

A Política Externa Brasileira e a Participação nas Missões de Paz¹

Sergio Luiz Cruz Aguilar*

A política externa do Brasil e seu direcionamento em relação à ONU e à OEA, a participação brasileira em operações de manutenção da paz e sua relação custo-benefício são objeto da análise e das reflexões apresentadas neste ensaio.

Em 1948, a recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU) iniciou a execução das *operações de paz*. Desde então, cerca de oitocentos mil militares, policiais e civis foram cedidos por 110 Estados-membros para servirem em 53 missões de observação e afins ou *força de paz*. A importância dessas operações em favor da paz mundial foi reconhecida pela comunidade internacional com o Prêmio Nobel da Paz, concedido em 1988.

O Brasil iniciou sua participação nesse tipo de operações em 1948, ao enviar dois militares para a Comissão das Nações Unidas para os Bálcãs (UNOSCOB), que operou na Grécia de 1947 a 1951.² Desde

então, o País participou de 24 missões de paz ou civis sob a égide da ONU e de missões estabelecidas pela Organização dos Estados Americanos (OEA), com observadores militares, policiais, peritos eleitorais, especialistas em saúde ou com tropas armadas, como em Suez, na República Dominicana, Moçambique e Angola.

Por mais de cinquenta anos, essa participação tem servido para projetar o Brasil, no âmbito desses organismos, como um país atuante em benefício da paz, coerentemente com nossa política externa e de acordo com nossos preceitos constitucionais.

Tendo em vista as transformações em curso na ordem internacional, a atuação cada vez maior de organismos internacio-

* Major de Infantaria e Estado-Maior.

¹ Selecionado pelo PADECEME.

² A UNOSCOB foi criada em 21 de outubro de 1947 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) para cooperar com as autoridades regionais no problema dos refugiados e monitorar a situação na fronteira entre a Grécia, em guerra civil, e a Albânia, a Bulgária e a Iugoslávia. Foram enviados um oficial da Marinha e outro do Exército que lá permaneceram entre 1948 e 1949, além de diplomatas do Itamaraty.

nais na tentativa de solucionar conflitos, os atuais debates em torno da reformulação da ONU, principalmente de seu Conselho de Segurança (CSNU) e a necessidade de compreender a política brasileira em relação à questão da segurança coletiva, tornam-se importantes a análise e o conhecimento de um dos instrumentos que o Estado tem de tornar mais efetiva sua inserção nessa nova ordem - a participação em *missões de paz*.

O GOVERNO JK E O INÍCIO DA PARTICIPAÇÃO

A primeira Sessão de Emergência da Assembléia-Geral das Nações Unidas (AGNU) aprovou, em 1956, a formação da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) para supervisionar o cessar-fogo estabelecido após a crise no Canal de Suez. O envio da força constituída por dez países e com um contingente de mais de seis mil homens foi o primeiro grande empreendimento da Organização na tentativa de estabelecer a paz e marcou também o início da participação do Brasil com efetivos militares nesse tipo de operações.

Anteriormente, a ONU havia estabelecido missões de menor porte como a UNSCOB, nos Bálcãs, a UNTSO, no Oriente Médio, e a UNMOGIP, na região de Jammu e Cachemira, entre o Paquistão e a Índia.³

O Brasil participou da UNEF I com um batalhão de infantaria. A partir do primeiro batalhão foram vinte contingentes que se revezaram durante o período de 1957 a 1967, perfazendo um total de 6.300 homens que atuaram no Oriente Médio.⁴

No plano internacional o mundo atravessava a Guerra Fria, que orientava a política externa norte-americana para uma competição direta com a URSS. Essa competição levou os EUA a priorizar estrategicamente a Europa e a Ásia, com o consequente direcionamento dos recursos econômicos para aquelas regiões, ficando a América Latina em uma posição secundária. Por outro lado, a política econômica nacionalista de muitos governos latino-americanos, sob a coordenação de interesses se realizando na esfera da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL),⁵ restringiu os investimentos privados norte-americanos.

As divergências entre a América Latina e os EUA acerca da cooperação econômica levaram o Governo brasileiro a uma nova etapa de sua política exterior.

Em seu discurso na XI Sessão Ordinária da AGNU, em novembro de 1956, o Embaixador Cyro de Freitas Valle felicitou a ONU pela criação da Força de Emergência, mas enfatizou que nenhuma solução poderia trazer resultados proveitosos e duradouros se não fossem abordados os problemas que estavam

³ A Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO) monitorou o cessar-fogo entre árabes e israelenses após o conflito de 1948 e foi composta por observadores militares. O Grupo de Observadores das Nações Unidas na Índia e Paquistão (UNMOGIP) supervisionou o cessar-fogo após conflito em 1948.

⁴ Dentre os 24 Estados-membros que ofereceram tropas, o Brasil foi selecionado entre os dez aceitos para a formação da força. Para maiores detalhes, ver ROSNER, Gabriella, *A Força de Emergência da ONU*. Tradução de Augusto de Moura Diniz. Rio de Janeiro. Ed. Record, 1966.

⁵ Sua criação em 1948 se deu com a oposição dos EUA.

por trás da crise. E, fazendo uma correlação com os problemas econômicos, criticou a postura dos países desenvolvidos por tentarem *perpetuar um sistema de relacionamentos internacionais* que lhes conviam.⁶

No campo da segurança, o Brasil havia assinado compromissos de engajamento coletivo para a segurança internacional: além da Carta das Nações Unidas, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em setembro de 1947, a Carta da OEA, em 1948, e o Acordo de Assistência Militar Brasil-EUA, em 1952. No entanto, o fato de ser signatário desses compromissos não rendeu o que o Brasil esperava. Nem o *liberalismo associado* de Dutra,⁷ nem o *alinhamento negociado* na busca de benefícios econômicos de Vargas,⁸ na década de 1950, trouxeram ao Brasil os dividendos que se esperavam dos norte-americanos, tão necessários à industrialização do País.

Nesse contexto, Juscelino tentou acelerar o processo de industrialização com a substituição de importações e a ampliação do mercado interno, com o Plano de Metas, seu principal instrumento de política econômica, cuja questão-chave era atrair investimentos estrangeiros.⁹

O lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), em 1958, como um ato de *afirmação continental e internacional*,¹⁰ marcou também uma inovação na conduta externa do Brasil, com a *conjunção da ação multilateral e das relações bilaterais*¹¹ e o conseqüente direcionamento da diplomacia como instrumento para o desenvolvimento e maior autonomia do País.

Já em setembro de 1957, na XII Sessão Ordinária da AGNU, o Embaixador Oswaldo Aranha exortou o pan-americanismo ao qual o Brasil se havia incorporado e cobrou da ONU *uma participação mais ativa no encaminhamento da solução dos problemas de desenvolvimento econômico*, salientando ser aquele um pensamento não só do Brasil, mas da América Latina.¹²

Verificam-se, portanto, atitudes do Governo brasileiro no sentido de obter uma maior inserção no campo político internacional como forma de atrair os investimentos necessários ao País. Assim, o esforço custoso de participar com um grande efetivo na UNEF I foi parte da estratégia brasileira na busca de maior atuação e autonomia no que se refere à política internacional, esforço este que se con-

⁶ FUNAG, *A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-95*. Brasília. DF. 1995. p.104.

⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto, *A Diplomacia do Liberalismo Econômico*. ALBUQUERQUE, J.A.G. (Org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-90): Crescimento, Modernização e Política Externa*. São Paulo. Cultura/NUPRI/USP. 1996, p. 173-210 (183).

⁸ HIRST, Mônica, *A Política Externa do Segundo Governo Vargas*. ALBUQUERQUE, J.A.G. (Org.), *op. cit.*, p. 211-229 (229).

⁹ Previa grandes investimentos nas áreas de infra-estrutura, bens intermediários e bens de capital. Eram 31 metas em seis grandes grupos: energia, transporte, alimentação, indústria de base, educação e a construção de Brasília.

¹⁰ MELLO e SILVA, Alexandra de, *Desenvolvimento e Multilateralismo: Estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK*. Contexto Internacional IRI/PUC, Rio de Janeiro, volume 14, nº 2, julho/dezembro de 1992. p. 209-239 (230).

¹¹ LOHBAUER, Christian, *Os Desafios para a Inserção Internacional do Brasil: Passado, Presente e Futuro. Cadernos Adenauer nº 2 - O Brasil no Cenário Internacional*. São Paulo. SP. Fundação Konrad Adenauer, 2000.

¹² FUNAG, *op cit.*, p. 111.

cretizaria um ano após, com o lançamento da OPA.¹³

O PERÍODO DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (PEI)

Com a assunção de Jânio Quadros, a política externa tomou um novo rumo, colocando o País numa posição de *quase-neutralismo* ou *neutralismo temperado*.¹⁴ O presidente destacou que, *não sendo membro de bloco algum, nem mesmo do neutralista, preservamos nossa liberdade absoluta de tomar as nossas próprias decisões em casos específicos e à luz de sugestões pacíficas...*¹⁵

O caráter multilateral se expandiu, diversificando os contatos comerciais e diplomáticos, não interessando ideologias, de modo a conseguir maior liberdade de ação no sistema bipolar, aumentando assim seu poder de barganha em relação aos EUA, com o objetivo maior de garantir recursos ao desenvolvimento.

João Goulart manteve a mesma linha da PEI com algumas alterações, ditadas mais pela crise interna de seu governo que por grandes alterações no plano externo.

Assim, a diplomacia brasileira no período foi contra a expulsão de Cuba da

OEA, defendendo uma solução de coexistência com aquele país; reativou relações diplomáticas e comerciais com Estados do bloco socialista, com missões comerciais aos países do Leste Europeu, URSS e China; aproximou-se da Europa Ocidental e da América Latina, advogou a proposta da CEPAL por reformas das relações econômicas internacionais e não aceitou participar do Movimento dos Países Não-Alinhados.

Essa independência diplomática facilitou o discurso brasileiro em torno de temas bem definidos na busca de *formas positivas de viabilização da proposta de uma frente única dos países subdesenvolvidos*.¹⁶

O chanceler Araújo Castro, na XVIII AGNU em 1963, defendeu uma *luta continuada em torno de três temas fundamentais: Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização*.¹⁷ Segundo Cervo, *essas idéias lançariam profundas raízes no pensamento e na prática política da diplomacia brasileira, consolidando seu traço não confrontacionista e orientando-a para uma estratégia de cooperação internacional com os países avançados e de solidariedade com a frente dos povos atrasados*.¹⁸

¹³ O Brasil, anteriormente, havia deixado de participar de missões de paz por falta de recursos financeiros. Em 1949, o Ministério da Guerra comunicou que não poderia mais ceder militares para a UNSCOB. No mesmo ano o Brasil foi consultado sobre a possibilidade de cessão de militares para a UNMOGIP, o que foi recusado pelo mesmo motivo. (FONTOURA, Paulo R. C. Tarrisse da, *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília. DF. FUNAG, 1999. p. 199.)

¹⁴ VIZENTINI, Paulo, *Relações Internacionais e Desenvolvimento*. São Paulo. SP. Vozes, 1995, c.5, p. 177-230 (194).

¹⁵ QUADROS, Jânio, *A Nova Política Externa Brasileira*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro. RJ, v. 4(16). Dezembro de 1961, p. 150-156.

¹⁶ CRUZ, José Humberto de Brito, *Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira, no Período da Política Externa Independente (1961-64)*. DANESE, Sergio França (Org.), *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-86)*. Cadernos do IPRI, nº 2, Brasília. DF. FUNAG, 1989, p. 73.

¹⁷ FUNAG, *op. cit.*, p. 164.

¹⁸ CERVO, Amado Luiz, *Eixos Conceituais da Política Exterior do Brasil*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, DF, nº especial, v. 41, 1998, p. 66-84.

Coerente com a tentativa de projeção no cenário internacional, o Brasil manteve suas tropas operando no Oriente Médio,¹⁹ enviou militares da Força Aérea ao Congo²⁰ e enviou observadores militares para a recém-iniciada missão da ONU na Nova Guiné Ocidental. No período, o País participou de três das seis missões de paz em funcionamento.²¹

O GOVERNO CASTELLO BRANCO

A mudança de regime, em março de 1964, rompeu com o modelo da PEI. A vitória do movimento militar sobre o comunismo levou a política externa a um alinhamento *automático* com os EUA, líder do bloco democrático ocidental, à imposição de *fronteiras ideológicas*²² com o conseqüente recuo nas relações com os países do bloco socialista, e ao descarte da orientação neutralista.

Valorizou ainda a *teoria dos círculos concêntricos* que privilegiava o relacionamento com os países da Bacia do Prata, da América do Sul, do continente americano e do Ocidente, nesta ordem. Dessa

forma buscava a subliderança no continente e a *substituição da "soberania absoluta" por uma espécie de "soberania relativa"* alinhada aos EUA.²³

O alinhamento político aos EUA, o discurso anticomunista e a internacionalização da economia visavam a, por um lado, garantir a modernização das Forças Armadas e, por outro, obter investimentos produtivos que facilitassem o desenvolvimento.

Nesse contexto, em abril de 1965, o Governo brasileiro defendeu a ação dos norte-americanos na República Dominicana, *tentando contar pontos junto aos EUA em detrimento dos outros países contrários à intervenção, a fim de conseguir capitais externos para o projeto de desenvolvimento.*²⁴

Com a atuação da OEA e a criação da Força Interamericana de Paz (FIP), o Brasil firmou seu apoio aos EUA ao enviar uma força de 1.450 homens, que se juntou às tropas norte-americanas, de Honduras, Costa Rica, Nicarágua e Paraguai.²⁵

O Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana (FAIBRAS) per-

¹⁹ O Brasil foi o único país sul-americano a permanecer durante toda a UNEF I. A Colômbia que enviou tropas no início da missão se retirou em 28 de outubro de 1958, o que provocou um aumento de efetivo dos países que permaneceram. O Brasil, que tinha um efetivo anterior de 545 militares, em 1957, passou a contribuir com 630 militares.

²⁰ Em julho de 1960 a ONU estabeleceu a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) para observar a retirada das tropas belgas e garantir a integridade territorial e a independência política do novo país.

²¹ A Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné ocidental (UNSF), criada em 1962, e a Missão de Observação das Nações Unidas no Yemem (UNYOM), em julho de 1963, somaram-se à UNEF I, ONUC, UNMOGIP e UNTSO, em andamento.

²² Logo em maio de 1964 rompeu relações diplomáticas com Cuba e passou a manter um afastamento político da URSS e seus satélites, apesar de manter as relações comerciais.

²³ SOUZA, Rodrigo do Amaral, *Da Política Externa Independente à Política Externa Interdependente: o Governo de Castello Branco*. DARESE (Org.), op. cit., p. 93.

²⁴ MARTINS, Celso Luiz Sampaio, *Da Dependência à Prosperidade: a Política Externa Brasileira de 67 a 69*. Dissertação de Mestrado. IRI/PUC. Rio de Janeiro. RJ, 1995, p. 29.

²⁵ Mais de dois terços dos países-membros da OEA aprovaram a Resolução da X Reunião de Consultas, mas só esses países mandaram tropas. O Decreto Legislativo nº 38, de 20 de maio de 1965, autorizou o envio do contingente brasileiro e o Comando da FIP foi destinado a um oficial-general brasileiro.

maneceu na América Central até setembro de 1966. Com o revezamento realizado, participaram do empreendimento três mil militares do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha.²⁶

Como destacou Cozendey, a participação na FIP constituiu *uma aplicação direta dos princípios da Política Externa da Revolução (PER)*, que se proclamava realista, visualizava a transferência da Guerra Fria para a periferia com o conseqüente perigo da expansão do comunismo, contra o qual o Brasil deveria lutar.²⁷ Estava também coerente com a diretriz traçada pelo presidente, para quem a política externa não podia ignorar que havíamos feito *uma opção básica que se traduz na fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental*.²⁸

Logo, a participação, sob aquela visão, colocava o Brasil como principal parceiro político dos EUA no continente, fortalecia a OEA e seus mecanismos de segurança coletiva e legitimava a tomada do poder no ano anterior, vista como uma vitória sobre o comunismo. Além disso, tentava colocar o País numa posição de liderança na América Latina, na concepção geopolítica do General Golbery, con-

cepção esta vista como expansionista por nossos vizinhos sul-americanos.

O Brasil se fez presente também nas missões de paz estabelecidas pela ONU: na UNIPOM, na fronteira Índia-Paquistão, com dez observadores militares; na UNFICYP, em Chipre, onde o Embaixador Carlos Bernardes atuou como representante especial do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), entre setembro de 1964 e janeiro de 1967, e na DOMREP, na República Dominicana, com observadores militares.²⁹

Mas, apesar dos esforços do Governo e da diplomacia brasileira, os resultados da PER não foram satisfatórios. Os investimentos externos ficaram aquém dos esperados e persistiram as dificuldades de penetração do País nos demais mercados, principalmente dos norte-americanos, gerando críticas ao protecionismo praticado pelos países industrializados. Surgiram também divergências com os EUA em relação ao Acordo para Comércio de Têxteis negociados no GATT e à recusa do Brasil em aderir ao Tratado de Não Proliferação (TNP). Além disso, o processo de distensão nas relações entre os EUA e a URSS diminuiu a rigidez da bipolaridade,

²⁶ Após o retorno dos contingentes, os EUA ainda mantiveram um efetivo em torno de 12 mil homens na República Dominicana.

²⁷ COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho, *A Política Externa da Revolução e a Crise Dominicana de 1965*. DARESE (Org.) *op. cit.*, p. 101-116 (106).

²⁸ Do discurso proferido pelo Presidente Castello Branco no Instituto Rio Branco em 31 de julho de 1964. Citado em MEIRA MATTOS, Carlos de, *Castello Branco e a Revolução: Depoimento de Seus Contemporâneos*. Rio de Janeiro, RJ. BIBLIX. 1994, p. 194.

²⁹ A UNIPOM (Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão) foi criada pela Resolução nº 211, de 1965, do CSNU para supervisionar, cessar-fogo na região da Cachemira, tendo, se encerrado em março de 1966. A UNFICYP (Força de Manutenção das Paz das Nações Unidas em Chipre) foi estabelecida pela Resolução nº 186, de 1964 do CSNU e permanece em atividade até hoje. A DOMREP (Missão do Representante do Secretário-Geral da ONU na República Dominicana) foi criada pela Resolução nº 203, de 1965, do CSNU para observar o cessar-fogo naquele país e atuou paralelamente com a FIP da OEA até outubro de 1966. Faziam parte, além do representante do SGNU, três observadores do Brasil, Canadá e Equador.

fazendo com que o alinhamento automático perdesse seu poder de barganha. Assim, a conjuntura apresentada determinou a necessidade de uma redefinição da política externa do País.

DA "DIPLOMACIA DA PROSPERIDADE" AO GOVERNO FIGUEIREDO

Quando Costa e Silva assumiu, além do clima de distensão entre as superpotências, a Europa e o Japão encontravam-se em ascensão e intensificava-se a transnacionalização das economias nacionais. Com a revisão da diplomacia brasileira, grande parte da preocupação ideológica e geopolítica foi substituída pela questão do desenvolvimento da economia. A busca da tecnologia necessária a acelerar o desenvolvimento ganhou destaque e, com ela, a sustentação do direito de desenvolver a área nuclear. O País aprofundou também as *críticas à estrutura política e econômica do sistema internacional*.³⁰

O governo Médici tentou fazer do Brasil uma potência, com o milagre econômico. A estratégia passava pela avaliação racional de custos e benefícios, visando a projetar e conduzir o poder do País rumo a essa condição. A auto-intitulada *diplomacia do interesse nacional*, do Chanceler Mário Gibson Barbosa, rejeitava o terceiro-mundismo e, diferente do

governo anterior, não procurava mais lutar contra os países desenvolvidos, por meio de uma aliança com os subdesenvolvidos. A interdependência com os EUA também foi atacada, vista por Médici como sendo *uma ideologia dos governos desenvolvidos, que visava a enfraquecer o conceito e a prática da soberania nacional*.³¹

A postura quanto ao sistema internacional permaneceu realista, mas com enfoque diferente. O sistema não mudaria e não se fazia necessário mudar, com exceção da posição do Brasil no sistema. Assim, a política se apresentou de forma mais agressiva, procurando projetar seu poder sobre a América Latina e a África. O País defendeu a questão das duzentas milhas de mar territorial, da igualdade de soberania entre as nações, pela solução pacífica de conflitos e não intervenção, lutou contra o TNP e contra a questão do controle demográfico.

Veio o governo Geisel, para quem a *política externa tinha de ser realista e, tanto quanto possível, independente*.³² O *pragmatismo responsável*, cuja noção foi apresentada já na primeira reunião ministerial de seu governo, em 19 de março de 1974, tinha como principal objetivo diplomático, a exemplo da PEI, da ampliação da autonomia internacional.³³ A direção que seria tomada estava bem explícita no discurso do então Ministro das Relações Exteriores: *Não pode haver*

³⁰ MARTINS, Celso Luiz Sampaio, *op. cit.*, p. 40.

³¹ FERREIRA, Luiz Flávio Lima, *A Política Externa Latino-Americana do Governo Geisel*. Dissertação de Mestrado. IRI/PUC. Rio de Janeiro. RJ. 1993, p. 39.

³² D'ARAÚJO, Maria Celine e CASTRO, Celso, *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro, RJ. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 336.

³³ FONSECA Jr, Gelson, *Mundos diversos, Argumentos afins: Notas sobre Aspectos Doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável*. ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.), *op. cit.*, p. 305.

*alinhamentos automáticos, porque o objeto da ação diplomática não são os países, mas as situações. O que devemos buscar em cada momento é explorar as faixas de coincidência que temos com cada um dos países, procurando ao mesmo tempo reduzir as áreas de divergência ou de confrontação. Essa atitude pragmática é a essência mesma da atividade diplomática.*³⁴

O Governo continuou o discurso contrário à política das superpotências que excluía a quase totalidade dos países do processo decisório internacional, assim como endureceu as críticas à economia internacional, aos efeitos da crise do petróleo de 1973 e ao agravamento do desequilíbrio norte-sul.

Na busca do desenvolvimento socioeconômico, *um direito dos povos e um direito de que estes não estão dispostos a abrir mão*,³⁵ buscou diversificar as relações bilaterais. Aumentou as relações comerciais com a Europa e a Ásia, principalmente o Japão, reatou com a República Popular da China, aproximou-se dos africanos comercial e politicamente, com o reconhecimento do governo marxista angolano do MPLA e intensificou as relações com os árabes.³⁶

O País viveu, no período, uma difícil história de negociações e pressões dos EUA. A orientação de Geisel foi a de não ser subserviente e tratar os assuntos de igual para igual com aquela potência.³⁷ As relações entre os dois países *constituíram um dos fatores que tiveram influência sobre a "opção européia"* por parte do Brasil que redundou em grandes projetos e teve, como marco, o Acordo Nuclear com a Alemanha.³⁸

Além de garantir acesso à tecnologia, desfazendo a dependência dos EUA na área nuclear que era, segundo o presidente, *inadmissível para nossa soberania*,³⁹ o Acordo, no campo externo, *representou um ato de afirmação do poder nacional*, possibilitando maior espaço de manobra ao País. No campo interno, possibilitou a Geisel *unificar os segmentos da burocracia que se mostravam mais resistentes às liberalizações do processo de abertura*, legitimando o próprio regime.⁴⁰

Além disso, em face das crescentes pressões americanas contrárias ao Acordo Nuclear e da exigência do Congresso norte-americano, condicionando a abertura de uma linha de crédito a um relatório sobre violação de direitos humanos no Bra-

³⁴ SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. Conferência na Escola Superior de Guerra. 27 de abril de 1974. Vale salientar que, como colocou SOUTO MAIOR, não haveria mudanças na percepção dos interesses nacionais mas sim uma mudança tática para melhor defender esses interesses. (SOUTO MAIOR, Luiz Augusto, *O Pragmatismo Responsável*. ALBUQUERQUE, J. A G. (Org.), *op. cit.*, p. 341.)

³⁵ Discurso do Ministro Azeredo da Silveira na XXXI Sessão Ordinária da AGNU, 1976. FUNAG, *op. cit.* p. 328.

³⁶ A política externa do País teve de mudar suas posições em relação à África do Sul, participando do boicote àquele país por causa do *apartheid*, ao apoio político ao colonialismo de Portugal e em relação à questão palestina, tendo votado na ONU condenando o sionismo como forma de racismo.

³⁷ D'ARAÚJO, Maria Celina, CASTRO, Celso, *op. cit.*, p. 336.

³⁸ SARAIVA, Miriam Gomes, *A Opção Européia e o Projeto de Brasil Potência Emergente*. Contexto Internacional. IRI/PUC, nº 11. Janeiro/junho de 1990. Rio de Janeiro, p. 95-117 (100).

³⁹ D'ARAÚJO, Maria Celina, *op. cit.*, p. 339.

⁴⁰ SARAIVA, Miriam Gomes, *op. cit.*, p. 107.

sil, Geisel rompeu o Acordo Militar Brasil-EUA, vigente desde 1952.⁴¹

Com relação à América Latina, o Brasil procurou integrar-se em bases mais consistentes, seja pelo Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), seja na aproximação comercial com os países supridores de petróleo. Porém tivemos, com a Argentina, um problema sobre o aproveitamento hídrico do Rio Paraná, só resolvido no governo posterior, com a assinatura do Acordo Tripartite em 1979.⁴²

O direcionamento da política externa foi prejudicado no governo Figueiredo por conta da dívida externa acumulada nos governos anteriores, da crise do petróleo e a conseqüente recessão mundial e do aumento das taxas de juros internacionais.

Esses problemas fizeram com que se decretasse o fim do crescimento e levaram a política externa praticamente a tratar de problemas econômicos. O Governo passou a administrar a situação econômica do País e a finalizar a transição democrática. No entanto, cabe ressaltar o entendimento com a Argentina no caso das usinas de Itaipu e Corpus, no Rio Paraná, e o início da exploração brasileira na Antártica, a partir de janeiro de 1983.

Nesse quadro desfavorável, assumiu o Presidente Sarney. A situação precária da economia nacional e mundial que levou à *década perdida* tirou a autonomia

que o País tinha adquirido e limitou novamente a sua inserção no sistema internacional. Somando-se as mudanças ocorridas e que culminaram com a queda do socialismo e da bipolaridade, o Governo procurou a alternativa da regionalização para fazer face à indefinição da nova ordem que se instalara.

Verifica-se, portanto, que, apesar das variações entre cada governo, fruto da própria variação das conjunturas nacionais e internacionais, a política externa no período buscou sempre o desenvolvimento e uma maior inserção do País no sistema mundial.

Nessa busca, seria sensato presumir que o País teria uma maior participação nos empreendimentos dos organismos internacionais, até como forma de projeção de poder. Por outro lado, o Brasil adotou, a partir do governo Médici, um perfil discreto em relação às Nações Unidas. Segundo Seixas Corrêa, essa posição *refletia o zelo com que o País se protegia atrás do escudo conceitual da soberania e da não-ingerência para circundar temas como os direitos humanos, meio ambiente e energia nuclear*.⁴³ Assim, enquanto a busca de maior inserção no sistema internacional levava a uma maior participação nos empreendimentos da ONU, a visão do Itamaraty de um distanciamento do CSNU indicava o caminho contrário.

⁴¹ BRIGAGÃO, Clóvis, *Cancelamento do Acordo*. Revista Brasileira de Política Internacional. Rio de Janeiro. RJ. FGV. Ano XXI, nº 81/84. 1978, p. 103-108 (103).

⁴² O Tratado da Bacia do Prata de 1969, o TCA de 1978 e a Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul, estabelecida pela ONU por iniciativa do Brasil, em outubro de 1986, constituem importantes instrumentos jurídicos internacionais para a cooperação do Brasil com seus vizinhos na América do Sul. Como diz a PDN, *conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País, viabilizando concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais*. (Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996, p. 6.)

⁴³ SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe, *A Política Externa de José Sarney*. ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). *op. cit.*, p. 363.

*alinhamentos automáticos, porque o objeto da ação diplomática não são os países, mas as situações. O que devemos buscar em cada momento é explorar as faixas de coincidência que temos com cada um dos países, procurando ao mesmo tempo reduzir as áreas de divergência ou de confrontação. Essa atitude pragmática é a essência mesma da atividade diplomática.*³⁴

O Governo continuou o discurso contrário à política das superpotências que excluía a quase totalidade dos países do processo decisório internacional, assim como endureceu as críticas à economia internacional, aos efeitos da crise do petróleo de 1973 e ao agravamento do desequilíbrio norte-sul.

Na busca do desenvolvimento socioeconômico, *um direito dos povos e um direito de que estes não estão dispostos a abrir mão*,³⁵ buscou diversificar as relações bilaterais. Aumentou as relações comerciais com a Europa e a Ásia, principalmente o Japão, reatou com a República Popular da China, aproximou-se dos africanos comercial e politicamente, com o reconhecimento do governo marxista angolano do MPLA e intensificou as relações com os árabes.³⁶

O País viveu, no período, uma difícil história de negociações e pressões dos EUA. A orientação de Geisel foi a de não ser subserviente e tratar os assuntos de igual para igual com aquela potência.³⁷ As relações entre os dois países *constituíram um dos fatores que tiveram influência sobre a "opção européia"* por parte do Brasil que redundou em grandes projetos e teve, como marco, o Acordo Nuclear com a Alemanha.³⁸

Além de garantir acesso à tecnologia, desfazendo a dependência dos EUA na área nuclear que era, segundo o presidente, *inadmissível para nossa soberania*,³⁹ o Acordo, no campo externo, *representou um ato de afirmação do poder nacional*, possibilitando maior espaço de manobra ao País. No campo interno, possibilitou a Geisel *unificar os segmentos da burocracia que se mostravam mais resistentes às liberalizações do processo de abertura*, legitimando o próprio regime.⁴⁰

Além disso, em face das crescentes pressões americanas contrárias ao Acordo Nuclear e da exigência do Congresso norte-americano, condicionando a abertura de uma linha de crédito a um relatório sobre violação de direitos humanos no Bra-

³⁴ SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. Conferência na Escola Superior de Guerra. 27 de abril de 1974. Vale salientar que, como colocou SOUTO MAIOR, não haveria mudanças na percepção dos interesses nacionais mas sim uma mudança tática para melhor defender esses interesses. (SOUTO MAIOR, Luiz Augusto, *O Pragmatismo Responsável*. ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.), *op. cit.*, p. 341.)

³⁵ Discurso do Ministro Azeredo da Silveira na XXXI Sessão Ordinária da AGNU, 1976. FUNAG, *op. cit.* p. 328.

³⁶ A política externa do País teve de mudar suas posições em relação à África do Sul, participando do boicote àquele país por causa do *apartheid*, ao apoio político ao colonialismo de Portugal e em relação à questão palestina, tendo votado na ONU condenando o sionismo como forma de racismo.

³⁷ D'ARAÚJO, Maria Celina, CASTRO, Celso, *op. cit.*, p. 336.

³⁸ SARAIVA, Miriam Gomes, *A Opção Européia e o Projeto de Brasil Potência Emergente*. Contexto Internacional. IRI/PUC, nº 11. Janeiro/junho de 1990. Rio de Janeiro, p. 95-117 (100).

³⁹ D'ARAÚJO, Maria Celina, *op. cit.*, p. 339.

⁴⁰ SARAIVA, Miriam Gomes, *op. cit.*, p. 107.

sil, Geisel rompeu o Acordo Militar Brasil-EUA, vigente desde 1952.⁴¹

Com relação à América Latina, o Brasil procurou integrar-se em bases mais consistentes, seja pelo Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), seja na aproximação comercial com os países supridores de petróleo. Porém tivemos, com a Argentina, um problema sobre o aproveitamento hídrico do Rio Paraná, só resolvido no governo posterior, com a assinatura do Acordo Tripartite em 1979.⁴²

O direcionamento da política externa foi prejudicado no governo Figueiredo por conta da dívida externa acumulada nos governos anteriores, da crise do petróleo e a conseqüente recessão mundial e do aumento das taxas de juros internacionais.

Esses problemas fizeram com que se decretasse o fim do crescimento e levaram a política externa praticamente a tratar de problemas econômicos. O Governo passou a administrar a situação econômica do País e a finalizar a transição democrática. No entanto, cabe ressaltar o entendimento com a Argentina no caso das usinas de Itaipu e Corpus, no Rio Paraná, e o início da exploração brasileira na Antártica, a partir de janeiro de 1983.

Nesse quadro desfavorável, assumiu o Presidente Sarney. A situação precária da economia nacional e mundial que levou à *década perdida* tirou a autonomia

que o País tinha adquirido e limitou novamente a sua inserção no sistema internacional. Somando-se as mudanças ocorridas e que culminaram com a queda do socialismo e da bipolaridade, o Governo procurou a alternativa da regionalização para fazer face à indefinição da nova ordem que se instalara.

Verifica-se, portanto, que, apesar das variações entre cada governo, fruto da própria variação das conjunturas nacionais e internacionais, a política externa no período buscou sempre o desenvolvimento e uma maior inserção do País no sistema mundial.

Nessa busca, seria sensato presumir que o País teria uma maior participação nos empreendimentos dos organismos internacionais, até como forma de projeção de poder. Por outro lado, o Brasil adotou, a partir do governo Médici, um perfil discreto em relação às Nações Unidas. Segundo Seixas Corrêa, essa posição *refletia o zelo com que o País se protegia atrás do escudo conceitual da soberania e da não-ingerência para circundar temas como os direitos humanos, meio ambiente e energia nuclear.*⁴³ Assim, enquanto a busca de maior inserção no sistema internacional levava a uma maior participação nos empreendimentos da ONU, a visão do Itamaraty de um distanciamento do CSNU indicava o caminho contrário.

⁴¹ BRIGAGÃO, Clóvis, *Cancelamento do Acordo. Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro. RJ. FGV. Ano XXI, nº 81/84. 1978, p. 103-108 (103).

⁴² O Tratado da Bacia do Prata de 1969, o TCA de 1978 e a Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul, estabelecida pela ONU por iniciativa do Brasil, em outubro de 1986, constituem importantes instrumentos jurídicos internacionais para a cooperação do Brasil com seus vizinhos na América do Sul. Como diz a PDN, *conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País, viabilizando concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais*. (Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996, p. 6.)

⁴³ SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe, *A Política Externa de José Sarney*. ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.), *op. cit.*, p. 363.

Entre 1967 e 1988, a ONU implementou apenas três missões: a Segunda Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF II), em outubro de 1973, a Força de Observação das Nações Unidas de Separação (UNDOF), em julho de 1974, e a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), em março de 1978.⁴⁴

Logicamente não houve uma diminuição dos conflitos no mundo, mas a estrutura da ONU impediu uma atuação mais ativa da organização. A discussão em torno dos critérios para se definir o que seria ruptura da paz levou o CSNU a admitir essa ruptura em apenas três ocasiões, entre 1945 e 1988: na Guerra da Coreia, em 1950, na Guerra das Malvinas, em 1982, e na Guerra Irã-Iraque, em 1987.⁴⁵

A questão do poder de veto, que tinha por objetivo de assegurar que nenhuma ação coletiva pudesse ser tomada sem a conivência dos cinco membros permanentes do CSNU, também imobilizou a Organização. O veto foi invocado 242 vezes durante o período de 1946 a 1986, inviabilizando as iniciativas pelo emprego de forças de paz.⁴⁶

Dessa forma, a pequena atuação da ONU em relação às operações de paz, no período, permitiu que não se fizesse necessária uma decisão mais firme sobre o tema por parte do Governo brasileiro,

prevalecendo a idéia de distanciamento do Itamaraty.

O GOVERNO SARNEY

Em 1988, o País vivia os debates da Assembléia Constituinte, que promulgaria a nova Constituição em 5 de outubro daquele ano. Já no campo econômico, acabava de sair do malogro dos planos econômicos e experimentava as consequências da moratória decretada em fevereiro de 1987.

Externamente, estava em andamento a mudança da política soviética com a *Glasnot* e a *Perestroika* e suas consequências para o sistema internacional, entre as quais a mudança na agenda dos países desenvolvidos com o redirecionamento da disputa ideológica para a disputa econômica, acarretando uma perda de impulso diplomático dos demais.

A aceleração da tendência de formação de megabloques econômico-comerciais, os problemas comuns como inflação, dívida externa, altas taxas de juros, perda de competitividade no mercado internacional, atraso tecnológico do parque industrial e a necessidade da busca de parcerias multilaterais e bilaterais levaram o Brasil e a Argentina a um entendimento que resultaria na Ata de Integração Brasileiro-Argentina, estabelecen-

⁴⁴ As três missões disseram respeito ao conflito árabe-israelense. A UNEF II deveria monitorar o cessar-fogo entre as forças egípcias e israelenses no Sinai, a UNDOF observou o cessar-fogo entre Israel e Síria e a UNIFIL deveria supervisionar a retirada das tropas israelenses do sul do Líbano. Com exceção da UNEF II, que se encerrou em julho de 1979, as demais permanecem em atividade até hoje.

⁴⁵ O CSNU viria a atestar a ruptura da paz novamente em 1990 com a invasão do Kuwait pelo Iraque. FONTOURA, Paulo R. C. Tarrisse da, *op. cit.*, p. 55.

⁴⁶ O uso do veto, no período de 46 a 86, foi assim aplicado pelos membros permanentes do CSNU: URSS (121), EUA (57), Reino Unido (26), China (22) e França (16), perfazendo um total de 242 casos em quarenta anos. Boutros Ghali assinalou, em 1993, num artigo publicado na revista *The World Today*, que foram 279 vetos durante a Guerra Fria. Citado em FONTOURA, Paulo R. C. Tarrisse da, *op. cit.*, p. 55.

do o Programa de Integração e Cooperação Econômica, embrião do Mercosul.

Se, por um lado, a redemocratização do País, a nova postura assumida em relação aos direitos humanos,⁴⁷ o reatamento com Cuba em junho de 1986, a participação no Grupo de Apoio a Contadora e do Grupo do Rio facilitaram a ação da diplomacia no âmbito da América Latina,⁴⁸ a moratória e os diversos pontos de discórdia nas agendas provocaram relações conflitivas entre o Brasil e os EUA. Da mesma forma foi dificultado o diálogo com os europeus e japoneses.

A chamada *diplomacia de resultados* do Chanceler Setúbal, ou *nacional desenvolvimentista* de Abreu Sodré, buscou diversificar parcerias aproximando-se da Rússia e da China e recuperar a credibilidade no plano multilateral. Assim, fazia-se necessária uma maior participação nos organismos internacionais. Já em 1988, o País voltaria ao CSNU, após vinte anos afastado, e passou a atuar na ONU pela declaração da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.⁴⁹

Essa necessidade de maior atuação coincidiu com mudanças na atuação da

própria ONU. As mudanças que se processavam no Leste Europeu, cuja vertente principal foi a aproximação dos governos dos EUA e da URSS, se por um lado prenunciavam o fim da guerra ideológica, possibilitaram o surgimento de conflitos regionais movidos por problemas étnicos, religiosos ou nacionalistas, que, pelos sistemáticos desrespeitos aos direitos humanos, colocaram esse tema como prioritário na discussão internacional.

Esses fatores fizeram com que o CSNU tivesse maior capacidade de manobra e pudesse decidir com mais liberdade, principalmente em questões internas dos países, tornando-se mais flexíveis os critérios para a definição das ameaças à paz e à segurança. Assim, desfez boa parte das dificuldades que *engessaram* o CSNU durante a Guerra Fria, e a Organização pôde tornar-se mais atuante na questão da manutenção da paz.⁵⁰

Em 1988, a ONU estabeleceu o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas Irã-Iraque (UNIIMOG) e a Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão (UNGOMAP). Em dezembro, foi aprovada a criação da

⁴⁷ Em 1985, o Brasil aderiu aos três tratados gerais de proteção dos direitos humanos (a Convenção Americana e os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas), além da Convenção contra a Tortura, também da ONU (ratificada em 1989), e da Convenção para Eliminação da Discriminação contra a Mulher (ratificada em 1984).

⁴⁸ O Grupo de Apoio a Contadora, formado pelo Brasil, Peru, Argentina e Uruguai, deveria apoiar os esforços do grupo formado pelo México, Venezuela, Colômbia e Panamá para a solução dos problemas na América Central. O Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política (Grupo do Rio), criado em 1986 por Brasil, Argentina, México, Colômbia, Peru, Panamá, Venezuela e Uruguai, é importante pois constituiu-se num foro de discussão diplomática sem a ingerência de uma grande potência, tendo-se transformado em interlocutor político da América Latina.

⁴⁹ Aprovada pela Resolução 41/11 da AGNU, refletiu uma notável capacidade do Itamaraty em elaborar um texto que fosse aceitável pelos demais Estados-membros. Apesar de seu valor apenas declaratório, constituiu-se em importante instrumento para a preservação da paz e da segurança na região.

⁵⁰ No período entre 1991 e 1995, quando se consolidou um novo padrão de funcionamento dentro do Conselho, o veto foi utilizado apenas três vezes, nas situações sobre Chipre (pela Federação Russa), Bósnia (pela Federação Russa) e Oriente Médio (pelos Estados Unidos). Citado em FUJITA, Edmundo Sussumu, *O Brasil e o Conselho de Segurança. Década de Transição 1985-95*. Capturado no sítio <http://www.relnet.com.br/pgn/parcerias/1995/1428.pdf> em 10 de agosto de 2000, p. 1.

Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I (UNAVEM I), que seria estabelecida em janeiro do ano seguinte.⁵¹

Em 1989, a ONU estabeleceu o Grupo de Assistência de Transição das Nações Unidas (UNTAG) na Namíbia e o Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA).⁵²

O Brasil se fez presente em duas das cinco missões iniciadas no período. Participou da UNAVEM I, com observadores militares e uma equipe médica do Exército, num total de 16 militares, e da ONUCA, com 34 observadores militares.

O GOVERNO COLLOR

Fernando Collor assumiu seu governo em 1990 com a pretensão de mudar o perfil internacional do País, devendo para isso alcançar três metas: *atualizar a agenda internacional do País de acordo com as novas questões e o novo momentum internacional; construir uma agenda positiva com os Estados*

*Unidos e descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil.*⁵³

O Brasil organizou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), assinou o Tratado de Assunção que criou o MERCOSUL, assinou a Declaração Conjunta de Proscrição de Armas Químicas e Biológicas com a Argentina e o Chile, criou com a Argentina a agência para contabilidade e controle de materiais nucleares (ABACC) e estabeleceu o Acordo Quatripartite entre os dois países, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

No período do governo Collor o Brasil se fez presente em três das sete missões de paz estabelecidas pela ONU.

O País participou da Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL), Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II) e Força de Proteção da Nações Unidas na ex-Iugoslávia (UNPROFOR).⁵⁴

O Brasil não participou das demais missões estabelecidas no período: Missão de

⁵¹ A UNIIMOG visava a monitorar o cessar-fogo e à retirada de forças do Irã e do Iraque da fronteira. A UNGOMAP deveria assegurar a implementação dos Acordos de Genebra sobre a solução da situação no Afeganistão. A UNAVEM I tinha por missão observar a retirada de tropas cubanas do território angolano.

⁵² A UNTAG deveria assegurar a independência à Namíbia e supervisionar as eleições. A ONUCA visava trazer a paz para a região com a verificação do cumprimento dos acordos firmados pelos países, de por fim à ajuda às forças irregulares e movimentos de insurreição na região e de não permitir que seu território fosse utilizado para ataques a outros Estados. Com a Declaração de San Isidro de Coronado, na Costa Rica, em 12 de dezembro de 1989, foi solicitada pelos presidentes a ampliação do mandato da ONUCA, incluindo a desmobilização das forças irregulares da Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Honduras. O mandato foi prorrogado sucessivamente até o final da missão em 17 de janeiro de 1992, tendo permanecido uma missão de desminagem da OEA.

⁵³ HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. *A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, DF, ano 38, nº 1. 1995. p. 5-23 (6).

⁵⁴ A ONUSAL se desenvolveu entre julho de 1991 e abril de 1995 e tinha por missão a de verificar a implementação dos acordos entre o Governo de El Salvador e a guerrilha da Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN). O Brasil cedeu 63 militares, 16 policiais e 5 civis como observadores eleitorais. A UNAVEM II se desenvolveu entre maio de 1991 e fevereiro de 1995, verificando e executando as tarefas previstas no Acordo de Paz entre o Governo angolano e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). O Brasil participou com 77 militares, 39 policiais e 4 civis observadores eleitorais. A UNPROFOR foi criada para criar condições de paz e de segurança nas repúblicas da ex-Iugoslávia e funcionou de março de 1992 a dezembro de 1995, sendo que a partir de março de 1995 ficou restrita à Bósnia. O Brasil participou com 90 militares e 23 policiais.

Observação das Nações Unidas no Iraque-Kwait (UNIIKOM), criada em abril de 1991, após a Guerra do Golfo, para monitorar a zona desmilitarizada que foi estabelecida na fronteira entre os dois países; Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO), iniciada também em abril de 1991, para supervisionar e executar o referendo que decidiria pela sua independência ou incorporação ao Marrocos; Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja (UNAMIC), de outubro de 1991 a março de 1992, que monitorou o cessar-fogo até a instalação da autoridade transitória, e Operação das Nações Unidas na Somália I (UNOSOM I), que passou a monitorar o cessar-fogo na capital somali e a prestar segurança ao pessoal da ONU e aos comboios de ajuda humanitária.

No âmbito da OEA, participou da Missão de Observação no Suriname, estabelecida entre agosto e outubro de 1992, com observadores militares.

O GOVERNO ITAMAR FRANCO

O novo governo procurou *superar as seqüelas deixadas pelo trauma político* do governo Collor, buscando *uma porta de saída para a prolongada crise econômica do Brasil*,⁵⁵ mas teve de lidar com a diminuição da presença política e econômica do País na comunidade internacional.

Assumiu novamente a condição de país em desenvolvimento e tentou uma

atuação mais dinâmica nos foros internacionais, em particular nas Nações Unidas, onde propôs que a Agenda para o Desenvolvimento fosse somada à Agenda para a Paz. Iniciou campanha por um lugar permanente no CSNU como candidato natural da América Latina, dentro do debate que se encontrava em andamento pela reformulação dos órgãos daquela organização. Na OEA, insistiu na reintegração de Cuba e nos esforços por garantir uma solução pacífica para a crise no Haiti.⁵⁶

No campo da segurança internacional, em 1994 o Senado aprovou o Acordo Tripartite de Salvaguardas Nucleares e o Brasil ratificou o Tratado de Tlatelolco sobre proscricção de armas nucleares na América Latina e no Caribe.

Procurou ter acesso a tecnologias mais modernas, com acordos com a China e a Índia, e aumentou as relações comerciais com a Rússia. Com relação à África, houve uma maior aproximação da África do Sul e das ex-colônias portuguesas com a proposta de criação da Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa, além de uma participação mais ativa no processo de pacificação de Angola e Moçambique.

Dessa forma, o Brasil decidiu participar, com tropa armada, da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ),⁵⁷ o que não acontecia desde a intervenção na República Dominicana, em meados da década de 1960. Foi

⁵⁵ HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁶ O Brasil apoiou o embargo aprovado pelo CSNU e pela OEA contra o Governo haitiano, mas se absteve da intervenção militar naquele país.

⁵⁷ Estabelecida entre dezembro de 1992 e dezembro de 1994, com a participação de 19 países, para ajudar a implementar o Acordo Geral de Paz de Roma, celebrado entre o Governo moçambicano e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), que pôs fim a 14 anos de guerra civil.

enviada uma Companhia de Infantaria Pára-Quedista que, somada aos observadores militares e observadores eleitorais, totalizou um efetivo de trezentos brasileiros a serviço da ONU.

Durante o governo Itamar Franco, a ONU implementou também as seguintes operações: Operação das Nações Unidas na Somália II (UNOSOM II); Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC); Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda (ONOMUR); Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG); Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL); Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH); Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda (UNAMIR); Missão de Observação das Nações Unidas na África do Sul (UNOMSA); Grupo de Observação das Nações Unidas na faixa de Aouzou (UNASOG) e a Missão de Observação das Nações Unidas no Tadjiquistão (UNMOT).⁵⁸

Além da ONUMOZ o Brasil participou da UNOMUR, com observadores e

médicos militares, da UNOMIL, com observadores militares, e das UNTAC e UNOMSA, com peritos eleitorais.

A participação brasileira não se prendeu apenas às missões patrocinadas pela ONU. No âmbito da OEA, o País enviou militares para auxiliar na desminagem na Nicarágua, a partir de 1993, e em Honduras, a partir de outubro de 1994.

O GOVERNO

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Fernando Henrique assumiu a presidência com a bagagem de ex-Ministro das Relações Exteriores e da Fazenda. Seu pensamento sobre a diplomacia foi expresso pelo Ministro Lampreia, ao salientar que *a diplomacia defende e projeta no exterior os interesses nacionais da mesma forma que ela procura melhorar a inserção internacional do País*.⁵⁹

O ponto principal de sua política foi procurar a estabilização econômica e a garantia de bases para o crescimento sustentado, a qual, além da dimensão interna, estender-se-ia para o campo externo.

⁵⁸ A UNOSOM II se desenvolveu entre março de 1993 e março de 1995. A UNTAC consistia numa complexa operação com atividades de direitos humanos, atividades militares, eleitorais, de administração e de polícia, envolvendo em torno de vinte mil civis e militares e funcionou de março de 1992 a dezembro de 1995. A ONOMUR tinha por objetivo de controlar a fronteira de Ruanda com Uganda, em meio a conflitos étnico-tribais. Funcionou de junho de 1993 a setembro de 1994. A UNOMIG tem por missão supervisionar e executar as tarefas previstas no acordo estabelecido entre o governo do país e os separatistas da Abcásia, além de monitorar as tropas da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Continua em andamento e é composta por observadores militares de 23 países. A UNOMIL foi estabelecida entre setembro de 1993 e setembro de 1997 para monitorar e executar as tarefas previstas no Acordo de Paz de Cotonou, em coordenação com o ECOMOG. A UNMIH foi implementada entre setembro de 1993 e junho de 1996 com objetivo de supervisionar as eleições e ajudar a consolidar o regime democrático do país. A UNAMIR funcionou de outubro de 1993 a março de 1996. A UNOMSA foi uma missão civil estabelecida para monitorar as eleições na África do Sul em abril de 1994. A UNASOG foi estabelecida de maio a junho de 1994 para observar a retirada da administração e forças líbias do território que ficara de posse do Chade. A UNMOT foi estabelecida entre dezembro de 1994 e maio de 2000 para supervisionar e executar as tarefas previstas pelo acordo de cessar-fogo assinado pelas diversas facções em luta. Atuou em coordenação com a Comunidade de Estados Independentes (CEI) e a Organização para a Segurança e Cooperação da Europa (OSCE).

⁵⁹ LAMPREIA, Luiz Felipe, Palestra para os estagiários do CPEAEX, Rio de Janeiro, em 20 de maio de 1996.

A economia estabilizada e a democracia consolidada fariam do Brasil um país atrativo para investimentos externos e o projetaria no cenário internacional. Sem dúvida esses fatores deixaram o Itamaraty com maior desenvoltura para desempenhar seu papel.

O Governo auto-avaliou novamente o País como em desenvolvimento e esta seria a condicionante fundamental da política externa, que deveria ser universalista e não excludente, buscando parcerias com base nos interesses nacionais.

O Governo inaugurou o que chamou de *diplomacia presidencial*, onde o próprio presidente, em inúmeras viagens, aproveitava-se de encontros de cúpula e da mobilização decorrente da mídia e opinião pública para *promover uma atualização da presença externa brasileira no mundo*.⁶⁰

A integração latino-americana é o compromisso mais importante da política externa brasileira, até por determinação constitucional. A vontade política de uma maior relação com os vizinhos do subcontinente foi expressa de várias maneiras. A Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile como Zona de Paz, firmada em Ushuaia, em julho de 1998, assim como o Foro de Consulta e Concertação Política, criado na Cúpula do Rio de Janeiro, em dezembro de 1998, são tentativas de fortalecer os mecanismos de consulta e cooperação entre o Brasil e os membros do MERCOSUL. A maior participação da Argentina e da Venezuela nas importações brasileiras de petróleo são um bom exem-

plo da estratégia brasileira pela maior integração da América Latina. Esses países chegaram a ser, em 1997, o primeiro e o terceiro fornecedores do produto para o Brasil. A atuação do Governo brasileiro foi importante para a assinatura do acordo de paz entre o Peru e o Equador e para a resolução dos problemas políticos internos no Paraguai.

Neste ano (2000) deverá ocorrer a transição da Secretaria *Pro Tempore* para Secretaria Permanente do TCA. O passo seguinte será a transformação em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) com personalidade jurídica internacional.

Nas relações com os EUA procuraram resolver alguns contenciosos, como o TNP, ratificado em 1998, o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), ao qual o País aderiu em 1996, e questões relativas aos direitos humanos e ao meio ambiente. Quanto aos demais países, o Brasil tentou uma maior aproximação da China e da Índia, com o estabelecimento de parcerias estratégicas.⁶¹

Apesar da estabilização econômica, da democracia consolidada, da maneira como o Governo lidou com as crises, a globalização, a estagnação do desenvolvimento e a deterioração dos indicadores sociais e econômicos limitaram a ação diplomática do Brasil e reduziram sua margem de manobra, fazendo com que o País perdesse iniciativa em assuntos internacionais.

O Brasil tenta uma maior inserção por meio de foros de negociação, principalmente no âmbito dos organismos internacio-

⁶⁰ LAMPREIA, Luiz Felipe, *op. cit.*

⁶¹ O acordo de cooperação na área espacial com a China continua em desenvolvimento, tendo sido lançado o satélite de sensoriamento remoto CBERS-1. Com a Índia a parceria estratégica não evoluiu por conta da retração brasileira, devido aos testes nucleares realizados pelos indianos.

nais. Em discurso pronunciado em janeiro de 1999 pelo Chanceler Lampreia, dentre um extenso rol de metas fixadas para a atuação do Itamaraty no período 1999-2002, está a participação, *com o peso que nos corresponde, nas deliberações e atividades das Nações Unidas, entre elas as relativas à indispensável reforma da Organização, incluindo do Conselho de Segurança.*⁶²

Como na área econômica, as crises fizeram com que a diplomacia tivesse de se desdobrar para diminuir seus efeitos na confiabilidade internacional; tornou-se fundamental uma maior presença nos empreendimentos dos organismos internacionais como um dos caminhos para maior inserção no sistema internacional.

Assim, o Brasil participou ativamente das missões de paz instaladas durante o governo de Fernando Henrique. Continuou presente na ex-Iugoslávia e enviou observadores militares e policiais para a Missão das Nações Unidas para a Guatemala (MINUGUA).⁶³

Em fevereiro de 1995, foi criada a UNAVEM III, que deveria supervisionar e executar as tarefas previstas no Protocolo de Lusaca.⁶⁴ O Brasil, que já estava pre-

sente em Angola com observadores militares e policiais, enviou um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia, dois postos de saúde avançados e militares para compor o Estado-Maior da força militar da ONU.⁶⁵ Com o fim da UNAVEM III, a ONU estabeleceu a Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA), que continuou tendo a participação brasileira.⁶⁶

Também a partir de 1995, o Brasil passou a enviar dois militares para compor o batalhão argentino em operação na UNFICYP, em Chipre. Em contrapartida, os argentinos enviaram o mesmo número de militares para integrar o batalhão brasileiro em Angola.

Na Iugoslávia, com o acordo de paz de Dayton, em novembro de 1995, a ONU estabeleceu quatro missões independentes: a Missão das Nações Unidas na Bósnia Hercegovina (UNMIBH), a Administração Transitória da Eslavônia Oriental (UNTAES), a Missão de Observação das Nações Unidas na Península de Prevlaka (UNMOP) e a Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas (UNPREDEP). Com exceção da missão na Bósnia, o Brasil partici-

⁶² LAMPREIA, Luiz Felipe, *Política Externa Não Muda*. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. RJ, 3 de janeiro de 1999.

⁶³ Em maio de 1995 a UNPROFOR foi reestruturada. Foi criada a United Nations Peace Force (UNPF) que passou a controlar a UNPROFOR, com mandato restrito à Bósnia, a UNCRO, na Croácia, e a UNPREDEP, na Macedônia. O Brasil manteve observadores militares nas três missões componentes da UNPF e policiais na UNPROFOR e UNCRO. A MINUGUA foi estabelecida em 1994 e tinha por missão a de prover ligação entre o Governo guatemalteco e a guerrilha. Em 1995, transformou-se em missão de observação direcionada para os direitos humanos. Com a celebração do acordo de cessar-fogo em dezembro de 1996, passou a supervisionar a sua execução.

⁶⁴ Assinado em novembro de 1994 entre a UNITA e o Governo angolano, visava, entre outros, à reafirmação da aceitação pelo Governo e pela UNITA dos acordos de paz e resoluções do CSNU, a fazer o restabelecimento do cessar-fogo, ao desengajamento das tropas de ambos os lados, à desmilitarização das forças militares da UNITA, ao desarmamento de todos os civis, à formação de forças armadas unificadas e à incorporação de membros da UNITA na Polícia Nacional Angolana.

⁶⁵ O contingente brasileiro permaneceu em Angola de agosto de 1995 a julho de 1997. Com os revezamentos realizados, chegou-se a um total 4.174 militares e 48 policiais que participaram da missão.

⁶⁶ Entre julho de 1997 e fevereiro de 1999, o Brasil contribuiu com observadores militares e policiais. A partir de então o País manteve uma unidade médica de 15 militares até a desativação da missão.

pou com observadores militares nas demais e também com policiais na UNTAES.

Em julho de 1999, a ONU estabeleceu a Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET), modificada em setembro para Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), da qual o Brasil participa com oficiais de ligação, policiais e um efetivo de setenta militares da Polícia do Exército. Além disso, enviou peritos eleitorais para supervisionar as eleições.

Dessa forma, das 16 missões estabelecidas pelas Nações Unidas no governo de Fernando Henrique, o Brasil se fez presente em sete delas. Em março de 1997, o País era o oitavo em efetivo empregado pela ONU nas missões de paz em andamento. Dos 23.861 homens empregados, o Brasil participava com 1.014.⁶⁷

Na sede da ONU, em Nova Iorque, o Brasil mantém militares no âmbito do Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO). Entre 1994 e 1999, 11 militares foram cedidos pelo País àquele órgão.

Entre 1998 e 1999, o Brasil participou pela oitava vez do CSNU, sendo um dos países de maior participação. No âmbito da AGNU, liderou a aprovação da resolução sobre a *Nova Agenda para*

o Desarmamento Nuclear. Em 1998, participou ativamente das negociações para adoção do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI), aprovado na Conferência de Roma.

No âmbito da OEA, o País aderiu à convenção contra a fabricação e tráfico ilícitos de armas de fogo, além de continuar a participar das missões de remoção de minas na Costa Rica, Guatemala, Honduras e Nicarágua.⁶⁸ Além disso, mantém representantes na Junta Interamericana de Defesa (JID) e no Colégio Interamericano de Defesa.

No âmbito da América do Sul, após cerca de um mês de conflito na região da Cordilheira do Condor, entre Equador e Peru, as negociações conduzidas pelos *países garantes*⁶⁹ levaram à assinatura da Declaração de Paz do Itamaraty, em Brasília, em fevereiro de 1995. Por essa declaração, ambos os países aceitaram o estabelecimento da Missão de Observadores Militares no Equador e Peru (MOMEPE), a fim de monitorar o estabelecimento de uma área desmilitarizada. Um oficial-general brasileiro foi o coordenador e encarregado do controle operacional. O Brasil, mais tarde, assumiu também encargos de apoio logístico, que eram executados pelos EUA, e lide-

⁶⁷ O Brasil não se fez presente nas três missões estabelecidas no Haiti (Missão de Apoio das Nações Unidas - UNSMIH, Missão Transitória das Nações Unidas - UNTMIH e Missão Policial das Nações Unidas - MIPONUH), na Missão de Apoio Policial das Nações Unidas na Croácia (UNPSG), na Missão das Nações Unidas para a República Centro-Africana (MINURCA), na Missão de Observação das Nações Unidas em Serra Leoa (UNOMSIL), na Missão das Nações Unidas para a Administração Interina do Kosovo (UNMIK) e na Missão de Observação das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC).

⁶⁸ A JID/OEA estabeleceu, em 1994, a Missão de Assistência à Remoção de Minas na América Central (MARMINCA), com a finalidade de treinar pessoal e supervisionar a limpeza de campos de minas. O Brasil mantém militares como supervisores ou monitores dos trabalhos.

⁶⁹ Brasil, EUA, Argentina e Chile são os países garantes do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942, que estabeleceu a fronteira entre os dois países.

rou as negociações que resultaram no acordo de paz assinado em outubro de 1998. Ao longo de quatro anos, 192 militares foram empregados na missão.

O DISCURSO OFICIAL

A participação em operações de manutenção de paz tem sido um instrumento da política externa brasileira independente das mudanças ocorridas nos diferentes governos. A discussão sobre a questão ganhou vulto na última década, por estar intimamente relacionada com os debates sobre a reformulação da ONU e a posição brasileira em relação ao seu Conselho de Segurança. Segundo o Ministro Lampreia, dentre as ações desenvolvidas por nossa política externa insere-se a ampliação de nossa participação no processo decisório internacional, *enfocada na participação ou na contribuição positiva do Brasil na reforma do Conselho de Segurança da ONU e de todo o sistema ONU em geral*.⁷⁰

Assim sendo, tornam-se relevantes algumas considerações a respeito dos rumos da atual política externa do País, principalmente quanto às responsabilidades do Brasil, caso venha a ocupar uma cadeira permanente no CSNU com os custos decorrentes.

Quanto à participação em missões de paz, o Presidente da República salientou que a *participação crescente das For-*

ças Armadas brasileiras em operações de paz da ONU é uma das facetas mais importantes da modernização da sua atuação, e a intensificação da presença nessas operações é uma exigência das relações internacionais contemporâneas e do interesse nacional brasileiro.⁷¹ Afirmou também que o nosso objetivo é o de dar efetividade às obrigações e aos compromissos que assumimos e, mesmo com recursos escassos, o País tem procurado levar adiante as suas obrigações internacionais nesse campo, seja pela aceitação de compromissos, como os da não-proliferação, seja no engajamento *nos esforços coletivos que buscam superar conflitos, conciliar adversários*.⁷²

A Política de Defesa Nacional, publicada em 1996, apresenta, dentre os objetivos da Defesa Nacional, a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional e a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Dentre suas diretrizes, estabelece a participação de operações internacionais de manutenção da paz de acordo com os interesses nacionais.

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que estabeleceu normas gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas, definiu ser de responsabilidade do Presidente da República a participação de tropas em operações de paz, e o Decreto 3.080, de 10 de

⁷⁰ LAMPREIA, Luiz Felipe, *O Brasil no Contexto Mundial: Uma Visão do Itamaraty*. São Paulo, SP. Núcleo de Políticas e Estratégias da USP. 1995. Working Papers, nº 4, p. 30.

⁷¹ Discurso do Presidente da República por ocasião da condecoração de oficiais brasileiros membros da Força de Paz da ONU na ex-Iugoslávia, em 6 de julho de 1995.

⁷² Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso, durante a cerimônia de entrega do *Appeal of Conscience Award*. Nova Iorque, 23 de outubro de 1995.

junho de 1999, determina como sendo do Ministério da Defesa a responsabilidade pelo planejamento e o acompanhamento dessas forças.

A PRÁTICA ATUAL

Apesar do discurso oficial e do incremento da participação brasileira no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a situação econômica após as crises do México, sudeste asiático, Rússia e cambial de 1999 limitou a participação nos empreendimentos pela paz dos organismos internacionais.

Quando da consulta ao Brasil sobre o envio de tropas ao Timor Leste, foram apresentadas ao Governo três opções: um batalhão, a exemplo de Angola, uma companhia, como em Moçambique, ou um pelotão reforçado. A posição da equipe econômica em relação aos custos da participação foi decisiva para que o Governo adotasse a terceira opção.

Desde 1948, a ONU desenvolveu 53 missões de manutenção de paz (Tabela 1) a um custo total, até junho de 1999, de 19,2 bilhões de dólares.

A Argentina, com 31 participações, o Brasil, com 24, e o Uruguai, com 18, são os países sul-americanos que mais se fizeram presentes nos empreendimentos da ONU.

Após o início dos debates sobre a reformulação da ONU e de seu Conselho de Segurança, a Argentina aumentou o envio de militares para essas missões. Enquanto o Brasil atualmente mantém

em torno de cem militares nas três missões de que participa, a Argentina tem um batalhão em Chipre, uma unidade médica em Kosovo e observadores em outras seis missões.

Atualmente há 14 missões de paz da ONU em andamento, empregando 35.469 militares e policiais e 10.404 civis de 87 países-membros. A estimativa dos custos dessas operações, para o período de julho de 2000 até junho de 2001, é de 2,2 bilhões de dólares.

A Argentina e o Uruguai estão participando em oito dessas missões, o Chile e a Bolívia, em quatro, o Brasil, em três e Venezuela, Paraguai e Peru, em uma.

A REFORMULAÇÃO DA ONU

Com relação à reforma da ONU, o Governo brasileiro prosseguiu no discurso iniciado pelo então Presidente José Sarney, em 1989, sobre as alterações na estrutura e nos procedimentos do seu Conselho de Segurança, *a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades*,⁷³ fazendo questão de salientar *não se tratar de um pleito ou de uma candidatura, nem tampouco de uma iniciativa de busca de prestígio e liderança*,⁷⁴ mas que, *se a reforma do Conselho se fizer com o sentido e a direção defendidos pelo Brasil, isto é, como um fator de fortalecimento das Nações Unidas e como um catalisador das demais reformas exigidas pela organização, e se nós formos chamados pela comunidade internacional, estamos dispostos a*

⁷³ SARNEY, José R., Discurso do Presidente na abertura da XLIV Sessão Ordinária da AGNU, 1989. FUNAG, op. cit., p. 504.

⁷⁴ BARROS, Sebastião do Rêgo, Palestra do Secretário-Geral das Relações Exteriores, na abertura do ciclo de palestras sobre a política exterior do Brasil, promovido pela UnB e FUNAG. Brasília, 5 de novembro de 1996.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A PARTICIPAÇÃO NAS MISSÕES DE PAZ

Tabela 1 – Missões de manutenção de paz da ONU em andamento e a participação brasileira⁷⁵

Missão	Início	Mandato	Participação brasileira
Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO)	1948	Monitorar o cessar-fogo entre árabes e israelenses, supervisionar o acordo de armistício, prevenir incidentes e auxiliar outras operações de paz da ONU na região	
Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e Paquistão (UNMOGIP)	1949	Supervisionar o acordo de cessar-fogo entre Índia e Paquistão. Após o reinício das hostilidades em 1971 passou a monitorar o cessar-fogo imposto pelo CSNU	
Forças de Manutenção de Paz das Nações Unidas em Chipre (UNIFICYP)	1964	Supervisionar a linha de cessar-fogo, manter a zona de separação e assumir atividades humanitárias	Dois militares integrando o batalhão argentino
Força de Observação das Nações Unidas de Separação (UNDOF)	1974	Supervisionar a implementação do acordo Israel-Síria e a manutenção do cessar-fogo	
Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)	1978	Restaurar a paz e a segurança e ajudar o Governo libanês a restaurar sua autoridade na área	
Missão das Nações Unidas para o Referendo do Saara Ocidental (MINURSO)	1991	Monitorar o cessar-fogo e organizar e conduzir referendo sobre a independência do Saara Ocidental	
Missão de Observação das Nações Unidas no Iraque-Kwait (UNIKOM)	1991	Monitorar a zona desmilitarizada na fronteira Iraque-Kwait, deter violações de fronteira e relatar qualquer ação hostil	
Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG)	1993	Verificar o cumprimento do acordo de cessar-fogo e de separação de forças entre o Governo da Geórgia e o Abkhaz	
Missão das Nações Unidas na Bósnia Hercegovina (UNMIBH)	1995	Realizar atividades para restabelecimento da lei previstas no Acordo de Dayton de 1995	
Missão de Observação das Nações Unidas na Península de Prevlaka (UNMOP)	1996	Monitorar a desmilitarização da Península de Prevlaka	1 observador militar
Missão das Nações Unidas para a Administração Interina do Kosovo (UNMIK)	1999	Administrar a província até a reconstrução das instituições destruídas pelo conflito e a instalação de um governo autônomo	
Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL)	1999	Monitorar o acordo de cessar-fogo, cooperar com a implementação do acordo de paz, assessorar o Governo na implementação do plano de desarmamento, desmobilização e reintegração	
Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET)	1999	Administrar o território e exercer funções executivas e legislativas durante o período de transição	Tropa da PE, O Mil, O Lig
Missão da Organização das Nações Unidas no Congo (MONUC)	1999	Monitorar a implementação do acordo de cessar-fogo e facilitar ajuda humanitária	

⁷⁵ Dados obtidos no sítio <http://www.un.org/peace>, referentes às missões de paz em andamento em agosto de 2000.

*assumir as responsabilidades de um membro permanente.*⁷⁶

A discussão, que ganhou campo na década de 1990, é pertinente, à medida que a ONU, apesar de ser em sua essência multilateral, durante seus mais de cinquenta anos foi utilizada pelos Estados-membros, principalmente pelas grandes potências, de acordo com seus próprios interesses.

Como salientou Kissinger, com o fim da Guerra Fria, *a ausência de ameaças, ideológicas ou estratégicas, libera as nações para rumarem suas políticas externas cada vez mais em direção a seus interesses nacionais imediatos. Num sistema internacional caracterizado por, talvez, cinco ou seis potências maiores e uma multiplicidade de Estados menores, a ordem terá de surgir, de forma muito parecida com a dos séculos passados, a partir da harmonização e do equilíbrio entre interesses nacionais competitivos.*⁷⁷

Dessa forma, a discussão sobre essas reformas não se encerrará a curto prazo. A colocação de Ohame, em 1955, de que *a discussão sob a reformulação da ONU e seus órgãos ainda demandará tempo, pois criou-se na organização uma defasagem de mais de um século entre as realidades do mundo externo e o marco das idéias e princípios usados para compreendê-las, permanece atual.*⁷⁸ A crise de Kosovo, em 1999, quando a legitimidade do poder das grandes potências foi novamente utilizada em detrimento do consenso, leva-nos

a um certo ceticismo sobre se essas mudanças realmente ocorrerão. Todavia, a diplomacia brasileira não se pode furtar em participar ativamente dos debates, sob pena de uma nova exclusão.

A QUESTÃO DOS CUSTOS

Internamente, há discussões sobre as conseqüências práticas e financeiras de uma participação mais intensa do Brasil nas Nações Unidas. Primeiro, há a questão dos custos que o assento permanente no CSNU nos imporia.

O Ministro Lampreia afirmou ser *necessário um debate amplo sobre as responsabilidades concretas que nos incumbiriam como membro permanente, já que, além do ônus financeiro - que poderia chegar a US\$ 80 milhões anuais -, essa condição implica não a obrigatoriedade, mas a disposição de participar mais ativamente em operações de paz e o imperativo de termos preparo e disponibilidade militar para fazê-lo de forma ágil.*⁷⁹

Uma pesquisa virtual realizada pela FUNAG, pelo seu site RelNet, sobre o tema, apresentou como resultado: 52,61% mostraram-se plenamente de acordo com a pretensão brasileira e que o Brasil deveria participar mais de todas as iniciativas da ONU, até das missões de paz; 33,13% manifestaram-se de acordo com a pretensão do Brasil, mas não concordaram com os custos que teriam de

⁷⁶ Aula inaugural do Instituto Rio Branco, proferida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia. *Uma Diplomacia para o Início do Próximo Século*. Brasília, 27 de agosto de 1997.

⁷⁷ KISSINGER, Henry. *A Diplomacia das Grandes Potências*. Rio de Janeiro, RJ. Francisco Alves Editora. 2ª edição. 1999 p. 882.

⁷⁸ OHAME, K. *The End of the Nation State*. Nova Iorque. The Free Press. 1955, p.4.

⁷⁹ LAMPREIA, Luiz Felipe, *A Reforma do Conselho de Segurança*. Artigo publicado pelo Ministro das Relações Exteriores na *Folha de S. Paulo*, em 31 de agosto de 1997.

ser pagos, como a participação em missões de paz; 13,85% dos usuários foram contrários à pretensão brasileira, afirmando que a realização de tal projeto somente traria mais custos financeiros e não teria nenhum tipo de repercussão para a projeção internacional do Brasil.⁸⁰

Tanto na disposição atual por uma maior participação em missões de paz, como no debate em torno das aspirações brasileiras em relação ao CSNU, a questão dos custos é relevante, sendo interessante algumas considerações.

A princípio, os custos podem parecer altos. O batalhão enviado a Angola custou R\$ 236.647.332,00, num período de dois anos, e a companhia que operou em Moçambique, R\$ 29.504.612,00 no período de seis meses.⁸¹

O mesmo efetivo, cumprindo suas missões e realizando seu adestramento normal no Brasil, teria também um gasto, computando-se o pagamento de pessoal, o custo social (vale transporte, alimentação e saúde), os gastos com concessionárias (água, luz, gás e telefone), munição, combustível e a manutenção (de armamento, viaturas e instalações). Além disso, do que foi gasto, 38% referem-se às despesas de pessoal e os outros 62%, aos deslocamentos da tropa e compra de equipamentos e viaturas, os quais, atualmente, estão ainda sendo usados por nossas tropas no País.

A questão será, então, se a diferença dos custos compensa os ganhos em termos de adestramento da tropa, da própria vivência internacional, da projeção

de poder como forma de dissuasão, da maior inserção do País nos organismos internacionais.

Países como Noruega, Finlândia, Suécia, Dinamarca aproveitam os empreendimentos da ONU para manter seus efetivos militares adestrados. Na América Latina, a Argentina adotou essa política há alguns anos. As tropas que envia ao exterior são basicamente formadas por militares de carreira, sendo o grosso formado por oficiais e sargentos, de modo que, atualmente, o Exército argentino tem um grande efetivo de militares com experiência internacional. O mesmo acontece com o Uruguai. Ambos os países aproveitam o reembolso da ONU para reequipar suas forças.

Desde 1973, após processo conduzido pelo Brasil, a ONU adotou uma escala *ad hoc* de contribuições baseadas no potencial de cada Estado: os Estados-membros do grupo D pagariam 10% de sua cota de contribuição no orçamento regular, os do grupo C, 20%, os do grupo B, 100% e os do grupo A, além dos 100%, os valores não rateados na distribuição das cotas nos grupos C e D. No caso do Brasil, que tem cota de 1,59% na escala do orçamento regular, é de 0,31% a sua contribuição na escala especial das operações de paz.⁸²

A ONU reembolsa diretamente os governos que cedem tropas pelo efetivo empregado, pelo desgaste do equipamento e fardamento pessoais, pelas armas de uso pessoal e respectiva munição e pelo uso do equipamento do contingente e de bens

⁸⁰ REL/UnB-FUNAG/MRE. Boletim RelNet nº 15. 19.07.2000. <http://www.relnet.com.br>.

⁸¹ FONTOURA, Paulo R. C. Tarrisse da, *op. cit.*, p. 214.

⁸² CARDOSO, Afonso José Sena, *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília, DF. Instituto Rio Branco. FUNAG. 1998, p. 67.

de consumo. No caso do Brasil, incluído na categoria C, os gastos estarão acima do reembolso, mas estes servirão para cobrir parte dos custos. Além disso, se o País não participar de missões de paz, parte de sua contribuição acabará indo como reembolso para um outro país. No caso da participação do Brasil nas operações de paz em Moçambique e em Angola, aproximadamente 14% dos gastos retornaram em forma de reembolso da ONU.

A QUESTÃO DAS FORÇAS MULTINACIONAIS

Uma outra questão relevante diz respeito à responsabilidade que o País teria de assumir, tendo que se pronunciar e decidir sobre temas sensíveis, dos quais normalmente nos manteríamos a distância.

Um desses temas diz respeito à participação em forças multinacionais que realizam operações de imposição da paz, com ou sem o consentimento das partes envolvidas no conflito.

O Brasil manteve uma tradição de não engajamento nesse tipo de operação. Em 1951, o governo Vargas não cedeu às pressões dos EUA e respondeu negativamente à consulta formulada pelo SGNU, para enviar tropas à Coreia. O Brasil apoiou as medidas adotadas pela ONU para conter a agressão norte-coreana e a libertação da Coreia do Sul, mas se esquivou-se do envio de tropas.

Quando da formação da força multinacional que atuou na Guerra do Golfo, em 1990, as ligações comerciais com o

Iraque, a presença de empresas brasileiras prestadoras de serviços naquele país e o problema de abastecimento interno de derivados do petróleo levaram o Governo a condenar o comportamento iraquiano, mas se esquivou do envio de tropas. A participação argentina na força multinacional acabou por gerar interpretações comparativas desfavoráveis ao Brasil.

Em sua participação no Comitê Especial sobre Operações de Paz da ONU, o Brasil defendeu a necessidade do consentimento das partes envolvidas, sob pena de comprometer a imparcialidade da Organização, da execução de um papel não-combatente da operação de manutenção de paz e de um comando de campo fiel apenas às Nações Unidas.⁸³

O Brasil se absteve nas resoluções que criaram as forças multinacionais para atuarem em Ruanda e no Haiti, em 1994.

Em 1996, o Brasil foi sondado novamente sobre a possibilidade de incorporar militares à Força Multinacional no Zaire. A decisão do Governo brasileiro não foi necessária pois, quando a questão ainda estava sendo estudada no âmbito das Forças Armadas e do Itamaraty, a ONU suspendeu os trabalhos de constituição da força com o término da situação de emergência naquele país.

Finalmente, em 1999, o Congresso Nacional autorizou o envio de um pelotão reforçado de Polícia de Exército para compor a Força Multinacional, sob comando da Austrália, que interveio no Timor Leste.

A Agenda para a Paz, lançada pelo então SGNU Boutros Ghali, apresentou

⁸³ MENDONÇA, Flávia Grumbach, *As Intervenções da ONU sob a Perspectiva Oficial Brasileira: Uma Comparação dos Governos Collor e FHC*. Dissertação de Mestrado. IRI/PUC. Rio de Janeiro. RJ. 1998, p. 43 - 44.

novas abrangências na forma de atuação da ONU, em termos de medidas destinadas a aplicar os dispositivos da Carta de São Francisco em relação às operações de paz. Além da *diplomacia preventiva*, colocada em prática com sucesso na ex-república iugoslava da Macedônia, e do conceito de *construção* ou *consolidação* da paz (*peace building*), com atividades políticas e econômicas que atacassem as causas do conflito e fortalecessem o esforço de paz, evitando o recomeço das hostilidades, a questão do *restabelecimento da paz* (*peace enforcement*), apesar de buscar inicialmente um entendimento entre as partes, passou a admitir a possibilidade do uso da força, com ou sem o entendimento prévio entre os oponentes.

Essa tendência de atuação, de *imposição* da paz pelas forças multinacionais se fez notar na última década. Das 11 forças autorizadas pela ONU, dez foram estabelecidas na década de 1990 e o Brasil se fez presente apenas na Força de Intervenção da ONU no Timor Leste (INTERFET).⁸⁴

A situação do Brasil como membro permanente do CSNU conduzirá a uma maior participação nas missões de paz, à necessidade de uma atitude mais decisiva quanto a questões sensíveis, como das intervenções humanitárias, por exemplo, além de uma pré-disposição a gastos mais elevados por parte do País.

Quanto à participação na INTERFET, apesar de marcar a primeira participação do País numa força de imposição da paz, talvez esteja mais ligada aos laços que unem

o Brasil e o Timor Leste, que praticamente obrigaram a presença brasileira. Mas a votação contra a moção russa pela paralisação dos bombardeios da OTAN contra a Iugoslávia em 1999, quando fazíamos parte do CSNU, mostrou uma mudança de atitude em relação ao posicionamento normal adotado pelo País até então. O voto pela continuação da intervenção da Aliança Atlântica, sob a justificativa de que seria humanitária, pode indicar uma mudança de atitude do Governo em relação a esse tema, ou um alinhamento mais incisivo com os EUA, ou ainda uma mostra de como seria a posição brasileira no tratamento de temas sensíveis, caso ocupe definitivamente o CSNU.

CONCLUSÃO

A política externa brasileira procurou, desde o início da atuação dos organismos internacionais em busca da manutenção de paz, apoiar e participar desses empreendimentos. Essa participação esteve sempre atrelada a uma necessidade de buscar uma maior inserção no centro do poder decisório do sistema internacional. Independentemente das características peculiares de cada período, o discurso oficial procurou conduzir as ações da política no campo externo visando à obtenção de ganhos que permitissem o desenvolvimento do País. Tanto nos momentos de maior alinhamento com a potência hegemônica, quanto de maior liberdade na diversificação de parceiros, onde quer que eles esti-

⁸⁴ As demais forças multinacionais atuaram na Coreia (1950), no Golfo Pérsico (1991), na Somália (1992), em Ruanda e no Haiti (1994), na Bósnia Hercegovina (em 1995, com a Implementation Force - IFOR e, a partir de 1996, com a Stabilization Force - SFOR), na Albânia (1997), na República Centro-Africana (1997) e em Kosovo (1999).

vessem, o farol foi o de prover o País das condições necessárias para que ocupasse uma posição de destaque no cenário mundial.

Mesmo nos momentos de maior participação nas operações de paz, o discurso brasileiro advertia para a necessidade de os países desenvolvidos empreenderem ações que permitissem o progresso dos demais Estados, como forma de conseguir a paz. A questão do desenvolvimento esteve presente nos 3 Ds de Araújo Castro e de Celso Amorim. O próprio Celso Amorim, em 1994, afirmava que *o desenvolvimento consolida a liberdade (...) promove a estabilidade, complementa a democracia (...) constrói a paz.*⁸⁵ Lampreia, em 1998, advertia que, *se cada vez é maior a articulação entre o nacional e o internacional, também as questões da paz e os temas do desenvolvimento estão crescentemente interligados. Um mundo marcado pela instabilidade ou pela desesperança na esfera econômica não pode ser um ambiente seguro, livre das ameaças da guerra, das formas mais variadas de conflito e violência.*⁸⁶

Mas as questões econômica e social fizeram com que o Brasil perdesse, nos últimos anos, a iniciativa em assuntos internacionais. Como salientou Albuquerque, o País *é hoje muito mais vulnerável a julgamentos a respeito de sua balança comercial do que de sua política de desenvolvimento da Amazônia ou pela maneira como protege os direitos humanos.* Salientou ain-

da que *a diplomacia brasileira teve pouca margem de iniciativa na maioria das questões relevantes internacionalmente, tornando-se basicamente reativa e defensiva.*⁸⁷

O próprio Ministro Lampreia admitiu que *a competição ferrenha é a face mais ativa do processo de relativa desmobilização dos países em desenvolvimento no campo político. O chamado Sul, desde a crise da década de 1980, perde o controle da agenda política internacional.*⁸⁸

Além disso, o século XXI se inicia em meio a uma transição dinâmica de difícil prospecção. Temas diversificados ganharam destaque nos debates e traçaram novos rumos nos campos de atuação dos organismos internacionais. A defesa dos direitos humanos, do meio ambiente e da democracia são, atualmente, fatores que podem levar à aplicação do polêmico *direito da ingerência*, que foi discutido exaustivamente durante a intervenção da OTAN em Kosovo em 1999. A Agenda para a Paz apresentou também a noção de que *o tempo da soberania absoluta já passou e que a sua teoria nunca teve correspondência na realidade.*⁸⁹ Já a questão da reestruturação da ONU ficou apenas nos debates.

O posicionamento frente a esses temas pode oferecer oportunidades e maior liberdade de ação no sistema internacional, mas pode também ter um efeito extremamente negativo para a política externa. Deve-se, portanto, ficar atento às

⁸⁵ AMORIM, Celso, Discurso na XLIX Sessão Ordinária da AGNU em 1994. FUNAG, *op. cit.*, p. 575.

⁸⁶ LAMPREIA, Luiz Felipe, Discurso na abertura da LIII Sessão da AGNU. Nova Iorque, 21 de setembro de 1998.

⁸⁷ ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon, *Um Método para a Política Externa Brasileira?* São Paulo, SP. *Carta Internacional*, ano VIII, nº 83, p. 6-10 (7).

⁸⁸ LAMPREIA, Luiz Felipe, Discurso na Escola Superior de Guerra. 18 de maio de 1993.

⁸⁹ GHALI, Boutros, *A Agenda para a Paz. Organização das Nações Unidas.* Divisão de Informação Pública. Nova Iorque. Capturado no site <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>, em 15 de julho de 2000. Cap. I, item 17.

mudanças que acontecem, de modo a aproveitar ao máximo as oportunidades, diminuindo os efeitos negativos dessas mudanças. Como salientaram Lafer e Fonseca Jr., *hoje, em um mundo de incertezas, o que sabemos, sim, é que ganhará o Estado que construir, com mais rapidez e sensibilidade, as suas estratégias de inserção.*⁹⁰

A intenção brasileira por um assento permanente no CSNU é parte de nossa estratégia de inserção. As obrigações dessa posição passam por maiores responsabilidades no trato desses temas sensíveis, alguns deles nos dizem respeito diretamente. Para assumir liderança, o Brasil terá de assumir riscos e custos. Alguns riscos estão relacionados à participação em forças multinacionais de imposição da paz, com os custos que dela advirão. Uma ofensiva mais dinâmica nessa direção deve passar por amplo debate e análise em termos de custos e benefícios.

O ponto de partida dessa análise deve ser como o Brasil se insere e como deseja inserir-se no quadro das relações internacionais. Se nosso interesse em uma vaga permanente no CSNU *fundamenta-se na intenção de aprofundar nossa influência sobre o processo de formação do sistema mundial do século XXI e de obter mais esse reconhecimento da maturidade de nossa estrutura política,*⁹¹ resta então saber se este é o momento certo. Caso seja, um esforço maior deve ser dirigido para esse objetivo, o que incluirá maiores gastos com o envio de brasileiros para as operações de manutenção da paz. A realidade do País, principalmente a

econômica, condiciona as possibilidades de uma maior atuação, mas não a impede. A questão é definir e perseguir o objetivo.

A participação em operações de manutenção da paz de organismos internacionais colabora para a projeção do poder nacional no contexto internacional; permite o reconhecimento internacional quanto ao nível profissional dos militares brasileiros, reforçando o fator da dissuasão; atua como um dos mecanismos da política externa brasileira quanto à solução pacífica de conflitos, além de fortalecer os laços de confiança com as nações amigas.

Para as Forças Armadas, essa participação permite a melhoria do nível cultural da tropa, a aquisição de conhecimentos para aprimorar a doutrina pela convivência com tropas de diferentes países; a oportunidade de adestramento que dificilmente teriam nas mesmas condições no Brasil; o conhecimento de novos equipamentos etc.

Assim, na definição do objetivo deve haver uma concepção clara dos propósitos e estes devem estar de acordo com o interesse da sociedade, expresso no apoio da classe política. Dessa forma, manteremos a tradição de participante ativo das ações em busca da paz, coerente com nossos princípios constitucionais.

Manteremos também a continuidade de princípios e a coerência da diplomacia brasileira, de modo a contar com a credibilidade da comunidade internacional e manter o País como, parafraseando o ex-chanceler alemão Helmut Kohl, uma *potência diplomática.* ☉

⁹⁰ LAFER, Celso e FONSECA JR., Gelson, *Questões para Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas*. Temas de Política Externa II, *op. cit.*, p. 49-77 (51).

⁹¹ MACIEIRA, Flávio Helmond, *O Brasil e as Nações Unidas em 1994: Uma Abordagem Política*. RBPI. Brasília, DF, a. 37, v. 1, 1994, p. 121-133 (125).