

ASPIRANTE FN-409 **TALVANES** FERNANDES DE MEDEIROS

**MISSÕES DE PAZ E O BRASIL: EVOLUÇÃO, PERSPECTIVAS E O CAPITAL
POLÍTICO INTERNACIONAL**

ESCOLA NAVAL

RIO DE JANEIRO – 2023

ASPIRANTE FN-409 **TALVANES** FERNANDES DE MEDEIROS

**MISSÕES DE PAZ E O BRASIL: EVOLUÇÃO, PERSPECTIVAS E O CAPITAL
POLÍTICO INTERNACIONAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Ciências Navais perante a Escola Naval.

Orientador: CT (FN) **PEDRO** HENRIQUE DE PAULA **MATTOS**

RIO DE JANEIRO

2023

DE MEDEIROS, TALVANES FERNANDES

Missões de Paz e o Brasil: evolução, perspectivas e o capital político internacional /Talvanes Fernandes de Medeiros. - RJ, 2023.

28f

Orientador (a): CT (FN) Pedro Henrique De Paula Mattos

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Navais) – Escola Naval, Rio de Janeiro - RJ, 2023.

1. Missões de paz da ONU. 2. Capital político internacional. 3. Inserção internacional.

**MISSÕES DE PAZ E O BRASIL: EVOLUÇÃO, PERSPECTIVAS E O CAPITAL
POLÍTICO INTERNACIONAL**

ASPIRANTE FN-409 **TALVANES** FERNANDES DE MEDEIROS

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do grau
de bacharel em Ciências Navais perante a
Escola Naval.

Aprovado em: ___ de _____ de 2023

Orientador

CT (FN) **PEDRO** HENRIQUE DE PAULA **MATTOS**

Membro da Banca

CC NELSON **FERRAZ** DE ARAÚJO NETO

"E, certamente, nada é pior do que nos acomodarmos ao clamor da maioria, convencidos de que o melhor é aquilo a que todos se submetem, considerar bons os exemplos numerosos e não viver racionalmente, mas sim por imitação."

Sêneca

RESUMO

MISSÕES DE PAZ E O BRASIL: EVOLUÇÃO, PERSPECTIVAS E O CAPITAL POLÍTICO INTERNACIONAL

O presente trabalho tem por objetivo analisar de que modo a experiência angariada pelo Brasil ao participar de missões de paz das Nações Unidas ao longo da história refletiu no engrandecimento de sua capacidade de influência e projeção de capital político internacional, buscando compreender a relação do país com a evolução das missões de paz da ONU e relacionar a projeção política brasileira no âmbito internacional advinda da participação em tais missões. Para tanto, aborda inicialmente o contexto de criação da ONU e sua relação com as operações de paz. Em seguida discorre a respeito da experiência brasileira nas operações de paz da ONU com vistas a assinalar pontos e contribuições importantes. Na sequência, são abordadas as perspectivas do país e a fomentação do seu capital político internacional. Por fim, conclui-se que os princípios que norteiam a política externa brasileira foram reforçados com a participação em tais missões, evoluindo conforme se apresentava o cenário internacional de cada época e favorecendo o atingimento dos objetivos e interesses nacionais, demonstrando que a participação em missões de paz das Nações Unidas são um importante instrumento para o Brasil na projeção de sua influência frente ao concerto das nações.

Palavras-chave: Missões de paz da ONU, capital político internacional, inserção internacional.

ABSTRACT

PEACE MISSIONS AND BRAZIL: EVOLUTION, PERSPECTIVES AND INTERNATIONAL POLITICAL CAPITAL

The aim of this paper is to analyze how Brazil's experience in participating in United Nations peacekeeping missions throughout history has increased its capacity for influence and projection of international political capital, seeking to understand the country's relationship with the evolution of UN peacekeeping missions and to relate Brazil's political projection in the international sphere to its participation in such missions. In order to do so, it initially addresses the context of the creation of the UN and its relationship with peace operations. It then discusses Brazil's experience in UN peacekeeping operations with a view to highlighting important points and contributions. Next, the country's prospects and the promotion of its international political capital are discussed. Finally, it concludes that the principles that guide Brazilian foreign policy have been reinforced through participation in such missions, evolving as the international scenario of each era presented itself and favoring the achievement of national objectives and interests, demonstrating that participation in United Nations peacekeeping missions is an important instrument for Brazil in projecting its influence in the concert of nations.

Keywords: UN peacekeeping missions, international political capital, international insertion.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 OPERAÇÕES DE PAZ E O CONTEXTO DE CRIAÇÃO DA ONU.....	9
3 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU.....	15
4 AS PERSPECTIVAS BRASILEIRAS E A FOMENTAÇÃO DO SEU CAPITAL POLÍTICO INTERNACIONAL.....	23
5 CONCLUSÃO.....	25
6 REFERÊNCIAS.....	27

1 INTRODUÇÃO

A dicotomia paz e guerra permeia a história humana desde a sua gênese, habitando o ideário dos Estados e inflamando discursos no teatro das nações. E, embora os anseios pela paz mundial sejam perenes, o sistema internacional ainda é pautado pelos interesses das grandes potências e pela hierarquização baseada em capacidades militares, políticas e econômicas.

Nesse contexto, as operações de paz da ONU surgem, em um passado que remonta à própria criação da instituição, pautadas no ideário de manutenção da paz e segurança internacionais, como instrumento de segurança coletiva com vistas a contribuir com a estabilidade internacional, constituindo o cerne de um mecanismo de segurança complexo e multifacetado que compõe as Nações Unidas e atualmente se faz presente em inúmeros conflitos ao redor do mundo.

A despeito do cenário político internacional, no que tange à evolução das operações de paz, pode-se dizer que houve uma mudança de perspectiva no âmbito das questões e das dimensões abrangidas por tais. O caráter tradicional das ações de outrora deram espaço para um contexto complexo e multifatorial, em que até o emprego da força é legitimado em situações que antes não o era. Nesse ínterim, o Brasil, por ser um país com uma vasta experiência nesse contexto e membro eletivo do Conselho de Segurança da ONU, se adaptou às novas tendências de atuação que se apresentavam, assumindo uma nova postura multidimensional, o que se mostrou como um importante objeto de estudo e análise, uma vez que o país almeja, no escopo das missões de paz e através da participação em foros internacionais, um maior engajamento da projeção do seu capital político internacional, pautado no princípio do multilateralismo que norteia suas ações no âmbito externo.

Considerando que a participação em missões de paz da ONU refletiu na ascensão de suas relações multilaterais como país, o Brasil se tornou protagonista no cenário internacional por sua atuação num passado recente. Como reflexo de tal, o Estado brasileiro passou a adotar critérios de participação alinhados com os princípios e as diretrizes que norteiam a sua política externa.

À luz desses fatores supracitados, o presente artigo objetiva apresentar a evolução temporal da participação brasileira em operações de paz da ONU, desde seu surgimento até os nossos dias, buscando analisar de que modo a experiência angariada pelo Brasil ao participar de missões de paz da ONU ao longo da história refletiu no engrandecimento de sua capacidade de influência e projeção de capital político internacional. Para tal, torna-se mister elucidar a necessidade de uma análise macroscópica e inter-relacional acerca das perspectivas futuras que o Brasil possui e que norteiam suas ações no âmbito de sua política externa, haja vista que são de singular relevância para fomentar sua influência perante as outras nações no Conselho de Segurança da ONU.

No que tange a metodologia e a forma de pesquisa aplicada, o presente trabalho estruturou-se em uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se em cada sessão de referenciais teóricos associados aos objetivos propostos.

O texto ora em pauta tem por objetivo propor uma organização e dimensionamento conceitual ao estudo das missões de paz e, dessa forma, é apresentado em cinco seções, incluindo esta introdução, as quais demarcam o caminho de pesquisa. A segunda seção terá um enfoque conceitual a respeito das operações de paz e o contexto de criação da ONU. Na terceira seção, faz-se uma análise acerca da experiência do Brasil nas operações de paz da ONU visando assinalar as realizações e desafios da experiência brasileira. Na seção seguinte, infere-se as perspectivas brasileiras e a fomentação do seu capital político internacional. Por fim, na conclusão, apresentam-se as considerações finais, os desafios vindouros e as orientações futuras para o país nesta pauta, mostrando que os princípios que norteiam a política externa brasileira foram reforçados com a participação em missões de paz da ONU, evoluindo conforme se apresentava o cenário internacional de cada época.

2 OPERAÇÕES DE PAZ E O CONTEXTO DE CRIAÇÃO DA ONU

A preocupação internacional em estruturar e manter um organismo supranacional cuja capacidade fosse contribuir com a busca e o estabelecimento da paz mundial apresentava-se como uma constante desde o início do século XX. Sob tal pretexto é criada a Liga das Nações no ano de 1919, organização internacional

no âmbito da qual o Brasil prontamente se fez presente (PINHEIRO DA CUNHA; MIGON; VAZ, 2014 apud RODRIGUES; MIGON, 2017). Nesse ínterim, sob os mesmos ideais, no período que se sucedeu imediatamente à 2ª Guerra Mundial, o mundo se viu, novamente, na necessidade de criar uma entidade internacional que fosse capaz de estabelecer parâmetros aceitáveis para que a paz pudesse prevalecer entre as nações, ou pelo menos para que não houvesse uma escalada nos conflitos a níveis alarmantes (PENNA FILHO, 2004 apud RODRIGUES; MIGON, 2017).

Nessa época, a noção de "segurança coletiva" tornou-se proeminente, tendo em vista que as guerras entre Estados deixaram de ser reconhecidas como um meio legítimo de ação. Essa realidade evidencia o aumento da necessidade de ações internacionais conjuntas, cujo objetivo é preservar a paz e prevenir "atos de agressão" por parte de Estados que desafiam a ordem estabelecida, além de fornecer assistência aos Estados que enfrentam fragilidades. A manutenção da paz, nessa lógica coletiva, não mais depende de cada Estado por si próprio, nem de balanços de poder atuando em equilíbrio, mas de uma coletividade que deve agir por meio de uma lógica de intervenção, com ações pontuais, e com a mentalidade de corrigir as anomalias da ordem estabelecida (RODRIGUES, 2013 apud ANDRADE; HAMMAN; SOARES, 2019).

Assim, em 16 de junho de 1945, firmou-se a Carta das Nações Unidas na Conferência de São Francisco. Esse documento conferiu ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a responsabilidade pela preservação da paz e da segurança internacionais (REZENDE; AZEVEDO, 2011 apud RODRIGUES; MIGON, 2017). Nesse contexto, as operações de paz da Organização das Nações Unidas são criadas, apesar de não previstas na Carta de São Francisco, com o intuito principal de promover e manter a paz internacional e a segurança coletiva, com vistas a promover a estabilidade do ambiente internacional, sendo consideradas um instrumento imprescindível da política internacional quando da utilização para assegurar o cumprimento do art. 1º da Carta da ONU: "manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim, tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz" (ONU, 1945).

Desde sua gênese até os nossos dias, as missões de paz onusianas evoluíram doutrinariamente de acordo com o ambiente internacional que se apresentava em cada época, sendo submetidas a uma série de transformações desde a forma original como foram concebidas em 1948 até a maneira como se apresentam nos nossos dias (BELLAMY, 2004 apud RODRIGUES; MIGON, 2017).

Dentre os fatores que motivaram tais transformações pode-se citar a preocupação, crescente, com a proteção das pessoas. Isso fez com que as operações de paz evoluíssem para um melhor aspecto gerencial dos conflitos, e não mais para a simples resolução deles. O caráter humanitário das missões de paz tornou-se o foco central, norteador a concepção de emprego dos profissionais da ONU (KENKEL, 2013 apud RODRIGUES; MIGON, 2017).

O conceito de operações de manutenção da paz, entretanto, carece, no que tange à terminologia, de uma definição singular e original que traduza sua complexidade e a forma multidimensional que se apresenta atualmente. Segundo Herráez (2014, p. 63, apud FREIRE; SANTOS, 2017), “as Missões de Paz surgiram com o intuito de criar uma ferramenta que permitisse à Comunidade Internacional trabalhar ativamente para alcançar a paz, apesar de não estarem expressamente contempladas na Carta das Nações Unidas.” Entretanto, assevera que as adaptações na tipologia e nomenclatura das missões de paz foram condicionadas em virtude de um conjunto de mudanças no ambiente internacional, de forma a mantê-las adequadas e úteis ao processo de busca e instauração da paz mundial, tão almejado, mas até hoje inconcluso.

Na década de 70, com o intuito de chegar a uma definição clara para o conceito de OP, o Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz não apresentou uma conclusão. Alguns preferem *peace operations*, outros, *peacekeeping operations*, outros *peacekeeping missions* ou ainda *peace forces*. Esse complexo campo terminológico e conceitual é reflexo de razões históricas e políticas.

Sob a perspectiva histórica, o surgimento das missões de paz se deu de maneira improvisada, uma vez que não estavam previstas originalmente na Carta de São Francisco, e se firmaram no decorrer do tempo. Como afirma Boyd, as Nações

Unidas têm uma natural dificuldade em concordar sobre um nome a ser dado a qualquer fenômeno. Isso ocorre porque os Estados tendem a desconfiar que uma designação mascara interesses de outros Estados em controlar aquele instrumento e excluí-los da possibilidade de influir nas decisões mais relevantes – o que, por vezes, é verdade. Em decorrência disso, surge uma profusão de designações atribuídas a tais operações, organizadas desde os anos 1940, mas que ganharam força a partir de 1956 (UZIEL, 2015).

Do ponto de vista político, a terminologia utilizada nas operações de paz reflete as posições e preferências das dinâmicas políticas e das complexidades inerentes aos processos de tomada de decisão nas organizações internacionais de diferentes países e grupos de países que são expressas nos órgãos intergovernamentais das Nações Unidas responsáveis pelo tema, como o Conselho de Segurança, o Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz e a V Comissão da Assembleia Geral. Isso ocorre devido a diferentes perspectivas, interesses e prioridades dos Estados-membros envolvidos nessas discussões.

Apesar dos múltiplos entendimentos e definições existentes a respeito das operações de paz, o conceito a ser empregado no presente artigo será o seguinte: um instrumento de intervenção da comunidade internacional em conflitos e situações de instabilidade em todo o mundo que tem por objetivo promover a paz, a estabilidade e a segurança, bem como facilitar processos de reconciliação e reconstrução pós conflito. Ademais, destaca-se que existem diferentes conceitos e abordagens nas missões de paz da ONU, cada um com seu enfoque operacional, escopo e propósito específico. Dentre elas, pode-se citar: negociação (peacemaking), manutenção da paz (peacekeeping), manutenção robusta da paz (robust peacekeeping), imposição da paz (peace enforcement), consolidação da paz (peacebuilding), operações multidimensionais, entre outros.

O peacemaking, ou negociação, tem como propósito gerenciar e resolver conflitos por vias diplomáticas – como mediações, negociações, bons ofícios etc. –, com a finalidade de se alcançar um acordo de paz ou um cessar-fogo entre as partes envolvidas (ONU, 1992 apud ANDRADE; HAMMAN; SOARES, 2019). Entre as medidas de peacemaking mencionadas no art. 33 da Carta da ONU, vale mencionar: negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução

judicial e recurso a organismos ou acordos regionais. O Conselho de Segurança também pode fazer parte desse processo de resolução de conflitos (ONU, 1945).

Já o peacekeeping refere-se às operações de paz que envolvem a presença de tropas da ONU no terreno, conhecidas como capacetes azuis (blue helmets), compreendendo militares, policiais e civis. Tais operações requerem: i) o consentimento das partes envolvidas; ii) a imparcialidade; e iii) o não uso da força, exceto em autodefesa e em defesa do mandato. Pela definição do documento United Nations Peacekeeping Operations, de 2008 – conhecido como Capstone doctrine –, o peacekeeping pode ser definido como:

técnica voltada para preservar a paz, mesmo que frágil, onde os combates foram interrompidos, e auxiliar na implementação de acordos alcançados pelos peacemakers. Ao longo dos anos, peacekeeping evoluiu de um modelo militar primário de observar cessar-fogo e separação de forças pós-guerras entre Estados, para incorporar um modelo complexo de muitos elementos – militar, policial e civil – trabalhando conjuntamente para ajudar a formar as bases de uma paz sustentável (ONU, 2008, p. 18, apud ANDRADE; HAMMAN; SOARES, 2019).

O conceito de peace enforcement, que é a imposição da paz, implica no uso de medidas coercitivas, incluindo o recurso da força militar, desde que autorizado pelo Conselho de Segurança. Essas intervenções militares, realizadas por um ou mais Estados em um terceiro Estado, visam cessar conflitos violentos e restabelecer a paz e a segurança internacionais. O mecanismo legal que permite as operações de imposição de paz é o capítulo VII da Carta da ONU, cujo art. 42 constata que o Conselho de Segurança “poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (COLEMAN, 2007, p. 5; ONU, 1945, art. 42 apud ANDRADE; HAMMAN; SOARES, 2019).

Por último, é importante destacar as missões de peacebuilding, cujo propósito é fomentar os pilares para a paz e o progresso de forma duradoura e sustentável em determinado país. Pelas palavras de Roland Paris, peacebuilding define-se por “ações adotadas no fim de um conflito civil de forma a consolidar a paz e prevenir a recorrência de conflitos. Uma missão de peacebuilding envolve o uso de pessoal militar e civil de diversas agências internacionais, com o mandato de conduzir o

peacebuilding em um país que acaba de sair de uma guerra civil” (Paris, 2004, p. 38 apud ANDRADE; HAMMAN; SOARES, 2019).

Normalmente, as missões de peacebuilding são sancionadas em contextos posteriores a conflitos, no entanto, há também situações em que atividades de peacebuilding são permitidas em meio a circunstâncias adversas e possivelmente hostis. Isso pode ser observado em alguns momentos durante a MINUSTAH e na Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO). Os pilares onusianos que geralmente sustentam uma operação complexa de peacebuilding são: I) pilar diplomático e político; II) pilar militar – capacetes azuis; e III) pilar humanitário – agências especializadas, como o Programa Mundial de Alimentos (PMA) ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (HATTO, 2013 apud ANDRADE; HAMMAN; SOARES, 2019).

Apesar das diferentes formas de abordagem descritas acima (peacemaking, peacekeeping, peace enforcement e peacebuilding) apresentarem definições próprias, elas se interrelacionam e se complementam no que tange aos objetivos e situações em comum a que são submetidas. Ademais, ainda que haja uma divisão conceitual entre os tipos de operações de paz, é importante ressaltar que a intersecção entre elas é imprescindível, já que o peacebuilding, por exemplo, pode ser combinado com o peacekeeping, o peacemaking ou a assistência humanitária.

Segundo o Relatório Brahimi, as operações de paz atuais se apresentam como “operações de paz complexas”, tendo em vista que os “peacekeepers trabalham para manter o ambiente local seguro, enquanto os peacebuilders trabalham para transformar aquele ambiente em autossustentável” (ONU, 2000, p. 10, apud ANDRADE; HAMMAN; SOARES, 2019). Além de englobar questões mais tradicionais de interposição e observação, também se percebem, nas missões de paz atuais, novas funções de monitoramento eleitoral, reforma judicial, desarmamento, assistência humanitária etc. (BELLAMY, 2004; COSTA, 2015 apud ANDRADE; HAMMAN; SOARES, 2019). Desse modo, as missões de paz da ONU abarcam uma ampla gama de atividades que abrangem as esferas política, militar, policial e humanitária. Essas operações requerem a coordenação e a harmonização de múltiplos atores, que vão desde as agências, programas e fundos da própria

ONU até organizações regionais, locais, não governamentais, financeiras e representantes da sociedade civil. Por esse motivo, essas missões são chamadas de multidimensionais. Dessa forma, as operações de manutenção da paz das Nações Unidas apresentam natureza díspar de outras missões militares de mesmo cunho existentes tanto pelo processo decisório que as estabelece quanto pelo modo de gerenciá-las. Características como a adoção do princípio da igualdade soberana dos Estados e a composição por um grupo vasto e heterogêneo de nações confere à ONU singularidade nas suas missões de paz.

3 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Entre os anos de 1948 e 2017, o Brasil participou ativamente em 41 das 71 operações de manutenção da paz promovidas pela ONU, além de cinco outras operações sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA), o que representa cerca de 65% do total de operações de paz realizadas até o momento. Durante esses setenta anos de envolvimento, o país contribuiu com mais de 578 mil profissionais, incluindo militares, policiais e especialistas civis. Nota-se que, aproximadamente, 88% desse contingente se envolveu em operações de paz nos últimos 25 anos, conforme relatado por Cezne e Hamann (2016) e Hamann (2017). Isso reflete a descrição feita por Martins Filho (2015), que o Brasil é “Estado-Membro fundador” da Organização das Nações Unidas (ONU) e vem moldando sua política externa priorizando as relações multilaterais com as demais nações.

A primeira participação brasileira numa operação sob a égide da ONU se deu em 1948, na Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB) por meio de três observadores militares. Como era comum ainda nos primeiros passos da ONU, as atividades propostas da missão tinham pouca regulamentação, quase improvisadas, transparecendo um caráter aventureiro. Não há clareza quanto à motivação política para a contribuição brasileira, que parece ter decorrido do espírito do pós-guerra de contribuir para o fortalecimento da organização, em cujo Conselho de Segurança o Brasil estivera como membro eletivo em 1946–1947, quando a Grécia fora um dos temas de destaque (Uziel, 2022).

A primeira experiência das Nações Unidas com operações militares de maior envergadura envolvendo tropas armadas (ainda que sem permissão para uso da

força) e a segunda participação brasileira em operações de paz se deu em 1956. Tratou-se da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), estacionada ao longo do Canal de Suez e posteriormente da linha do armistício entre Egito e Israel. Com esforços do então secretário-geral, Dag Hammarskjold, e do então ministro das Relações Exteriores do Canadá, Lester Pearson, a UNEF I foi implementada, com o objetivo primordial de solucionar a crise do Canal de Suez no Oriente Médio. Tal operação se desdobrou em duas frentes. Essa operação se dividiu em duas etapas distintas. Inicialmente, os soldados das Nações Unidas tinham a missão de estabelecer um cessar-fogo e garantir a retirada pacífica das Forças Armadas britânicas, francesas e israelenses do Egito. Em um segundo momento, as forças da UNEF I passaram a atuar como uma força de polícia. A estratégia da operação de paz foi criar uma linha de demarcação do armistício na Faixa de Gaza, onde as tropas sob o mando da ONU deveriam policiar as fronteiras Egito-Israel, com extensão de aproximadamente 100 km, de modo a impedir a presença de tropas militares egípcias ou israelenses (Rosner, 1996).

O Batalhão Suez, composto por aproximadamente seiscentos militares brasileiros, foi destacado para participar na operação conhecida como UNEF I, no Egito. Durante o período de dez anos em que a operação de paz ocorreu, de 1957 a 1967, cerca de 6,3 mil profissionais estiveram envolvidos nas atividades operacionais da UNEF I, com o contingente brasileiro se alternando a cada seis meses. A reputação do Brasil na ONU como um país interessado em resolver conflitos internacionais, juntamente com o desejo do presidente da época, Juscelino Kubitschek, de elevar o perfil do Brasil na cena internacional, foram fatores que motivaram o país a desempenhar um papel significativo na UNEF I, conforme explicado por Zanatta (2012).

A UNEF I ressaltou sua importância histórica para as futuras missões de paz da ONU. Tais operações, nas fronteiras do Egito, mostraram que os conflitos belicosos na região evoluíram de tal forma que não cessariam sem que houvesse um contingente robusto e armado sob o comando da ONU, e não somente pequenos grupos de observadores desarmados (Kenkel, 2013). Tal operação, estendida por uma década, foi o marco na transição de uma postura somente de peacemaking das Nações Unidas para novas abordagens de peacekeeping, dando

mais subsídios ao papel do Brasil para a evolução qualitativa das operações de paz, sendo o país o primeiro a enviar um contingente totalmente armado nas missões onusianas, marcando uma ruptura com o que estava sendo praticado até então pela ONU. Ou seja, as missões de paz até então se caracterizavam pelo emprego de pequenos grupos de observadores desarmados para monitorar o cessar-fogo entre os beligerantes (KENKEL, 2013).

Outros autores também ressaltam o papel do Brasil. Hillen esclarece que, ao enviar tropas armadas para a região do Sinai, o país realizou uma contribuição valiosa para a evolução doutrinária das missões de paz, iniciando uma nova forma de pensar as mesmas (HILLEN, 1998). Assim, confirma-se o caráter inovador ao empregar tropas armadas, o que definiu precedente importante e serviu de base para a evolução das futuras missões (HILLEN, 1998; BELLAMY, 2010; RIKHYE, 1974).

O Brasil também ofereceu contribuição para a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), entre 1960 e 1964, enviando cerca de 180 militares da Força Aérea Brasileira – 69 oficiais e 110 praças. Alguns dias após a República Democrática do Congo se tornar independente ante a tutela da Bélgica, em junho de 1960, houve um período de crise e conturbação política. O país se defrontou com conflitos anticoloniais e intertribais, com uma guerra civil separatista, localizada em Katanga, e com outras intervenções externas esporádicas, como a invasão de tropas belgas ou de mercenários (Spooner, 2009). Já no ano de 1960, o novo governo do Congo pediu ajuda à ONU, com o propósito de restaurar a ordem doméstica e de se proteger de ameaças externas. Dois dias após o pedido formal do Congo, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução no 143, “solicitando a retirada das tropas belgas do território congolense” (ONU, 1960, p. 2). Ao longo da operação de paz, o ápice de contingente alcançado de tropas onusianas reunidas no país africano foi de 20 mil militares (Spooner, 2009).

Entre os anos de 1967 e 1989, o Brasil interrompeu sua participação frequente em missões de paz. Isso ocorreu principalmente devido à presença do regime militar, que governou o país de 1964 a 1985. Durante esse período, a política externa brasileira sob o comando dos militares priorizou a busca pela autonomia nacional, o desenvolvimento interno e a manutenção de distância em relação a

conflitos internacionais e organizações multilaterais, conforme descrito por Cavalcante (2010). Essa abordagem foi caracterizada por Fonseca Júnior (1998) como "autonomia pela distância" e foi fortemente influenciada pelas ideias de Araújo Castro (1972), que via os mecanismos multilaterais das Nações Unidas e os tratados internacionais como meios para preservar o status quo das grandes potências e estabelecer uma hierarquia de poder. A partir de 1968, o Brasil também deixou de buscar assentos não permanentes no Conselho de Segurança da ONU e, em 1977, retirou-se do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção de Paz, como observado por Cavalcante (2010).

Nos vinte anos em que o Brasil esteve ausente, não só as missões de paz mudaram de formato, mas também o país perdeu a prática e o conhecimento necessário para enviar militares, tanto do ponto de vista dos procedimentos das Nações Unidas quanto do uso da legislação interna brasileira (Uziel, 2022).

O período de redemocratização brasileira, a partir da segunda metade da década de 1980, veio acompanhado do retorno brasileiro às operações de paz da ONU. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), essa nova postura do Brasil de voltar a assumir responsabilidades no cenário internacional e se alinhar às diretrizes do multilateralismo reflete uma transição na política externa que passa da "autonomia pela distância" para a "autonomia pela participação".

Um segundo motivo que levou o Brasil a se envolver novamente em operações de paz foi identificado por Cavalcante (2010) e relacionou-se às mudanças significativas ocorridas nessas operações em termos de suas funções, objetivos e orientações. Durante a década de 1990, as operações de paz evoluíram para se tornarem mais complexas e multidimensionais, não se limitando apenas ao uso de forças militares, mas também envolvendo a presença de policiais, equipes médicas, observadores eleitorais, representantes da sociedade civil, entre outros. Essa abordagem abriu novas oportunidades para o Brasil se engajar mais ativamente nessas operações. Dado o contexto brasileiro, a ênfase na busca pela paz e segurança por meio do desenvolvimento ofereceu uma via pela qual o Brasil pôde se destacar nas operações de paz multidimensionais, especialmente no final da década de 1990, como apontado por Cavalcante (2010) e Kenkel e Hamann (2013).

A participação brasileira em missões de paz multidimensionais da ONU tornou-se mais expressiva nos últimos 27 anos, cabendo destacar, principalmente, a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III), na Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), na Força Internacional para o Timor Leste (INTERFET), na Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET), na Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor Leste (UNMISSET), na Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR), na MINUSTAH, MONUSCO e na UNIFIL.

A UNAVEM III, ocorrida entre 1995 e 1997, teve por propósito “auxiliar o governo de Angola e a UNITA a restaurar a paz e alcançar a reconciliação nacional. Tal operação recebeu do Brasil o maior número de efetivos para a missão, incluindo um batalhão de infantaria de oitocentos militares, uma companhia de engenharia de duzentos militares, dois postos de saúde avançados, somando quarenta oficiais de saúde, cerca de quarenta oficiais do Estado-maior, quatorze observadores militares e onze observadores policiais (EB, ([s.d.]a). O engajamento significativo brasileiro nesse período se reflete nos dados da ONU de 1996, que apontam o Brasil como o quarto maior contribuinte de tropas de operações de paz da organização na época.

Ainda a respeito da UNAVEM III, importante ressaltar seu caráter de operação de paz que já trazia consigo preocupações vinculadas não somente às questões militares, mas também àquelas de cunho humanitário e de desenvolvimento sustentável.

A ONUMOZ, operação de paz em Moçambique que também contou com a presença de forças brasileiras, foi ativada em janeiro de 1993 e perdurou até dezembro de 1994. Moçambique foi palco de uma guerra civil pós-independência que se iniciou em 1977 e durou dezesseis anos, com confrontos diretos e violentos entre o partido da situação, Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), e o partido de oposição, Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). Os conflitos culminaram em mais de 1 milhão de mortes e submeteu mais de 5 milhões de pessoas à situação de refúgio. Após novas divergências entre as partes, o Conselho de Segurança interveio, e aprovou a ONUMOZ, garantindo que o Acordo Geral de Paz entre as partes fosse selado (Cavalcanti, 2007).

Confirmando a contribuição brasileira em termos qualitativos para as missões de paz, Castelo Branco aponta que o relatório final realizado pelo representante especial do secretário-geral da ONU, o italiano Aldo Ajello, mostra que o mandato da ONUMOZ (United Nations Operation in Mozambique) foi exitoso, destacando o papel dos capacetes azuis na aplicação do acordo geral de paz, assinado em 04 de outubro de 1992, na realização de assistência humanitária, na assistência técnica e culminando no apoio à realização das eleições livres no país (CASTELO BRANCO, 2003).

Colares acrescenta elementos adicionais ao tema, lembrando que a ONUMOZ foi importante para o Brasil, pois foi nessa missão que o país voltou a empregar suas tropas em operações de paz, inclusive designando um brasileiro para o cargo de Force Commander na ONUMOZ, função exercida pelo general Lélío Rodrigues da Silva entre fevereiro de 1993 e fevereiro de 1994 (COLARES, 2014). A designação do general Lélío Rodrigues da Silva como Force Commander na ONUMOZ descortina outros tipos de contribuição brasileira às operações de paz, as chamadas Token Troop Contributions.

Percebe-se também a maior participação de policiais e civis brasileiros nas missões onusianas, confirmando a preocupação da ONU com a paz duradoura, com foco na gestão do conflito e não mais na simples resolução dele.

O Brasil também atuou em missões no Timor Leste, como a INTERFET (de setembro de 1999 a outubro de 1999), a UNTAET (de outubro de 1999 a maio de 2002) e a UNMISSET (de maio de 2002 a maio de 2005). A INTERFET, cuja relevância se deu pelo fato de ser a primeira vez em que o Brasil enviou tropas a uma missão de capítulo VII, e não somente militares individuais (Hamann, 2016), foi uma missão estabelecida pelo Conselho de Segurança que teve por objetivo a realização de um referendo para decidir a respeito da independência do Timor Leste sobre a Indonésia, e, para tanto, contou com a participação de um pelotão da Polícia do Exército de cinquenta brasileiros. A UNTAET, por sua vez, que tinha o objetivo de assegurar a implementação do governo interino e garantir assistência humanitária e gestão da população timorense, foi liderada por Sérgio Vieira de Mello, como representante especial do secretário-geral da ONU, para exercer a autoridade transitória no Timor Leste, com domínio sobre os poderes executivo, legislativo e de

segurança do país (PENNA, 2009). Seitenfus também enaltece a contribuição brasileira no Timor Leste, reforçando que a contribuição brasileira englobou vários campos do poder: 1) a presença de militares no campo tático, 2) a liderança política brasileira exercida por Sérgio Vieira de Mello, no contexto da UNTAET (Administração Transitória das Nações Unidas para o Timor Leste) e 3) a contribuição do Brasil no campo social, envolvendo as áreas da saúde, da educação, da agricultura e da justiça, confirmando o caráter multidimensional e o sucesso alcançado (SEITENFUS, 2008).

É importante mencionar também a participação brasileira na Força de Proteção das Nações Unidas, operação de paz estabelecida na Croácia com o intuito de garantir a desmilitarização e a proteção de áreas protegidas das Nações Unidas (UNPAS). Seu mandato foi estendido, mais tarde, para a Bósnia-Herzegovina, com enfoque em ajuda humanitária e vigia de zonas de exclusão, e, subseqüentemente, sua atuação foi ampliada para a Macedônia, com o objetivo específico de realizar vigias preventivas na faixa fronteiriça. A UNPROFOR se destaca por ter iniciado como uma operação de paz tradicional de peacekeeping e ter evoluído para uma operação multidimensional de peace enforcement, com base no capítulo VII (Tardy, 2015). Entre 1992 e 1995, o Brasil assegurou um efetivo de 35 observadores militares e dez observadores policiais, com o general de brigada Newton Bonumá no comando do Contingente de Observadores Militares das Nações Unidas (EB, ([s.d.]a).

Já no Haiti, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) contou com a presença brasileira desde a sua criação, em 2004. O papel do Brasil na crise haitiana não ficou limitado somente ao envio de forças militares e no protagonismo do comando da MINUSTAH. Segundo Nasser, o país destinou recursos para a reconstrução do Haiti e ajudou na realização de eleições presidenciais e outras tarefas adicionais, evidenciando a preocupação brasileira na reorganização das instituições democráticas haitianas (NASSER, 2012). Além disso, a MINUSTAH demonstrou a excelente cooperação e harmonia das forças armadas sul-americanas em operações militares combinadas. Esse trabalho em conjunto possibilitou que a expressão militar da missão pudesse ajudar o Brasil no projeto

político brasileiro de melhor conformar sua área de influência e consolidar sua liderança regional (PACHECO; MIGON, 2013).

Voltando ao Oriente Médio, a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), que data de 1978, passou a contar, em 2006 (após a 2ª Guerra do Líbano), com uma Força-Tarefa Marítima (FTM), enaltecendo o feito alcançado pelo Brasil ao se tornar o primeiro país fora da OTAN a comandar uma força-tarefa marítima em uma operação de paz.

Outra participação na qual o Brasil se fez presente foi a ocorrida no Congo. A designação do general Santos Cruz para chefiar a MONUSCO foi feita diretamente pelo secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, numa tentativa de superar os desafios de desmoralização da instituição no Congo (DE SOUZA, 2015).

Assim como na MINUSTAH, De Souza salienta ainda que o general brasileiro também se destacou na MONUSCO, pois ele conseguiu neutralizar os principais grupos armados e garantiu maior proteção aos civis na região do conflito (DE SOUZA, 2015).

Dessa forma, cabe destacar o papel do país na evolução doutrinária das missões de paz citadas na sequência. No âmbito da UNEF I, o destaque fica por conta do pioneirismo brasileiro, por ter sido o primeiro país a enviar um contingente armado em operações de paz. A ONUMOZ representa o retorno do Brasil no envio de tropas em missões onusianas, tendo o singular destaque do general brasileiro Lélío Rodrigues da Silva, que exerceu por algum tempo o cargo de Force Commander na missão. Na UNAVEM III, sublinham-se o efetivo expressivo e o comando militar da operação de paz. Na UNTAET, ressalta-se a liderança brasileira exercida no nível político por Sérgio Vieira de Melo. Na MONUSCO, evidencia-se a liderança do contingente militar exercida pelo general Santos Cruz e o respectivo sucesso alcançado. Na UNIFIL, cumpre ressaltar o feito alcançado pelo Brasil ao se tornar o primeiro país fora da OTAN a comandar uma força-tarefa marítima em operações de paz. E na MINUSTAH, os destaques ficam por conta de o comando militar (Force Commander) ter permanecido exclusivamente com o Brasil em todo o período de duração e do papel multidimensional exercido pelo país em vários campos do poder (RODRIGUES; MIGON, 2017).

Por outro lado, ainda que exista, indubitavelmente, um histórico de participação, e a ideia conte com apoio político, as contribuições concretas e seus efeitos têm sido irregulares. A participação brasileira em operações de manutenção da paz tem sido historicamente inconstante, dependendo em muito das missões disponíveis, do ímpeto político da cúpula governamental e das preferências e interesses dos diversos entes burocráticos envolvidos internamente no processo decisório, sobretudo o Ministério das Relações Exteriores e as forças armadas (nas últimas décadas, o Ministério da Defesa). A análise histórica das contribuições do Brasil em missões de paz da ONU e o estudo das decisões tomadas revelam que nunca houve uma abordagem consistente que determinasse as ocasiões em que o país deveria ou não participar de tais missões. Em outras palavras, as missões de paz não foram integradas de forma sistemática em uma estratégia elaborada e bem definida do Brasil. Mesmo quando o país contribuiu com unidades em mais de uma missão simultaneamente, como no caso da UNMISSET/MINUSTAH (2004-2005) ou na MINUSTAH/UNIFIL (2011-2017), essas contribuições sempre foram bastante limitadas em escala. Muitas das vezes, o Brasil forneceu "contribuições simbólicas", mais conhecidas como "token groups" que, embora tenham tido importância para o treinamento e a preparação interna do país, impactaram de maneira branda nas próprias missões de paz.

Por fim, pode-se postular que o protagonismo do país em questões relativas à segurança e defesa internacional, com seus nacionais integrando diversas missões de paz e, sobretudo, com soluções inovadoras para os desafios que surgem ou surgiram no decorrer das operações, evidencia o papel preponderante do Brasil na contribuição à evolução doutrinária das operações de paz sob a égide da ONU.

4 AS PERSPECTIVAS BRASILEIRAS E A FOMENTAÇÃO DO SEU CAPITAL POLÍTICO INTERNACIONAL

A relação entre o Brasil e suas contribuições para as missões de paz e a relevância destas para a política externa brasileira e a fomentação do seu capital político internacional tornam as perspectivas futuras difíceis de serem mensuradas. A impressão que se tinha nos últimos anos da MINUSTAH, era de que o envio de tropas seguiria ocorrendo e que a influência política amealhada seria potencializada pelo país, mas, na prática, houve uma redução notável das contribuições.

Ultimamente, a ênfase recaiu sobre o apoio ao treinamento de peacekeepers e na designação de oficiais para cargos de comando. O futuro da participação brasileira dependerá, assim, dos fatores historicamente identificados, em especial, a disposição política do governo, a disponibilidade de missões com mandatos aceitáveis e a interação entre as várias burocracias envolvidas (Uziel, 2022).

A participação ativa do Brasil nos debates do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral sobre o tema tem consistentemente apoiado operações de paz, como a MINUSTAH, que abordam conflitos de uma maneira holística e utilizam mecanismos de implementação integrados. Além disso, o país enfatiza a importância de ter um processo político paralelo que busque um consenso sobre a paz, argumentando que as missões de paz não podem ser bem-sucedidas sem esse elemento.

Embora mantendo postura transigente, o Brasil evita apoiar conceitos que potencialmente ponham em jogo os princípios constitucionais da não intervenção e da soberania estatal. Sua atuação na Assembleia Geral aproxima-se dos demais países em desenvolvimento e dos latino-americanos em particular (ainda que seja insuficiente na articulação com outros parceiros como Índia e África do Sul). Isso não significa um posicionamento excludente porque o Brasil procura participar de diálogo sobre o tema também com EUA e Europa, demonstrando um interesse claro em participar das missões de paz e contribuir para seu sucesso como forma preferencial de fortalecer os mecanismos multilaterais na área de paz e segurança. Sua maior dificuldade, porém, reside na relativa inelasticidade de sua capacidade contributiva e no caráter historicamente espasmódico de suas contribuições com tropas para as operações. Essa situação sinaliza a conveniência da alteração dos processos decisórios internos em favor de uma política mais estruturada de participação nas missões, baseada no apoio geral ao instituto das operações de paz e em critérios mais claros para escolha de missões em que participar (Uziel, 2015).

Outrossim, as missões de paz são um vetor primordial na empreitada brasileira de maior inserção e projeção internacionalmente. Por outro lado, é importante não sustentar a concepção de que a participação em operações de paz está diretamente ligada à obtenção de um assento permanente no Conselho de

Segurança da ONU. Essa aspiração depende de uma complexa interação de diversos fatores que estão além do controle direto do país.

5 CONCLUSÃO

A atual participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas ocorre ao mesmo tempo em que o país está ganhando destaque na hierarquia informal das relações internacionais modernas. Nos últimos vinte anos, o Brasil tem desempenhado um papel significativo na arena global, particularmente em suas atividades de manutenção da paz. Como resultado desse envolvimento, as autoridades brasileiras passaram a estabelecer critérios de participação que estão alinhados com os princípios e as orientações da política externa do país.

Até recentemente, o histórico do Brasil em operações de paz mostrava um padrão variável. A disposição momentânea do governo brasileiro em promover a paz e a segurança internacionais pode ser considerada como um dos fatores que afetam a decisão do Brasil de participar ou não em operações de paz da ONU, bem como sua colaboração com nações africanas. Isso também reflete a crença do Brasil no multilateralismo como um ambiente fundamental para a convivência entre Estados.

A demanda da ONU por uma participação mais substancial de países em desenvolvimento combinado com o reconhecimento de boas práticas brasileiras para a promoção do desenvolvimento internacional cria uma oportunidade para que o Brasil se envolva mais ativamente no cenário global.

Entretanto, o país enfrenta diversos desafios para uma maior inserção internacional e, para manter a nova posição, deverá preservar e/ou aumentar a quantidade e a qualidade de suas missões. Isto pode ser feito de várias maneiras, inclusive exigindo discussões sobre temas como: a participação em operações com mandato mais intrusivo, incluindo a possibilidade de se engajar em combate contra facções em luta; o engajamento em operações de imposição da paz; a capacidade de desdobrar efetivos em curto espaço de tempo, com a aceleração do processo decisório interno; a flexibilidade estrutural e a adaptabilidade dos componentes para lidarem com as alterações dos mandatos e fazerem a transição de operações de não guerra para operações de combate, e vice-versa, dentro de uma mesma missão

de paz; a possibilidade de se engajar em operações com perspectiva de longo prazo e o desgaste político decorrente; a disposição de empregar mais recursos, humanos e financeiros, fora do país; a disposição de empregar recursos para estruturas e processos no interior do país para possibilitar a maior presença nas operações, dentre outros.

Por fim, reconhecemos que uma maior influência no processo de tomada de decisões em questões de segurança global implica na necessidade de o Brasil buscar formas próprias de aumentar sua participação no planejamento estratégico das operações de paz da ONU. Dado que o país não se encontra entre os maiores fornecedores de tropas nem entre os principais contribuintes financeiros para essas operações, uma abordagem viável seria estabelecer parcerias com grupos de países que compartilham interesses semelhantes nesse campo. No âmbito doméstico, isso implica em promover um diálogo mais amplo e aberto com os atores do governo, do Congresso e da sociedade em geral, a fim de discutir as ambições do Brasil e como desenvolver uma política de Estado que busque essa maior participação.

Portanto, é fundamental que o Brasil demonstre interesse para ser considerado incluído no contexto internacional. Desse modo, a postura do Brasil perante o Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre as operações de paz reflete nitidamente uma orientação da política externa do Brasil no que diz respeito à segurança e à proteção de seus interesses nacionais, estejam eles ligados ao aumento de seu protagonismo na esfera internacional; predomínio nas lideranças regionais; reforço da experiência militar em suas atuações nas operações de paz.

REFERÊNCIAS

ABREU, Caio. **A participação militar em Operações de Paz sob a égide da Organização das Nações Unidas como instrumento da Política Externa Brasileira.** Brasília: UnB, 2020. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/28538/1/2020_CaioGuilhermeDeSouzaAbreu_tcc.pdf. Acesso em: 6 abr. 2023.

ANDRADE, Israel; HAMANN, Eduarda; SOARES, Matheus. **A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades.** Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8939>. Acesso em: 2 mar. 2023.

FREIRE, Ricardo; SANTOS, Marcos. **O Brasil e as Operações de Paz**, Revista da Escola Superior de Guerra, v. 32, n. 64, p. 161-172, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21826/01021788326508>. Acesso em: 6 abr. 2023.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça.** Rio de Janeiro: Unic RIO, 1945.

RODRIGUES, A. de O.; & MIGON, E. X. F. G. **O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz**, Carta Internacional, v.12, n.3, p. 77-103, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21530/ci.v12n3.2017.667>. Acesso em: 2 mar. 2023.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas.** Brasília: Funag, 2015. 326 p. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-210-conselho_de_seguranca_as_missoes_de_paz_e_o_brasil_no_mecanismo_de_seguranca_coletiva_das_nacoes_unidas_o. Acesso em: 11 jun. 2023.

UZIEL, Eduardo. **A Trajetória histórica do Brasil em missões de paz das Nações Unidas e seu papel na política externa brasileira.** Brasília: Funag, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/365977133_A_Trajectoria_historica_do_Brasil_em_missoes_de_paz_das_Nacoes_Unidas_e_seu_papel_na_politica_externa_brasileira. Acesso em: 10 ago. 2023.