UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

KAIUTAN VENERANDO RUIZ DA SILVEIRA

**As operações de paz como instrumento de política externa:
motivações da participação brasileira na ONUMOZ e UNAVEM III**

São Paulo

2019

KAIUTAN VENERANDO RUIZ DA SILVEIRA

**As operações de paz como instrumento de política externa:
motivações da participação brasileira na ONUMOZ e UNAVEM III**

Dissertação apresentada ao Programada de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof. Dra. Brigitte Weiffen

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S587o Silveira, Kaiutan Venerando Ruiz da
 As operações de paz como instrumento de política
 externa: motivações da participação brasileira na
 ONUMOZ e UNAVEM III / Kaiutan Venerando Ruiz da
 Silveira ; orientadora Brigitte Weiffen. - São
 Paulo, 2019.
 124 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Operações de Paz. 2. Política Externa
Brasileira. 3. ONUMOZ. 4. UNAVEM III. I. Weiffen,
Brigitte, orient. II. Título.

Nome: SILVEIRA, Kaiutan Venerando Ruiz da

Título: As operações de paz como instrumento de política externa: motivações da participação brasileira na ONUMOZ e UNAVEM III

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Para minha mãe, Zenilda Ruiz da Silva Silveira, cuja dedicação para manter nossa família e o carinho com que cuidou e ainda cuida de mim, minha irmã e meu pai foram fundamentais para minha vida e para a concretização desse trabalho. O esforço que tive para concluir esse singelo texto não se compara a tudo o que você fez e tem feito por nós. Como forma de agradecimento, lhe ofereço essa dissertação.

AGRADECIMENTOS

A realização de uma dissertação de mestrado é um processo longo que pode ser facilitado a depender daqueles que nos acompanharam. Aqui, gostaria de prestar meus mais profundos agradecimentos a todos aqueles que de uma forma ou de outra, e muitas vezes sem saber, tornaram essa jornada mais fácil e, por que não dizer, prazerosa.

Inicialmente, pois é preciso “dar-vos graças, sempre e em todo lugar”, agradeço a Deus por me agraciar com as capacidades físicas, mentais, financeiras e materiais que permitiram construir minha vida acadêmica. Não obstante, agradeço a Ele principalmente pela família sem a qual nada em minha vida seria possível: minha mãe, a quem dedico essa dissertação; meu pai, José Venerando da Silveira, minha fonte inesgotável de referências que, por motivos indiretos, é a razão dos meus temas de pesquisa; e minha irmã Juana, jovem fortaleza que durante minha aventura em terras brasilienses suportou em meu lugar as agruras que eram de minha responsabilidade. Com o amor que muitas vezes não demonstro, agradeço a vocês.

O mestrado me presenteou com professores que por diversas vezes me ajudaram e estiveram comigo nesse período. Agradeço ao Professor Rafael Antônio Duarte Villa pelas conversas, oportunidades, indicações e, principalmente, por ter aceitado me acompanhar nesse caminho cheio de percalços, e à Professora Brigitte Weiffen que tão gentilmente aceitou ser minha orientadora, gesto esse que agradeço imensamente. Agradeço também as conversas com o Professor Pedro Feliú Ribeiro e a Professora Vanessa Matijascic, fundamentais para minha própria compreensão da pesquisa. Por fim, sou grato ao Professor Pio Penna Filho que ainda na graduação na UnB me indicou o caminho dos estudos sobre operações de paz e, mais importante, me serviu de modelo de professor e acadêmico.

Gostaria de fazer um agradecimento especial aos amigos da pós-graduação, Marina Pontes, Antônio Cavalcante, Giuliano Braga, Gustavo Macedo e Martin Maitino que foram fundamentais para que a jornada fosse mais tranquila, alegre, divertida e produtiva; e aos amigos de sempre: André Ravazzi, pelo suporte desde os sete anos de idade, e a Felipe Barbosa pela afabilidade com que me acomodou durante as semanas de pesquisa em Brasília. Agradeço também aos funcionários da Secretaria do Departamento de Ciência Política, Vasne, Márcia e Leonardo, sempre dispostos a atender um mestrando desesperado.

Por fim, agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento através de bolsa.

Apesar da frustração e dos fracassos constantes, os pescadores continuam tentando, acreditando na próxima vez, enquanto os cientistas continuam propondo novas ideias, cientes da baixa probabilidade de sucesso. Em ambos os casos, a emoção vem justamente da surpresa, da possibilidade, mesmo que remota, de contrariar o fracasso esperado e pegar um belo peixe, ou ter uma ideia que nos ensine algo de novo sobre o mundo. A pesca e a ciência são um flerte com o elusivo. (GLEISER, 2016)

RESUMO

SILVEIRA, K.V.R. As operações de paz como instrumento de política externa: motivações da participação brasileira na ONUMOZ e UNAVEM III. 2019. 124 f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

A presente dissertação de mestrado busca analisar quais foram as motivações que levam a política externa brasileira a selecionar a participação nas operações de paz em Moçambique (ONUMOZ) e Angola (UNAVEM III) como instrumento na consecução de seus objetivos de política externa. Após uma revisão bibliográfica acerca das motivações que levam os Estados a contribuírem para operações de paz, chegou-se à conclusão de que cada contribuição é um caso único, situado em um contexto interno e externo específico. Por esse motivo, na busca por se compreender quais eram objetivos de política externa conectados à contribuição na ONUMOZ e UNAVEM III, esse trabalho trouxe uma grande exposição do que foi a política externa durante o governo Itamar Franco, período no qual ambas as contribuições foram aprovadas, além de uma análise da política externa do governo Collor de Mello ao qual aquele se contrapôs. Por fim, fez-se uma análise das duas principais áreas de interesse brasileiro cujas contribuições seriam úteis: a demanda pelo assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a garantia de acesso privilegiado em questões político-econômicas em Angola e Moçambique. A conclusão a que se chega é que o ambiente internacional de expansão das missões de paz, reforma do conselho e retraimento da participação dos Contribuintes Tradicionais favorecia o uso das operações de paz enquanto instrumento na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança. Na relação bilateral, entende-se que o fato das decisões econômicas em Angola e Moçambique terem um forte viés político explica a necessidade de uma participação inequívoca do Brasil nos respectivos processos de paz através da participação nas operações aqui analisadas.

Palavras-chave: Operações de Paz, Política Externa Brasileira, ONUMOZ, UNAVEM III

ABSTRACT

SILVEIRA, K.V.R. **As operações de paz como instrumento de política externa: motivações da participação brasileira na ONUMOZ e UNAVEM III**. 2019. 124 f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

The present dissertation analyses the motivations of Brazilian Foreign Policy on contributing to peacekeeping operations in Mozambique (ONUMOZ) and Angola (UNAVEM III) as a tool to achieve its foreign policy goals. After a literature review about the motivations of States in general to contribute to peacekeeping operations, this text concluded that each contribution must be considered as a specific case, under a specific internal and external context that must be considered. Therefore, aiming to understand the Brazilian goals associated to the participation in ONUMOZ and UNAVEM III, it is presented initially an exposure about Brazil's Foreign Policy during Itamar Franco's presidency (1992-1994), period in which both contributions were approved, besides an explanantion about Collor de Mello's presidency that came before. The end of the dissertation brings the analysis of the two major Brazilian foreign policy objectives associated with those contributions: the demand for a permanent seat in the United Nations Security Council and the privileged political and economical access in Angola and Mozambique. Then, it concludes that the international context (expansion of peacekeeping operations, discussion of the Security Council's reform and exit of the Traditional Contributors from United Nations peacekeeping) was favorable to Brazil to use the peacekeeping operations as a tool to enhance its candidacy to a permanent seat at the Security Coucil. In the bilateral relations, the fact the economic decisions in Mozambique and Angola, were, in fact, political decisions, led the Brazilian diplomacy to demonstrate an intense interest in the peace process of these countries to obtain political, economical and strategical benefits.

Keywords: *Peacekeeping Operations, Brazilian Foreign Policy, ONUMOZ, UNAVEM III*

SUMÁRIO

1 – Introdução	11
1.1 – O problema de pesquisa	16
1.4 – Compreendendo as etapas da pesquisa.....	22
2 – Compreendo a motivação dos Estados em contribuir para operações de paz.....	25
2.1– As operações de paz das Nações Unidas.....	25
2.2 – As motivações estatais para contribuir para operações de paz.....	29
2.2.1 – As correntes no nível sistêmico.....	30
2.2.1.1 – A Corrente Liberal.....	30
2.2.1.1.1 – Os valores internacionais na corrente liberal.....	30
2.2.1.1.2 – O interesse humanitário na corrente liberal.....	32
2.2.1.2 – A Corrente Realista.....	34
2.2.1.2.1 – A inserção internacional na corrente realista.....	35
2.2.1.2.2 – O interesse material na corrente realista.....	36
2.2.2 – Contribuições da área de Análise de Política Externa.....	39
2.2.2.1 – A análise das burocracias estatais.....	39
2.2.2.2 – O papel da opinião pública e da mídia.....	42
2.2.2.3 – O perfil da liderança.....	43
2.2.2.4 – O Congresso Nacional.....	43
2.3 – Em busca de um modelo explicativo.....	44
3 – A Política Externa de Itamar Franco e participação brasileira em operações de paz.....	49
3.1 – Os princípios e paradigmas da Política Externa Brasileira.....	49
3.2 – O governo Collor de Mello e a Crise dos Paradigmas.....	56

3.3 – A política externa do governo Itamar Franco.....	61
3.3.1 – Determinando os objetivos gerais da Política Externa: uma nova agenda internacional	61
3.3.2 – O Brasil e a demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança.....	68
3.3.3 – Retomando a Política Africana.....	72
3.4 – Um Novo Paradigma?.....	75
4 – As motivações da PEB na participação na ONUMOZ e UNAVEM III	77
4.1- Os processos de paz em Moçambique e Angola e a presença brasileira	78
4.2 – As motivações multilaterais: a demanda pelo assento permanente no CSNU	91
4.3 – As motivações bilaterais da contribuição: política e negócios em Moçambique e Angola	100
5 – Conclusão	111
6 - Bibliografia	118

1 – Introdução

Com o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) cujo objetivo central é garantir a paz e a segurança internacional. Nesse intuito, na Carta de São Francisco, documento fundador da organização e que contém seus mecanismos de funcionamento e atuação, os Estados membros determinaram quais seriam os meios pelos quais a ONU poderia garantir essa paz. Esses mecanismos, dispostos nos Capítulos VI e VII da Carta, contudo, não previram o modelo de ação que seria então o mais utilizado pelas Nações Unidas como forma de garantir a paz e segurança no âmbito internacional: as operações de paz¹.

Desde a década de 1940 até os dias atuais foram autorizadas cerca de 71 operações de paz pela ONU o que revela ainda mais a sua importância para o sistema de paz e segurança internacional. Nesse longo histórico, há de se enfatizar a participação brasileira nessas missões. O Brasil se faz presente em operações de paz desde a UNSCOB (*United Nations Special Committee on the Balkans*) na qual contribuiu com dois observadores militares na Grécia entre 1948 e 1949 (AGUILAR, 2015). Contudo, foi na UNEF I (*United Nations Emergency Force*) que o país afirmou sua posição de contribuinte de tropas para operações de paz ao enviar para o Egito cerca de 6.300 militares durante os dez anos da missão (1957-1967) (FONTOURA, 2011).

Desde então, contabilizam-se cerca 50 missões de paz com algum tipo de contribuição brasileira, algo em torno de 70% do total (HAMANN, 2015). Dentre essas operações, se destacam aquelas nas quais o Brasil contribuiu com tropas como a própria UNEF I no Egito entre 1957 e 1967, a ONUC (Operação das Nações Unidas para o Congo) entre 1960 e 1964, a ONUMOZ (Operação das Nações Unidas para Moçambique) entre 1992 e 1994, a UNAVEM III (*United Nations Angola Verification Mission III*) entre 1995 e 1997, UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*) entre 1999 e 2002, UNMISET (*United Nations Mission of Support in East Timor*) entre 2002 e 2005, a MINUSTAH (*United Nations Stabilization Mission in Haiti*) entre 2004 e 2017 e a UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) desde 2011.

Definir o Brasil como um importante ou fundamental contribuinte de tropas para as missões de paz das Nações Unidas ainda gera debates dentre os especialistas da área, contudo,

¹ As Nações Unidas definem as operações de paz como uma “*technique designed to preserve the Peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peaceemakers*” (ONU, 2008). Não obstante, o segundo capítulo da dissertação traz uma definição mais elaborada acerca do tema.

o que não se pode negar é que as contribuições brasileiras perpassaram praticamente todo o histórico de desenvolvimento das operações da ONU. Analisando esse histórico de participação brasileira em operações de paz, e partindo da periodização defendida por Fontoura (2005), é possível argumentar a existência de quatro fases distintas² na contribuição brasileira: a) entre 1957 a 1967; b) entre 1968 a 1988; c) entre 1989 a 2004; e d) de 2004 aos dias atuais.

A primeira fase da participação brasileira em operações de paz, entre 1957 a 1967, é caracterizada pelas contribuições de tropas para a UNEF I, considerada a primeira operação de paz de fato por conta da presença de tropas; na ONUC, na qual o país contribuiu com 179 militares em funções de transporte e suporte aéreo; além do envio de observadores militares para operações na Nova Guiné (1962) e no conflito entre Índia e Paquistão (1965-1966). Nessa primeira fase as operações de paz podem ser caracterizadas como sendo de 1º Geração ou operações tradicionais, isto é, operações cujo objetivo era apenas criar um ambiente estável para o fim dos conflitos através da criação de zonas de proteção, monitoramento de fronteiras e cessar-fogo; nessa primeira geração, segue-se o modelo implementado pela UNEF I de uso da força praticamente nulo, consentimento e imparcialidade acima de tudo, relacionando essas operações muito mais ao Capítulo VI da Carta das Nações Unidas (KENKEL, 2013).

A segunda fase é, na realidade, um período de retração da participação brasileira em operações de paz. A partir de 1968, o Brasil deixa de participar do CSNU e, consequentemente, das operações de paz. De acordo com Uziel (2015), as explicações para esse ocaso da contribuição brasileira podem ser encontradas em aspectos internos e externos. Internamente, o agravamento do Ditadura Civil-Militar brasileira principalmente a partir de 1968 com a implementação do Ato Institucional Nº 5 (AI-5) reforçou a ideia de que as Forças Armadas Brasileiras deveriam estar no Brasil combatendo os inimigos do regime e não em operações de paz no exterior. Externamente, havia a percepção de que o sistema internacional atravessava um período de ‘congelamento do poder mundial’, como assim classificou o embaixador brasileiro Araújo Castro. Esse novo regime era fruto da tentativa de convergência entre Estados Unidos e União Soviética no período da Guerra Fria conhecido como *détente* que resultou, dentro da ONU, em um imobilismo do CSNU e das operações de paz. Por considerar que esse novo jogo de forças era prejudicial aos seus interesses, o Brasil se retirou do Conselho e dos temas de segurança, priorizando questões econômicas e de desenvolvimento dentro da ONU

² Fontoura (2005) não considera o período de retração da participação brasileira em operações de paz como uma fase e também não considera a existência de uma nova fase a partir de 2004. O autor sustenta a existência de apenas a duas fases entre 1957-1967 e 1989 em diante.

(UZIEL, 2015, p. 104-105). As poucas operações autorizadas no período ainda seguiam as características das operações de paz de primeira geração (KENKEL, 2013).

A terceira fase da participação brasileira em operações de paz iniciou-se a partir do final dos anos 1980. A ascensão de Gorbachev como secretário geral da União Soviética no final da década de 1980 modificou a forma como os soviéticos atuavam no CSNU, culminando no desbloqueio desse órgão. O desbloqueio do CSNU abriu espaço para que o Brasil reconsiderasse sua postura frente ao órgão levando ao retorno do país como membro não-permanente no biênio 1988-1989. Concomitantemente, observa-se um paulatino retorno do país para as operações de paz como se observa na contribuição para a UNAVEM I, em Angola, com observadores militares, equipe médica e com o General de Brigada Péricles Ferreira Gomes que atuou como comandante do corpo de observadores militares da missão (UZIEL, 2015; FOUNTOURA, 2005).

Nesse período, as operações de paz passam por uma reformulação por conta do tipo de conflito no qual passaram a ser empregadas. Se por um lado as operações de 1º Geração eram empregadas, em sua maioria, em Guerras Tradicionais ou Clássicas, isto é, conflitos entre Estados nacionais, travadas por seus exércitos, nos quais o uso da força está atrelado à objetivos políticos e em busca de desarmar o inimigo (CLAUSEWITZ, 1979; ARON, 2002); por outro lado, entre os anos 1980 e 1990, surgiu o que Kaldor (1999) e Munkler (2005) conceituaram como Novas Guerras. Nesse novo tipo de guerra, os conflitos tornaram-se intraestatais, envolvendo não apenas Estados nacionais como também crime organizado, senhores da guerra, grupos violadores dos direitos humanos, entre outros; a ascensão desses novos atores transformou o objetivo final da guerra que era estritamente político para o campo dos interesses privados, criminosos e de ganho pessoal. Além disso, essas Novas Guerras também se caracterizam por ocorrerem em situações de desintegração dos Estados Nacionais e por disputas de questões identitárias de nível nacional, regional ou étnico (KALDOR, 1999; MUNKLER, 2005).

Vale ressaltar, para os objetivos do presente texto, que uma importante característica dessas Novas Guerras é a forte presença global, isto é, em um mundo cada vez mais globalizado, atores internacionais passaram a ser chamados a atuar cada vez mais nesses conflitos, inclusive a ONU através das operações de paz (KALDOR, 1999). Assim, principalmente com o fim da Guerra Fria, observou-se um grande aumento no número de operações de paz das Nações

Unidas; entre 1988 e 1999 foram autorizadas 40 missões de paz, uma média de 3.3 operações por ano, 10 vezes maior que a média do período entre 1948 a 1987 (DINIZ, 2006).

Em resposta a maior complexidade dos conflitos, surge a 2ª geração de operações de paz da ONU (KENKEL, 2013) na qual foi incorporada questões civis aos seus mandatos (realização de eleições, desmobilização de tropas, manutenção da lei e da ordem, policiamento, entre outras funções) (LANNES, 1998), modificando o modelo de monitoramento e verificação estabelecido pela UNEF I. É nesse período que o então Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, lançou o relatório “*An Agenda for Peace*” em 1992, que trazia recomendações para o fortalecimento da capacidade das Nações Unidas em resolverem conflitos internacionais. Como afirma Bigatão (2012), o relatório, ao elencar as técnicas a serem utilizadas nas operações, teve que lidar com as incertezas geradas pelas Novas Guerras; nesse sentido, uma vez que a maior parte dos conflitos era intraestatal, questões como soberania, não-ingêrência em assuntos internos e a responsabilidade de proteger os indivíduos estavam presentes no relatório, mas não de forma contundente.

A resposta do “*An Agenda for Peace*” foi ao mesmo tempo inserir novas causas para guerra (pobreza, identidades) e relativizar o conceito de soberania absoluta até então considerado um princípio intocável entre os Estados Nacionais (BIGATÃO, 2012, p. 9-10). Contudo, o descompasso entre os objetivos definidos nos mandatos e as capacidades materiais e táticas das operações em realmente aplicá-los teve como resultado três grandes crises que marcaram as operações de paz no período: Somália em 1993, o genocídio em Ruanda no ano de 1994, e a crise bósnia e o massacre de Srebrenica em 1992 (KENKEL, 2013, UZIEL, 2015).

Mesmo sendo um período conturbado para o desenvolvimento das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, esse momento foi de importante contribuição brasileira para operações de paz. Além dos observadores militares e policiais enviados a várias missões, destacam-se nesse período as participações brasileiras na ONUMOZ e na UNAVEM III por conta do envio de tropas. A operação em Moçambique foi o primeiro envio de tropas brasileiras para uma missão de paz desde o fim da UNEF I em 1967; foram enviados observadores militares, policiais e eleitorais, uma companhia de paraquedistas com 170 membros, além da presença do General Lélcio Gonçalves Rodrigues da Silva como *Force Commander* entre 1993 e 1994. Na UNAVEM III em Angola, por sua vez, o Brasil contribuiu com um batalhão de infantaria (800 soldados), um corpo de engenharia (200 membros), dois postos médicos (40 membros), além de 40 oficiais do Estado-Maior e observadores militares e policiais, no total

foram 4174 militares e 48 observadores policiais brasileiros empregados na operação; no período em que contribuiu para a UNAVEM III, o Brasil se tornou o maior contribuinte individual para uma única missão das Nações Unidas e o quarto maior contribuinte geral (FONTOURA, 2011; NASSER, 2012).

Conforme dito acima, as crises nas operações de paz na Somália, Ruanda e Srebrenica na primeira metade da década de 1990, mesmo com casos simultâneos de sucesso como a operação em Moçambique, obrigou a ONU a modificar novamente as operações de paz. Em resposta a essas crises surge a 3ª geração de operações de paz na qual o aumento do uso da força, em operações respaldadas pelo Capítulo VII da Carta, foram a saída encontrada pela organização para evitar novas crises como aquelas ocorridas na primeira metade da década de 1990. Marco dessa nova geração foi o Relatório Brahimi cuja principal contribuição foi salientar a necessidade de adequar os meios aos objetivos elencados nos mandatos das operações de paz (KENKEL, 2013; UZIEL, 2015).

Por fim, uma quarta fase da contribuição brasileira em operações de paz pode ser verificada a partir dos anos 2000. Nesse período destaca a importantíssima participação brasileira na MINUSTAH entre 2004 e 2017 na qual o país contribuiu com cerca de 37 mil militares e manteve, durante todo o período da missão, um brasileiro como *Force Commander*. Percebe-se que há uma intensificação da participação brasileira em operações de paz nessa fase, principalmente através da MINUSTAH. No entanto, é preciso observar as decisões do governo brasileiro depois do fim dessa missão para se verificar a continuação ou não dessa fase. Talvez a característica mais importante que distingue a participação brasileira na década de 1990 com essa a partir dos anos 2000 é, como afirma Kenkel (2011), a iniciativa brasileira de colocar em prática o seu modelo de construção da paz baseado no desenvolvimento econômico e social sustentável na qual o uso da força teria papel secundário, mas ainda assim seria utilizado.

Essa quarta fase da participação brasileira defendida aqui está associada ao que Kenkel (2013) defende como sendo a 4ª Geração de operações de paz das Nações Unidas. Essa geração é caracterizada por operações de paz robustas (com uso autorizado da força) onde busca-se fomentar aspectos sociais, políticos e administrativos das sociedades objetivando impedir o

retorno dos conflitos; as operações no Timor-Leste e no Haiti exemplificariam essa geração de operações de paz da ONU (KENKEL, 2013).³

1.1 – O problema de pesquisa

Ao observar o histórico das contribuições brasileiras para operações de paz não se pode negar que existe um importante envolvimento do país com essas missões e que, desde o início da década de 1990, o Brasil vem aumentando de forma gradativa suas contribuições, mesmo que de maneira não uniforme.

É por conta desse histórico de participações brasileiras em missões de paz que muitos acadêmicos, pesquisadores e analistas se debruçam sobre essa temática buscando compreender os vínculos existentes entre o Brasil, e sua política externa, e as operações de paz das Nações Unidas. Ou seja, no âmbito da relação entre a política externa dos países contribuintes e as operações de paz propriamente ditas, busca-se compreender, especificamente, a relação que existe entre a Política Externa Brasileira (PEB) e as seguintes contribuições do país para operações de paz.

Sobre a relação entre a contribuição para missões de paz e a PEB, existe na literatura a ideia de que os tomadores de decisão em política externa no Brasil utilizam as operações como instrumentos de política externa objetivando alcançar determinadas metas no âmbito internacional (MIYAMOTO, 2008; UZIEL, 2015; NASSER, 2012; BRACEY, 2010). Essa busca por objetivos internacionais, portanto, é o que levaria o Brasil a contribuir com tropas, observadores militares, policiais e eleitorais para as mais diversas operações de paz.

Se por um lado parece ser pacífico na literatura o fato de o Itamaraty instrumentalizar a participação brasileira em operações de paz, por outro, a definição desses objetivos ainda é algo nebuloso na literatura. É possível indicar uma série de prováveis motivações que explicariam a participação brasileira em operações de paz, dentre elas estariam a oferta de ajuda humanitária, a busca por melhores relações bilaterais com os países que recebem as missões e o treinamento do exército, por exemplo; contudo, a produção acadêmica nacional defende principalmente a ideia de que a contribuição brasileira visa promover a presença do país no âmbito multilateral,

³ Kenkel (2013) advoga a favor da existência de uma quinta geração de operações de paz nas quais há uma relação entre a ONU e organismos regionais de segurança como a União Africana e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Como não se verifica esse modelo nas participações brasileiras em missões de paz, ele não foi aplicado.

nas Nações Unidas e, em especial, buscando credenciar o país enquanto candidato a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (NASSER, 2012; BRACEY, 2010; AGUILAR, 2015; HAMANN, 2015).

Ocorre que a forma como essas motivações são expostas por grande parte da literatura incorre em dois grandes problemas. O primeiro problema é que muitas das análises feitas sobre a relação entre a PEB e as operações de paz estão baseadas no caso da participação do país na MINUSTAH. Uma vez que foi a maior e mais importante contribuição brasileira para uma missão de paz, entende-se o grande número de análises e pesquisas sobre essa missão; contudo, falta na literatura análises das outras participações brasileiras em missões de paz. O efeito dessa discrepância na quantidade das análises é que se considera que as motivações presentes no Haiti seriam as mesmas para todas as demais participações brasileiras em operações de paz. Relacionado a isso, o segundo problema está justamente em acreditar que os objetivos brasileiros em contribuir para essas missões seriam sempre os mesmos, constantes, sem estarem condicionados a uma determinada conjuntura interna e externa ou inseridos na agenda de política externa dos governos nos quais ocorreram. A generalização dessas motivações para todas as operações de paz tende a considerar, de forma errônea, que operações localizadas em tempos, espaços e governos distintos sejam sempre iguais em relação ao seu processo decisório, independente da conjuntura na qual se inserem.

Faz-se necessário, portanto, considerar primeiramente que cada contribuição brasileira para missões de paz da ONU estava relacionada a determinados objetivos de política externa e inseridos em uma conjuntura interna e externa própria. Segundo, deve-se perceber que o histórico brasileiro em operações de paz é maior que apenas a MINUSTAH e é de interesse da literatura especializada assimilar as demais contribuições brasileiras.

Percebendo essas lacunas na literatura, a presente pesquisa busca compreender quais foram os objetivos de política externa que a diplomacia brasileira levou em consideração quando da autorização do envio de tropas para duas operações de paz específicas, a ONUMOZ em Moçambique e a UNAVEM III em Angola. Em outras palavras, questiona-se o que levou o Brasil a contribuir com tropas para a ONUMOZ e UNAVEM III.

Essa pergunta de pesquisa, da forma como está formulada, faz emergir três questões: a) por que é necessário compreender as motivações das ações dos Estados no âmbito internacional?; b) por que, das mais de 50 operações de paz com participação brasileira, foram

selecionadas missões em Moçambique e Angola?; c) como realizar essa análise de política externa?.

Primeiro, sobre o questionamento do porquê é necessário se compreender as motivações dos Estados para atuarem no cenário internacional. Pensando primeiramente dentro de Análise de Política Externa (APE) brasileira, ao menos nos últimos anos, discute-se muito a possibilidade de se considerar a Política Externa como uma Política Pública como qualquer outra no interior do Estado. Entende-se que no período entre o fim da Segunda Guerra Mundial até a o período da redemocratização do Brasil na década de 1980, a formulação e implementação da PEB estava restrita ao Ministério das Relações Exteriores (MRE – Itamaraty), e isso tornava a política externa pouco transparente e responsiva em relação à sociedade e seus grupos de interesse (FARIA, 2012). Contudo, a partir da redemocratização, o processo de globalização e a implementação do liberalismo econômico no país provocaram a diversificação das relações exteriores brasileiras nos mais diversos temas (educação, ciência e tecnologia, imigração, cultura etc.) o que forçou a entrada de novos atores nas questões de política externa. Essa abertura da PEB aos grupos sociais à caracterizaria como uma política pública como as outras (FARIA, 2012; PINHEIRO, MILANI, 2013).

Mesmo entendendo as dificuldades em se relacionar diretamente a PEB como Política Pública, parece razoável argumentar que mais do que incluir outros atores além do MRE nos processos de formulação e implementação da política externa (como geralmente se faz na literatura), a associação entre a PEB e Política Pública permite defender a ideia de que a política externa deve ter um maior grau de responsividade e *accountability* em relação à sociedade e isto, por sua vez, demanda saber os objetivos de sua ação internacional, ou seja, a quais objetivos se destina a utilização de determinados recursos públicos.

Mesmo com o reembolso das Nações Unidas, a contribuição brasileira para operações de paz traz custos para os cofres públicos, além de utilizar efetivos militares que poderiam estar sendo utilizados em outras situações no Brasil. O atual cenário de democracia e de abertura da política externa não permite mais que o MRE tome decisões sem prestar contas à sociedade sobre suas ações. Tomando a perspectiva de política externa como política pública e aceitando a necessidade de maior responsividade para com a sociedade, torna-se útil evidenciar os objetivos das operações de paz enquanto instrumentos de política externa.

Outra forma de compreender a importância de se estudar as motivações dos Estados durante suas ações internacionais pode ser encontrada no próprio campo de Análise de Política

Externa. De acordo com Altemani (2005), a política externa de um país pode ser considerada como um processo dinâmico no qual distintas variáveis estão envolvidas e, a depender de suas modificações, tendem a transformar a própria política externa dos Estados. De forma esquemática, o autor elenca os seguintes componentes da política externa estatal: 1) análise da realidade interna; 2) análise da realidade externa; 3) análise da compatibilização das realidades internas com as possibilidades externas; 4) Processo de tomada de decisão; 5) Implementação da decisão; 6) Ação; 7) Avaliação da Política Externa (ALTEMANI, 2005, p. 14). Vale ressaltar que, na conceitualização do autor, “A decisão corresponde a um desejo, intenção e é decorrente de um processo de identificação do problema, produção de alternativas, definição e implementação, enquanto a ação reflete o comportamento prático, podendo obter um resultado diferenciado do que tinha sido proposto.” (ALTEMANI, 2005, p. 14). Pode-se afirmar que o envio de tropas para a Moçambique e Angola são a ação prática da política externa. A presente pesquisa está voltada para o componente da ‘decisão’, ou seja, busca compreender como o governo Itamar Franco concebia sua realidade interna e externa e por que, ao considerar as alternativas de ação, utilizou especificamente as operações de paz como instrumento para alcançar determinados desejos, objetivos internacionais. É inerente, portanto, à própria área de Análise de Política Externa a ânsia por se conhecer os objetivos por detrás das ações externas dos Estados.

Em relação à segunda questão, é preciso focalizar no objeto dessa análise: as operações de paz com participação brasileira. Como visto no histórico apresentado anteriormente, existem cerca de 50 operações nas quais há algum tipo de contribuição do Brasil, seja com observadores militares e/ou policiais ou com envio de tropas.

Como será mais bem explicado no segundo capítulo, a presente pesquisa entende que cada contribuição de um país, seja com tropas ou policiais, compreende um caso único, sendo afetado pelo ambiente interno e externo do período no qual ocorreu e pelos objetivos do governo que autorizou o envio das tropas. Nesse sentido, optou-se por realizar um estudo de caso, pois “o pressuposto é que o estudo intenso de um fenômeno complexo, segundo diferentes perspectivas, é capaz de revelar planos estruturais que também podem ser encontrados em outros casos” (ALMEIDA, 2016, p.60). O estudo de caso, compreendido como uma estratégia de pesquisa que comporta diversas metodologias (ALMEIDA, 2016), é aqui considerada como a melhor técnica para a presente pesquisa. Assim, busca-se compreender as motivações de política externa por detrás da contribuição para determinadas missões de paz com contribuição brasileira.

Seguindo essa lógica, optou-se por selecionar duas operações de paz com contribuições brasileiras: a ONUMOZ (1992-1994) e a UNAVEM III (1995-1997). Essas duas operações foram selecionadas por serem consideradas **casos críticos**, tanto em relação ao histórico brasileiro em operações de paz quanto por aspectos práticos da pesquisa empírica.

O primeiro fator de seleção para os casos foi seu grau de importância. Das 50 operações de paz nas quais houve algum tipo de contribuição brasileira, em apenas oito o Brasil se fez presente com uso de tropas. Essas operações se destacam das demais por conta da complexidade e maior esforço necessário por parte do governo para serem efetivadas, pois, diferentemente do envio de observadores militares e/ou civis, o envio de tropas para uma operação de paz demanda autorização do Congresso Nacional e dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Assim, há todo um esforço político envolvido nesse envio, assim como a necessidade de verba governamental, logística, tropas treinadas e disponíveis, além do esforço internacional inerente (UZIEL, 2015). Dessa forma, o esforço maior do governo para que esse tipo de operação se concretize revela um maior grau de comprometimento e, por conseguinte, de interesse político dos tomadores de decisão para que o Brasil participe dessas operações. Assim, optou-se por analisar operações com envio de tropas.

Dessas oito operações com tropas, duas estão localizadas na primeira fase de participação brasileira em missões de paz, a UNEF I e a ONUC. Essas operações estão inseridas em um contexto muito específico de fortalecimento das Nações Unidas e de seu aparato de segurança coletiva. De acordo com Uziel (2015), a participação brasileira nesses casos buscava reforçar a própria ONU e seus instrumentos de segurança internacional, sem que houvesse maiores objetivos em relação a elas. Além disso, entende-se que, para um melhor entendimento do atual momento da participação brasileira em missões de paz é relevante que o caso analisado seja mais recente, sujeito a circunstâncias próprias do período pós-Guerra Fria, assim como do período pós-redemocratização e suas consequências para a PEB. Por esses motivos, não se optou por essas operações.

Uma vez que um fatores importantes para a compreensão das motivações estatais é a conjuntura interna e externa do período, entende-se que seja necessário um distanciamento histórico mínimo para que se possa ser mais bem analisada a conjuntura dessa contribuição. Por conta disso, parece razoável não ser utilizada a participação na UNIFIL, contribuição iniciada em 2011 e ainda em andamento.

Restariam, dessa maneira, as duas operações realizadas no Timor-Leste – UNTAET e UNMISET –, a MINUSTAH e as operações em Moçambique e Angola. Em relação às operações no Timor-Leste, prejudicam sua escolha o fato de não ter havido envio de tropas das Forças Armadas para essas operações, mas sim, policiais militares. Uma vez que as Forças Armadas são um importante ator na tomada de decisão em operações de paz, essa característica prejudicaria a análise. Segundo, pode-se argumentar que o envolvimento brasileiro na questão timorense se deu mais na questão política dentro das Nações Unidas do que pela participação nas operações de paz (FONTOURA, 2011).

Outro fator importante que favorece a escolha das operações em Moçambique e Angola em detrimento das duas operações no Timor-Leste e no Haiti é a disponibilidade de dados. Como se sabe, o acervo documental do MRE está dividido em cinco categorias, cada uma com um período de restrição ao acesso: ultrassecreto – 30 anos; secreto – 20 anos; confidencial – 10 anos; reservado – 5 anos; e ostensivos – sem restrição (PENNA FILHO, 1999). Dessa forma, não se poderia acessar os documentos ultrassecretos e secretos relacionados às operações no Timor-Leste e Haiti, que ocorreram entre 1999 e 2004. No caso das operações em Moçambique e Angola (1994-1997) o acesso à documentação está disponível. Dessa forma, a ONUMOZ e a UNAVEM III se sobressaem dentre as demais operações.

Não obstante as questões práticas elencadas acima, vale salientar a importância das operações em Moçambique e Angola para o processo de retomada da participação brasileira em operações de paz do final da década de 1980, corroborando com a noção de casos críticos. Nesse sentido, a ONUMOZ representou o primeiro envio de tropas para uma operação após o período de distanciamento brasileiro do CSNU e das missões de paz. No mesmo ano (1994) da aprovação da contribuição à ONUMOZ, aprovou-se o envio de tropas à Angola com UNAVEM III. Essa característica também favorece a análise pois ambas operações foram autorizadas no final do governo Itamar Franco, isto é, sob o mesmo paradigma de política externa. Ainda sobre a UNAVEM III, no período o Brasil se tornou o maior contribuinte individual a uma única operação de paz e o quarto maior contribuinte no cômputo geral das Nações Unidas (FONTOURA, 2011; UZIEL, 2015). Interessante apontar também que, mesmo sendo evidente a importância da participação brasileira nessas duas operações para seu histórico de contribuições para operações de paz, são raros os trabalhos que se debruçam sobre essas operações. Nesse sentido, a presente pesquisa busca preencher uma lacuna na literatura ao buscar compreender o pensamento da diplomacia brasileira ao enviar tropas para a ONUMOZ e UNAVEM III.

1.2 – Compreendendo as etapas da pesquisa

A primeira dificuldade para se estabelecer as motivações dos Estados em contribuir para operações de paz das Nações Unidas é que essa informação não é clara e a literatura diverge muito em relação aos motivos. Assim, antes de focalizar especificamente no caso da ONUMOZ e da UNAVEM III, a pesquisa precisa dar um passo anterior e compreender quais as possíveis motivações que levam os Estados a contribuir para operações de manutenção de paz da ONU.

Nesse sentido, o Capítulo 2 dessa dissertação traz uma Revisão Bibliográfica acerca de como a literatura internacional e brasileira entende as motivações, objetivos e interesses dos Estados, e do Brasil em particular, em participar de operações de paz. O objetivo desse capítulo é selecionar o melhor modelo explicativo para se compreender esses objetivos. São analisadas proposições acerca da teoria realista e liberal das Relações Internacionais, assim como as explicações que a Análise de Política Externa (APE) traz acerca do entendimento do processo de tomada de decisão.

A conclusão que se chega nesse capítulo é que, uma vez que o processo de tomada de decisão brasileiro para contribuir em operações de paz ocorre de forma *ad hoc* (BELLAMY, WILLIAMS, 2013; AGUILAR, 2015; KENKEL, 2013), não é possível determinar interesses gerais que expliquem essa contribuição. A saída é considerar cada processo decisório como único, devendo ser analisado de forma particular. Dessa forma, para se compreender as motivações e objetivos do Brasil em contribuir para a ONUMOZ e UNAVEM III faz-se mister considerar o contexto da Política Externa Brasileira no período da decisão assim como analisar o processo decisório específico da autorização.

Por conta disso, o Capítulo 3 traz uma caracterização da PEB, ou seja, como é formada, suas linhas de continuidade e ruptura para, só então, adentrar especificamente no governo Itamar Franco, governo no qual as duas operações aqui analisadas foram aprovadas. Nessa perspectiva, será discutida a presença de princípios na PEB (autonomia, desenvolvimento e projeção internacional) e como eles norteiam a política externa nacional. Em seguida, discute-se a noção dos paradigmas, entendidos aqui como linhas de política externa específicas de determinadas conjunturas e governos que, sem romper com os princípios norteadores da PEB, guiam as ações internacionais de cada período. A partir desse arcabouço, é feita uma descrição do que foi o governo Fernando Collor de Mello, governo anterior ao de Itamar, sua política externa e, principalmente, a conjuntura interna e externa no início dos anos 1990. Só então parte-se para a análise da política externa do Governo Itamar Franco para compreender como a

conjuntura internacional e nacional afetou esse governo e quais objetivos internacionais ele almejava. Uma vez que estamos tratando de operações de paz das Nações Unidas em dois países africanos de língua oficial portuguesa, torna-se importante notar as posições do Governo Itamar Franco frente ao multilateralismo, às Nações Unidas, as relações bilaterais com a África e com os países de língua portuguesa.

Tendo esse contexto em mente, o Capítulo 4 procura adentrar no processo decisório que levou à autorização do envio de tropas para essas duas missões para em seguida analisar os objetivos e motivações específicos da PEB em relação à participação na ONUMOZ e UNAVEM III; importante explicitar que busca-se demonstrar também como a contribuição para missões de paz foi selecionado como instrumento útil na consecução desses objetivos. Nesse intuito, foram analisados, como material empírico primário, as Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional sobre o envio de tropas para essas operações e, principalmente, os documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty no qual foi analisada a documentação trocada entre o Itamaraty e as embaixadas brasileiras em Maputo e Luanda assim como com a Missão Permanente do Brasil nas Nações Unidas, no período entre 1992 e 1994, no intuito de encontrar interesses específicos em relação a essas contribuições⁴. Em relação aos interesses específicos brasileiros em relação às operações de paz aqui analisadas, o Capítulo 4 traz uma primeira subseção que focaliza no âmbito multilateral das Nações Unidas demonstrando como a conjuntura da época favorecia a participação brasileira em operações de paz. E na segunda subseção, por sua vez, focaliza na relação bilateral com Moçambique e Angola, evidenciando como interesses políticos e econômicos estavam em disputa e poderiam ser fomentados através dessa contribuição brasileira.

Por fim, na conclusão, busca-se primeiramente retomar as etapas da presente pesquisa evidenciando a necessidade de uma visão panorâmica da questão para a compreensão do que levou o Estado brasileiro a participar dessas missões. É importante salientar a dificuldade em estabelecer os objetivos do Brasil em contribuir para uma operação de paz; diferentemente de uma Política Pública de âmbito interno, o caso da contribuição para missões de paz evidencia a dificuldade em se estabelecer esses objetivos pois estes estão dispersos em diversos documentos e espaços burocráticos e, mesmo quando existe um documento, como a Mensagem

⁴ Os documentos analisados foram desclassificados sob os Artigos 24 e 29 da Lei 12.527/11 e dos Artigos 35 e 72 do Decreto 7.724/12.

Presidencial ao Congresso, este oculta uma série de outras motivações que apenas a análise atenciosa e ampla pode revelar.

Percebe-se que, de acordo com a forma pela qual a presente pesquisa foi estruturada, ela pode ser definida como uma inferência descritiva indutiva (KING, KEOHANE, VERBA, 1994) ou seja, a partir do modelo teórico estabelecido a partir da revisão bibliográfica feita no Capítulo 2, será feita uma grande descrição da conjuntura e dos processos presentes durante a tomada de decisão do envio de tropas para a ONUMOZ e UNAVEM III para, dessa forma, ser possível realizar inferências acerca do porquê da utilização das operações de paz enquanto instrumento para consecução de objetivos de política externa brasileira.

É possível afirmar que a forma como a presente pesquisa foi desenhada lhe confere relevância por diversas questões. Em relação aos tomadores de decisão e do debate público, a pesquisa pode contribuir para o processo decisório uma vez que fornece apontamentos sobre os objetivos que o Brasil teve em relação às operações de paz. Não obstante, é no âmbito acadêmico que a presente pesquisa tende a ter maior importância. Ao selecionar os casos da ONUMOZ e UNAVEM III, esse trabalho busca elucidar o processo decisório de duas importantes operações do histórico brasileiro, mas que não receberam a mesma atenção quanto à MINUSTAH, por exemplo. Por fim, ao entender que a compreensão dos interesses brasileiros demanda uma análise da conjuntura e do processo decisório, a pesquisa inova, rompendo com uma perspectiva que assume que o país mantém um mesmo tipo de interesse e área de preferencial de atuação independente das mudanças conjunturais, das necessidades próprias de cada momento histórico e das visões de mundo dos governantes.

2 - Compreendendo a motivação dos Estados em contribuir para operações de paz

2.1 – As operações de paz das Nações Unidas

No dia 24 de outubro de 1945, quando a Carta das Nações Unidas passou a vigorar no Sistema Internacional, não só se criava a mais importante organização internacional até aquele momento, a ONU, como também eram introduzidas as bases, regras e parâmetros que fundamentariam o mais novo sistema de segurança coletiva internacional (PATRIOTA, 2010; UZIEL, 2015).

Após o exemplo fracassado do sistema de segurança coletiva implementado pela Liga das Nações após a 1ª Guerra Mundial, cabia aos vencedores da 2ª Guerra Mundial (1939-1945) estabelecer um sistema efetivo que conseguisse alcançar a paz e segurança internacionais. O que ficou claro com a experiência da Liga, algo que já vinha sendo discutido desde a Conferência de *Dumbarton Oaks* (1944), era que nova organização deveria contar com algum tipo de forças armadas permanentes e que a tomada de decisão em questões de segurança deveria ocorrer em um grupo fechado com direito a veto: o *Executive Council* da extinta Liga das Nações que se tornou o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), mas com poderes mais efetivos, claramente uma tentativa de evitar a inatividade que o modelo de consenso geral trouxe para a Liga das Nações (PATRIOTA, 2010).

A nova organização que se formava constituía-se, portanto, em um sistema de segurança coletiva por três razões. A primeira é por ter a paz e a segurança internacional como principal objetivo de sua existência, sendo que a guerra foi tida como ilegal, com exceção da autodefesa, característica que fica clara já no preâmbulo e no Capítulo I da Carta. A segunda característica é a universalidade da Organização que está baseada pelo princípio da igualdade soberana dos Estados; artigo segundo do Capítulo I. A terceira e última característica que configura a ONU como uma instituição de segurança coletiva é que as decisões acerca dos conflitos são tomadas por órgãos coletivos, representativos e anteriormente constituídos, seja o CSNU ou em casos específicos a própria Assembleia Geral das Nações Unidas (UZIEL, 2015, p. 35-36).

Percebe-se que o estabelecimento da ONU cria uma série de regras e princípios (restrição à guerra e uso da força, a promoção dos meios pacíficos de resolução de controvérsias e o estabelecimento de uma autoridade coletiva para assuntos de paz e segurança - o CSNU) que ao mesmo tempo que protegem seus Estados membros de possíveis ameaças externas,

também cria regras de conduta entre esses mesmos Estados, o que evidencia a caracterização desse sistema como de segurança coletiva e não apenas de autodefesa coletiva (UZIEL, 2015).

A Carta, além de estabelecer os princípios e regras desse novo sistema, também determinou os mecanismos que a nova organização e seu principal organismo para questões de paz e segurança, o CSNU, teriam em mãos para a execução da proteção da paz internacional. Estes estão elencados nos Capítulos VI e VII da Carta.

O Capítulo VI da Carta elenca as medidas de solução pacífica de controvérsias. Dessa forma, em uma situação de controvérsia entre Estados, a primeira forma de dirimir as disputas seria através de “negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a organismos ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha” (ONU, 1945). Esses mecanismos estão à disposição do CSNU que, a qualquer momento, pode inclusive determinar quais deles devem ser utilizados caso a controvérsia persista.

Não obstante os mecanismos apontados pelo Capítulo VI, e em concordância com que já vinha sendo discutido desde *Dumbarton Oaks*, era claro que, ao menos para os cinco membros permanentes do CSNU (Estados Unidos, Reino Unido, França, União Soviética e China), a organização deveria contar com meios coercitivos para a promoção da paz internacional. Esses meios estão dispostos no Capítulo VII da Carta, em especial nos artigos 41 e 42. Nesse sentido, uma vez que o CSNU reconheça a existência de “qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão” (ONU, 1945), este estaria autorizado pelo artigo 41 a impor, sem o uso de forças armadas, a “interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.” (ONU, 1945). Caso considere as medidas apontadas no artigo 41 como inadequadas, o CSNU estaria autorizado, agora pelo artigo 42, a também utilizar forças terrestres, navais e aéreas em qualquer tipo de ação que julgar necessária para o estabelecimento da paz e o cessar dos conflitos.

Interessante notar que não há necessidade de consentimento das partes beligerantes para a aplicação das medidas autorizadas pelo Conselho de Segurança, inclusive sobrepujando o princípio de não-intervenção tão caro ao sistema internacional (PATRIOTA, 2010). Após o entendimento do funcionamento dos Capítulos VI e VII da Carta é possível concluir que:

Em linguagem onusiana, o Capítulo VII chega a ser sinônimo de segurança coletiva. O Capítulo VII da Carta da ONU atribui ao Conselho de Segurança o monopólio sobre a autorização da coerção militar e não militar, excetuado o

direito individual ou coletivo à legítima defesa previsto pelo Artigo 51. (PATRIOTA, 2010, p. 25)

Por mais que a Carta das Nações Unidas claramente estabelecesse os princípios e mecanismos para a promoção da paz e segurança internacional, quando posta na prática ela não funcionou da forma esperada. Nesse sentido, dois pontos parecem fundamentais: a) o fracasso das tratativas a respeito da criação de um Exército Internacional controlado pelo CSNU, de acordo com os artigos 43, 45 e 47; e b) o paulatino engessamento do CSNU por conta das rivalidades entre Estados Unidos e União Soviética no período da Guerra Fria. Com o não estabelecimento desse braço armado, que seria utilizado em casos de emergência, o CSNU perdeu a capacidade de prontamente resolver conflitos, estando dependente da colaboração individual dos Estados. Por outro lado, o sistema de vetos dos cinco permanentes passou a mitigar a capacidade do Conselho de agir nos conflitos internacionais, com Estados Unidos e União Soviética vetando reciprocamente intervenções em suas áreas de influência. A gravidade da situação foi tamanha durante a Guerra Fria que o CSNU apenas autorizou intervenções militares na Coreia (período no qual a União Soviética havia se retirado do Conselho), no Congo-Kinshasa e sanções econômicas na África do Sul e Rodésia do Sul (atual Zimbábue) por conta dos regimes de segregação racial (PATRIOTA, 2010).

Dada a incapacidade dos instrumentos previstos na Carta das Nações Unidas, principalmente o CSNU, em encontrarem soluções para os conflitos internacionais que surgiam, a ONU teve que criar saídas criativas para solucionar o problema. A principal delas foi o aprimoramento das operações de manutenção da paz⁵ como instrumento de promoção da paz e segurança internacional. Já no início da ONU, foram criadas três operações de paz: a UNSCOB (Comitê Especial das Nações Unidas para os Balcãs – 1947-1951), UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization* – 1947) no Oriente Médio e a UNMOGIP (*United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* – 1949), com características de cunho político e composta apenas por observadores.

Contudo, é com a Crise de Suez em 1956 no Egito que as operações de paz ganham força e destaque. Após o Presidente Nasser nacionalizar o Canal de Suez em 1956, forças francesas, britânicas e israelenses invadiram o território egípcio na tentativa de retomar o controle do canal. Por conta da paralisação do CSNU graças aos vetos de França e Reino Unido

⁵ Entende-se que existe uma disputa política e acadêmica entre os termos operações de paz, operações de manutenção da paz, missões de paz, entre outras (UZIEL, 2015). Contudo, entendendo que esse debate foge ao escopo da presente pesquisa os termos serão utilizados sem distinção.

a qualquer ação da ONU no conflito, a Assembleia Geral, através da prerrogativa da Resolução 377 (V) (*Uniting for Peace*) que concede à Assembleia a prerrogativa de tomar ações coercitivas em caso de paralisação do CSNU, criou uma força internacional subordinada às Nações Unidas, a *United Nations Emergency Force I* – UNEF I, para verificar o estabelecimento do cessar-fogo assinado em novembro daquele ano (UZIEL, 2015). Diferentemente das operações anteriores, a UNEF I foi a primeira operação de manutenção da paz a contar com tropas (KENKEL, 2013).

O sucesso da UNEF I durante os seus dez anos de atuação (1957-1967) a transformou em um modelo para as operações de paz, consolidando suas características como regras gerais para todas as demais operações. Assim, a adoção do consentimento entre as partes beligerantes, a imparcialidade e a restrição ao uso da força apenas para autodefesa tornaram-se princípios fundamentais para as operações de paz a partir de então (CARDOSO, 1998; FONTOURA, 2005; UZIEL, 2015). Além disso, a composição das operações por diversos países, sem participação dos cinco permanentes, também passou a ser praxe nas missões (LANNES, 1998).

Observando a criação das operações de paz e comparando-as com as medidas estipuladas pela Carta das Nações Unidas em seus Capítulos VI e VII, é possível perceber que elas não fazem parte dos mecanismos pré-estabelecidos pela ONU. A saída encontrada pelo então Secretário-Geral Dag Hammarskjöld foi enquadrá-las em um fictício “Capítulo VI e Meio”; isso porque, como explica Patriota (2010), mesmo possuindo um componente militar, o respeito à soberania estatal e o caráter não coercitivo da missão não as enquadrariam no Capítulo VII da Carta. Dessa maneira, driblando as dificuldades apresentadas pela conjuntura do Sistema Internacional no período da Guerra Fria assim como as consequências inesperadas que o sistema de vetos no CSNU gerou, a criação das operações veio preencher uma lacuna no modelo de segurança coletiva onusiano tornando-as o instrumento mais visível das Nações Unidas na promoção da paz e segurança internacional (UZIEL, 2015; FONTOURA, 2005; KENKEL, 2013). Compreendendo a importância das Operações de Manutenção da Paz para o sistema de segurança coletiva da ONU é possível defini-las, portanto, como:

operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de quem recebem mandatos e a quem se reportam periodicamente, que são financiadas por contribuições de todos os membros das Nações Unidas e estão sob comando e controle do Secretário-Geral e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO); englobam militares, policiais e civis e, no terreno visam a controlar ou resolver conflitos,

respeitando os princípios da imparcialidade, consentimento das partes e uso da força somente em legítima defesa. (UZIEL, 2015, p. 31)

2.2 – As motivações estatais para contribuir em operações de paz

Como visto acima, a estrutura da ONU assim como exposta na Carta de São Francisco não prevê a existência das operações de manutenção da paz; contudo, as necessidades impostas pela Guerra Fria obrigaram a organização a encontrar uma saída criativa para solucionar os problemas de paz e segurança internacionais no período. Ocorre que, dado o fracasso na formação de um exército sob comando da ONU, como prevê a carta, as ações militares autorizadas pelo CSNU através das operações de paz dependem da contribuição voluntária de países membros da organização.

É esse carácter voluntário das contribuições que, em grande parte, atrai o interesse dos pesquisadores para se compreender o porquê de os Estados contribuírem com civis, observadores e tropas para operações de paz ao redor do globo e em situações muitas vezes perigosas para esses contingentes. Por mais que a Carta das Nações Unidas indique que todos os países-membros da ONU devem contribuir na promoção da paz e segurança internacional, a contribuição para operações de paz não é obrigatória, mas sim voluntária, ou seja, os países são convidados a enviarem tropas ou observadores para operações de paz ao redor do mundo. Isso significa que sem a ação voluntária dos países em contribuir, não existe operações de paz (NEACK, 1995). Uma vez que, como dito anteriormente, as operações de paz se tornaram o mais importante mecanismo na promoção da paz e segurança das Nações Unidas, tendo aumentado de importância principalmente a partir da década de 1990, compreender o que leva os Estados a contribuir para as operações de paz é entender a própria existência desse mecanismo de segurança coletiva (NEACK, 1995; KATHMAN, MELIN, 2017).

O objetivo da presente seção é verificar na literatura as principais correntes que explicam as motivações e objetivos dos Estados em geral, e do Brasil especificamente, para contribuírem com tropas e observadores para operações de paz da ONU. O que se busca é, através dessa revisão da literatura, identificar o melhor modelo explicativo para as motivações brasileiras em participar de operações de paz. Nessa análise, será avaliada a capacidade dessas explicações de serem aplicadas no caso brasileiro, mais especificamente nas operações de paz realizadas em Moçambique e Angola durante a década de 1990.

Nesse intuito, a seção se divide em três grandes partes.

Primeiramente, partindo de uma perspectiva sistêmica das Relações Internacionais é discutido como as correntes liberal e realista compreendem a contribuição estatal para operações de paz. Em seguida, através de uma perspectiva mais relacionada à área de Análise de Política Externa, considera-se diferentes fatores não-sistêmicos, ou seja, abordagens relacionadas ao processo decisório de política externa, que podem contribuir no entendimento dessas motivações. Nesse âmbito são discutidas a ação das burocracias, opinião pública e mídia, perfil da liderança e papel do parlamento.

Por fim, a última seção procura concatenar as informações adquiridas ao longo do capítulo evidenciando seus aspectos positivos e negativos. O objetivo, por fim, é determinar quais dessas explicações podem ser melhor aplicadas nos casos selecionados na presente dissertação. Espera-se encontrar na literatura argumentos que possam auxiliar na escolha de um modelo explicativo que auxilie na compreensão das motivações brasileiras em contribuir para a ONUMOZ e UNAVEM III.

2.2.1 – As correntes no nível sistêmico

2.2.1.1 - A corrente liberal

A corrente liberal e a corrente realista dividem as proposições e ideias que buscam explicar as motivações dos países em participar de operações de paz através de uma perspectiva sistêmica das relações internacionais. Laura Neack (1995) afirma que a corrente liberal, ou de acordo com a autora a ‘corrente idealista’, crê que o envolvimento dos Estados em operações de paz transcende seus interesses nacionais, e pode inclusive chocar-se com eles. A participação nessas missões decorreria de uma obrigação inerente dos Estados em proteger a paz e a segurança internacionais assim como de proteger as normas e os valores internacionais (NEACK, 1995, p. 183). Os principais apontamentos levantados por essa corrente liberal podem ser divididas em dois grandes grupos: 1) promoção de valores e normas internacionais; e 2) interesse humanitário em participar de operações de paz.

2.2.1.1.1 – Os valores internacionais na corrente liberal

Em relação aos valores internacionais, estes estão relacionados à promoção da paz e segurança internacional, assim como de outros princípios caros ao sistema internacional como a soberania e não-intervenção, por exemplo. Assim, a busca pela paz levaria os Estados a participarem de operações de paz.

Uma das possíveis formas de se compreender os valores internacionais como motivação dos Estados em participar de operações de paz é através da ideia de bens públicos puros. Como explicam Bobrow e Boyer (1997), bens públicos puros são aqueles cujo consumo por um indivíduo não interfere no consumo dos demais e cujo acesso é permitido a todos sem restrição (BOBROW, BOYER, 1997, p. 725). A partir desse conceito, os autores argumentam que vários órgãos que lidam com Operações de Paz creem na ideia de que essas missões são provedoras de bens públicos puros como a paz, o fim dos conflitos e a criação de um ambiente internacional mais propenso à negociação e à diplomacia. Nesse sentido, aqueles que associam a paz internacional à um bem público puro entendem que a motivação maior dos contribuintes é a criação desse ambiente mais estável e benéfico a todos.

Contudo, Neack (1995, p. 188) critica a corrente liberal ao afirmar que os valores internacionais utilizados para explicar a contribuição estatal para operações de paz não moldam todas as ações dos Estados no âmbito internacional sendo, na realidade, conflitantes com outras ações desses países. Se os países, inclusive as potências médias tão relevantes para as operações de paz, estivessem comprometidas com a paz mundial e o fim dos conflitos armados no mundo, estes não seriam também grandes vendedores de armas para regiões de conflitos, demonstrando o quão incoerente é um país comprometido com a paz internacional ser também um grande vendedor de armamentos (NEACK, 1995).

Neack (1995) aponta outras duas incoerências empíricas do modelo de valores liberais. Primeiramente, se existisse uma preocupação legítima com a paz mundial não seriam observados diversos casos onde as tropas em uma missão de paz continuam a receber ordens de seus superiores nacionais e não dos chefes da missão da ONU. Por fim, Neack (1995) questiona o quanto os valores internacionais podem realmente sobrepujar o poder dos interesses nacionais das grandes potências no que se refere a autorização do emprego de operações de paz em suas áreas de influência.

Outra importante vertente dos valores liberais aponta que regimes democráticos teriam maior propensão de participarem de operações de paz. Essa vertente, acompanhando as proposições da teoria da paz democrática, defende que países democráticos teriam maior propensão a fazerem parte de organismos internacionais e de construir um sistema internacional mais pacífico e, conseqüentemente, participarem de operações de paz (SOTOMAYOR, 2010; BELLAMY, WILLIAMS, 2013). Contudo, Sotomayor (2010) aponta que essa corrente está cada vez mais distante da realidade pois ao mesmo tempo que as

democracias consolidadas da Europa, América do Norte e Oceania se distanciam cada vez mais das operações de paz, países com regimes ditatoriais e autoritários do mundo subdesenvolvido se tornaram os principais contribuintes de tropas para operações de paz nos últimos anos.

Vale salientar que os valores e normas internacionais também podem constranger os países contribuinte. Mullenbach (2005) aponta que quando existe no sistema internacional uma norma de não intervenção nos assuntos internos de um Estado, isto é, o completo respeito à soberania dos Estados em seus assuntos internos, a ocorrência de operações de paz é menor. Contudo, o próprio autor afirma que o período pós-Guerra Fria apresenta um processo de relativização do conceito de soberania estatal. Essa relativização da norma internacional vem paulatinamente permitindo que um maior número de operações de paz seja autorizado pelo CSNU, possibilitando a participação de mais países (MULLENBACH, 2005, p. 538).

Por fim, os Estados podem buscar através da participação em operações de paz modificar ou influenciar os valores e normas internacionais. Como afirma Nasser (2012) um dos interesses brasileiros em participar de operações de paz é poder, através do aumento de sua projeção internacional, influenciar na formulação das normas e organismos internacionais. De acordo com o autor, “Na ótica brasileira, influência é poder e a tradução do poder é influência (NASSER, 2012, p. 225).

2.2.1.1.2 – O interesse humanitário na corrente liberal

Relacionado com a ideia de que valores importam está a ideia de que a necessidade de ajuda humanitária possa ser a causa dos países se sentirem impelidos a enviarem tropas, observadores e financiarem operações de paz.

De acordo com Rost e Greig (2011), uma das forças que influenciam os países a participarem de operações de paz em guerra civis é a necessidade humanitária do conflito, isto é, quanto maior o sofrimento humano em determinado conflito maior a chance de os países contribuírem para operações de paz. Trabalhando com o conceito de emergência humanitária (genocídio, politicídio, fluxos intensos de refugiados, casos com elevado grau de sofrimento humano), os autores afirmam que nesse tipo de situação tanto países vizinhos quanto distantes podem sentir-se obrigados a participar de operações de paz. Se por um lado os países vizinhos têm um interesse direto em resolver a crise para impedir que esse sofrimento atinja seu território, por outro, países distantes podem sofrer pressões internas e internacionais para que forneçam ajuda.

Em relação a esse último apontamento, Bove e Elia (2011) e Rost e Greig (2011) apontam a importância das pressões da mídia e dos grupos de pressão para que países distantes contribuam para operações de paz. No caso da mídia, o ‘efeito CNN’ tem capacidade de modificar ações de política externa dos governos por conta da força que as imagens dos conflitos e do consequente sofrimento humanitário tem na opinião pública, o que pode gerar pressão sobre os tomadores de decisão. Esse tipo de preocupação humanitária está intrinsecamente relacionado com uma mudança de interpretação dos conceitos de soberania estatal sobre assuntos internos e o aumento da importância dos direitos humanos no âmbito internacional. Em suma, países que contribuem para operações de paz motivados por questões de urgência humanitária creem que a ação militar é a única forma, ao menos no caso específico, de se resolver uma situação de crise humanitária (ROST, GREIG, 2011, p. 174-75).

Dentro da literatura brasileira sobre o assunto, essa temática pode ser relacionada ao conceito de ‘diplomacia solidária’ definida por Seitenfus (2006) como uma ação coletiva regida pela ONU “feita por terceiros Estados intervenientes num conflito interno ou internacional, desprovidos de motivações decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência (SEITENFUS, 2006, p. 8 – grifo nosso).

O conceito de ‘diplomacia solidária’ passou a ser largamente utilizada na literatura a partir de 2004 com o início da participação brasileira na MINUSTAH (AGUILAR, 2015). Como afirma o próprio Seitenfus (2006), no caso haitiano não havia interesses materiais ou estratégicos brasileiros em relação ao país caribenho, muito menos pressão interna para que o Brasil desse fim ao sofrimento da população haitiana. O que houve foi uma ação própria do governo brasileiro em querer ajudar um país que sofria com graves crises sociais e políticas.

Nasser (2012), por sua vez, ao descrever o conceito de ‘solidariedade ativa’ (muitíssimo similar ao conceito anterior) afirma que ações internacionais brasileiras nesse período não estão deslocadas dos interesses pragmáticos brasileiros em fomentar o multilateralismo e as relações bilaterais dos países. Na realidade, segundo o autor, essas motivações pragmáticas do Brasil estão associadas a uma ideia de responsabilidade brasileira em fornecer ajuda internacional para povos e países necessitados.

Como visto acima, parece claro que os conceitos de ‘diplomacia solidária’ ou ‘solidariedade ativa’ da diplomacia brasileira estão relacionados a um período específico, a partir de 2004 com a MINUSTAH, o que de certa forma excluiria sua utilização para os casos analisados na presente dissertação. Não obstante, Verenhitch (2008, apud Gonçalves, 2013)

evidencia que a ideia de ‘diplomacia solidária’ estaria inserida na própria Constituição de 1988 onde se afirma que as relações do Brasil com o exterior seriam pautadas pela “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. Nesse sentido, a ideia central da ‘diplomacia solidária’ já existiria desde o fim da década de 1980 como um valor moral, que se por um lado influenciava as posições brasileiras em política externa, por outro só viria a ser explorado na prática com a MINUSTAH (VERENHINTACH, 2008, apud GONÇALVES, 2013). Essa interpretação, de certa forma, permite o questionamento se as participações brasileiras nas operações na década de 1990, como aquelas em Moçambique e Angola, já não estariam sendo influenciadas por uma ação solidária e altruísta do país frente a uma necessidade humanitária.

2.2.1.2 – A corrente realista

A outra corrente da perspectiva sistêmica é a corrente realista. Como explica Laura Neack (1995), a base da explicação realista sobre as motivações dos Estados em participarem de operações de paz é que os Estados “*do whatever they can, to protect and preserve their national interest*” (NEACK, 1995, p. 184).

Os Estados que contribuem para operações de paz almejavam, nesse sentido, a perpetuação e proteção do *status quo* internacional, isto é, o seu interesse nacional está intrinsecamente relacionado com a continuação do *status quo* vigente. As potências médias teriam grande importância nesse pensamento pois, uma vez que foi nesse sistema que elas conseguiram alcançar uma posição de relativo destaque, elas teriam grande interesse em querer mantê-lo (NEACK, 1995). A participação em operações de paz seria o meio encontrado pelas potências médias para ter maior autoridade e respeito nas questões de segurança internacional mesmo sem ter os recursos e poder das grandes potências (SOTOMAYOR, 2010, p. 169).

A relação entre potências médias e as operações de paz pode também abarcar as potências emergentes. Como afirma Neack (1995), potências médias não-ocidentais como Brasil e Índia, assim como países menores e pobres, na visão realista, também participariam de operações de paz visando a manutenção do *status quo*, mesmo que ele não responda a todos os seus interesses. Percebendo a impossibilidade de modificar todo o sistema a seu favor, esses países procuram inserir-se dentro do próprio sistema para alcançar seus interesses e com isso melhorar sua posição. Assim, “*participation in UN peace-keeping can derive from an interest*

in protecting the international system and the participant states current or desired position in that system” (NEACK, 1995, p. 184).

Partindo dessa concepção realista, é possível dividir dois grandes grupos de motivações: o primeiro grupo trata das motivações relacionadas à busca por maior inserção internacional dos países através das operações de paz no qual destacam-se a busca por *status* internacional e maior inserção nos mecanismos de paz e segurança internacionais; o segundo grupo trata dos interesses materiais dos Estados, isto é, interesses geoestratégicos e de acesso a mercados através da melhoria das relações bilaterais com países e regiões que recebem as operações.

2.2.1.2.1 – A inserção internacional na corrente realista

Como já visto acima, um dos objetivos dos países em participar de operações de paz seria a manutenção do *status quo* internacional e, principalmente, a proteção ou ascensão da posição desses países dentro desse sistema (NEACK, 1995; SOTOMAYOR, 2010). Quando essa inserção ocorre através das operações de paz, ela está intrinsecamente relacionada com as questões de paz e segurança internacional. Assim, ao contribuir para operações de paz, os países buscam ter mais voz e influência nos organismos que tratam sobre o tema, como o CSNU.

Em relação ao CSNU, tanto a literatura mais geral quanto a literatura brasileira, apontam que a busca de alguns países, inclusive o Brasil, em se tornar um membro permanente do conselho é um dos objetivos principais para a participação nessas missões.

Bove e Elia (2011), levantam a possibilidade de que países candidatos a um assento permanente no CSNU teriam maior interesse em participar de operações de paz. Segundo os autores, esses possíveis candidatos acreditam que as operações de paz possam ser um meio de fomentar sua posição no sistema internacional e, com isso, fortalecer sua candidatura ao Conselho. Contudo, se por um lado há significância estatística na relação entre possíveis candidatos e a contribuição para operações de paz, por outro, ser ou não membro não-permanente no Conselho não gera uma correlação com participação em operações de paz.

No caso brasileiro, a busca por um assento no Conselho de Segurança é constantemente trazida para explicar o interesse do país com as missões de paz. Como apontam Hamann (2015), Bracey (2010) e Aguilar (2015), a contribuição brasileira em operações de paz está, antes de mais nada, relacionada ao apoio do país ao multilateralismo como forma de inserção internacional. Surge a dúvida, contudo, se esse apoio ao multilateralismo é baseado em um apoio aos valores internacionais ou, como afirmado acima, em uma adequação das capacidades

materiais do país frente as grandes potências tornando o apoio ao multilateralismo uma saída pragmática para as pretensões internacionais do país.

Em relação ao Conselho de Segurança, propriamente dito, Aguilar (2015) afirma que “A partir da década de 1990, o aumento da presença brasileira nas missões de paz pode ser relacionado com o pleito por um assento permanente no CSNU” (AGUILAR, 2015, p. 125), período no qual o Brasil retoma, no governo Itamar Franco, sua histórica demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança.

Também analisando as contribuições brasileiras em missões de paz, Djuan Bracey (2010) correlaciona o interesse brasileiro por maior prestígio internacional com a busca pelo assento permanente. Como afirma o autor, o interesse pelo CSNU visa garantir “ao Brasil maior peso regional da América Latina e uma forte presença nos assuntos militares e econômicos internacionais” (BRACEY, 2010, p. 316). Não obstante, Nasser (2012) lembra que por mais que a literatura sempre correlacione a participação brasileira em operações de paz como uma espécie de credenciamento brasileiro o Conselho, essa correlação não é ratificada pelo MRE ou pela Presidência, principalmente no caso da operação de paz no Haiti, onde o multilateralismo e as questões humanitárias eram geralmente elencadas como razões da participação do país.

Como afirmado na introdução, quando se analisa a inserção internacional através dessa lógica realista, as operações de paz se tornam instrumentos, meios a serem utilizadas pela política externa, brasileira inclusive, em busca por maior ascensão global. Como afirma Miyamoto (2008) através das operações de paz o Brasil procura apresentar-se como importante membro da comunidade internacional objetivando lugar de destaque; não há um espírito de solidariedade, mas sim, um “raciocínio pragmático de custos e benefícios, qual o lucro a ser obtido, e o que poderá ser reivindicado em nome de sua presença em terras estrangeiras, fazendo uso utilitarista de sua política. (MIYAMOTO, 2008, p. 365).

2.2.1.2.2 – Interesse Material na corrente realista

Além da busca por inserção internacional, seja através do multilateralismo ou por um assento no CSNU, os pesquisadores da área também apontam interesses e objetivos materiais específicos que os países almejam quando participam de operações de paz.

A correlação entre interesses materiais e operações de paz pode ser encontrada desde a autorização das operações de paz pelo CSNU. Como aponta Neack (1995), é possível perceber que as operações de paz são autorizadas em países e regiões ou onde não existe interesse

particular das grandes potências mundiais (membros permanentes do CSNU) ou quando esses países permitem que haja tal tipo de intervenção internacional. Desse modo, a própria autorização de uma operação de paz já é uma disputa de interesses particulares das potências.

Contudo, não são apenas as grandes potências que tem interesses materiais/particulares em relação às operações de paz. Como apontam Rost e Greig (2011) e Bove e Elia (2011), existem interesses de segurança que podem levar os países a contribuírem para operações de paz. Segundo esses autores, Estados vizinhos a países com graves conflitos ou crises humanitárias tem maior propensão a contribuírem nessas operações de paz. A preocupação com possíveis *spillovers*, isto é, o transbordamento de conflitos e crises para países da mesma região, forçaria determinados Estados (preocupados em evitar fluxos de refugiados para seus países, por exemplo) a participarem de missões visando com isso o fim dos conflitos.

Países vizinhos ainda teriam interesse de aumentar seu grau de influência na própria região e nos países que recebem missões de paz ou querer evitar que outros países tenham algum tipo de influência na sua própria região; para isso a participação em operações de paz responderia a um interesse particular desses Estados em fomentar ou manter sua influência regional (ROST, GREIG, 2011; BOVE, ELIA, 2011).

Mullenbach (2005), por sua vez, aponta uma questão geoestratégica: a existência de alianças militares e a influência de grandes potências nos conflitos. De acordo com o autor, a existência de uma aliança militar entre um Estado em crise e uma potência mundial ou regional inibiria a participação de outros países em uma operação de paz nesse país; a ideia aqui é que a aliança militar torna o país uma zona de influência da potência, o que se por um lado inibe a participação de outros países na operação de paz, por outro obriga a potência a utilizar sua influência política para resolver a situação.

Interessante notar também que o aprofundamento de relações bilaterais é um dos interesses materiais mais levantados na literatura. Nesse sentido, “*states with important political, social, and economic interests in a civil war country have clear incentives to intervene militarily to protect those interests*” (ROST, GREIG, 2011, p. 174). Os autores exemplificam esses interesses como a existência de um passado colonial entre os países, relações étnicas comuns e aprofundamento de trocas comerciais entre os países. Importante notar que, com exceção das relações étnicas comuns, os outros dois pontos podem ser úteis para um melhor entendimento do caso brasileiro e seu relacionamento com Angola e Moçambique.

Seguindo na argumentação, Rost e Greig (2011) apontam que um passado colonial comum produziria um ‘interesse histórico’ que fomentaria a participação em operações de paz. Os autores exemplificam através das relações entre antigas metrópoles e colônias, isto é, haveria ainda um ‘senso de responsabilidade’ que levaria antigas metrópoles, como França e Reino Unido, a participarem de operações em antigas colônias. O caso brasileiro não se encaixaria nessa explicação pois o país não foi um colonizador. Contudo, talvez seja possível argumentar a existência de um ‘passado colonial comum’ entre ex-colônias, no caso o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs), todos colonizados por Portugal, o que gerou um estreitamento de laços entre eles, fazendo crescer o interesse estratégico brasileiro nesses países. Nesse sentido, Sotomayor (2010) ressalta a importância das relações culturais como a grande população brasileira de origem africana que, de certa forma, criaria uma relação moral entre os dois lados do Atlântico, fomentando o grande número de participações brasileiras em operações de paz no continente africano durante a década de 1990.

Outros autores defendem que o interesse da participação brasileira em operações de paz está relacionado a questões mais materiais das relações bilaterais com os países e regiões nas quais as missões são empregadas. Ao invés de se basearem em uma questão cultural ou histórica, muitos autores valorizam uma perspectiva mais pragmática e voltada a questões econômicas e políticas (HAMANN, 2015; UZIEL, 2015).

Mesmo dando espaço para o relacionamento histórico entre Brasil e África, Sotomayor (2010), citado acima, defende a ideia de que os interesses econômicos brasileiros na busca por mais mercados na África foram importantíssimos para motivar o envio de tropas para o continente durante a década de 1990. Segundo o autor, o Brasil buscava aumentar seu acesso aos mercados africanos e asiáticos para poder vender seus bens manufaturados e sua produção bélica. Essa questão comercial é retomada por Uziel (2015) ao revelar que a promoção do comércio e dos investimentos brasileiros nos países e regiões que recebem as operações de paz é um dos tópicos mais presentes em documentos oficiais do Governo Federal e Congresso Nacional quando da aprovação de envio de tropas ou observadores para missões de paz.

Politicamente, Aguilar (2015) sugere que essa intensa participação brasileira em operações de paz em Moçambique, Angola e Timor Leste, além de condicionadas por uma história e língua comum, “podem indicar também, o interesse brasileiro de projetar poder no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)” (AGUILAR, 2015, p. 126).

2.2.2 – Contribuições da área de Análise de Política Externa

Na seção anterior, explanou-se sobre como perspectivas sistêmicas poderiam explicar os interesses, objetivos e motivações dos Estados em participar de operações de paz. Nesse sentido, os modelos liberal e realista apontaram diversos caminhos possíveis para explicar essa participação, seja por uma urgência humanitária ou a busca por interesses nacionais econômicos ou estratégicos. Ocorre que estes modelos não são os únicos que tentam explicar por que os países de forma voluntária se dispõem a participar de missões de paz das Nações Unidas.

Buscando preencher as lacunas que as perspectivas sistêmicas deixaram, a Análise de Política Externa (APE) traz novos atores e caminhos, inseridos no interior dos Estados e do processo decisório, capazes também de dar luz à pergunta do central do capítulo. Em outros termos, ao não considerar o Estado como um todo uníssono e adentrando nos diversos atores nacionais, a APE inova ao contribuir sobre a tomada de decisão em política externa.

Nesse sentido, serão apresentadas várias formas de como essa literatura busca responder as motivações estatais frente as missões de paz: análise das burocracias estatais; o papel da opinião pública e da mídia; a importância do perfil da liderança; e o papel do parlamento no processo decisório.

2.2.2.1 – A análise das burocracias estatais

A análise das burocracias estatais em relação aos interesses e objetivos dos países em participar das operações de paz pode ser compreendido de duas formas. A primeira trata do relacionamento entre as distintas burocracias do Estado e como elas disputam influência e poder dentro do aparato estatal. A segunda forma busca observar quais são os interesses particulares de cada burocracia e como elas influenciam na tomada de decisão dos governos em participar de determinada missão. Em larga medida, a literatura trata principalmente dos militares, dos governos centrais, das agências diplomáticas estatais e a interação entre elas.

Em relação à interação entre as agências burocráticas, Kathman e Melin (2017) apontam que a disputa por verbas governamentais tem grande importância, principalmente para países pobres, em participar de operações de paz. A participação em operações de paz, nesse sentido, buscaria resolver o dilema do *'guns versus butter'*, isto é, o *trade-off* existente, principalmente em países pobres, na alocação de recursos estatais escassos na área militar ou nas demais políticas públicas. Nesse dilema, as Forças Armadas exerceriam uma pressão tão grande sobre o orçamento que os Estados buscariam constantemente formas de aliviar essa pressão; no caso,

enviando tropas para operações de paz, esses países conseguem treinar, equipar e pagar os salários de seus soldados através das ONU, sem precisar utilizar a receita estatal que, dessa maneira, ficaria disponível para ser usada em assuntos civis (KATHMAN, MELIN, 2017).

Outra questão levantada por Kathman e Melin (2017) é em relação à preocupação com a influência do aparato militar em relação aos assuntos internos e políticos dos Estados. Como afirma os autores, em países instáveis a primeira ameaça ao controle do Estado vem do exército, isto é, existe uma preocupação constante com possíveis golpes militares o que gera uma tensão entre civis e militares. Por conta disso, haveria uma predisposição desses governos de enviarem tropas para operações de paz distantes de seus países para que a ameaça de um golpe diminua. O que ocorre, geralmente, é que tropas e oficiais tidos como ‘perigosos’ são enviados por longos períodos para fora dos países como forma de se evitar um golpe. Portanto, as operações de paz se tornam também uma estratégia de prevenção a insurgências contra o governo civil.

Sotomayor (2010), por sua vez, inova ao defender a ideia de que a contribuição para operações de paz depende do tipo de doutrina militar existente nos países e do tipo de relação entre militares e diplomatas. O autor propõe três diferentes modelos de doutrinas militares e integração entre burocracias.

O primeiro modelo é o de “Doutrinas Militares Externamente Orientadas e Políticas Burocráticas Integradas” no qual as forças armadas têm como principal função a proteção do país contra ameaças externas. Segundo Sotomayor (2010), forças armadas que seguem essa doutrina são mais favoráveis a participarem de operações de paz por conta da experiência e treinamento adquiridos durante a missão. A relação entre militares e diplomatas, nesse modelo, é boa pois tendem a ter uma noção similar acerca dos objetivos internacionais do país, o que favorece a participação do país em missões de paz.

O segundo modelo é o de “Doutrinas Militares de Segurança Nacional e Políticas Burocráticas Segregadas”. Aqui, as forças armadas estão mais voltadas para os assuntos internos do Estado como combate às drogas, protestos, revoltas, movimentos insurgentes, entre outros. Como a preocupação está centrada nos assuntos internos, os militares tendem a ver as operações de paz como uma tentativa dos civis em retirá-los de sua função de proteção da segurança nacional. Além disso, não consideram positivos os benefícios materiais das operações paz, uma vez que sua preocupação é basicamente nas questões internas. De acordo com Sotomayor (2010), a relação entre civis e militares nessa doutrina não é boa pois há divergência sobre a importância dos assuntos internacionais.

O terceiro e último modelo é o de “Doutrinas Militares Mistas e Políticas Burocráticas Semi-Integradas”. Como o próprio nome sugere, os militares nessa doutrina possuem tanto funções de proteção contra ameaças externas com também em relação à segurança nacional. Nesse caso, a relação com os civis existe, mas é fraca, havendo coordenação em questões específicas. Em relação às operações de paz, o autor afirma que militares que seguem essa doutrina mista tendem a participar dessas missões de forma limitada, isto é, não enviam uma quantidade grande de tropas para muitas missões.

Cabe destacar que Sotomayor (2010) afirma que o Brasil se encaixa nesse último modelo. Assim, as forças armadas brasileiras teriam preocupação tanto externas quanto internas e sua relação com o Itamaraty seria boa, mas não completa. Em relação às operações de paz, o autor afirma que ambas as burocracias veem com bons olhos a participação brasileira em operações de paz, contudo, as forças armadas têm capacidade de recusar participar de missões quando não se vê capacitada para tal; como no caso da operação de paz na Namíbia, em 1991, na qual havia apoio do Itamaraty, mas foi recusada pelas Forças Armadas.

Percebe-se nessas análises que a forma como as Forças Armadas, os diplomatas, e até mesmo o governo central dos países se relacionam pode condicionar a participação ou não do país em operações de paz. Contudo, como afirma Sotomayor (2010), entender o relacionamento entre burocracias não retira a importância central que os interesses, os valores, as normas, a busca por prestígio ou outras aspirações internacionais do país tem na autorização da participação em uma operação de manutenção da paz (SOTOMAYOR, 2010, p. 193).

Entendida a relevância da interação entre as burocracias, é preciso compreender quais os objetivos e interesses particulares das Forças Armadas e da Diplomacia.

Em relação às Forças Armadas em geral, Bobrow e Boyer (1997) apontam que dentre os bens privados que os países que contribuem para operações de paz podem receber estão o financiamento das Nações Unidas através do pagamento dos salários aos soldados, prover novos equipamentos às Forças Armadas e treinamento internacional das tropas. Em relação ao Brasil, Aguilar (2015) afirma que as Forças Armadas têm interesses particulares que levariam os militares a apoiarem o envio de tropas para operações de paz. O autor indica sete pontos importantes para Forças Armadas: 1) adestramento da tropa; 2) renovação do equipamento através do reembolso das Nações Unidas; 3) vencimentos superiores àqueles praticados internamente; 4) projeção internacional da qualidade do exército brasileiro; 5) consolidação das Forças Armadas como âncora da política externa brasileira na promoção da paz e da solução

pacífica dos conflitos; 6) aprimoramento dos conhecimentos culturais da tropa brasileira ao manter relações com culturas distintas; e 7) aprimoramento da doutrina militar através do convívio com outras tropas (AGUILAR, 2015, p. 127).

Em relação ao Itamaraty, pode-se afirmar que seus interesses se confundem com os pontos já citados na corrente realista, o que revela um teor realista da política externa nacional.

De forma esquemática, é possível argumentar que o Itamaraty, como afirma Miyamoto (2008), utiliza as operações de paz como um instrumento para alcançar determinados objetivos de política externa. Nesse sentido, as operações de paz não trariam benefícios por si só, como no caso dos militares, mas através das conquistas políticas e econômicas oriundas da participação brasileira. Nesse sentido, é possível, esquematicamente, verificar que o Itamaraty possui dois interesses centrais com as operações de paz: 1) Fortalecer sua posição no multilateralismo internacional, sendo a demanda por um assento permanente no CSNU o principal objetivo; e 2) Fomentar as relações bilaterais com os países e regiões que recebem as operações, tanto economicamente através da abertura de mercados, seja através do fortalecimento dos contatos políticos, como foi visto na seção anterior.

2.2.2.2 – O papel da Opinião Pública e da Mídia

Como visto nas seções anteriores, a mídia e a Opinião Pública têm a capacidade de pressionar os governos a contribuir para operações de paz. Nesse sentido, o ‘Efeito CNN’ (a transmissão ao vivo de cenas de conflitos e de sofrimento humano) é o fenômeno mais conhecido de como a mídia pode incentivar um país a contribuir para uma missão de paz.

No caso brasileiro, o papel da mídia no processo de tomada de decisão em relação às operações ainda é pequeno. Como demonstram as análises feitas por Plessmann (2009) e Grave (2013) a mídia passou a ter papel relevante a partir da MINUSTAH. A partir da análise de jornais de grande circulação nacional (Folha de São Paulo e Estado de São Paulo), as autoras concluem que ambos os jornais deram bastante atenção ao tema da operação de paz no Haiti. Grave (2013) argumenta que os jornais tiveram o papel de ratificar os pontos defendidos pelo Itamaraty como a questão humanitária, fomento ao multilateralismo, e a demanda por um assento permanente no CSNU. Contudo, se por um lado o papel na mídia parece ter a função de esclarecer a população e, no caso do Haiti, criar um apelo positivo em relação à operação, por outro, não há indícios de que a nem a mídia nem a opinião pública tenham no Brasil força

suficiente para modificar o processo decisório que ainda é muito restrito às Forças Armadas, Itamaraty, e Presidência da República (KENKEL, 2013b).

2.2.2.3 – O Perfil da Liderança

Dentro das análises de política externa é comumente apontado a importância do perfil da liderança na tomada de decisão em política externa. A depender de como é estruturada a política externa do país ou a depender do tema, as lideranças políticas podem ter maior ou menor liberdade de influência.

No caso das operações de paz, a concentração do processo decisório entre Forças Armadas, Itamaraty e Presidência da República permite que os líderes tenham força no processo decisório. Como afirma Kenkel (2011), o processo decisório brasileiro para envio de tropas em missões de paz “é bastante maleável no tocante às personalidades desempenharem um papel exacerbado, seja acelerando o processo ou mantendo-o refém” (KENKEL, 2011, p. 21).

Seguindo esse princípio, Kenkel (2011) aponta a relevância do presidente Luiz Inácio Lula da Silva para a participação brasileira em operações de paz durante os anos 2000. Parece razoável considerar que o perfil dos presidentes e chanceleres anteriores também tenham importância para a aprovação da contribuição brasileira para operações de paz. No caso da aprovação da participação brasileira na ONUMOZ em Moçambique e UNAVEM III em Angola, durante a presidência de Itamar Franco, deve ser considerado o perfil de seus chanceleres, FHC e Celso Amorim, uma vez que estes tomaram a dianteira da política externa no período. Dessa forma, não apenas o Presidente da República é relevante, mas os chanceleres também podem ter papel de destaque nessa perspectiva.

2.2.2.4 – O Congresso Nacional

No Brasil, o processo de aprovação do envio de tropas para operações de paz dá ao Congresso Nacional importante função. Após as Forças Armadas confirmarem o interesse e a disponibilidade de tropas treinadas para a missão; após o Itamaraty confirmar o interesse internacional; e a Presidência da República verificar a existência de um ambiente político interno favorável; cabe ao Congresso Nacional aprovar a participação na operação de paz pois é dever constitucional do parlamento autorizar qualquer envio de tropas brasileiras ao exterior (UZZIEL, 2015). Formalmente, portanto, o Congresso Nacional detém poder de veto nesse processo decisório. Contudo, apenas recentemente o parlamento parece estar mais ativo nas discussões acerca do tema.

Como demonstram os arquivos do Congresso, durante a aprovação do envio de tropas brasileiras para Moçambique e Angola, o papel dos congressistas foi apenas protocolar, isto é, não houve discussões ou debates aprofundados sobre as motivações, interesses e objetivos do país em contribuir para esse mecanismo de paz e segurança da ONU (CONGRESSO NACIONAL a, 1994; CONGRESSO NACIONAL b, 1994).

Esse panorama se modificou drasticamente quando da aprovação do envio de tropas ao Haiti em 2004. Nesse momento, observa-se um intenso debate no congresso havendo discussões tanto entre a base governista (apoiando a participação na MINUSTAH) e a oposição (contra o envio de tropas); como também no interior dos partidos como no caso do Partido dos Trabalhadores no qual havia discordância entre congressistas acerca do tema (CAMARA DOS DEPUTADOS a, 2004; CAMARA DOS DEPUTADOS b, 2004; SENADO FEDERAL a, 2004; SENADO FEDERAL b, 2004)

Dessa maneira, por mais que se entenda que o papel do Congresso Nacional vem adquirindo maior relevância, parece claro que essa atuação não é recorrente para todas as operações ou em toda história de participação brasileira. Se na MINUSTAH seu papel foi fundamental, na análise específica da aprovação brasileira para as operações em Moçambique e Angola, o papel do Congresso foi tão tímido que outros atores, como as burocracias e o perfil da liderança, detêm mais peso explicativo.

2.3 – Em busca de um modelo explicativo

Nas seções anteriores foram elencadas as principais motivações e objetivos presentes na literatura que buscam explicar o porquê dos países, e o Brasil em especial, contribuem com tropas e observadores militares para operações de paz das Nações Unidas. Cabe agora refletir qual ou quais dessas correntes explicativas são ideais para explicar as motivações brasileiras em participar desse tipo de missão.

Ao longo do texto, demonstrou-se que existem possibilidades e limites de aplicabilidade tanto nas explicações sistêmicas quanto naquelas vinculadas à APE. Em relação às correntes sistêmicas, por mais que exista uma inclinação na utilização das proposições realistas para o caso brasileiro, principalmente referindo-se à busca do assento permanente no CSNU, a formulação do conceito de “diplomacia solidária” demonstra que existe espaço para interpretações liberais em relação à contribuição brasileira para missões de paz.

Sobre as perspectivas de APE, duas considerações são importantes. Primeiramente, é evidente que cada uma das questões elencadas nesse âmbito tem capacidade de influenciar na tomada de decisão brasileira em participar ou não de operações de paz, contudo, o papel da mídia, da opinião pública e do Congresso Nacional só passam a ser relevantes a partir da operação de paz no Haiti. Assim, tais variáveis são datáveis e por isso não tendem a ser importantes na análise de operações anteriores à 2004, como no caso das operações em Moçambique e Angola nos anos 1990. Além dessa questão temporal, parece claro, como afirma Sotomayor (2010), que essas perspectivas não têm autonomia de explicar isoladamente as motivações dos Estados em contribuir para operações de paz. Não se pode negar sua importância, mas elas estão vinculadas a interesses e valores anteriores do Estado que devem ser levados em consideração para a compreensão desses objetivos.

Dessa forma, questiona-se: é possível escolher apenas uma das correntes sistêmicas e/ou determinados pontos da APE para se explicar por que o Brasil envia tropas e observadores para operações de paz? A resposta que a presente pesquisa defende é que não seja possível. E isso se deve a duas razões: o modo como as explicações elencadas no texto tendem a explicar os objetivos dos Estados; e como o processo decisório brasileiro está formulado.

De acordo com Bellamy e Williams (2013) as correntes realista, liberal, dos bens públicos e das burocracias, fornecem importantes reflexões (*insights*) para se compreender a contribuição dos Estados para operações de paz, mas não garantem relações causais. De acordo com os autores, a lógica realista torna-se relevante por se basear nos interesses materiais e prestígio, mas não é capaz de explicar a totalidade das contribuições dos Estados e, principalmente, é incapaz de explicar o porquê de dois Estados semelhantes, com a mesma pretensão de poder, terem comportamentos distintos em relação às operações de paz.

A corrente liberal, por sua vez, também falha na relação causal principalmente no que tange à associação entre democracias e participação em operações de paz pois não consegue explicar por que atualmente as democracias consolidadas da Europa e América do Norte se distanciam das operações de paz enquanto que são os países pobres e autoritários do sul se tornaram os maiores contribuintes de tropas para operações de paz. Por fim, por mais que reconheçam a relevância das burocracias estatais durante o processo decisório, os autores concordam com Sotomayor (2010) sobre dificuldade de utilizar apenas esse tipo de mecanismo para explicar a ação dos Estados; além disso, eles evidenciam as dificuldades de aplicar aos

modelos de doutrinas militares em todos os países, uma vez que Sotomayor (2010) focou sua análise em casos latino-americanos (BELLAMY, WILLIAMS, 2013).

Bellamy e Williams (2013) defendem que a dificuldade dessas grandes correntes em gerar relações causais que expliquem as motivações e os objetivos dos Estados em participar das operações de paz está em não perceber que as decisões em política externa em relação ao tema estão condicionadas à conjuntura na qual o processo decisório está inserido e são afetadas por múltiplas variáveis. Assim, cada decisão em contribuir ou não está sujeita a variáveis com forças diferentes. Mais do que selecionar uma ou outra explicação, os autores defendem que é necessário considerar todos os pressupostos oriundos da literatura como *insights* úteis na explicação. Caberia ao pesquisador, nessa lógica, verificar o grau de relevância desses *insights* para a análise do caso em questão para poder, só assim, construir um panorama que melhor explique o que leva um Estado a contribuir para uma operação de paz específica.

Ao defenderem que o processo decisório em contribuir para missões de paz é feito caso à caso pelos Estados, Bellamy e Williams (2013), dialogam diretamente com parte da literatura brasileira que afirma que no Brasil o processo de decisão para participação em operações de paz é *ad hoc*. De acordo com Aguilar (2015):

(...) os governos brasileiros se mostram avessos a arranjos pré-estabelecidos, preferindo decidir caso a caso em quais missões e como participar, num exercício de decisão soberana de acordo com seus interesses. Mesmo fazendo parte do sistema de pronto emprego da ONU, a presença em alguma operação só ocorrerá após análise da pertinência pelos órgãos responsáveis e a aprovação do governo e do congresso nacional. (AGUILAR, 2015, p.128 – grifo nosso)

De forma similar, Kenkel (2013), ao argumentar que não há no processo decisório brasileiro critérios claros de escolha das operações nas quais o país almeja participar, afirma que “*decisions remain reactive and vary according to calculations of short-term political expediency*” (KENKEL, 2013, p. 4 – grifo nosso).

Portanto, uma vez que reconhece-se a incapacidade dos modelos presentes na literatura de explicarem isoladamente a contribuição estatal para operações de paz e que o processo decisório brasileiro se dá de maneira *ad hoc*, chega-se à conclusão de que a melhor maneira de se entender os objetivos e motivações do Brasil em participar de missões de paz é através da observação do processo decisório específico da operação que se deseja estudar, e não aglutinar todas as participações em uma mesma análise *ex post facto*.

Bellamy e Williams (2013), buscando estruturar a literatura acima analisada, propõe que sejam observadas cinco lógicas para a análise de motivações estatais: a lógica política (busca por prestígio, inserção nos organismos internacionais, assento no CSNU); a lógica econômica (reembolso da ONU, aumento do orçamento militar); a lógica de segurança (percepção de ameaças à segurança, geopolítica); a lógica institucional (objetivos das Forças Armadas, interação entre as burocracias); e a lógica normativa (solidariedade, promoção da paz). Essas lógicas devem ser entendidas como linhas de raciocínio e por isso englobam os diversos apontamentos (*insights*) que a literatura nos fornece. Em resumo, Bellamy e Williams (2013) afirmam que as decisões são influenciadas por múltiplas lógicas que variam de acordo com a conjuntura e da operação na qual se deve decidir sobre contribuir.⁶

Posto que a conjuntura é importante para compreender as motivações, além da utilização dessas lógicas, é preciso compreender o estado da política externa do país no período da tomada de decisão. Ou seja, uma vez que o processo é *ad hoc*, deve-se considerar na análise a conjuntura política, econômica e social do período, compreendendo a tomada de decisão dentro de um escopo maior da política externa brasileira no momento da decisão.

No caso brasileiro, autores como Kenkel (2013b) e Miyamoto (2008) associam a participação brasileira na MINUSTAH como fruto do novo paradigma de política externa do governo Lula da Silva, por exemplo. Isto posto, as análises das demais operações também devem considerar os governos nos quais a tomada de decisão está inserida para assimilar as prioridades e linhas de pensamento da PEB no período; é necessário, portanto, compreender os paradigmas de PEB do governo Itamar Franco para compreender o envio de tropas brasileiras para Moçambique e Angola.

Importante afirmar também que esse modelo de análise impede que a pesquisa incorra em um anacronismo pois baseia-se nos objetivos levados em consideração pelos tomadores de decisão no período e no processo de envio de tropas para ONUMOZ e UNAVEM III. Acredita-se que a pesquisa incorreria em um erro de anacronismo caso fossem estabelecidos objetivos atuais ou escolhidos pelo próprio pesquisador e que não necessariamente eram desejados pelos governantes à época.

Seguindo lógica semelhante, não se pode utilizar qualquer ideia presente na literatura e aplicá-la diretamente nos casos aqui pesquisados pois não se sabe se essas ideias eram

⁶ Bellamy e Williams (2013) afirmam que ao mesmo tempo que podem motivar os países em contribuir para missões de paz, elas também podem inibir essa participação.

relevantes no período. Ocorre que muitas das constatações levantadas pela literatura acerca dos objetivos brasileiros em participar de operações de paz são oriundas de análises que agregam todo o histórico de participações do país para depois estabelecer regularidades e possíveis objetivos gerais brasileiros em querer participar de operações de paz. Por mais válidas que sejam essas análises, elas não consideram a conjuntura e objetivos específicos, assim como defende o modelo de Bellamy e Williams (2013). Por conta disso, mais uma vez parece acertada a utilização dessa perspectiva para o prosseguimento da presente pesquisa.

Portanto, mais do que selecionar uma ou outra corrente explicativa, percebe-se que elas não são mutuamente excludentes e devem ser consideradas em conjunto, avaliando-se a importância e peso explicativo de cada lógica para o caso específico em análise. Sendo o processo decisório feito caso a caso, esta análise deve focalizar o caso concreto, a operação em si, e não aglutinando missões dispersas no tempo. Só dessa forma, aliando os *insights* provenientes da literatura com a compreensão da conjuntura e dos paradigmas inerentes das PEB no período da tomada de decisão é que se pode compreender realmente os objetivos do país em participar de operações de paz.

Compreendido o modelo a ser utilizado para se determinar os objetivos e interesses do Brasil em participar da ONUMOZ e UNAVEM III, o próximo capítulo procura, inicialmente, compreender a conjuntura do período e as características da Política Externa do Governo Itamar Franco, período no qual ocorreram as duas autorizações de envio de tropas.

3 – A Política Externa de Itamar Franco e a participação brasileira em operações de paz

O presente capítulo busca elucidar quais eram os objetivos e agendas de política externa que motivaram o governo Itamar Franco a selecionar a participação em operações de paz como um instrumento útil de ação internacional. Para alcançar esse objetivo, se faz necessário compreender a conjuntura na qual estava inserida a tomada de decisão em enviar tropas para essas missões. Assim, é preciso compreender o que foi o governo Itamar Franco e principalmente, o que foi a Política Externa Brasileira durante esse governo.

Não obstante essa necessidade, não se pode considerar o governo Itamar Franco isolado de toda uma história da política externa brasileira, ou seja, é preciso entender como funciona a política externa no Brasil para se compreender o que foi o período Itamar Franco. Assim, o presente texto apresentará primeiramente o funcionamento da PEB, revelando suas linhas mestras e doutrinas e as modificações que sofreu ao longo do tempo; para isso, utilizará o instrumental dos princípios e paradigmas de PEB para dar inteligibilidade a essa análise.

A partir desse instrumento será feita uma observação acerca da conjuntura e política do Governo Collor de Mello para só então se analisar de forma mais atenta o período Itamar Franco, a conjuntura na qual estava inserido, suas premissas e ações no âmbito da política externa. O objetivo aqui é compreender o ambiente no qual o envio de tropas para ONUMOZ e UNAVEM III estava inserido e verificar possíveis objetivos que o governo já teria com a participação nessas operações de paz.

3.1 – Os princípios e paradigmas da Política Externa Brasileira

A Política Externa Brasileira (PEB) é aqui concebida como uma estrutura baseada em três níveis distintos que se relacionam mutuamente: Princípios, Paradigmas e Ações de Política Externa. O primeiro nível seriam os Princípios da PEB, isto é, eixos centrais que a política externa brasileira segue ao menos desde a época em que o Barão do Rio Branco foi chanceler do país (1902-1912) e que guiam as diferentes políticas externas desde então. Assim, os Princípios de PEB seriam doutrinas, valores, estratégias de longo prazo que orientam a política externa do Brasil. Pode-se elencar, nesse sentido, ao menos três princípios da PEB: busca pela autonomia, busca pelo desenvolvimento, busca por uma maior projeção no cenário internacional (PINHEIRO, 2004; SARAIVA, VALENÇA, 2012; SARAIVA, 2010). Devido

sua importante função norteando a PEB, é preciso compreender o que cada um desses princípios traz para a análise da política externa brasileira.

O primeiro Princípio de PEB a ser considerado é o de autonomia, possivelmente o princípio mais aceito na literatura quanto a sua presença na política externa do país. Uma forma de se conceber o conceito de autonomia é como a capacidade dos Estados em serem senhores das ações e acontecimentos internos a suas fronteiras, impedindo a ação de outros entes internacionais no seu âmbito interno; nesse sentido, o conceito de autonomia assemelha-se ao conceito de soberania em relação aos assuntos internos dos Estados.

Contudo, o conceito de autonomia possui uma outra interpretação nos países do Terceiro Mundo. Como afirmam Vigevani e Cepaluni (2016), o conceito de autonomia nessa região não perde sua noção soberanista interna, mas sua principal atribuição é política e busca resguardar os Estados das pressões provenientes do Sistema Internacional. De acordo com esses autores, as capacidades materiais desniveladas dos Estados assim como a institucionalização do poder através da presença dos cinco membros permanentes no CSNU ou mesmo nas prerrogativas instauradas pelo Tratado de Não-Proliferação de 1968, revelam que o poder está dividido de tal forma dentro do Sistema que cria categorias de Estados fracos e de Potências Internacionais.

Dessa forma é sistema seria caracterizado por uma hierarquização entre Potências e Estados fracos. Ao conceberem o Sistema Internacional como hierárquico e não anárquico, como pressupõe as principais teorias de Relações Internacionais, os Estados do sul percebem que a noção soberanista do conceito de autonomia não é suficiente frente à complexidade que enfrentam no Sistema Internacional. Assim, a necessidade de se contrapor às investidas das Potências Internacionais que dispõe de maior poder, demanda dos Estados mais fracos não apenas uma atitude soberanista interna, mas também uma conceptualização política de autonomia que respalde suas posições no âmbito internacional (VIGEVANI, CEPALUNI, 2016). Esse aspecto político do conceito de autonomia prevê, nessa lógica, uma ação independente dos Estados mais fracos no âmbito internacional sem que haja pressões das Potências mundiais. Portanto, argumenta-se que:

A autonomia é vista como uma condição que permite que os Estados se articulem e alcancem metas políticas de maneira independente. Conforme esse significado, que está presente na visão latino-americana sobre o tema (incluindo a nossa), autonomia é um direito que os Estados podem ou não possuir, que se insere em um *continuum* entre dois tipos ideais extremos: dependência total (ou alinhamento) ou completa autonomia. Portanto, a noção

de autonomia é caracterizada pela capacidade de o Estado implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, por meio de sua habilidade de controlar processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras. A autonomia é sempre uma questão de grau, dependendo dos atributos de poder (tanto duro quanto brando) dos Estados e das condições externa que eles enfrentam (VIGEVANI, CEPALUNI, 2016)

O Brasil, por maiores que sejam suas capacidades materiais, enquadra-se no grupo dos países fracos assim como toda a América Latina e, portanto, encontra-se em condição de subordinação frente a hierarquia do Sistema Internacional. Por conta disso, esse conceito de autonomia se tornou fundamental na compreensão da política externa do Brasil que busca agir da forma mais livre possível no Sistema Internacional.

O segundo princípio a ser discutido é a busca pelo desenvolvimento. É possível afirmar que o desenvolvimento econômico-social do Brasil não é apenas um princípio norteador da PEB, mas do Estado como um todo. A lógica por trás dessa busca pelo desenvolvimento está no fato das elites, a população e os aparelhos burocráticos do Estado brasileiro reconhecerem a condição de subdesenvolvimento na qual o país se encontra, isto é, que as condições econômicas e sociais do país estão em um nível inferior às aquelas apresentadas pelos países centrais e desenvolvidos no Norte.

Mais importante do que se identificar como país subdesenvolvido é procurar por fim a essa condição. O que se pode identificar na história brasileira são diversos modelos que buscaram fomentar a condição econômica e social do país. Independentemente de serem adotadas perspectivas agroexportadoras, baseadas na industrialização ou na liberalização dos mercados internos, a busca final é pelo desenvolvimento do país (PINHEIRO, 2004).

Nesse sentido, a política externa brasileira, e principalmente o Ministério de Relações Exteriores, se veem impelidos a auxiliarem a busca pelo desenvolvimento, ou seja, a política externa brasileira é posta à disposição para auxiliar nos diferentes modelos implementados pelos governos nacionais durante a história. Dessa forma, a política externa é considerada um meio de promover o desenvolvimento nacional ou, como afirmam Cervo e Bueno (2012):

A hipótese fundamental que permeia a interpretação histórica corresponde precisamente ao caráter supletivo do setor externo, em um país como o Brasil, em função dos condicionamentos objetivos e da vontade política, para promover ou retardar o processo de desenvolvimento econômico e social, que

se deu por inserção na expansão e nas mudanças do sistema capitalista.
(CERVO, BUENO, 2012, p. 16)

Assim, é possível verificar a utilização da política externa na promoção do modelo agroexportador do início do século XX, o fomento da industrialização no período Vargas, na implementação do Sistema de Substituição de Importações na segunda metade do século XX e na iniciativa liberal a partir da década de 1990 (CERVO, BUENO, 2012; CANANI, 2004).

O terceiro e último paradigma é a busca por maior projeção no cenário internacional. Assim como no caso da busca pelo desenvolvimento, a busca por maior projeção internacional advém da identificação por parte ao menos das elites e do Itamaraty de que o Brasil é destinado a grandeza e “deve ocupar um lugar especial no cenário internacional em termos políticos-estratégicos” (SARAIVA, 2010).

Esse ‘destino manifesto’ do lugar especial do Brasil talvez possa ser explicado pela própria condição territorial, regional e histórica do país. Territorialmente é evidente que o Brasil é um país de tamanho continental, com grande população e detentora de recursos naturais abundantes. Celso Lafer (2001), corroborando com o discurso diplomático brasileiro, afirma que essas condições geográficas, econômicas e populacionais permitem que o Brasil faça “naturalmente, parte da tessitura da ordem internacional. Tem assim, naturalmente, uma *world view*, como registra Kissinger ao relatar suas conversas com as autoridades brasileiras na década de 70” (LAFER, 2001, p. 24 – grifo nosso). Vale lembrar que são exatamente esses os componentes fundamentais que a teoria do ‘espaço vital’ proposta por Ratzel no século XIX definiam como condicionantes para o desenvolvimento de um país. Em outras palavras, o Brasil possui, desde a consolidação de suas fronteiras no início do século XX, território, população e recursos naturais suficientes para impulsionar uma trajetória rumo à elite do sistema internacional, por isso a ideia de que sua projeção ocorreria ‘naturalmente’.

Em relação ao seu entorno regional, é possível afirmar que o país, mesmo identificando-se como subdesenvolvido e, mesmo que só a partir da República, como um país latino-americano, por muito tempo se viu como um país diferente, mais ordeiro, menos conturbado em comparação com seus vizinhos sul-americanos (OLIVEIRA LIMA, 1907). Assim, em comparação com os demais países da região, as elites brasileiras e o próprio Itamaraty viam-se destacados dos demais, com uma robustez política e econômica que lhes garantiria uma posição mais equiparada com as Potências Internacionais.

Historicamente, esse desejo por um lugar destacado no sistema internacional é respaldado por discursos e ações brasileiras ao longo de sua política externa. Nesse sentido, é possível identificar momentos que revelam essa aspiração pela grandeza:

O Barão do Rio Branco apontava para as similaridades entre o Brasil e os Estados Unidos em termos de território, base étnica, diversidade cultural, e por estarem em meio a países hispânicos. Em 1926 e em 1945 o governo brasileiro pleiteou um assento permanente no Conselho de Segurança da Liga das Nações/Nações Unidas. No início dos anos 70, Araújo Castro, ex-chanceler e embaixador brasileiro na ONU, afirmava que “poucos países no mundo detém as possibilidades de irradiação diplomática do Brasil” e “nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza” (SARAIVA, 2010).

Após caracterizar esses três Princípios da PEB (autonomia, desenvolvimento e projeção internacional) percebe-se que eles compartilham uma lógica de promoção de objetivos formulados a partir das percepções de identidade do próprio país. Em outras palavras, ao se identificar como um país periférico no Sistema Internacional, em uma condição de subdesenvolvimento, mas com características que tendem a projetá-lo internacionalmente, a Política Externa Brasileira define como seus eixos principais a consecução dos objetivos provenientes dessa identidade, isto é, busca por autonomia, desenvolvimento econômico-social e maior projeção internacional, respectivamente. A centralidade desses eixos é tamanha que eles se tornaram doutrinas da PEB.

É preciso enfatizar, contudo, que não se busca aqui discutir o mérito desses princípios, ou seja, não se busca no presente texto julgar normativamente a validade de suas proposições. O que se verifica é que, certos ou errados, estes Princípios da PEB podem ser considerados eixos da política externa e por isso devem ser levados em consideração no intuito de dar maior inteligibilidade na compreensão dos estudos da política externa nacional.

Esses Princípios, portanto, atuam como doutrinas de longo prazo em relação à política externa do país. Contudo, não são apenas esses princípios que explicam a ação brasileira no âmbito internacional. As mudanças conjunturais de cada período, as diferentes visões de mundo e de interesse nacional que os governantes e tomadores de decisão trazem para a PEB levam o Poder Executivo a adaptar, de acordo com as circunstâncias, os princípios de PEB analisados acima, formando os paradigmas de política externa (PINHEIRO, 2004).

De acordo com Cervo (2003), um paradigma de política externa é, na realidade, um método que busca, através da observação empírica do desenvolvimento político, diplomático e das relações internacionais do Brasil, construir conceitos que deem maior clareza aos períodos da PEB que são analisados. Nesse sentido, continua o autor, um paradigma de PEB traz consigo três pressupostos: a) a forma como os tomadores de decisão entendem a nação brasileira e como avaliam a projeção desta no mundo; b) a forma como os governantes compreendem os interesses sociais, políticos, securitários, econômicos e culturais do país; e c) a elaboração política inerente a essas formulações o que gera continuidades e rupturas (CERVO, 2003, p. 7).

Partindo dessa ideia comum de paradigmas de política externa, os estudiosos da PEB diferenciam-se na hora de identificar os paradigmas ao longo da história da Política Externa do Brasil. Cervo (2003), por exemplo, identifica quatro grandes paradigmas de longa duração: o paradigma liberal-conservador (1810-1930); o paradigma do Estado desenvolvimentista (1930-1989); o paradigma do Estado normal (1990-2002); e o paradigma do Estado logístico (2002 em diante).

Não obstante a configuração dos paradigmas propostos por Cervo (2003), o presente texto acredita que seja possível identificar paradigmas em períodos mais curtos na história da PEB, mais relacionados a governos, por exemplo. Nesse sentido, é possível identificar dois paradigmas que se revezaram, com nuances específicas, ao longo da política externa nacional desde ao menos o período de Rio Branco: o americanismo e o globalismo (PINHEIRO, 2004; MELLO E SILVA apud REZENDE, 2012; SARAIVA, VALENÇA, 2012).

O paradigma americanista ou americanismo surgiu no final do século XIX e pregava a aproximação com os Estados Unidos, de forma pragmática, como forma de aumentar os recursos internacionais do Brasil. Com o americanismo, o país almejava alcançar ganhos mútuos pois, enquanto o Brasil teria um aliado poderoso frente possíveis ameaças europeias e reforçaria sua primazia na América do Sul, os Estados Unidos, por sua vez, ganhariam um aliado na região, reforçando as premissas da Doutrina Monroe (PINHEIRO, 2004). Esse paradigma foi predominante na PEB até meados do século XX, principalmente por conta do crescimento econômico e político dos Estados Unidos e a crença brasileira de que uma associação com esse país seria o melhor caminho para a consecução dos interesses brasileiros (SARAIVA, VALENÇA, 2012).

Contudo, o americanismo passou a ser questionado no Pós Segunda Guerra Mundial, principalmente por conta do advento do movimento Terceiro Mundista enquanto ator político

internacional relevante e pela constatação, durante o segundo Governo Vargas (1950-1954), de que a associação com os Estados Unidos não trazia mais os resultados esperados. Nesse sentido, surge o paradigma globalista ou globalismo. Com o globalismo, a PEB passa a entender que os objetivos nacionais deveriam ser alcançados sem a associação à um parceiro único; dessa maneira, passa-se a defender a ideia de que a diversificação, universalização das relações brasileiras com o mundo poderia trazer o poder de barganha tanto político quanto econômico almejado pelo país (SARAIVA, VALENÇA, 2012).

Como o próprio conceito defende, não se pode pensar que os paradigmas são conceitos imutáveis; a depender das ideias e propostas dos dirigentes do país, assim como do ambiente internacional na qual estão inseridos, esses paradigmas tomam formas e apresentam nuances distintas. Seguindo essa lógica, Pinheiro (2004) divide o período entre 1902 e 1990 da seguinte forma: a) Americanismo Ideológico (aproximação ideológico-normativa entre Brasil e Estados Unidos, considerado como uma aproximação mais radical): 1946-1961 e 1964-1967; b) Americanismo Paradigmático (aliança estratégica e pragmática com os Estados Unidos): 1902-1945, 1951-1961 e 1967-1974; c) Globalismo Grotiano (de cunho normativo e institucionalista, almeja ganhos absolutos em relação aos demais países): 1961-1964; e d) Globalismo Hobbesiano (de cunho realista, busca a diversificação de relações baseados na ideia de anarquia internacional): 1974-1990) (PINHEIRO, 2004; REZENDE, 2012).

Deve-se ter em mente que a alternância desses paradigmas não significa um rompimento com os princípios elencados anteriormente, mas são, na realidade, formas distintas que os tomadores de decisão do país encontraram ao longo da História na busca de alcançar tais ideais. Como exemplifica Rezende (2012), “Fato é que, mesmo no americanismo ideológico, talvez o mais extremo modelo ‘entreguista’ da PEB, o Brasil sempre buscou aumentar a sua autonomia – ainda que dependente dos EUA” (REZENDE, 2012, p. 81). Em suma, pode-se afirmar que:

Grosso modo, a lógica de ambos os paradigmas indicava que a aproximação brasileira dos atores em ascensão ou em destaque na política internacional geraria benefícios ao país. Caberia a esses formuladores, pois, identificar a melhor estratégia a ser tomada, moldando tanto a visão de mundo brasileira, quanto a sua própria inserção no sistema internacional. (...) Na prática, a opção por um paradigma ou pelo outro esteve sempre conectada às estratégias brasileiras de projetar seus interesses no plano internacional (SARAIVA, VALENÇA, 2012).

3.2 – O governo Collor de Mello e a Crise dos Paradigmas

Essa dicotomia entre americanismo e globalismo entrou em crise a partir do final da década de 1980 por motivos internos e externos. De forma sucinta, o paulatino enfraquecimento da União Soviética gerou uma mudança drástica do cenário Internacional Pós-Guerra Fria. A ascensão de modelos econômicos neoliberais cujo principal guia foi o Consenso de Washington passou a ditar as regras econômicas internacionais. Nesse sentido, observa-se uma ‘economização’ da diplomacia econômica fruto das mudanças do período e da própria mudança na estrutura econômica e estatal que ocorreria no Brasil a partir de então. Seguindo essa trajetória, o que se verifica internamente é a decadência progressiva do modelo de desenvolvimento industrializante e de Substituição de Importações vigente no país até então e que passou a ser considerado anacrônico. A política externa desenvolvimentista do período anterior entrara em crise, associada também a grave crise econômica pela qual passou o Brasil no período (CANANI, 2004; PINHEIRO, 2004).

O ambiente internacional entre o final da década de 1980 e o início de 1990 sofreu alterações drásticas, revolucionando a ordem internacional construída desde o fim da Segunda Guerra Mundial (JAGUARIBE, 1992; BATISTA, 1992). De acordo com Hélio Jaguaribe (1992), cinco aspectos caracterizaram as mudanças enfrentadas pelo sistema internacional no período. Primeiramente, e mais importante, o colapso do comunismo soviético após as políticas liberalizantes de Gorbachev dirimiram a capacidade da União Soviética de agir como superpotência, o que por sua vez abriu espaço para ação solitária dos Estados Unidos como superpotência. Em segundo lugar, observa-se o surgimento de sociedades pós-industriais nas quais o fator produtivo encontra-se na tecnologia e na informação o que explica a preocupação das grandes potências nas questões referentes a patentes, por exemplo.

O terceiro ponto é a formação de megamercados, como a Comunidade Europeia, que defendiam um discurso liberal de abertura comercial, economia de escala e redução de custos e preços. Nesse ponto, Jaguaribe (1992) aponta que, se a retórica dos megamercados era liberal, na prática suas ações poderiam ser consideradas neomercantilistas uma vez que promoviam ações protecionistas contra produtores não-membros que fossem mais competitivos em determinados produtos. Ainda em relação aos blocos regionais, Santos Neves (1993) defende que mais do que questões econômicas, as motivações do surgimento de megamercados são de cunho político pois visam facilitar o entendimento de países que passaram a ter que enfrentar questões políticas até então congeladas pela disputa ideológica da Guerra Fria.

O quarto ponto levantado por Hélio Jaguaribe (1992) é o aumento do desnível Norte-Sul. Segundo o autor, o advento das sociedades pós-industriais aumentou e muito a diferença destas com as sociedades industriais e com aquelas que ainda nem chegaram a esse nível de desenvolvimento. Esse desnível contribuiu, segundo o autor, para a desestabilização da ordem internacional agravado pelo fato de que se tornou cada vez mais difícil que países subdesenvolvidos consigam, de forma autônoma, alcançar as sociedades pós-industriais. Santos Neves (1993) corrobora com essa visão ao entender que a nova ordem mundial que se instalava criava um processo de concentração e exclusão na qual o Sul global é deixado de lado.

Por fim, o quinto elemento dessa nova conjuntura global seria o advento de interesses coletivos da humanidade, nos quais se destacariam a questão ambiental, saúde, manutenção da paz, comunicações e transportes, temas nos quais há a necessidade de administração internacional, em especial das Nações Unidas, mas que sofrem da falta de meios e apoio (JAGUARIBE, 1992).

Não obstante, a posição dos Estados Unidos nessa nova ordem internacional talvez fosse a questão mais fundamental a ser compreendida na época. O fim da Guerra Fria, mais do que elevar os EUA ao posto de única superpotência mundial, também representou a vitória da economia de mercado e da democracia no mundo (BATISTA, 1992). A derrocada da União Soviética, mais do que o colapso do Estado, também representou o colapso da entidade política e econômica ligada a ela, como afirma Santos Neves (1993). O mundo se preparava para entrar em um período de *Pax Americana*.

Contudo, essa virtual hegemonia estadunidense não foi automaticamente transmitida à realidade. Já naquele período se observava os limites da ação internacional estadunidense seja por questões internas ou externas. Internamente, havia uma opinião pública muito forte contra uma ação internacional robusta do país após o fim da Guerra Fria, além disso, a economia estadunidense estava com problemas por conta dos importantes gastos militares da década de 1980. Internacionalmente, os Estados Unidos rivalizavam com a ascensão de Alemanha, Japão e Comunidade Europeia como potências econômicas impedindo uma ação hegemônica do país. No campo militar, a Guerra do Golfo exemplificou os limites da ação internacional estadunidense que teve que esperar a autorização de um Conselho de Segurança reativado e dos aportes financeiros de parceiros internacionais para que, só então, agisse em solo iraquiano (JAGUARIBE, 1992; BATISTA, 1992).

Portanto, o início dos anos 1990 pode ser considerado um período conturbado no qual não se tinha absoluta certeza a respeito do futuro do sistema internacional. Não havia convicção se o mundo entraria em um regime hegemônico estadunidense ou se estava se encaminhando para uma multipolaridade. Nesse sentido, os paradigmas americanista e globalista das décadas anteriores entraram em crise frente a nova conjuntura internacional.

É nesse ambiente que Fernando Collor se torna presidente do Brasil em 1990. O discurso de Collor baseava-se na desconstrução do aparelho de Estado desenvolvimentista brasileiro, considerado ineficiente e anacrônico, e na construção de um Estado Moderno pautado pelas privatizações e abertura econômica (CANANI, 2004, p. 37). O governo Collor desejava promover uma inserção mais competitiva do Brasil na economia internacional e, nesse intuito, pautou suas ações em uma ideologia ultraliberal defendida pelo Consenso de Washington que pregava, entre outras coisas, o Estado Mínimo, o equilíbrio das finanças públicas como forma de combate à inflação e o Estado afastado do incentivo de políticas sociais que aumentassem seus encargos (BATISTA, 1993).

Nessa perspectiva, entende-se que o governo Collor passou a seguir as propostas econômicas defendidas pelos Estados Unidos. Isto porque, nesse contexto internacional marcado pelo colapso das economias socialistas e pela tendência de superação do modelo fordista-keynesiano vigente desde o entre guerras, o governo considerou os Estados Unidos como o grande líder de uma nova ordem política e econômica internacional. Assim, Canani (2004) ao descrever a PEB no período afirma:

Dessa maneira, a crítica ao Estado desenvolvimentista e a defesa do seu desmantelamento são vistas como tendo por decorrência inevitável o alinhamento aos Estados Unidos. O governo Collor abandona, assim, as principais orientações da política externa brasileira, adotando uma postura de submissão às orientações do chamado Consenso de Washington (CANANI, 2004, p. 37 – grifo nosso).

A política externa de Collor, dessa forma, representou o fim de uma forma de inserção internacional brasileira que vinha desde a década de 1970 marcada pela autonomia e ação independente no sistema internacional (HIRST, PINHEIRO, 1995). Esse modelo de inserção, marcado pelo modelo desenvolvimentista de Substituição de Importações responsável pelo forte processo de industrialização brasileira na segunda metade do século XX, apresentou seu esgotamento durante a década de 1980 com as seguidas crises econômicas internas. As crises internas associadas às mudanças sistêmicas do início dos anos 1990 serviram para conformar a

noção de que um “pensamento único” neoliberal deveria ser seguido pelos demais países (BERNAL-MEZA, 2002).

Essa mudança da inserção internacional brasileira é explicada por Amado Cervo (2012) através dos paradigmas do Estado Desenvolvimentista e do Estado Normal. De acordo com o autor, o paradigma do Estado Desenvolvimentista “reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário, que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança” (CERVO, BUENO, 2012, p. 489). Segundo Amado Cervo (2012), foi através da adoção do paradigma do Estado Desenvolvimentista desde os anos 1930 que o Brasil conseguiu alcançar o maior desenvolvimento entre os países latino-americanos. Como exposto pelo autor, fica claro que os preceitos do Estado Desenvolvimentista não eram compatíveis com a filosofia neoliberal e o Consenso de Washington tão disseminados no início dos anos 1990.

Como explica Cervo (2012), esse modelo de inserção internacional foi posto em dúvida pois imaginava-se que havia causado o endividamento e as crises econômicas da década de 1980 e que não seria possível utilizá-lo em um mundo em transformação pós-Guerra Fria. Por isso, Cervo (2012) observa o surgimento do paradigma do Estado Normal que, segundo o autor, possui três parâmetros: o Estado subserviente ao líder hegemônico capitalista; o Estado destrutivo do núcleo central das economias nacionais à favor do exterior; e o Estado regressivo que “reserva para a nação as funções de infância social” (CERVO, BUENO, 2012, p. 489). Collor representaria o fim do Estado Desenvolvimentista e o advento do Estado Normal.

Essa nova inserção internacional de Collor esteve pautada por três grandes objetivos aos quais atrelavam-se determinados temas prioritários: a) a atualização da agenda internacional brasileira adequando-se ao novos temas globais e à nova conjuntura internacional, como no caso da questão ambiental na qual o Brasil procurou abandonar sua histórica postura defensiva; b) criação de uma agenda positiva com os Estados Unidos, exemplificada pela tentativa de rápida negociação sobre a tema da propriedade intelectual; c) descaracterização do Brasil como país terceiro-mundista através da propagação de um discurso que considerava o fim da Guerra Fria uma oportunidade para o desenvolvimento e modernização e não o adensamento das clivagens Norte-Sul (HIRST, PINHEIRO, 1995).

O que se percebe é que, em meio a uma conjuntura internacional turbulenta na qual ainda pairava muitas dúvidas acerca de qual sistema internacional emergiria com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, a política externa de Collor adotou uma visão muito

determinada do mundo e, ao menos em um primeiro momento, a seguiu de forma veemente. Essa visão de mundo concebia o sistema internacional sob uma clara *Pax Americana* na qual os Estados Unidos garantiriam a ordem mundial e suas instituições, como o Consenso de Washington. Nessa nova ordem, o melhor caminho para uma inserção competitiva do Brasil no sistema seria através da associação do país com os Estados Unidos com vistas a garantir um tratamento diferenciado por este e pelas demais potências do Primeiro Mundo. Foi dada preferência ao bilateralismo e a acordos regionais em detrimento do multilateralismo (BATISTA, 1993). De acordo com Batista (1993), a inserção ‘collorida’ do Brasil no período estava baseada em um deslumbramento com os Estados Unidos que, como visto anteriormente, já dava sinais de que não corresponderia a realidade.

Na prática, a política externa do governo Collor de Mello não obteve os resultados esperados. Primeiramente, a política econômica não gerou os frutos almejados: no âmbito comercial, observou-se a liberalização das tarifas de forma unilateral, renunciando-se aos instrumentos de barganha que poderiam trazer melhores resultados para o país (CANANI, 2004). A aproximação com os Estados Unidos também não surtiu efeito pois este estava preocupado muito mais com sua economia interna e o Brasil não tinha importância ideológica ou geopolítica que atraísse os olhares estadunidenses (BATISTA, 1993).

Não obstante esses dois pontos, as crises e contradições internas do próprio governo Collor foram primordiais para o insucesso de sua política externa. De acordo com Hirst e Pinheiro (1995), a crise política no primeiro ano de mandato de Collor impediu a plena ação internacional de seu governo. Primeiramente, do pacote econômico que previa abertura comercial, liberalização de investimentos, privatizações e renegociação da dívida, apenas a questão comercial ocorreu de forma satisfatória por conta da incapacidade do governo de negociar com as elites política e econômicas os pontos restantes. Junto à crise econômica veio a crise política fruto dos escândalos de corrupção no governo federal.

Toda essa conjuntura interna serviu para mitigar a imagem internacional do Brasil que passou a ser visto como país frágil. Além disso, como apontam as autoras, essa imagem deteriorada também foi fruto da recusa de Collor de Mello em participar da Guerra do Golfo (1992) e da dificuldade de negociação das propostas liberalizantes dentro do Congresso Nacional assim como pelo não interesse brasileiro em discutir a área de livre comércio hemisférica proposta pelos Estados Unidos (HIRST, PINHEIRO, 1995). Por conta disso, em 1992, a política externa do governo Collor mudou de figura objetivando mitigar os danos

causados pelas medidas liberalizantes. Com Celso Lafer no comando da Chancelaria buscou-se minimizar a postura presidencial de Collor vigente até aquele momento, o que trouxe maior inteligibilidade a política externa brasileira (BATISTA, 1993; PINHEIRO, 2004)

Em suma, a política externa do Governo Collor inaugurou o período que ficou conhecido na PEB como ‘Crise de Paradigmas’ (PINHEIRO, 2004; CERVO, BUENO, 2012) pois tanto o americanismo quanto o globalismo entraram em crise nesse período. De acordo com Pinheiro (2004), a política externa de Collor observou a vigência desses dois paradigmas em dois momentos distintos. Inicialmente, Collor procurou retornar ao americanismo através da aproximação com os Estados Unidos e do Consenso de Washington. A formulação da PEB, por conseguinte, ficou a cargo da Presidência da República e não com o Itamaraty. Ocorre que essa condição submissa ao neoliberalismo não trouxe os resultados esperados o que levou o governo Collor, em um segundo momento, a tomar medidas de cunho mais globalista, principalmente depois que Celso Lafer assumiu o MRE; nesse momento, contudo, a mudança de postura da política externa pode também ser considerada uma tentativa de melhorar a popularidade do governo Collor visto que havia a necessidade de manter relações mais saudias com o Congresso pois o processo de impeachment já era uma realidade.

3.3 – A Política Externa do governo Itamar Franco

É nesse contexto de instabilidade econômica, política e paradigmática que Itamar Franco assume interinamente a presidência em outubro de 1992 e, definitivamente em dezembro do mesmo ano. Canani (2004) divide o governo Itamar Franco e sua política externa em três períodos: a) Presidência Interina (2 de outubro à 29 de dezembro de 1992) – período do processo de impeachment de Collor no qual a política externa ainda não toma uma forma definida; b) Período do Chanceler Fernando Henrique Cardoso - FHC (até 23 de maio de 1993) - na qual há um processo de redefinição das prioridades do PEB promovida pelo MRE; c) Período do Chanceler Celso Amorim (30 de junho 1993 até o fim do governo) – no qual as redefinições propostas no período anterior se tornam mais claras e passam a ser postas em prática (CANANI, 2004, p. 43-44).

3.3.1 – Determinando os objetivos gerais da Política Externa: uma nova agenda internacional

Para compreender essa nova fase da PEB é preciso explicitar o contexto interno no qual estava inserido. Primeiramente, é preciso destacar a grave situação econômica pela qual passava

o país uma vez que as medidas neoliberais promovidas por Collor deterioraram uma economia que já passava por dificuldades desde o final da década de 1970. A inflação estava em 27% em setembro de 1992, as contas públicas atingiram déficit de US\$ 20 bilhões, além de que as medidas de rápida abertura econômica do período anterior levaram mais de 3.000 empresas à falência e 2.000 à concordata, gerando uma onda de desemprego pelo país. Isso também afetou a área social por conta da escassez de recursos para investimentos em educação e saúde, por exemplo (CANANI, 2004, p. 46).

Esse contexto econômico e social preocupante explicam o fato de o governo ter dado prioridade às questões internas, especificamente as econômicas, durante o período. Isso não significa que a Política Externa foi deixada de lado, mas levou ao retorno do Itamaraty à formulação e implementação da PEB, ao contrário do governo de Collor. Além dessa condição de delegação de poder do Presidente ao MRE, é importante salientar a congruência entre as visões de mundo de Itamar Franco com setores internos do Itamaraty, o que também promoveu essa centralidade do MRE na formulação da política externa no período (CANANI, 2004).

Essa visão de mundo compartilhada está baseada na constatação de que o modelo implementado por Collor não trouxe os benefícios esperados para o Brasil e, por conseguinte, a aproximação sem contrapartidas com os Estados Unidos e com o neoliberalismo deveria ser repensada. Assim, aceitava-se que o modelo desenvolvimentista brasileiro deveria ser revisado, que o liberalismo era um fato da nova realidade mundial e que a transformação do Estado brasileiro deveria continuar ocorrendo, mas a inserção brasileira nessa nova ordem deveria ser feita através de uma Política Externa que retomasse os princípios da PEB para respaldar essa modificação. Nesse sentido, “reconhecia-se que a hipótese de um projeto de desenvolvimento industrial autônomo não era viável, mas a impossibilidade de um projeto totalmente autonomista não implicava uma adesão ingênua ao ideário formulado nos países ricos...” (CANANI, 2004, p. 63). Dessa forma, procurou-se evitar os extremos, ou seja, seguir o neoliberalismo cegamente ou retornar ao nacionalismo econômico desenvolvimentista; a saída seria ajustar a posição brasileira frente as modificações que ocorriam no ambiente internacional. Seguindo essa lógica de adaptação, optou-se por uma ação universalista no âmbito internacional procurando estabelecer relações salutaras com países das mais diversas regiões e não apenas com um parceiro principal (CANANI, 2004).

Mesmo que imbuídos dessa retórica, as medidas tomadas pela política externa de Itamar Franco em sua primeira fase de interinidade foram de perfil baixo. Isso porque, como dito

acima, a questão econômica interna era o principal ponto a ser enfrentado pelo novo governo. Em relação à política externa, esta esteve concentrada em ao menos três grandes objetivos iniciais: a) a superação do trauma que o impeachment trouxe para a imagem internacional do Brasil; b) a ratificação de que Itamar continuaria as reformas no Brasil; c) iniciar uma postura brasileira mais ativa nos foros internacionais (HIRST, PINHEIRO, 1995; CANANI, 2004).

O impeachment de Fernando Collor, primeiro presidente eleito de forma direta no Brasil após a redemocratização, levou a comunidade internacional a desconfiar do momento político brasileiro e de sua capacidade de inserir-se internacionalmente; como afirma Canani (2004), coube a diplomacia brasileira ressignificar o impeachment como sendo exemplo da solidez da democracia e das instituições brasileiras. Sobre o segundo ponto, as divergências entre Itamar e Collor sobre a política econômica levaram setores nacionais e internacionais a identificarem no primeiro a ideia do antigo desenvolvimentismo brasileiro incompatível aos ideais liberais da década de 1990; foi preciso ratificar que os processos de privatização e modernização do Estado iniciados por Collor não seriam interrompidos. Por fim, observa-se a projeção brasileira nos foros internacionais na busca por uma voz mais ativa; essa postura pode ser exemplificada pela aceitação dos pontos levantados durante a III Cúpula do G-15 dos países subdesenvolvidos na qual já se criticava a dificuldade de acesso aos mercados dos países centrais e defendia-se a democratização dos órgãos da ONU, incluindo o CSNU (CANANI, 2004).

Com o fim do processo de impeachment e a confirmação de Itamar enquanto presidente do Brasil, foi possível estabelecer de forma mais clara as novas bases que o governo objetivava trazer para a política externa nacional. Nesse segundo período da política externa de Itamar Franco, comandada por Fernando Henrique Cardoso, as bases da PEB foram pensadas a partir do Itamaraty pois, como afirma Canani (2004), a presidência da República delegou ao Ministério das Relações Exteriores a formulação da política externa nacional por haver uma sincronia entre o pensamento do presidente e de parte da burocracia diplomática encarregada do ministério. Como a preocupação de Itamar Franco estava concentrada na economia e assuntos internos, observou-se certo grau de autonomia institucional do Itamaraty no período.

Em relação a essa reformulação, no período FHC foram realizadas uma série de conferências que buscavam precisamente entender o novo cenário internacional que se formava e a maneira como o Brasil deveria se portar nesse novo ambiente. O resultado dessas conferências foi condensado no livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, de circulação restrita ao MRE, que indica as diretrizes dessa nova política externa. É possível

afirmar, portanto, que, mais do que ações práticas, o período do Chanceler FHC no Itamaraty teve como principal resultado a conformação das diretrizes que guiarão a PEB durante o governo, principalmente durante o período de Celso Amorim na chancelaria (CANANI, 2004).

Antes de elencar as principais diretrizes para a política externa do governo, o livro traz uma análise da conjuntura externa do período. Segundo o texto, o mundo estaria passando por um período de “transição histórica, em que a própria natureza do sistema internacional sofre alterações importantes, em que elementos da ‘velha ordem’ (...) convivem com outros que são parte das transformações em curso e poderiam vir a caracterizar uma ‘nova ordem’” (MRE, 1993, p. 23). Essa afirmação revela uma posição de cautela quanto a tomada de posicionamentos extremos em política externa, como verificou-se no primeiro ano do governo Collor no qual adotou-se o americanismo como paradigma dominante.

O fato de a conjuntura ser de transição e, por conseguinte, de perspectivas nebulosas, não poderia impedir o Brasil de tomar posição no cenário internacional. Como afirma o texto, “Hoje, não nos envolvermos no processo de transformação do mundo equivale a nos privarmos de seus eventuais benefícios.” (MRE, 1993, p. 23). Nesse sentido, seria necessário ter em mente alguma perspectiva de cenários internacionais que serviriam de guia para as tomadas de decisão da política externa brasileira no período.

Nesse sentido, a análise feita pelo ministério entende que o fenômeno da globalização é aquele que melhor caracterizaria o período. A globalização seria identificada pela interdependência dos diversos atores internacionais, pela transnacionalização das estruturas produtivas, universalização dos padrões culturais ocidentais e da economia de mercado e, no campo político, pela cooperação, exemplificada pela reabertura do Conselho de Segurança (MRE, 1993, p. 23). Contudo, a globalização dividiria os países entre aqueles integrados ao processo e aqueles marginalizados. Nesse ponto, a globalização representa um desafio ao Brasil, país localizado fora das áreas mais dinâmicas da economia mundial. Dessa forma:

Ao Brasil, país com economia diversificada e comércio global, interessa o fortalecimento de regras multilaterais que permitam apoiar sua inserção eficaz e benéfica na economia mundial. Para nós, dados os profundos desníveis internos de desenvolvimento e os problemas de baixo crescimento e instabilidade macroeconômica, a globalização apresenta enormes desafios. Ao mesmo tempo, porém, pareceria que somente na globalização poderão países como o Brasil encontrar um lugar condizente com seu potencial e suas aspirações (MRE, 1993, p. 24)

O texto ainda traz duas alternativas ao processo de globalização para o futuro do sistema internacional: a) a regionalização, com a formação de blocos fechados e excludentes principalmente na América do Norte, Europa e Bacia do Pacífico; ou b) a fragmentação, na qual o poder político e econômico encontra-se fragmentado. Contudo, entende o texto que a globalização é, a longo prazo, o modelo que será ‘vitorioso’ no sistema internacional (MRE, 1993). Percebe-se, portanto, que a globalização é vista como positiva, mas ao mesmo tempo com cautela; ao mesmo tempo que poderia servir para dirimir os problemas internos do país, por outro, uma ação equivocada poderia provocar a marginalização do país. Dentro desse cenário, a análise conclui que:

Teríamos de evitar duas atitudes extremadas e igualmente irrealistas: primeiro, considerar que as tendências internacionais nos indicarão o caminho, que seremos premiados simplesmente por segui-lo; segundo, julgar que existem opções que desconsideram a realidade externa, e que poderíamos implementá-las apesar desta realidade. Não podemos trabalhar nem a favor nem contra o internacional: temos, sim, de operar com o internacional. Algumas escolhas terão de ser feitas, prioridades deverão ser estabelecidas, a fim de maximizar o uso dos recursos escassos de que dispõe a diplomacia brasileira. Ao mesmo tempo, deveremos evitar opções que reduzam o espaço do país na cena mundial. A globalização terá um custo elevado para o Brasil, que deverá combinar um esforço de modernização e integração na economia mundial com resgate interno de dívidas socioeconômicas do passado. A diplomacia brasileira deveria refletir essa nossa heterogeneidade: ser uma diplomacia adaptativa, buscando extrair o melhor do *status quo*; mas, também, criativa e crítica, reconhecendo que a ordem internacional não nos é a mais favorável. (MRE, 1993, p. 25)

Assim, como reforça Canani (2004), fica implícito no excerto uma crítica à postura da política de Collor na qual entendia-se que bastava simplesmente adotar o neoliberalismo e os preceitos da globalização para alcançar o desenvolvimento; da mesma forma como seria impossível retomar o desenvolvimentismo em uma conjuntura internacional de globalização.

Compreendido o ambiente no qual a ação diplomática brasileira estava inserida, o texto elenca uma série de “Objetivos e Prioridades da Política Externa”, estes estão divididos em três grandes áreas: multilateral, bilateral e econômico. Para os objetivos do presente texto, é de extrema importância compreender se as diretrizes da política externa do Governo Itamar Franco evidenciavam, de alguma forma, uma propensão à participação brasileira em operações de paz. Nesse intuito, nos parece importante transcrever alguns trechos da seção chamada de “Objetivos

e Prioridades da Política Externa”, na qual se resume as conclusões das conferências e das discussões realizadas. O que se busca trazer são os pontos que podem explicar o interesse brasileiro em enviar tropas para as operações de paz em Moçambique e Angola no período.

Em relação ao multilateralismo, evidencia-se o seguinte excerto:

Nesse momento de rediscussão e definição de regras importantes do convívio entre Estados, a atuação na esfera multilateral é da maior importância, pois é nos foros internacionais que se encontra esse processo de debate e regulamentação. Assim, parecem aconselháveis as seguintes linhas gerais de conduta (a enumeração é exemplificativa e não pretende esgotar as possibilidades):

- Defender o multilateralismo e a maior abertura à participação no processo decisório internacional; antes do conteúdo das regras, é fundamental pensar nos procedimentos pelos quais são estabelecidos
- Apoiar a reforma das Nações Unidas, das instituições de *Bretton Woods* e do GATT. Na questão da composição do Conselho de Segurança, devemos-nos guiar pela cautela e pelo sentido de oportunidade, engajando-nos na reforma daquele órgão e pleiteando um assento permanente. (...)
- Participar ativamente dos debates de ‘questões globais’ como meio ambiente, direitos humanos, desarmamento, solução de conflitos, etc. (MRE, 1993, p. 27 – grifo nosso)

No plano bilateral, é interessante notar os trechos que tratam especificamente da relação com os países africanos, em especial aqueles situados no Atlântico Sul:

Também no plano bilateral, seria aconselhável repensar o que se vem fazendo e começar, talvez, por um exame completo do acervo de país a país e descobrir, em cada caso, o melhor padrão a seguir. Desde já, e sem prejuízo de tal exame leve a outras recomendações, pareceriam naturais as seguintes diretrizes gerais: (...)

- Acompanhar atentamente a evolução político-econômica do continente africano, especialmente os acontecimentos em Angola e na África do Sul, países situados em área de especial interesse para a diplomacia brasileira. A primeira linha de presença será necessariamente política, e a participação nas forças de paz deslocadas para a região é importante para a continuidade, em novos moldes, de nossa presença.
- Atribuir ao tema do Atlântico Sul, que conjuga parceiros sul-americanos e africanos, uma atenção multifacetada, que incorpore, por exemplo, as questões

de cooperação econômica e do meio ambiente. (MRE, 1993, p. 28- grifo nosso).

Além desse relacionar diretamente a participação em operações de paz com a política de aproximação com os países africanos, a análise do MRE aponta que o longo histórico brasileiro em participações em operações de paz das Nações Unidas credenciaria o país a ter voz ativa em temas importantes a serem discutidos no período como a desarmamento e não-proliferação (MRE, 1993, p. 135). As operações de paz são mencionadas também quando da análise de como o país deve se adaptar institucionalmente na área multilateral; no trecho a seguir defende-se a participação das Forças Armadas Brasileiras nessas missões, como se vê:

De outro lado, a busca de novas soluções para os problemas de segurança e a promoção de coalizões, com crescente participação do Conselho de Segurança, para o controle de conflitos localizados, aconselham um crescente envolvimento das Forças Armadas brasileiras em operações de paz como elemento de projeção internacional do país. Deveria ser criada uma instância permanente de coordenação entre a área das Nações Unidas na Secretaria de Estado e os Ministérios Militares (MRE, 1993, p. 157 – grifo nosso)

Dos excertos acima é possível constatar dois pontos importantíssimos para o presente texto. Primeiro, havia um objetivo claro de maior inserção multilateral, não apenas no âmbito econômico da Rodada Uruguai e do GATT, mas no campo político e de segurança internacional, como revela o trecho sobre a reforma do CSNU. Importante salientar a aspiração brasileira pelo assento permanente no CSNU desde ao menos junho de 1993, quando o livro foi lançado, mesmo que a repercussão dessa demanda só tenha ocorrido no período do Chanceler Celso Amorim, como se verá a seguir. Isso é importante pois permite inferir que, já durante a avaliação do envio de tropas para Moçambique que ocorreu no segundo semestre de 1993, e para o envio de tropas para Angola durante o ano de 1994, a demanda pelo assento permanente no CSNU já era uma realidade dentro do Itamaraty.

Segundo, o Itamaraty tinha clareza que a inserção brasileira na África Austral ocorreria primeiramente no âmbito político e que para sua concretização a participação nas operações de paz na região seriam de grande relevância. Fica comprovado, através do trecho citado, que a contribuição para as operações de paz na região tinha, ao menos inicialmente, o objetivo de aproximar politicamente os países para então haver algum tipo de relação econômica melhor. Fica evidente, portanto, que as operações de paz já em meados de 1993 foram escolhidas como

o instrumento a ser utilizado para reativar a relação Brasil-África, colocada de lado durante o governo Collor.

Por fim, em um período no qual se observava a eclosão de inúmero conflitos étnicos, guerras civis e conflitos regionais nos quais a ONU e o Conselho de Segurança eram cada vez mais demandados a se fazerem presentes através de intervenções humanitárias e, principalmente, operações de paz, verifica-se a defesa de um maior envolvimento das Forças Armadas Brasileiras nessas missões “como elemento de projeção internacional do país”.

Fica evidente, portanto, que a diplomacia brasileira nos primeiros momentos do governo Itamar Franco já identificava a participação em operações de paz das Nações Unidas como um instrumento útil a ser utilizado na consecução de determinados objetivos de política.

Uma vez que se percebe a relação entre a demanda pelo assento permanente no CSNU e a reaproximação com os países africanos como razões para a participação nas operações de paz aqui analisadas, é importante compreender como esses dois processos ocorreram durante o governo Itamar Franco. Nesse sentido, as próximas duas subseções buscam descrever a demanda pelo assento permanente no CSNU e a relação Brasil-África no governo Itamar Franco, respectivamente.

3.3.2 – O Brasil e a demanda pelo assento permanente no Conselho de Segurança

O interesse brasileiro em ter voz ativa nas mais importantes discussões e organizações internacionais tem raízes históricas e é visto como algo natural para um país com as dimensões e importância regional e global como é o Brasil, como foi visto na seção 3.1.

Essa busca por maior destaque nos organismos internacionais pode ser observada desde a própria participação brasileira na Liga das Nações, organização criada após o fim da Primeira Guerra Mundial, em 1919 na qual o país foi membro fundador. A Liga já contava com seu Conselho Executivo, muito semelhante ao Conselho de Segurança da atual Nações Unidas, onde também existia os assentos permanentes, ocupados por França, Reino Unido, Itália e Japão (lembrando que o Congresso estadunidense recusou-se a participar da Liga, na qual teria um assento permanente), e assentos não permanentes, no qual, inicialmente foram membros o Brasil, Bélgica, Espanha e Grécia (BRIGIDO, 2010).

Por conta da falta de clareza quanto ao modelo de rotatividade dos membros não-permanentes no Conselho Executivo, o Brasil conseguiu permanecer como membro não-permanente entre 1920 a 1925. A partir de 1923, com o governo do Presidente Artur Bernardes,

a diplomacia brasileira passou a considerar a demanda por um assento permanente no Conselho Executivo como objetivo central de sua política externa. O que se observou nos anos seguintes foram consecutivas investidas brasileiras para que o país conseguisse seu assento permanente. Contudo, como se sabe, esse objetivo não foi alcançado. Sem o apoio dos demais países latino-americanos e nem dos Estados Unidos, que mesmo fora da Liga ainda tinha influência sobre as potências mundiais, associada a disputa com outros países, como Bélgica e Espanha, pelo assento permanente, não foi possível ao Brasil galgar seu objetivo (BRIGIDO, 2010).

A questão chave para se compreender a não consecução desse objetivo brasileiro foi a questão da entrada na Alemanha na Liga já com a condição de membro permanente no Conselho. Fruto dos Acordos de Locarno de 1925, ficou estabelecido a entrada da Alemanha na Liga como membro permanente. Ao se abrir a possibilidade de reforma do Conselho, o Brasil reiterou sua demanda pelo assento permanente. Percebendo que sua demanda não seria atendida, em 17 de março de 1926 o Brasil vetou a entrada da Alemanha na Liga, criando grave crise diplomática. Sob a ameaça do Reino Unido de ser retirado de seu posto de não-permanente, o Brasil, em 12 de junho de 1926 retirou-se da Liga das Nações, liberando assim a entrada da Alemanha na Liga (BRIGIDO, 2010).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) e com a criação da Organização das Nações Unidas, o Brasil retoma sua pretensão de ter papel mais destacado na nova organização. Membro fundador da ONU, sendo um dos 51 países que assinaram a Carta de São Francisco, o Brasil desde aquele momento já tinha interesse em fazer parte do Conselho de Segurança como membro permanente. Diferentemente do que ocorreu durante a Liga, a pretensão brasileira a um assento permanente na ONU contava com apoio estadunidense, ao menos em um primeiro momento. Os EUA viam o Brasil como candidato natural à um assento permanente no Conselho e viam com bons olhos a presença de um país latino-americano no órgão. Contudo, por conta da recusa soviética e britânica em aceitar um sexto membro permanente, e objetivando evitar maiores discussões acerca do tema, os EUA não pressionaram pela entrada no Brasil no CSNU. O que se viu foi o apoio estadunidense ao Brasil como membro não-permanente e a honra do país ser o primeiro a discursar na Assembleia Geral da ONU (BRIGIDO, 2010).

Nos anos que se seguiram, o posicionamento brasileiro nas assembleias focou na crítica do uso indiscriminado do veto pelas grandes potências do Conselho; a ideia era de que esses países deveriam utilizar o veto com o intuito de garantir a paz internacional e não com objetivos políticos particulares. Não obstante, é apenas em 1953 que o Brasil apresenta de forma clara o

tema da reforma dos organismos internacionais e seus estatutos, incluindo o Conselho, como forma de dirimir a falta de representatividade, principalmente em relação aos países africanos e asiáticos sub representados, e as dificuldades de ação da ONU, sem, contudo, pleitear um assento no Conselho. Em relação ao CSNU, a sub-representação foi dirimida através da única reforma realizada até hoje, em 1963, que aumentou o número de membros não-permanentes (BRIGIDO, 2010).

Durante as duas décadas seguintes, entre 1968 e 1988, o Brasil se manteve afastado do CSNU e dos temas de segurança internacional, diminuindo a intensidade da reivindicação pelo assento permanente. Como classificou o então Embaixador Araújo Castro, havia a percepção de um ‘congelamento do poder mundial’ através da aproximação entre Estados Unidos e União Soviética durante o período da *détente* e do imobilismo do próprio CSNU no período. Dessa forma, não haveria perspectivas para o Brasil nesse campo, o que levou o país a se concentrar nos temas econômicos e de desenvolvimento (UZIEL, 2015).

É apenas no final da década de 1980, já com as mudanças na conjuntura internacional analisadas na seção 3.2, que o tema da reforma do Conselho de Segurança volta ao debate internacional; a ideia era que as mudanças sistêmicas obrigariam as Nações Unidas, e o próprio Conselho, a se adaptarem, ajustando-se a nova divisão do poder internacional.

Nesse momento, o governo de José Sarney reaproxima o Brasil do Conselho de Segurança ao eleger o país a um assento não-permanente para o biênio 1988-1989. Essa reaproximação também faz retomar a alegação brasileira da necessidade de reformas do Conselho. No governo Collor, a reforma do Conselho de Segurança não foi mencionada nos discursos proferidos nos anos de 1990 e 1991. Contudo, no discurso proferido na Assembleia Geral pelo Chanceler Celso Lafer em 1992, o tema das reformas nos organismos da ONU é retomado. Nesse discurso, como defende Brigido (2010), mesmo que o Brasil não se colocasse como candidato a um assento em um Conselho reformado, o Chanceler aponta todas as credenciais brasileiras para tal como a participação em operações de paz, a democracia, o posição a favor do desarmamento, a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente. Essa postura do chanceler revela que “o Brasil pretendia entrar no Conselho por meio de ‘bom comportamento’” (BRIGIDO, 2010, p. 100).

É apenas no governo Itamar Franco que o Brasil se coloca como candidato a um assento permanente no Conselho de Segurança. Partindo da retórica de que o Brasil seria uma potência média, um *global player* e *global trader* de dimensões continentais (BERNAL-MEZA, 2002),

a diplomacia do período objetivou dar maior visibilidade ao país no cenário internacional utilizando de intensa participação nos organismos internacionais. Ao contrário de Collor, a política externa de Itamar procurou interromper o ciclo de passividade frente os temas internacionais tornando a política internacional do país mais ativa e menos defensiva; o objetivo era conseguir inserir o Brasil nos grandes temas globais que estavam sendo discutidos na época (direitos humanos, desenvolvimento, meio ambiente, terrorismo, entre outros) (HIRST, PINHEIRO, 1995).

É com essa mentalidade que a demanda pelo assento permanente retorna com força na política externa brasileira. Como visto na seção anterior, no período do Chanceler Fernando Henrique Cardoso, a busca pelo assento permanente era posta como objetivo multilateral para a política externa brasileira. O então chanceler, contudo, apenas defendia a necessidade de ampliação dos membros permanentes sem apontar o Brasil como candidato (BRIGIDO, 2010).

Vale ressaltar que a conjuntura para o debate acerca da reforma do Conselho de Segurança não poderia ser melhor. Por conta das mudanças sistêmicas do período, vários países demandavam mudanças nas estruturas dos organismos da ONU. Essas demandas culminaram na resolução 47/62 de 1992 da AGNU que buscava analisar a representação equitativa e os métodos de trabalho do CSNU. Em junho de 1993, a mesma Assembleia instou seus membros a apresentarem recomendações ao Secretário-Geral para possíveis reformas da Organização, inclusive do Conselho. Essas recomendações culminaram na criação de um Grupo de Trabalho específico em janeiro de 1994 para a discussão da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluindo seus membros permanentes e não-permanente e seus métodos de trabalho (BRIGIDO, 2010).

É nesse ambiente favorável que o discurso do Chanceler Celso Amorim na 48ª AGNU de 1993, apresenta a pretensão brasileira em se candidatar a um assento permanente. Nesse discurso, ao defender que agenda política internacional da década de 1990 deveria estar baseada em 3 Ds – Democracia, Desenvolvimento e Desarmamento -, Amorim sintetizou as frentes que norteariam a política externa em seu período. No que se refere a democracia, a política externa brasileira procurou capitalizar o impeachment de Collor demonstrando o fortalecimento e a importância que o Brasil dava às instituições democráticas. Contudo, defendia-se a ideia de que a democracia havia se tornado um ideal universal e deveria ser empregada não apenas no interior dos Estados, como também nos organismos internacionais das Nações Unidas. Por isso, o ideal democrático foi utilizado para explicar a posição brasileira em defesa da

democratização dos organismos internacionais, que só ocorreria através de reformas. Nesse ponto, a reforma do Conselho de Segurança da ONU foi defendida através de uma retórica de maior democratização dos organismos onusianos que necessitavam de maior representatividade (CANANI, 2004).

Em relação ao desarmamento, o discurso reforçou o compromisso brasileiro em relação à paz e segurança internacional exemplificados pelas então recentes assinaturas dos acordos nucleares com a Argentina e com a Agência Internacional de Energia Atômica. Amorim também destacou o histórico pacífico do Brasil em relação a seus vizinhos e a ratificou a atuação brasileira nas operações de paz (CANANI, 2004). De acordo com Canani (2004), o discurso do Chanceler Amorim buscava qualificar a posição brasileira enquanto líder na comunidade internacional, subsidiando a postura mais ativa nas Nações Unidas.

No discurso de abertura da 49ª AGNU em 1994, apoiado pela melhora da situação econômica brasileira por conta do advento do Plano Real, Celso Amorim apresentou de forma explícita a candidatura brasileira a um assento permanente no CSNU ao afirmar que “O Brasil tem participado ativamente do debate sobre a ampliação do Conselho de Segurança. Temos deixado clara nossa disposição de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes.” (MRE, 1994, p. 42 apud CANANI, 2004, p. 97-98). A ideia era que, em um mundo em transformação, estar no Conselho de Segurança possibilitaria decidir sobre o futuro ordenamento do sistema internacional que se formava.

3.3.3 – Retomando a política africana

A relação entre o Brasil e os países africanos apresentou uma mudança significativa a partir da segunda metade da década de 1980 até a 1990. Depois de um período de relações intensas entre as duas margens do Atlântico, o início dos anos 1990 representou um refluxo dessa relação. De forma ampla, o que ocorreu foi a manutenção de contatos de forma seletiva apenas com determinados países e regiões. Como afirma Sombra Saraiva (1996), a PEB para a África durante a década de 1990 passou a ter uma conotação menos continental e mais voltada para a África Austral; nesse sentido, essa ‘opção seletiva’ da política externa brasileira estaria relacionada a quatro linhas prioritárias: a) as relações com a África do Sul pós-apartheid; b) as relações com Angola; c) a conformação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e; d) o relacionamento com os países de língua portuguesa através da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O período entre as décadas de 1980 e 1990 não favorecia as relações entre o Brasil e o continente africano. Ambos sofreram gravíssimas crises econômicas durante a década de 1980. No lado africano, observou-se a marginalização do continente em relação ao comércio internacional declinando de 4,7% em 1980 para 2,1% em 1989. Mais do que isso, o África sofreu um importante processo de endividamento externo fruto dos ajustes econômicos promovidos pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, endividamento este que se em 1980 estava em U\$ 138,6 bilhões, alcançou o valor de U\$ 260 em 1989. Esses dois fatores influenciaram a produção agrícola do continente, levando a uma crise de abastecimento e, conseqüentemente, a crises de fome. No caso brasileiro, a década de 1980 ficou conhecida como a década perdida por conta da estagnação da economia associada aos desequilíbrios macroeconômicos no período. Por conta desse contexto, a relação entre Brasil e África na década de 1980 foram restritas. Economicamente, apenas grandes empresas brasileiras atuavam no continente como Petrobras e Odebrecht; no âmbito político e diplomático, as ações se voltavam paulatinamente para os países africanos lusófonos, da costa atlântica e produtores de petróleo (Angola e Nigéria) (RIBEIRO, 2007).

Com a ascensão de Collor ao governo federal, o continente africano foi colocado em segundo plano uma vez que se privilegiou as relações com os EUA, as potências do norte e a América do Sul através do processo de criação do Mercosul. Esse refluxo das relações com a África pode ser exemplificado pela própria diminuição do status das questões africanas dentro da organização do próprio Itamaraty e pela alocação de cada vez menos diplomatas naquele continente (VISENTINI, 2016). Como demonstra Ribeiro (2007), a política externa de Collor ao determinar os parceiros estratégicos (Estados Unidos, Comunidade Europeia e Japão) e nichos de oportunidade (China, Emirados Árabes e Irã) para a ação da diplomacia brasileira, acabou por desconsiderar a África como uma área importante para o Brasil, culminando no retraimento das relações. Como afirmou o próprio presidente Collor sobre o tema:

(...) o Brasil que sempre teve, sempre manteve seus vínculos com a África, até porque nossas raízes estão ali fincadas, essas nossas relações, elas, tiveram que ficar um pouco, vamos dizer assim em *stand by*. Não que nós abrísssemos mão de nosso compromisso. Nós sempre mantivemos valores, mas estávamos ocupados com uma tarefa hercúlea que era de fazer com que o Brasil não sucumbisse diante de todas aquelas mudanças e de que pegasse o último trem que ele teria para essa grande inserção que nós estávamos trabalhando (RIBEIRO, 2007, p. 103)

Fica evidente, portanto, que durante o governo Collor, “Ainda que se reafirme a importância dos vínculos históricos, étnicos e culturais que ligam o Brasil ao continente, a política externa em sua direção não é encarada como relevante para a promoção dos interesses internacionais do Brasil” (RIBEIRO, 2007, p. 103). Outra questão que dificultou a relação entre o Brasil e os países africanos foram as políticas liberalizantes no Brasil que, ao promover a diminuição do Estado enquanto promotor do crescimento econômico, diminuiu, por conseguinte, o financiamento para as trocas comerciais entre os países, algo essencial para as exportações para a África (VISENTINI, 2016).

No período Itamar Franco, por sua vez, é apenas no com Celso Amorim que a política africana brasileira se torna mais articulada. Nesse período, Visentini (2016) destaca a reativação da ZOPACAS em 1993, o Encontro de Chanceleres dos Países de Língua Portuguesa na cidade de Brasília em 1994, a retomada da relação comercial com a África do Sul pós-apartheid e, importante, o apoio bilateral e multilateral que o Brasil forneceu a Moçambique e Angola em seus processos de pacificação, inclusive com o envio de tropas para as respectivas operações de paz. O autor identifica que a demanda pelo assento permanente era o interesse principal para o envio dessas tropas, mas enfatiza que a articulação gerada em decorrência da aproximação com os países de língua portuguesa facilitou o envio.

Corroborando com essa ideia, Ribeiro (2007) afirma que o foco na construção da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) visava ampliar as relações entre o Brasil e os PALOP, possibilitando ainda possíveis conexões do país com outros blocos regionais africanos na África Austral e Ocidental. Ou seja:

Nesse contexto, o esforço brasileiro pela implementação da CPLP denota seu interesse em constituir um canal privilegiado de comunicação entre o Brasil e os PALOP. Um ambiente em que a diplomacia nacional possa exercer a sua capacidade de intermediação e resolução de litígios e conflitos, projetando internacionalmente a imagem do país como ator protagonista na construção de uma provável “nova” ordem mundial mais voltada para os compromissos dos países em desenvolvimento do que para as economias avançadas. (RIBEIRO, 2007, p. 114-115)

Importante destacar que, para o autor, o envio de tropas para Moçambique e Angola foi mais um componente dentro desse amplo objetivo brasileiro de se fazer mais presente nos PALOP (RIBEIRO, 2007). Ou seja, a participação nessas operações não visava promover a CPLP ou a ZOPACAS em si, mas as três ações foram, na realidade, mecanismo utilizados pela

diplomacia brasileira para concretizar o objetivo mais amplo de promover a imagem e influência do país nesses países. Ribeiro (2007) defende que essa contribuição estava vinculada as metas do Brasil em relação ao CSNU e de lograr apoio de países africanos a sua candidatura.

3. 4 – Um novo paradigma?

O presente capítulo buscou compreender a Política Externa Brasileira e as principais questões postas à Política Externa do Governo Itamar Franco para com isso captar o ambiente no qual foram aprovados os envios de tropas para a ONUMOZ e UNAVEM III. A partir do entendimento de que a PEB pode ser assimilada através de Princípios (autonomia, desenvolvimento e projeção internacional) e pelos seus paradigmas (americanismo e globalismo), entende-se que a crise paradigmática que se instaurou no Brasil no início da década de 1990, principalmente com o governo Collor, demandou saídas criativas por parte dos governantes para se adequar a um mundo em transformação.

Nesse ambiente, a saída encontrada pelos tomadores de decisão do Governo Itamar Franco foi, a partir das bases consolidadas dos Princípios de PEB, procurar adaptar o país a essa nova conjuntura. Nesse sentido, descartou-se a submissão sem barganha frente ao neoliberalismo, ao Consenso de Washington e aos Estados Unidos, como proposto no início do governo Collor, passando a adotar uma política de maior autonomia e de cunho universalista, visando um desenvolvimento menos nocivo à indústria nacional e almejando uma maior projeção brasileira nos organismos internacionais. Contudo, parece ser pacífico na literatura de que essa nova postura da PEB durante o Governo Itamar Franco não pode ser vista como o surgimento de um novo paradigma de Política Externa (PINHEIRO, 2004; VIGEVANI, CEPALUNI, 2016); o que se viu, na realidade, foi uma tentativa de adaptação da política externa do Brasil frente a nova conjuntura internacional utilizando como base os princípios de PEB -autonomia, desenvolvimento, projeção internacional.

Nessa adaptação, é possível verificar na observação dos padrões de atuação do governo assim como nos seus objetivos descritos no livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, que as contribuições do país para operações de paz eram consideradas instrumentos para alcançar determinados objetivos de política externa.

Nesse sentido, é possível identificar ao menos dois objetivos distintos. O primeiro objetivo de política externa seria o de qualificar ainda mais o Brasil como um candidato ao assento permanente do CSNU. Se por um lado a capacidade econômica e política brasileira

eram importantes para essa candidatura, fica claro que o Brasil almejava demonstrar sua competência nas áreas de segurança internacional, tema do CSNU. Nessa lógica, além da identidade pacífica e de não-beligerância, o envio de tropas para operações de paz seriam mais um componente para fortalecer a candidatura brasileira ao CSNU.

O segundo objetivo, por sua vez, é a correlação direta feita pelos diplomatas entre a aproximação bilateral entre o Brasil e os países da África Austral e a contribuição brasileira para operações de paz nessa região. Assim, corroborando com a interpretação da opção seletiva da política africana do Brasil na década de 1990, as operações de paz seriam um instrumento para fomentar os relacionamentos políticos na África Austral.

4 – As motivações da PEB na participação na ONUMOZ e UNAVEM III

O capítulo anterior buscou demonstrar o contexto no qual estava inserida a política externa do governo Itamar Franco e quais as linhas principais que o novo governo adotou para nortear suas ações no âmbito internacional. Utilizando os dados contidos no livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, foram expostos os trechos relativos aos interesses brasileiros em relação tanto ao assento permanente no CSNU quanto a uma postura mais ativa na relação com os países africanos, no qual já estava explícito a indicação da contribuição para forças de paz como instrumento de aproximação política.

O objetivo do presente capítulo é aprofundar a análise em relação aos motivos que levaram o Brasil a selecionar as operações de paz enquanto instrumento na consecução de seus objetivos internacionais, observados no capítulo anterior. Em outras palavras, busca-se entender por que a diplomacia brasileira considerou que a contribuição para essas missões seria útil na busca por maior inserção nas Nações Unidas e em seu Conselho de Segurança e, no âmbito bilateral, nas relações com Angola e Moçambique especificamente. A fim de responder a esses questionamentos, o presente capítulo utilizará como material de análise principal a documentação do Arquivo Geral do Ministério das Relações Exteriores; foram analisados telegramas e despachos telegráficos de classificação ostensiva, confidencial e secreta do período entre 1992 e 1994. Os documentos analisados foram desclassificados sob os Artigos 24 e 29 da Lei 12.527/11 e dos Artigos 35 e 72 do Decreto 7.724/12.

Nesse sentido, o capítulo se divide em três partes.

Primeiramente, busca-se fazer uma retomada dos principais acontecimentos do período no que tange às operações aqui selecionadas. Busca-se descrever a sequência de acontecimentos em Angola e Moçambique assim como a postura brasileira em relação às operações de paz até culminar na aprovação do envio de tropas para as duas missões aqui selecionadas. Após essa descrição, seguem as duas principais seções do capítulo que buscam analisar os objetivos multilaterais e bilaterais na participação brasileira nessas missões de paz.

Na primeira seção, objetiva-se compreender melhor como a consecução dos objetivos multilaterais brasileiros, sintetizados pela busca de maior presença na ONU e, principalmente, pela demanda por um assento permanente no CSNU, podem ser associadas ao envio de tropas para as ONUMOZ e UNAVEM III. O que se busca defender é que o período analisado (1992 à 1994) favorecia a utilização da participação em operações de paz como instrumento na busca

por maior presença na ONU e na candidatura brasileira para um assento permanente em um CSNU reformulado.

Na segunda seção, o objetivo é analisar os interesses bilaterais específicos do Brasil com Angola e Moçambique que podem ter contribuído para o envio de tropas para esses países. Fugindo da argumentação tradicional que afirma que a participação brasileira com tropas para ONUMOZ e UNAVEM III visava apenas reforçar a candidatura brasileira ao assento permanente, essa seção busca revelar os interesses políticos e econômicos existentes na relação bilateral. Mais importante, busca-se demonstrar como o processo de pacificação nesses países demandava uma postura ativa de apoio do Brasil para que o país garantisse para si uma presença estratégica, política e econômica em Moçambique e Angola. Nesse sentido, ao enviar tropas para as missões nesses países, o Brasil estaria demonstrando sua preocupação com o processo de pacificação e com isso galgando espaços e ‘privilégios’ nesses países.

4.1 – Os processos de paz em Moçambique e Angola e a presença brasileira

O final da década de 1980 e início de 1990 representou para Moçambique e Angola o período de transição rumo a uma pacificação após cerca de 15 anos de guerra civil. A guerra civil em Angola e Moçambique está intrinsecamente conectada aos processos de libertação nacional e independência ocorridos entre a década de 1960 e meados da década de 1970.

A luta de libertação nacional contra o domínio português nesses dois países ocorreu de forma belicosa. Em Moçambique, os grupos de libertação se unificaram em torno da Frente de Libertação de Moçambique – FRELIMO – cuja ação armada iniciou-se em 1964 ao norte do país com apoio tanzaniano e posteriormente chinês. No caso angolano, os grupos de libertação também passaram a agir a partir do início da década de 1960 mas, diferentemente do caso moçambicano, estes estavam divididos em três grupos distintos: a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) liderada por Holden Roberto com apoio da República Democrática do Congo (antigo Zaire), Estados Unidos e China; a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) liderada por Jonas Savimbi e com apoio externo da África do Sul, China e de setores da polícia secreta portuguesa; e pelo Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA) liderada por Agostinho Neto e com apoio internacional de Cuba e da União Soviética. Como se observa, o processo de libertação nacional nesses países diferiu em relação ao número de movimentos de libertação, mas ambas se assemelham pela presença

de atores internacionais importantes atuando nos processos de independência nesses países e, posteriormente, na própria guerra civil (VISENTINI, 2012).

Isso ocorre porque, diferentemente da primeira onda de libertações nacionais no continente africano que ocorreu durante as décadas de 1950 e 1960, os processos de independência das ex-colônias portuguesas estavam inseridas em um contexto intenso de Guerra Fria na qual os atores internacionais, na busca por aumentarem e assegurarem suas zonas de influência, atuavam fortemente no apoio desses movimentos (VISENTINI, 2012).

A Revolução dos Cravos em Portugal em abril de 1974 pôs fim a quase uma década de embates entre os grupos de libertação e as forças portuguesas. A partir desse momento, Portugal iniciou o processo de negociações para completar o processo de independência dos dois países. No caso de Moçambique, uma vez que o movimento estava unificado em torno da FRELIMO, o governo foi passado para as mãos desse grupo que proclamou a República Popular de Moçambique em junho de 1975. Como se pode prever, a divisão dos grupos de libertação em Angola tornou o processo de independência muito mais complexo uma vez que os três grupos objetivavam proclamar a independência do país. Após o combate entre os três grupos, o MPLA, com apoio de tropas cubanas, conseguiu proclamar a independência do país em Luanda; o que representava o início de um país independente também era também o início de uma guerra civil (VISENTINI, 2012).

Em Moçambique, a guerra civil começaria em 1977, dois anos após a independência, com o surgimento da Resistência Nacional Moçambicana – RENAMO. A RENAMO foi criada e apoiada pelo governo racista de Ian Smith da Rodésia como forma de retaliar o governo central moçambicano por conta de seu apoio a ZANU, grupo de libertação liderado por Robert Mugabe, e às sanções econômicas contra a Rodésia praticadas por Moçambique, que dependia economicamente das estradas e portos moçambicanos. Contudo, a situação se aprofundaria a partir de 1980 com o início do apoio sul-africano à RENAMO. Com o processo de negociação que levou a eleição de Robert Mugabe como presidente do Zimbábue (antiga Rodésia), a África do Sul, sentindo-se cercada por países de orientação marxista e contrários ao seu regime racista, passou a realizar ataques esporádicos ao longo da região; no caso de Moçambique, a África do Sul, mais rica e forte do que a antiga Rodésia, passou a apoiar a RENAMO do então líder Afonso Dhlakama; esse novo apoio fez com que a guerra civil em Moçambique se intensificasse drasticamente, gerando devastação econômica e social do país (VISENTINI, 2012).

Ocorre que, após quase 15 anos de guerra civil nesses países, o contexto internacional se modificou de tal forma que obrigou tanto a FRELIMO quanto o MPLA, assim como os atores internacionais que atuavam nessas guerras, a mudarem suas posturas, levando os grupos beligerantes a mesa de negociação. Nesse contexto podem ser destacados dois processos. Primeiro, a mudança na atuação internacional da União Soviética com Gorbatchev que passou, paulatinamente, a deixar de apoiar esses governos. Segundo, a mudança de regime político na África do Sul que abandonou o regime do apartheid em 1991, culminando com a eleição de Nelson Mandela em 1994. O desgaste gerado pelas guerras civis e a mudança do jogo político internacional e regional nesse período propiciaram as primeiras negociações e acordos de paz, assim como a autorização pelo CSNU no desdobramento de operações de paz nesses países.

No caso angolano, as negociações se iniciaram já na segunda metade da década de 1980. Com o fim do apoio soviético, a presença internacional em Angola restringiu-se às forças cubanas e sul-africanas. Após a vitória das forças cubanas e do MPLA na Batalha de Cuito Cuinavale contra as forças sul-africanas, em 1988, foram iniciadas as tratativas que culminaram na assinatura do Acordo Tripartite entre África do Sul, Cuba e MPLA, também conhecido como Acordo de Nova York, assinado em dezembro de 1988 na sede das Nações Unidas que estabelecia a retirada das forças cubanas e sul-africanas do território angolano e a independência da Namíbia (VISENTINI, 2012). Como mecanismo para apoiar a consecução dos objetivos desse acordo, o CSNU estabeleceu a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – UNAVEM I – com objetivo de monitorar a retirada das forças cubanas do território angolano. Nessa operação, o Brasil contribuiu com observadores militares e equipe médica num total de 16 militares, sendo que o comandante dos observadores militares foi o General brasileiro Péricles Ferreira Gomes. A operação foi finalizada em 1991 (AGUILAR, 2005; FONTOURA, 2011).

Não obstante a solução da questão com Cuba e com África do Sul, a guerra entre MPLA e UNITA continuava. Somente em 1990 os dois grupos iniciaram as negociações que culminaram na assinatura dos Acordos de Bicesse, em primeiro de maio de 1991. Os acordos previam um cessar-fogo, a realização de eleições e a formação de uma Força Nacional composta por membros de ambos os grupos (VISENTINI, 2012). Em 30 de maio daquele ano, o CSNU estabeleceu a UNAVEM II cujas funções eram verificar o cessar-fogo e as atividades policiais angolanas e realizar a verificação das eleições que ocorreriam em 1992. Após a contestação do resultado das eleições de 1992 por Jonas Savimbi e da retomada dos combates, o mandato da operação foi modificado a fim de reforçar a verificação do cessar-fogo acordado (AGUILAR,

2005). A UNAVEM II não contou com tropas, apenas observadores; destes, 63 observadores militares e 39 observadores policiais eram brasileiros; o país também enviou paramédicos e observadores eleitorais totalizando 120 brasileiros desdobrados na missão (FONTOURA, 2011).

As negociações, após o interregno gerado pela contestação do resultado das eleições por Savimbi, só seriam retomadas em 1993 e concluídas em 20 de novembro de 1994 quando foi assinado o Protocolo de Lusaka entre MPLA e UNITA. O protocolo retomava grande parte dos pontos acordados em 1991 como cessar-fogo, desmilitarização das forças da UNITA e formação de um exército conjunto, mas principalmente determinava a incorporação de membros da UNITA no governo central angolano como forma de garantir o equilíbrio de força entre os grupos (VISENTINI, 2012; FONTOURA, 2011). O CSNU, novamente em apoio aos acordos, estabeleceu uma nova missão de paz em resposta ao Protocolo de Lusaka, a UNAVEM III em 8 de fevereiro de 1995. Muito maior que as anteriores, a UNAVEM III era composta por um efetivo de 7.000 soldados, além de observadores militares e policiais. Na UNAVEM III, o Brasil se fez presente com “um Batalhão de Infantaria (800 homens); uma Companhia de Engenharia (200 homens), dois Postos de Saúde Avançados (40 homens) e cerca de 40 militares para compor o Estado Maior da força militar da ONU.” (AGUILAR, 2005, p. 43). Com os revezamentos, foram ao todo 4174 militares e 48 policiais brasileiros desdobrados na UNAVEM III entre agosto de 1995 e julho de 1997 (AGUILAR, 2005).

O caso moçambicano, por sua vez, foi menos tortuoso do que o angolano. De acordo com Visentini (2012), acontecimentos internos e externos contribuíram para o fim da guerra civil moçambicana e a consequente assinatura de um acordo de paz. Internamente, os quase 15 anos de conflito, associados a uma grave seca que assolou o país em 1990, enfraqueceram tanto a FRELIMO quanto a RENAMO. Externamente, o que se verifica é o afastamento das potências internacionais e regionais do conflito reduzindo a capacidade das partes beligerantes em prosseguirem com a guerra. Como já afirmado anteriormente, a União Soviética de Gorbachev retirou o apoio soviético das guerras na região e, com a derrocada do bloco soviético, não havia mais espaço para a FRELIMO perpetuar um modelo marxista, levando o partido a adotar uma postura liberalizante. A África do Sul também deixou de apoiar a RENAMO a partir de 1990 quando Frederick de Klerk assumiu a presidência sul-africana. Outros países como Estados Unidos, Zimbábue e Quênia, que até então apoiavam militarmente as partes beligerantes, passaram a defender o fim das hostilidades (VISENTINI, 2012, p. 120-121).

Em meio a esse contexto, as negociações entre FRELIMO e RENAMO ocorreram em Roma com a mediação da Igreja Católica, na figura da Comunidade de Santo Egídio, e do próprio governo italiano. O resultado foi a assinatura do Acordo Geral de Paz em 4 de outubro de 1992 pelo então presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, e pelo líder da RENAMO, Afonso Dhlakama. O acordo determinava o estabelecimento de um cessar-fogo a partir de 15 de outubro do mesmo ano, a realização de eleições e convidava a ONU a supervisionar o desarmamento e aquartelamento das tropas (VISENTINI, 2012; FONTOURA, 2011).

Em resposta, o CSNU criou, em 16 de dezembro de 1992, a ONUMOZ. A operação tinha em seu mandato, além das questões de cunho político, eleitoral e humanitário, uma importante ação militar com vistas a impedir o retorno das hostilidades e a proteção dos corredores de transporte dentro do país. Inicialmente, a contribuição brasileira para a ONUMOZ foi através de observadores militares, destacando-se o fato de que o primeiro *Force Commander* da ONUMOZ foi o General Brasileiro Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva que atuou na missão entre fevereiro de 1993 e fevereiro de 1994. É apenas no segundo semestre de 1994 que chega à Moçambique a Companhia de Infantaria de Paraquedistas composta por 170 militares. Importante destacar também a presença de observadores policiais e eleitorais brasileiros durante a missão que terminou em dezembro de 1994 (AGUILAR, 2005).

Fica claro que o Brasil, mesmo não estando diretamente envolvido nas negociações para os diversos tratados de paz assinados entre os grupos beligerantes em Angola e Moçambique, se fez presente no processo de pacificação desses países seja através da contribuição para as missões de paz, seja, como se verá mais adiante, através do apoio diplomático oferecido dentro do próprio CSNU. O caso angolano evidencia que, desde a UNAVEM I em 1989, o Brasil busca estar de alguma forma conectado ao que ocorre nesse país. Da mesma forma como se observa em Moçambique através da presença do General Lélío Gonçalves como *Force Commander* da missão.

Após essa pequena retrospectiva dos processos de paz em cada um dos países aqui estudados, faz-se necessário, para os objetivos da presente pesquisa, apresentar uma cronologia acerca do processo decisório brasileiro em relação ao envio das tropas para a ONUMOZ e UNAVEM III. Como explicitado na introdução, a presente dissertação não busca esmiuçar cada etapa do processo decisório que levou à autorização do envio de tropas para as missões aqui selecionadas. O objetivo é responder uma pergunta específica, ou seja, quais eram os objetivos de política externa brasileira presentes para a autorização do envio de tropas para essas missões.

A pequena cronologia que será apresentada a seguir visa alcançar dois objetivos: primeiro, esclarecer ao leitor a sequência dos fatos até a autorização do envio pelo Congresso Nacional; segundo, entende-se que algumas inferências podem ser extraídas através da elucidação da sequência dos fatos, contribuindo assim para o objetivo central da pesquisa.

Antes, contudo, é preciso compreender como ocorre o processo de contribuição de tropas para operações de paz. De acordo com Uziel (2015), ainda durante a criação de uma missão de paz, as Nações Unidas realizam uma consulta informal à Missão Permanente do Brasil junto ao órgão afim de verificar a disposição do país em contribuir. A Missão Permanente então faz uma primeira avaliação e repassa o pedido para a Secretaria de Estado do Itamaraty (SE). Nessa fase ocorre um diálogo entre o Itamaraty, que verifica a viabilidade e interesse em relação à política externa, o Ministério da Defesa⁷, que verifica a disponibilidade de tropas, e a Presidência da República, que verifica as condições de política interna para realizar tal envio. Havendo concordância das partes, além do aceno positivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Missão Permanente nas Nações Unidas solicita um pedido formal da ONU. A partir de então, iniciam-se as etapas dentro Congresso Nacional pois é apenas o parlamento que pode autorizar o envio de tropas brasileiras para o exterior, mesmo que para operações de paz. Uma Exposição de Motivos Conjunta entre Itamaraty e Forças Armadas é enviada ao Congresso Nacional através de uma Mensagem do Presidente da República. A Lei 2.593/1956 rege a tramitação no Congresso que, através de um Decreto Legislativo, autoriza o envio de tropas brasileiras para uma operação de paz (UZIEL, 2015, p. 109). Vale destacar que no caso dos observadores militares, policiais e eleitorais, uma vez que não exercerão funções de combate, o processo de envio para missões de paz é mais simples, não necessitando de aprovação do Congresso Nacional. Simplesmente verifica-se a disponibilidade de pessoal dentro do órgão demandado (Forças Armadas, Tribunal Eleitoral, Polícia Militar) e a verba necessária.

A primeira consideração a ser feita em relação aos processos de análise de envio de tropas brasileiras para ONUMOZ e UNAVEM III é que ambos ocorrem dentro do governo Itamar Franco. Como visto acima, o Acordo Geral de Paz que pôs fim à guerra civil moçambicana ocorreu em 4 de outubro de 1992 e a criação da ONUMOZ ocorreu em 16 de dezembro de 1992. Observa-se que a criação da missão de paz ocorre no período da presidência

⁷ O Ministério da Defesa foi criado em 1999. Por conta disso, no processo de autorização de envio de tropas para Moçambique e Angola, o órgão responsável ainda era o Estado Maior das Forças Armadas – EMFA.

interina de Itamar Franco, durante o processo de impeachment de Fernando Collor. O telegrama da Missão Permanente do Brasil nas Nações Unidas (DelbrasONU) de 09 de novembro 1992⁸, revela o convite informal feito pelo Secretariado das Nações Unidas com vistas a saber do interesse brasileiro em enviar um batalhão para a ONUMOZ logo no início da missão. Contudo, como se sabe, o Brasil não enviou tropas no início da ONUMOZ, preferindo se fazer presente naquele momento apenas com observadores militares e com o General Lélío Gonçalves como *Force Commander* da missão.

As datas desses acontecimentos nos revelam algo importante acerca do governo Collor. Por mais que a política externa desse governo não tenha privilegiado o continente africano, não se pode afirmar que houve uma recusa explícita em contribuir para operações de paz em Angola e Moçambique. Isso porque, tanto a UNAVEM I, ainda no governo Sarney, quanto a UNAVEM II, já em seu governo, não contavam com tropas de nenhum tipo, apenas observadores militares e policiais; da mesma forma, o convite informal para o envio de tropas para a ONUMOZ ocorreu já no governo interino de Itamar Franco. Ou seja, não foi oferecido à Collor a oportunidade de autorizar, ou não, o envio de tropas para operações de paz nesses dois países. Por conta disso, não se pode fazer uma comparação direta entre Collor e Itamar nesse tocante. Mais do que isso, não se pode afirmar que o envio de tropas para Moçambique e Angola é um claro fator que demonstra o enfoque maior de Itamar com esses países em comparação com Collor, pois a este não foi dada a oportunidade de avaliar uma possível contribuição de tropas. Seria necessário pesquisar outros pedidos de tropas que tenham ocorrido no governo Collor para então ser feita uma análise comparada mais robusta.

Voltando ao processo decisório, uma explicação para a recusa do envio de tropas para ONUMOZ logo no início da missão pode estar vinculada ao ambiente interno brasileiro naquele momento. Em despacho telegráfico enviado à DelbrasONU em 20 de novembro de 1992, a Secretaria de Estado do Itamaraty (SE) afirma que via com bons olhos a participação do país tanto com observadores quanto com forças de paz em Moçambique, pois serviria para o país “acompanhar as mudanças substanciais do panorama mundial e de cooperar na consolidação do papel prioritário a ser atribuído às Nações Unidas na construção da nova ordem mundial”. Contudo, o Itamaraty não parecia estar confiante sobre a possibilidade do envio das tropas. De acordo com o mesmo despacho telegráfico, por conta do histórico de envio de observadores brasileiros para UNAVEM I e II assim como para as missões em El Salvador e Iugoslávia, não

⁸ Telegrama nº 02666, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 9 de novembro de 1992.

se antevia problemas sobre o envio de observadores para a ONUMOZ, como realmente ocorreu. Todavia, afirma o documento, “é difícil antecipar a reação da Presidência no tocante ao pedido de cessão de tropas brasileiras diante da atual conjuntura política nacional⁹”. Ou seja, a conturbada situação política interna no Brasil devido ao processo de impeachment de Fernando Collor de Mello pode ser indicada como sendo fator importante que dificultou a autorização do envio de tropas para a ONUMOZ logo de início. Seguindo a lógica exposta anteriormente, mais do que uma falta de interesse diplomático em participar efetivamente da ONUMOZ com tropas, não haveria dentro do Congresso Nacional, envolto nas discussões do processo de impeachment, um ambiente político favorável para se discutir o envio de tropas para uma missão de paz.

A inviabilidade de se autorizar o envio de tropas pode explicar o empenho brasileiro em garantir a presença do General Lélío Gonçalves como *Force Commander* da ONUMOZ. No final de janeiro de 1993, o Secretariado das Nações Unidas fez um pedido informal ao governo brasileiro para que este indicasse um general para comandar o efetivo militar da missão, convite que foi atendido prontamente pelo então Chanceler brasileiro Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Boutros-Ghali, Secretário Geral das Nações Unidas na época, havia a expectativa de que o Brasil ampliasse sua participação em operações de paz¹⁰. A partir de então, o esforço brasileiro para se garantir a presença do General Lélío Gonçalves na missão faz transparecer que o envio de observadores e a presença de um brasileiro no comando do componente militar da ONUMOZ já eram suficientes para os objetivos brasileiros no período.¹¹ Em menos de um mês, o nome do General Lélío Gonçalves foi aprovado pelo CSNU para o posto de *Force Commander* da ONUMOZ, resultado considerado pela delegação brasileira na ONU como um instrumento que “contribuirá – estou seguro – para intensificação da participação brasileira nas operações de paz e o maior estreitamento das relações com Moçambique”¹². O oficial general permaneceria na missão entre fevereiro de 1993 a fevereiro de 1994 (AGUILAR, 2005).

O restante do ano de 1993 foi bastante intenso no que tange à necessidade do Brasil de se posicionar em relação a possíveis contribuições para missões de paz nesses países. Já em maio de 1993, após conversas informais com representantes do corpo diplomático português em Angola, foi posta a possibilidade de contribuição brasileira com tropas em uma eventual

⁹ Despacho Telegráfico nº 02680, de SE para DelbrasONU, confidencial, 20 de novembro de 1992.

¹⁰ Telegrama nº 0199, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 22 de janeiro de 1993.

¹¹ Telegrama nº 0386, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 2 de fevereiro de 1993.

¹² Telegrama nº 0546, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 14 de fevereiro de 1993.

operação de paz nesse país caso as negociações de paz de Abidjan, que estavam em andamento, tivessem sucesso. Essa possibilidade foi confirmada através do convite informal feito pelo Secretariado em 13 de maio de 1993 para que se confirmasse a possibilidade de envio de tropas brasileiras para UNAVEM em cerca de 60 dias a partir da autorização do CSNU¹³. A documentação demonstra que o Brasil acenou positivamente ao convite do Secretariado¹⁴, tendo inclusive as forças armadas manifestado preferência por atuar na zona central de Angola (Benguela e Sumbe)¹⁵.

Como as negociações em Abidjan fracassaram, a UNAVEM não se tornou uma força de paz com tropas, e, por conseguinte, as tratativas para uma eventual participação brasileira com tropas não ocorreu¹⁶. Não obstante, é preciso destacar que no mesmo período, o Brasil foi convidado para contribuir com tropas para a *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP); ao recusar o convite para a participação nessa missão, o Brasil alegou problemas orçamentários e legais naquele período, mas principalmente, porque “as Forças Armadas estão engajadas nos trabalhos de composição de uma possível Brigada Militar para atuar em Angola, na eventualidade do quadro-político naquele país permitir o posicionamento de ‘capacetes azuis’ e de o Congresso Nacional autorizar o envio de tropa para o exterior”¹⁷. Importante notar que, comparativamente, o quadro-político no Chipre era bem mais favorável do que no caso angolano; mesmo assim, o Brasil preferiu esperar o arrefecimento da situação em Angola do que contribuir para a missão no Chipre. Pode-se argumentar que, se o objetivo brasileiro fosse simplesmente contribuir para operações de paz sem maiores diferenciações, era mais plausível a participação no Chipre do que em Angola, por exemplo. Essa situação reforça a ideia de que o caso angolano, assim como o moçambicano, tinha importância e objetivos maiores para a diplomacia brasileira. Como se verá adiante, o Brasil tinha claro interesse em contribuir com tropas em missões de paz em Angola, o entrave para a consecução desse objetivo era o fato de não se alcançarem as condições mínimas necessárias de paz para o desdobramento de uma missão.

Em 4 de agosto de 1993, já com Amorim no comando da chancelaria, o Brasil recebeu novamente um pedido para contribuir com tropas em Moçambique, agora com o apoio das

¹³ Telegrama nº 1411, de DelbrasONU para Exteriores, secreto, 13 de maio de 1993.

¹⁴ Despacho Telegráfico nº 0822, de SE para DelbrasONU, 9 de julho de 1993

¹⁵ Telegrama nº 1732, de DelbrasONU para Exteriores, secreto, 19 de junho de 1993

¹⁶ Telegrama nº 0488, de Luanda para Exteriores, secreto, 5 de maio de 1993.

¹⁷ Despacho Telegráfico nº 0684, de SE para DelbrasONU, secreto, 11 de junho de 1993.

informações fornecidas pelo comandante brasileiro do componente militar da missão¹⁸. Interessante notar que, de acordo com o chefe da Missão brasileira em Nova York, “Caso venha a confirmar-se o pedido de um batalhão de infantaria brasileiro para Moçambique, creio que o governo deveria dar resposta pronta e afirmativa tendo em vista, inclusive, a imprevisibilidade que caracteriza o processo político angolano”¹⁹; comprovando novamente que o interesse brasileiro no caso angolano estava constrangido pela situação instável do país.

Esses dados revelam que em meados de 1993, a diplomacia brasileira discutia simultaneamente a possibilidade de envio de tropas para missões de paz nos dois países aqui em estudo. Interessante notar como a atenção brasileira estava totalmente apontada para essas operações. Em 14 de setembro de 1993, o Brasil foi convidado informalmente a contribuir com tropas para a segunda fase da *United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda* (UNOMUR). O telegrama de DelbrasONU que trata sobre esse tema trás dois pontos interessantes. Primeiro, afirma que, naquele momento, o Brasil já havia respondido afirmativamente ao convite feito para contribuir em Angola e estava examinando a possível contribuição a Moçambique. Segundo, e mais importante, ao recusar a participação na UNOMUR, a Missão Permanente na ONU afirmou que “a atenção da parte brasileira, no que refere a possível participação de contingentes brasileiros nas operações de paz das Nações Unidas, estava, no momento, concentrada nas consultas recebidas a Angola e Moçambique”²⁰. Assim como no convite ao Chipre visto anteriormente, revela-se o foco brasileiro nos casos angolano e moçambicano em detrimento de demais operações de paz em outros lugares. Novamente, argumenta-se aqui que essa postura reafirma a ideia de que o interesse em participar das missões de paz nesses dois países transcendia o objetivo de galgar espaço no âmbito de paz e segurança somente, algo que poderia, a princípio, também ser alcançado na participação em operações em outras partes do mundo, como no Chipre ou Uganda.

O fracasso das negociações de Abidjan e o prosseguimento dos conflitos em Angola impediram o desdobramento de uma força de paz no país com tropas e não apenas observadores como era o caso da UNAVEM II. Dessa forma, mesmo com o aceno positivo do Brasil em contribuir para uma possível operação em Angola, a situação naquele país impediu que esse desdobramento ocorresse. Contudo, como telegramas revelaram, o Itamaraty já trabalhava com

¹⁸ Despacho Telegráfico nº 0341, da SE para Emb. Maputo, confidencial, 6 de agosto de 1993

Telegrama nº 0447, de Maputo para Exteriores, confidencial, 9 de agosto de 1993

¹⁹ Telegrama nº 2094, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 5 de agosto de 1993.

²⁰ Telegrama nº 2421, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 14 de setembro de 1993.

a hipótese de que a situação em Angola não prosseguisse de forma positiva. Nesse sentido, explica-se o porquê do foco da diplomacia ter se direcionado para a ONUMOZ. Em telegrama de 11 de novembro de 1993 que trata de uma conversa entre o Chefe da Missão Permanente do Brasil na ONU com o Escritório do Conselheiro Militar das Nações Unidas, afirmou-se que “o Brasil concentra toda sua atenção na preparação de um batalhão a ser eventualmente mobilizado em Moçambique e de que o planejamento com vistas a possível participação de uma brigada brasileira na UNAVEM fora suspenso”, contudo, afirmou-se que havia o interesse do Brasil em estudar e atender a futuros convites de participação em missões em Angola²¹.

Com o foco em Moçambique, os trâmites, assim como descritos por Uziel (2015), ocorreram a partir de novembro de 1993. Confirmado o interesse das Forças Armadas, do Itamaraty e da Presidência da República em contribuir com tropas para a operação de paz em Moçambique, em 05 de novembro de 1993 é enviado ao Congresso Nacional a Mensagem Presidencial nº 826 acompanhada da Exposição de Motivos Conjunta do Itamaraty, Forças Armadas, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento na qual é efetuado o pedido para disponibilização de um batalhão de infantaria a ser desdobrado na ONUMOZ por um período de um ano (CONGRESSOa, 1993). Boa parte da Mensagem Presidencial e da Exposição de Motivos tratam de questões orçamentárias e técnicas da operação. Em relação aos motivos a serem considerados pelos parlamentares para aprovarem o envio de tropas, a Mensagem Presidencial afirma que:

O Brasil, em cumprimento às suas obrigações como membro das Nações Unidas e nos termos do artigo 4 da Constituição Federal, não poderia furtar-se de assumir uma posição ativa nos processos de supervisão multilateral de paz na África Austral, região que vem passando por mudanças político-econômicas significativas (independência da Namíbia, fim do “apartheid, com a consequente reinserção gradual da África do Sul no concerto das nações, democratização de Angola e redefinição dos esquemas internacionais de cooperação com aquela área).

Com a cessão do contingente militar investido de uma missão de caráter eminentemente pacificador, o Governo Brasileiro estaria dando contribuição expressiva à atuação das Nações Unidas no Sul da África, além de promover o adensamento de nossas relações com Moçambique e de reforçar nossos laços de amizade com os países que compõem a comunidade de língua portuguesa daquele continente. A ausência do Brasil neste esforço de pacificação causaria

²¹ Telegrama nº 3184, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 11 de novembro de 1993.

surpresa e teria repercussões negativas quanto à nossa capacidade de atuação internacional, à luz do interesse tradicionalmente manifestado pela política externa brasileira em favor da África. (CONGRESSOa, 1994, p. 25735)

Mesmo sendo muito abrangente, a Mensagem Presidencial revela a dupla intenção brasileira com a participação nessa operação de paz, isto é, ao mesmo tempo que busca consolidar sua posição dentro das ações de paz e de segurança das Nações Unidas, também objetiva fomentar a relação bilateral com o país anfitrião, no caso, Moçambique; nesse sentido, a Mensagem Presidencial ratifica o que estava determinado no livro “Reflexões sobre Política Externa Brasileira”. Um ponto interessante que a mensagem também traz é a afirmação de que a situação política em Moçambique era favorável ao envio de tropas, ao contrário de outras missões de paz; vale lembrar que poucos meses antes ocorreram ataques contra capacetes azuis na Somália. A tramitação dentro do Congresso Nacional foi lenta, sendo que o envio de tropas para Moçambique foi autorizado pelo Congresso Nacional somente em fevereiro de 1994 (UZIEL, 2015).

Como visto anteriormente, sempre foi de interesse brasileiro ter papel mais importante no processo de pacificação de Angola; contudo, essa aspiração brasileira foi minada pelos consequentes fracassos nas negociações entre MPLA e UNITA que não culminavam em um cessar-fogo real. Ocorre que em 1994, como visto anteriormente, com o Protocolo de Lusaka, abriu-se uma oportunidade ímpar para que as Nações Unidas atuasse em peso no caso angolano com uma operação de paz com tropas, possibilitando ao Brasil contribuir com soldados para uma missão nesse país. Como afirma a própria Exposição de Motivos ao Congresso Nacional, desde meados de 1994, o Itamaraty já havia sinalizado positivamente ao Secretariado das Nações Unidas seu interesse em contribuir com tropas para uma futura UNAVEM III.

Na realidade, desde o início das conversações entre UNITA e MPLA em Lusaka, ainda em 1993, já havia a ideia de que um futuro acordo de paz demandaria uma operação de paz de grande porte. Isso explica o fato de, já em janeiro de 1994, quase um ano antes do Protocolo de Lusaka ser assinado, já existirem documentos da diplomacia brasileira avaliando uma eventual participação do país na futura UNAVEM III. Nesse sentido, por exemplo, ainda em janeiro de 1994, a Missão Permanente do Brasil na ONU já havia comunicado o Secretariado sobre o interesse brasileiro em contribuir para a futura missão de paz conforme as negociações

permitissem um ambiente razoável para o desdobramento da missão e de um convite formal das Nações Unidas²².

No primeiro semestre de 1994, no que tange as operações de paz das Nações Unidas, a diplomacia brasileira estava com as atenções dirigidas para o envio das tropas para a ONUMOZ, que ocorreria no segundo semestre daquele ano, e no desenrolar das negociações entre MPLA e UNITA em Lusaka, capital da Zâmbia, com o intuito de confirmar se existiria um ambiente de paz mínimo que permitisse a contribuição brasileira para uma eventual missão de paz no país. Isso explica, em parte, o fato de que o Brasil tenha novamente recusado o convite informal das Nações Unidas para envio de batalhão para a *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) em maio e em dezembro de 1994²³; o outro motivo, obviamente, foi a deterioração da situação interna em Ruanda²⁴.

Com o progresso das negociações em Lusaka, o Brasil recebeu do Secretariado o convite informal para contribuir com tropas para UNAVEM III em 15 de novembro de 1994, cinco dias antes da assinatura do Protocolo de Lusaka²⁵, ao qual respondeu positivamente.

Seguindo os mesmos trâmites elencados anteriormente, em 30 de novembro de 1994 o Congresso Nacional recebeu a Mensagem Presidencial nº 1.090 com a Exposição de Motivos Ministerial. Interessante notar que essa Mensagem Presidencial é praticamente igual àquela enviada para a aprovação da ONUMOZ. A mensagem apenas reforça que o Brasil, enquanto “principal país da região do Atlântico Sul, tem interesse concreto e especial em contribuir para a consolidação da paz em Angola” (CONGRESSOb, 1994, p. 8796); evidenciando a posição geopolítica de Angola para o Brasil e fazendo alusão, inclusive, ao processo de reconstrução da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em execução naquele período. Não obstante, é na Exposição de Motivos que os interesses de política externa se evidenciam:

Como principal país da região do Atlântico Sul – nossa esfera imediata de ação internacional – o Brasil tem interesse claro e concreto em contribuir para a superação dos conflitos que afetam a África Austral e para revitalização dos mecanismos multilaterais de promoção e manutenção da paz na região. As contribuições que o Brasil venha a aportar à composição da UNAVEM III serão de especial relevância para a política externa brasileira, tanto à luz dos compromissos assumidos pelo Brasil na Carta das Nações Unidas, enfatizadas

²² Telegrama nº 0148, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 22 de janeiro de 1994.

²³ Telegrama nº 3439, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 12 de dezembro de 1994.

²⁴ Telegrama nº 1392, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 19 de maio de 1994.

²⁵ Telegrama nº 3182, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 15 de novembro de 1994.

agora por nossa postulação a um lugar permanente no Conselho de Segurança, quanto do ponto de vista das relações de estreita cooperação e amizade que temos com Angola. (CONGRESSOb, 1994, p. 8797 – grifo nosso)

A autorização do Congresso ocorreu em 7 de dezembro de 1994 através do Decreto Legislativo nº 31/1994 sendo que o envio das tropas ocorreu em fevereiro de 1995, já sob o governo do presidente FHC.

Compreendido o processo de decisório que culminou com a aprovação do envio de tropas brasileiras para a ONUMOZ e UNAVEM III, as duas próximas seções discutirão as motivações multilaterais e bilaterais existentes para que a diplomacia brasileira considerasse esse envio como um instrumento útil para política externa do país.

4.2 – As motivações multilaterais: a demanda pelo assento permanente no CSNU

Como discutido no Capítulo 2 da presente dissertação, uma das principais explicações que a literatura indica para a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas é utilização dessa contribuição como forma de consolidar e validar a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) quando ocorrer a reforma desse organismo.

Corroborando com o que indica a literatura, foi explicitado no Capítulo 3 que a política externa do governo Itamar Franco, mais do que simplesmente almejar uma maior participação brasileira nos órgãos e foros multilaterais, tinha a ONU e a busca por um assento permanente no CSNU como objetivos específicos a serem alcançados no âmbito multilateral. Como nos revelou o livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, a demanda por um assento permanente estava explicitamente indicada como um dos objetivos da PEB naquele período.

Seguindo essa lógica, faz-se necessário compreender o porquê da participação em operações de paz das Nações Unidas ter sido utilizado como instrumento para a promoção da candidatura brasileira ao assento permanente no CSNU naquele período específico. O que se argumenta na presente seção é que essa associação entre operações de paz e assento permanente é resultado de três processos que estavam em andamento naquele período: a) a consolidação das operações de paz como mecanismo preferencial das Nações Unidas no âmbito da paz e segurança internacional; b) o processo de discussão para a reformulação das Nações Unidas e, especificamente do Conselho de Segurança, no qual se privilegiava países que contribuíssem

para operações de paz como prováveis candidatos ao assento permanente do conselho; c) com as crises nas missões de paz na Somália, Ruanda e antiga Iugoslávia, o espaço antes ocupado pelos Contribuintes Tradicionais foi preenchido por países em desenvolvimento.

Como já discutido no Capítulo 2, as operações de paz das Nações Unidas sofreram um processo de expansão importante a partir da segunda metade da década de 1980. Essa expansão estava intrinsecamente conectada ao processo de reabertura e recuperação do Conselho de Segurança naquele período fruto da nova política que a União Soviética, sob o governo de Mikhail Gorbachev, passou a implementar no órgão. Rompendo com a política de bloqueio do CSNU através da utilização dos vetos, o que se observou no período foi a União Soviética com uma postura mais propositiva em relação ao conselho e as operações de paz (UZIEL, 2015).

O resultado, como se sabe, foi o aumento do número de operações de paz aprovadas no período, 12 operações entre 1988 e 1992, muitas delas em regiões nas quais a disputa Leste-Oeste da Guerra Fria impedia qualquer tipo de interferência das Nações Unidas como Angola, Namíbia e em países da América Central (UZIEL, 2015; BIGATÃO, 2014). Como consequência do aumento do número de operações, observou-se também o aumento vertiginoso do orçamento destinado para essas missões, saltando de U\$ 260 milhões no ano de 1988 para U\$ 1.69 bilhões em 1992, chegando a U\$ 3.6 bilhões no ano de 1994 (UZIEL, 2015).

De acordo com Uziel (2015) e Bigatão (2014), as superpotências do período perceberam a utilidade das operações de paz e por isso fomentaram sua utilização. Segundo os autores, com o desbloqueio do conselho, as superpotências se utilizaram das operações de paz para resolver os inúmeros conflitos étnicos, religiosos e nacionalistas que eclodiram com o fim da Guerra Fria. A escolha desse mecanismo estava associada também a ideia de que as operações de paz seriam mais legítimas e seguras do que ações unilaterais, ou seja, era preciso criar um ambiente de confiabilidade internacional no qual as operações de paz assumiam papel de destaque. Além disso, as operações de paz passaram a ser consideradas por essas potências como uma ‘saída honrosa’ de conflitos próprios da Guerra Fria, como no caso da presença da União Soviética no Afeganistão; vale lembrar também que com as operações de paz, os custos para a solução desses conflitos passaram a ser transferidos para as Nações Unidas.

Além de servir aos objetivos das superpotências, como descrito acima, a expansão das operações de paz nesse período também serviu aos países contribuintes que, através dessas contribuições, pretendiam alcançar os mais variados objetivos de política externa como

prestígio internacional, disseminação da democracia, objetivos políticos e econômicos bilaterais, inserção nas Nações Unidas, entre outros motivos já discutidos no Capítulo 2.

Mas qual a relação desse contexto com a pretensão brasileira ao assento permanente? O raciocínio aqui defendido é que, dado que o Conselho de Segurança das Nações Unidas passou a adotar o uso das operações de paz como mecanismo preferencial no âmbito da paz e segurança internacional, parece lógico que qualquer país que buscasse fazer parte desse órgão deveria estar inserido e familiarizado com esse instrumento. Ou seja, para ser um candidato a um assento permanente do CSNU, o país deveria demonstrar possuir um papel relevante no âmbito da paz e segurança internacional, que são os temas prioritários do conselho; uma vez que este mesmo conselho passou a adotar, pelos motivos descritos acima, as operações de paz como instrumento preferencial para a solução dos conflitos internacionais, os candidatos ao assento permanente devem estar de alguma forma associados às operações de paz, seja através de aportes financeiros, como no caso do Japão, seja através da contribuição de observadores e tropas, como no caso de Índia e Brasil.

Essa associação entre a participação em operações de paz como meio para se atingir o assento permanente do Conselho de Segurança pode ser confirmada através das discussões dentro das Nações Unidas acerca da reforma do Conselho de Segurança e por documentos do Arquivo Geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Esse período sobre o qual nos debruçamos, além da expansão do uso das operações de paz como mecanismo de paz e segurança, também contou com um forte movimento em direção à reforma dos organismos das Nações Unidas, inclusive do Conselho de Segurança. A reforma do CSNU sempre foi pauta de discussões dentro da ONU desde sua criação pois havia discordâncias em relação à composição dos membros do conselho, ao direito de veto e aos limites do poder dos membros permanentes.

Ocorre que, especificamente no que concerne a composição dos membros, observou-se que países em desenvolvimento e desenvolvidos, principalmente países pós-socialistas, passaram a reivindicar maior representatividade na ONU e no Conselho de Segurança. Essa reivindicação não era sem base: desde a criação das Nações Unidas, o número de países membros cresceu de 51 em 1945 para 159 no ano de 1990 (SARDENBERG, 2013); a percepção desses países é que o conselho não representava essa nova configuração da organização e que a reforma ocorrida em 1963, que apenas aumentou o número de membros não-permanente, já não era suficiente para sanar essas desigualdades (BRIGIDO, 2010).

Como afirma Brigido (2010), a reivindicação da reforma no CSNU por esses países também era uma consequência da própria conjuntura na qual estavam inseridos, inclusive no que tange às operações de paz. O período entre a segunda metade da década de 1980 e início dos anos 1990, marcado pelo fim da Guerra Fria, o colapso da União Soviética e pela reabertura do próprio CSNU, também trazia consigo uma nova agenda internacional para a área da segurança internacional; nesse âmbito, a emergência de atores não-estatais, o advento de intervenções humanitárias, a ação do conselho em conflitos intra-estatais e, inclusive, o aumento na autorização de missões de paz, fez esses países questionarem a legitimidade das ações de um conselho ainda formado aos moldes do pós Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, a demanda pela reforma do CSNU também visava dar maior representatividade e legitimidade às ações do Conselho de Segurança (BRIGIDO, 2010).

Atendendo a essa demanda por reformas, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em 11 de dezembro de 1992, a Resolução 47/62 “a fim de analisar a representação equitativa do Conselho de Segurança, do aumento de seus membros e de seus métodos de trabalho” (BRIGIDO, 2010, p. 56), estipulando a data máxima de 30 de junho de 1993 para que os países membros da ONU fizessem observações sobre o tema (BRIGIDO, 2010).

São essas manifestações dos países que apontam a correlação entre a participação em operações de paz como condição para a candidatura de países a um assento permanente no CSNU. Dentre os países que historicamente são candidatos a um assento permanente em um conselho reformado (Alemanha, Brasil, Índia e Japão), tanto Índia quanto Japão manifestaram que aqueles que se candidatassem a um assento permanente deveriam ser importantes contribuintes para a paz e segurança internacional (vale lembrar que o Japão é um dos maiores contribuintes financeiros da ONU); em relação a Índia, esta afirmou claramente que a escolha dos candidatos ao assento permanente deveria estar relacionada a participação em operações de paz e a contribuições financeiras para paz e segurança internacional. Nessas manifestações à Assembleia Geral, o Brasil apoiou a reforma, mas não se colocou como candidato à vaga enquanto a Alemanha ratificou sua predisposição a assumir um assento permanente (BRIGIDO, 2010).

Em relação aos cinco membros permanentes (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia), todos declararam apoiar a reforma, mas em condições distintas. Reino Unido, China e Rússia demonstraram apoio à reforma, mas sem mencionar diretamente a questão de novos membros permanentes. Os Estados Unidos, por sua vez, defenderam a inclusão de

Alemanha e Japão como membros permanentes. Não obstante o posicionamento desses países, para os objetivos da presente pesquisa é interessante notar o posicionamento francês; com um discurso similar ao indiano, a França considerou positivo o aumento do número dos membros permanentes “porém devendo-se considerar a participação nas operações de paz e o compromisso com a paz e segurança internacional” (BRIGIDO, 2010, p. 59). A partir das manifestações dos países membros, a Assembleia Geral decidiu formar um Grupo de Trabalho em dezembro de 1993 cujo objetivo seria estudar o tema da reforma do CSNU e seus métodos de trabalho. O Grupo de Trabalho iniciou suas ações em janeiro de 1994 (BRIGIDO, 2010).

Como dito anteriormente, mais do que apenas uma correlação lógica, a associação entre a participação em operações de paz como condição para se candidatar a um assento permanente no CSNU estava posta no debate dentro das Nações Unidas, inclusive entre outros candidatos à vaga (Índia e Japão) como dentro dos atuais membros permanentes (França). Outro ponto interessante é que havia a ideia de que o aniversário de 50 anos das Nações Unidas, em 1995, poderia catalisar o processo de reforma do conselho, o que tornava os debates dentro do Grupo de Trabalho ainda mais relevantes e intensos.

Em relação ao Brasil, é interessante perceber que o período entre a aprovação da Resolução nº 47/62 e a criação do Grupo de Trabalho, condiz com o mesmo período no qual o país analisava sua participação na ONUMOZ e UNAVEM III. A análise da documentação do Arquivo Geral indica que o Itamaraty estava a par dessa correlação e sabia da necessidade da participação em operações de paz como forma de garantir sua candidatura ao CSNU.

Em telegrama confidencial datado em 27 de março de 1993, a Missão Permanente do Brasil nas Nações Unidas discute acerca do pedido da Divisão de Operações de Campo da ONU para a contribuição de pessoal civil para as operações na Somália e Iugoslávia. Ao final da mensagem, o chefe da missão explicita que:

Contribuir diretamente com recursos humanos, ainda que sem reembolso de salário (no caso de funcionários civis, observadores militares e monitores policiais) ou com reembolso parcial (no caso de tropas) acenará com vantagens para muitos países, particularmente os que estão entre os maiores contribuintes, e parece ser visto, efetivamente, como o caminho para que exerçam uma influência mais ativa e constante sobre o planejamento e execução das operações de paz – o item mais valorizado hoje na agenda das Nações Unidas (Telegrama nº 0957, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, de 27 de março de 1993).

Ou seja, antes mesmo do pedido informal para envio de tropas para a ONUMOZ, já havia dentro da diplomacia brasileira a clara noção de que a participação em operações se tornara um instrumento utilizado pelos países afim de obterem mais influência dentro da ONU.

A associação entre a contribuição para operações de paz como meio para alcançar o assento permanente pode ser observada explicitamente em telegrama de 11 de janeiro de 1994. Esse telegrama, também da Missão brasileira em Nova York, traz uma ampla análise sobre as Nações Unidas e as perspectivas de atuação brasileira nesse organismo. Em determinado momento, é analisada a questão do assento permanente, na qual se afirma que o posto de membro permanente ainda possui “incomensurável valor político e diplomático”²⁶; contudo, ao avaliar a candidatura brasileira ao assento, o chefe da missão permanente afirma que:

Nosso principal problema “eleitoral” é que, por suas tradições e presença internacional, o Brasil deve, simultaneamente, ser visto não apenas como candidato latino-americano, mas no conjunto dos países em desenvolvimento (e em nossa região enfrentamos sérias dificuldades), assim como ser aceitos pelos P-5. Devemos ser, na realidade candidatos dos P-5 ou pelo menos de parte deles. O Brasil, como potência do “status” “quo” em um dos grandes espaços geográficos do planeta e por sua capacidade irradiação extra-regional, é, sem dúvida, um dos dez países mais importantes do mundo, do ponto de vista político e diplomático, o que facilita o nosso caminho, mas não esgota os problemas de estratégia e tática diplomática com que nos defrontamos. Substantivamente, existe uma nítida relação entre nossa postulação a um assento permanente e a atitude, que devemos prontamente adotar, acerca dos esforços de manutenção da paz, com impacto necessário em nossas contribuições financeiras para as Nações Unidas e na participação de tropas brasileiras em operações de paz. (Telegrama nº 0058, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 11 de janeiro de 1994 – grifo nosso)

Em relação a esse excerto dois pontos se destacam. Na primeira parte grifada expõe-se que, na visão Brasil, o país deve ser colocar tanto como candidato dos países latino americanos e em desenvolvimento assim como um candidato com apoio de algum dos P-5. Em ambas as circunstâncias, dadas as posições dos países durante as discussões acerca da reforma do Conselho, a contribuição para operações de paz relaciona-se tanto a países em desenvolvimento (Índia e países que recebem operações de paz) como também vai ao encontro do que postulava um dos P-5, a França.

²⁶ Telegrama nº 0058, de DelbrasONU para Exteriores, 11 de janeiro de 1994.

Em relação ao segundo trecho grifado, está evidente de que ao analisar a candidatura brasileira ao assento permanente do CSNU, o chefe da missão brasileira em Nova York indica que o principal ponto a ser atacado pela diplomacia brasileira para a consecução de seu objetivo é ter ações de maior impacto no âmbito da paz e segurança, mais especificamente, nas operações de paz das Nações Unidas.

Portanto, está claro que a política externa do Governo Itamar Franco, ao determinar que um de seus objetivos no âmbito internacional seria a ação do país de forma vigorosa nos foros multilaterais e, mais importante, colocando o país como candidato a um assento permanente do Conselho de Segurança, foi beneficiada com uma conjuntura internacional na qual as operações de paz passaram a ser utilizadas como o mecanismo preferencial para paz e segurança internacional e no qual a reforma das instituições da ONU e do próprio CSNU estavam em discussão. Mais do isso, evidencia-se que nesse ambiente de discussões, a contribuição para operações de paz estava associada diretamente a uma candidatura ao assento permanente; associação que, como verifica-se nos documentos, já havia sido assimilada pela diplomacia brasileira e, ao que tudo indica, posto em prática com a autorização do envio de tropas para Moçambique e Angola entre 1993 e 1994.

Ao compreender o contexto daquele período, é possível determinar os objetivos e meios encontrados pela diplomacia brasileira na busca pelo assento permanente. Entende-se que, por um lado, a diplomacia brasileira tinha como objetivo fomentar a candidatura do país ao assento permanente do CSNU e, por outro, conforme analisado acima, percebe-se que o mecanismo para realizar esse fomento já havia sido estabelecido, ou seja, a contribuição para operações de paz. Seguindo essa lógica, o que faltava ao Brasil para a consecução desse objetivo multilateral era a oportunidade de poder contribuir de maneira importante para uma operação de paz.

Como visto, essa oportunidade surge quando tanto Moçambique quanto Angola iniciam seus respectivos processos de negociação para paz, culminando na criação das operações de paz aqui estudadas. Como será melhor analisado na próxima seção, o Brasil tinha interesses bilaterais específicos com esses países, por isso o foco na contribuição para a ONUMOZ e UNAVEM III e a recusa em participar de outras operações, como em Ruanda e no Chipre. Contudo, a oportunidade de o Brasil participar dessas operações também está relacionada ao processo de afastamento dos Contribuintes Tradicionais das operações de paz que ocorreu a partir de meados da década de 1990, o que permitiu que países em desenvolvimento passassem a ocupar cada vez mais espaços entre os contribuintes de tropas para operações de paz.

De acordo com Uziel (2015), entre 1988 e 1995, cerca de dois terços das contribuições com pessoal para operações de paz eram oriundas dos Contribuintes Tradicionais (Canadá, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos e Suécia), sendo o restante, fruto de contribuições de países em desenvolvimento ou ex-Repúblicas Socialistas como Brasil, Índia, Iugoslávia e Tchecoslováquia.

Ocorre que esse panorama de intensa participação em operações de paz pelos Contribuintes Tradicionais se modificou drasticamente por conta das crises nas missões de paz na Somália (27 capacetes azuis paquistaneses mortos em 5 de junho de 1993; soldados estadunidenses mortos em 3 de outubro de 1993), Ruanda (genocídio de cerca de 800 mil pessoas entre abril e junho de 1994) e Srebrenica (genocídio de cerca de oito mil bósnios-muçulmanos em julho de 1995).

Essas três crises afetaram a percepção que esses Contribuintes Tradicionais tinham sobre as operações de paz das Nações Unidas. A conclusão a que eles chegaram é que a ONU não tinha capacidade de gerir agrupamentos militares com uso da força autorizado, questionava-se a ruptura com os Princípios Fundamentais da operações de paz (consentimento, imparcialidade e uso restrito da força), além de se considerar que a fragilidade das operações de paz era fruto da baixa qualidade das tropas advindas de países em desenvolvimento. O resultado foi a retirada das contribuições desses países, que passaram a utilizar cada vez mais seus mecanismos regionais de segurança como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por exemplo (UZIEL, 2015; BIGATÃO, 2014). Além disso, como visto no Capítulo 2, é preciso enfatizar a força que a opinião pública desses países passou a exercer sobre os seus respectivos países. Se no fim da década de 1980 havia o clamor para que esses países contribuíssem para operações de paz como forma de fomentar a democracia e o respeito aos direitos humanos no mundo, depois das fortes imagens de *peacekeepers* mortos e, principalmente, de soldados estadunidenses sendo arrastados pelas ruas de Mogadíscio, essa mesma opinião pública passou a questionar a razão de seus soldados estarem sendo mortos em operações de paz tão distantes de seus países.

O afastamento dos Contribuintes Tradicionais, dessa forma, abriu espaço para que países em desenvolvimento passassem a atuar de maneira mais robusta como contribuintes de tropas para missões de paz. Mesmo sendo um histórico contribuinte de tropas para operações de paz, o Brasil se beneficiou dessa abertura para poder participar nas missões aqui estudadas.

Como visto no início do capítulo, a contribuição brasileira com tropas para a ONUMOZ não ocorreu desde o início da missão em 1992. Na realidade, o convite informal feito ao Brasil em 1993 para que contribuísse com um batalhão de infantaria para a ONUMOZ tinha como objetivo substituir as tropas italianas que estavam servindo na missão e que iriam se retirar em breve. Em telegrama oriundo de Maputo, o embaixador brasileiro em Moçambique relata conversa com o embaixador italiano no qual discute-se a saída das tropas italianas e uma possível coordenação entre Itália e Brasil para a proteção do Corredor de Beira. Ao tratar sobre os motivos que levaram a saída das tropas italianas de Moçambique, o telegrama afirma que:

Confidenciou-me [embaixador italiano] que embora não pudesse antecipar qual seria a decisão do novo governo italiano sobre o contingente no Corredor da Beira, estimava serem muitas as pressões internas para reduzir as dimensões de uma operação que se revelava custosíssima. Respondendo a pergunta minha, disse que esse alto custo decorria menos da natureza da operação do que de certas distorções da psique coletiva italiana e da estrutura das forças da OTAN. (Telegrama nº 0076, de Maputo para Exteriores, secreto, 7 de fevereiro de 1994 – grifo nosso).

Dessa forma, evidencia-se que os altos custos da missão associados à percepção negativa em relação a operação de paz levaram a saída das tropas italianas, abrindo espaço para entrada da brigada brasileira, confirmando a ideia de substituição entre países contribuintes tradicionais e em desenvolvimento.

No caso da operação de paz em Angola, mesmo não havendo sido encontrado documento semelhante ao caso moçambicano, é possível inferir que a lógica foi semelhante por conta da preocupação constante de países membros da ONU em relação à estabilidade do processo de paz angolano. Como dito anteriormente, as crises na Somália, Ruanda e Iugoslávia causaram preocupação entre os países Contribuintes Tradicionais acerca da confiabilidade das operações de paz das Nações Unidas enquanto mecanismos de paz e segurança. Contudo, ao mesmo tempo que essas crises tiveram impacto fundamental nessa mudança de mentalidade, havia a percepção de que outras missões de paz também geravam preocupação nas Nações Unidas por conta de suas situações instáveis, dentre elas destacam-se as missões no Haiti e em Angola (UZIEL, 2015).

Como visto acima, as negociações de paz em Angola eram morosas e não eram prontamente postas em prática. Com o fracasso da implementação dos Acordos de Bicesse em 1992, culminando na retomada dos conflitos, a percepção internacional sobre Angola não

poderia ser pior. Nesse sentido, Angola ilustrava os maiores temores dos países contribuintes tradicionais, ou seja, um conflito típico das “novas guerras” no qual as Nações Unidas demonstravam grande dificuldade de atuação.

Essa preocupação com a instabilidade de Angola já vinha desde 1992, ainda no decorrer da UNAVEM II quando o Itamaraty já expressava inquietação acerca da vulnerabilidade dos observadores brasileiros alocados em regiões isoladas do interior do país²⁷, mais do que isso, já nesse período, o governo brasileiro apontava a necessidade do cumprimento das cláusulas acordadas em Bicesse como única forma para o prosseguimento do processo de paz em Angola²⁸. A crise das negociações entre MPLA e UNITA levava os países membros do CSNU a questionarem a própria permanência de observadores e pessoal civil nesse país, principalmente em relação aos riscos que estes estavam submetidos²⁹. Com as crises ocorridas na Somália e Ruanda, a preocupação dos contribuintes tradicionais acerca do ambiente instável de Angola aumentou, assim como ocorreu em todas as demais operações de paz; essa situação explicaria a abertura para a forte presença brasileira na missão que, mesmo concorrendo com outros países contribuintes, foi selecionado por deter tropas de maior qualidade relativa³⁰.

4.3 – As motivações bilaterais da contribuição: política e negócios em Moçambique e Angola

A demanda pelo assento permanente no CSNU é posta pela literatura como aspecto central dentre os motivos que teriam levado o Brasil a contribuir com tropas para a ONUMOZ e UNAVEM III. Como exposto acima, essa explicação é corroborada pela documentação do MRE que explicita o entendimento feito pela diplomacia brasileira da necessidade de se participar em operações de paz para embasar a candidatura brasileira ao CSNU. Da mesma forma, ao explicar o contexto no qual essa demanda estava inserida, ou seja, a reformulação dos organismos da ONU e do próprio CSNU, a ascensão, num primeiro momento, das operações de paz enquanto mecanismo preferencial no fomento da paz e segurança internacional e, por fim, do retraimento das participações dos contribuintes tradicionais abrindo espaço para a inserção de países em desenvolvimento, buscou-se demonstrar como o ambiente

²⁷ Despacho Telegráfico nº 2457, de SE para DelbrasONU, confidencial, 16 de outubro de 1992.

²⁸ Despacho Telegráfico nº 2732, de SE para DelbrasONU, confidencial, 30 de novembro de 1992.

²⁹ Telegrama nº 0111, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 14 de janeiro de 1993.

³⁰ Telegrama nº 3665, de DelbrasONU para Exteriores, confidencial, 24 de dezembro de 1994.

internacional do período também favorecia o uso das operações de paz enquanto instrumento na consecução da demanda brasileira por um assento permanente no CSNU.

Não obstante a importância da explicação multilateral, é preciso dar atenção também para a relevância que os interesses bilaterais brasileiros com Moçambique e Angola tiveram para motivar a contribuição brasileira para as missões de paz nesses países. Como visto no Capítulo 3, desde a formulação do que seriam as linhas prioritárias da política externa do governo Itamar, expressas no livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, já se observa o interesse brasileiro em retomar sua política africana, com ênfase nas relações com a África Austral e os países lusófonos. Mais do que isso, já havia a consideração de que essa aproximação deveria ser feita através da participação brasileira nas forças de paz da ONU.

A presente seção busca compreender melhor o porquê da escolha das operações de paz como instrumento utilizado pelo Brasil como forma de se aproximar ainda mais de Moçambique e Angola. De forma sucinta, o que se procura argumentar é que a simples aproximação política e diplomática, através de mecanismos como o CPLP e a ZOPACAS, não eram suficientes para alcançar o nível de aproximação desejada pelo Brasil; na realidade, os documentos revelam que, se o Brasil quisesse realmente aproximar-se desses países, aumentando com isso sua influência sobre eles, era necessário que o país se fizesse presente de forma inequívoca dos processos de paz de Moçambique e Angola³¹.

Essa demonstração irrefutável de apoio aos respectivos processos de paz era necessária por conta da natureza dos interesses brasileiros nesses países e das disputas econômicas e comerciais que ocorriam em Angola e em Moçambique nesse período. Os interesses e preocupações brasileiros podem divididos em três grandes áreas: a) o estado de guerra civil nos dois países prejudicava os negócios e as relações bilaterais com o Brasil, por isso era do interesse brasileiro a pacificação; b) havia a percepção de que o processo de pacificação trouxe consigo um corrida internacional por negócios e comércio com Angola e Moçambique no qual os países presentes no processo de paz tinham preferência; c) seguindo o ponto anterior, a constatação de que as decisões econômicas eram, na realidade, decisões políticas e, por isso, demandavam demonstrações políticas por parte da diplomacia brasileira desejosa por garantir acesso a investimentos em Angola e Moçambique, principalmente na área de minérios e petróleo. Nessa lógica, argumenta-se que o Brasil se utilizou de dois mecanismos para fomentar

³¹ Despacho Telegráfico nº 0223, de SE para Maputo, confidencial, 21 de maio de 1993.

essa aproximação: a) a participação contundente nas operações de paz nesses países; b) o apoio fornecido ao MPLA de Angola e à FRELIMO de Moçambique dentro do CSNU³² e na ONU³³. O que se pretende nessa seção é apresentar esses interesses brasileiros em Angola e Moçambique evidenciando como que a contribuição para as operações de paz foi utilizada como instrumento visando a consecução desses objetivos.

A primeira ideia a ser discutida, e talvez aquela que mais rápido venha a mente nessa situação, é sobre como a situação de guerra civil era um problema para o desenvolvimento das relações bilaterais. Em outras palavras, a guerra atrapalhava os interesses brasileiros em Angola e Moçambique. Essa situação era mais nítida no caso de Angola, onde a guerra civil trazia consequências para o pagamento da dívida angolana com o Brasil assim como para a atuação de empresas brasileiras como Petrobras, Braspetro (braço internacional da Petrobras), Odebrecht, Andrade Gutierrez que já tinham forte presença no país. A dívida de Angola para com o Brasil girava em torno dos U\$ 800 milhões, e parte do pagamento era feito através de remessas de 20 mil barris de petróleo anuais (RIBEIRO, 2007). Contudo, esses envios de petróleo eram muitas vezes interrompidos por conta dos combates entre UNITA e MPLA; exemplo disso foi a paralisação do envio de petróleo através do terminal de Soyo por conta desses combates, tema esse que foi pauta de conversas entre o governo brasileiro e missão angolana vinda ao Brasil para tratar do relacionamento comercial e financeiro das partes³⁴.

Em relação às empresas brasileiras, é nítida a diferença entre o investimento e inserção desejados por essas empresas e o investimento realizado fruto das condições instáveis provocadas pela guerra. Como exemplo pode-se citar a questão do reinício das obras nas barragens de Kapanda e Lundas pela Odebrecht que só seriam retomadas a depender da reconquista das cidades de Malange e Lundas pelo governo do MPLA³⁵. Caso semelhante ocorreu em relação as ações da Andrade Gutierrez em Angola que tinha intenção de iniciar a exploração de minas de ferro e manganês de Cassinga, na província de Huila em associação com uma empresa portuguesa. Como relata a embaixada em brasileira em Luanda, “Embora hoje não sendo possível iniciar a exploração das concessões, em razão da guerra em Angola, o

³² O Brasil foi membro não-permanente no CSNU no biênio 1993-1994.

³³ Os documentos do Arquivo Geral do Itamaraty demonstram uma intensa ação brasileira junto ao CSNU em apoio aos governos de Angola e de Moçambique em seus respectivos processos de pacificação. As ações brasileiras envolviam a condenação a UNITA e a FRELIMO por conta de atrasos no cumprimento dos acordos de paz e na retomada dos conflitos. Dessa forma o Brasil agia como a voz desses governos dentro do CSNU.

³⁴ Despacho Telegráfico nº 0202, de SE para Luanda, confidencial, 6 de abril de 1994.

³⁵ Despacho Telegráfico nº 0430, de SE para Luanda, confidencial, 20 de abril de 1993.

consórcio luso-brasileiro põe-se em posição privilegiada para executar o empreendimento tão logo seja superada a crise político-militar em Angola”³⁶.

Interessante notar que, para a diplomacia brasileira da época, o crescimento da relação comercial com Angola dependia tanto do fim das hostilidades do país quanto da concretização da CPLP, considerado como mecanismo que iria facilitar a comunicação entre os países, como revela o seguinte trecho de Despacho Telegráfico enviado do MRE para Luanda no qual se discute a diversificação da pauta de comércio:

Tão logo as circunstâncias internas de Angola o permitam, ou seja, quando o país, pacificado e normalizado, der início ao seu processo de reconstrução, determinarei às áreas competentes do Itamaraty que todos os esforços sejam envidados para criar, e negociar com a parte angolana, os mecanismos necessários à indispensável diversificação de nossas exportações de bens e serviços para esse país. Não há dúvida, por outro lado, de que está reservado à CPLP papel de importância capital para o futuro de nossas relações econômico-comerciais com Angola, dentro de parâmetros mais saudáveis, que privilegiem o aumento do leque de nossa pauta de exportações e da cooperação econômica bilateral (Despacho Telegráfico nº 74, SE para Luanda, confidencial, 4 de novembro de 1993).

Portanto, por mais que seja uma associação indireta entre a contribuição nas operações de paz com um interesse econômico específico, fica evidente que o Brasil e suas empresas tinham interesses muito bem identificados e que se beneficiariam o quanto logo a paz fosse alcançada, principalmente em Angola. Nessa lógica, a participação nas missões de paz seriam uma forma de garantir a celeridade e sucesso do processo de paz, permitindo o fomento das relações econômico-comerciais entre os dois países.

No entanto, através da pesquisa no Arquivo Histórico do Itamaraty, foi possível identificar relações diretas entre a participação nas operações de paz com a consecução de objetivos políticos, estratégicos e econômicos em Angola e Moçambique. Essa correlação está presente na percepção brasileira de que estaria ocorrendo uma disputa internacional para se garantir espaços de investimento e negócios dentro desses países por conta do novo ambiente de paz que se instaurava. O caso moçambicano ilustra bem essa questão, principalmente por conta da grande quantidade de documentos oriundos da embaixada em Maputo que explicam essa situação. Antes, é preciso destacar que o principal alvo das atenções brasileiras em termos

³⁶ Telegrama nº 0901, de Luanda para Exteriores, confidencial, 9 de setembro de 1993.

de investimento em Moçambique era o Projeto Integrado de Carvão de Moatize, o qual a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) liderava a disputa para iniciar a exploração. Ocorre que a CVRD, assim como Odebrecht e Andrade Gutierrez, não agiam de forma contundente sobre esse projeto, causando preocupação à embaixada sempre que se tomava conhecimento de alguma sondagem internacional sobre Moatize.

No que concerne à corrida por investimentos em Moçambique, a documentação nos permite afirmar que, desde antes da assinatura do Acordo Geral de Paz em outubro de 1992, já estava claro para a embaixada brasileira em Maputo de que havia uma corrida para se ocupar pontos estratégicos, principalmente de mineração, em Moçambique. Mais do que isso, nessa disputa, os países envolvidos no processo de paz estavam em vantagem, mesmo em comparação ao Brasil, cuja similaridade geográfica, climática e linguística deveria, em tese, lhe colocar na frente dos demais. Isso fica nítido em telegrama enviado de Maputo apenas 6 dias após o acordo de paz ter sido assinado; seguem alguns trechos:

6. São, entretanto, os italianos, que foram os principais promotores das negociações de paz, e, apenas no apoio logístico (passagens aéreas, hospedagens e comunicações) gastaram mais de 20 milhões de dólares, que maiores benefícios esperam obter na nova fase que aqui se inaugura. Em seguida, os interesses sul-africanos e do Zimbábue, que se orientam para seus setores agrícola, de transportes e tem prontos projetos de certa amplitude de valorização turística no extenso litoral moçambicano.

7. Parece muito claro que as vantagens comparativas do Brasil em termos de tecnologia de nível intermediário e adaptável ao ambiente local, comunidade de língua e afinidades culturais, reconhecida capacitação na gestão e execução de projetos internacionais de engenharia, e mercado amplo para produtos minerais moçambicanos poderão ser anuladas pelo maior protagonismo dos países que atuaram no apoio às negociações de paz.

8. O atual embaixador da Itália em Buenos Aires, que chefiou a missão de seu país em Maputo no início dos anos 80, disse-me “Nenhum país tem melhores condições de estabelecer uma parceria mutuamente vantajosa com Moçambique do que o Brasil. Mas como vocês estão retraídos, nós ocuparemos esse espaço”.

9. Estou persuadido de que o momento é oportuno para uma sinalização positiva de interesse da parte do Brasil. Percebe-se aqui que a CVRD e as empresas privadas brasileiras que inicialmente demonstravam empenho no participar do projeto integrado de Moatize estão hoje reticentes, enquanto que

o parceiro sul-africano revela entusiasmo e conquista com pequenos gestos os funcionários do governo local.

10. Não é crível que os países que tanto tem investido na pacificação desta área se abstenham de favorecer a atuação de seus respectivos grupos empresariais no processo de reconstrução do país, e aí estaríamos perdendo uma oportunidade histórica se não reafirmássemos com atos concretos nosso genuíno interesse na cooperação bilateral (Telegrama nº 0332, de Maputo para Exteriores, confidencial, 10 de outubro de 1992 – grifo nosso)

Ou seja, o excerto demonstra a preocupação da embaixada brasileira em Maputo sobre uma corrida por Moçambique, na qual o Brasil, mesmo com suas vantagens geográficas e linguísticas, estava sendo ultrapassado tanto pela inércia de suas empresas quanto pela voracidade com que os grupos empresariais dos países que contribuíram para o processo de paz em Moçambique passaram a atuar. Essa corrida estava sendo disputada por Estados Unidos, países Europeus, inclusive Portugal³⁷, além de África do Sul. Essa clara conexão entre participação no processo de paz e a consecução de objetivos político-econômicos em Moçambique foi interiorizada pela missão brasileira em Maputo, que já no início de 1993 afirmava que “A ausência do Brasil em qualquer etapa do processo de paz moçambicano já começa a ser comentada nos meios políticos do país”³⁸. A solução, nesse sentido, seria participar mais intensamente do processo de paz. Por conta da ausência do Brasil nas negociações que levaram ao Acordo Geral de Paz, o espaço disponível para a ser ocupado era justamente através da contribuição brasileira na ONUMOZ.

Como visto no início do capítulo, a contribuição brasileira para a ONUMOZ ocorreu inicialmente com o envio de observadores e com a presença do General brasileiro Lélío da Silva como *Force Commander* da missão. Mesmo não sendo volumosa, essa contribuição já foi suficiente para melhorar a imagem do Brasil em Moçambique:

(...) a ofensiva diplomática brasileira em apoio aos processos de paz em Angola e Moçambique vem aqui repercutindo num diapasão talvez insuspeitado em Brasília. A designação para o comando da ONUMOZ de um oficial general brasileiro cujo elevado nível profissional lhe grangeou a admiração e respeito das autoridades, dos representantes da ONU e do corpo diplomático, além da pronta aglutinação sob sua liderança das centenas de oficiais dos diversos quadrantes do globo que encontram aqui difíceis condições logísticas e

³⁷ Telegrama nº 0025, de Maputo para Exteriores, confidencial, 14 de janeiro de 1993.

³⁸ Telegrama nº 0384, de Maputo para Exteriores, confidencial 9 de novembro de 1992.

operacionais, já permite um outro enfoque na apreciação do Brasil como potência emergente, com interesses que extrapolam sua área imediata de influência. (Telegrama nº 0105, de Maputo para Exteriores, confidencial, 1 de março de 1993).

Percebe-se a importância que a presença brasileira na ONUMOZ teve para a melhoria da imagem brasileira em Moçambique. Ou seja, confirmando a ideia de que a presença nas negociações seria importante para as relações bilaterais, a presença de um oficial general brasileiro no comando da missão, além dos observadores militares, proporcionou uma mudança significativa no panorama das relações bilaterais. Seguindo essa lógica, ao aceitar o convite em contribuir com tropas para essa missão, o Brasil estaria reforçando ainda mais seu interesse em Moçambique, aprofundando seu relacionamento bilateral. Isso porque, mesmo com a melhoria da imagem brasileira, esta ainda não se equiparava aos dos demais países que almejavam maior inserção em Moçambique; em documento que tratava da visita do Chanceler Celso Amorim ao país em 1994, o Ministério de Negócios Exteriores de Moçambique afirmou que “se ressentia de uma certa retração do Brasil em contraste com as iniciativas crescentes de outros países em direção a Moçambique, especialmente a partir da assinatura do Acordo de Paz”³⁹. Era preciso, portanto, um engajamento maior para que a relação bilateral fosse fomentada.

O que se demonstrou até aqui é que existia uma forte correlação entre a participação no processo de pacificação com a efetivação de uma aproximação bilateral que visava garantir um melhor posicionamento estratégico com objetivos político-econômicos. Politicamente, parece claro, como afirma Riberio (2007), que o Brasil buscava atrair os votos dos países lusófonos e da África Austral para sua candidatura ao assento permanente no CSNU; no mesmo sentido, uma aproximação política favoreceria o desenvolvimento de mecanismos de diálogo como a CPLP e a ZOPACAS.

Contudo, não é nítido a forma como a aproximação política pode facilitar o relacionamento econômico entre os países, principalmente no âmbito dos investimentos das empresas nacionais. Em outras palavras, como a aproximação política entre, de um lado, o Brasil e, do outro, Angola e Moçambique, poderia facilitar o acesso das empresas brasileiras à esses países uma vez que, como dita a cartilha econômica liberal, a concorrência entre as empresas deveria ocorrer em um ambiente de licitação internacional onde venceriam as melhores ofertas?

³⁹ Telegrama nº 0655, de Maputo para Exteriores, confidencial, 12 de novembro de 1993.

Na tentativa de responder esse questionamento, argumenta-se que, ao menos nesse período e nesses países, as decisões econômicas eram, na realidade, decisões políticas. Assim, seria possível transformar o apoio e relacionamento político em ganhos econômicos. Para ilustrar essa conexão, a competição internacional pelos campos de petróleo em Angola será utilizada como exemplo, em especial a disputa pelo Bloco 15 de petróleo.

Como se sabe, além dos interesses na exploração de minério e na área da construção civil, o Brasil tinha interesse na prospecção de petróleo do litoral angolano através da Braspetro, subsidiária internacional da Petrobras. Todavia, não era apenas a Braspetro que tinha interesse em explorar o petróleo angolano; empresas estadunidenses, britânicas e francesas também passaram a se interessarem em deter blocos de exploração de petróleo ao longo da costa de Angola. Dentre essas disputas, o Brasil já havia perdido uma concorrência internacional em 1992, no Bloco 9, para a TEXACO, prejudicando os interesses brasileiros nessa área.

Em 1993, a disputa estava concentrada no Bloco 15, no qual havia enorme interesse brasileiro. Na visão brasileira, o país detinha vantagens tecnológicas (experiência na exploração de petróleo em águas profundas), por isso acreditava que a oferta da Braspetro pelo Bloco 15 teria bom encaminhamento. Ocorre que a disputa entre as empresas petrolíferas congregava aspectos econômicos, alguns deles escusos, e, principalmente, aspectos políticos.

De acordo com um membro da diplomacia angolana, o governo de seu país estaria utilizando a concessão desse bloco como forma de barganhar vantagens políticas: com Estados Unidos, buscava-se o reconhecimento do governo do MPLA utilizando-se o lobby que a Exxon exerceria sobre o governo estadunidense; de forma semelhante, oferecia-se o Bloco 15 à British Petroleum com o objetivo de fazer o governo britânico pressionar a UNITA a retomar as negociações de paz; assim como a ELF com o intuito de atrair ajuda francesa⁴⁰. Demonstra-se, portanto, que a disputa pelos blocos petrolíferos não envolvia apenas as melhores ofertas e aspectos técnicos, mas sim, forte componente político. Nesse âmbito, a diplomacia brasileira se ressentia de que as aspirações do país estariam sendo subjugadas, mesmo com o apoio brasileiro até então oferecido à Angola nas Nações Unidas, no fornecimento de linhas de crédito para o país e na própria contribuição de observadores militares para a UNAVEM II. Nesse sentido, o embaixador brasileiro em Luanda explicita que:

7. Não posso deixar de constatar que, nessa área de atividades econômicas pelo menos, os nossos interesses em Angola colidem com os dos EUA. O que, aliás,

⁴⁰ Telegrama nº 0307, de Luanda para Exteriores, secreto, 13 de março de 1993.

tenderá a ocorrer com outros países, que não deixarão de tirar proveito de apoios políticos que deem ou venham a dar ao governo nesta hora de crise (...)

8. Temo que, muito embora a decisão política sobre o bloco quinze ainda não pareça ter sido ultimada, o governo angolano esteja de fato inclinado a concedê-lo à Exxon. Ainda assim, como mencionei no tel 903, creio que valeria a pena, caso vossa excelência esteja de acordo, considerar-se o assunto no mais alto nível. Permito-me sugerir nessa linha de raciocínio, que se examine a possibilidades de se encaminhar, com urgência possível, carta do presidente Itamar Franco ao presidente José Eduardo dos Santos em apoio à pretensão brasileira. Se negado o pleito, ficaríamos com o crédito para outras concessões. (Telegrama nº 0307, de Luanda para Exteriores, secreto, 19 de março de 1993 – grifo nosso)

O excerto acima demonstra novamente a correlação entre participação no processo de paz e reconstrução de Angola com os possíveis benefícios a serem dados às empresas desses países. Também se observa que a disputa se afasta das questões técnicas e comerciais para serem travadas no âmbito puramente político, tanto que o telegrama discute sobre a “decisão política do bloco quinze” e sugere como solução, ao invés de uma mudança na oferta da Braspetro, o envio de carta de alto nível do próprio presidente Itamar Franco ao seu homólogo angolano.

Mas como uma decisão que deveria ser puramente técnica e econômica pode ter tanta influência política? Em telegrama oriundo da embaixada em Luanda, o embaixador detalha como funciona o processo de licitação dos blocos de petróleo em Angola. Inicialmente, cabe a Sonangol, empresa estatal angolana de petróleo, realizar o parecer técnico acerca das propostas encaminhadas na licitação. Em seguida, essa avaliação é encaminhada para o Ministério dos Petróleos, onde já há influência política. Não obstante, o resultado final depende da aprovação do Presidente da República e do Conselho de Ministros que, ao examinar as propostas de forma política, podem ir de encontro ao que foi estabelecido nos pareceres técnicos, por exemplo. A estrutura desse processo decisório facilitava a existência de corrupção⁴¹ sobre os tomadores de decisão e, principalmente, a ação de grupos lobistas que pressionavam no intuito de garantirem para si a aprovação nas licitações ao mesmo tempo que buscavam em seus países de origem alcançar os objetivos de política internacional do governo de Angola. De qualquer forma, estava

⁴¹ Conforme afirma o Telegrama nº 0392, seria comum empresas petrolíferas estrangeiras, exceto a brasileira, distribuir “presentes” a altos funcionários da Sonangol e do próprio Ministério de Petróleos como forma de garantir a vitória nas licitações. Dentre os presentes estariam barcos além de reformas e decorações de residências

claro para a diplomacia brasileira que os interesses da Petrobras em solo angolano estariam cada vez mais sob disputa, tanto no âmbito político quanto no âmbito comercial por conta da disparidade econômica⁴² entre as propostas da Braspetro e das empresas estadunidenses⁴³.

Conforme sugerido pelo embaixador, o presidente Itamar Franco enviou carta ao seu homólogo angolano afim de ratificar o interesse brasileiro e da Braspetro na concessão do Bloco 15. Contudo, em reunião entre o embaixador brasileiro e o presidente angolano, este informou que a questão do Bloco 15 já havia sido decidida contra a proposta brasileira. Interessante notar que, durante a conversa, o presidente Eduardo dos Santos agradeceu o posicionamento e apoio brasileiro junto ao CSNU e por isso lamentava que a proposta brasileira não tivesse sido aceita⁴⁴.

O resultado negativo em relação ao Bloco 15, ao mesmo tempo que demonstrou a dificuldade e o nível de competição com o qual o Brasil teria que se habituar em relação ao petróleo em Angola, também evidenciou a necessidade de que as ações brasileiras tivessem respaldo político mais assertivo, como forma de contrabalancear as vantagens políticas e econômicas que países como Estados Unidos, Reino Unido e França detinham. Nesse sentido, afirma o embaixador brasileiro em Angola:

1. (...) A perda do bloco quinze para uma norte-americana mostra que a conquista de empreendimentos de certa envergadura em Angola exige o tratamento do assunto no plano político, seja no nível dos altos dirigentes da empresa, seja no nível da pasta ministerial correspondente.
2. (...) A nossa companhia, que, muitas vezes, leva desvantagem nas concorrências por atuar segundo critérios estritamente comerciais e não gozar de benefícios fiscais análogos aos das grandes empresas internacionais do ramo, tem, por isso, de apoiar-se em bem cuidado trabalho político, que pode ser acompanhado pelo oferecimento de facilidades colaterais, como a cooperação técnica, em que teria a seu favor a língua, o ambiente cultural e soluções tecnológicas mais adaptáveis.
3. (...) A conversa com o presidente José Eduardo dos Santos deixou-me firme impressão de que ele está efetivamente disposto a reparar a perda do bloco quinze, tornando possível, assim, ampliar a presença da Petrobras em Angola.

⁴² O bônus oferecido pela Braspetro em sua proposta pelo Bloco 15 seria em torno de U\$ 9 milhões, enquanto a proposta da Exxon era superior a U\$ 30 milhões, conforme demonstra Telegrama nº 0392.

⁴³ Telegrama nº 0392, de Luanda para Exteriores, secreto, 8 de abril de 1993.

⁴⁴ Telegrama nº 0428, de Luanda para Exteriores, secreto, 18 de abril de 1993.

6. (...) O frequente apoio diplomático e os créditos que demos no passado – e ainda damos – devem ser melhor reconhecidos por Luanda, cujas autoridades muitas vezes tomam a ajuda brasileira como ato meramente gratuito, sem cogitar de contrapartidas. Foi a percepção que tive da minha entrevista com o primeiro ministro (vide tel 430), como, de resto, tenho ultimamente tido de outras autoridades. (Telegrama nº 0433, de Luanda para Exteriores, secreto, 19 de abril de 1993 – grifo nosso)

Ao demonstrar a competição internacional em torno do Bloco 15 em Angola buscou-se revelar os mecanismos que transformavam questões que deveriam ser puramente técnicas e econômicas em grandes acordos políticos. Nesse sentido, o próprio governo angolano se utilizava de suas riquezas naturais como forma de barganhar com as potências mundiais determinados posicionamentos no CSNU ou em relação à UNITA. Em meio a esse ambiente, o Brasil se via duplamente prejudicado: primeiro porque não tinha a mesma importância e poder político que as potências mundiais no que tange ao processo de pacificação de Angola; segundo, porque a capacidade econômica da Braspetro era subjugada pelas melhores ofertas das empresas estadunidenses. A solução encontrada pela diplomacia brasileira, como demonstram os trechos grifados no excerto acima, foi pautar as candidaturas brasileiras em empreendimentos em Angola com forte apelo político.

Ocorre que todo esse processo envolvendo o Bloco 15 ocorreu no primeiro semestre de 1993. Dessa forma, pode-se argumentar que, buscando conferir maior capacidade de influência política sobre Angola, a participação brasileira de forma contundente na UNAVEM III, autorizada somente no final de 1994, objetivaria dar maior peso ao Brasil nas disputas comerciais em Angola. Em outras palavras, o apoio inequívoco ao processo de paz em Angola através da participação na UNAVEM III serviria para respaldar a posição estratégica brasileira dentro desse país, permitindo que suas aspirações em determinado investimento no campo dos minérios e de petróleo tivessem um apoio político mais consolidado e, por conseguinte, alcançasse vitórias dentro do processo decisório angolano, marcadamente político.

5 - Conclusão

A presente dissertação buscou trazer à luz da academia e da sociedade as motivações que levaram o Estado brasileiro, ou mais especificamente, o governo Itamar Franco, a autorizar o envio de tropas do país para as operações de manutenção da paz das Nações Unidas ocorridas em Moçambique (ONUMOZ) em 1994 e Angola (UNAVEM III) entre 1995 e 1997. O intuito dessa busca por motivações visa preencher duas lacunas existentes na literatura especializada: a) a falta de análises aprofundadas acerca das duas operações de paz aqui selecionadas; b) a necessidade de que as análises acerca das motivações estatais em contribuir para operações de paz sejam feitas de forma única, caso a caso.

Como se procurou demonstrar ao longo do Capítulo 2 desse texto, existe na literatura uma série de argumentos que buscam explicar o porquê de os Estados contribuírem para operações de paz das Nações Unidas. Como visto, esses argumentos podem ser enquadrados tanto dentro de um cunho mais sistêmico, entre explicações realistas e idealistas, quanto, analisando através de uma lente própria da área de Análise de Política Externa, através do uso de explicações tais como o papel da mídia e opinião pública, a ação das burocracias estatais, entre outros. Não obstante, à medida que esses fatores foram sendo elencados, buscou-se demonstrar a utilidade de cada ponto para explicar as motivações do Brasil em contribuir para as operações de paz aqui selecionadas; o que se observou é que alguns pontos levantados na literatura, tanto nacional quanto internacional, não são aplicáveis ao caso brasileiro, muito menos ao caso específico da participação na ONUMOZ e UNAVEM III. Ou seja, o processo decisório brasileiro apresenta determinadas idiosincrasias que favorecem determinados fatores em detrimento de outros; nesse caso, o papel do Congresso Nacional e da Mídia, para as missões aqui analisadas, tem menor relevância quando comparadas ao posicionamento do Itamaraty e da Presidência da República, por exemplo.

A solução encontrada, ou como apresentado no Capítulo 2, o modelo explicativo selecionado para nortear a pesquisa uma vez observadas as dificuldades em utilizar apenas uma explicação, foi buscar o modelo proposto por Bellamy e Williams (2013) a partir de uma constatação já presente na própria literatura brasileira sobre operações de paz. Como bem observaram Kenkel (2013) e Aguilar (2015), o processo decisório brasileiro para a aprovação em contribuir para uma missão de paz é feito de forma *ad hoc*, ou seja, cada caso é analisado de forma única, sem predeterminações, estando condicionados ao ambiente político, econômico e social do período em questão e sob as pressões de política interna e internacional do momento.

Nesse sentido, entende-se ser equivocada qualquer tentativa de se utilizar modelos e explicações anacrônicas e fechadas que não levem em consideração esse modelo *ad hoc* de processo decisório.

Para solucionar essa busca por um modelo explicativo mais coerente com o processo decisório brasileiro, optou-se pelo modelo proposto por Bellamy e Williams (2013) que defende a ideia de que cada processo decisório é feito de forma única e de que cabe ao analista de política externa verificar quais pontos foram mais importantes para a contribuição específica na qual se debruça. Nesse sentido, os autores defendem que o analista deve estar atento a cinco lógicas que podem estar, em diferentes níveis, condicionando o processo de contribuição de um país para uma operação de paz: a lógica política, econômica, de segurança, institucional e normativa. Segundo os autores, de acordo com a conjuntura na qual o processo decisório se insere, essas lógicas podem ter graus de relevância variados.

Assumindo a excepcionalidade de cada processo decisório e o modelo explicativo proposto por Bellamy e Williams (2013), a presente pesquisa, visando compreender as motivações brasileiras em participar da ONUMOZ e UNAVEM III, se sentiu obrigada a fazer uma análise anterior da política externa brasileira antes de entrar nos casos aqui selecionados. Assim, o Capítulo 3 trouxe uma revisão acerca da PEB, sua constituição e os princípios que a regem para com isso se compreender melhor o que foi a política externa brasileira durante os governos Collor de Mello e Itamar Franco, sendo este último o governo no qual ambas as missões foram autorizadas. Uma vez explicitado o panorama político, interno e externo, no qual o governo Itamar se encontrava e as principais linhas de política externa que a diplomacia no período buscava concretizar, observou-se que a retomada de uma política multilateral e de uma política africana brasileira foram tidos como pontos centrais da diplomacia desse governo, pontos estes que tem conexão íntima com o envio de tropas para missões de paz da ONU em dois países africanos.

Seguindo essa lógica, o principal documento que comprova a propensão do governo Itamar Franco em investir no multilateralismo e nos temas africanos é o livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, livro de 1993, de circulação restrita ao MRE, que traz uma avaliação do momento histórico do período e de quais seriam os movimentos que o Brasil deveria seguir durante o governo Itamar. Esse livro traz de forma explícita que a demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas seria retomada e que era necessário retomar uma política de aproximação com os países africanos, em especial, com a

África Austral e da costa Atlântica, com destaque para Angola e África do Sul. Mais do que isso, o livro ratifica a ideia de que as operações de paz deveriam ser utilizadas como instrumento de aproximação com os países africanos e para fomentar o prestígio internacional do país.

Evidencia-se, portanto, que as operações de paz tinham um duplo objetivo: fomentar a presença brasileira nas Nações Unidas, algo condizente com o objetivo geral do governo Itamar Franco de promover a presença do país nos foros multilaterais e, ao mesmo tempo, servir como instrumento de aproximação política com os países da África Austral, de língua oficial portuguesa além da própria África do Sul. Aqui se revela a primeira contribuição da dissertação para a literatura, ou seja, se é pacífica a ideia de que a principal motivação brasileira em participar de operações de paz, inclusive em Moçambique e Angola, era fortalecer a candidatura do Brasil ao assento permanente do CSNU, não estava evidente a associação direta que a diplomacia do período fazia entre participação em operações de paz e aproximação política com os países que recebem as operações, no caso, países africanos de língua portuguesa.

De certa forma, a análise do livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, associada com a análise da conjuntura política interna e externa do período, já seria suficiente para explicar o que o Brasil objetivava ao autorizar o envio de tropas para as duas operações de paz aqui estudadas. Contudo, se faz necessário revelar também o porquê das operações de paz, dentre todos os demais instrumentos de política externa disponíveis à diplomacia brasileira, terem sido selecionadas como o ‘melhor’ instrumento na consecução desses dois objetivos (candidatura ao assento permanente do CSNU e aproximação política com os países anfitriões das missões de paz). É nesse ponto, discutido de forma extensa no Capítulo 4, que a presente dissertação traz suas principais contribuições.

Em relação à questão multilateral, demonstrou-se que o período no qual os envios de tropas foram realizados era extremamente favorável para uma contribuição brasileira para operações de paz. Primeiramente, porque no período entre o final da década de 1980 e a primeira metade da década de 1990 observou-se a grande expansão das operações de paz enquanto instrumento preferencial das Nações Unidas em suas ações de paz e segurança, obrigando qualquer país que almejasse ter papel mais destacado nesse organismo a envolver-se nas missões de paz, seja com contribuições financeiras, seja como contribuinte de tropas, como foi o caso brasileiro. Segundo, porque especificamente após 1993, uma série de crises nas operações de paz afastaram de forma paulatina a participação dos Contribuintes Tradicionais das missões, abrindo um vácuo no qual o Brasil pode aumentar suas contribuições de forma

intensiva, como ocorreu em Angola e como exposto no caso da participação brasileira na ONUMOZ.

O terceiro, e principal ponto, é a associação direta entre a participação em operações de paz como forma de credenciamento da candidatura de um país a um assento permanente em um CSNU reformado. Essa associação foi evidenciada pelos discursos dos países durante as manifestações pré Grupo de Trabalho sobre a Reforma da ONU. Nesses discursos, países como Índia, Japão e França explicitamente associaram a candidatura de novos membros permanentes a uma expressiva contribuição para a paz e segurança internacional através de missões de paz. E, como revelam os excertos dos documentos do Arquivo Geral do Itamaraty, a diplomacia brasileira estava ciente dessa correlação, e sabia que a principal fraqueza da candidatura brasileira ao assento permanente estava justamente ligada a falta de presença do país em operações de paz. Em suma, era preciso uma demonstração inequívoca por parte do Brasil em relação às operações de paz como forma de fortalecer sua candidatura ao assento permanente.

Em relação à questão bilateral, entende-se que a aproximação brasileira com a África Austral através da CPLP e da ZOPACAS não eram suficiente naquele momento para alcançar o nível desejado de aproximação. Nesse período de reconstrução tanto de Angola quanto de Moçambique, fazia-se necessário uma contribuição inequívoca para o processo de paz em ambos os países como demonstração de apoio; uma vez que o Brasil não participou das negociações que culminaram nos respectivos acordos de paz, restava o apoio a esses países na ONU e, no caso aqui estudado, através da participação nas operações de paz que seriam desdobradas.

Obviamente que a aproximação com Angola e Moçambique visava construir uma melhor relação política bilateral com o Brasil e, como apontou Ribeiro (2007), atrair o apoio desses países a candidatura do Brasil ao assento permanente no CSNU. Contudo, a leitura dos documentos advindos de Luanda e Maputo revelaram uma preocupação muito maior com questões econômicas e de investimentos de empresas brasileiras nesses países do que com um possível voto de Angola e Moçambique a favor do Brasil para um CSNU reformado. De acordo com o que foi demonstrado na seção 4.3, havia uma grande preocupação por parte da diplomacia brasileira em perder espaços nesses países durante a verdadeira corrida por investimentos que estava ocorrendo e, nessa corrida, a preferência era dada àqueles países que contribuíram pesadamente nos processos de paz. Nesse sentido, a aproximação política tinha um importante viés econômico até então desconhecido na literatura.

Dessa correlação surge uma questão adjacente: como uma aproximação política se transforma em benefícios econômicos? A resposta para essa questão veio através da análise de documentos advindos de Maputo e, principalmente, de Angola. O que se observou é que nesses países, ao menos no período em análise, as decisões econômicas são, na realidade, decisões políticas, ou seja, não existe separação entre elas. Em ambos os países, questões relacionadas a mineração e infraestrutura era totalmente controladas pelo Estado e este determinava quais países poderiam investir ou não; assim, a determinação de quais países e empresas internacionais poderiam extrair petróleo, minérios ou construir barragens, não ocorria dentro de uma disputa puramente econômica, mas sim, com forte teor político.

Mas onde entra a questão das operações de paz? Como já dito acima, países que haviam contribuído de forma explícita e contundente aos processos de paz tinham preferência nessas licitações “político-econômicas”, como ficou claro no caso da exploração do Bloco 15 em Angola. Ao Brasil, a única forma disponível de demonstrar interesse nesses países de forma inequívoca era através da participação em operações. Por isso, a presente dissertação defende a ideia de que o envio de tropas para Moçambique e Angola, no âmbito bilateral, buscava responder a uma necessidade de demonstração de apoio aos respectivos processos de paz como forma de galgar uma maior inserção econômica do Brasil e suas empresas nesses países. Em suma, os importantes objetivos econômicos em jogo demandavam o posicionamento do Brasil de forma clara nesses países, sendo que o instrumento encontrado para isso foi o envio de tropas para a ONUMOZ e UNAVEM III.

Retomando as lógicas propostas por Bellamy e Williams (2013), entende-se que a lógica política, através da demanda pelo assento permanente no CSNU, e a lógica econômica, através da busca por maior inserção econômica brasileira em Moçambique e Angola, foram as principais linhas que explicam a contribuição do Brasil para as duas operações de paz aqui analisadas. Nesse sentido, releva-se o importante teor realista, assim como expostos no capítulo 2, na ação internacional brasileira em relação às operações de paz em Moçambique e Angola. Obviamente, é possível argumentar que a lógica institucional (os benefícios para o Itamaraty e para as Forças Armadas enquanto burocracias), a lógica normativa (como demonstrou as Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional alegando a ajuda a um país irmão) e a lógica de segurança (resguardar a paz no Atlântico Sul) estavam de alguma forma presentes no processo. Contudo, a análise da bibliografia e, principalmente, dos documentos do Arquivo Geral do Itamaraty permitem afirmar que estas ideias não foram fundamentais para a contribuição brasileira para a ONUMOZ e UNAVEM III.

Dessa forma, entende-se que a presente dissertação apresenta três contribuições principais. A primeira foi demonstrar a necessidade e a funcionalidade de se utilizar em análises acerca do processo decisório brasileiro para operações de paz um modelo explicativo que considere cada caso como único, respeitando a conjuntura interna e externa no qual está inserido e as questões próprias de política interna e externa de cada período. Segundo, buscou-se contextualizar a associação muitas vezes direta e anacrônica presente na literatura de que toda contribuição brasileira para operações de paz visa dar suporte à candidatura brasileira ao assento permanente ao CSNU. Demonstrou-se que a utilização das operações de paz enquanto instrumento na busca pelo assento permanente estava inserida em uma conjuntura muito específica e favorável na qual o uso das missões de paz enquanto instrumento fazia todo sentido, não sendo assim uma escolha arbitrária da diplomacia brasileira. A terceira contribuição foi revelar o quanto a dimensão bilateral de cunho econômico foi importante para a contribuição brasileira para a ONUMOZ e UNAVEM III. Ao demonstrar a correlação existente entre participação nos respectivos processos de paz e o recebimento de benefícios econômicos, buscou-se defender a ideia de que a participação brasileira na ONUMOZ e UNAVEM III tinha por objetivo criar um ambiente favorável para a entrada de empresas brasileiras que tinham grandes interesses econômicos em Moçambique e Angola, respectivamente.

Por fim, faz-se necessário destacar duas impressões que perpassaram toda a pesquisa e estão subjacentes na presente dissertação e que devem ser observadas tanto pela comunidade acadêmica quanto pela própria sociedade.

O primeiro ponto a ser levantado é perceber que, por conta da forma como ocorre o processo decisório brasileiro em relação às operações de paz, existe uma verdadeira correlação entre *virtú* e *fortuna* no que tange a contribuição do país para operações de paz no período aqui analisado. A *fortuna*, ou seja, o inesperado que não está sob o controle do governante ou do tomador de decisão, é aqui representada pelo advento das operações de paz enquanto principal mecanismo de paz e segurança da ONU que naquele momento estava aberto à contribuições brasileiras, mas principalmente, é representado pelo advento de duas operações de paz com tropas alocadas justamente em países africanos de língua oficial brasileira. A *virtú*, a sabedoria do governante em saber lidar com a *fortuna* para com isso lhe trazer benefícios, é representada pela percepção da diplomacia brasileira, revelada no livro “Reflexões de Política Externa Brasileira” como também nos telegramas e despachos telegráficos aqui analisados, de que naquele momento histórico específico as operações de paz deveriam ser utilizadas na consecução dos objetivos de política externa do país, no caso, a busca pelo assento permanente

no CSNU e a inserção privilegiada em Moçambique e Angola. É preciso, portanto, evidenciar que a escolha pelas operações de paz não era obrigatória, mas foi algo que, dadas as circunstâncias especiais e favoráveis do momento, foram observadas e utilizadas pelos tomadores de decisão como um instrumento útil para a política externa brasileira.

O segundo e último ponto é uma reflexão sobre a dificuldade em se responder a própria pergunta de pesquisa da presente dissertação. Em outras palavras, a pergunta “Por que o Estado brasileiro tomou a decisão de contribuir com tropas para determinada operação de paz?” demanda um esforço de pesquisa importante para ser respondido pois a resposta não está presente de forma clara e em um único documento para que a sociedade tenha conhecimento das razões que levam seu país a agir internacionalmente em missões de paz. Uma política pública no âmbito interno tem claramente destacados os objetivos que procura atingir: uma escola visa educar uma quantidade determinada de alunos, um programa de segurança pública busca reduzir a criminalidade em determinada taxa, um programa de vacinação busca imunizar certa porcentagem da população; contudo, quando se trata de ações no âmbito internacional, a questão não é posta claramente para a sociedade, levando a necessidade de pesquisas como esta a se debruçarem sobre documentos para inferir o que o Estado brasileiro almejava quando da autorização do envio de tropas para duas operações de paz. Esse questionamento é importante pois o envio de tropas para operações de paz é algo que demanda um esforço importante das Forças Armadas, um gasto relevante de dinheiro público, uma ação diplomática coordenada e, como sabemos, pode ter como consequências a morte de capacetes azuis brasileiros. Nesse sentido, em um sinal de responsividade para com a população, os objetivos de um envio de tropas deveriam ser melhor explicitados para a sociedade para que esta saiba o que está ocorrendo e construa sua própria opinião sobre o assunto. Talvez essa maior transparência seja o próximo passo em relação às contribuições brasileiras para operações de manutenção da paz.

6 - Bibliografia

- AGUILAR, S.L.C. A participação do Brasil em Missões de Paz. In: AGUILAR, S.L.C. (org.). *Brasil em missões de paz*. São Paulo. Usina do Livro. 2005.
- AGUILAR, S.L.C. A Participação do Brasil em Operações de Paz: passado, presente e futuro. *Brasiliiana – Journal for Brazilian Studies*. Vol. 3, n° 2, 2015.
- ALMEIDA, R. Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. In: CEBRAP. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo*. São Paulo, 2016.
- ALTEMANI, H. *Política externa brasileira*. São Paulo. Editora Saraiva, 2005.
- ARON, R. *Paz e Guerra entre as Nações*. Editora Universidade de Brasília, São Paulo, 2002.
- BATISTA, P.N. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? *Revista Política Externa*. Vol.1, n° 4, marco 1993.
- BATISTA, P.N. Nova Ordem ou Desordem Internacional? *Revista Política Externa*. Vol. 1, n°1 junho 1992.
- BELLAMY, A.J.; WILLIAMS, P.D. Introduction: The Politics and Challenges of Providing Peacekeepers. In: BELLAMY, A.J.; WILLIAMS, P.D. *Providing Peacekeepers: the politics, challenges, and future of United Nations Peacekeeping Contributions*. Oxford University Press, 2013.
- BERNAL-MEZA, R. A Política Exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 45 (1), p. 36-71. 2002.
- BIGATÃO, J.P. *As Novas Guerras e suas implicações para as operações de paz da ONU*. Trabalho apresentado no 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Brasília, 2012.
- BIGATÃO, J.P. Operações de Paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In: MATIJASCIC, V.B. (Org.). *Operações de Paz das Nações Unidas: reflexões e debates*. Editora Unesp, p. 13-40. 2014.
- BOBROW, D.B.; BOYER, M.A. Maintaining System Stability: contributions to peacekeeping operations. *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 41, n° 6, 1997.
- BOVE, V.; ELIA, L. Supplying peace: participation in and troop contribution to peacekeeping missions. *Journal of Peace Research*, Vol. 48, No. 6, pp. 699-714, 2011.

BRACEY, D. O Brasil e as Operações de Manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti. *Revista Contexto Internacional*, vol. 33, n. 2, jul/nov. 2010.

BRIGIDO, E.V. *O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente*. Tese de Doutorado. Programa de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS a. *Diário da Câmara dos Deputados*. Ano LIX – n° 078 – quinta-feira, 13 de maio de 2004 – Brasília, DF.

CÂMARA DOS DEPUTADOS b. *Diário da Câmara dos Deputados*. Ano LIX – n° 079 – sexta-feira, 14 de maio de 2004 – Brasília, DF, p. 22030-22049.

CANANI, N. *Política Externa no Governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação de paradigma nos anos 90*. Por Alegre. Editora UFRGS, 2004.

CARDOSO, A. J. S. *O Brasil nas Operações de paz das Nações Unidas*. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

CERVO, A.L. Política Exterior e relações internacionais: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília. V.46, n.2. P. 5-25. 2003.

CERVO, A.L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. 4° edição. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2012.

CLAUSEWITZ, C. *Da Guerra*. Martins Fontes e Editora Universidade de Brasília, São Paulo, 1979.

CONGRESSO NACIONAL a. *Diário do Congresso Nacional*. Ano XLIX – n° 24 – sexta-feira, 4 de março de 1994 – Brasília, DF, p. 1054-1056

CONGRESSO NACIONAL b. *Diário do Congresso Nacional*. Ano XIX – n° 185 – quarta-feira, 7 de dezembro de 1994 – Brasília, DF.

DINIZ, E. O Brasil e as operações de paz. In: LESSA, A.C.; OLIVEIRA, H.A. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Volume 2. São Paulo. Editora Saraiva. 2006.

FARIA, C. A. P. de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: do insulamento à busca por coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*. Vol. 34, no 1, Rio de Janeiro, p. 311-355, janeiro/junho 2012,

FONTOURA, P. R. C. T. *Brazil: 60 years of Peacekeeping Operations*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha (SDM), 2011.

FONTOURA, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão. 2005.

GLEISER, M. *A simples beleza do inesperado*. Rio de Janeiro, Editora Record, 2016.

GONÇALVES, I.A. A academia em luta: o debate na literatura sobre a participação do Brasil na MINUSTAH. *I Semana de Pós-Graduação em Ciência Política – Interfaces da Ciência Política*. Universidade Federal de São Carlos, 2013.

GRAVE, J. P. *A MINUSTAH e a Mídia: a relação entre o discurso midiático e a constituição da política externa brasileira para o Haiti*. Trabalho de Conclusão de Curso – Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Maria, 2013.

HAMANN, E.P. *A Força de uma Trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)*. Instituto Igarapé. Nota Estratégica nº 19. 2015.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 38 (1), p. 5-23. 1995.

JAGUARIBE, H. A nova ordem mundial. *Revista Política Externa*. Vol.1, nº1, junho 1992.

KALDOR, M. *New and Old War: organized violence in a global order*. Stanford University Press, 1999.

KATHMAN, J.D.; MELIN, M.M. Who Keeps the Peace? Understanding State Contributions to UN Peacekeeping Operations. *International Studies Quarterly*. Vol. 61. 2017.

KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. nº 56. P. 122-143. 2013.

KENKEL, K.M. Brazil. In: BELLAMY, A.J.; WILLIAMS, P.D. *Providing Peacekeepers: the politics, challenges, and future of United Nations Peacekeeping Contributions*. Oxford University Press, 2013 b.

KENKEL, K.M. Interesses e Identidade na participação do Brasil em operações de paz. *Revista Tempo do Mundo*. Brasília, 2011.

KING, G.; KEOHANE, R.O.; VERBA, S. *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton. Princeton University Press. 1994.

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo. Editora Perspectiva, 2001.

LANNES, U. L. P. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/lannesmanutencaodapaz.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018. 1998.

MILANI, C.R.S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*. Vol. 35, no 1, Rio de Janeiro, janeiro/junho 2013, p. 11-41.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES [MRE]. *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 1993.

MIYAMOTO, S. A Política Externa brasileira e as Operações de Paz. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Vol. 98. P. 362-394. 2008.

MULLENBACH, M.J. Deciding o Keep Peace: An analysis o international influences on the establishment of third-party peacekeeping missions. *International Studies Quarterly*, Vol. 49, No. 3.2005.

MUNKLER, H. *Viejas y Nuevas Guerras: Asimetría y privatización de la violència*. Madrid, Siglo. 2005.

NASSER, F. Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. (Orgs.). *O Brasil e as Operações de Paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 2012, P. 213-241.

NEACK, L. UN Peace-Keeping: in the interest of community or self? *Journal of Peace Research*, Vol. 32, No. 2, p. 181-196, 1995.

OLIVEIRA LIMA, M. *Pan-americanismo (Monroe – Bolivar – Roosevelt)*. Rio de Janeiro, H. Garnier Livreiro Editor, 1907.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Carta das Nações Unidas*. 1945. Disponível em: < <http://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

PATRIOTA, A. A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2ª Edição, 2010.

PENNA FILHO, P. A pesquisa histórica no Itamaraty. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 42 (2), p. 117-144, 1999.

PINHEIRO, L. *Política Exterior Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro. Jorge Zhar Editor. 2004.

PLESSMANN, J.F. *A construção midiática de percepções: o caso do Haiti e da MINUSTAH no Jornal Folha de S. Paulo (2004-2008)*. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2009.

REZENDE, L.P. *O engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU: análise dos efetivos enviados e recomendados para o fortalecimento da inserção internacional brasileira*. Curitiba. Editora APPRIS. 2012.

RIBEIRO, C.O. *Relações Político-Comerciais Brasil-África (1985-2006)*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. 2007.

ROST, N.; GREIG, M.J. Taking matters into their own hands: Na analysis of the determinants of state-conducted peacekeeping in civil wars. *Journal of Peace Research*, Vol. 48, No. 2, 2011.

SANTOS NEVES, C.A.R. O Brasil e o futuro: linhas para uma presença do Brasil na vida internacional. *Revista Política Externa*. Vol.1, nº4, março 1993.

SARAIVA, J.F.S. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira de 1946 a nossos dias*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1996.

SARAIVA, M.G. *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas (ARI)*. Real Instituto Elcano. 2010 Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGj>

zOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_PORTLET=P
C_Z7_3SLLLTcAM54CNTQ27F30000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/
wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari46-2010 >. Acesso em: 7 out. 2016.

SARAIVA, M.G.; VALENÇA, M.M. A Política Externa Brasileira e sua Projeção Internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. *Centro Brasileiro de Relações Internacionais – Artigos*. Volume 1, Ano VII. 2012.

SARDENBERG, R.M. *O Brasil e as Nações Unidas*. FUNAG. Brasília, 2013.

SEITENFUS, R. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. *Carta Internacional*. 2006.

SENADO FEDERAL a. *Diário do Senado Federal*. Ano LIX – nº 075 – quinta-feira, 13 de maio de 2004 – Brasília – DF.

SENADO FEDERAL b. *Diário do Senado Federal*. Ano LIX – nº 080 – quinta-feira, 20 de maio de 2004 – Brasília, DF, p. 15246 -15268.

SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, A.C. 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*. 2010.

UZIEL, E. *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. 2ª Edição. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão. 2015.

VIGEVANI, T. CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo. Editora UNESP, 2016.

VISENTINI, P.F. *A Relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios?* Rio de Janeiro. Alta Books, 2016.

VISENTINI. P.F. As Revoluções Africanas: Angola, Moçambique e Etiópia. São Paulo, Editora UNESP. 2012