação mais coordenada do Conselho de Segurança com outros foros e agências da ONU para assegurar transição efetiva para a paz em cenários pós-conflito. Essa é uma tese que decorre, por exemplo, da experiência

⁷⁷ O texto no idioma original é: “When the Council takes up issues such as sexual violence, the challenge is how to address in political, and even operational, terms an issue that is deeply moral in nature [...] To that end, we need an integrated approach that combines prevention, combating impunity and providing support to victims. Support to national awareness-raising activities and information campaigns that seek to break taboos and misperceptions around the issue are particularly important to preventive efforts [...] The stigma and silence that already hamper addressing sexual violence in peacetime can never be allowed to prevail, especially when such violence becomes a tactic of war. Recent events have shown that contacts with local populations are critical to ensuring protection. The role of civil affairs and public information components is therefore key. They should have the necessary resources — especially guidance and trained personnel — to be able to help avoid outrageous violence [...] We are encouraged by the measures being taken by the Department of Peacekeeping Operations to mainstream the prevention of sexual violence in peacekeeping missions. Impunity tends to fuel violence [...] The role of the International Criminal Court becomes key when national jurisdictions are unable or unwilling to exercise their primary responsibility. As we focus on bringing perpetrators to justice or to face opprobrium, we cannot shirk our duty to ensure proper support to victims”.

brasileira no Haiti e da análise de outras situações de conflito ou pós-conflito (VIOTTI et al., 2014, p. 27).

Por fim, os debates no Conselho de Segurança abordaram um tema com grande impacto para a agenda de manutenção da paz: a questão da responsabilidade de proteger, na ocasião da criação de uma zona de exclusão aérea na Líbia para garantir a proteção de civis. Ao longo dos debates do Conselho de Segurança acerca dos protestos da primavera árabe, o Brasil se posicionou a favor da busca de solução política sem uma ingerência externa direta e baseada no uso da força nos assuntos internos dos países árabes que enfrentavam protestos domésticos. Nesse sentido, foi aprovada com voto favorável da delegação brasileira a Resolução 1970, de 2011, criada durante a presidência rotativa do Brasil, que estabelecia embargo de armamentos, o congelamento de bens de algumas autoridades líbias, o *referral* para que o Tribunal Penal Internacional investigue as alegações de desrespeito ao direito humanitário no país e se insta as partes a solucionarem pacificamente a questão, sob pena da Líbia receber novas sanções.

Devido ao insucesso desta medida em interromper fluxo de armas para a Líbia, o Reino Unido e a França, apoiados pelos EUA, levaram para debate no Conselho de Segurança a aprovação de uma resolução baseada em sua integralidade no Capítulo VII que visava implementar não apenas uma zona de exclusão aérea, para evitar que tropas do país lançassem bombas contra civis, mas também autorizar o uso ofensivo da força para reestabelecer a paz. Houveram divergências acerca do princípio evocado na elaboração do documento e, após intensas negociações, foi apresentado para votação um proposta de resolução que, com base na responsabilidade de proteger, isto é, no entendimento de que a comunidade internacional deve agir para proteção e civis onde o Estado local não seja capaz ou não tenha interesse de fazê-lo, autorizaria o uso de todos os meios necessários para fazer cumprir a criação de uma zona de exclusão aérea, o congelamento de fundos de autoridades e do governo líbio e a imposição do embargo de armas ao país.

O Brasil se abstém, com a Alemanha, Índia, China e Rússia, da Resolução 1973, de 2011, apresentada pela França e o Reino Unido, com base no argumento de que o uso da força na extensão prevista pelo documento não estava alinhado com as demandas das organizações regionais. De igual modo, a delegação brasileira afirmou que o excesso da força em incursões estrangeiras, sem mecanismos objetivos de controle predeterminados, poderia, ampliar o sofrimento das populações civis e gerar uma piora na situação do país. Diante dessa controvérsia, e consciente das falhas de aplicação da responsabilidade de proteger pelas Nações Unidas em situações de conflito, a diplomacia brasileira busca fundamentar sua abstenção na

votação da proposta de resolução com base no argumento da responsabilidade ao proteger, introduzido pela presidenta Dilma Rousseff durante o discurso de abertura da Sessão da Assembleia Geral, em 2011. Mais especificamente, a delegação do Brasil defendeu que as intervenções baseadas naquele princípio deveriam ter atenção a utilização dos meios proporcionais e ao respeito ao mandato aprovado pelo CSNU, assim como limitar-se a casos excepcionais que estivessem baseados em uma avaliação objetiva e detalhada do risco de causar mortes involuntárias e de disseminar violência e instabilidade, quando autorizado o uso da força.

Condenamos o desrespeito das autoridades líbias por suas obrigações no âmbito do direito humanitário internacional e dos direitos humanos. Também levamos em consideração o apelo da Liga dos Estados Árabes por fortes medidas para conter a violência através de uma zona de exclusão aérea. Somos sensíveis a essa demanda e entendemos e compartilhamos as preocupações da Liga. É nossa opinião que o texto da resolução 1973 (2011) contempla medidas que vão muito além dessa demanda. Não estamos convencidos de que o uso da força como previsto no parágrafo 4 da resolução levará para a realização de nosso objetivo comum – o fim imediato da violência e a proteção de civis. Também estamos preocupados que tais medidas podem ter o efeito indesejado de exacerbar tensões no local, causando mais danos do que benefícios para os mesmos civis com os quais estamos comprometidos a proteger. Muitos comentaristas atenciosos notaram que um aspecto importante do movimento popular no Norte da África e no Oriente Médio são sua casa espontânea. Também estamos preocupados com a possibilidade de que o uso de força militar, conforme preconizado no parágrafo 4 da resolução de hoje, poderia mudar essa narrativa de maneira que podem ter repercussões graves para a situação na Líbia e em outros países da região. Proteger civis, garantir uma resolução duradoura da crise e atender às demandas legítimas da população da Líbia, exige diplomacia e diálogo. Apoiamos os esforços que estão sendo feitos a esse respeito pelo Enviado Especial do Secretário-Geral e pela União Africana. Nós também saudamos a inclusão na resolução de hoje de parágrafos operativos exigindo um imediato cessar-fogo e o fim da violência e de todos os ataques contra civis, enfatizando a necessidade de intensificar esforços pelas reformas políticas necessárias para uma solução pacífica e sustentável da crise. Esperamos que estes esforços prossigam e obtenham sucesso (SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 6498th meeting, 2011, p.6; tradução nossa⁷⁸).

⁷⁸ O texto no idioma original é: “We condemn the Libyan authorities’ disrespect for their obligations under international humanitarian law and human rights law. We also took into account the call of the League of Arab States for strong measures to stop the violence through a no-fly zone. We are sensitive to that call and understand and share the League’s concerns. It is our view that the text of resolution 1973 (2011) contemplates measures that go far beyond that call. We are not convinced that the use of force as provided for in paragraph 4 of the resolution will lead to the realization of our common objective — the immediate end to violence and the protection of civilians. We are also concerned that such measures may have the unintended effect of exacerbating tensions on the ground and causing more harm than good to the very same civilians we are committed to protecting. Many thoughtful commentators have noted that an important aspect of the popular movement in North Africa and the Middle East is their spontaneous, home-grown nature. We are also concerned about the possibility that the use of military force, as called for in paragraph 4 of today’s resolution, could change that narrative in ways that may have

A análise da política brasileira ao longo do biênio 2010–2011 demonstra que o Brasil aprofundou o comportamento propositivo e autônomo iniciado no biênio 1998–1999 e continuado no de 2004–2005, reforçando uma identidade própria em sua inserção no multilateralismo da paz e segurança internacionais. Neste particular o Brasil procurou reforçar sua identidade de um país que colabora para a construção de consensos e entendimentos comuns em favor do avanço da agenda do Conselho, mas buscou também demarcar o limite desta sua postura construtiva quando confrontada com princípios tradicionais da sua inserção internacional. Igualmente, o Brasil buscou mostrar-se capaz e disposto a assumir maior protagonismo na definição de temas da manutenção da paz, dos mandatos das operações de manutenção da paz e no aprimoramento de normas e doutrinas dessa agenda.

De igual modo, a análise revela que os posicionamentos do Brasil foram majoritariamente influenciados, no nível doméstico, pelas culturas organizacionais do Itamaraty, do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, e pela maior institucionalização dos processos de coordenação inter-burocrática para a formulação das posições do governo brasileiro para a agenda de manutenção da paz. No que se refere ao MRE, consolidou-se uma cultura organizacional em relação aos debates mais controversos sobre os mandatos das operações de manutenção da paz, com destaque para a questão da proteção de civis e nexos segurança e desenvolvimento, que definiram a atuação brasileira com base na defesa da responsabilidade ao proteger e na indissociabilidade entre segurança e desenvolvimento.

No tocante à cultura organizacional das Forças Armadas, consolidou-se, a partir da publicação de novos documentos de política declaratória de defesa em 2008, a percepção de que a participação ativa do Brasil em operações de manutenção da paz era um elemento estratégico da vertente externa da política de defesa nacional. Com efeito, os posicionamentos do Brasil nos debates sobre os mandatos das operações de manutenção da paz, assim como sobre sua doutrina, passaram a ser mediados também pelos sensores organizacionais do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, que apresentavam preocupações quanto aos seus

serious repercussions for the situation in Libya and beyond. Protecting civilians, ensuring a lasting settlement and addressing the legitimate demands of the Libyan people require diplomacy and dialogue. We support the efforts being made in this regard by the Special Envoy of the Secretary-General and by the African Union. We also welcome the inclusion in today's resolution of operative paragraphs demanding an immediate ceasefire and a complete end to violence and all attacks against civilians, and stressing the need to intensify efforts conducive to the political reforms necessary for a peaceful and sustainable solution. We hope that these efforts will proceed and succeed".

efeitos na segurança das tropas, na viabilização dos desdobramentos e na operacionalização dos mandatos.

Por fim, os posicionamentos do Brasil no CSNU durante o biênio 2010–2010 foram condicionados pelas continuidades e mudanças na estratégia de inserção internacional brasileira do governo de Dilma Rousseff, em relação ao governo Lula da Silva. Neste particular, a nova diretriz dada a questão de gênero na política externa brasileira, que tornou o Brasil mais participativo nos debates sobre igualdade de gênero e o empoderamento feminino no âmbito dos mandatos das operações de manutenção da paz da ONU. Igualmente, a busca por diálogos com as delegações do BRICS e, em especial, com membros do IBAS, com o objetivo de articular a defesa de eventuais propostas comuns.

4.11 Considerações finais deste capítulo

A partir da análise da atuação brasileira no Conselho de Segurança das Nações Unidas na agenda de manutenção da paz ao longo dos seus 10 mandatos como membro eletivo do órgão entre 1946 e 2011, conclui-se que as decisões tomadas pelo órgão possuem uma série complexa de fatores restritivos, mas há margem para influência por parte de membros eletivos como o Brasil. Igualmente, conclui-se que o Ministério das Relações Exteriores, que goza da prerrogativa legal de condução das negociações em nome do Estado no Conselho de Segurança da ONU, exerceu forte influência sobre os posicionamentos do governo brasileiro nesta agenda naquele fórum em função da centralização do seu processo de formulação naquela instituição e dos altos custos para se romper com o sentido institucional que se cristalizou na formação da política brasileira de manutenção da paz na década de 1950. Com exceção dos governos que tinham maior interesse pelas relações exteriores do Brasil, a política externa brasileira de manutenção da paz foi influenciada pela cultura organizacional do Itamaraty que tem como um dos seus objetivos assegurar a continuidade da política externa do país, preservando o que o próprio Ministério considera ser parte da tradição diplomática brasileira.

Por fim, é correto afirmar que a partir de uma maior participação de tropas nacionais em operações de manutenção da paz das Nações Unidas nos anos 1990 e 2000, momento histórico que coincidiu com a redemocratização do Estado brasileiro, com o desbloqueado o processo decisório do Conselho de Segurança e uma forte expansão da agenda

de manutenção da paz, os posicionamentos do país nesta agenda naquele órgão foram mais influenciados e foram progressivamente se tornando mais permeáveis à influência de atores domésticos com interesses distintos, em especial o Itamaraty, o Ministério da Defesa, as Forças Armadas e a Presidência que passaram a coabitar a arena decisória por meio de mecanismos de coordenação inter-burocrática. Com efeito, nota-se a política brasileira de manutenção da paz, que nos primeiros mandatos eletivos do país no CSNU pode ser considerada como um reflexo quase que exclusivo da cultura burocrática do Ministério das Relações Exteriores, se tornou mais permeável a processos de negociações, disputas e acordos entre esses grupos autônomos múltiplos. Igualmente, os posicionamentos do Brasil no Conselho de Segurança da ONU nos mandatos de 1993–1994, 1998–1999, 2004–2005 e 2010–2011, passaram a apresentar cada vez mais momentos de ruptura com a tradição diplomática baseada na cultura organizacional do Itamaraty que assegurava certa noção de continuidade à política externa brasileira de manutenção da paz.

5. PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO EM RESPOSTA AOS CONVITES DA ONU PARA O ENVIO DE TROPAS NACIONAIS EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

O objetivo deste capítulo é analisar os processos decisórios, no nível do Estado brasileiro, para responder aos convites feitos pelo Secretariado das Nações Unidas para o desdobramento de tropas nacionais para as operações de manutenção da paz da Organização. Por um lado, serão examinados aqueles que resultaram em respostas positivas da Presidência da República e que permitiram o envio de unidades militares brasileiras para as missões da ONU, assim como a atuação do Congresso Nacional no que diz respeito à sua ratificação, entre 1956 e 2018. Por outro lado, o capítulo examinará a tomada de decisão que resultou em uma resposta negativa por parte do governo brasileiro para o desdobramento de tropas para a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana em 2018. Analisar resultados diferentes tem por objetivo entender as permanências e discontinuidades, assim como potenciais singularidades, no processo de tomada de decisão em matéria de operações de manutenção de paz da ONU.

5.1 Convites aceitos pelo governo brasileiro

5.1.1 Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) – 1956

A primeira operação de paz da ONU para a qual tropas das Forças Armadas brasileiras foram deslocadas ocorreu a partir da decisão do governo Juscelino Kubitschek de aceitar, em novembro de 1956, o convite feito pelo Secretário-Geral da ONU Dag Hammarskjöld para contribuir com a UNEF I), no Sinai, no Egito, em novembro de 1956. Entre 1957 e 1967, o Brasil desdobrou 20 contingentes de tropas para aquele país, perfazendo um total de 6.300 militares, conhecidos como Batalhão de Suez (AGUILAR, 2015; FONTOURA, 2005). Ademais de ter sido o único país sul-americano que manteve sua contribuição ao longo de toda a missão, o Brasil também exerceu o Comando da Força de Paz da UNEF I em duas ocasiões:

entre janeiro e agosto de 1964, com o General de Divisão Carlos Paiva Chaves e, entre janeiro de 1965 e janeiro de 1966, com o General de Divisão Syseno Sarmento (SEITENFUS, 2006).

5.1.1.1 Processo decisório pelo Poder Executivo

O processo decisório brasileiro de aceitação do convite das Nações Unidas para o envio de tropas brasileiras para a UNEF I teve como seus principais atores a Presidência da República, as Forças Armadas e o Itamaraty, com destaques para as atuações do chanceler José Carlos Macedo Soares, e os embaixadores do Brasil na ONU e em Washington. Vale destacar que os principais atores no âmbito das Forças Armadas foram, por um lado, a corrente nacionalista, que ocupava o Ministério da Guerra sob a liderança do Marechal Henrique Teixeira Lott. Por outro lado, foram os integrantes da corrente liberal-conservadora que, apesar de não controlar o Ministério naquele momento, conduzia a política de defesa do Brasil desde 1945 e tinha enorme influência sobre o adido militar em Washington e representante na Comissão mista de Defesa Brasil-EUA, assim como sobre os órgãos de planejamento e instrução militar, a partir da ESG.

No que se refere à percepção da Presidência da República, a participação na UNEF era um instrumento do governo de Juscelino Kubitschek para a melhoria das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos que se encontravam deterioradas após os anos críticos da eleição de Getúlio Vargas em 1950 e seu suicídio em 1954. Também havia o interesse estadunidense no engajamento brasileiro, haja vista que, na América Latina, México, Argentina e Peru se abstiveram de atender ao chamado da ONU. De igual modo, a cúpula da administração de JK percebia envio de tropas para a UNEF como um passo importante em sua estratégia de política externa que, paralelamente à reaproximação com os EUA, decidiu promover a abertura e o diálogo diplomático onde se fizessem presentes os interesses nacionais. Além disso, esta estratégia objetivava projetar o país no concerto das nações como uma liderança regional na América do Sul, participando do maior número possível de ações multilaterais sob o invólucro das ONU e em aliança com o bloco ocidental capitalista. Por fim, a participação naquela missão permitia ao governo brasileiro sinalizar à enorme colônia sírio-libanesa e seus descendentes no país, que se destacavam nos mais diversos segmentos da sociedade, e urgiam que o Brasil, que

era um amigo da nação árabe, apesar de ser um aliado ocidental com profundos laços com França e Inglaterra, se posicionasse diante da agressão ao Egito.

Não se deve negligenciar, no entanto, que o envio de tropas também permitia ao governo JK uma reaproximação com a corrente liberal-conservadora das Forças Armadas, que, apesar de anistiada pelo presidente devido a conjuras golpistas anteriores, foi afastada do alto escalão do Ministério da Guerra e do comando das regiões militares, e se encastelou na ESG. Na percepção da presidência, era uma oportunidade para retomar os contatos com essa força política e afastá-la de um diálogo estratégico com a oposição da UDN. Isso nos ajuda a justificar a ascendência desse setor das Forças Armadas sobre os cargos de comando do Batalhão de Suez.

Por outro lado, a participação brasileira era entendida como uma oportunidade de sinalizar às lideranças nacionalistas organizadas nas Forças Armadas, com destaque para o Ministério da Guerra, nos sindicatos e na sua base partidária do governo, o seu compromisso com as lutas pela emancipação nacional dos estados do terceiro mundo contra o colonialismo e neocolonialismo que os colocava em uma condição de dependência e subdesenvolvimento. Por fim, a participação na UNEF permitia ao governo brasileiro sinalizar à enorme colônia sírio-libanesa e seus descendentes no país, que se destacavam nos mais diversos segmentos da sociedade e urgiam que o Brasil se posicionasse com relação à agressão ao Egito, que o Brasil era um amigo da nação árabe, apesar de ser um aliado ocidental com profundas relações com França e Inglaterra.

No que se refere à visão do Itamaraty, o envio de tropas era uma oportunidade de prestar uma contribuição efetiva para o restabelecimento da paz e da segurança em uma região de enorme importância estratégica na geopolítica da Guerra Fria, recolher credenciais importantes para projetar o Brasil como uma liderança regional do bloco ocidental nas Nações Unidas e consolidar a capacidade operativa da Organização, através do fortalecimento do papel da Assembleia Geral e do reconhecimento do papel de relevo do Secretário-Geral. Deve-se destacar também que a diplomacia brasileira já estava engajada no processo político que levou à constituição da Força de Paz pela ONU, com destaque para seus votos favoráveis às resoluções apresentadas nesse sentido e para a sua participação na Comissão Consultiva para a criação da UNEF e a condução de questões executivas, que não tivesse sido decidida pela AGNU e que não fossem de responsabilidade do componente militar, em conjunto com o Secretário Geral da Organização. Além disso, havia, pelo corpo diplomático do Itamaraty, uma

percepção de responsabilização do Brasil para com o desenvolvimento do processo político no Oriente Médio, devido ao seu ativismo na aprovação da Resolução 181 da AGNU, em 1947, que aceitava, apesar da oposição da Liga Árabe e dos palestinos, a criação de dois Estados, um judeu e um árabe, no antigo protetorado britânico da Palestina, com Jerusalém sob mandato internacional.

De igual modo, o Itamaraty percebia a participação na UNEF como um passo decisivo na recém inaugurada política externa do Presidente JK que tem na adesão ao chamado das Nações Unidas, na abertura diplomática para nações em que se fizessem presentes os interesses nacionais e na projeção do Brasil no concerto das nações, seu ponto de inflexão desde a Segunda Guerra Mundial. Por fim, a diplomacia brasileira, em especial pela ala americanista do Ministério, na qual se destacavam o chanceler José Carlos Macedo Soares, e os embaixadores do Brasil na ONU, Ciro de Freitas Valle, e em Washington, Ernani Amaral Peixoto, que conduziram negociações prévias com o Departamento de Estado dos EUA, entendia a aceitação do convite feito pelo Secretário Geral, articulado junto aos Estados Unidos, como uma oportunidade de aplainar o terreno por onde as relações preferenciais com os Estados Unidos seriam conduzidas (CHAGAS, 2019). O envio de tropas ajustava-se, portanto, no entendimento do Itamaraty, aos esforços do governo JK de lançar a nova parceria com os EUA para o esforço nacional de crescimento econômico, fortalecimento do mercado e capitalização interna (CHAGAS, 2019).

No que se refere às Forças Armadas, tanto a corrente liberal-conservadora quanto a nacionalista, apesar de resistências iniciais, favoreciam o envio de tropas na primeira força de paz da ONU, porém com diferentes interesses. Ambas buscaram disputar o sentido que seria dotado ao engajamento na missão a partir da arena política doméstica. Por um lado, os liberais-conservadores percebiam esta participação como uma oportunidade de avançar sua estratégia de modernização e capacitação das instituições militares e de inserção internacional do país, a partir de relações preferenciais com os EUA e da sua filiação ao bloco ocidental cristão e capitalista, como a principal potência econômica e militar da América do Sul. Para este setor das Forças Armadas, o envio de tropas brasileiras para a UNEF, na medida em que continha a influência soviética sobre a composição da Força de Paz e o concerto das nações no Oriente Médio, satisfazia o interesse de Washington, em acordo com Londres e Paris. Igualmente, oferecia a oportunidade de avançar a aliança com os Estados Unidos e com os países ocidentais desenvolvidos, conferindo ao Brasil a legitimidade necessária para lograr sua estratégia nacional de ultrapassar os umbrais do subdesenvolvimento e se projetar no mundo como uma

liderança regional do bloco capitalista (CHAGAS, 2019). Deve-se destacar, no entanto, que até as primeiras semanas após solicitação feita pelo Secretário Geral da ONU Dag Hammarskjöld ao Brasil, via Chanceler Macedo Soares, a corrente liberal-conservadora encarara com reserva reticente a participação brasileira, tendo mudado de opinião apenas após se certificar que o governo JK lograria a aprovação no Congresso e teria o respaldo da opinião pública (CHAGAS, 2019).

Por sua vez, a corrente nacionalista entendia que o desdobramento poderia oferecer ao Brasil, em função de ser uma potência média com histórico de subdesenvolvido passado colonial, a oportunidade de se projetar internacionalmente de forma independente ao bloco socialista oriental e o bloco capitalista ocidental, que em função das disputas da Guerra Fria promoviam o congelamento do poder mundial e desrespeitavam os princípios da autodeterminação dos povos, da soberania e integridade territorial e da não intervenção em assuntos internos dos Estados. Era do interesse dos militares nacionalistas que o Brasil se inserisse no cenário global como uma liderança na defesa da solidariedade entre as nações do terceiro mundo em sua luta pela independência e a integridade territorial ameaçada por antigos impérios, que obstaculizavam o desenvolvimento nacional (CHAGAS, 2019). Conforme destacado por Bruno Chagas:

Para os nacionalistas brasileiros estava evidente o filiosionismo na promoção americana da missão de paz internacional no Suez, mas estava evidente, também, que a participação brasileira era inevitável e significava importante ativo internacional para o país. Tal corrente impelia mais a discussão de caráter ideológico e político que pragmático, pois o que mais se destacava era a temeridade em ver o Brasil sujeito à agenda política americana para o Oriente Médio. Procurava destarte influir de alguma maneira na percepção militar sobre a natureza daquela missão para o papel do Brasil entre as nações recém-libertadas do colonialismo, dentre elas o Egito. E ainda entre os Estados latino-americanos, em especial sul-americanos, onde o Brasil aspirava à liderança. Porém, para a corrente nacionalista haveria de ser uma liderança soberana e libertária ou, bem na atmosfera da Guerra Fria, anti-imperialista (CHAGAS, 2019, p.42)

A análise da Exposição de Motivos encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional para solicitar autorização para envio de tropas, demonstra que prevaleceu na decisão presidencial a influência exercida pela coalização doméstica formada pela corrente liberal-conservadora das Forças Armadas, que controlava a ESG e os postos da diplomacia militar entre o Brasil e EUA, e a corrente americanista do Itamaraty, que ocupava postos de chefia na Secretária de Estado das Relações Exteriores, em Brasília, bem como na Embaixada do país em

Washington e na sua Missão Permanente junto às Nações Unidas em Nova York, a partir dos contatos mantidos entre suas lideranças (CHAGAS, 2019). Isto porque a exposição de motivos não faz nenhuma referência a qualquer outro princípio do direito internacional que não a defesa da liberdade e da justiça internacional, e limita o papel desempenhado pelo Brasil na UNEF ao de uma contribuição para maior efetividade de ação do sistema de segurança coletiva e para o restabelecimento da paz e da segurança no Oriente Médio. Igualmente, o documento destaca apenas que, na medida em que a Força de Paz foi criada com o apoio do que denomina de nações democráticas do mundo, em outras palavras, nações ocidentais capitalistas, a participação brasileira não seria uma demonstração de solidariedade às nações do Terceiro Mundo em sua luta anticolonial, mas uma demonstração de seu governo aos demais países, em especial as do hemisfério, de que o Brasil sabe e pode assumir, no momento devido, a posição de relevo e o dever que a lhe cabe no mundo, e ao qual não pode renunciar.

5.1.1.2 Ratificação congressional

A análise dos processos de andamento, de discussão e de votação do pedido presidencial de autorização do envio de tropas brasileiras para a UNEF na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, permite identificar que a Mensagem Presidencial (MSC 634/1956) apresentada pelo poder Executivo em 10 de novembro de 1956, foi intensamente debatida no Congresso Nacional antes de sua aprovação. Vale destacar que a Presidência e o Ministério das Relações Exteriores, tomaram a iniciativa de realizar uma reunião no Palácio do Catete para fazer consultas prévias aos parlamentares líderes dos partidos majoritários para angariar o seu apoio ao envio de tropas para a UNEF, conforme foi destacado no discurso do Senador Lima Teixeira no plenário do Senado Federal:

Posso dar meu testemunho de que o Chefe da Nação, ouviu cuidadosamente a todos os líderes presentes no Palácio do Catete, podendo sentir de todos eles a impressão geral de que o Brasil, neste instante, deveria cumprir os compromissos assumidos com a Organização das Nações Unidas. Neste particular, devo ressaltar a colaboração dos Partidos da oposição, que nem em um só instante, criaram dúvidas ou dificuldades na decisão que o Sr. Presidente da República iria tomar, enviando ao Congresso Nacional a mensagem que originou o Projeto de Decreto Legislativo ora em debate (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 23/11/1956, SEÇÃO II, p.3461)

Na Câmara, a matéria foi alvo de intensos debates nas Comissões de Constituição e Justiça, que a transformou no Projeto de Decreto Legislativo 109/1956, e em seguida, nas Comissões de Diplomacia e de Segurança Nacional, que apresentaram um substitutivo e emendas respectivamente, e no plenário da Câmara, até a sua aprovação em 20 de novembro de 1956. Ao longo do debate do mérito do envio nas comissões e no plenário, ficou claro que o governo teria alguns obstáculos no processo de ratificação do mérito do envio de tropas que se relacionavam com a disputa pela política doméstica da participação brasileira na UNEF.

O primeiro deles, que foi superado com facilidade, era o posicionamento de alguns deputados do governo e da oposição que julgavam, apesar dos diferentes motivos, que o Brasil não deveria enviar tropas para a missão no Suez, mas prestar apoio logístico e abastecimento, e favorecer o uso da diplomacia e do direito pela ONU. Para isso, mobilizaram argumentos que variavam desde questões orçamentário-financeiro para cumprir com tamanha responsabilidade, que passavam pela recusa dos governos da Argentina e da Colômbia ao convite da ONU em função da urgência conferida e iam até mesmo à defesa de uma postura neutralista diante de um teatro de operações distante dos interesses nacionais brasileiros e de forte conotação para o conflito entre as superpotências da Guerra Fria. Mais precisamente, esse grupo tinha como seus principais expoentes nos debates nas comissões, os deputados: Oswaldo Lima Filho (PSP⁷⁹-PE), Rondon Pacheco (UDN⁸⁰-MG) e Arinos de Matos (PSD-RJ), na CCJ, Segardos Vianna (PTB⁸¹-DF), na Comissão de Segurança Nacional, e Artur Audrá (PSP⁸²-SP), na Comissão de Diplomacia. No plenário, os expoentes desse grupo foram: Carlos Lacerda (UDN-DF), Adail Barreto (UDN-CE), Sérgio Magalhães (PTB-GB), Jonas Bahiense (PTB-RJ) e Último de Carvalho (PSD-MG). Em sua maioria, os membros desse grupo votaram contra o envio de tropas ou votaram a favor, mas com ressalvas expostas através de declarações de voto.

O segundo obstáculo à aprovação do mérito da matéria na Câmara era as tentativas dos partidos de oposição, liderados pela UDN, de enxertar interposições ao trâmite do projeto na Câmara, dificultando a votação prioritária do Executivo que demandou urgência no tratamento da matéria. Neste particular, a UDN, desejosa de manter o controle parlamentar sobre a condução da política externa brasileira do governo JK, condicionou a ratificação da decisão do executivo a prévia aprovação do Projeto de Lei 2652 de 1952 de autoria do Deputado Afonso

⁷⁹ Partido Social Progressista (PSP).

⁸⁰ União Democrática Nacional (UDN).

⁸¹ Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

⁸² Partido Social Progressista (PSP).

Arinos, que, por sua vez, condicionava a remessa de Forças Armadas para o exterior, em casos outros que não a repulsa à invasão e à agressão, à autorização do Congresso Nacional, e que se encontrava parado no Senado Federal desde 1953. Igualmente, os parlamentares udenistas buscaram jogar o governo contra o parlamento afirmando que o pedido de urgência do executivo, sem debater a questão orçamentária com o congresso e já tendo avançado no processo de mobilização e preparo da força, representava um atropelo e descaso para com o Congresso por parte da Presidência, do Ministério da Guerra e do Ministério das Relações Exteriores, conforme argumentou no plenário o deputado Alberto Torres (UDN-RJ):

A Câmara está votando, decidindo se deve conceder ou não autorização para o envio das tropas ao Egito. O projeto se encontra nesta Casa, ainda não foi ao Senado Federal, e já a tropa está selecionada entre componentes dos 1º, 2º e 3º Regimentos de Cavalaria. Essa tropa já tem comando e oficialidade escolhidos, e deverá a qualquer momento ser embarcada, por via aérea ou marítima. [...] Sou, Sr. Presidente, em face dessas razões visceral e medularmente contrário ao envio de qualquer força expedicionária para esse último país, para tranquilidade das mães brasileiras (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 21/11/1956, p.11515)

O terceiro obstáculo à aprovação do mérito da matéria na Câmara pelos líderes do governo, eram as tentativas de parlamentares de oposição, liderados pela UDN, de disputar com o governo federal a condução estratégico-operacional do batalhão brasileiro na missão do Suez, através da definição do processo de formação do contingente brasileiro. Isto porque a oposição liberal-conservadora condicionou a ratificação da decisão do executivo de enviar tropas para a UNEF, a formação do contingente por voluntários e não por recrutamento⁸³. Neste particular destacam-se a proposta de emenda ao projeto de decreto legislativo, que foi apresentada pelo deputado Frota Aguiar (UDN-DF) na Comissão de Segurança Nacional, e a defesa dessa proposta no plenário pelo deputado Alberto Torres (UDN-RJ):

Neste sentido, mister se faz meditemos sobre subemenda aprovada pela Comissão de Segurança Nacional, que estabelece o voluntariado, decorrente da fusão das emendas apresentadas pelos Srs. Deputados Carlos Lacerda e Último de Carvalho, iniciativa de todo louvável e digna de aprovação [...] Da mesma maneira como, a 11 e a 21 de novembro (1955) em que Forças do Exército deflagram o golpe de Estado, tendo à frente o General Teixeira Lott, o Congresso Nacional aprovou essas duas votações contra a Constituição, e a deposição de dois Presidentes da República, legítima e constitucionalmente eleitos, estamos agora, a deliberar do mesmo modo, diante do fato consumado da organização

⁸³ Segundo destacou o líder da UDN, deputado Carlos Lacerda, “sem a abertura de voluntariado [...] não votaremos com o governo pela remessa de um contingente brasileiro” (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 21/11/1956, Seção I).

da unidade expedicionária pelo Ministério da Guerra (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 21/11/1956, p.11515)

A defesa da formação do contingente através do voluntariado em detrimento do recrutamento tinha por objetivo privar o Ministro da Guerra, General Lott, a Frente Parlamentar Nacionalista e seus colaboradores nas Forças Armadas, que eram considerados pela UDN como militares comunistas, de exercerem a exclusividade na nomeação dos oficiais da tropa. Através do voluntariado, a UDN, aliada da corrente liberal-conservadora das Forças Armadas, que detinha a maioria dos quadros do alto oficialato, entendia que conseguiria assim, torna-se majoritária no comando do Batalhão e controlar, no nível estratégico-operacional, a condução da participação brasileira na UNEF.

O quarto e último obstáculo à ratificação da decisão presidencial pelos líderes do governo na Câmara concerne à disputa entre parlamentares da oposição, liderada pela UDN, e da frente nacionalista, constituída, em sua maioria, por deputados governistas, pela definição das motivações de política externa que levariam o Brasil a desdobrar tropas para a Missão de Paz no Suez. Por um lado, a corrente udenista propugnava que o compromisso do Brasil no Suez seria com as Nações Unidas, juridicamente ratificados na Carta de San Francisco, a qual o Brasil era signatário. Para isso contou com a atuação na CCJ, de Milton Campos (UDN-MG), Aduino Lúcio Cardoso (UDN-DF), Oscar Corrêa (UDN-MG), Djalma Marinho (UDN-RN), na Comissão de Segurança Nacional, de Newton Carneiro (UDN-PR) e Dantas Júnior (UDN-BA), e no plenário, de Alberto Torres (UDN-RJ). Conforme foi muito bem sintetizado por Bruno Chagas, para os deputados udenistas:

Não importava se o compromisso fosse ou não do agrado ou aprovação das lideranças políticas brasileiras, ou mesmo da opinião pública brasileira. Era imperioso que o Estado brasileiro salvaguardasse seus compromissos jurídicos para com a comunidade internacional representada pela ONU e cumprisse com o seu papel quando solicitado, sem prejuízo social ou material para si. Era uma aposta no direito internacional e numa postura imparcial para a ação brasileira no Oriente Médio, distanciando-se das tensões geopolíticas estabelecidas pela Guerra Fria e pelos confrontos sociorreligiosos naquela região (CHAGAS, 2019, p.62).

Em outras palavras, era uma das condições da oposição liderada pela UDN, para seguir a política governamental no tangente ao envio das tropas ao Egito, que o compromisso do Brasil fosse exclusivamente com o chamado feito pelas Nações Unidas na figura do seu Secretário Geral à defesa da segurança coletiva. Isto porque seu interesse era aproximação com os EUA, que consideravam uma aliança inevitável a acontecer entre os dois maiores poderes do

hemisfério sul, e que não apenas favoreceu a criação da missão, como também tinha interesse no engajamento brasileiro (CHAGAS, 2019).

Por outro lado, a Frente Parlamentar Nacionalista propugnava que o Brasil não deveria se engajar na UNEF na condição de uma ferramenta política de Washington, Paris e Londres, satisfazendo uma manobra de instrumentalização da UNEF e das Nações Unidas pelas potências ocidentais. Isto porque não encaravam a ONU como uma organização internacional neutra, dada a concentração de poder nas mãos dos membros permanentes do seu Conselho de Segurança. No caso Suez, via uma importante ocasião para o país se afirmar perante as Nações Unidas e o Terceiro Mundo como uma nação independente e solidaria a defesa do princípio da autodeterminação e as causas de libertação nacional e do anticolonialismo hasteadas em Bandung pelo movimento dos países não alinhados. Neste particular, deve-se destacar as duas propostas de emenda apresentadas pelo deputado Neiva Moreira (PSP-MA) na Comissão de Diplomacia, aprovadas na Comissão e em plenário, que delimitava que o contingente brasileiro não poderia participar de qualquer ação que signifique a homologação de conquista territorial obtida com o uso da força e que o Brasil não integraria a Força de Paz se da mesma participassem tropas de qualquer uma das nações que desencadearam as operações militares (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/11/1956, p.11192) no Egito. Igualmente, destaca-se o discurso do deputado Josué de Castro (PTB-PE):

O Brasil, preso pelos vínculos de país membro da Organização das Nações Unidas e pela circunstância de ter aprovado a Carta de sua criação, de ter, ademais votado na sessão extraordinária especialmente convocada há alguns dias para estudar o conflito, o Brasil, repito, encontra-se necessariamente compelido a estudar o assunto com o máximo interesse e a tomar sobre ele uma deliberação simbólica, mas definição de um país que já hoje pesa no concerto das nações, para que essa nossa atitude venha a servir de exemplo na orientação de uma política internacional que não seja de interesses imediatistas, de rapinas, de invasões, de despotismos, de prepotências, de exploração pelos grupos mais fortes, dos grupos mais fracos [...] O colonialismo como foi, como é, como deseja persistir, apesar de superado econômica e socialmente, não passa de um roubo organizado, um roubo sacramentado, um roubo cínico das grandes potências, que usam os organismos internacionais, a imprensa internacional, os meios todos de convencimento e de formação de uma falsa opinião pública, manipulada para esmagar o desejo de libertação, de autodeterminação, a vontade de se governar a si mesmos que tem os povos oprimidos e esmagados pelo imperialismo colonialista [...] Se as potências imperialistas, que hoje se enfileiram em dois campos – o mundo da órbita americana e o da órbita soviética – verificassem que não tinham aliados para sua aventura porque não é possível que sejamos aliados da morte e da miséria, elas não se animariam a deflagrar a próxima conflagração, que pode exterminar a humanidade inteira [...] Diante do projeto, creio que devemos enviar a tropa para apoiar as Nações Unidas que,

lamentavelmente, não dispõem de elementos próprios para coibir o abuso da força. Só há uma forma de reagir contra a força até hoje: a própria força (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 15/11/1956, p.11240-11241)

Em 17 de novembro de 1956, estabeleceu-se o consenso na maioria governista e entre muitos da oposição e da frente parlamentar nacionalista na Câmara pela aprovação do projeto. A articulação pelos líderes do governo garantiu a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo 109/1956 na Câmara e seu envio para o Senado, não obstante, as concessões feitas as duas principais correntes da Câmara no texto final do projeto. Com efeito, não apenas questões jurídico-diplomáticas e legislativas foram interpostas a proposição do Executivo, mas questões eminentemente políticas, demonstrando que o texto enviado pela Câmara ao Senado foi a resultante da negociação, barganha e disputa entre os interesses da liderança do governo, dos governistas da frente parlamentar nacionalista e da oposição liberal-conservadora, pela disputa da condução da política externa brasileira de manutenção da paz e da política doméstica da UNEF I.

No Senado Federal, o Projeto de Decreto Legislativo enviado pela Câmara em 21 de novembro de 1956 foi discutido e deliberado de forma rápida na Comissão de Constituição e Justiça, de Segurança Nacional, de Relações Exteriores, de Finanças e no plenário, em 22 de novembro de 1956, demonstrando que, diferentemente da Câmara dos Deputados, o caminho para ratificação da decisão presidencial no Senado já estava pavimentado pelas lideranças do governo, que detinha maioria absoluta naquela casa. Vale destacar, que durante a tramitação da matéria no Senado Federal, tanto parlamentares governistas, quanto opositores, criticaram a intransigente interposição de obstáculos à aprovação da decisão do Executivo por parte da Câmara dos Deputados.

A tranquila aprovação do projeto no Senado contou, porém, com uma significativa articulação da oposição, liderada por Bernardes Filho (PL⁸⁴-MG), Daniel Krieger (UDN-SP) e Reginaldo Cavalcanti (PSP-RN), que demandou, com base em argumentos de caráter técnico e jurídico, que o governo oferecesse transparência às questões orçamentárias envolvendo o envio de tropas para a UNEF. Questionando se o Brasil teria de dispendir gastos extras para tal missão e quais seriam os impactos dessa participação para o orçamento público, o Senador Artur Bernardes Filho (PL-MG) argumentou:

Se hoje concordo com que se mande amanhã esse contingente, devo, honestamente, confessar ao Brasil que se neste momento precisarmos mandar

⁸⁴ Partido Libertador (PL).

para o estrangeiro uma força expedicionária, sem que haja da parte de qualquer brasileiro, a mínima restrição, o governo brasileiro e sobretudo o Congresso Nacional, precisarão considerar o que ela nos custará. [...] É que não temos condições econômicas nem financeiras para sustentar um exército com as vantagens pecuniárias e as regalias de toda ordem que a nossa legislação lhes concede [...] Pelo que ouço, pelo que sei das vantagens conferidas a todos aqueles que uma vez deixem águas territoriais do Brasil, em missão militar, as despesas são de tal vulto que a nossa economia, por não suportá-las, levará o Brasil a perdê-las antes da primeira batalha.[...]Nisso vai uma crítica ao Congresso, ao Governo, que não consideraram a extensão e a gravidade dos favores concedidos. É que baseando-nos mesmo nessa força a partir dentro de poucos dias, se tivermos necessidade por qualquer circunstância de decuplicá-la, ela se transformará em cinquenta ou setenta mil homens, e pergunto: Estaremos em condições de mantê-la? O governo precisa dar conhecimento ao Congresso ao quanto custa ao país uma força, por exemplo de mil homens, para que nos orientemos sobre quanto nos custará em determinada emergência, um verdadeiro exército expedicionário.[...] Mas visando, sobretudo, assegurar ao Brasil possibilidades materiais de cumprir aquilo que prometera ou a exercer o direito de defender sua soberania, se atacado e se for o caso, mas em condições, também, que não nos levem ao caos interno, porque então seria a nossa derrota dentro de Casa, ainda que vencêssemos fora das nossas fronteiras (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 23/11/1956 Seção II, p. 3463).

Igualmente, a oposição, na figura do Senador Daniel Krieger (UDN-SP), conclamava com que o governo JK apresentasse o mesmo empenho na adequação material e no suporte bélico das Forças Armadas, isto é, com o fortalecimento do poderio militar brasileiro em solo nacional, que apresentou no atendimento do convite do Secretário-Geral das Nações Unidas. Era imperante que o governo, por meio do Ministério da Guerra, fortalecesse esse contingente militar, e fortalecesse as FFAA em solo brasileiro, para eventualidades futuras decorrentes desta missão ora em apreço no Congresso e dentro da estratégia nacional de conferir maior poder e projeção ao Brasil através de sua política de defesa (CHAGAS, 2019).

Mais do que impedir a aprovação do envio de tropas para a UNEF, a oposição no Senado Federal buscava conferir visibilidade para sua atuação perante a opinião pública e colher dividendos para a sua política doméstica, a partir de sua atuação no processo de ratificação da decisão presidencial. Conforme muito bem destacado por Bruno Rezende Chagas, a oposição no Senado buscava disciplinar o governo JK na conduta financeira que se exigia dentro da ortodoxia liberal na condução de sua política externa e lograr um compromisso do executivo federal com a questão do fortalecimento e reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras (CHAGAS, 2019).

Em apenas um dia, a liderança do governo no Senado não teve dificuldades de cumprir todos os ritos procedimentais e regimentais, refazer o texto enviado pela Câmara em sintonia com os propósitos do Executivo e driblar a articulação da oposição na questão orçamentária, a partir de argumentos de caráter técnico e jurídico. Com sua maioria absoluta no Senado, a liderança governista logrou ratificar a decisão presidencial na casa e aprovar o Projeto de Decreto Legislativo que realmente interessava ao governo, legitimando no plano doméstico a iniciativa de política externa de JK e conferindo prestígio internacional ao país na ratificação do compromisso assumido perante o Secretariado das Nações Unidas e os Estados Unidos.

5.1.2 Operações das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) – 1993

A segunda operação de paz da ONU para a qual o Brasil desdobrou tropas ocorreu a partir da decisão do governo Itamar Franco de aceitar, em março de 1994, o convite do Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali para substituir o contingente italiano na Operação das Nações Unidas em Moçambique, em setembro de 1993. Entre julho e outubro de 1994, foi deslocada uma companhia de infantaria composta por 170 militares paraquedistas do Exército Brasileiro.

5.1.2.1 Processo decisório pelo Poder Executivo

A poucos dias do Brasil iniciar um novo mandato eletivo no Conselho de Segurança, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, sondou o governo brasileiro, em dezembro de 1992, acerca da possibilidade do envio de tropas do país para a ONUMOZ, criada naquele mesmo mês pela Resolução 797, de 1992, do próprio CSNU. Na consulta informal, o SGNU chegou a comentar que gostaria que a participação na missão de paz em Moçambique fosse o início de um aumento significativo das contribuições brasileiras para as missões de paz (UZIEL, 2015).

Após sinalização positiva do governo brasileiro à consulta informal, o Secretário-Geral enviou, em setembro de 1993, um convite formal para a Missão Permanente do Brasil junto à

ONU, em Nova York, para a cessão de um batalhão de infantaria de 850 militares para a ONUMOZ (FONTOURA, 2005). Entretanto, ainda persistiam dúvidas no nível doméstico referentes a como proceder quanto ao trâmite do pedido ou ao financiamento e organização administrativa do contingente, assim como em relação à disponibilidade de tropa treinada e equipada para uma pronta reposta à Organização. Como resultante dessa situação interna, vários meses se passaram até tomada de decisão pela Presidência da República e o envio do pedido de autorização para o Congresso Nacional (UZIEL, 2015). Assim, em função dos atrasos na repatriação do contingente italiano, que só foi parcialmente realizada em fins de 1993, e da evolução favorável do processo de paz, por outro lado, o Secretário-Geral da ONU reformulou o convite feito ao Brasil, reduzindo a demanda para uma companhia de infantaria composto por 170 militares brasileiros (FONTOURA, 2005).

O processo decisório brasileiro de aceitação do convite das Nações Unidas para o envio de tropas para a ONUMOZ teve como seus principais atores a Presidência da República, com destaque para o Presidente Itamar Franco, o Ministro Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Almirante Mario Cesar Flores e a Chefe da Assessoria Diplomática da Presidência da República, Ministra-Conselheira Vera Pedrosa, e seu Adjunto, Conselheiro Antônio Aguiar Patriota. Igualmente foi um ator central o Ministério das Relações Exteriores, em especial o Chanceler Celso Amorim e o Embaixador do país na ONU, Ronaldo Mota Sardenberg, e o Embaixador do Brasil em Portugal, José Aparecido de Oliveira. Por fim, tiveram forte influência na decisão brasileira as Forças Armadas, com destaque para o Ministro-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, Almirante Arnaldo Leite Pereira, o Ministério do Exército na figura do Ministro de Estado, General Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena e do Conselheiro Militar da Missão do Brasil em Nova York, General Antônio Luiz Rocha Veneu.

No que se refere à Presidência, o desdobramento de tropa brasileira para a ONUMOZ era visto como instrumento para a consecução do objetivo do governo Itamar Franco de uma maior atuação multilateral do Brasil para tentar reverter o quadro de passividade e dar maior visibilidade ao país. Igualmente, o envio de militares brasileiros para a operação de manutenção da paz em Moçambique estava alinhado ao interesse do governo Itamar de afirmação da posição internacional do país através de demonstração de capacidade diplomática e de compromisso com o direito internacional, o desenvolvimento e a democracia (AMORIM, 2011).

Igualmente, a participação na Missão de Paz da ONU em Moçambique compreendia um movimento da estratégia de inserção internacional brasileira na África do governo Itamar

Franco, a partir da gestão de Celso Amorim à frente do MRE, que cristaliza uma tendência, de forma mais consonante com a capacidade de atuação brasileira no continente africano, de concentração de ações e seletividade de parcerias, com destaque para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) (RIBEIRO, 2009), que o Brasil possuía afinidades devido a geografia, a história e a cultura (BRASIL, 1993). Neste particular, vale lembrar que a partir da segunda metade de 1993, o governo Itamar Franco propõe a institucionalização dessa comunidade e solicita que se iniciem gestões diplomáticas nesse sentido. Entre outras iniciativas, a Presidência ofereceu um almoço aos chanceleres dos países de língua portuguesa durante a XLVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro daquele ano e nomeou o Embaixador do Brasil em Lisboa, José Aparecido de Oliveira, como seu enviado especial para levar a Portugal e as nações africanas a proposta de criação da CPLP. Por fim, foi realizada a primeira reunião dos ministros da justiça dos países de língua portuguesa em outubro de 1993, em Brasília, e a primeira reunião dos seus chanceleres em fevereiro de 1994, em Brasília, (BRASIL, 1993; 1994).

Entretanto, em função das fortes posições de Itamar Franco em questões que pudessem envolver princípios básicos ou tradicionais de política externa, como o da não intervenção, e da sua disposição em delegar a condução da agenda externa aos diplomatas de carreira do Itamaraty (AMORIM, 2011), a Presidência preferiu, ao invés de tomar para si a decisão em relação ao envio de tropas brasileiras para a ONUMOZ e fazer uso da sua prerrogativa constitucional, seguir as orientações institucionais do Itamaraty e das Forças Armadas que solicitavam mais tempo para o amadurecimento interno da posição brasileira.

Na percepção do Itamaraty, em especial do Chanceler Celso Amorim, o desdobramento de tropas para a ONUMOZ era uma janela de oportunidades para o lançamento de uma nova estratégia inserção do Brasil nos fóruns multilaterais no pós-Guerra Fria, visando, entre outros interesses, fortalecer sua posição negociadora nos debates sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU. Isto porque a diplomacia entendia que, a partir dos anos 1990, a estrutura político-institucional multilateral da manutenção da paz voltava a apresentar oportunidades para os Estados Membros, em especial as potências intermediárias, participarem de ações meritórias nas áreas de paz e segurança internacionais (UZIEL & VARGAS, 2015). Com isso, o desdobramento de tropas brasileiras para as missões da ONU, especialmente nos país com os quais o Brasil tinha boas relações diplomáticas e interesses estratégicos, como era o caso de Moçambique, era percebido como uma oportunidade para o Brasil assumir um papel mais atuante nas Nações Unidas através do exercício do mandato eletivo no Conselho de Segurança

no biênio 1993-1994. Na medida em que empenhava o país em um compromisso efetivo com a principal agenda das Nações Unidas, a diplomacia brasileira buscava alçar o Brasil ao status de um interlocutor essencial naquele órgão (FONTOURA, 2005; SEIXAS CORRÊA, 2012).

Igualmente, a participação de tropas na ONUMOZ era percebida pelo MRE como um importante passo na nova tendência da política externa brasileira para o continente africano de concentração de ações e seletividade de parcerias, com destaque para a garantia de um espaço privilegiado na agenda dos PALOP. Neste particular, o envio de tropas para Moçambique denota a preocupação da diplomacia brasileira em refletir a imagem do país para os PALOP, uma espécie de vitrine da capacidade de intermediação e resolução de litígios e conflitos da diplomacia nacional, assim como de promoção do desenvolvimento, não apenas afastando o Brasil do seu passado de apoio ao colonialismo português e colocando-o como ator principal da comunidade, mas também afirmando a presença brasileira na África meridional, contribuindo para a transição soberana estável dos Estados independentes.

Por fim, em função do mandato aprovado para a ONUMOZ prever o uso apenas defensivo da força pelos capacetes azuis e a partir de uma demanda do próprio governo Moçambicano, com consentimento de todas as partes em conflito após a assinatura do Acordo de Paz Geral de Paz de Roma em 1992, o desdobramento de tropas era percebido como uma grande oportunidade para o engajamento brasileiro em operações de manutenção da paz. Isto porque permitiria ao Brasil uma contribuição efetiva sem ir de encontro com os princípios básicos da manutenção da paz e a cultura organizacional do Itamaraty de respeito aos princípios de relações internacionais consagrados pela Constituição Federal. Buscava igualmente legitimar uma missão que, na visão do MRE, estava voltado para a resolução pacífica dos conflitos, através da negociação e do tratamento das suas causas profundas e da sustentabilidade desta solução, evitando o que consideravam os diplomatas brasileiros uma militarização excessiva e desmedida desta política pública multilateral da Organização (SARDENBERG, 1995; 2013; FOLHA DE S. PAULO, 18/12,1994)⁸⁵.

Entretanto, a baixíssima institucionalidade da manutenção da paz no âmbito da política externa brasileira naquele momento, as instabilidades, incoerência e falta de consensos no Itamaraty entre os anos 1990 e 1995 (CERVO E BUENO, 2015) e as dúvidas quanto à concordância dos demais poderes, órgãos governamentais e das Forças Armadas em embarcar

⁸⁵ DIPLOMACIA BRASILEIRA TEM PARTICIPAÇÃO ATIVA NA ONU, 18/12,1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/18/mais/16.html>

nessa estratégia (UZIEL, 2015), geraram uma falta de coesão na reação institucional do MRE. Com efeito, a primeira resposta institucional do MRE foi de descentralizar seu poder decisório sob a formulação desta ação internacional brasileira através da criação de um Grupo de Trabalho Interministerial de Operações de Paz composto pelo próprio Ministério, pelos Ministérios da Justiça, das Forças Armadas, e pelo Congresso Nacional, em 1993 (FONTOURA, 2005). O objetivo da diplomacia era amadurecer a posição nacional na agenda de manutenção da paz da ONU através de um diálogo entre organizações do Estado, visando conferir maior institucionalidade para sua agenda de política externa, e assim avançar em um posicionamento favorável a um desdobramento.

No que se refere às Forças Armadas, havia a avaliação de que a presença em missões de paz da ONU era um instrumento para a projeção internacional da política de defesa nacional, na medida em que aumentava a credibilidade do Brasil junto à ONU e oferecia vantagens para a sua posição negociadora na consecução de seus interesses na Organização: participação no Conselho de Segurança, a questão da Antártida e da demanda brasileira de limites de sua plataforma continental na Comissão de Limites da Plataforma Continental da Organização (O ESTADO DE S. PAULO, 2020)⁸⁶. Igualmente, as Forças Armadas brasileiras buscavam assumir posição ativa na supervisão multilateral dos processos de paz e na transição soberana estável dos Estados da África Austral, com destaque para os países de língua portuguesa, pois consideravam que, na qualidade de país de cultura portuguesa, o Brasil tinha reais e diretos interesses na estabilização de Moçambique e nos seus dividendos para projeção externa da vertente de defesa do Brasil no continente africano.

Além disso, percebiam a ONUMOZ como um ativo em suas negociação e barganha com o governo Itamar Franco contra a diminuição contínua da fatia de recursos orçamentários para uso dos ministérios das Forças Armadas e a pelo reajuste salarial dos militares de forma que contemplasse a isonomia entre os três poderes, assim como entre as burocracias civis e militares⁸⁷ (SOARES & MATHIAS, 2002). Neste particular, deve-se destacar que, a

⁸⁶ O GRANDE JOGO, 29/12/2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/politica,o-grande-jogo,1140445>

⁸⁷ É importante ressaltar que, durante o governo Itamar Franco, “a pressão por melhorias salariais por parte das Forças Armadas recrudescia, afetando inclusive o princípio da disciplina, como foi o caso da invasão da prefeitura de Apucarana, no Paraná, ocupada por militares liderados por um capitão. Dois ministros perderam o cargo também por circunstâncias ligadas aos salários dos militares. À época surgia a movimentação por parte do capitão Jair Bolsonaro, que passou a representar segmentos mais reacionários dos quartéis e viria a tornar-se deputado federal, uma das estratégias levantadas por militares da reserva para a consecução dos interesses militares” (SOARES & MATHIAS, 2002, p.99).

participação em missões de paz requer, por parte do governo federal, uma dotação orçamentária adicional para o setor defesa, e oferece aos militares, especialmente aos praças, um importante complemento salarial que é pago pelas Nações Unidas.

Por fim, os militares entendiam as tarefas a serem desenvolvidas na missão de paz da ONU em Moçambique como uma extensão de ações subsidiárias de assistência social e apoio ao desenvolvimento que realizavam no Brasil, principalmente as ações cívico-sociais realizadas na região Amazônica⁸⁸, e como uma possibilidade de credenciar a atuação das Forças Armadas brasileiras no cenário internacional, ampliando, no nível doméstico, o seu prestígio e reputação em um contexto de redefinição das missões atribuídas as Forças Armadas e de restrições orçamentárias (SOTOMAYOR, 2014).

Entretanto, havia nas Forças Armadas, em especial entre os oficiais do Exército, certa desconfiança institucional em atender as demandas do Ministério das Relações Exteriores para enviar tropas a qualquer missão de manutenção da paz em função da repercussão negativa no Exército da forma como as suas tropas foram retiradas do Suez em 1967 e da ausência de qualquer assistência por parte do Estado aos veteranos do batalhão de Suez (UZIEL & VARGAS, 2015). Em função dessas reservas institucionais, a primeira resposta do Estado Maior das Forças Armadas e dos Estados maiores das forças singulares foi o aprimoramento da coordenação interna nesta agenda, através da criação do Grupo de Apoio do EMFA para a ONUMOZ em 1993, no qual participava como convidado o Itamaraty. Era o objetivo dos militares fortalecer os canais de diálogo e a construção de confiança mútua entre os diplomatas e militares brasileiros, visando o amadurecimento do posicionamento brasileiro para a agenda de manutenção da paz da ONU (FONTOURA, 2005).

A análise da Exposição de Motivos encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional para solicitar autorização para envio de tropas brasileiras para a ONUMOZ, em 1994, revela que prevaleceu sobre a decisão presidencial a influência exercida pelas agendas e preferências políticas dos assessores de alto nível da Presidência, do Itamaraty, sob a liderança do chanceler Celso Amorim, e do Ministério do Exército. Isto porque a exposição de motivos destacava que o desdobramento de tropas brasileiras visava atender a uma solicitação do Secretário Geral da ONU para incrementar a contribuição que era prestada ao processo de paz em Moçambique por meio de observadores militares; dar cumprimento aos dispositivos do artigo 4º da Constituição

⁸⁸ O que explica porque grande parte do contingente brasileiro desdobrado na ONUMOZ foi recrutado em Manaus e em outras regiões da Amazônia (SOTOMAYOR, 2014).

Federal; assumir posição ativa na supervisão multilateral da pacificação da África Austral; adensar as relações com Moçambique e com os países africanos de língua portuguesa.

5.1.2.2 Ratificação Congressual

A análise dos processos de andamento, de discussão e de votação do pedido presidencial de autorização do envio de tropas brasileiras para a ONUMOZ na Câmara dos Deputados, nos permite identificar que, apesar de a matéria ter tramitado, durante 73 dias na Câmara dos Deputados, a Mensagem Presidencial (MSC 826/1993) apresentada pelo poder Executivo em 29 de novembro de 1993, com base na exposição de motivos elaborada pelo MRE, não foi objeto de um intenso debate parlamentar, tendo as Comissões de Relações Exteriores, de Defesa Nacional, de Finanças e de Constituição e Justiça, permitido que seus relatores apresentassem parecer oral favorável em plenário em substituição ao parecer das Comissões, em função do regime de urgência imprimido à votação da matéria, mesmo após semanas em que ficou parada na Câmara.

Deve-se destacar, no entanto, que o pedido de urgência pela liderança do governo na Câmara em 13 de janeiro de 1994, foi alvo de críticas por parte do deputado Ernesto Gradella (PSTU⁸⁹-SP), da oposição, que expôs o que considerou como falta de oportunidade para o diálogo de matéria grave por parte do governo, e se opôs ao envio de tropas:

Trata-se de uma questão grave, que é o envio de tropas brasileiras para Moçambique, fazendo parte de uma força de paz da ONU. Achamos, pela gravidade inclusive da medida, que ela não deveria ser objeto de um requerimento de urgência. Deveria ser discutida amplamente pelas diversas Comissões desta Casa. Poderemos, apesar de na argumentação se afirmar o contrário, colocar tropas brasileiras em uma aventura, como outras que têm sido patrocinadas pela ONU na Somália e em vários outros lugares [...] Se o Brasil pretende ajudar e inclusive cumprir o que está aqui na exposição de motivos do próprio Poder Executivo, que se trata de uma força de paz no sentido de acompanhar o processo eleitoral existente em Moçambique, gostaríamos de dizer que a melhor forma de fazer isto não seria através de uma manobra armada. Se há necessidade de se acompanhar o processo eleitoral, que seja feito através de uma equipe de diplomatas. Se se quer ajudar economicamente aquele país, que se mande uma equipe de médicos, remédios. Enfim, há diversas formas de contribuir para que aquele país supere a difícil situação que o coloca como um

⁸⁹ Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU).

dos países mais pobres do mundo hoje. Infelizmente, a pior saída é o Brasil entrar na política da nova ordem mundial, que é transformar a ONU não mais numa organização de países no sentido de preservar a paz mundial, mas de impor aos diversos países do mundo uma ordem de acordo com os interesses dos grandes países imperialistas (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 13/01/1994 Seção I, p. 235).

No plenário da Câmara dos Deputados, a discussão e votação da matéria em turno único foi 8 vezes adiada por falta de quórum ou por decisão de ofício, tendo sido no momento da sua apreciação objeto de apenas duas manifestações favoráveis por parte dos deputados Amaury Muller (PDT⁹⁰-RS) e Sidney Miguel (PV⁹¹-RJ), antes da sua aprovação, sem emendas ou qualquer manifestação contrária, em 9 de fevereiro de 1994.

No Senado Federal, o Projeto de Decreto Legislativo enviado pela Câmara tramitou a partir de 25 de fevereiro e recebeu parecer oral favorável em plenário do relator da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Senador Epitácio Cafeteira (PPR⁹²-MA), em substituição ao parecer da Comissão, e uma emenda de redação apresentada pelo relator para explicitar o termo ONUMOZ. No plenário, o Projeto de Decreto Legislativo foi aprovado sem debate por parte dos senadores em sessão realizada em 4 de março de 1994.

5.1.3 Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III) – 1994

O terceiro desdobramento de tropas brasileiras ocorreu a partir da aceitação do governo Itamar Franco ao convite do Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, para que o Brasil contribuísse com tropas para a UNAVEM III a partir de setembro de 1995. Esta se deu através de um Batalhão de Infantaria, uma Companhia de Engenharia e dois Postos de Saúde Avançados, compostos de 800, 200 e 40 militares respectivamente, além de 40 oficiais no Estado Maior do contingente militar, que permaneceram em Angola entre agosto de 1995 e julho de 1997 (AGUILAR, 2015; SEITENFUS, 2006).

⁹⁰ Partido Democrático Trabalhista (PDT).

⁹¹ Partido Verde (PV).

⁹² Partido Progressista Reformador (PPR).

5.1.3.1 Processo decisório pelo Poder Executivo

Em maio de 1993, quando surgiram perspectivas promissoras para a cessação de hostilidades entre o Governo angolano e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), o Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali convidou o Brasil, através do governo Itamar Franco, para desdobrar uma brigada de infantaria à UNAVEM (UZIEL, 2015). Na ocasião, após levantamento preliminar sobre o assunto pelo Ministério do Exército e pelo Itamaraty, o governo brasileiro não sinalizou interesse no desdobramento em função da continuidade das hostilidades entre as partes no conflito angolano (UZIEL, 2015). Após a assinatura do Protocolo de Lusaka em novembro de 1994, o Secretário-Geral da ONU voltou a convidar o Brasil para enviar um contingente integrado por um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia e dois postos de saúde avançados, para servir no eixo Vila Nova-Cuito-Chitembo-Andulo-Luena-Lumeje (tropa e postos de saúde), no setor oriental de Angola, e em Calomboloca (engenharia), a leste de Luanda (UZIEL, 2015). O Presidente Itamar Franco aceitou esse novo convite das Nações Unidas em seu último mês de mandato, em dezembro de 1994.

O processo decisório brasileiro de aceitação do convite das Nações Unidas para o envio de tropas para a UNAVEM teve como seus principais atores o Presidente Itamar Franco, o Ministro Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Almirante Mario Cesar Flores e a Chefe da Assessoria Diplomática da Presidência da República, Ministra-Conselheira Vera Pedrosa, e seu Adjunto, Conselheiro Antônio Aguiar Patriota. De igual modo, foi um ator central o Itamaraty, com destaques para o Chanceler Celso Amorim e os Embaixadores do país na ONU e em Portugal, Ronaldo Mota Sardenberg e José Aparecido de Oliveira, respectivamente. Por fim, foi um dos principais atores da decisão brasileira as Forças Armadas, com destaque para o Ministro-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, Almirante Arnaldo Leite Pereira, o Ministério do Exército na figura do Ministro, General Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena e do Conselheiro Militar da Missão do Brasil em Nova York, General Antônio Luiz Rocha Veneu, e o Ministério da Marinha, na figura do Ministro, Almirante Ivan da Silveira Serpa e do Secretário-Geral da Marinha e Chefe do Estado Maior da Armada, Almirante Mauro César Rodrigues Pereira.

No que se refere à Presidência, o desdobramento de tropa brasileira para a UNAVEM era visto como instrumento para credenciar o Brasil e fortalecer a posição negociadora em seu

pleito por assumir maiores responsabilidades nos processos decisórios centrais das relações internacionais, com destaque para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, apresentado pelo governo Itamar Franco no último semestre de seu mandato. Neste particular, vale destacar que em setembro de 1994, durante o discurso a XLIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, a delegação brasileira faz uma extensa e objetiva exposição das pretensões de seu governo em torno da reforma do Conselho de Segurança, defendendo a ampliação do órgão e a participação de países em desenvolvimento em todas as categorias de membros.

Igualmente, era do entendimento da Presidência que a participação brasileira na UNAVEM, ao contribuir com o processo de paz e a transição soberana estável de Angola, fortalecendo a democracia e repudiando o uso da força como meio de conquistar o poder, estaria atendendo aos interesses econômico-comerciais diretos do Brasil naquele país que era um parceiro estratégico da inserção internacional brasileira no continente africano. Por fim, a contribuição brasileira para a missão era percebida como um importante passo na estratégia africana iniciada pelo governo Itamar Franco a partir da segunda metade de 1993 que buscava favorecer o estreitamento da cooperação com as nações lusófonas visando a institucionalização da comunidade de países de língua portugueses. Isto porque ao prestar toda sua solidariedade para com a situação de Angola através da participação na UNAVEM, em um contexto em que as instâncias bilaterais e multilaterais da política internacional prestavam uma atenção periférica à dramática situação de uma nação lusófona, o Brasil estaria demonstrando seu compromisso com a cooperação no âmbito da CPLP (RESENHAS DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 1994) e se credenciando à liderança do processo de criação da CPLP.

Para o Itamaraty, era estratégico ao interesse nacional brasileiro que o processo de paz e a transição política, promovidos pela UNAVEM, se desse de forma estável, sob condução democrática e liderança de governos abertos ao diálogo em uma base liberal. Angola constituía, na visão do MRE um parceiro estratégico da inserção internacional brasileira no continente africano desde a segunda metade dos anos 1970. Neste particular, vale ressaltar que o Brasil foi o primeiro a reconhecer a independência angolana em 1975, que os dois países firmaram um Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica assinado em 1980 e contratos de exploração e produção de petróleo entre a Petrobrás e a Sonangol desde o final da década de 1970 (RAMOS, 2009), e que a construtora Odebrecht S.A detinha importantes projetos em parceria com as autoridades locais, com destaques para a construção da barragem da hidrelétrica de Capanda, a partir de 1987, e para o consórcio Sociedade Mineira de Catoca, a partir de 1993

(ALENCASTRO, 2020; RIZZI, 2005). Além disso, em função da sua posição geográfica, Angola tem a potencialidade de exercer um papel de destaque no controle das rotas do Sul do Cabo da Boa Esperança e um franco domínio sobre uma das principais rotas comerciais e energéticas do Atlântico Sul (GRILO, 2009), de especial interesse comercial e de cooperação do Estado brasileiro (SOARES DE LIMA et al., 2017). Por fim, deve-se destacar que em julho de 1994 a remessa de 20 mil barris de petróleo angolano para o porto do Rio de Janeiro como forma de amortização de juros da dívida daquela nação africana com o Brasil havia estancado e que os seus governos estavam em tratativas para um acordo o reescalonamento deste passivo, que foi firmado em 1995 (RIZZI, 2005).

De igual modo, o Itamaraty percebia a contribuição para a UNAVEM como uma oportunidade para o Brasil participar de ações meritórias nas áreas de paz e segurança internacionais que credenciariam o Brasil no pleito histórico de sua diplomacia, apoiado publicamente pelo presidente Itamar no último semestre de seu governo, pela reforma do multilateralismo das Nações Unidas, com destaque para o Conselho de Segurança. Por fim, em função da missão ter sido criada com o consentimento do governo angolano e de todas as partes envolvidas no conflito, e do seu mandato não prever o uso ofensivo da força por parte das tropas da ONU, os diplomatas a percebiam como um meio de demonstrar o compromisso do país com as missões da ONU, sem promover uma ruptura com a cultura organizacional do Itamaraty de respeito aos princípios de relações internacionais consagrados pela Constituição Federal e aos princípios básicos da manutenção da paz (SARDENBERG, 1995). Vale ressaltar que os diplomatas da Missão brasileira junto às Nações Unidas em Nova York procuraram assegurar a aceitação do Acordo de Lusaka, que embasava a nova fase da UNAVEM, pelos beligerantes, evitando uma nova escalada de violência que colocassem as tropas brasileiras em situações de conflito ou promovessem mudanças no seu mandato (UZIEL, 2015).

Na visão das Forças Armadas, a presença brasileira no Atlântico Sul, através de seu policiamento e controle, era um elemento fundamental para a projeção externa da defesa no seu entorno estratégico, em função deste oceano ser um teatro de interesses nacionais vitais. Visto estar a sua costa debruçada sobre aquele oceano, a sua outra margem, em especial o litoral angolano que em latitude alinha-se com densas regiões em população e zona produtora do território nacional, era sobretudo vital para as linhas de proteção costeira e das ilhas, para a proteção da biodiversidade marinha e das riquezas naturais, e para rotas transatlânticas das embarcações e aeronaves comerciais e militares do país. Com efeito, a contribuição a estabilização de Angola, através da sua participação na UNAVEM, era percebida pelos

militares brasileiros como um elemento importante para o fortalecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), item prioritário da agenda de defesa desde a sua instituição em 1986 pela Resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU (SOARES DE LIMA et al., 2017).

Por outro lado, assim como no caso da ONUMOZ, era do interesse das Forças Armadas a projeção internacional da política de defesa do Brasil que aumentava a credibilidade do país junto à ONU e oferecia vantagens para a posição negociadora do país para a consecução dos objetivos estratégicos de defesa nacional que perpassavam pelos fóruns da Organização. Também seria a UNAVEM um importante ativo para as suas negociações, no plano doméstico, contra as restrições orçamentárias impostas pelo governo aos ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica e ao reajuste dos soldos, tendo em vista a necessidade de aprovação de créditos suplementares pelo Congresso Nacional⁹³ e o pagamento da ajuda de custo oferecida pela ONU. Ademais, as Forças Armadas percebiam nas operações de paz com mandatos multidimensionais, como era o caso da UNAVEM, como uma extensão da sua missão interna (SOTOMAYOR, 2014). Vale destacar que na sede das Nações Unidas, em Nova York, o escritório militar da Missão brasileira junto à organização procurou assegurar que o Secretariado permitiria ao Brasil uma escolha sobre como se daria a sua contribuição, evitando com que as tropas brasileiras atuassem em locais de menor interesse como ocorreu na ONUMOZ (UZIEL, 2015; FONTOURA, 2005).

A análise da Exposição de Motivos encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional para solicitar autorização para envio de tropas, demonstra que prevaleceu sobre a decisão presidencial a influência exercida pelas agendas e preferências políticas dos assessores de alto nível da Presidência, pelo Itamaraty, sob a liderança do chanceler Celso Amorim, e pelo Ministério do Exército. Isto porque a exposição de motivos destacava que haveria estreitos laços de cooperação com Angola que caberia manter e que a participação na missão poderia fortalecer a postulação Brasileira a membro permanente do CSNU. Igualmente, o documento ressaltava o entendimento de que o Atlântico Sul seria nossa esfera imediata de ação internacional e que, portanto, seria necessário o Brasil contribuir para superar conflitos nesta região.

⁹³ Vale destacar, que “os valores não utilizados foram restituídos ao Tesouro Nacional. Uma das preocupações das Forças Armadas foi sempre a de prestar contas sobre as despesas incorridas, de modo a não dar margem a críticas ou suspeitas de malversação de fundos” (FONTOURA, 2005, p.228).

5.1.3.2 Ratificação Congressual

A análise dos processos de tramitação do pedido presidencial de autorização do envio de tropas brasileiras para a UNAVEM III na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, nos permite identificar que a Mensagem Presidencial (MSC 1090/1994) apresentada pelo poder Executivo em 1 de dezembro de 1994, não foi propriamente objeto de um debate parlamentar pelo legislativo brasileiro.

Na Câmara dos Deputados, a matéria tramitou durante apenas 6 dias até sua aprovação no plenário e as Comissões de Relações Exteriores, de Defesa Nacional, de Finanças e de Constituição e Justiça permitiram que seus relatores apresentassem parecer oral favorável no fórum pleno em substituição ao parecer das Comissões, em função do regime de urgência imprimido a sua votação pelas lideranças partidárias. Durante a deliberação no plenário da Câmara, apenas o deputado Adylson Motta (PRP-RS) fez uso da palavra em um discurso que, favorável ao envio, tratou mais da importância da sua participação como observador parlamentar na Assembleia Geral da ONU de 1994, para que os legisladores brasileiros tenham acesso aos debates da política externa brasileira e possam orientar seus colegas na votação, do que do mérito do envio das tropas brasileiras para a UNAVEM III. Após a fala do único deputado inscrito para se manifestar sobre a matéria, foi aprovado o Projeto de Decreto Legislativo 394 de 1994, sem emendas da Câmara dos Deputados (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 07/12/1994, Seção I, p.14984).

No Senado Federal, o Projeto de Decreto Legislativo 394 de 1994 tramitou durante apenas 8 dias até sua aprovação no plenário. Assim como ocorrido na Câmara dos Deputados, a Comissão de Relações Exteriores permitiu que seus relatores apresentassem parecer oral favorável no fórum pleno em substituição ao parecer das Comissões, em função do regime de urgência imprimido a votação da matéria pelas lideranças partidárias. No plenário do Senado, o projeto foi aprovado em 14 de dezembro de 1994, sem emendas, após nenhum senador ter se inscrito para se manifestar sobre o tema (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/12/1994, Seção I, p.9097).

5.1.4 Administração Transitória das Nações Unidas para o Timor Leste (UNTAET) – 1999

O quarto deslocamento de tropas para as operações de paz da ONU ocorreu em Timor Leste durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Em outubro de 1999, o governo brasileiro aceitou o convite do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, para participar com tropas da UNTAET. Criada em 25 de outubro de 1999, A UNTAET tinha por objetivo de administrar o território leste-timorense, exercer a autoridade executiva e legislativa durante o período de transição e apoiar o fortalecimento das capacidades de autogoverno das instituições do país, com previsão da possibilidade do uso ofensivo da força para o cumprimento do seu mandato. A contribuição brasileira a missão se deu através de observadores militares, oficiais de Estado-Maior e de um pelotão da Polícia do Exército composto por 70 militares (HAMANN, 2015).

Deve-se destacar, no entanto, que a participação na UNTAET deve ser compreendida como um desdobramento natural do aceite, pelo governo do presidente FHC, ao convite do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em setembro de 1999 para o Brasil enviar tropas para a Força Internacional em Timor Leste, criada pelo Conselho de Segurança da Organização. Estabelecida em resposta à escalada da violência que assolou o país do sudeste asiático a partir de 10 de setembro de 1999, com o objetivo de criar as condições para o lançamento de uma autoridade transitória da ONU em Timor Leste, a INTERFET foi uma Força Multinacional autorizada pelas Nações Unidas com um mandato que previa o uso ofensivo da força. A contribuição brasileira para a INTERFET se deu através do envio de 50 homens do Batalhão de Polícia do Exército de Brasília, um oficial superior comandante do contingente brasileiro, além de oficiais responsáveis por comunicações e saúde, que permaneceram no país até outubro daquele ano (HAMANN, 2015).

5.1.4.1 Processo decisório pelo Poder Executivo

O processo decisório brasileiro para a aceitação do convite das Nações Unidas para o envio de tropas para a UNTAET teve como seus protagonistas a Presidência da República, em especial o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg. Igualmente foi um ator central o

Ministério das Relações Exteriores, com destaques para o Chanceler Luiz Felipe Lampreia, os Embaixadores do Brasil na ONU, Celso Amorim, que ficou no cargo até maio de 1999, e Gelson Fonseca Jr. que sucede a Amorim, e os Ministros Conselheiros da Missão do Brasil na Organização, Maria Luiza Viotti, Antônio Aguiar Patriota e Ênio Cordeiro, e o Conselheiro Paulo Roberto Fontoura, Chefe da Divisão das Nações Unidas. Por fim, foram importantes atores da decisão brasileira o Ministério da Defesa, através do Ministro de Estado, Élcio Alves, e as Forças Armadas, através do Comandante do Exército, General Gleuber Vieira e do Conselheiro Militar da Missão do país na ONU, General Benedito Onofre Bezerra Leonel.

Para a Presidência, a participação brasileira na UNTAET era entendida como parte da estratégia de política externa do governo FHC pautada pelo engajamento nos processos decisórios centrais das relações internacionais (CARDOSO, 1995). Na visão da Presidência, em função do final da Guerra Fria, momento de transformações amplas da ordem global, marcado pela criação de regras sobre a conduta dos Estados, o Brasil deveria ampliar o poder de controle sobre o seu destino, visto que seus problemas internos seriam melhor resolvidos pela participação na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial (FONSECA JR., 1998). Nesse sentido, o país não teria alternativa ao formular política externa, senão a de aceitar o desafio de pensar os temas globais (CARDOSO, 1995) e oferecer uma contribuição afirmativa e engajada para a estabilidade e a paz (LAMPREIA, 1997). Assim, o envio de tropas brasileiras para as missões de manutenção da paz da ONU credenciaria o Brasil a ter voz mais influente nos esforços de reestruturação do sistema internacional e fortaleceria a posição negociadora brasileira em seu pleito pela reforma do Conselho de Segurança da ONU:

Somos um país continental com vocação universal e interesses globais. Como indiquei, o sistema internacional exige participação com perspectiva do universal e, para tanto, estamos preparados. Hoje, do ângulo económico, somos um *global trader* e nos interessa fortemente que regras estáveis e justas prevaleçam nos intercâmbios económicos entre os países [...]. Do ângulo político, estamos estimulando e ampliando a participação em forças de paz da ONU, já que temos preocupações legítimas com a construção de um sistema efetivamente abrangente e eficaz de solução pacífica das questões internacionais (CARDOSO, 1995, p.361-362).

Igualmente, era do entendimento da Presidência que a participação brasileira na UNTAET, ao dar continuidade à contribuição da INTERFET à transição soberana em Timor Leste, estaria fortalecendo os estreitamentos da cooperação entre os países lusófonos e projetando o Brasil como um líder comprometido da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Neste particular, vale destacar que a questão timorense ganhou um mecanismo de consultas frequentes no âmbito do Comitê de Concertação Permanente da CPLP (RESENHAS

DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 1999) e tornou-se prioridade da política externa portuguesa, país com o qual o Brasil mantinha interlocução privilegiada (NASSER, 2012). Além disso, o desdobramento de tropas para a missão de paz em Timor Leste era percebido como uma ação importante para o ajuste produzido na estratégia de inserção internacional do governo FHC no final da década de 1990 que buscou a consolidação de laços econômicos e políticos mais fortes fora da Europa e dos Estados Unidos (BRACEY, 2011).

Por fim, a Presidência tinha a percepção de que o envio de tropas brasileiras para aquela missão de manutenção da paz da ONU era um passo decisivo para o processo de reestruturação das Forças Armadas do Brasil dirigido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que levou a criação do Ministério da Defesa em 1999 e a criação da primeira política declaratória de defesa nacional, a Política de Defesa Nacional de 1996. Neste particular, vale destacar que a PND de 1996 determinava que as Forças Armadas deveriam contribuir com a projeção do Brasil no sistema internacional e sua maior inserção nos processos decisórios multilaterais e que a participação em operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses do país, era um dos objetivos da vertente externa da defesa nacional.

O Itamaraty percebeu o envio de tropas para a UNTAET como um desdobramento natural da sua participação na INTERFET que, por sua vez, era entendida como decorrência do contínuo apoio do Brasil a estabilidade em Timor Leste e a solução justa e internacionalmente aceitável da questão de sua independência (UZIEL, 2015). Deve-se destacar que desde a concessão do Prêmio Nobel da Paz aos dois líderes da resistência timorense, José Ramos-Horta e o Bispo Ximenes Belo, em 1996, a causa do Timor Leste foi ganhando relevância na agenda externa do MRE após anos sem que o Brasil demonstrasse grande entusiasmo e comprometesse capital diplomático para proteger o direito daquele povo à autodeterminação, em benefício de um pragmatismo comercial com a Indonésia que não foi capaz de oferecer os resultados esperados (NASSER, 2012). A partir da segunda metade dos anos 1990, a diplomacia brasileira envolveu-se com a causa timorense, promovendo aproximações bilaterais nas Nações Unidas e engrossando, no Conselho de Segurança, o coro português em favor da consulta popular que decidiu pela independência do Timor-Leste e, em seguida, da intervenção da Organização naquele país após o aumento dos casos de violência estimulados pelas Forças Armadas da Indonésia (NASSER, 2012).

Igualmente, a contribuição para a UTAET era percebida pelo MRE como uma continuidade da estratégia iniciada durante o governo Itamar Franco de aproximação e

estreitamento da cooperação entre os países lusófonos, projetando o Brasil como liderança no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. De igual modo, o Itamaraty a percebeu como uma oportunidade para o Brasil participar de ações meritórias nas áreas de paz e segurança internacionais que credenciariam o país no pleito histórico de sua diplomacia, apoiado pelo presidente FHC, de reforma do multilateralismo das Nações Unidas, com destaque para o Conselho de Segurança. Ademais, o MRE via a UNTAET como um passo importante para a consecução da política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso que visava garantir a plena participação nos processos decisórios centrais das relações internacionais e buscar a consolidação de laços econômicos e políticos mais fortes fora da Europa e dos Estados Unidos (BRACEY, 2011).

Por fim, devido a UNTAET se tratar de uma operação de manutenção da paz da ONU voltada para garantir o direito à autodeterminação e à independência do povo timorense, a participação do Brasil nessa missão era percebida pelas lentes institucionais da diplomacia brasileira como alinhada com a cultura organizacional do Itamaraty de respeito aos princípios de relações internacionais consagrados pela Constituição Federal em seu artigo 4º, tais como a prevalência dos direitos humanos e a autodeterminação dos povos. Neste particular, é importante destacar que, em que pese o uso ofensivo da força previsto no mandato da UNTAET ferir a cultura organizacional do Itamaraty de atenção ao princípio tradicional das operações de manutenção da paz, desde o envio de tropas para a INTERFET o Ministério, através da Missão Permanente do Brasil junto à Organização, buscou assegurar junto ao Secretariado e ao governo da Austrália, que liderava a força, de que havia consentimento do governo da Indonésia para a atuação da ONU contra as milícias daquele país que devastaram o território timorense após a votação maciça em favor da independência em agosto de 1999 (UZIEL, 2015). Era do interesse do MRE não deixar dúvidas tanto na arena doméstica, quanto na arena multilateral, de que a contribuição com a missão em Timor Leste contava com o consentimento das partes envolvidas no conflito e de que, portanto, a tropa brasileira não estaria intervindo em assuntos internos timorenses (SANTOS & RUSSO, 2007).

Os setores militares, em função do processo de reestruturação das Forças Armadas que levou a criação do Ministério da Defesa em 1999 e a aprovação da PND de 1996, passaram a perceber a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais como um objetivo estratégico da vertente externa da defesa, em paralelo à consecução e a garantia dos interesses brasileiros no exterior, a projeção do país no mundo e sua maior inserção nos processos decisórios multilaterais (POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL, 1996). Para a nova

política declaratória que orientava o preparo e emprego dos meios militares, o compromisso efetivo com as missões das Nações Unidas, cuja orientação estratégica centrava-se em uma ativa diplomacia voltada para a paz, era um ativo para a projeção de poder da defesa nacional no mundo, na medida em que aumentava a credibilidade do Brasil junto à ONU e oferecia vantagens para a sua posição negociadora na Organização (POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL, 1996). Neste particular, deve-se destacar que o Brasil já assumia uma posição de destaque naquela missão em função do cargo de administrador de transição da ONU em Timor Leste ter sido exercido pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello, que era funcionário de carreira da organização, e que as Forças Armadas desejavam também oferecer a sua contribuição aos esforços nacionais e se colocar na vitrine internacional, recolhendo, na arena doméstica, os dividendos de seu compromisso externo.

Por fim, setores militares e de defesa compreendiam a participação naquela missão como uma continuidade da posição ativa que assumida pelas Forças Armadas brasileiras na supervisão multilateral dos processos de paz e na transição soberana estável nos países lusófonos, como no caso de Moçambique e Angola. Isto porque era do entendimento dos militares brasileiros, em especial do exército, que a participação na UNTAET permitia, por um lado, o pleno exercício da solidariedade externa da política de defesa brasileira para com um povo-irmão de língua portuguesa em função de ratificar o direito de autodeterminação do povo timorense (SANTOS LEITÃO, 2002). Por outro lado, permitia às Forças Armadas brasileiras oferecer uma contribuição à manutenção da paz e da segurança internacionais nos países de língua portuguesa através da prevenção e repressão de crimes internacionais que eram cometidos em Timor Leste (UZIEL, 2015).

A análise da Exposição de Motivos encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional para solicitar autorização para envio de tropas, demonstra que prevaleceu sobre a decisão presidencial o entendimento da Presidência e do alto escalão do Ministério das Relações Exteriores, do recém criado Ministério da Defesa e das Forças Armadas que a participação do Brasil naquela missão era um desdobramento natural do aceite, pelo próprio governo do presidente FHC, ao convite do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, naquele mesmo ano para o Brasil desdobrar militares para a INTERFET. Este entendimento, por sua vez, foi fortemente influenciado pelas agendas e preferências políticas do Itamaraty. Isto porque a exposição de motivos destacava que as tropas brasileiras já estavam em Timor-Leste desde 1999, com permissão legislativa, e afirmava que o país tinha interesse em manter um papel ativo no processo político timorense e demonstrar solidariedade a um povo irmão.

5.1.4.2 Ratificação Congressional

A análise dos processos de tramitação do pedido presidencial de autorização do envio de tropas nacionais para a UNTAET na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, nos permite identificar que a Mensagem Presidencial (MSC 245/2000) apresentada pelo poder Executivo em 23 de fevereiro de 2000, não foi objeto de um debate parlamentar pelo legislativo. Deve-se destacar, no entanto, que as tropas brasileiras já se encontravam em Timor Leste desde 1999 para participar da INTERFET com a ratificação do legislativo.

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo 408/2000 tramitou em apenas 1 dia até sua aprovação no plenário e envio ao Senado Federal na forma do Projeto de Decreto Legislativo 44/2000. Durante a tramitação, as Comissões de Relações Exteriores, de Defesa Nacional, de Finanças e de Constituição e Justiça permitiram que seus relatores apresentassem parecer oral favorável no fórum pleno em substituição ao parecer das Comissões, em função do regime de urgência imprimido a votação da matéria pelas lideranças partidárias. Durante a votação da matéria no plenário da Câmara, o projeto foi aprovado em 23 de fevereiro de 2000, sem emendas, após apenas o deputado Aloizio Mercadante (PT⁹⁴-SP) ter se inscrito para encaminhar o voto da bancada do PT, como liderança do partido, e se manifestar favoravelmente ao envio de tropas, que julgava tardio, e a ampliação do efetivo com o argumento de que:

É uma responsabilidade do País preservar a independência, a autonomia e a soberania, além de lutar contra toda forma odiosa de discriminação, como ocorreu com a ditadura da Indonésia com relação ao povo do Timor Leste (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 24/02/2000, p.9272)

No Senado Federal, Projeto de Decreto Legislativo 44/2000 também tramitou durante apenas 1 dia até sua aprovação no plenário. Assim como ocorrido na Câmara dos Deputados, a Comissão de Relações Exteriores permitiu que seus relatores apresentassem parecer oral favorável em plenário em substituição ao parecer das Comissões, em função do pedido pelas lideranças partidárias de que a votação da matéria ocorresse em regime de urgência. Em 24 de fevereiro de 2000, o projeto foi aprovado sem emendas, após usarem da palavra os senadores

⁹⁴ Partido dos Trabalhadores (PT).

Eduardo Suplicy (PT-SP), Gerson Camata (PSDB⁹⁵-ES) e José Alencar (PMDB⁹⁶-MG) para expressarem o apoio a matéria (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 25/02/2000, p.3549-3551).

Ao usar a palavra, o Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) justificou seu voto favorável pelos laços de amizade entre os povos timorense e brasileiro e pela importância de continuar a apoiar à independência em Timor Leste e estreitar suas relações com aquele país, tendo em vista não apenas a preservação da paz, mas também o apoio técnico e cultural nas mais diversas áreas. Por sua vez, o Senador Gerson Camata (PSDB-ES) defendeu que a participação na UNTAET era uma grande oportunidade para descobrir negócios para as empresas brasileiras e para fazer a economia do país se mobilizar no extremo oriente, em função da posição estratégica do território timorense para os principais mercados do Oriente. Nesse sentido, o parlamentar destacou que o governo federal deveria utilizar recursos do BNDES para investir em empresas nacionais, para criar empregos naquela nação amiga, para criar caminhos para as suas exportações e tornar Timor Leste um entreposto para que o Brasil se fizesse presente no extremo oriente, transformando a região em um grande empório de produtos nacionais. Por fim, José Alencar (PMDB-MG) expressou apoio à proposta de Gerson Camata (PSDB-ES) e destacou que o Brasil deveria aproveitar essa oportunidade para ingressar produtos em que possui competitividade no mercado asiático (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 25/02/2000 p.3549–3551).

5.1.5 Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor-Leste (UNMISET) – 2004

O quinto deslocamento de tropas brasileiras para as operações de paz da ONU ocorreu também em Timor Leste em 2002, para a UNMISET, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, o desdobramento militar brasileiro para essa missão deve ser compreendido como uma continuidade da participação sua na UNTAET. Isto porque o seu estabelecimento em 20 de maio de 2002, dia em que Timor Leste se tornou um Estado independente internacionalmente reconhecida, se deu em substituição a administração transitória da UNTAET, iniciada em 1999. A UNMISET tinha por objetivo prestar assistência às estruturas administrativas básicas que são cruciais para a viabilidade e estabilidade política

⁹⁵ Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

⁹⁶ Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

timorense, contribuir para a manutenção da segurança externa e interna do país e se encarregar de maneira provisória da aplicação da lei e da segurança pública, assim como ajudar a criar o seu Serviço de Polícia. Tendo em vista que o Brasil já era um contribuinte com tropas da ONU em Timor Oriental entre 1999 e 2002, o governo FHC aceitou manter na nova operação de paz o mesmo nível de engajamento militar que o Brasil oferecia a anterior e essa decisão não necessitou de ratificação congressual.

Entretanto, em abril de 2004, o Conselho de Segurança das Nações Unidas decidiu, durante o debate sobre a extensão por mais um ano do mandato da UNMISSET, reduzir o seu componente militar. Nesse contexto, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, convidou o governo brasileiro a expandir sua contribuição, tornando-se o maior contribuinte nessa fase final da missão, com 135 militares do pelotão da Polícia do Exército. O presidente Luís Inácio Lula da Silva aceitou o convite e o Brasil manteve sua contribuição à UNMISSET até abril de 2005.

5.1.5.1 Processo decisório pelo Poder Executivo

O processo decisório para a ampliação do contingente brasileiro na UNMISSET teve como seus protagonistas a Presidência da República, em especial o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Assessor Especial da Presidência para Assuntos Internacional, Marco Aurélio Garcia. Igualmente foi um ator central o Ministério das Relações Exteriores, com destaques para o Chanceler Celso Amorim, o Secretário Geral, Samuel Pinheiro Guimarães, e seu Chefe de Gabinete, Conselheiro Antônio Aguiar Patriota, o Embaixador do Brasil na ONU, Ronaldo Mota Sardenberg, a Secretária-Geral Adjunta para Assuntos Políticos, Embaixadora Vera Pedrosa Martins Almeida e o Conselheiro Eduardo Uziel, Chefe da Divisão das Nações Unidas. Por fim, foram importantes atores da decisão brasileira o Ministério da Defesa, através do Ministro de Estado, José Viegas Filho, e as Forças Armadas, através do Comandante do Exército, General Francisco Roberto de Albuquerque e do Conselheiro Militar da Missão do Brasil em Nova York, Brigadeiro Reginaldo dos Santos.

Em relação à Presidência da República, o governo Lula da Silva percebia a ampliação do contingente nacional na UNMISSET como uma oportunidade de apresentar aos Estados Membros e ao Secretariado das Nações Unidas, assim como à sua audiência doméstica, o cartão

de visitas da nova agenda multilateral da política externa do governo brasileiro que seria marcada por um compromisso mais efetivo do Brasil com as operações de manutenção da paz. Deve-se destacar que o processo decisório para aumento do contingente do Brasil na UNMISSET ocorreu paralelamente à decisão do envio de tropas para a missão de manutenção da paz da ONU no Haiti.

No tocante ao Ministério das Relações Exteriores, para além das motivações relacionadas a aproximação bilateral com Timor Leste, a projeção do Brasil na Ásia, e o compromisso com a CPLP, que a levaram a concordar com o envio de tropas para Timor Leste em 1999, deve-se destacar que a contribuição brasileira para a UNMISSET era percebida pelas lentes institucionais da diplomacia brasileira como alinhada com a tradição da cultura organizacional do Itamaraty de respeito aos princípios tradicionais das operações de manutenção da paz. Isto porque diferentemente do mandato da UNTAET que previa a possibilidade do uso ofensivo da força, o mandato da UNMISSET restringia o uso da força pelas tropas da ONU à autodefesa, em conformidade com os princípios tradicionais das operações de manutenção da paz.

No que se refere às Forças Armadas, para além das motivações que a levaram a concordar com o envio de tropas para Timor Leste em 1999, é importante destacar que, em função do apoio dado pelo Pelotão do Exército desdobrado na UNMISSET à criação do serviço de polícia timorense, esta percebeu a contribuição brasileira como parte da cooperação em defesa entre os membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), favorecido pelas Forças Armadas desde a segunda metade dos anos 1990. Igualmente, os militares brasileiros percebiam a continuidade das tropas do país por mais 1 ano no Timor Oriental até o encerramento do mandato da UNMISSET, como uma oportunidade de terminar a sua missão de contribuir com os esforços das Nações Unidas para garantir o direito a autodeterminação do povo timorense, considerado povo-irmão de língua portuguesa, e que sua independência fosse sucedida de uma transição estável.

A análise da Exposição de Motivos encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional para solicitar a expansão, até abril de 2005, da contribuição de tropas brasileiras para a UNMISSET, demonstra que, assim como no caso da UNTAET, prevaleceu sobre a decisão presidencial o senso de continuidade no compromisso assumido previamente pelo Brasil com o processo de formação nacional timorense, que por sua vez, foi influenciado pelas agendas e preferências políticas do Itamaraty. Isto porque a exposição de motivos destacava os interesses

na continuidade da presença brasileira no processo de formação nacional timorense e o adensamento dos laços com um país de língua portuguesa. De igual modo, ressaltava que o Brasil exercia, naquele momento, mandato eletivo no CSNU, foro que tratava do tema do Timor-Leste, e que a contribuição com tropas fortaleceria nossa posição negociadora do país naquele órgão.

5.1.5.2 Ratificação Congressual

A análise dos processos de tramitação do pedido presidencial de autorização para a ampliação do contingente nacional para a UNMISSET na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, nos permite identificar que a Mensagem Presidencial (MSC 210/2004) apresentada pelo poder Executivo em 10 de maio de 2004, não foi objeto de um debate parlamentar pelo legislativo brasileiro. Deve-se destacar, no entanto, que as tropas já se encontravam em Timor Leste desde 1999 em função da participação do Brasil na INTERFET e na UNTAET, que contaram com a ratificação do legislativo.

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo 1279/2004 tramitou em 3 dias até sua aprovação no plenário e envio ao Senado Federal na forma do Projeto de Decreto Legislativo 567/2004. Durante a tramitação, as Comissões de Relações Exteriores, de Defesa Nacional, de Finanças e de Constituição e Justiça permitiram que seus relatores apresentassem parecer oral favorável em plenário em substituição ao parecer das Comissões, em função do regime de urgência imprimido a votação da matéria pelas lideranças partidárias. Na votação da matéria no fórum pleno da Câmara, o projeto foi aprovado em 13 de maio de 2004, sem emendas, após apenas o deputado José Carlos Aleluia (PFL⁹⁷-BA) ter se manifestado favoravelmente à ampliação do contingente brasileiro na UNMISSET com o argumento de que:

Lá, estamos ajudando a construir uma nação alvo de ação equivocada da Indonésia na época da ocupação. Acompanhei a situação. A Indonésia trabalhou para destruir a língua portuguesa. E temos de ajudar na sua recuperação. Chegou a ser proibido que se estudasse português nas escolas do Ti mor. A presença das tropas brasileiras. muito mais em missão de paz do que em missão militar. É perfeitamente justificada e tem sido motivo de elogio internacional e de

⁹⁷ Partido da Frente Liberal (PFL).

observação favorável da sociedade brasileira (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 25/02/2000, p.22030)

No Senado Federal, Projeto de Decreto Legislativo 567/2004 também tramitou durante 6 dias até sua aprovação no plenário. Assim como ocorrido na Câmara dos Deputados, a Comissão de Relações Exteriores permitiu que seus relatores apresentassem parecer oral favorável em plenário em substituição ao das Comissões, em função do pedido pelas lideranças partidárias de que a votação da matéria ocorresse em regime de urgência e em 19 de maio de 2004, o projeto foi aprovado sem emendas, após usar a palavra o Senador Romeu Tuma (PFL-SP) para concordar com o parecer do relator da CRE, Senador Fernando Bezerra (PTB-RN) (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 20/05/2004 p.15245).

5.1.6 Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) – 2004

O sexto desdobramento de tropas militares brasileiros ocorreu a partir da aceitação do governo Luís Inácio Lula da Silva ao convite do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, para que o Brasil contribuísse com tropas para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, a partir de julho de 2004. Mais especificamente, a contribuição brasileira à MINUSTAH, entre julho de 2004 e agosto de 2017, se deu através de um Batalhão de Infantaria do Exército, de um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais da Marinha e de oficiais no Estado Maior do contingente militar. Em 2005, o Contingente Brasileiro foi reestruturado e passou a contar também com um Batalhão de Engenharia. Entre 2010 e 2012, ocorreu o mesmo processo devido à necessidade de auxiliar nos imediatos pós-terremoto de janeiro de 2010 e passou a contar com um 2º Batalhão de Infantaria.

5.1.6.1 Processo decisório pelo Poder Executivo

O processo decisório brasileiro para a aceitação do convite das Nações Unidas para o envio de tropas para a MINUSTAH teve como protagonistas a Presidência da República, com destaque para o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, seu Assessor Especial para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, e o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança

Institucional, General Jorge Armando Felix. Igualmente foi um ator central o Ministério das Relações Exteriores, em especial o Chanceler Celso Amorim, o Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, e seu Chefe de Gabinete, Antônio de Aguiar Patriota, a Secretária-Geral Adjunta para Assuntos Políticos, Vera Pedrosa Martins Almeida, o Embaixador do Brasil na ONU, Ronaldo Mota Sardenberg, e seu Ministro-Conselheiro, Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura. Por fim, foram importantes atores da decisão brasileira o Ministério da Defesa, por meio do Ministro de Estado, José Viegas Filho, e as Forças Armadas, com destaque para o Comandante do Exército, General Francisco Roberto de Albuquerque, o Comandante da Marinha, Almirante Roberto de Guimarães Carvalho, e o Conselheiro Militar da Missão do Brasil em Nova York, General Reginaldo dos Santos.

Em relação à Presidência, a participação brasileira na MINUSTAH, na medida em que representava uma iniciativa visibilidade internacional em uma região prioritária para o Brasil, era entendida como uma oportunidade para a política externa brasileira alavancar ou, pelo menos, legitimar de certa forma a sua liderança junto aos demais governos da América do Sul. Isto porque ao liderar as tropas a serviço da ONU, caberia ao Brasil coordenar a resposta sul-americana a uma situação de crise em um país latino-americano. Igualmente, representava uma oportunidade para o governo Lula da Silva sinalizar aos Estados Membros e ao Secretariado das Nações Unidas, assim como à sua audiência doméstica, a nova agenda multilateral da política externa brasileira marcada por um compromisso mais efetivo com o Conselho de Segurança e com as operações de manutenção da paz das Nações Unidas.

Além disso, o envio de tropas para a MINUSTAH era percebido como uma oportunidade para avançar a estratégia de inserção internacional do governo Lula pautada pela diversificação das parcerias brasileiras, em especial com Estados do Sul (VIGEVANI, 2007). Isto porque permitia Brasil intensificar tanto a sua presença diplomática no Caribe, por meio da abertura de embaixadas na região, quanto as relações com os estados caribenhos, através da ampliação e diversificação das relações comerciais, dos diálogos multilaterais, das políticas e projetos de cooperação e dos acordos bilaterais, em um contexto em que precisava fortalecer sua posição negociadora para fazer oposição e construir alternativas à Área de Livre Comércio das Américas patrocinado pelos Estados Unidos. Essa estratégia provocou nos anos seguintes um crescimento significativo das visitas oficiais ao Caribe para o desenvolvimento de agendas comuns e multilaterais, dos atos bilaterais, do volume das exportações e importações e, principalmente, dos acordos e projetos de Cooperação Sul-Sul brasileiros naquela região, além de ter favorecido iniciativas de aproximação e concertação diplomática do Brasil com as nações

caribenhos, como a convocação da Primeira cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), realizada em 2008, na Bahia, e da Primeira Cúpula Brasil-CARICOM, realizada em 2010, em Brasília. Ainda no que se refere à coalização política de Lula da Silva, deve-se destacar que havia um distanciamento e desencanto por parte das forças que apoiavam em termos políticos e ideológicos os governos de centro-esquerda latino-americanos com o segundo mandato de Jean-Bertrand Aristide, devido à ruptura entre essas forças e o partido *Fanmi Lavalas*, em 2000, no âmbito do Foro de São Paulo (SEITENFUS, 2014).

Por fim, era a vontade da Presidência da república atender a um pedido formal direto feito pelos Estados Unidos e pela França para ajudar a estabilização do Haiti após a polêmica renúncia de Aristide. Isto porque o Lula da Silva pretendia ter com os EUA uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo e estava interessado em aprofundar o entendimento e cooperação com países da União Europeia, em especial com a França. Neste particular, deve-se ressaltar que, o interesse da Presidência na missão de paz no Haiti aumentou significativamente a partir da sinalização feita pelo Presidente francês, Jacques Chirac, em março de 2004, em um telefonema com o Lula da Silva para tratar de uma proposta brasileira de mudanças nas regras do Fundo Monetário Internacional para um tratamento fiscal diferenciado no cálculo para definição de metas de superavit aos investimentos em contrapartidas dos empréstimos concedidos por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Na ocasião, Chirac teria dito ao líder do Brasil que gostaria de ver nas mãos do país o comando de uma força de paz das Nações Unidas, que esse também era a vontade do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, e apoiou pela primeira de forma explícita o Brasil no Conselho de Segurança da ONU. Para recolher o apoio necessário para aprovação da sua proposta em relação ao FMI, o presidente brasileiro também mantinha forte interlocução com o Presidente dos EUA, George Bush e com seu Secretário de Estado, Colin Powell.

O Itamaraty percebia a contribuição para a MINUSTAH como uma janela de oportunidade, com apoio da grande maioria dos governos da América Latina e do Caribe, para o Brasil ajudar o povo haitiano a se reintegrar pacificamente nas iniciativas latino-americana e interamericana de nações e se credenciar em um projeto mais ambicioso de graduação em direção e um protagonismo regional e global, apoiado pelo presidente Lula da Silva. Isto porque a diplomacia brasileira entendia que o engajamento na MINUSTAH ofereceria uma relevante contribuição para a paz na região caribenha, que era de grandes interesses atuais e potenciais

brasileiros, e permitia ao país se projetar como liderança latino-americana⁹⁸. Para o MRE, a participação do Brasil também seria facilitadora da participação de outros contingentes nacionais da América Latina e do contingente unificado da Caricom, e era vista no Haiti e nas nações do Caribe como garantia de que a atuação da ONU se daria sem parcialidades contra ou a favor de qualquer dos movimentos internos pró, ou contra Aristide, ou de terceiros países, respeitosa da soberania e da democracia, e preocupada com as necessidades do próprio povo haitiano (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004).

Igualmente, era do entendimento da diplomacia brasileira que a participação na MINUSTAH era uma oportunidade para o Brasil participar de ações internacionais meritórias nas áreas de paz e segurança internacionais e fortalecer a sua posição negociadora pela reforma do multilateralismo das Nações Unidas em momento no qual a aspiração brasileira a ocupar assento permanente no Conselho de Segurança se afirmava cada vez mais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004). No documento interno do Itamaraty denominado de Informação para o Sr. Ministro de Estado, de 11 de maio de 2004, a burocracia diplomática brasileira afirma que:

A participação trará implicações positivas para o Brasil nos campos diplomático e militar [...] Note-se que todos os três países em que o Brasil teve participação expressiva em tempos recentes. Angola, Moçambique e Timor Leste, apoiam publicamente nosso ingresso no Conselho de Segurança como membro permanente (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004, p.1)

Deve-se ressaltar que, em 2004, houve a reativação dos debates na Assembleia Geral sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU, levando o Brasil a se juntar a Alemanha, Índia e Japão para formar o Grupo dos 4, que defendem a expansão do órgão nas categorias de membros permanentes e não-permanentes, com maior participação dos países em desenvolvimento em ambas, com vistas a melhor refletir a atual realidade geopolítica. De igual modo, iniciava-se o nono mandato brasileiro como membro não permanente do CSNU para o biênio 2004–2005. Desse modo, a diplomacia brasileira percebia que o momento era oportuno para demonstrar ativismo, construir coalizões e inserir-se nos mecanismos decisórios de paz e

⁹⁸ Deve-se ressaltar que a aproximação com a região caribenha não foi iniciada pelo governo Lula da Silva, apesar deste ter alçado as relações diplomáticas com a região a um outro patamar. Com o fim da ditadura civil-militar, as relações entre o Brasil e o Caribe passaram a ter um caráter mais constante e próximo, devido a iniciativas como: i) a criação, em 1986, do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe, conhecido como Grupo do Rio; ii) a participação do Brasil, na condição de país convidado, nas conferências de chefe de governo da Comunidade do Caribe (CARICOM), a partir de 1994; iii) a participação brasileira nas reuniões da Associação de Estados Caribenhos (AEC) no final década de 1990; iv) o contato permanente durante as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ao longo da segunda metade da década de 1990 e o início dos anos 2000.

segurança, através da plena participação do Brasil de operações de paz da ONU (FONTOURA & UZIEL, 2017). Entretanto, havia em parte da diplomacia um grande receio em relação ao desdobramento de tropas para o Haiti, pelo fato de a política externa brasileira ter sido fortemente crítica à atuação das Nações Unidas no Haiti durante a década de 1990.

No que se refere ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas, o envio de tropas brasileiras para a MINUSTAH era percebido como uma oportunidade para o adestramento da tropa na medida em que oficiais e graduados brasileiros das três Forças Singulares atuariam em um ambiente operacional de conflito efetivo (MARQUES, 2018). Isto porque na MINUSTAH os militares não seriam apenas um apoiador tático da política externa brasileira, voltada prioritariamente para iniciativas diplomáticas para a resolução da controvérsia violenta ou construção da paz pós-conflito, mas atores centrais para a implementação do mandato da missão, que previa o uso ofensivo da força em situações de conflito assimétrico.

Além disso, a influência do paradigma da interdependência entre segurança e desenvolvimento e da tradição de uso das Forças Armadas para controle da ordem pública na cultura militar brasileira, fizeram com que as atividades previstas no mandato da MINUSTAH em um contexto de conflito urbano fosse compreendido militares como uma oportunidade de se legitimarem internacionalmente e de obterem aprendizagem organizacional com potencial de aplicação no território nacional, através desempenho das missões subsidiárias das Forças Armadas, com destaque para as operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Por fim, uma parcela dos oficiais militares brasileiros percebiam a participação da MINUSTAH como uma oportunidade de receber transferências de fundos da ONU para aquisição de material e um ativo na posição negociadora das Forças Armadas por dotações orçamentárias adicionais para o setor defesa que passava naquele momento por um momento de contingenciamento de recursos em função das políticas de austeridade aplicadas pelo governo Lula para enfrentar a crise econômica nos primeiros anos de seu mandato. Entretanto, vale destacar que uma outra parcela do oficialato militar interpretava o desdobramento de tropas como uma tentativa do governo Lula de afastar as Forças Armadas brasileiras de suas atividades subsidiárias do país, já que o Brasil ainda participava, com um contingente menor, da missão de paz em Timor Leste (MARQUES, 2018).

Em 6 de maio de 2004, o Poder Executivo encaminhou para apreciação do Congresso Nacional, na forma da Mensagem Presidencial n.º 205 de 2004 (MSC 205/2004) a Exposição de Motivos dos ministros das Relações Exteriores e Defesa relativa ao envio de tropas

brasileiras para a MINUSTAH. A justificativa apresentada pelo documento era de que, tendo em vista que a decisão do Conselho de Segurança estava em consonância com a tradição brasileira e com as disposições constitucionais e representava contribuição legítima para uma resolução da crise política e humanitária no Haiti, o Brasil não poderia deixar de contribuir com um contingente militar para a MINUSTAH. Além disso, a mensagem assinalava que a intensão de brasileira de contribuir para a Missão, não somente confirma o compromisso do Brasil com o multilateralismo e a solução pacífica de controvérsias, como também já se mostrou capaz de mobilizar diversos outros Estados latino-americanos em esforço conjunto para dar uma resposta sustentável, pacífica, democrática e duradoura à situação do Haiti.

A análise da Exposição de Motivos encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional para solicitar autorização para envio de tropas, demonstra que prevaleceu sobre a decisão presidencial a influência exercida pelas agendas e preferências políticas dos assessores de alto nível da Presidência, do Itamaraty, sob a liderança do chanceler Celso Amorim. Isto porque a exposição de motivos destacava que o desdobramento de tropas estava orientado pela tradição brasileira de dar prioridade à solução multilateral de conflitos e o cumprimento dos preceitos constitucionais de prevalência dos direitos humanos, defesa da paz e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, assim como pelo compromisso da diplomacia nacional para com o fortalecimento do multilateralismo e da solução pacífica de controvérsias. Igualmente, o documento ressaltava que a contribuição brasileira com a missão representava uma expressão da liderança regional brasileira, uma vez que, a simples intenção do Brasil em contribuir com a MINUSTAH teria sido capaz de mobilizar diversos outros Estados latino-americanos e caribenhos em esforço conjunto para resolver a crise haitiana.

5.1.6.2 Ratificação Congressual

A análise dos processos de andamento, de discussão e de votação do pedido presidencial de autorização do envio de tropas brasileiras para a MINUSTAH na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, nos permite identificar que a Mensagem Presidencial (MSC 205/2004) apresentada pelo poder Executivo em 6 de maio de 2004, com base na exposição de motivos elaborada pelos Ministérios das Relações Exteriores da Defesa, foi intensamente debatida no Congresso Nacional antes de sua aprovação. Vale destacar que, diante desse cenário, tanto os

ministérios mencionados, quanto os Comandos das Forças Armadas, com destaque para o Exército Brasileiro, tomaram a iniciativa de fazer consultas prévias aos parlamentares para angariar o seu apoio ao envio de tropas para a MINUSTAH e o Comandante do Exército, General Francisco Roberto de Albuquerque, compareceu ao Senado Federal para fazer corpo a corpo com os parlamentares durante a votação da matéria em plenário (UZIEL, 2015).

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo 1280/2004 tramitou durante 9 dias até sua aprovação no plenário e envio ao Senado Federal na forma do PDS 568/2004. Durante a sua tramitação, as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) e de Constituição e Justiça (CCJC) permitiram que seus relatores apresentassem parecer em plenário em substituição ao das Comissões, em função do regime de urgência imprimido a votação da matéria pelas lideranças partidárias. Entretanto, deve-se destacar que foram divergentes os pareceres das duas Comissões. Por um lado, o da CCJC, emitido pelo Deputado Beto Albuquerque (PSB⁹⁹-RS), recomendou a aprovação da matéria, com base nos argumentos da solidariedade ao povo haitiano, da atenção aos princípios constitucionais da política externa brasileira, de atender a um chamado regional para contribuir com a solução da crise haitiana, e da melhoria da infraestrutura das Forças Armadas e da intenção brasileira de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU:

O envio de contingente militar brasileiro para Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti tem um único intuito: ofertar a colaboração do Governo brasileiro com o processo de recuperação dos direitos e das garantias democráticas do povo haitiano. Agindo dessa forma, Sr. Presidente, o Governo brasileiro confere efetividade ao que preconiza o art. 4º da Carta Magna, que propugna que, nas relações internacionais, o Brasil atenda à prevalência dos direitos humanos, à defesa da paz e à cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, referência expressa com clareza nos incisos II, VI e IX do dispositivo constitucional que há pouco mencionei. Quero dizer também que o Brasil está atendendo a um clamor dos países que repartem conosco a América, está respondendo a um apelo da ONU para que colaboremos com o processo democrático haitiano. O Brasil pretende disputar uma vaga, sim, no Conselho de Segurança da ONU, o que não só do ponto de vista político ou de representatividade é fundamental para o País, como também para, perante as Nações Unidas, conquistar o apoio necessário para enfrentar a fragilidade do Exército brasileiro no que diz respeito à estrutura, como há pouco foi referido pelo nobre Deputado José Thomaz Nonô, Relator da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. O esforço mundial em defesa da paz, da redemocratização dos países e dos direitos humanos em âmbito internacional representa, indiscutivelmente, um passo para integrarmos o Conselho de Segurança da ONU e dessa organização recebermos reciprocidade, a fim de

⁹⁹ Partido Socialista Brasileiro (PSB).

melhorar a capacidade organizativa de nossas Forças Armadas [...] Pelo exposto, Sr. Presidente, pela confiança que a Nação tem no Exercício, pela tradição pacifista do Brasil, pelo trabalho que vamos realizar, sim, nesse processo de redemocratização, que entende com o papel constitucional das Forças Armadas, voto pela constitucionalidade e, no mérito, pela aprovação da Mensagem n.º 205, de 2004, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo que apresento neste momento (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/05/2004, p. 22032).

Por outro lado, o parecer da CREDN, proferido pelo Deputado José Thomaz Nonô (PFL-AL) da oposição, recomendou a reprovação da matéria com base nos argumentos da baixa relevância do Haiti na política externa brasileira, da priorização do emprego das Forças Armadas em situações de violência urbana e da priorização de gastos nas Forças Armadas em contexto de restrição orçamentária:

Considerado sob o prisma geopolítico, o Haiti é um país da área caribenha, sob influência dos norte-americanos. Com ele temos, sim, laços de solidariedade, mas não tão amplos nem tão intensos que justifiquem o envio de 1.200 homens e equipamentos. Por outro lado, a missão não é de guerra nem de manutenção da paz ante um estado belicoso, mas, sim, de convulsão da sociedade civil. Trata-se de situação bastante assemelhada bastante assemelhada mesmo à que vivemos na Rocinha, no Vidigal, enfim, nas favelas do Rio de Janeiro. Mas para esses locais o Exército não pôde ir, embora até se tenha disposto. [...] A situação financeira das tropas é constrangedora. O Ministro José Viegas, hábil no linguajar, teve de sofrer muito nas vezes em que esteve na Comissão para explicar que não tem dinheiro para nada. Há contingenciamento de munição e há contingenciamento de alimentação, que dirá de outras atividades comezinhas às Forças Armadas. É nesse contexto que vamos enviar tropas ao Haiti, repito, país que não está diretamente ligado à nossa área geopolítica de influência. É uma questão de mensuração política não se trata de gesto da Oposição; não falo como Líder da Minoria, mas como membro da Comissão. Cotejando-se o que há de positivo, de um lado, e de negativo, de outro, a conclusão é a de que o envio de tropas ao Haiti é inoportuno [...] Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, com todo o respeito, não podemos dar nosso placet, nossa concordância a algo que, ao meu ver, é um equívoco político, uma inoportunidade administrativa [...] Por essas e outras, o parecer da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional é frontalmente contrário ao envio de tropas ao Haiti, até porque em alguns lugares o Haiti é aqui mesmo (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/05/2004, p.22031-22032).

Durante o debate da matéria no plenário da Câmara, o envio de tropas foi objeto de um intenso debate marcado por fortes divergências entre os deputados. Contrários a ela, estavam os deputados do PFL, o PSDB, o PV, o PDT, o PPS e a minoria, além daqueles sem partido que recentemente haviam saído do Partido dos Trabalhadores¹⁰⁰. Apesar desses parlamentares se

¹⁰⁰ Fizeram uso da palavra para se posicionar contrariamente à matéria os seguintes deputados: Fernando Gabeira (Sem Partido-RJ) Paulo Afonso (PMDB-SC), Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), Babá (Sem Partido-PA), Luciana Genro (Sem Partido-RS), Roberto Freire (PPS-PE) e José Carlos Aleluia (PFL-BA). Além disso, fizeram uso da

aproximarem na crítica ao que consideravam um atropelo do executivo ao legislativo em função da movimentação das tropas brasileiras sem a anuência do Congresso, seus argumentos para justificar o voto contrário se dividiam em dois grupos.

De um lado, os deputados Paulo Afonso (PMDB-SC), Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), Babá (Sem Partido-PA) e José Carlos Aleluia (PFL-BA) argumentavam que se fosse para as tropas nacionais atuarem para garantir a ordem pública Haiti, como força policial, função que se recusa ou não lhe convém fazer dentro do território brasileiro, diante de uma situação interna de conflito e divergência entre grupos políticos apoiados por distintos segmentos que nada tem a ver com força de paz para garantir a estabilidade internacional entre os países, a prioridade nesse momento era a segurança do Brasil (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/05/2004, p.22032–22045). De outro lado, estão os deputados do Fernando Gabeira (Sem Partido-RJ), Babá (Sem Partido-PA), Luciana Genro (Sem Partido-RS), Roberto Freire (PPS-PE) e Ivan Valente (PT-SP) que sustentavam que a participação na MINUSTAH representava uma subserviência do Brasil aos interesses dos Estados Unidos e da França de intervenção e ocupação do país caribenho e abertura de um perigoso precedente para que as Forças Armadas atuem na segurança pública. Igualmente argumentavam ser uma violação dos princípios constitucionais da política externa brasileira e uma conveniência do estado brasileiro com o Golpe de Estado que havia sido dado contra o presidente Aristide, com apoio e financiamento do governo dos EUA (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/05/2004, p.22032–22045).

Favoráveis ao desdobramento durante o debate no plenário estavam os deputados do PT, do PCdoB,¹⁰¹ do PTB e do PSB que, em sua maioria, ressaltaram motivações relativas à política externa brasileira em seus pronunciamentos. Neste particular, Eduardo Valverde (PT-RO), Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), Paulo Delgado (PT-MG), Renildo Calheiros (PCdoB-PE) e Arlindo Chinaglia (PT-SP) afirmaram que o Brasil era um contribuinte tradicional com as missões de paz da ONU e que o envio de tropas era uma medida que fortaleceria a política externa brasileira e uma decorrência natural da condição de membro eletivo do Conselho de Segurança da Organização e do anseio a ser uma liderança internacional e de ocupar uma cadeira no Conselho de Segurança Nacional como membro permanente. Em menor medida, destacaram que uma força de imposição da paz não é parte do conflito e não pode ser

palavra para orientar as suas bancadas a votar contrariamente ao projeto na condição de líder os seguintes deputados: Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA), Antônio Cembraia (PSDB-CE), Jovino Candido (PV-SP), Dr. Hélio (PDT-SP), Roberto Freire (PPS-PE) e José Thomaz Nonô, na condição de líder da minoria.

¹⁰¹ Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

hegemônica nem hegemônizada por nenhuma nação hegemônica e que a missão dos militares brasileiros seria de garantir a segurança do processo político e a proteção dos direitos humanos no Haiti (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/05/2004, p.22032–22045). Por sua vez, o deputado Jair Bolsonaro (PTB-RJ) foi uma exceção entre os defensores do envio de tropas, pois ao fazer o uso da palavra destacou exclusivamente motivações relacionadas aos interesses das Forças Armadas:

Sr. Presidente. não falo em nome do Exército Brasileiro. mas em meu nome e do meu passado de capitão do Exército e do sentimento que tenho com os colegas da ativa [...] Discordo de alguns que pensam inclusive que o Parlamento não está sendo respeitado. Pelo contrário, o Parlamento deveria sim, envolver-se mais nos assuntos militares, porque só assim teríamos tropa melhor preparada, não estaria faltando comida nos quartéis, o recruta não estaria ganhando salário mínimo e não faltaria munição para o soldado atirar. O Brasil foi escolhido para essa missão. o que é motivo de orgulho para o soldado e o Exército Brasileiro. A nossa tradição em missões de paz, como em Angola, Moçambique e Timor Leste é muito boa [...] caso estivesse na ativa e conhecesse um só parlamentar na Casa. faria um apelo: Vote favorável! Deixe-me ir para o Haiti' Assim sendo. Sr. Presidente, peço à Oposição que reserve energia para combater medida provisória que talvez seja editada hoje, que visa a diminuir o salário dos militares de partida para o exterior [...] para quem fala em gastos, ele recai em grande parte sobre nós. Mesmo sendo pouco o salário do militar, cabe a nós a compra de material bélico de algumas indústrias nacionais. Ademais, caso não venhamos a gastar esse dinheiro. ele irá para o superávit primário e. daí sim, integralmente irá para as comunidades financeiras internacionais (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/05/2004, p.22037-22038)

Ao final da discussão no plenário pelos parlamentares, o governo conseguiu angariar o apoio de deputados das bancadas do PDT e do PMDB e o Projeto de Decreto Legislativo 1280/2004 foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 13 de maio de 2004 por 69,1% de votos favoráveis e 30,6% contrários (OKADO, 2017), entre eles os deputados do PFL, do PSDB e Fernando Gabeira (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/05/2004, p. 22049). Vale destacar que Ivan Valente (PT-SP) solicitou o uso da palavra para a declaração do seu voto contrário à posição encaminhada pelo seu partido e apresentou um argumento parecido com o dos parlamentares sem partido que recentemente haviam saído do Partido dos Trabalhadores:

O que houve no Haiti. neste momento. foi uma intervenção norte-americana. auxiliada pelos franceses e canadenses Mesmo o Conselho de Segurança apresentando essa questão. não significa que há legitimidade nessa intervenção. A análise que se faz não garante que as tropas brasileiras não sejam reconhecidas como tropas de intervenção, em vez de tropa de paz. Existe um caos político-institucional no Haiti. cujo maior responsável são as forças norte-americanas. E mais do que isso, não há interlocutores na sociedade civil, nem partidos políticos. tampouco movimento organizado. Sabe-se como entrar. mas não se sabe como

sair. Não interessa para as tropas americanas estar no Haiti. porque elas se encontram em outras duas frentes, já intervieram no país e desejam que alguém se ponha em seu lugar neste momento. Porém. não abandonaram a ideia de que aquilo é seu quintal. Não é a solução adequada mandar tropas ao Haiti. mas. sim. ajuda humanitária e econômica. Essa deliberação é errada, passa por uma lógica de paz americana portanto. não deveríamos tê-la aceito (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/05/2004, p. 22050).

No Senado Federal, o Projeto de Decreto Legislativo 568/2004 tramitou durante 6 dias até sua aprovação. Durante a tramitação na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), os senadores da oposição argumentaram que só souberam da missão, e da possível participação do Brasil, por meio das reportagens veiculadas pela mídia. Afirmavam também que o *ad referendum* do Congresso Nacional é um instrumento imprescindível para o aprimoramento da democracia, sistema de governo cuja expressão máxima de poder encontra-se na sociedade. Por sua vez, os parlamentares da base governista, buscaram mostrar que a missão era de paz, ou seja, que ela não tomaria o partido de nenhum grupo no Haiti, pois estaria sob a égide da ONU. O entendimento dos senadores governistas era o de que queremos neste momento, que se façam eleições no Haiti, para que a democracia seja restabelecida (GONÇALVES, 2011). Para eles, se o Congresso não aprovasse o envio das tropas, poderia ocorrer uma situação desfavorável à imagem do Brasil (GONÇALVES, 2011).

Ao final da discussão na Comissão, a CRE emitiu seu parecer pelo Senador Hélio Costa (PMDB-MG) e recomendou a aprovação da matéria, com base no argumento de que a participação na MINUSTAH está alinhada com as melhores tradições da política externa brasileira de participação em operações de manutenção da paz da ONU, de projeção como liderança regional no trabalho de pacificação, de restauração da ordem, de preparação para a redemocratização dos países, de respeito aos princípios básicos das missões de paz da ONU, como a não-intervenção e o consentimento do governo do estado anfitrião. Igualmente, destacou que o Brasil seria ressarcido de cerca de US\$150 milhões que gastos no envio do contingente para atender à solicitação das Nações Unidas e que o mandato das tropas brasileiras se limitam, no que tange a segurança, a restaurar a polícia nacional haitiana, conforme parâmetros democráticos de segurança pública; desarmar os grupos paramilitares presentes no Haiti e proteger civis contra a violência política, e em relação ao apoio processo político, a auxiliar o governo transitório na busca de um diálogo nacional, na promoção de eleições livres e limpas, em todo o território, em todos os níveis, e em levar autoridade estatal a todos os pontos do território do Haiti. Por fim, o parecer buscou ressaltar que o envio de mais 1.200 militares brasileiros para integrar a MINUSTAH consolidará a presença diplomática brasileira no Caribe,

região com a qual mantemos relações de baixa intensidade (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 20/05/2004, p.15248–15249).

Durante o debate da matéria no plenário no Senado, se posicionaram contra a aprovação da matéria os Senadores Arthur Virgílio (PSDB-AM), Sérgio Guerra (PSDB-PE), Almeida Lima (PDT-SE) e Heloísa Helena (Sem Partido-AL). Os senadores do PSDB e do PDT argumentaram que não seria através das missões de paz que o Brasil chegará ao Conselho de Segurança ou oferecerá prestígio internacional as suas Forças Armadas, e que o país não deve aspirar ser uma potência ofensiva com vocação para dominação colonial e subimperial na América Latina, mas um poder defensivo que se formula como uma potência de tamanho intermediário, pacífica, que não tem a menor opção pela guerra. Além disso, os parlamentares da oposição sustentaram que a MINUSTAH não era uma prioridade para as Forças Armadas, que tinham sérias restrições orçamentárias, pois o Brasil precisaria mais dos seus militares nos grandes centros, nas favelas e na Amazônia para coibir o tráfico de armas, de drogas, a pirataria e estabelecer a soberania nacional (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 20/05/2004, p.15250–15256). Por sua vez, a Senadora Heloísa Helena (Sem Partido-AL), que havia saído do Partido dos Trabalhadores, argumentou ter certeza de que não era a ajuda humanitária o que movia o envio de tropas brasileiras e que se o país desejava assumir uma posição humanitária no Haiti deveria enviar médicos, ambulância e medicamentos ao invés de militares para legitimar um golpe, a barbárie imperialista e as Nações Unidas, o que considerava ser uma instituição que não tem nenhuma autoridade moral de conduzir missão de paz em nenhum espaço geográfico do planeta. Igualmente, ressaltou que a participação brasileira iria contra os princípios constitucionais da política externa brasileira de autodeterminação dos povos e não-intervenção (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 20/05/2004, p.15262–15265).

Favoráveis à aprovação da matéria, se posicionaram os Senadores Jeferson Péres (PDT-AM), Romeu Tuma (PFL-SP), Heráclito Fortes (PFL-PI), José Agripino (PFL-RN), Magno Malta (PL-ES), Marcelo Crivella (PL-RJ), Pedro Simon (PMDB-RS), Mão Santa (PMDB-PI), Eduardo Suplicy (PT-SP) e Aloizio Mercadante (PT-SP). Os Senadores do Partido dos Trabalhadores argumentaram que o governo brasileiro tinha uma missão indispensável para a responsabilidade histórica que o país tem no Continente e que a ONU deve ter no mundo, pois se tratava de um gesto de solidariedade, de humanismo e de compromisso democrático. Ressaltaram que o Brasil tem responsabilidades com os povos que nos cercam, com a estabilidade democrática, as soluções pacíficas de controvérsias, o desenvolvimento econômico e que é uma referência fundamental para o povo haitiano e para a maioria das nações latino-

americanas, visto que representa devem uma parte significativa do território, da população e do Produto Interno Bruto da região e é uma nação que há mais de um século não conflita militarmente com vizinhos e sempre atuou pela política de paz, pela diplomacia, pela competência do Itamaraty em solucionar os nossos conflitos internacionais. Destacaram que a América Latina precisa da ONU e é muito melhor que a ONU atue nas políticas de paz na América Latina do que ocorra uma intervenção americana, como em tantos países da região ao longo da nossa história. Por fim, ressaltaram que o Brasil não vai cooperar com o Haiti para realizar uma missão de interesse da França ou dos EUA de imposição de regime e que não caberia qualquer tipo de comparação com a ocupação ocorreu no Iraque, pois a operação tinha por objetivo apenas a defesa dos direitos humanos e a criação de instituições que facilitem o desenvolvimento econômico e social no Haiti (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 20/05/2004, p.15253–15265).

Por sua vez, os Senadores do PFL, do PDT, do PMDB e do PL favoráveis a matéria argumentou que se tratava de um ato de solidariedade, pois a missão que o Brasil vai cumprir junto com outras forças tem o objetivo de proteção dos direitos humanos daqueles que sofreram a consequência da luta armada que se desenvolveu no Haiti. Entretanto, deve-se destacar que os Senadores do PFL e do PL também debateram o desdobramento à luz dos interesses das Forças Armadas e do emprego das tropas para a defesa nacional e segurança pública. Neste particular, foi ressaltado que a experiência será altamente positiva para os militares, que sofrem com falta recursos para que deem às suas tropas o treinamento necessário, porque, o investimento militar é fundamental para o Brasil tendo em vista os efeitos multiplicadores do orçamento de defesa e também porque esses equipamentos serão patrimônio das Forças Armadas brasileiras. Em seu discurso, o Senador José Agripino (PFL-RN) mencionou que havia recebido um telefonema do Comandante do Exército, General Francisco Roberto de Albuquerque, para persuadi-lo a apoiar o desdobramento:

O Ministro do Exército telefonou-me para dar-me explicações. Não as pedi. S. Ex^a o fez, num gesto fidalgo, cavalheiresco, para dar-me algumas explicações. Sem pedir nada, deu explicações e disse-me: “Senador, o que me move a lhe telefonar são razões de Estado, não são razões de Governo. Estou aqui interpretando o sentimento da força que comando. Para a minha força, é importante, é interessante que a tropa do Exército vá ao Haiti”. E eu lhe fiz uma pergunta única: General, a força que se pretende mandar ao Haiti vai desenvolver ação policial ou militar? S. Ex^a foi curto e grosso e disse: “Ação militar a ser parcialmente reembolsada pela ONU. Dará prestígio ao Exército Brasileiro, dará cadastro ao Exército Brasileiro, dará treinamento ao Exército Brasileiro”. E me dedilhou uma série de vantagens, que, digo a V. Ex^a, me convenceram. Mas o

argumento maior, que mais me convence, é que o envio de tropas para o Haiti é uma razão de ordem humanitária. Eu não ficaria em paz com a minha consciência se eu desse um voto “não” (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 20/05/2004, p.15258).

Além disso, os Senadores do PL buscaram argumentar que a participação do Brasil na MINUSTAH era um bom momento para repensarmos o conceito de segurança nacional e o uso das Forças Armadas em ação de polícia na vigilância das nossas fronteiras e em situações de violência imposta à sociedade brasileira pelo tráfico de drogas, por organizações criminosas, que, seriam por eles consideradas problema de segurança nacional (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 20/05/2004, p.15260–15262).

Ao final da discussão, o Senado aprovou o envio de tropas brasileiras para a MINUSTAH na forma do Projeto de Decreto Legislativo 568/2004 com 38 votos favoráveis e 10 contrários. Na orientação de bancada pelas lideranças partidárias, o PMDB, PT e o PL orientaram pelo voto favorável, o PDT pelo contrário e o PFL e PSDB abriram o direito de escolha para seus parlamentares (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 20/05/2004, p.15260–15262). Por fim, foi aprovado também a organização de uma Comissão do Senado para visitar o Haiti em julho de 2004 e acompanhar *in loco* o trabalho das tropas brasileiras, conforme proposta apresentada pelo Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), Presidente da CRE.

5.1.7 Força Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) – 2010

O sétimo desdobramento de tropas brasileiras para as operações de paz da ONU ocorreu no Líbano em 2011, para a Força Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano, tendo a decisão sido tomada durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Desde a sua criação em 2006 até 2011, os Estados europeus da OTAN foram responsáveis pela liderança da FTM-UNIFIL e pela maior parte do seu contingente. Tendo em vista a redução ou retirada dos contingentes desses países da FTM-UNIFIL a partir do final da década de 2000, abriu-se uma lacuna para que outros Estados Membro viessem a oferecer uma contribuição para essa missão de paz da Organização. Após o convite do Secretário-Geral da ONU para que os Estados Membros enviassem tropas para aquela ter sido rapidamente atendido por países asiáticos, como Bangladesh, Camboja, Indonésia, Malásia, Nepal e Sri Lanka, persistiu no Secretariado a percepção de que nenhum daqueles contribuintes reunia o perfil desejado para

assumir o comando da Força Tarefa, o que fez com que a ONU, e as principais partes envolvidas buscassem um novo contribuinte para assumir o Comando da missão.

No final de 2010, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, faz um convite ao governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva para assumir o Comando da FTM-UNIFIL a partir de fevereiro de 2011 e enviar uma Fragata da Marinha do Brasil, com tripulação composta de 250 militares, para ser o navio-capitânia da FTM-UNIFIL a partir de novembro daquele ano. O governo brasileiro aceitou o referido convite e entre novembro de 2011 e dezembro de 2020, o país participou da UNIFIL através de uma Fragata da Marinha do Brasil, que foi substituída por um navio-patrolha e por uma corveta, em alguns momentos pontuais, que serviram como navio-capitânia da FTM.

5.1.7.1 Processo decisório pelo Poder Executivo

O processo decisório brasileiro para a aceitação do convite das Nações Unidas para o envio de tropas para a FTM-UNIFIL teve como seus principais atores a Presidência da República, em especial o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, seu Assessor Especial para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, o Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Samuel Pinheiro Guimarães, e o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional, General Jorge Armando Felix. Igualmente foi um protagonista o Ministério das Relações Exteriores, com destaque para o Chanceler Celso Amorim, o Secretário-Geral Antônio de Aguiar Patriota, a Embaixadora do Brasil na ONU, Maria Luiza Ribeiro Viotti, o Embaixador do país no Líbano, Ministro-Conselheiro Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura. Por fim, foram importantes atores da decisão brasileira o Ministério da Defesa, através do Ministro de Estado, Nelson Jobim, e do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, General José Carlos de Nardi, e as Forças Armadas, em especial o Comandante da Marinha, Almirante Júlio Soares de Moura Neto, e o Conselheiro Militar da Missão do Brasil em Nova York, Tenente-Brigadeiro do Ar Neimar Dieguez Barreiro.

Para a Presidência da República, contribuir com a FTM-UNIFIL era entendida como uma forma de garantir que o país permaneceria relevante para a segurança internacional no Oriente Médio por vários anos e, portanto, um importante passo na estratégia de política externa do governo Lula que tinha entre seus objetivos potencializar o papel do Brasil na segurança

internacional, especialmente no Oriente Médio (ABDENUR, 2016). Não se deve negligenciar que o momento do convite coincidiu com um período em que o governo Lula vinha ampliando esforços conjuntos para aumentar o seu envolvimento mais direto na mediação de conflito de conflitos na região. Nesse sentido, para além do envio do Chanceler Celso Amorim, para uma visita ao Líbano em 2006, no contexto da guerra entre Israel e o Hezbollah, o Brasil havia sido o único país sul-americano entre os 40 estados convidados para as negociações de paz Israel-Palestina em Annapolis em 2007 e uniu esforços com a Turquia na tentativa de mediação da controvérsia entre os Estados Unidos e o Irã em 2010 envolvendo o programa nuclear iraniano (ABDENUR, 2016).

Igualmente, a participação na FTM-UNIFIL era percebida pela Presidência como uma chance de fortalecer as relações diplomáticas e comerciais brasileiras com o Líbano e, com efeito, se aproximar dos governos do Oriente Médio (ABDENUR, 2016), em sintonia com a estratégia de inserção internacional do governo de Lula da Silva pautada pela diversificação dos parceiros do Brasil, em especial com Estados do Sul (VIGEVANI, 2007). Em almoço com o presidente libanês, Michel Suleiman, em 22 de abril de 2010, o Presidente brasileiro defendeu o aumento das relações comerciais entre os dois países e afirmou que o seu país queria ver o Líbano recuperar seu lugar como porta privilegiada de acesso aos investimentos e ao comércio no mundo árabe, consolidando o papel de Beirute como plataforma para os negócios brasileiros (O GLOBO, 22/04/2010)¹⁰². No que se refere ao Oriente Médio como um todo, Adriana Abdenur destaca que, durante o mandato de Lula da Silva:

Bilateralmente, o Brasil trabalhou para aprofundar as relações com a maioria dos países árabes, além de Irã e Israel. Na frente multilateral, o Brasil liderou a criação de um fórum birregional, a Cúpula Sul Americanos-Países Árabes (ASPA). Lançada em 2005 em Brasília, a ASPA já realizou três reuniões de chefes de estado até o momento. O Oriente Médio, em outras palavras, tornou-se um caminho cada vez mais importante para o Brasil expandir seu alcance global (ABDENUR, 2016, p.405)

Por fim, a participação na FTM-UNIFIL permitia ao governo brasileiro sinalizar à enorme comunidade libanesa e seus descendentes no país, com forte representatividade nos mais diversos segmentos da sociedade e no Estado brasileiro, que o Brasil estava comprometido não apenas em estreitar seus laços diplomáticos, culturais e comerciais com o Líbano, mas

¹⁰² Brasil quer ampliar relações comerciais com Líbano, diz Lula. O Globo, 22/04/2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/04/brasil-quer-ampliar-relacoes-com-libano-diz-lula.html>

também com a manutenção da paz na região e com a reconstrução do Líbano após o conflito de 2006.

Para o Ministério das Relações Exteriores, contribuir com tropas e liderar a FTM-UNIFIL proporcionava a oportunidade de fortalecer no cenário multilateral o papel do Brasil na manutenção da paz e segurança internacionais, na medida em que oferecia uma maior visibilidade para os diplomatas e militares brasileiros nos fóruns e iniciativas multilaterais da ONU, permitia ao Brasil assumir uma posição de liderança totalmente fora de sua própria região e demonstrava o seu compromisso com a segurança internacional (ABDENUR, 2016). Não se deve esquecer que a liderança brasileira na FTM-UNIFIL representava a primeira vez que um Estado Membro não pertencente à OTAN lideraria uma força naval de paz da Organização, acessando assim uma posição que até então parecia reservada as grandes potências ocidentais e os seus aliados militares.

Além disso, era do entendimento do Itamaraty que a participação na FTM-UNIFIL atendia aos interesses do governo brasileiro de promover uma maior aproximação bilateral com o Líbano e com as nações do Oriente Médio. Isto porque esta nação era percebida pelos diplomatas como um local onde residiam interesses nacionais e uma plataforma para a projeção do Brasil no Oriente Médio, em função dos laços demográficos e cultural e das boas relações diplomáticas e comerciais, que o uniam ao Brasil (ABDENUR, 2016). Neste particular, não se deve negligenciar no cálculo diplomático a relevância da sua missão consular em relação a sua significativa comunidade nacional naquele país, visto que, durante a guerra deste com Israel e Líbano em 2006, 6 cidadãos brasileiros morreram em decorrência do conflito e a Embaixada do Brasil em Beirute teve de evacuar emergencialmente 500 cidadãos que residiam no país (ABDENUR, 2016).

Por fim, a diplomacia brasileira percebia participação na FTM-UNIFIL como uma oportunidade para seguir expandindo o envolvimento do Brasil com políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento para o Oriente Médio. Deve-se lembrar que em função da crise humanitária que se seguiu ao conflito de 2006, o Oriente Médio foi alçado à condição de uma das áreas prioritárias da cooperação humanitária da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME) ligada ao Itamaraty (ABDENUR, 2016). Com efeito, em parceria com a comunidade libanesa no Brasil, principalmente por meio da arrecadação de doações de alimentos em São Paulo, o MRE promoveu em 2006 esforços que conseguiram atingir 90 mil pessoas no Líbano (ABDENUR, 2016). Conforme destacado por

Adriana Abdenur, o Itamaraty também vinha aumentando a sua atuação voltada para refugiados palestinos no Líbano:

Em 2008, por exemplo, o Brasil gastou US\$ 200 mil na reconstrução do campo de refugiados de Nahr El-Bared, no norte do país. Em 2010, o Brasil gastou mais US\$ 500.000 para apoiar cerca de 27.000 refugiados por meio de distribuição de alimentos, habitação de emergência e temporária, reconstrução, água e saneamento e serviços sociais (ABDENUR, 2016, p.406)

Para o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, com destaque para a Marinha do Brasil, a participação brasileira na FTM-UNIFIL era vista como uma oportunidade única de expandir a capacidade naval brasileira de acordo com a estratégia naval brasileira que visava o fortalecimento deste poder e da cooperação em defesa, tanto no nível bilateral, quanto multilateral, especialmente no Atlântico Sul (ABDENUR, 2016). Isto porque a participação e o comando da Missão de Paz da ONU no Líbano permitiam o fortalecimento da cooperação internacional da Marinha do Brasil com diferentes marinhas ao redor do mundo em uma experiência de missão real, em paralelo à crescente quantidade de exercícios militares conjuntos desenvolvidos pela Armada brasileira (ABDENUR, 2016).

Igualmente, a participação na UNIFIL representava uma chance de testar e ampliar a experiência da Marinha brasileira em operações de vigilância e interdição, que seus oficiais percebiam como úteis para fortalecer a capacidade operativa da força naval brasileira na vigilância do Pré-Sal no Atlântico Sul e na prevenção de contrabando nos portos brasileiros (ABDENUR, 2016). Por fim, a contribuição com a UNIFIL era vista como positiva em função da aquisição de equipamento complementar de defesa para a atuação na Missão e do prestígio oferecido a Marinha devido à participação numa iniciativa internacional de grande visibilidade e o complemento salarial oferecido às tropas, em especial para os praças, pelo valor pago pelas Nações Unidas para os seus capacetes azuis (ABDENUR, 2016).

A análise da Exposição de Motivos encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional para solicitar autorização para envio de tropas, demonstra que prevaleceu sobre a decisão presidencial a influência exercida pelas agendas e preferências políticas do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, com desta para a Marinha do Brasil. Isto porque a exposição de motivos prende-se, em grande parte, a aspectos operacionais e de reafirmação do papel dos militares brasileiros. Deve-se destacar que a paz no Oriente Médio é mencionada apenas de forma secundária ao final do texto e as relações com o Líbano não constam no documento.

5.1.7.2 Ratificação Congressual

A análise dos processos de tramitação do pedido presidencial de autorização do envio de tropas brasileiras para a UNIFL na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, nos permite identificar que a Mensagem Presidencial (MSC 671/2010) apresentada pelo poder Executivo em 13 de dezembro de 2010, não foi objeto de nenhum debate parlamentar pelo legislativo brasileiro.

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo 3031/2010 tramitou em apenas 1 dia até sua aprovação no plenário e envio ao Senado Federal na forma do PDS 682/2010. Durante a tramitação, as Comissões de Relações Exteriores, de Defesa Nacional, de Finanças e de Constituição e Justiça permitiram que seus relatores apresentassem parecer oral favorável em no fórum pleno em substituição ao parecer das Comissões, em função do regime de urgência imprimido a votação da matéria pelas lideranças partidárias. Durante a votação da matéria no plenário da Câmara, o projeto foi aprovado em 23 de fevereiro de 2000, sem emendas e sem nenhum deputado federal fazer o uso da palavra para se posicionar contraria ou favoravelmente ao desdobramento das tropas.

No Senado Federal, Projeto de Decreto Legislativo 682/2010 também tramitou durante apenas 1 dia até sua aprovação no plenário. Assim como ocorrido na Câmara dos Deputados, a Comissão de Relações Exteriores permitiu que seus relatores apresentassem parecer oral favorável em plenário em substituição ao parecer das Comissões, em função do pedido pelas lideranças partidárias de que a votação da matéria ocorresse em regime de urgência, e o projeto foi aprovado sem emendas e sem que nenhum senador tenha feito o uso da palavra para se posicionar em relação à matéria.

5.2 Convite recusado pelo governo brasileiro

5.2.1 Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA) – 2018

Em outubro de 2015, o Conselho de Segurança da ONU aprovou um plano de saída da MINUSTAH do Haiti com data de encerramento da missão previsto para 2016. Porém, as dificuldades políticas criadas pelo adiamento das eleições presidenciais inicialmente previstas para setembro de 2015 e janeiro de 2016, assim como a devastação gerada pela passagem do furacão Matthew pela ilha caribenha em outubro de 2016, provocaram mudanças no planejamento da missão e adiaram o seu fim para o ano seguinte. Tendo em vista a previsão inicial de encerramento da MINUSTAH em 2016, intensificaram-se naquele momento no Brasil os debates domésticos sobre a experiência brasileira no Haiti e sobre o futuro do engajamento do país em operações de manutenção da paz da ONU.

Quando assumiu o cargo de Subsecretário-Geral do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas em fevereiro de 2017, o diplomata francês Jean-Pierre Lacroix iniciou consultas informais junto à Delbrasonu acerca da conveniência e do interesse do governo brasileiro em ser um potencial contribuinte com tropas para uma missão de manutenção da paz da ONU em atividade no continente, isto é, a MINUSCA, na RCA, a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA) ou a MONUSCO, na RDC.

Entre as três missões, o chefe do DPKO teria a preferência de que o Brasil desdobrasse tropas para a MINUSCA. Vale destacar que esta predileção do Subsecretário-Geral Jean-Pierre Lacroix estava bastante alinhada aos interesses da diplomacia francesa, que também se mostrava bastante simpática com um eventual desdobramento de tropas brasileiras para um dos cenários de atuação dos seus militares. A preferência da diplomacia francesa pela MINUSCA decorria do fato da França ser o *penholder*, ou o iniciador de propostas, para temas referentes a República Centro Africana no Conselho de Segurança da ONU¹⁰³, e da solicitação do *Force Commander* da MINUSCA, o general Balla Keita do Senegal, para a ampliação do contingente da missão.

¹⁰³ Deve-se lembrar que a França fracassou em sua operação militar (operação Sangaris) conduzida no âmbito da Missão Internacional de Apoio à República Centro-Africana (MISCA) autorizada pelo Conselho de Segurança em dezembro de 2013. A MISCA foi sucedida pela MINUSCA em setembro de 2014.

5.2.1.1 Processo decisório pelo Poder Executivo

Após receber a consulta informal do DPKO, a Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, prontamente informou a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em Brasília, que por sua vez, comunicou a Presidência da República e o Ministério da Defesa que, por sua vez, informou o Exército, a Marinha e a Aeronáutica. O processo decisório doméstico que resultou na recusa pelo governo de Michel Temer ao convite do Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, para o envio de tropas nacionais para a MINUSCA teve como seus principais atores a Presidência da República, em especial o Presidente Michel Temer, o Ministro-Chefe da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Hussein Kalout, e o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional, General Sérgio Etchegoyen. De igual modo, foi um ator central o Itamaraty, com destaques para o Chanceler Aloysio Nunes, o Secretário-Geral Marcos Galvão, o Embaixador do país na ONU, Mauro Vieira, o Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte e a Diretora do Departamento de Organismos Internacionais do MRE, Maria Luisa Escorel de Moraes. Por fim, foram protagonistas da decisão brasileira o Ministério da Defesa, com destaque para o Ministro de Estado, Raul Jungmann, o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, Almirante Ademir Sobrinho, e as Forças Armadas, em particular o Comandante do Exército Brasileiro, General Eduardo Villas Bôas, o Comandante da Marinha, Almirante Eduardo Bacellar Leal Ferreira, e o Conselheiro Militar da Missão brasileira na ONU, General Gerson Menandro.

Entre o recebimento da consulta informal pelo DPKO, em fevereiro de 2017, e a resposta positiva do governo brasileiro que levou o Secretário-Geral da ONU a realizar um convite formal para que o Brasil desdobrasse um batalhão de infantaria de até 750 militares para a MINUSCA, em novembro de 2017, ocorreu amplo processo de consulta e coordenação da Presidência da República com os Ministérios das Relações Exteriores, o da Defesa e as Forças Armadas. Logo nesta primeira etapa, foi possível notar que, enquanto o MD e as Forças Armadas fizeram questão de tornar público o convite e o seu desejo de desdobrar militares para a MINUSCA, a Presidência e o MRE optaram por manter discrição, não realizando nenhuma declaração pública sobre a temática e mantendo um discurso bastante protocolar quando questionado pelos meios de comunicação brasileiros e internacionais.

Nesse contexto, durante não apenas o embarque do último contingente de militares brasileiros para a MINUSTAH no Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas, em 1 de junho de 2017, mas também durante a cerimônia de encerramento da participação brasileira naquela missão, em Porto Príncipe, em 31 de agosto de 2017, o Ministro da Defesa, Raul Jungmann, reiterou o interesse do seu Ministério de que o Brasil continuasse contribuindo com as operações de manutenção da paz da ONU. Além disso, reiterou que o destino da próxima contribuição, que ainda dependeria da decisão do presidente Michel Temer e do Congresso Nacional, possivelmente seria a operação de paz da ONU na República Centro-Africana (G1, 01/06/2017; DEFESANET 02/06/2017), devido as fortíssimas relações do Brasil com a África e a necessidade de manter o nível de treinamento das tropas alcançado no Haiti (ESTADÃO, 01/09/2017; O GLOBO 31/08/2017):

Temos de 13 a 14 possibilidades [de destinos em novas missões]. Mas aquela que vem despontando – portanto não é uma decisão, compete ao presidente da república e sobretudo ao Congresso Nacional – será muito provavelmente na África. E, na África, um dos três locais que desponta com a maior possibilidade, mas não é definitivo, é a República Centro-Africana (G1, 01/06/2017; DEFESANET 02/06/2017).

No que se refere às Forças Armadas, o Comandante do Exército Brasileiro, General Eduardo Villas Bôas, declarou ao Estadão, em matéria publicada em 28 de agosto de 2017, que considerava o envio de um batalhão de infantaria (composto por 700 homens) para a MINUSCA no segundo semestre de 2018 (ESTADÃO, 26/08/2017). Igualmente, o General do Exército Brasileiro, Ajax Porto, último *Force Commander* da MINUSTAH, ao comentar o interesse da ONU para que o Brasil participasse da MINUSCA, declarou ao jornal O Globo, em matéria publicada em 29 de agosto de 2017, que:

Numa reunião da ONU, me perguntaram o que eu acho, e eu disse que não falo pelo Brasil, mas gostaria que mandássemos tropas para a República Centro Africana. Teríamos que ter um treinamento diferente lá, mais voltado para segurança de comboios e com uso de tecnologias. O desafio seria maior e a missão seria mais perigosa do que no Haiti (O GLOBO, 29/08/2017).

A posição do Ministério da Defesa e das Forças Armadas baseava-se nas conclusões do relatório final do Projeto Seleção e Emprego de Tropas Adjudicadas (SETA) desenvolvido pelo próprio MD em conjunto com os Comandos das Forças Singulares, entre 2016 e 2017, para auxiliar no processo decisório sobre um futuro desdobramento de tropas brasileiras para uma operação de manutenção da paz da ONU, a partir de um ordenamento das missões em funcionamento naquele momento, de acordo com as suas prioridades. Neste particular, vale

destacar que, apesar de o relatório SETA ter considerado as missões de paz no Chipre e no Líbano como prioritárias, como as Nações Unidas não estavam necessitando de tropas no Líbano e no Chipre naquele momento, a burocracia de defesa e os militares alçaram a MINUSCA, que aparecia na terceira colocação, a condição de maior prioridade entre as opções reais de desdobramento. Igualmente, esta posição baseava-se nas conclusões do documento produzido pela Subchefia de Operações de Paz, a partir do envio, em coordenação com a ONU, de uma comitiva brasileira para Bangui, na República Centro-Africana, com o objetivo de realizar visita técnica a MINUSCA e colher dados sobre os aspectos operacionais, logísticos, de inteligência e administrativos. A comitiva, organizada pelo MD, foi composta apenas por militares e esteve no país africano entre 23 e 27 de outubro de 2017.

As Forças Armadas percebiam como aspectos favoráveis ao desdobramento de tropas para a MINUSCA, a imagem altamente positiva dos militares brasileiros junto ao comando da missão e à população local, a pouca disciplina e capacidade de combate dos grupos armados, a inexistência de ataques terroristas contra capacetes azuis, como é frequente na missão de manutenção da paz no Mali, o terreno operacional conhecido pelas Forças Armadas brasileiras, com características típica de cerrado, caatinga e selva amazônica; população local não apresenta situação de fome extrema e o caráter de disputas políticas e de poder que marcavam o conflito em detrimento de questões étnicas e religiosas. Entretanto, percebiam como fatores desfavoráveis ao emprego das tropas brasileiras, a estrutura logística e de transporte de material precária da República Centro-Africana, a frequência de ataques a comboios da ONU, assim como a hospitais e igrejas por grupos armados, a política restritiva da ONU para utilização de meios aéreos e a alta frequência de situações que demandavam ações para proteção de civis, inclusive com a necessidade de preparação de campos de acolhimento de deslocados internos.

Por sua vez, nem o Presidente da República, Michel Temer, nem o Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, deram alguma declaração pública nessa primeira etapa acerca do convite da ONU para o desdobramento de tropas brasileiras na MINUSCA. O único depoimento público do MRE sobre a temática, foi dado pela Diretora do Departamento de Organismos Internacionais do MRE, embaixadora Maria Luisa Escorel de Moraes, em entrevista ao Estadão em agosto de 2017. Questionada da possível participação brasileira na RCA, a embaixadora adotou um discurso mais abrangente sobre as operações de manutenção da paz da ONU em geral, sem comentar o caso da MINUSCA em específico. Segundo a Diretora do Departamento do Itamaraty, a participação do país nessas missões reflete os princípios fundamentais da Constituição Federal, como a defesa da paz e a solução pacífica de

controvérsias e ao participar, o país demonstra concretamente sua disposição e a capacidade de assumir maiores responsabilidades internacionais (ESTADÃO, 26/08/2017).

Ainda no que se refere ao Itamaraty, vale destacar que durante a elaboração do Projeto SETA, o Ministério da Defesa, havia solicitado ao das Relações Exteriores a preparação de uma classificação das missões em funcionamento naquele momento de acordo com a sua ordem de preferência. Como resultado, a lista produzida pelo MRE, assim como a que foi produzida pelo MD, colocava as missões de paz da ONU no Líbano e no Chipre nas duas primeiras posições de prioridade e a MINUSCA na terceira posição. Entretanto, diferentemente do Ministério da Defesa, o Itamaraty não deixou claro quais eram os critérios que orientavam a sua definição de prioridades.

A resposta informal do governo brasileiro à consulta preliminar das Nações Unidas para o envio de tropas para MINUSCA ocorreu em meados de novembro no contexto da Conferência Ministerial de Defesa da ONU sobre Manutenção da Paz realizada em Vancouver, no Canadá, entre os dias 14 e 15 de novembro de 2017. Durante o evento, o Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann, realizou reuniões bilaterais com o Subsecretário-Geral do DPKO, Jean-Pierre Lacroix, e com o Subsecretário-Geral do DFS, Atul Khare. Nessas reuniões foi informado ao Secretariado que já há, praticamente acordo no nível doméstico nacional para que a RCA fosse o próximo destino das tropas do país após o Haiti, faltando apenas finalizar os cálculos de custos junto a área econômica, e que não haveria problemas para a aprovação da missão no Congresso. Além disso, ele informou que o governo brasileiro pretendia contar com os militares no terreno no segundo semestre de 2018 e tinha o interesse de assumir o *Force Commander* da MINUSCA.

Deve-se destacar, entretanto, que enquanto Raul Jungmann estava em Vancouver participando da Conferência da ONU sobre manutenção da paz, o Embaixadores da França e do Reino Unido em Brasília, Michel Miraillet e Vijay Rangarajan, respectivamente, escreveram em coautoria, em 15 de novembro de 2017, um artigo de opinião no jornal Folha de S. Paulo com o título *O Brasil em missões de paz da ONU — a cobra ainda está fumando*. No texto, os Embaixadores estrangeiros fizeram uma relação entre a Força Expedicionária Brasileira na Segunda Guerra Mundial e a liderança militar brasileira nas missões da ONU, considerando serem expressões de que as Forças Armadas brasileiras eram forte e profissional e destacavam que as Nações Unidas necessitavam, mais do que nunca, das habilidades, do capital humano e da coragem dos pacificadores brasileiros (FOLHA DE S. PAULO, 15/11/2017). Apesar de não ser possível identificar qual foi o efeito desse artigo em um jornal de grande circulação nacional

na cúpula decisória no âmbito do Estado brasileiro para o desdobramento de tropas para a MINUSCA, deve-se destacar que, esse movimento público sem precedentes de diplomatas estrangeiros no Brasil na tentativa de influenciar uma decisão nacional sobre as operações das Nações Unidas, foi uma clara mensagem a audiência doméstica acerca do apoio dessas duas grandes potências em relação à participação na República Centro-Africana

Após a Conferência, Raul Jungmann afirmou, em entrevista concedida a jornalistas brasileiros na Embaixada do Brasil em Washington, nos EUA, que os militares do país muito provavelmente iriam para a República Centro-Africana. Segundo o Ministro de Estado da Defesa, a participação do Brasil recebeu apoio do MRE, através do próprio Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, e do Presidente da República, Michel Temer, que deu o sinal positivo para as negociações junto a ONU. Ele também destacou que, após tratar o tema em reunião com o DPKO em Vancouver, será formalizado um convite ao governo brasileiro (O GLOBO, 17/11/2017) (ESTADÃO, 18/11/2017). Por fim, Jungmann justificou a participação do país com base no argumento do treinamento e da prontidão dos militares, assim como da responsabilidade:

O Brasil gostaria de assumir o comando, mas a palavra final é da ONU. Mesmo sem o comando o Brasil vai participar, pois temos responsabilidades globais com a estabilidade e a paz no mundo (FOLHA DE S. PAULO, 17/11/2017; ESTADÃO, 17/11/2017).

Em dezembro de 2017, a Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Bruna Furlan, durante um almoço de confraternização pelo encerramento das atividades anuais daquela Comissão que contou com a presença do Comandante do Exército, General Eduardo Villas Bôas, destacou que o envio de tropas brasileiras para a MINUSCA que ocorreria na primeira metade de 2018 contava com apoio do Congresso Nacional e seria aprovado rapidamente pelo Legislativo:

O Brasil deverá enviar contingente formado por 1.000 soldados, homens e mulheres, que chegarão ao país africano antes de meados do próximo ano. Estou segura de que a iniciativa será aprovada de forma expedita e com grande entusiasmo pelo Congresso Nacional. Confio, igualmente, que nossa participação na Missão da ONU na República Centro-Africana repetirá a trajetória de sucesso de nossos 13 anos e meio no Haiti (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 8/12/2017)

Entretanto, apesar do Ministro de Estado de Defesa garantir a existência de um consenso doméstico sobre o envio de tropas para a MINUSCA e da Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados ter dada a participação como certa,

Cláudia Trevisan, Rodrigo Cavalheiro e Tânia Monteiro revelaram em reportagem do Estadão em 18 de novembro de 2017 que o plano ainda enfrentava resistência de setores do MRE, do MD e do Ministério da Justiça. Além da possível queixa de eleitores de que as cidades estão sofrendo com a criminalidade e os soldados poderiam ajudar na segurança pública:

Um dos fatores de preocupação é o perfil de atuação muito arriscado e a possibilidade real de morte de militares brasileiros. (...) Uma segunda razão de resistência, em um ano eleitoral, seria o custo da missão [orçado em US\$ 100 milhões anuais]. (...) Um terceiro fator que afasta a decisão de um consenso é a distância cultural e geográfica. O Brasil estaria contribuindo para a paz em um país africano com graves conflitos ligados a disputas religiosas. (...) O enfrentamento [de milícias muçulmanas] poderia tornar o Brasil vulnerável a atentados terroristas (ESTADÃO, 18/11/2017).

Além disso, em entrevista ao Estadão, publicada em 20 de novembro de 2017, o Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, afirmou que o envio de tropas brasileiras para a República Centro-Africana ainda estava em estudo e que o governo avaliaria os riscos do desdobramento. Para o chanceler, apesar de o Brasil ganhar projeção internacional com a iniciativa, vários fatores pesam contra ela e há receio de grave confronto, com morte de militares do país. Outro fator ponderado por Aloysio Nunes é que não há embaixada do Brasil na RCA e que, diferentemente do Haiti, há uma conflagração mais séria no país africano. Nesse sentido, em comportamento oposto ao do Ministro de Estado da Defesa, que afirmou que não haveriam problemas para a aprovação da missão pela Presidência e pelo legislativo, o chanceler adotou uma postura mais cautelosa e ponderou que o assunto ainda tinha de ser levado para o presidente e aprovado pelo Congresso (ESTADÃO 20/11/2017).

Com a resposta informal do governo brasileiro, o Secretariado das Nações Unidas encaminhou em 22 de novembro de 2017 nota verbal para a Missão Permanente do Brasil junto à ONU, em Nova Iorque, solicitando formalmente a contribuição de um batalhão de infantaria de até 750 militares para a MINUSCA. De igual modo, o Secretariado solicitou que o governo brasileiro desse uma resposta oficial até 15 de dezembro de 2017.

Entre o recebimento do convite formal da ONU em 22 de novembro de 2017 e a resposta oficial do governo brasileiro recusando o convite na primeira semana de abril de 2018, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas davam prosseguimento ao processo de planejamento militar, para cumprir o cronograma que estavam prevendo para o desdobramento, através do envio uma segunda comitiva do país para a República Centro-Africana entre 21 de janeiro a 4 de fevereiro 2018. Seu objetivo era realizar reconhecimento na capital Bangui e na cidade de

Bambari, possível área de atuação do batalhão brasileiro, em caso de aprovação da missão. Destaca-se que o MD também organizou a segunda comitiva que, diferentemente da primeira, contou com pessoal do MRE em sua composição e foi vista pelos membros do Secretariado da ONU como um indicativo de um desdobramento em um futuro próximo.

Por sua vez, o Ministério das Relações mantinha a mesma discricção e a Presidência da República sofria bastante pressão, tanto no nível doméstico, com destaque para o Ministério da Defesa e das Forças Armadas, quanto no nível externo, com destaque para o Secretariado das Nações Unidas, para que houvesse uma definição da questão, ou ao menos um compromisso público, em relação ao aceite do convite para o envio de tropas para a MINUSCA. Neste particular, vale destacar que o Subsecretário-Geral do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU, Jean Pierre Lacroix, publicou um artigo de opinião na Folha de S. Paulo em 26 de novembro de 2017, com o título *A importância do Brasil em missões de paz*. No artigo, o Subsecretário-Geral valorizava o histórico das tropas brasileiras em missões de manutenção da paz da ONU e fazia um chamado a contribuição brasileira na MINUSCA:

Hoje, o Brasil pode mais uma vez fazer a diferença para as missões de paz da ONU e, mais importante, na vida de milhões de pessoas. Enquanto os capacetes azuis estão instalados em 15 lugares do mundo, é a República Centro-Africana que requer mais tropas confiáveis e fortes. É lá que precisamos dos brasileiros [...] O Brasil preenche essa descrição, e acredito firmemente que está bem preparado para deixar a República Centro-Africana estável e mais segura [...] As forças de paz são uma "responsabilidade compartilhada" e, uma vez mais, contamos com o apoio e a liderança do Brasil em fazer a diferença de forma concreta, como fez na vida dos homens, mulheres e crianças de Cité Soleil (FOLHA DE S. PAULO, 26/11/2017)

Além disso, em uma reunião com o secretário-geral da ONU, António Guterres, realizada na sede da Organização, em Nova Iorque, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM¹⁰⁴-RJ), ao tratar do tema do desdobramento de tropas brasileiras para a MINUSCA afirmou que o Congresso deve aprovar rapidamente a participação do país na missão de manutenção da paz na RCA, retirando do Legislativo qualquer responsabilidade sobre uma possível demora ou não ratificação da decisão presidencial:

Eu disse a ele (Guterres) que vou trabalhar junto ao presidente Michel Temer para que ele possa encaminhar logo a autorização (para a participação das Forças Armadas), para que o Congresso possa aprovar a decisão o mais rápido possível (O GLOBO 15/01/2018)

¹⁰⁴ Democratas (DEM).

Em que pese as pressões recebidas pela Presidência, Michel Temer optou por manter discrição, não realizando nenhuma declaração pública sobre a temática até janeiro de 2018, quando em entrevista à Folha de S. Paulo publicada em 20 de janeiro de 2018, fez um discurso bastante protocolar de que era muito provável que o governo brasileiro envie militares para à MINUSCA:

Nós estamos finalizando isso aí e examinando. Muito provavelmente, sim. Porque o Brasil tem uma presença muito bem vista e querida nas missões de paz de que participou. Então, é muito provável que eu mande para lá (FOLHA DE S. PAULO, 20/01/2018).

Em dezembro de 2018, quando se aproximava da data limite estabelecida pelo Secretário-Geral da ONU para uma resposta do Brasil, a ausência de qualquer posicionamento público oficial por parte da Presidência, dos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e das Forças Armadas, contrastava com as notícias que começaram a surgir notícias nos meios de comunicação brasileiros de que um impasse no Exército e no Ministério das Relações Exteriores havia se formado para a aprovação. Nesse sentido, em 18 de dezembro de 2017 o artigo de Roberto Caiafa publicado pela Revista Tecnologia e Defesa, uma das revistas impressas mais antigas do setor de defesa e segurança pública no Brasil, destacou que:

Segundo fontes no Quartel General do Exército (QGEEx) em Brasília, um impasse teria se estabelecido nas últimas semanas, pois enquanto o Estado Maior do Exército e o Comando de Operações Terrestres (COTER) seriam favoráveis ao envio das tropas, o Gabinete do Comando teria se posicionado contra a empreitada. Segundo essas mesmas fontes, existiria muita resistência a participação brasileira em alguns setores do *Itamaraty* (CAIAFA, 2017, p.1)

Igualmente, surgia no debate público nacional argumentos de que as dificuldades para a aprovação do envio de tropas incluíam a resistência de funcionários dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, apreensivos com os gastos envolvidos devido ao contexto de crise financeira interna, que havia exigido a imposição de medidas de austeridade nas políticas sociais, tornando difícil justificar os custos de uma missão externa. Neste particular, Eduardo Uziel e Danilo Marcondes destacam, com base em entrevistas realizadas com diplomatas brasileiros que:

De acordo com um relato, quando o presidente Temer teve que decidir pedir autorização formal ao Congresso, manifestou disposição em solicitá-la sob a condição de que o Exército utilizasse recursos já orçados, para financiar o desdobramento, condição sabidamente inaceitável para os militares (UZIEL & SOUZA NETO, 2021, p.772).

Diante da ausência de uma resposta oficial do governo brasileiro, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU apresentou, em meados de março, uma última chance para uma decisão em definitivo do Brasil. Nesse sentido, o Secretariado informou à Delbrasonu que se até o final do mês de março não houvesse uma confirmação oficial da disponibilidade brasileira de desdobrar tropas para a MINUSCA, as Nações Unidas iniciariam o processo de identificação de outro estado-membro que possa realizar o envio de tropas (O GLOBO 19/03/2018).

Após meses de grande expectativa e incerteza sobre o futuro da participação brasileira na RCA, um fato novo na política doméstica brasileira alterou completamente a conjuntura na qual se processava a decisão presidencial em relação ao desdobramento para a MINUSCA. Por meio do Decreto n.º 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, outorgado pelo Presidente da República, o Governo Federal decidiu intervir de forma restrita à segurança pública na autonomia do Estado do Rio de Janeiro, aplicando pela primeira vez o artigo 34 da Constituição Federal. Em função da crise de segurança pública que atingiu o aquele Estado da Federação, o governo federal mobilizou tropas das Forças Armadas brasileiras para fins de Garantia da Lei e da Ordem e o General Walter Braga Netto, e nomeou interventor federal no Rio de Janeiro. Como resultado da intervenção, a partir de fevereiro de 2018 as possibilidades de uma decisão presidencial favorável ao desdobramento de tropas brasileiras para a MINUSCA foram enterradas de vez.

Nesse sentido, o governo brasileiro tomou oficialmente a decisão pelo não desdobramento na primeira semana de abril de 2018 e orientou Delbrasonu a informar ao DPKO que, por razões fiscais e orçamentárias, o Brasil não teria condições de enviar tropas para a MINUSCA naquele momento. Além disso, foi informado que a impossibilidade do envio de um batalhão neste momento não significa a ausência de disposição do Brasil de contribuir com outras operações de manutenção da paz em breve (O GLOBO 09/04/2018). Em abril de 2018, o Ministério da Defesa publicou um comunicado indicando que o Brasil havia declinado ao convite das Nações Unidas para desdobrar tropas para a MINUSCA.

A análise do processo decisório que resultou na recusa do governo de Michel Temer para o envio de tropas brasileiras para a MINUSCA revela que a decisão presidencial foi condicionada pelo não consentimento ou concordância do Ministério das Relações Exteriores no debate doméstico protagonizado pela Presidência, por autoridades públicas da coalizão política no poder executivo federal e por representantes de alto nível das burocracias de relações exteriores e defesa nacional e das Forças Armadas, entre fevereiro de 2017 e abril de 2018.

Com efeito, o veto do Itamaraty, gerou uma resistência na Presidência em aprovar o desdobramento sem o consentimento de um ator que domina importantes canais de ação formais e informais para garantir a implementação da participação brasileira na MINUSCA e que possuem a expertise técnica e o controle sobre as fontes de informações necessárias para formular um julgamento político sobre a questão. Igualmente, condicionou processo decisório a mudança na conjuntura doméstica provocada pela decisão presidencial de intervir de forma restrita à segurança pública, através de tropas das Forças Armadas, na autonomia do Estado do Rio de Janeiro em fevereiro de 2018.

5.3 Considerações finais deste capítulo

Ao analisar os processos decisórios de desdobramento de tropas nacionais para operações de manutenção da paz da ONU no nível do Estado brasileiro, é possível observar que a decisão favorável da Presidência da República pelo emprego das Forças Armadas não é a resultante apenas da implementação da escolha de um curso de ação do Estado por um líder predominante que revela as preferências e os interesses do Presidente da República, na sua condição de autoridade máxima sobre as políticas externa e de defesa, ou de um outro ator doméstico de maior poder na arquitetura institucional da política brasileira de manutenção da paz. Tampouco, essa decisão é a resultante apenas de um processo organizacional da opção por um curso de ação calcado exclusivamente na cultura burocrática do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa e das Forças Armadas do Brasil.

Efetivamente, a decisão favorável da Presidência da República pelo desdobramento de tropas brasileiras em operações de manutenção da paz da ONU é a resultante de um jogo de barganha, negociações, compromissos, coalizões e competições na cúpula do Estado, protagonizado pela Presidência, por autoridades públicas da coalizão política no poder executivo federal e por representantes de alto nível das burocracias de relações exteriores e defesa nacional e das Forças Armadas que dominam os canais de ação formais e informais para garantir a sua implementação e possuem a expertise técnica e o controle sobre as fontes de informações necessárias para formular um julgamento político sobre a questão. Nesse processo, os atores e grupos de atores domésticos que compõem a cúpula do processo decisório, tem suas preferências vinculadas às preferências e os interesses das instituições que representam, isto é,

são a resultante da cultura burocrática dessas organizações ou ao menos de uma fração poderosa no âmbito dessa organização e o líder predominante exerce o papel de ator primário para conferir a chancela institucional, jurídica e política e, portanto, o sentido de autorização estatal. Com efeito, é correto afirmar que a decisão favorável da Presidência da República pelo emprego de unidades militares de suas Forças Armadas no sistema de manutenção da paz das Nações Unidas é um mínimo denominador entre as preferências e os interesses do próprio presidente e dos atores e grupos de atores domésticos que compõem a cúpula do processo decisório da política brasileira de manutenção da paz.

Ao analisar o caso do processo decisório no nível do Estado brasileiro para responder ao convite das Nações Unidas para o desdobramento de tropas nacionais para a MINUSCA, é possível observar que a decisão negativa da Presidência da República pelo emprego de unidades militares de suas Forças Armadas no sistema de manutenção da paz da ONU decorreu do não consentimento ou concordância, isto é, de um veto de pelo menos uma das autoridades públicas da coalizão política no poder executivo federal e dos representantes de alto nível das burocracias de relações exteriores e defesa e das Forças Armadas, que dominam os canais de ação formais e informais para garantir a sua implementação e possuem a expertise técnica e o controle sobre as fontes de informações necessárias para formular um julgamento político sobre a questão. Consequentemente, é correto afirmar que o consentimento de todos os atores domésticos que compõem o núcleo decisório da política brasileira de manutenção da paz é uma condição necessária para que a decisão presidencial, tomada a partir de uma negociação entre autoridades do Brasil e representantes do Secretariado das Nações Unidas no âmbito institucional do multilateralismo da organização, seja favorável ao desdobramento de tropas nacionais para as missões da ONU.

Ao analisar a atuação do Congresso Nacional no que diz respeito à ratificação da decisão presidencial para o desdobramento de tropas brasileiras para operações de manutenção da paz da ONU, é correto afirmar que, apesar de o Legislativo ser formalmente um ponto de veto da decisão presidencial, isto é, possuir margem de manobra legal para influenciar esta ação externa da política brasileira de manutenção da paz através do processo de ratificação, com a exceção dos casos da Força de UNEF I, no Sinai, no Egito, em 1956, e da MINUSTAH, no Haiti, em 2004, esta agenda foi majoritariamente objeto de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo. A delegação não significa necessariamente abdicação, vale dizer, é perfeitamente possível a um agente delegar poder e, ao mesmo tempo, atingir resultados políticos satisfatórios.

O processo de delegação explica-se, em primeiro lugar, pela centralização da tomada de decisão do congresso nacional na mesa diretora e no colégio de líderes. A utilização massiva do pedido de urgência na tramitação dos decretos legislativos¹⁰⁵ e da votação ostensiva simbólica no plenário (em detrimento da votação nominal), decorrente do amplo poder regimental do colégio de líderes partidários e das mesas diretoras, reduz não apenas a quantidade de atores envolvidos no processo decisório, mas, em especial, a quantidade de pontos de veto do legislativo a proposta do executivo. Com efeito, a margem de participação ou influência decisória de parlamentares que não fazem parte da destes dois espaços é significativamente reduzida. Isto porque o trabalho das comissões é atropelado, esvaziado e as iniciativas individuais ou indisciplinas partidárias têm maiores dificuldades de se apresentar e/ou prosperar.

Em segundo lugar, o processo de delegação explica-se por meio da teoria informacional dos estudos legislativos brasileiros que, por sua vez, relaciona-se com o processo de institucionalização da política externa e de defesa no Brasil. A institucionalização dessas duas políticas públicas no Brasil favoreceu o insulamento do Itamaraty e das Forças Armadas nas suas formulações e conduções, respectivamente, e favoreceu a concentração da expertise necessária para a elaboração do discernimento político nessas instituições. A enorme assimetria de informação entre o executivo e o legislativo no que se refere as essas duas políticas, torna mais difícil aos legisladores assumirem um posicionamento sobre o mérito das questões relativas à defesa nacional e relações exteriores e reduz a sua disposição de influenciar a matéria. Como resultado, é razoável que os deputados e senadores, em desvantagem informacional, deleguem a autoridade decisória sobre tais temas a agentes possuidores de vantagens comparativas.

Em terceiro lugar, o processo de delegação explica-se pelo problema da estabilidade dos compromissos assumidos com outros Estados e organizações internacionais. Tendo em vista que o desdobramento de tropas para operações de manutenção da paz envolve compromisso condicional do Brasil para com às Nações Unidas e, por sua vez, com Estados Membros daquela organização, a não ratificação pelo Legislativo afetará a posição e a credibilidade do Brasil no cenário multilateral. Consequentemente, os legisladores são desincentivados a influenciar a

¹⁰⁵ Quando um projeto de decreto legislativo passa a tramitar em regime de urgência, a partir do acordo de líderes e da aprovação do Plenário, este pode ser votado rapidamente no Plenário, sem a necessidade de passar pelas comissões, bastando apenas que os relatores das propostas nas comissões apresentem um parecer oral durante a sessão para proceder a votação imediata.

decisão do Executivo e costumam delegar essa responsabilidade para garantir a estabilidade das decisões que afetam a posição e a credibilidade do Estado brasileiro perante outras nações e organismos internacionais.

Em quarto lugar, o processo de delegação explica-se pela persistência de um interesse diminuto do legislativo em política externa e de defesa quando comparado a outras políticas setoriais da agenda legislativa. Mobilizando uma interpretação corrente na literatura especializada sobre a atuação dos parlamentares nessas duas áreas no Brasil e na América Latina, podemos afirmar que o interesse diminuto dos parlamentares brasileiros na manutenção da paz decorre desse tema, que é inerente a agenda externa e de defesa, não ser percebido pelos eleitores, assim como pelos formadores da opinião pública, como provedora de bens públicos e de bens privados para a sociedade e a economia do país. Com efeito, o aforismo amplamente difundido nos meios políticos e acadêmicos brasileiros de que essas duas políticas públicas não dão votos, torna-se um incentivo para que os deputados e senadores deleguem a autoridade decisória sobre o desdobramento de tropas para as operações de manutenção da paz da ONU ao Executivo.

Por fim, o processo de delegação explica-se pela antecipação de gestões e consultas do Executivo, através de chefes de burocracia e autoridades públicas do mais alto nível, aos parlamentares que ocupam a mesa diretora e cargos de liderança partidária nas casas legislativas para angariar o seu apoio ao desdobramento de tropas. Consequentemente, a delegação poderá ocorrer, por um lado, devido à impossibilidade com que uma proposição, que não atingirá maioria necessária para aprovação, seja levada ao Congresso Nacional. Enquanto *agenda setter* constitucional de um projeto no parlamento, o governo federal evitará colocar o debate sobre o desdobramento de tropas para uma missão de paz das Nações Unidas na agenda de votação da Câmara ou do Senado caso não tenha a certeza de sua ratificação e, portanto, ele mesmo exercerá o veto sobre a matéria no âmbito da cúpula decisória. Por outro lado, esta poderá decorrer da própria dinâmica das relações entre o executivo e legislativo para que o primeiro garanta a maioria necessária para a ratificação de um projeto de seu interesse. Isto porque o governo federal poderá tornar a aprovação da matéria objeto do jogo político de barganha, negociações e compromissos junto aos parlamentares que ocupam a mesa diretora e cargos de liderança partidária na Câmara e no Senado.

CONCLUSÃO

Esta tese propôs-se a contribuir com a literatura de operações de paz e de análise de política externa para ampliar seus conhecimentos acerca da política de manutenção da paz no nível dos Estados-membros da ONU e, para isso, realizou um estudo aprofundado sobre o caso do Brasil a fim de identificar quais são os principais condicionantes domésticos da sua política de manutenção da paz. A hipótese que norteou esta tese foi elaborada ao longo do primeiro capítulo a partir de um diálogo com as abordagens teórico-metodológicas sobre o processo decisório da política externa presentes na literatura da Análise da Política Externa, mas igualmente com base em reflexões sobre as principais especificidades do processo decisório da política de manutenção da paz, construídas a partir de subsídios retirados da literatura sobre o processo de tomada de decisão para o uso do instrumento militar da política externa dos Estados.

Mais especificamente, esta pesquisa se orientou, em primeiro lugar, pelas hipóteses de que a estabilidade da arquitetura institucional brasileira de manutenção da paz explica-se pelo caráter incremental do seu processo de mudança, através de dinâmicas retroalimentações positivas e negativas, e pela persistência no tempo do legado deixado pelas escolhas institucionais tomadas em seu processo de criação, cuja reversão demanda custos institucionais que tendem a aumentar com o passar do tempo. Igualmente, esta tese baseou-se na hipótese que, em termos formais, a arquitetura institucional brasileira de manutenção da paz promove uma unidade de decisão final caracterizada pelo tipo ideal do líder predominante para o desdobramento de tropas para operações de manutenção da paz da ONU no nível do Estado brasileiro na medida em que concentra o poder decisório final nas mãos do Presidente da República e restringe ao Poder Legislativo o papel da ratificação da decisão presidencial. Por fim, esta tese partiu da hipótese de que o arranjo institucional da política brasileira de manutenção da paz promove, em termos formais, uma unidade de decisão final caracterizada pelo tipo ideal do grupo único para a formulação dos posicionamentos do país nos fóruns das Nações Unidas que regulam esta agenda na medida em que dota o Ministério das Relações Exteriores de grande autonomia burocrática e autoridade decisória.

Para verificar a validade destas hipóteses, foi analisado no segundo capítulo o processo de institucionalização de uma política de manutenção da paz no âmbito do Estado brasileiro, com a conseqüente emergência e definição de suas normas e de seus atores com suas agendas

e preferências políticas. Neste particular, foram analisados: 1. a criação de uma estrutura institucional para a política de manutenção da paz no âmbito do Estado brasileiro na década de 1950 e os primeiros anos do seu processo de institucionalização; 2. a crise vivenciada por este processo na transição dos anos 1960 para a década de 1970; 3. a retomada da institucionalização a partir de 1989; 4. o ciclo de reformas da arquitetura institucional da manutenção da paz promovidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso; 5. os importantes avanços nesta arquitetura durante o governo Lula da Silva; 6. a consolidação desses avanços e a promoção de inovações durante o governo Dilma Rousseff; 7. a crise vivenciada pelo processo de institucionalização da manutenção da paz na política externa brasileira após a retirada de seu último contingente da missão de paz no Haiti em agosto de 2017.

Como resultado, o conceito de conjuntura crítica da teoria da dependência da trajetória foi o argumento teórico mobilizado para explicar o início do processo de institucionalização de uma política de manutenção da paz no âmbito do Estado brasileiro, como uma resposta a uma conjuntura crítica, qual seja: o alinhamento brasileiro com a proposta do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld de solução improvisada para a crise vivenciada pelo mecanismo de segurança coletiva previsto na carta das Nações Unidas na década de 1950 que resultou na participação brasileira na primeira Força de Paz da ONU, a UNEF I no Sinai, no Egito, em 1956.

Isto porque o modelo institucional decorrente da decisão tomada naquela conjuntura moldou a trajetória do processo de institucionalização da política de manutenção da paz no âmbito do Estado brasileiro que estruturaria seus princípios, regras, normas, atores e procedimentos para tomada de decisão e para a sua implementação até o início dos anos 2010. A partir da participação brasileira na UNEF em 1956, o que havia sido, até então, um conjunto de experiências pontuais em ações multilaterais de mediação de conflitos e observação de acordos de paz, passou a constituir um importante instrumento de projeção do Brasil no multilateralismo das Nações Unidas nas áreas de paz e segurança internacionais a serviço da política externa brasileira. Além disso, a criação da Lei n.º 2.953 de 17 de novembro de 1956, que regulava o processo decisório para o envio de tropas armadas ao exterior em tempos de paz, para viabilizar a participação brasileira naquela Força de Paz, forjou, em conjunto com a Constituição de 1946, que regulava em sua seção II as atribuições do Presidente da República, e com os Decretos Lei n.º 3.864 de 1941 e n.º 8.324 de 1945, que dispunham sobre o Estatuto Militar e a organização do Ministério das Relações Exteriores respectivamente, a arquitetura institucional que definiu, ainda que de forma bastante genérica, as regras e instituições da república que orientariam a política externa brasileira de manutenção da paz que se inaugurava.

Além disso, a dinâmica de retroalimentação foi utilizada como argumento explicativo tanto da crise vivenciada pelo processo institucionalização da política brasileira de manutenção da paz na transição dos anos 1960 para a década de 1970, quanto da retomada do processo de institucionalização da manutenção da paz na política externa brasileira que ocorreu a partir de 1989. Isto porque tanto a crise, quanto a retomada do processo de institucionalização estiveram relacionadas com a (in)capacidade e (in)disposição da arquitetura institucional da política brasileira de manutenção de se adaptar e responder ao ciclo de expansão ou retração das missões de manutenção da paz no âmbito da própria ONU e de modificações no sistema de manutenção da paz durante o período da *détente* e após o final da Guerra Fria. Enquanto a crise na transição dos anos 1960 para a década de 1970 decorreu da percepção dos atores-chaves da política brasileira de manutenção da paz que a atuação do Brasil naquela política pública multilateral da ONU não seria mais capaz de atender aos interesses declarados das políticas externas e de defesa do Brasil que passavam por significativa modificação a partir do golpe militar de 1964. A retomada do processo de institucionalização a partir do fim da Guerra Fria e do processo de redemocratização do Estado brasileiro, decorreu da percepção desses mesmos atores-chaves da política brasileira de manutenção da paz de que esta política pública multilateral da ONU voltava a atender aos interesses declarados das políticas externas e de defesa do Brasil que passavam por significativa modificação a partir da promulgação da Constituição de 1988 e do processo de reestruturação das Forças Armadas após o fim da ditadura civil-militar brasileira.

Igualmente, a dinâmica da retroalimentação baseada no aprendizado institucional foi mobilizada como argumento explicativo do mais sólido e progressivo ciclo de institucionalização e de expansão que ocorreu após a participação de tropas brasileiras na MINUSTAH, no Haiti, entre 2004 e 2017, e na Força Tarefa Marítima da UNIFIL, no Líbano, entre 2011 e 2020. Nesse sentido, foi a partir do choque produzido pelo aprendizado institucional adquirido com essas experiências, assim como com o engajamento brasileiro fóruns multilaterais da ONU ao longo desse período, que a arquitetura institucional da política brasileira de manutenção da paz conseguiu encerrar o ciclo de dependência da trajetória cristalizado pela Lei n.º 2.953 de 17 de Novembro de 1956 e progredir em algumas das deficiências identificadas por analistas, assim como por diplomatas e militares brasileiros na arquitetura institucional brasileira no início dos anos 2010, qual seja: baixo nível de institucionalidade; processo decisório e de formulação ser marcado por critérios fortemente subjetivos e pouco definidos que se mostravam insuficientes como base para ações políticas calcadas em posições normativas e atuações operacionais mais continuadas e coerentes; forte

centralização e concentração de poder decisório visando evitar a politização do seu processo de formulação e implementação (KENKEL, 2011; UZIEL, 2015; FONTOURA, 2005).

A esses argumentos de natureza histórico institucional, soma-se o argumento teórico da politização da agenda de manutenção da paz na política externa brasileira para explicar as mudanças promovidas no seu processo de institucionalização após a redemocratização do Estado brasileiro. A progressiva descentralização da sua dinâmica de formulação, tomada de decisão e implementação, promoveu uma institucionalização fragmentada da manutenção da paz no âmbito do Governo Federal. Isto porque, as principais mudanças no processo de institucionalização da política brasileira de manutenção da paz sob o regime democrático, ocorreram por meio de leis específicas, portarias normativas e mudanças nos organogramas dos diferentes poderes da república, órgãos governamentais, e das forças armadas, para incorporação deste tema em suas agendas de trabalho e estruturas organizacionais.

Ainda no segundo capítulo, foram analisadas as variações e permanências nos padrões de engajamento do Brasil nas operações de manutenção da paz da ONU à luz das contribuições teóricas oferecidas por Katharina Coleman (COLEMAN, 2013), Alex Bellamy e Paul Williams (BELLAMY & WILLIAMS, 2012). Como resultado, verificou-se que, durante o período de surgimento e afirmação das primeiras forças de manutenção da paz da ONU na segunda metade da década de 1950 e na primeira metade da década de 1960, o Brasil foi um contribuinte substantivo e simbólico da agenda internacional de manutenção da paz. Na segunda metade da década de 1960, o Brasil se tornou inicialmente um contribuinte simbólico, até que, em 1968, se tornou um não contribuinte do sistema de manutenção da paz das Nações Unidas. Esse período de não contribuição durou até a primeira metade da década de 1990, quando o Brasil voltou a se tornar um contribuinte simbólico.

Verificou-se igualmente que a partir de 1994, o padrão de engajamento do Brasil nas operações de manutenção da paz da ONU evoluiu para o perfil de um contribuinte substantivo e simbólico da manutenção da paz. Além disso, após se tornar um contribuinte simbólico entre a meados de 1997 e a segunda metade de 1999, o Brasil inicia o seu mais longo ciclo como contribuinte substantivo e simbólico da manutenção da paz que durou até dezembro de 2020. Entretanto, a partir de 2021, o Brasil volta a ser exclusivamente um contribuinte simbólico da manutenção da paz após duas décadas.

Por fim, foram analisados no segundo capítulo os principais atores domésticos da política brasileira de manutenção da paz e o fluxo decisório para o envio de tropas nacionais

para as missões de paz das Nações Unidas. Como resultado, a concentração de poder no topo do Estado através de uma cúpula decisória, a margem de manobra legal para a atuação e influência do poder Legislativo através do processo de ratificação e a coordenação, articulação e negociação entre representantes do Estado brasileiros no âmbito doméstico, foram os principais argumentos mobilizados para explicar as especificidades do processo decisório brasileiro para o envio de militares para missões de paz da ONU.

Isto porque a arquitetura institucional da política brasileira define: 1. o monopólio e responsabilidade política da Presidência da República em relação a decisão última do emprego das forças armadas brasileiras fora do território brasileiro em tempos de paz, para servir às operações de manutenção da paz da ONU, 2. a prerrogativa legal do Ministério das Relações Exteriores para a representação do Brasil nos fóruns da Organização que tratam diretamente da agenda de manutenção da paz, assim como para os contatos com o Secretariado da Organização e assessoramento da Presidência na formulação do julgamento político dos efeitos de determinado curso de ação na política de manutenção da paz brasileira para a inserção internacional do Brasil do tanto nos níveis bilateral e multilateral, quanto em suas dimensões regional e global; 3. o monopólio das Forças Armadas sobre os processos de preparação e emprego de meios militares assessoramento da Presidência na formulação do julgamento político dos efeitos de determinado curso de ação na política de manutenção da paz brasileira para os interesses da vertente externa da política de defesa nacional, para o plano estratégico da defesa nacional e as doutrinas militares relativas à preparação e ao emprego das forças armadas e para a disponibilidade, viabilidade e os riscos no plano tático-operacional do emprego das tropas brasileiras em missões de paz. 5. competência legal do Congresso Nacional de autorizar, mediante ratificação, o envio de tropas nacionais para operações de manutenção da paz.

Em segundo lugar, esta tese se orientou pela hipótese de que os altos custos para se romper com o sentido institucional que se cristalizou no começo do processo de institucionalização da política brasileira de manutenção da paz na década de 1950 favorecem a predominância da cultura organizacional do Ministério das Relações Exteriores sobre os posicionamentos do Brasil nos fóruns das Nações Unidas que regulam seu sistema de manutenção da paz. De igual modo, tomou como base a hipótese de que que a maior participação de tropas brasileiras em operações de manutenção da paz das Nações Unidas tensiona alterações no arranjo institucional do processo de formulação dos posicionamentos normativos brasileiros em favor de uma unidade de decisão final caracterizada pelo tipo ideal

dos grupos autônomos múltiplos e fortalece o caráter de política pública da política externa brasileira de manutenção da paz.

O alcance das hipóteses norteadoras desta tese também foi verificado por meio da análise, no terceiro e no quarto capítulo, da atuação normativa e doutrinária do Brasil em relação às operações de manutenção da paz da ONU. Mais especificamente, foram analisados os temas que são diretamente relacionados com essa agenda, no Conselho de Segurança da ONU e na Assembleia Geral, com destaque para o seu Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz. No que se refere à Assembleia Geral, foram analisados no capítulo 3 os seguintes recortes históricos: 1. os debates da Assembleia Geral sobre a criação da primeira operação de manutenção da paz da ONU, a UNEF I em 1956, com base na utilização do mecanismo da Resolução *Uniting for Peace* para contornar a crise vivenciada pelo mecanismo de segurança coletiva previsto originalmente na Carta da ONU; 2. a aprovação da Resolução 2006 da Assembleia Geral da ONU que estabeleceu o seu Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz para debater todos os temas relativos a operações de manutenção da paz diante da crise política e financeira que assolava a Organização; 3. Dos primeiros anos de funcionamento do então C-33 em 1965 até a retirada do Brasil do órgão em 1977; 4. as sessões anuais de abertura do Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral da ONU desde o retorno do Brasil ao órgão em 1996 até 2018, a partir de um recorte governamental (Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer). Em relação ao Conselho de Segurança, foram analisados no capítulo 4 os 10 mandatos em que ocupou um assento eletivo no Conselho de Segurança entre 1946 e 2011, isto é, nos biênios: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011.

Como resultado, o vai-e-vem entre centralização e descentralização da arena decisória para a formulação dos posicionamentos diplomáticos brasileiros nos fóruns das Nações Unidas que regulam seu sistema de manutenção da paz e as variações no grau de compartilhamento da prerrogativa presidencial sobre a política externa com os vários órgãos governamentais e instituições estatais, entre diferentes governos ao longo do tempo, foram mobilizados como elementos explicativos do grau de influência da cultura organizacional do Ministério das Relações Exteriores sobre a atuação brasileira naqueles fóruns.

Em função da prerrogativa legal do Ministério das Relações Exteriores sobre a condução das negociações em nome do Estado brasileiro na Assembleia Geral e no Conselho de

Segurança da ONU, com exceção dos governos que tinham maior interesse pelas relações exteriores do Brasil, a política externa brasileira de manutenção da paz naqueles fóruns foi fortemente influenciada pela cultura organizacional do Itamaraty que tem como um dos seus objetivos assegurar a continuidade da política externa do país, preservando o que o próprio Ministério considera ser parte da tradição diplomática brasileira. No entanto, nota-se que a partir das mudanças promovidas na arquitetura institucional brasileira a partir da inserção de novos atores domésticos na arena decisória do processo de formulação dessas e do avanço da institucionalização de mecanismos de coordenação inter-burocrática nas últimas décadas, os posicionamentos do Brasil nos fóruns da ONU se tornaram mais permeáveis a um processo de politização. Em outras palavras, os posicionamentos do governo brasileiro foram progressivamente mais influenciados pelas negociações, disputas e acordos entre atores domésticos com interesses distintos, em especial o Itamaraty, o Ministério da Defesa, as Forças Armadas e o Congresso, que passaram a buscar influenciar a formulação dos posicionamentos normativos e doutrinários do governo brasileiro em sua política externa de manutenção da paz.

Em terceiro lugar, esta tese se orientou pela hipótese de que o processo de formulação da posição do líder predominante em relação do desdobramento de tropas para as operações de manutenção da paz da ONU, isto é, do Presidente da República, é a resultante de um jogo político de consulta, barganha, negociações, coordenação, compromissos, coalizões e competições entre grupos autônomos múltiplos na cúpula do Estado que possuem poder de veto, em função de controlarem os canais de ação formais e informais para garantir a sua implementação. Mais precisamente, entende que a coalização política no governo federal, a burocracia de relações exteriores, a burocracia de defesa e as forças armadas são atores de veto no processo de formulação da posição presidencial e que, portanto, o consentimento desses atores, é uma condição necessária para que o Presidente da República tome uma decisão favorável a uma contribuição substantiva às missões de paz. Além disso, esta tese baseia-se na hipótese de que apesar de o Legislativo ser formalmente um ponto de veto da decisão presidencial, isto é, possuir margem de manobra legal para influenciar esta ação externa da política brasileira de manutenção da paz através do processo de ratificação, esta sua autoridade é frequentemente objeto de delegação para o Executivo.

Por fim, a verificação das hipóteses desta tese se deu, no quinto capítulo, por meio da análise dos processos decisórios relativos ao desdobramento de tropas brasileiras para as missões de manutenção da paz da ONU entre a UNEF I, no Egito, em 1956 e a FTM-UNIFIL, no Líbano, em 2011. Igualmente, foi feita a análise do processo decisório que resultou na recusa

a um convite do Secretário-Geral da ONU para enviar tropas para a MINUSCA, na RCA, em 2018.

Como resultado, o consentimento do próprio presidente e dos atores e grupos de atores domésticos que compõem a cúpula do processo decisório da política brasileira de manutenção da paz, isto é, um mínimo denominador entre as preferências e os interesses dos seus atores centrais, foi mobilizado como o elemento explicativo principal para as decisões favoráveis da Presidência da República pelo desdobramento de tropas brasileiras em operações de manutenção da paz da ONU nos casos da UNEF I (1956), ONUMOZ (1993), UNAVEM III (1994), UNTAET (1999), UNMISSET (2004), MINUSTAH (2004) e UNIFIL (2010). Igualmente, o veto de pelo menos uma das autoridades públicas da coalizão política no Poder Executivo federal e dos representantes de alto nível das burocracia de relações exteriores e defesa nacional e das Forças Armadas, que dominam os canais de ação formais e informais para garantir a implementação da política brasileira de manutenção da paz e possuem a expertise técnica e o controle sobre as fontes de informações necessárias para formular um julgamento político sobre a questão, foi mobilizado como o argumento explicativo da decisão negativa da Presidência da República pelo emprego de unidades militares de suas Forças Armadas para MINUSCA, em 2018. Por fim, com a exceção dos casos da UNEF I no Sinai, no Egito, em 1956, e da MINUSTAH em 2004, o processo de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo foi mobilizado como o elemento explicativo da atuação do Congresso Nacional no que diz respeito à ratificação da decisão presidencial para o desdobramento de tropas brasileiras nos casos da ONUMOZ (1993), UNAVEM III (1994), UNTAET (1999), UNMISSET (2004) e UNIFIL (2010).

Considerando que o objetivo central desta tese, pode-se concluir, portanto, que os principais condicionantes domésticos que influenciam da política brasileira de manutenção da paz são, por um lado, a dinâmica de barganha, negociações, compromissos, formação de coalizões e competições na cúpula do Estado, protagonizado pela Presidência da República, pela coalizão política no governo federal, pelas burocracias de relações exteriores e defesa e pelas Forças Armadas. Por outro lado, as interações entre esses atores que compõem o núcleo principal da cúpula decisória de sua política de manutenção da paz com a arquitetura institucional brasileira de manutenção são um dos principais condicionantes domésticos que influenciam a política brasileira de manutenção da paz.

Na medida em que permitem explicar porque diferentes governos brasileiros, isto é, governos de um mesmo Estado considerado como uma potência média, como democrático e que passou recentemente por um processo de transição democrática, apresentam variações em seus posicionamentos normativos e doutrinários, assim como nos tipos de contribuições simbólicas e substantivas para as operações de manutenção da paz da ONU, as conclusões obtidas por esta tese se distinguem daquelas encontradas nos trabalhos baseados na abordagem realista e nas abordagens liberais para o estudo das políticas externas de manutenção da paz.

Igualmente, se diferenciam das abordagens realistas e liberais da literatura especializada pois são capazes de oferecer um verdadeiro nexos de causalidade entre dinâmica doméstica do processo decisório da política brasileira de manutenção da paz e o seu comportamento no sistema de manutenção da paz da ONU, tanto em termos de desdobramentos de tropas e observadores militares às missões de paz, quanto em termos de posicionamentos normativos e doutrinários nos fóruns multilaterais que regulam este sistema.

Além disso, as conclusões obtidas por esta tese oferecem uma valiosa contribuição às abordagens centradas nos processos de tomada de decisão dos Estados na literatura especializada porque permitem explicar as ações da política brasileira manutenção da paz mesmo quando os posicionamentos adotados não apresentam compatibilidade direta com a cultura organizacional da burocracia de relações exteriores em termos da tradição e da estratégia de inserção do Brasil nos níveis bilateral e multilateral ou com as preferências políticas do partido ou da coalizão governante em termos de inserção internacional.

Por fim, estas conclusões oferecem uma importante contribuição às abordagens centradas nos processos de tomada de decisão dos Estados pois permitem identificar que, apesar do grau integração entre as políticas externas e de defesa dos Estados e do tipo de doutrina militar das forças armadas do Estado (doutrina interna ou externa) terem o potencial de promover variações no engajamento dos Estados no sistema de manutenção da paz, estes não estabelecem necessariamente uma relação causal com os desdobramentos de tropas e observadores militares brasileiros às missões de paz ou com os posicionamentos do Brasil nos fóruns multilaterais que regulam o sistema de manutenção da paz da ONU.

A partir das lacunas deixadas por essa tese, abrem-se novas agenda de pesquisa a serem exploradas em trabalhos futuros. Uma importante lacuna deixada por essa tese refere-se a um estudo mais sistemático dos casos em que o Brasil foi convidado pelo Secretário-Geral da ONU para realizar uma contribuição substantiva em uma operação de manutenção da paz da

Organização, entretanto seu processo decisório nacional resultou em uma resposta negativa do governo brasileiro. Isto porque a inação que é fruto de uma escolha resultante de um processo decisório deve ser analisada, como indica a literatura especializada, como uma ação da política brasileira de manutenção da paz.

Uma segunda lacuna refere-se à realização de estudos comparativos entre a política de manutenção da paz do Brasil com outros Estados do Sul que sejam potências médias democráticas para que, controlados os efeitos das variáveis relacionadas ao poder relativo dos Estados (globalmente e em suas respectivas regiões), bem como às suas condições de estados democráticos ou estados que passaram recentemente por um processo de transição democrática, possa se testar a aplicabilidade dos argumentos mobilizados para explicar a política brasileira de manutenção da paz ao estudo de outros casos. Neste particular, seria interessante uma comparação com países como a África do Sul, Nigéria, Egito, Índia, Turquia, México, Indonésia, Paquistão e Argentina, por exemplo.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. A participação do Brasil em Missões de Paz. In: *Brasil em Missões de Paz*. Organizado por Sérgio Luiz Cruz Aguilar. São Paulo: Usina do Livro, 2005.
- ALBUQUERQUE, Marianna. *Potencias medias emergentes e uso da forca: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2020.
- ALDEN, Chris & ARAN, Ammon. *Foreign Policy Analysis: new approaches*. New York: Routledge, 2012.
- ALEXANDRE, Cristina. *Congresso e a Política Externa Brasileira (1985-2005)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2006.
- ALLISON, Graham & ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.
- AMORIM, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013
- AMORIM, Celso. *Uma visão do panorama estratégico global*. Contexto Internacional – vol. 33, n.2, julho/dezembro 2011, 2011.
- ANDERSSON, Andreas. *United Nations Intervention by Democracies? State Commitment to UN Intervention, 1991-1999*. *Cooperation and Conflict*, 37:4 (2002), p.363-386, 2002.
- ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. *The United Nations and the Freezing of the International Power Structure*. In. *International Organization*, vol. 26, n. 1, 1972.
- ARCHER, M. S. *Culture and Agency: The Place of Culture in Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- BELLAMY, Alex J. & WILLIAMS, Paul D. *Broadening the Base of United Nations Troop- and Police-Contributing Countries*. *Providing for Peacekeeping No.1*. New York: International Peace Institute. August 2012, 2012.
- BELLAMY, Alex J. & WILLIAMS, Paul D. *Providing Peacekeepers: Politics, Challenges and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BERKOK, Ugurhan G. *Third-Country Demand for Peacekeeping*. *Defence and Peace Economics*, 17:5 (2006), p. 474, 2006.
- BULLION, Allan. *India and UN Peacekeeping Operations*. *International Peacekeeping*, 4:1 (1997), p.98-114, 1997.
- BERNARDI, Bruno. *O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas*. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012

CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. *Em nome da democracia. A OEA e a crise Haitiana – 1991-1994*. TESE CAE. Brasília: Instituto Rio Branco – FUNAG, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O mundo do após-Guerra Fria: dilemas e perspectivas*. Conferência proferida no Council on Foreign Relations. Nova York, EUA, 19 de Abril de 1995, 1995.

CARLSNAES, Walter. *The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis*. *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3 (Sep., 1992), pp. 245-270 (26 pages), 1992.

CHAGAS, Bruno. *O Batalhão de Suez e a projeção internacional do Brasil (1956-1967)*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília, 2019.

CLARKE, Michael & WHITE, Brian. *Understanding Foreign Policy: the foreign policy system approach*. Cheltenham: Edward Elgar, 1989.

COLEMAN, Katharina P. *Token Troop Contributions to United Nations Peacekeeping*. In: Alex J. Bellamy & Paul D. Williams (ed.). *Providing Peacekeepers: Politics, Challenges and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*. Oxford: Oxford University Press. p.47-70, 2013.

COLLIER, D.; COLLIER, R. *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991.

COOPER, Adrew. *Niche diplomacy: Middle Powers after the Cold War*. New York: St. Martin's Press, 1997.

DANIEL, Donald & CARAHER, Leigh. *Characteristics of troop contributors to peace operations and implications for global capacity*. *International Peacekeeping*, 13:3 (2006), p.279-315, 2006.

DANIEL, Donald et al. . *Peace Operations: Trends, Progress and Prospects*. Washington DC: Georgetown University Press, 2008.

DINIZ, Simone & RIBEIRO, Claudio. *Acordos Internacionais e Controle Parlamentar no Brasil*. *Rev. Sociol. Polít.* , Curitiba, v.18, n.37, p.75-92, out 2010, 2010.

_____. *Atos Internacionais e Atuação do Legislativo*. Projeto "Poder Legislativo, Processo Decisório e Política Externa", financiado pela FAPESP, 2009.

DUARTE, R. & SOARES DE LIMA, M. R.. *Politicizing financial foreign policy: an analysis of Brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003- 2015)*, *Rev. Bras. Polít. Int.*, 60 (1): e005, 2017.

FERNANDES, A. S. A. *Path dependency e os estudos históricos comparados*. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.53, p.79-103, 2002.

FINDLAY, Trevor. *Challenges for the New Peacekeepers*. New York: Oxford University Press/SIPRI, 1996.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998

FONSECA JR., Gelson. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU. 1998-1999*. Brasília: IPRI/Funag, 2002.

FONTOURA, Paulo R. C. Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 2005.

FONTOURA, Paulo Roberto C. T; UZIEL, Eduardo. *A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas*. In: *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2017.

GOUREVICH, Peter. *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*. *International Organization* Vol. 32, No. 4 (Autumn, 1978), pp. 881-912 (32 pages), 1978.

GREENER, I. *The potential of path dependence in political studies*. *Politics*, v.25, n.1, Oxford, p.62-72, 2005.

HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2011.

HATTO, Ronald. *Le maintien de la paix : L'ONU en action*. Paris : Armand Colin, 2015.

HENKE, Marina. *Has UN Peacekeeping Become More Deadly? Analyzing Trends in UN Fatalities*. New York: International Peace Institute, Providing for peacekeeping no. 14, December 2016, 2016.

HERMANN, M.G & HERMANN, C. F. *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*. *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*, 1989.

HERMANN, M.G. *How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework*. *International Studies Review* Vol. 3, No. 2, Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking (Summer, 2001), pp. 47-81 (35 pages), 2001.

HERMANN, M.G., HERMANN, C. F. & HAGAN, J. D. *How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior*. In *New Directions in the Study of Foreign Policy*, edited by C. F. Hermann, C. W. Kegley, Jr. and J. N. Rosenau, pp. 309-36. London: Allen & Unwin, 1987.

HILL, C. J. *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HUDSON, Valerie M. *Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory*. Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

IMMERGUT, Ellen, *Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care*. *Journal of Public Policy* , Volume 10 , Issue 4 , October 1990 , pp. 391 – 416, 1990.

_____. *The theoretical core of the new institutionalism*. *Politics and Society*, v.26, n.1, 1998.

JAMES, Alan. *Keeping the peace in Cyprus Crisis of 1963-64*. New York: Palgrave, 2002.

KAMMLER, Hans. *Not for Security Only: The Demand for International Status and Defence Expenditure*. *Defence and Peace Economics*, 8:1 (1997), p.1-16, 1997.

KATO, J. *Institutions and rationality – Three varieties of neoinstitutionalisms*. British Journal of Political Science, v.26, p.553- 582, 1996.

_____. *Path dependency as logic of comparative studies: theorization and application*. Paper presented at Annual Meeting of American Political Science Association (APSA), San Francisco, August 29 – September 1, 1996a.

KENKEL, Kai Michael. *Interesses e identidade na participação do Brasil em Operações de Paz*. Revista tempo do mundo | rtm | v. 3 | n. 2 | ago. 2011. Brasília: IPEA, 2011.

KRISHASAMY, Kabilan. *Bangladesh and UN Peacekeeping: The Participation of a Small State*. Commonwealth and Comparative Studies, Volume 41, 2003 - Issue, p.24-47, 2003b.

KRISHASAMY, Kabilan. *Recognition for Third World Peacekeepers: India and Pakistan*. International Peacekeeping, 8:4 (2001), 2001

KRISHASAMY, Kabilan. *The paradox for India's Peacekeeping*. Contemporary South East Asia, 12:2 (2003), p.263-280, 2003a.

LAFER, Celso. *Política Externa Brasileira: três momentos*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1993.

LEBOVIC, James. *Uniting for Peace ? Democracies and United Nations Peace Operations after the Cold War*. Journal of Conflict Resolution, 28:6 (2004), 2004.

LEVI, M. *A model, a method and a map: rational choice in comparative analysis*. In: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. *Comparative politics: rationality, culture and structure*. New York: Cambridge University Press, 1997.

LIÉGEOIS, M. *L'instrument militaire dans la politique étrangère*. in C. ROOSENS, V. ROSOUX, T. DE WILDE D'ESTMAEL, *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*. Bristol : P.I.E-Peter Lang S.A., Editions Scientifiques Internationales, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da Análise de Política Externa*. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.) *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, pp.127-153, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de; et al. *Atlas da Política Brasileira de Defesa*. Buenos Aires: CLASO, 2017; ISBN: 978-987-722-231-9

LIMA, Maria Regina Soares de & SANTOS, Fabiano. *O Congresso brasileiro e a Política de Comércio Exterior*. Lua Nova, nº 52, 2001.

LINDSAY, James. *Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters*. Political Science Quarterly, Vol. 107, No. 4 (Winter, 1992-1993), pp. 607-628.

MAGNUSSON, L; OTTOSSON, J. *The evolution of path dependence*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

MAHONEY, J. *Path dependence in historical sociology*. Theory and Society, v.29, p.507-548. 2000.

MAIA, Clarita Costa & CÉSAR, Susan Elizabeth Martins. *A diplomacia congressional: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior*. Brasília a.41, n.163, jul/set 2004, 2004.

MALONEY, Sean M. *Canada and UN Peacekeeping*. St. Catherine's: Vanwell Publishing, 2001.

MARQUES, Adriana. *Missões de Paz e Relações Civis-Militares: reflexões sobre o caso brasileiro*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.242-262, 2018.

MARTEN, Kimberly Zisk. *Lending Forces: Canada's Military Peacekeeping*. In: *Handbook of Canadian Foreign Policy*. Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers, s/d, p. 165-188, 2006.

MARTEN, Kimberly Zisk. *Lending troops: Canada, India, and UN Peacekeeping*. Paper presented at Bernard College-Columbia University, New York, 6 march 2000, p.1-61. cited in Sotomayor p. 169, 2000.

MARTIN, Lisa. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton University Press, 2000.

MILANI, Carlos R. S. & PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública*. Contexto Internacional, vol. 35, no 1, janeiro/junho 2013, pp 11-41, 2013.

MILANI, Carlos R.S. *Política externa é política pública?*. Insight Inteligência, Abril-Maio-Junho, 2015.

MORGENTHAU, Hans, THOMPSON, Kenneth. & CLINTON, David. *Politics Among Nations*. New York : McGraw-Hill Education, 1948.

MORIN, J. F. *Politique étrangère: théories, méthodes et références*. Paris : Armand Colin, 2013.

NASCIMENTO, Vinícius. *Construção do Processo Decisório de Alocação Orçamentária para Operações de Paz do Ministério de Defesa do Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Militares). Escola de Comando e Estado- Maior do Exército (ECEME): Rio de Janeiro, 2018

NASSER, Filipe. *Pax Brasiliensis: Projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas*. In: *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação / org.:* Kai Michael Kenkel; Rodrigo Fracalossi de Moraes; Prefácio: Antônio de Aguiar Patriota. Brasília: IPEA, 2012.

NEACK, Laura. *Multilateral Responses to Risky States: The case of UN Peacekeeping*. In: *Risky States and the Intergovernmental Management of Conflict*. New York: St. Martin's Press, 1997.

NEACK, Laura. *UN Peace-keeping: In the interest of Community or self?*. *Journal of Peace Research*, 32:2 (1995), p.181-196, 1995.

OLIVEIRA, M. F. de. Atores políticos e Parlamento brasileiro no Mercosul. *Leviathan (São Paulo)*, (1), 231-251, 2004. <https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2004.132257>.

PIERSON, P. *Increasing returns, path dependence, and study of politics*. American Political Science Review, v.94, n.2, p.251-267, 2000.

PINHEIRO, Leticia & GONÇALVES, Fernanda. *Análise de Política Externa: o que estudar e por quê?*. Curitiba: Intersaberes, 2020.

PUTNAM, R.D. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, International Organisation, 42(3), pp.427-460, 1988.

RAMIRES, Carlos Augusto. *Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil: história e perspectivas pós-MINUSTAH*. In: A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2017.

RANA, Swadesh. *Changing Indian Diplomacy at the United Nations*. International Organization, 24:1 (1970), p.48-73, 1970.

REZENDE, F. *Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.27, n.78, 2012.

RIBEIRO, Cláudio. *As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 289-329, 2009.

RUSSEL, R. *Politica exterior y toma de decisiones en America Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Larinoamericano, 1990.

SALOMÓN, Mónica & PINHEIRO, Leticia. *Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos*. Rev. Bras. Polít. Int. 56 (1): 40-59 [2013], 2013.

SARDENBERG, Ronaldo M. *O Brasil e as Nações Unidas*. Estudos Avançados, v. 9 n. 25 (1995), 1995.

SEITENFUS, Ricardo. *De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz*, 2006.

SEITENFUS, Ricardo. *Haiti: dilemas e fracassos internacionais*. Coleção Relações Internacionais e Globalização. Ijuí: Editora da Unijuí, 2014.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2011)*. Brasília: FUNAG, 2012.

SINGER, D.J. *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*. World Politics 14 (1): pp.77-92, 1961.

SNYDER, R.C., BRUCK, H.W. & SAPIN, B. *Foreign Policy Decision Making*. New York: Palgrave Macmillan, 1962.

SNYDER, R.C., BRUCK, H.W. & SAPIN, B. The decision-making approach to the study of international politics. Organizational Behavior Section: Princeton University, 1954.

SYDOW, Jörg; SCHREYÖGG, Georg; & KOCH, Jochen. *Organizational path dependence: opening the black box*. Academy of Management Review, vol.34, nº4, p. 689-709, 2009.

SOARES, Samuel & MATHIAS, Suzely. *Forças Armadas, Orçamento e Autonomia Militar. Perspectivas*, São Paulo, 24-25, 85-113, 2001-2002, 2002.

SOTOMAYOR, Arturo. *The myth of the democratic peacekeeper : civil-military relations and the United Nations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014.

SOTOMAYOR, Arturo. *Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations*. *Security Studies*, 19:160–195, 2010.

THAKUR, Ramesh. *Peacekeeping and Foreign Policy: Canada, India and the International Commission in Vietnam, 1954-1965*. *British Journal of International Studies*, 6 (1980), p.125-153, 1980.

THELEN, K. *Historical institutionalism in comparative politics*. *Cuadernos del CIDE*, n. 91, 1998.

_____. *How institutions evolve: insights from comparative historical analysis*. In: MAHONEY, J.; RUESCHMEYER, D. *192 Perspectivas*, São Paulo, v. 44, p. 177-192, jul./dez. 2013 *Comparative historical analysis in social sciences*. New York: Cambridge University Press, p.208-240, 2003.

TSEBELIS, George. *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3 (Jul., 1995), pp. 289-325 (37 pages), 1995.

TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New Jersey : Princeton University Press, 2002.

UZIEL, Eduardo & VARGAS, João. *O Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (C-34)*. *Revista Marítima Brasileira*, v. 131 n. 04/06 abr./jun. 2011, 2011.

UZIEL, Eduardo & VARGAS, João. *Twenty years wandering (but not in the desert): Brazil's 1967- 1989 absence from UN peacekeeping*. *B RASILIANA– Journal for Brazilian Studies*. Vol. 3, n.2 (March, 2015). ISSN 2245-4373, 2015.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2015.

UZIEL, Eduardo. *O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas*. *Política Externa*, vol 21 no 1 jun/jul/ago 2012, 2012.

VIOTTI, M.L. R., DUNLOP, R. M.C., FERNANDES, L. L.G. (org). *O Brasil no Conselho de Segurança 2010-2011*. Brasília: Funag, 2014.

WALTZ, Kenneth. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.

ZIEMATH, G.G.S. (2014). *A Participação do Brasil no Conselho de Segurança: 1945-2011*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

Documentos:

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA/ Estado Maior Conjunto das Forças Armadas. *Projeto Seleção e Emprego de Tropas Adjudicadas*, 2017b.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, *Despacho telegráfico para Delbrasonu 134, 23/02/2018*, 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Despacho telegráfico para Delbrasonu 456, 5/17/1977*, 1977.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017a.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 72, 1º semestre 1993, 1993.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 73, 2º semestre 1993, 1993a.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil., Número 74, 1º semestre 1994, 1994.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 75, 2º semestre 1994, 1994a.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 94, 1º semestre 2004, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 95, 2º semestre 2004, 2004a.

BRASIL. Presidência da República / Casa Civil/ Subchefia para Assuntos Jurídicos. *DECRETO Nº 7.304, DE 22 DE SETEMBRO DE 2010*, 2010.

BRASIL. Presidência da República / Casa Civil/ Subchefia para Assuntos Jurídicos. *DECRETO Nº 8.978, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2017*, 2017.

DEFESANET. *Jungmann sinaliza nova operação na África*. 02/06/2017.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 07/12/1994

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 13/01/1994

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/05/2004

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/11/1956

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14/12/1994

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 15/11/1956

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 21/11/1956

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 23/11/1956

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 24/02/2000

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 20/05/2004,

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 25/02/2000

ESTADÃO. *Brasil ainda avalia riscos de missão de paz na África, diz Aloysio*. 20/11/2017, 2017.

ESTADÃO. *Brasil enviará mil soldados a missão na República Centro-Africana*. 17/11/2017, 2017.

ESTADÃO. *Brasil, potência ou anão diplomático*. 12/04/2018, 2018.

ESTADÃO. *Brasileiros partem para última missão no Haiti*. 02/06/2017, 2017.

ESTADÃO. *Diário do Haiti: Brasil deixa o Haiti e é convidado para nova missão de paz*, 01/09/2017, 2017.

ESTADÃO. *Diário do Haiti: Brasil deixa o Haiti e é convidado para nova missão de paz*. 01/09/2017, 2017.

ESTADÃO. *Espero ter novas contribuições do Brasil em missões*. 18/11/2017, 2017.

ESTADÃO. *Plano de enviar tropas brasileiras para missão na África enfrenta resistência*. 18/11/2017, 2017.

ESTADÃO. *Próxima missão do Brasil terá riscos maiores*. 26/08/2017, 2017.

ESTADÃO. *República Centro-Africana tem grupos armados étnicos e religiosos*. 18/11/2017, 2017.

FOLHA DE S. PAULO. *A importância do Brasil em missões de paz*. 26/11/2017, 2017.

FOLHA DE S. PAULO. *Brasil enviará mil soldados a missão da ONU na República Centro-Africana*. 17/11/2017, 2017.

FOLHA DE S. PAULO. *Diplomacia brasileira tem participação ativa na onu*, 18/12,1994, 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/18/mais/16.html>

FOLHA DE S. PAULO. *O Brasil em missões de paz da ONU —a cobra ainda está fumando*. 15/11/2017, 2017.

FOLHA DE S. PAULO. *Temer diz que Brasil deve enviar tropas a força de paz da ONU na África*. 20/01/2018, 2018.

G1. *Última tropa brasileira da missão no Haiti embarca em Viracopos e Jungmann sinaliza nova operação na África*. 01/06/2017, 2017.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, 19th session: 1330th plenary meeting, Thursday, 18 February 1965, New York.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, 1st emergency special session: 567th plenary meeting, Wednesday, 7 November 1956, New York.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political Committee (Fourth Committee), 17th Meeting, 19 November 1996.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 16th Meeting, 12 November 1997.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 15th Meeting, 3 November 1998.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 12th Meeting, 29 November 1999.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 21st Meeting, 9 November 2000.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 21st Meeting, 21 November 2001.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 14th Meeting, 22 October 2002.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 9th Meeting, 16 October 2003.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 17th Meeting, 27 October 2004.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 15th Meeting, 24 October 2005.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 14th Meeting, 20 October 2006.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 14th Meeting, 1 November 2007.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 16th Meeting, 24 October 2008.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 17th Meeting, 27 October 2009.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 15th Meeting, 24 October 2010.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 15th Meeting, 25 October 2011.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 18th Meeting, 8 November 2012.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 24th Meeting, 11 September 2013.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 27th Meeting, 30 October 2013.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 16th Meeting, 29 October 2014.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 17th Meeting, 3 November 2015.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 16th Meeting, 26 October 2016.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 19th Meeting, 27 October 2017.

GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS, Summary Record, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), 18th Meeting, 31 October 2018.

O GLOBO. *Brasil desiste de participar de missão de paz na República Centro-Africana.* 09/04/2018, 2018.

O GLOBO. *Brasil enviará tropas para missão na África até julho de 2018.* 17/11/2017, 2017.

O GLOBO. *Brasil quer ampliar relações comerciais com Líbano, diz Lula.* 22/04/2010, 2010.

O GLOBO. *Brasileiro que comanda tropas no Haiti diz que problema de segurança do Rio é da polícia.* 29/08/2017, 2017.

O GLOBO. *Maia promete acelerar envio de soldados à República Centro-Africana.* 15/01/2018, 2018.

O GLOBO. *Militares brasileiros deixam um Haiti pacificado, diz Jungmann.* 31/08/2017, 2017.

O GLOBO. *ONU pressiona o Brasil para mandar tropas para dois países africanos.* 19/03/2018, 2018.

SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3188th meeting, 1993

SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3200th meeting, 1993

SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3224th meeting, 1993

SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3282th meeting, 1993.

SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3288th meeting, 1993

SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3291th meeting, 1993

SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3293th meeting, 1993

SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3392th meeting, 1994

SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3413th meeting, 1994

SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3470th meeting, 1994

SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3867th meeting, 1998
SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 3868th meeting, 1998
SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4011th meeting, 1999
SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4043th meeting, 1999
SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4057th meeting, 1999
SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4917th meeting, 2004
SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 4968th meeting, 2004
SECURITY COUNCIL MEETING RECORDS, 5069th meeting, 2004
SECURITY COUNCIL OFICIAL RECORDS, 5028th meeting, 2004
SECURITY COUNCIL OFICIAL RECORDS, 5158th meeting, 2005
SECURITY COUNCIL OFICIAL RECORDS, 6453th meeting, 2010
SECURITY COUNCIL OFICIAL RECORDS, 6498th meeting, 2011