

O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas

Uma visão analítica para a projeção do Poder Nacional

Alexandre da Silva Pinto¹

RESUMO

A abordagem do tema, *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: uma visão analítica para a projeção do Poder Nacional* tem por objetivo analisar a influência e a importância da participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas, como fator de projeção do Brasil no concerto das nações e de sua inserção no processo decisório internacional. Realiza-se, inicialmente, uma retrospectiva histórica das Nações Unidas, assim como a sua estrutura para as operações de paz, alguns tópicos do ordenamento jurídico que legitima a sua atuação como órgão mantenedor da paz mundial e sua sistemática de atuação nos conflitos entre estados ou no interior dos mesmos. São apresentados os tipos de operações de paz, com destaque para aquela que preconiza uma intervenção internacional não violenta, voluntária, de caráter multinacional, pautada pela imparcialidade e aceita pelas partes em conflito. Aborda-se a experiência das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais e, dentro do processo histórico, focalizam-se as operações de paz clássicas e as multidisciplinares, as quais são mais eficientes nas soluções das controvérsias e têm, hoje, como outros atores partícipes, além dos normais, e que muitas vezes são influenciados pelas grandes potências, as organizações regionais, em particular a Organização do Tratado do Atlântico Norte, e as organizações não governamentais. A seguir, são analisadas a participação do Brasil, nas operações de manutenção de paz, a repercussão na imprensa nacional, assim como a Política Externa Brasileira, que identifica a participação brasileira na Organização das Nações Unidas (ONU) como um meio de inserir o Brasil no processo decisório internacional, projetando e protegendo os interesses nacionais. Em conclusão, é sugerido que o Brasil continue valorizando as Nações Unidas — organização de maior universalidade e legitimidade no campo da paz e da segurança — bem como seu principal instrumento de atuação nessa área, as operações de manutenção de paz, pois, aos países democráticos desvinculados de esquemas de poder, como o Brasil, interessa o fortalecimento do sistema multilateral, única base plausível para a construção de uma ordem internacional que não se fundamenta na desigualdade e na força.

¹ Cursos: Academia Militar das Agulhas Negras – Arma de Infantaria, Básico de Paraquedista e Básico de Montanhismo, Ações de Comando e Forças Especiais, Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO), Comando e Estado-Maior (ECEME) e Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (ECEME).

Introdução

A visão da diplomacia brasileira é que o Brasil está comprometido com a paz e a democracia e acredita que, se todos os povos puderem expressar livremente suas idéias e construir seu próprio destino, a democracia sairá fortalecida e continuará a servir ao propósito do desenvolvimento e da justiça social. O Brasil também está comprometido com o desenvolvimento e sabe que este depende de um ambiente internacional de paz, cooperação e liberdade econômica.

O grande estadista brasileiro Oswaldo Aranha (1947 apud LAMPREIA, 1999, p. 345), que presidiu a Primeira Sessão Especial da Assembleia Geral, em 1947, declarou que

Acima de tudo, temos a capacidade de fazer das Nações Unidas a soma total da justiça, da segurança e da paz, ou, pela nossa falta de sabedoria, de permitir que sejam transformadas em mais uma espada a ser empunhada cegamente pela força e o instinto.

A última década do século XX e do milênio foi marcada por uma escalada da violência étnico-nacionalista, da proliferação de crises regionais, do terrorismo, dos conflitos de soberania e das rivalidades religiosas.

As aspirações da Política Externa Brasileira de ampliar a participação nos foros decisórios internacionais visam a evitar que a ordem mundial seja construída em detrimento dos interesses nacionais. Por isso, para o Brasil, interessa o fortalecimento do sistema multilateral para a construção de uma ordem internacional mais democráti-

ca. Foi com esse enfoque da Política Externa Brasileira, e tendo em vista, o cenário internacional atual e as perspectivas de maior participação nas operações de manutenção de paz da ONU no futuro próximo, que analisaremos a influência da participação do Brasil nas operações de manutenção de paz (OMP) das Nações Unidas, como sendo um vetor eficaz para a projeção de seu Poder Nacional no cenário internacional. Verificaremos os reflexos da participação brasileira nas OMP para a política externa brasileira e a sua repercussão na imprensa nacional, apresentaremos sugestões de como poderá alcançar maior projeção do Poder Nacional brasileiro, com um mínimo de custos necessários. Identificaremos ainda, a legislação brasileira que dá amparo à participação do Brasil nas OMP.

Desenvolvimento

Fundamentação teórica

Segundo Lakatos (2001, p. 110), pesquisa alguma, hoje, parte da estaca zero. A procura de fontes, documentais ou bibliográficas, torna-se imprescindível para a não duplicação de esforços. Nesse sentido, e a fim de permitir melhor compreensão e conhecimento dos dados históricos das operações de manutenção de paz e a importância da participação do Brasil nesse tipo de operação das Nações Unidas como fator de projeção de seu Poder Nacional, fez-se necessária uma pesquisa com o objetivo de reunir dados históricos que fundamentem as respostas das hipóteses/questões do estudo. Segundo o diplomata Afonso José Sena Cardoso, que serviu nas embaixadas do Bra-

sil em Washington, Montevideu, Santiago e na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas:

No caso do Brasil, conviria que a decisão de participar em uma determinada operação de paz das Nações Unidas fosse precedida de um exame das diversas modalidades para essa possível participação nos componentes eleitoral, militar, policial e administrativo/político da missão. As dimensões, história, ativos e peso específico do país habilitam-no a uma participação variada se assim o recomendar o interesse nacional. (CARDOSO, 1998, p.150)

“Poder Nacional é o conjunto integrado dos meios de toda a ordem de que dispõe a nação, acionados pela vontade nacional, para conquistar e manter os objetivos nacionais” (ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2001, p. 2-1). Dentre os documentos que dão suporte legal para que o Brasil participe das missões de operações de manutenção de paz, podemos destacar:

- A Constituição Federal do Brasil de 1988;
- A Estratégia Nacional de Defesa de 2008;
- A Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999.

O secretário-geral da ONU, Boutros-Ghali, em 17 de junho de 1992, classificou as atividades realizadas pelas Nações Unidas no campo da paz e da segurança em cinco categorias operacionais: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, consolidação da paz e imposição da paz (NAÇÕES UNIDAS, 1992, Doc.A/47/277-S/24111).

A seguir, apresenta-se a definição e comenta-se brevemente cada uma dessas categorias:

- Diplomacia Preventiva (*preventive diplomacy*) – Compreende as atividades destinadas a prevenir o surgimento de disputas entre as partes; a evitar que as disputas existentes degenerem em conflitos armados, e a impedir que estes, uma vez eclodidos, se alastrem. Contempla as diferentes modalidades de atuação mencionadas no capítulo VI da Carta das Nações Unidas (solução pacífica de controvérsias) e outras que venham a ser acordadas entre os interessados, tal como a iniciativa inovadora de emprego preventivo de tropas por parte da ONU na ex-República Iugoslava da Macedônia. Alguns autores preferem diferenciar entre a diplomacia preventiva propriamente dita e o emprego preventivo de tropas (chamado de *preventive deployment*), pois a primeira seria uma ação consentida sem uso da força, enquanto o desdobramento preventivo de tropas seria uma ação consentida com uso da força.
- Promoção da Paz (*peacemaking*) – Designa as ações diplomáticas posteriores ao início do conflito, para levar as partes litigantes a suspender as hostilidades e a negociarem. As ações de promoção da paz baseiam-se nos meios de solução pacífica de controvérsias previstos no capítulo VI da Carta das Nações Unidas, os quais podem incluir, em casos extremos, dependendo

do mandato dos mediadores, o isolamento diplomático e a imposição de sanções, adentrando então nas ações coercitivas previstas no capítulo VII.

- **Manutenção da Paz (*peacekeeping*)** – Trata das atividades levadas a cabo no terreno com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, para implementar ou monitorar a execução de arranjos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças etc.) e sua solução (acordos de paz abrangentes ou parciais), em complemento aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito. Nos anos 90, essas operações passaram a ser utilizadas, mormente, em contendas de natureza interna, caracterizadas, muitas vezes, por uma proliferação de atores ou pela falta de autoridade no local. Nessas circunstâncias, questiona-se o recurso indiscriminado às operações de manutenção da paz, visto que a situação volátil que enfrentam no terreno exige cada vez mais que os integrantes disponham de armas para fazer cumprir o seu mandato e mesmo para autodefesa.
- **Consolidação da Paz (*post-conflict peace-building*)** – Refere-se às iniciativas executadas na sequência da assinatura de um acordo de paz, visando a fortalecer o processo de reconciliação nacional por meio de implementação de projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, a recuperar a infraestrutura física e a ajudar na re-

tomada da atividade econômica. Essas ações, voltadas basicamente para o desenvolvimento econômico e social do país anfitrião, são empreendidas preferencialmente por outros órgãos das Nações Unidas, mas, dependendo das dificuldades no terreno, podem requerer a atuação militar.

- **Imposição da Paz (*peace-enforcement*)** – Corresponde às ações adotadas ao abrigo do capítulo VII da Carta, incluindo o uso de força armada para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais em situações nas quais o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) tenha determinado a existência de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Nesses casos, o CSNU tem delegado a coalizões de países ou a organizações regionais e sub-regionais a execução, mas não a condução política do mandato de intervenção. Muitos autores vêm criticando a abrangência dessa categoria, que estaria abarcando, por exemplo, as intervenções em cenários de desastres humanitários, que merecem uma classificação à parte.

Metodologia

Essa pesquisa, através de uma abordagem estruturalista, será qualitativa, uma vez que privilegiará, a partir da bibliografia disponível, uma análise documental comparativa para entender de uma forma mais profunda a solução ao problema apresentado.

Quanto à natureza, o presente estudo caracteriza-se por ser uma pesquisa do tipo aplicada, por ter como objetivo gerar conhe-

cimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, valendo-se, para tal, do método indutivo como forma de viabilizar a tomada de decisões acerca do alcance da investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade de suas generalizações.

Em relação à metodologia da pesquisa realizada, foram seguidos os critérios adotados por Vergara (2000, p. 47), sendo possível classificá-la, quanto aos fins, como uma pesquisa descritiva, explicativa e aplicada. Descritiva como base da investigação explicativa, porque visou expor a importância da participação do Brasil nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas, como um dos vetores de projeção de seu Poder Nacional no cenário internacional. Explicativa, pois procurou esclarecer quais os fatores que contribuem, de alguma forma, para que a participação brasileira nas OMP das Nações Unidas seja um vetor para a projeção do Poder Nacional do Brasil no cenário internacional. Da mesma forma, visou justificar a legitimidade interna do Brasil, identificando os dispositivos legais que amparam o país em participar neste tipo de missão. Aplicada, porque foi motivada pela necessidade de solucionar um problema concreto, tendo, portanto, uma finalidade prática. Dada uma situação existente, como o Brasil poderia alcançar maior projeção do seu Poder Nacional, com um mínimo de custos necessários, em operações de manutenção de paz?

Quanto aos meios, a pesquisa pode ser classificada como documental e bibliográfica, pois buscou a coleta de dados primários junto a relatórios, atas de reuniões, pales-

tras, Internet, livros, manuais de campanha, mídia eletrônica.

A seleção das fontes de pesquisa foi baseada em publicações de autores de reconhecida importância no meio acadêmico.

Resultados

A concretização de uma paz mundial e duradoura envolve previsível participação, cada vez maior, da ONU como gerenciadora do processo, e as operações de manutenção da paz têm sido os seus instrumentos mais visíveis para atuar no campo da paz e da segurança internacional. Enquanto os méritos das operações desenvolvidas pela Liga das Nações foram ofuscados pela impotência da organização diante da escalada de conflitos que levou à eclosão da Segunda Guerra Mundial, as missões criadas pela ONU foram-se consolidando gradualmente como uma das técnicas de gerenciamento de conflitos de maior aceitabilidade internacional para fazer prevalecer a paz e os meios pacíficos de solução das controvérsias, sobretudo após o término da Guerra Fria. Pelos serviços meritorios prestados em favor da paz mundial, essas operações foram agraciadas, em 1988, com o prêmio Nobel da Paz.

No artigo 4º da Carta Magna, encontram-se os princípios que regem as relações internacionais brasileiras e que são perfeitamente congruentes com o espírito que anima as operações de manutenção da paz, tais como: a promoção da paz, a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

O ministro das Relações Exteriores, no governo Fernando Henrique Cardoso, o

chanceler Luiz Felipe Lampreia (1999, p. 332), revelou que:

Os discursos no debate geral da Assembleia têm sido sempre aproveitados pela diplomacia brasileira para fazer uma apresentação das suas grandes linhas de política externa — e ocasionalmente de política mundial que o país considera mais relevantes.

Uma das vertentes da política externa brasileira defende uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas para torná-lo mais eficaz ao aumentar a sua legitimidade, o que se consegue através do aumento da sua representatividade. No discurso de abertura da 52ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 22 de setembro de 1997, o chanceler Luiz Felipe Lampreia (1999, p. 369) declarou que:

O Brasil, através do presidente Fernando Henrique Cardoso, já se manifestou pronto a aceitar as responsabilidades decorrentes da condição de membro permanente do Conselho de Segurança, se a isso for chamado pela comunidade internacional. Neste caso, o Brasil está determinado a desempenhar a função de membro permanente em representação da América Latina e do Caribe. Queremos que a nossa região não apenas esteja presente no Conselho de Segurança em caráter permanente, mas que, através de uma ampla coordenação e consulta, sua voz tenha ainda maior amplitude.

A participação do Brasil nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas é um dos principais fatores que têm possibilitado ao Brasil melhorar e ampliar suas credenciais de credibilidade e de autoridade

para atuar nas Nações Unidas.

No discurso pronunciado pelo chanceler Luiz Felipe Lampreia (1999, p. 336) por ocasião da abertura dos trabalhos da 50ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 25 de setembro de 1995, este ressaltou:

Tropas brasileiras participam ativamente de vários esforços de manutenção da paz das Nações Unidas, particularmente em Angola, país que compartilha com o Brasil uma herança comum e que está, finalmente, a ponto de sanar as feridas abertas por anos de lutas intestinas. Estamos orgulhosos também do papel desempenhado por nossas tropas na transição pacífica para um governo democraticamente eleito em Moçambique.

Nesse contexto, de maior inserção do Brasil nos processos decisórios internacionais, evidenciada na busca da diplomacia brasileira junto às Nações Unidas, para a inclusão do Brasil no Conselho Permanente, é que as participações do Brasil nas operações de manutenção da paz têm dado suporte aos discursos dos diplomatas brasileiros na ONU e se tornaram um dos vetores de projeção do Poder Nacional do Brasil no cenário internacional. Esse vetor de projeção do Poder Nacional está constatado, também, em outro comentário do embaixador e ex-ministro de Estado Luiz Felipe Lampreia (1999, p. 360), que fora realizado na abertura da 52ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 22 de setembro de 1997:

Havíamos ingressado no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis e no Grupo de Supridores Nucleares, havíamos desempenhado um papel de liderança na negociação do Tratado para a Proscrição

Completa dos Testes Nucleares, havíamos anunciado a intenção de aderir finalmente ao TNP; tínhamos tido em bom desempenho na agenda ambiental das Nações Unidas, estávamos em Angola com a maior tropa enviada ao exterior pelo Brasil desde a Segunda Guerra Mundial, o presidente liderava grandes progressos internos em matéria de reforma agrária e direitos humanos e mostrava um perfil sereno de atuação e mesmo liderança internacional. Achei que isso nos dava uma certa autoridade para, parecendo-nos necessário, mudar o eixo do discurso na Assembleia Geral do reflexivo-analítico para o exortivo. Foi a experiência que fiz em 1997.

O Governo do ex-presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva já se havia pronunciado, no cenário internacional, sobre a necessidade de reformulação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, principalmente após o término da Guerra da coalizão Estados Unidos da América-Inglaterra contra o Iraque, além de apoiar a posição da ONU no centro de reconstrução do Iraque, respeitando a integridade e a soberania do país.

As operações de primeira geração podem ser catalogadas de 1948 a 1987, com exceção da Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné (UNTEA), entre 1962 e 1963, e a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), entre 1960 e 1964, que foram as precursoras das operações multidisciplinares. As operações clássicas estabeleceram importantes conceitos e princípios, dentre os quais podemos destacar: somente a expressão do consentimento assegura o respeito ao princípio de não intervenção em assuntos internos de um estado; o requisito indispensável do consentimento a

ser outorgado por governos legítimos, para a presença da operação em seu território; o caráter voluntário dos estados-membros nessas operações; a obediência ao princípio da imparcialidade, não emitindo juízo de valor sobre a situação prevalente no local; o uso da força somente em caso de legítima defesa e o uso restrito de armamento para não ser vista como ameaça. As operações clássicas de manutenção da paz procuraram resolver os efeitos e, muitas vezes, não detectaram ou não solucionaram as causas. Por isso, eram preponderantemente militares e envolviam atividades de: supervisionar um cessar-fogo, tréguas e armistícios; monitorar e observar zonas de separação de forças; supervisionar fronteiras; entre outras.

Com o término da Guerra Fria, a distensão política entre os EUA e a União Soviética ocasionou um impacto sobre o papel das Nações Unidas no campo da paz e segurança internacionais. O afloramento de antagonismos étnicos, religiosos e a crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos provocaram um aumento do número de operação de manutenção da paz a partir de 1987.

Fontoura (1999, p. 80) analisa que:

As Nações Unidas ganhavam maior margem de ação no campo da paz e segurança internacionais, em razão, sobretudo, do crescente entendimento entre Moscou e Washington, que passaram a buscar, nos organismos multilaterais, maior legitimação para as suas iniciativas. Com efeito, sem os riscos de confrontações estratégicas, os EUA e a URSS passaram a considerar a ONU como opção de ação para resolver conflitos relacionados à paz e à segurança internacionais, notadamente

na promoção da estabilidade em áreas do mundo em que não desejavam atuar diretamente. Essa visão foi reforçada pela embaixadora Madeleine Albright, então representante dos EUA junto às Nações Unidas, em pronunciamento feito na Universidade de Georgetown, em novembro de 1993, que descreveu as operações de paz como instrumento para conter conflitos localizados que não ameaçassem a ordem internacional.

A proliferação de novas missões de paz alterou os conceitos e princípios antes existentes, trazendo uma abordagem mais abrangente e multidisciplinar às operações de paz, vistas em sua dimensão militar, política, eleitoral, policial, econômica, ecológica e humanitária. Tal expansão se deu pelo crescimento do espaço de atuação do CSNU, que passou a adotar critérios mais elásticos para definir o que constitui uma ameaça à paz e à segurança.

As OMP multidisciplinares ou de 2ª geração — que tiveram origem na Nova Guiné (UNTEA), entre 1962 e 1963, e na Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), entre 1960 e 1964 — predominaram no cenário internacional a partir de 1988. O alcance de suas atividades extrapola as tarefas militares, para participar e influir nas expressões política, econômica, científico-tecnológica e psicossocial da operação. Dentro deste enfoque, é que a participação do Brasil nas OMP multidisciplinares tem possibilitado ao país integrá-la, além de militares e policiais, com civis que tenham experiência em áreas como eleições, direitos humanos, administração pública, gerenciamento econômico, assistência humanitária, entre outras.

Dessa forma, com a participação do

Brasil nas OMP de 2ª geração, o país tem projetado o seu Poder Nacional no cenário internacional, influenciando nas expressões política, econômica, científico-tecnológica, psicossocial e militar das OMP.

O Brasil é um dos mais tradicionais contribuintes de militares para missões de paz das Nações Unidas, o que decorre basicamente de sua condição de membro fundador da Organização e de sua vocação para a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos — operações de paz com base no Cap VI da Carta da ONU —, princípios tão importantes que a Constituição Brasileira (BRASIL, 1999a) os consagra no Art. 4º:

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I. Independência nacional;
- II. Prevalência dos direitos humanos;
- III. Autodeterminação dos povos;
- IV. Não intervenção;
- V. Igualdade entre os estados;
- VI. Defesa da paz;
- VII. Solução pacífica dos conflitos;
- VIII. Repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX. Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e
- X. Concessão de asilo político.

Discussão

Durante o processo de reestruturação das Forças Armadas, foram aprovados: a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que trata das modalidades de emprego dos meios militares; o Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999, que dispõe sobre a estrutura do Ministério da Defesa, e a Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999, que adapta a Constituição à criação do

Ministério da Defesa. Essa legislação abordou expressamente a questão da participação de militares brasileiros em operações de paz, porém não elaborou normas específicas sobre o assunto, deixando de examinar a matéria em profundidade e fazendo com que normas adicionais tenham de ser aprovadas para cobrir as deficiências observadas na prática.

Para Fontoura (1999, p. 235), diante da limitação da legislação acima citada,

A Lei nº 2.953, de 17/11/56, continua a ser a única norma no direito interno que regulamenta efetivamente o envio de tropas brasileiras ao exterior em tempo de paz. Tal lei o condiciona à autorização do Congresso Nacional. Não há lei que discipline o envio de observadores militares, policiais e civis (pessoal desarmado) para Operações de Manutenção da Paz.

A maior parte dos gastos decorrentes do envio de contingentes armados será paga a brasileiros ou empresas no Brasil, ou seja, praticamente não existe uma evasão de recursos da economia brasileira.

As licitações promovidas pela ONU para fornecer bens e serviços às operações de manutenção da paz permitem às empresas brasileiras uma grande oportunidade de investimentos.

Até hoje, a empresa brasileira Norberto Odebrecht foi a única que venceu licitação para prestar apoio às operações de manutenção da paz e, em parceria com a *Raytheon Service Company*, ganhou concorrência para fornecer apoio logístico à UNAVEM III, em Angola.

Fontoura (1999, p. 283) indica que o contrato da Norberto Odebrecht, que se

estendeu de junho de 1995 a fevereiro de 1998

era da ordem de aproximadamente US\$ 40 milhões, mais do que o montante dos reembolsos recebidos pelo Brasil por conta da participação de nossas tropas na ONU-MOZ, e na UNAVEM III, que somou, até julho de 1999, cerca de US\$ 36 milhões.

A excelente iniciativa do Exército Brasileiro, de viabilizar a viagem de jornalistas, em voos de suprimento das tropas, para visitar o contingente militar brasileiro em Moçambique (Operação das Nações Unidas em Moçambique -ONUMOZ), em Angola (UNAVEM III) e no Haiti (MINUSTHA), possibilitou que a mídia participasse das operações diárias de patrulhamento do contingente brasileiro, assim como manteve contatos com a população civil da região supervisionada pelo Brasil. As reportagens veiculadas pela imprensa sobre a participação brasileira nas OMP das Nações Unidas na África e mais recentemente no Haiti, tiveram uma repercussão muito positiva na opinião pública. O resultado deste esforço foi uma interação maior entre o Itamaraty, as Forças Armadas e a imprensa.

A Escola Superior de Guerra (1998, p. 54) conceitua a projeção do Poder Nacional como sendo

O processo pelo qual a Nação aumenta, de forma pacífica, sua influência no cenário internacional, através da manifestação produzida com recursos de todas as expressões do Poder Nacional.

A aprovação, pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, da Es-

estratégia Nacional de Defesa (END), através do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, constituiu-se em um marco histórico na evolução do pensamento de defesa em nosso país. Pela primeira vez, o poder político tomou a si a responsabilidade de definir os parâmetros que balizarão a evolução do segmento militar no contexto da estrutura de defesa nacional, o que faz recair sobre as Forças renovadas atribuições, principalmente no sentido de apresentar planejamentos com capacidade de respaldar e motivar decisões políticas e econômicas por parte do Governo Federal.

A END tem como um de seus objetivos (2008, pag. 62) promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações de paz, integrando força de paz da ONU ou de organismos multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais. Para alcançar esse objetivo, a END orienta o Ministério da Defesa para promover ações com vistas ao incremento das atividades de um Centro de Instrução de Operações de Paz, de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de segurança pública, assim como de convidados de outras nações amigas. Para tal, prover-lhe-á o apoio necessário a torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária.

De acordo com a Diretriz Geral do Comandante do Exército para o período de 2011-2014 (2011, pag. 5), o sistema internacional experimenta transformações profundas e aceleradas. Há incertezas no horizonte imediato de uma nova ordem, que o

Brasil almeja multipolar. Nessa conjuntura, existem muitas oportunidades para os países chamados emergentes ou novos atores globais, entre eles o Brasil, que tendem a participar, cada vez mais, dos grandes processos decisórios mundiais. O cenário descrito, portanto, exige disposição e ação das instituições brasileiras, aí incluído o desenvolvimento das capacidades necessárias ao Exército para respaldar a atuação do Brasil nas áreas de interesse estratégico do país.

Nesse contexto, o Gen Ex Enzo Martins Peri, Cmt do Exército, em sua Diretriz Geral (2011, pag.25), ressalta a importância de aprimorar, continuamente, o preparo referente às missões de paz. Tendo em vista que missões dessa natureza, além de elevar a motivação profissional e aprimorar o preparo individual e coletivo, fornecem valiosos subsídios ao Sistema de Doutrina Militar Terrestre (SIDOMT).

O Projeto de Força do Exército Brasileiro (PROFORÇA), fiel à metodologia de planejamento, programação e orçamentação (2012, pag. 3) apresenta as diretrizes para a concepção e a evolução da Força para 2031, com marcos temporais em 2015 e 2022. É dinâmico, interativo, inovador, permeia todo o Exército e é adaptável às incertezas que os conflitos do futuro impõem. O PROFORÇA orienta o processo de transformação por meio de diretrizes para os vetores de transformação (VT): Ciência & Tecnologia; Doutrina; Educação & Cultura; Engenharia; Gestão; Recursos Humanos; Logística; Orçamento & Finanças e Preparo & Emprego.

Na cena mundial, são esperados crescentes fatores de instabilidade, como

a disputa por escassos recursos naturais, a migração descontrolada e a degradação ambiental. A esses fatores se associam "novas ameaças", como terrorismo, narcotráfico, crime organizado, proliferação de armas de destruição em massa, ataques cibernéticos e a temática do meio ambiente, as quais afetarão, ou continuarão a afetar, a conjuntura da segurança e da defesa no futuro próximo. Questões relativas a etnias, movimentos sociais e de cunho revolucionário ou ideológico, que extrapolem o território de um país, podem ser focos de tensão entre estados. A moldura das guerras do futuro estará relacionada a esses fatores de risco. O PROFORÇA incluiu a aquisição de capacidades relacionadas às chamadas "novas ameaças".

Segundo uma apreciação contida no PROFORÇA (2012, pag. 8), existe uma tendência de a opinião pública (população) integrar o centro de gravidade dos conflitos. A versão da notícia deverá permanecer decisiva para a conquista da opinião pública e para o êxito das operações. A batalha pela comunicação (mídia, operações psicológicas etc.) será primordial para o sucesso das campanhas.

Para as Forças Armadas, a participação brasileira em OMP, traz muitos benefícios. Permite melhor adestramento aos seus integrantes, possibilitando aos oficiais e soldados a oportunidade de participar de operações militares de envergadura, além de proporcionar aos militares, a experiência na organização de operações complexas, aumentando assim a capacidade de defesa do país.

Essa participação, na composição das missões de observação e das forças de paz, pode complementar a formação do pessoal brasileiro na doutrina de defesa nacional... (CARDOSO, 1998, p. 141)

Para melhor acompanhar a evolução das operações das quais o Brasil participava e defender os interesses nacionais, o Itamaraty e as Forças Armadas empenharam-se, nos últimos anos, em aumentar a presença brasileira em diferentes atividades das OMP, especialmente na ocupação de postos-chave, tanto no terreno como no Departamento de Operações das Nações Unidas (DPKO) em Nova Iorque. Para Fontoura (1999, p. 216, grifo nosso) a experiência acumulada pelo Brasil revela que:

A seleção de militares para cargos de chefia responde a **critérios eminentemente políticos**, num processo em que interagem, em graus distintos, interesses dos principais países que contribuem com tropas, do Secretariado, das partes em conflito, dos países vizinhos ao conflito e do país convidado a fazer a cessão do oficial-gene

Além da oportunidade de o Brasil vir a preencher cargos de chefia nas OMP, o Itamaraty e as Forças Armadas consideraram, em 1993, que a cessão gratuita de oficiais para o DPKO, sem ônus para a ONU, deveria ser explorada para tentar influenciar o planejamento e a execução das diferentes operações das Nações Unidas. O Brasil foi formalmente convidado a integrar o DPKO em 1994.

Os Militares cedidos tiveram acesso a informações sobre a montagem de mis-

sões de observação e forças de paz e puderam acelerar a tramitação interna dos pedidos de reembolso e de indenizações.

Em 30/06/98, o Brasil era o quinto maior contribuinte de pessoal cedido gratuitamente, com sete militares cedidos, após os EUA (11), a França (10), a Itália (09) e o Reino Unido (8). (FONTOURA, 1999, p. 219)

A maioria dos militares cedidos ao DPKO era procedente de países desenvolvidos. Tal fato, que se repetia em outros departamentos da ONU, estava gerando desequilíbrio na distribuição de cargos e funções nas Nações Unidas, com repercussão negativa para a imagem de universalidade e de imparcialidade da organização. Tendo em vista esta situação, a Secretaria Geral das Nações Unidas (SGNU) decidiu, em 1998, que os militares cedidos servindo no DPKO teriam turnos de serviço encerrados até fins de fevereiro de 1999.

Relevância do estudo

Tendo em vista o cenário internacional atual e as perspectivas, no futuro próximo, de utilização das operações de manutenção de paz (OMP) da Organização das Nações Unidas (ONU), cumpre refletir sobre a relevância desse instrumento para o Brasil e, particularmente, para a Política Externa Brasileira.

Este trabalho pretende contribuir para maior conhecimento do assunto, tendo em vista que, cada vez mais, os centros acadêmicos, a classe política, a mídia e a população em geral demonstrem maior interesse pelos temas internacionais, sendo de suma importância que se proceda a

uma análise e a uma reflexão da projeção do Poder Nacional Brasileiro nas OMP das Nações Unidas.

Considerações finais

A partir de 1988, surgiram as OMP multidisciplinares, cujas atividades procuraram repercutir sobre as causas do conflito, incorporando tarefas militares, além de outras de cunho civil e humanitário, com irradiação sobre todo o território de um país. Nesse novo modelo de OMP, seus integrantes têm sido chamados a desempenhar tarefas novas e mais complexas, além das tarefas militares que predominavam nas OMP clássicas. As OMP multidisciplinares incluem tarefas como supervisão do respeito aos direitos humanos, apoio à implementação de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais e auxílio à retomada das atividades econômicas e à reconstrução nacional, incluindo a reparação da infraestrutura física do país anfitrião. Com a participação brasileira nas OMP multidisciplinares, o Brasil tem projetado o seu Poder Nacional no cenário internacional através das expressões política, econômica, científico-tecnológica, psicossocial e militar.

O país tem, portanto, credenciais que o habilitam e até o impelem a participar ativamente do debate sobre o reordenamento do mundo pós-Guerra Fria, que inclui a questão de paz e segurança mundiais. Essa participação ativa visa a evitar que a ordem mundial seja construída em detrimento dos interesses nacionais. As discussões ocorridas em 1997 e 1998 sobre o uso da força pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou coalizões *ad hoc* sem o necessá-

rio respaldo do CSNU, os bombardeios da OTAN contra a República Federativa da Iugoslávia (RFI) e, posteriormente a guerra da coalizão EUA-Inglaterra contra o Iraque em 2003, ao arrepio do Artigo 53 da Carta das Nações Unidas, salientam os riscos de que o reordenamento mundial, no campo da paz e segurança, seja desenhado apenas tendo em vista os interesses das grandes potências.

Aos países democráticos desvinculados de esquemas de poder, como o Brasil, interessa o fortalecimento do sistema multilateral, única base plausível para a construção de uma ordem internacional que não se fundamente na desigualdade e na força. Especialmente, o Brasil deve continuar valorizando as Nações Unidas — organização de maior universalidade e legitimidade no campo de paz e da segurança — bem como seu principal instrumento de atuação nessa área, as OMP.

O Brasil já deixou claro que assumirá suas responsabilidades como membro permanente do CSNU, caso assim o deseje a comunidade internacional. Nesse sentido, também é natural que o Brasil demonstre interesse na paz e na segurança internacionais, competência precípua do Conselho.

A crítica de que a participação com tropas em forças de paz é onerosa e de que os recursos para financiá-la podem ser empregados no campo social procede apenas em parte, pois não leva em consideração outros aspectos relevantes. Como membro da ONU, o Brasil paga contribuições anuais obrigatórias tanto para o orçamento regular como para o orçamento das operações de manutenção da paz. Esses recursos são em parte repassados para os países que contri-

buem com pessoal e equipamento. É verdade que os reembolsos da ONU sempre serão menores do que as despesas com envio de tropas brasileiras. Porém, a maior parte dos gastos decorrentes do envio contingentes armados será paga a brasileiros ou empresas no Brasil, ou seja, praticamente não existe uma evasão de recursos da economia brasileira, e os equipamentos adquiridos serão usados posteriormente pelas Forças Armadas.

Ademais, a possibilidade de participação de empresas brasileiras nas licitações promovidas pela ONU para fornecer bens e serviços às operações de manutenção da paz poderia ser uma vertente mais bem explorada pelo Brasil. Embora não seja um pré-requisito para participar das concorrências promovidas pela ONU, os países que cedem pessoal criam, por meio da interação com o Secretariado, canais informais de comunicação e costumam ter acesso a informações primeiro. A única empresa brasileira que já venceu uma licitação para prestar apoio às OMP foi a Norberto Odebrecht, que ganhou concorrência junto com a *Raytheon Service Company* para fornecer apoio logístico à UNAVEM III. O contrato, que se estendeu de junho de 1995 a fevereiro de 1998, era da ordem de aproximadamente US\$ 40 milhões, mais do que o montante dos reembolsos recebidos pelo Brasil por conta da participação de nossas tropas na ONUMOZ e na UNAVEM III, que somou, até julho de 1999, cerca de US\$ 36 milhões. O exemplo da Norberto Odebrecht revela o potencial ainda pouco explorado pelas empresas brasileiras nesse campo.

Conviria, portanto, ao governo brasi-

leiro, à luz de seu interesse estratégico e do momento de ajuste econômico e financeiro por que passa, adotar uma política criteriosa de escolha das missões em que deva participar. A palavra-chave na decisão sobre quando e como participar é a seletividade. A mesma seletividade que se tem exercido até aqui, nos limites da disponibilidade imediata dos recursos. À diferença que, demarcada a decisão de participar seletivamente, poder-se-á, paralelamente, iniciar o processo para obtenção dos recursos que viabilizam um leque maior de opções.

A missão do Brasil junto às Nações Unidas poderia solicitar ao Secretariado da ONU soluções para as questões associadas à prestação de apoio logístico aos contingentes no terreno, ao pagamento de indenizações por morte ou invalidez e aos reembolsos devidos por conta da cessão de pessoal e equipamentos; realizar gestões para garantir, na medida do possível, que brasileiros exerçam cargos de chefia nas OMP e emprestar sempre que factível, o peso do Governo brasileiro aos pleitos das empresas brasileiras nas concorrências de que participam para fornecer bens e serviços às operações de paz da Organização.

Para as Forças Armadas, a participação brasileira em OMP oferece a possibilidade de acelerar o processo de modernização e profissionalização de seus efetivos, promove

a valorização dos militares perante a sociedade, projetando uma imagem positiva das Forças Armadas junto à opinião pública. Porém, a participação das Forças Armadas nas OMP não substitui o necessário investimento em defesa nacional. Não obstante isso e, no caso específico do Brasil, onde o nível desse investimento já é insuficiente, caberá explorar a complementariedade entre as duas atividades, em termos de qualificação de pessoal e de domínio de técnicas e procedimentos, e valer-se também dessa participação como alavanca adicional para a obtenção de recursos.

A experiência brasileira habilita o país a continuar contribuindo ativamente com a sua presença nas OMP. O governo brasileiro precisa manter posição equilibrada que permita ao Brasil continuar participando das OMP, à luz das disponibilidades de recursos financeiros, humanos e sempre de acordo com seus interesses nacionais.

Enfim, conclui-se este trabalho com um valioso comentário do diplomata José Sena Cardoso (1998, p. 152) sobre a participação do Brasil nas OMP e as intervenções nos órgãos das Nações Unidas:

Será, no entanto, o único [instrumento] capaz de melhor projetar o interesse nacional e de qualificar o país para continuar a interagir, com seu peso e sua identidade, em um sistema internacional que se quer pluralista e democrático. ☺

Referências

ARANHA, Oswaldo. **Discurso na primeira sessão especial da assembleia geral das Nações Unidas**. [S.l.: s.n.], 1947.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências-elaboração. Rio de Janeiro, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988; atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15-12-1988. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999a.

_____. Decreto n. 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 109-A, 10 jun. 1999b, Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956. Fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 266, 20 nov. 1956, Seção 1, p. 21954.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília, DF: Instituto Rio Branco, 1998.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Fundamentos doutrinários da Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro, [s.n.], 1998.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO (Brasil). **Formatação de trabalhos acadêmicos**. Rio de Janeiro: ECEME, 2008.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília, DF: Instituto Rio Branco, 1999.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Nova Iorque: Nações Unidas, Departamento de Informação Pública, 1945.

_____. **Uma agenda para a paz**. Doc. A/47/277-S/24111. Nova Iorque, [s.n.], 1992.

_____. **Suplemento de uma agenda para a paz**. Doc. A/50/60-S/1995/I. Nova Iorque, [s.n.], 1995.

PERI, Enzo Martins. **Diretriz geral do Comandante do Exército para o período de 2011-2014**: decreto de 1 jan. 2011, publicado na Seção 2 do Diário Oficial da União - Edição Especial. Brasília: Ministério da Defesa, 2011.

PROFORÇA: Projeto de Força do Exército Brasileiro: 2031. [S.l. : s.n., 2011?]. 20 p. Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=b8fd062b-d6c0-431f-a931-1d7ad6facccc&groupId=1094704>. Acesso em: 13 ago. 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.