

# INTERESSES E IDENTIDADE NA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM OPERAÇÕES DE PAZ\*

Kai Michael Kenkel\*\*

## RESUMO

Usando uma abordagem baseada em lógicas concorrentes (adequação com base em identidade e normas contra consequências esperadas racionalmente calculadas) desenvolvida por March e Olsen (1998), este trabalho examina as motivações brasileiras para participar de operações de paz e como estas mudaram nos últimos anos. Após a apresentação de suas bases teóricas, o trabalho revisa os documentos da mais alta ordem da política brasileira sobre a política externa e de segurança, apresentados com o objetivo de ilustrar suas deficiências em servir como base para a ação consistente na área, *inter alia*, das operações de paz. O estudo prossegue ilustrando como estas vagas bases se traduziram, no passado, na política do país relacionada com as operações de paz. É aplicada a abordagem teórica às tensões que a política externa do Brasil tem experimentado durante a sua ascensão como potência emergente. Finalmente, há breve discussão sobre o modelo de construção da paz que o país instituiu no Haiti, que tem obtido melhor desempenho frente aos problemas e às fraquezas que assolam o processo político local.

Palavras-chave: operações de paz; Brasil; segurança; Haiti; construção da paz; política de defesa e segurança.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

Using the theory of competing logics (identity- and norm-based appropriateness and rationally calculated expected consequences) developed by March and Olsen, this paper examines Brazilian motivation for participation in peace operations and how they have changed in recent years. Following the presentation of its theoretical basis, the paper reviews highest-order Brazilian policy documents on foreign and security policy, which are presented with a view to illustrating their incapacity to serve as bases for consistent action in the area, *inter alia*, of peace operations. It proceeds by illustrating how these vague bases have been translated into past peacekeeping policy. It applies the theoretical approach to the tensions the country's foreign policy has experienced as it has risen as an emerging power. Finally, there is brief discussion of the peacebuilding model the country has instituted in Haiti, which has outperformed the problems and weaknesses plaguing the political process. The paper closes by offering suggestions for the clarification of Brazilian objectives with regard to peace operations with an eye to the formulation of the country's first Defence White Paper in 2011.

Keywords: peace operations; Brazil; security; Haiti; peacebuilding; defense and security policy.

---

\* A tradução deste artigo é assinada por Fernanda Patricia Fuentes Muñoz.

\*\* Professor do Instituto de Relações Internacionais (IRI), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

*The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

## 1 INTRODUÇÃO

Acompanhando o recente aumento na sofisticação teórica e metodológica da literatura sobre operações de paz, as análises das motivações dos Estados para contribuir com tropas para tais missões ganharam em número e em rigor ao longo dos últimos anos.<sup>1</sup> Estes estudos têm crescido simultaneamente com o surgimento de novos contribuintes de tropas, muitas vezes oriundos da categoria de “potências emergentes”. O Brasil é um destes contribuintes emergentes, tendo, em 2004, deixado de enviar o que até então era (com algumas exceções) presença relativamente esparsa, porém constante, de observadores militares e oficiais de ligação, para disponibilizar tanto o maior contingente quanto o comandante da força militar de uma das maiores missões da Organização das Nações Unidas (ONU), a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). No nexo destes dois desenvolvimentos, este artigo procura trazer uma abordagem melhor fundamentada teoricamente para o estudo das metas políticas externas do Brasil e como estas se traduzem em motivações para a participação em operações de paz.

Embora o país tenha as diretrizes da política externa claramente definidas e pessoal diplomático e das forças armadas altamente profissionais, os critérios decisórios públicos e políticos para participação em operações de paz permanecem subjetivos, subinstitucionalizados e – talvez intencionalmente – mal definidos. Isto está em nítido contraste com o que está sendo, cada vez mais, referido como um modelo brasileiro separado de construção da paz, que, gradativamente, revela objetivos claramente definidos, tanto no curto como no longo prazo, e está implicitamente calcado na operacionalização do que, até agora, só apareceu como vagas declarações de intenções em documentos oficiais. Neste sentido, a prática está na frente da política e dos políticos nos casos, tanto das motivações do Brasil em contribuir para as operações de paz da ONU, quanto na forma desta contribuição. Este trabalho argumenta que há necessidade de consideráveis consolidação e esclarecimento das políticas brasileiras sobre as operações de paz – em especial, em vista da crescente importância do país nesta.

Após delinear as considerações teóricas que estruturam sua análise, o trabalho revisa os documentos da mais alta ordem da política brasileira sobre política externa e de segurança, apresentados com o objetivo de ilustrar suas deficiências em servir como base para a ação consistente na área, *inter alia*, das operações de paz. O estudo prossegue mostrando como estas nebulosas bases foram traduzidas em declarações diplomáticas vagas, igualmente insuficientes como base para políticas concretas. Outros fatores, além das tradições da política externa – em particular, a ascensão do país como potência emergente – também são levados em consideração.

---

1. Ver, por exemplo, as numerosas análises na principal publicação da área, a revista *International Peacekeeping*, e, a título indicativo, os estudos sobre as motivações do Estado, presentes no trabalho de Velázquez (2007; 2009; 2010).

O referencial teórico é, então, utilizado para identificar e consolidar os objetivos e as motivações que podem servir como bases para uma política clara e implementável no que diz respeito às operações de paz, tal como desenvolvido para o – e no – ambiente haitiano.

## 2 ALTRUÍSMO EGOÍSTA: POR QUE OS ESTADOS CONTRIBUEM PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ

Tal como acontece com outras formas de intervenção humanitária, as motivações que levam os Estados a se engajar em operações de paz são variadas. Algumas são internas: a decisão de participar pode decorrer do uso dessas missões como meio de perseguir os interesses unilaterais próprios de um país – embora isto, em certa medida, seja anátema ao caráter do *peacekeeping* tal como praticado pela ONU;<sup>2</sup> em alguns casos, os Estados visualizam uma contribuição para a manutenção da paz como instrumento conducente a um maior prestígio internacional ou uma maior participação nos órgãos deliberativos das Nações Unidas; pode haver ainda um altruísmo genuíno associado a estas motivações em ocasiões específicas. Algumas motivações, por sua vez, são externas: os Estados têm sido pressionados por aliados a participar em coligações de intervenção, ou têm alterado sua posição, *vis-à-vis* um contexto de conflito específico, como resultado de mudanças na interpretação das normas internacionais pelo seu principal parceiro de política externa.<sup>3</sup> Outros ainda participam das operações de paz por razões de compensação financeira.

Embora não seja a mais recente, a análise de Neack (1995), sobre as motivações das potências médias para participar nas operações de paz (OPs), permanece seminal, na qual a autora se vale da distinção – nova no, e indicativa do, momento da sua publicação, ligado à ascensão do institucionalismo – entre o que são denominadas motivações realistas e idealistas para a participação. Embora as análises da participação tenham avançado consideravelmente desde essa época, esta distinção continua crucial e é retomada neste estudo; sua relevância para o caso brasileiro é reforçada pelo foco dado pela autora sobre potências médias – categoria para a qual o Brasil entrou recentemente – e pela inclusão explícita do Brasil em seu estudo.

Consoante com especialistas em potências médias, Neack situa as operações de paz como atividade, por excelência, desta categoria de Estado, para a qual as instituições internacionais têm se tornado o principal veículo para a prossecução dos interesses nacionais. Ela observa a contradição que o fato cria em termos da

2. Um exemplo frequente a esse respeito é a presença militar russa em seu “exterior próximo” – em particular, na “força de manutenção da paz” da Comunidade dos Estados Independentes – CEI (CIS PKF, na sigla em inglês).

3. Por exemplo, uma forte corrente de análises entre os estudiosos alemães localiza a motivação do governo alemão para o envio de tropas para a Bósnia em 1994 nessa fonte.

separação do cálculo racional de interesses da dedicação altruísta para a manutenção do bem comum – reificada na instituição global – e ilustra como esta tensão está no seu ápice no caso das intervenções multilaterais:

A origem da manutenção da paz da ONU possui, então, uma contradição interna que a caracteriza até hoje. A participação na manutenção da paz da ONU é supostamente um ato que transcende interesses nacionais estreitos, enquanto que, em grande medida, a manutenção da paz se desenvolveu como uma forma para as potências médias demonstrarem o seu poder e importância na política mundial (NEACK, 1995, p. 183).

Neack, então, procura desagregar os dois fatores de motivação para a participação na manutenção da paz, que ela classifica como idealista e realista:

Duas explicações concorrentes para a participação do Estado na manutenção da paz da ONU podem ser desenvolvidas a partir dessa contradição. Primeiro, a participação do Estado que transcende estreitos interesses nacionais pode ser explicada a partir de uma perspectiva idealista. Resumidamente, os Estados participarão na manutenção da paz da ONU por uma obrigação de proteger a paz internacional e para preservar normas e valores internacionais. Os Estados o farão mesmo em face do conflito de interesses nacionais.

A explicação realista da participação do Estado na manutenção da paz da ONU é que os Estados fazem o que podem, dados os seus recursos de poder, para proteger e preservar os interesses nacionais. Se os líderes nacionais veem os interesses de seus Estados inexoravelmente vinculados à continuação do *status quo* internacional, eles apoiarão e defenderão o *status quo*. As organizações internacionais, em particular a ONU, são os principais beneficiários desse apoio (*op. cit.*, p. 184).

Para Neack, as potências médias são os principais defensores das operações de paz e têm motivações tanto idealistas quanto realistas para fazê-lo. Do ponto de vista idealista,

são os Estados mais propensos a proteger o sistema internacional e, portanto, mais propensos a participar em atividades multilaterais, como a manutenção da paz, devido ao seu forte compromisso com a paz internacional (*op. cit.*, p. 183-184).

No entanto, o cálculo racional também leva esses Estados a essa conclusão, “por causa da potência global que podem exercer. Os interesses das potências médias são atendidos pela continuação do *status quo* internacional, pois no *status quo* alcançaram relativa riqueza e influência” (*op. cit.*, p. 184).

Embora esse seja o primeiro passo fundamental na compreensão das raízes das decisões dos Estados em participar, as duas motivações de Neack (1995) permanecem fragilmente diferenciadas, particularmente em relação aos Estados

que ela enfoca. Como se diferencia, na prática, o apoio idealista de uma potência média para estruturas conducentes à paz internacional como virtude da política externa, daquele apoio como meio de manter uma ordem da qual se beneficia? Esclarecer este ponto em grande detalhe não é o propósito da análise inicial desta autora; esta tarefa é deixada para posteriores estudiosos da natureza dos interesses dos Estados nas instituições internacionais.

Nesse sentido, o trabalho frequentemente citado de March e Olsen (1998) postula duas lógicas concorrentes que, por extensão, explicam a ação do Estado nas instituições – da qual a participação em operações de paz é uma forma. Uma destas é racionalista; a outra tem sido associada (com graus variados de sucesso) com a escola construtivista, ou, pelo menos, àquela normativa de pensamento. As motivações racionalistas, com base na análise de custo-benefício relativo, são encapsuladas na noção de “lógica de consequências esperadas”:

Aqueles que veem as ações como impulsionadas por expectativas de consequências imaginam que os atores humanos escolhem entre alternativas, avaliando suas prováveis consequências para objetivos pessoais ou coletivos, conscientes de que outros atores estão fazendo o mesmo (MARCH e OLSEN, 1998, p. 949).

March e Olsen afirmam que,

a partir dessa perspectiva, a história é vista como a consequência da interação de atores intencionados e é totalmente compreendida quando relacionada às expectativas de suas consequências e aos interesses (preferências) e recursos dos atores. As ações individuais são “explicadas” pela identificação das razões conseqüentes para elas. A política externa é “explicada” proporcionando uma interpretação dos resultados esperados a partir dela (*op. cit.*, p. 950).

Em contrapartida, na “lógica de adequação”, normativamente fundamentada, as ações são vistas como baseadas em regras. Imagina-se que os atores humanos seguem as regras que associam identidades particulares a situações particulares, abordando oportunidades individuais para a ação ao avaliar as semelhanças entre as identidades e os dilemas de escolha atuais e os conceitos mais gerais do Eu e das situações. A ação envolve a evocação de uma identidade ou papel e de como coincidir as obrigações daquela identidade ou papel a uma situação específica. A busca da finalidade está mais associada a identidades do que a interesses e à seleção de regras mais do que a expectativas racionais individuais. A adequação não precisa atender às consequências, mas envolve dimensões cognitivas e éticas, metas e aspirações. Como uma questão cognitiva, a ação adequada é a ação que é essencial a uma concepção particular de si mesmo. Como uma questão ética, a ação adequada é a ação virtuosa. Nós “explicamos” a política externa como a aplicação de regras associadas a identidades particulares com situações particulares (MARCH e OLSEN, 1998, p. 951).

De modo sucinto, no que diz respeito às decisões relacionadas à intervenção, as decisões dos Estados de intervir são, normalmente, relacionadas a duas questões: os cálculos positivos de custo-benefício e suas obrigações morais ou para os beligerantes ou em um comportamento altruísta em geral (NALBANDOV, 2009, p. 23).

A falta de distinção clara entre essas categorias é talvez o mais vexatório entre os numerosos problemas identificados posteriormente com a abordagem de March e Olsen (GOLDMANN, 2005, p. 40-41). Embora haja uma tentação, no interesse da parcimônia metodológica, em construir as lógicas como totalmente distintas, os autores mesmos reconhecem a impossibilidade desta meta e, assim, trabalham para esclarecer a relação entre as lógicas, que eles admitem

não serem mutuamente exclusivas. Como resultado, a ação política em geral não pode ser explicada exclusivamente em termos de uma lógica de consequências, ou de adequação. Qualquer ação em particular, provavelmente, envolve elementos de cada uma. Os atores políticos são constituídos tanto por seus interesses, pelos quais eles avaliam suas consequências esperadas, quanto pelas regras embutidas em suas identidades e instituições políticas. Eles calculam as consequências e seguem as regras, e a relação entre as duas é muitas vezes sutil (MARCH e OLSEN, 1998, p. 952).

No entanto, March e Olsen (1998, p. 953-954) não deixam de ver as duas lógicas como suficientemente separadas para a operacionalização e oferecem quatro caracterizações possíveis da inter-relação entre as duas. Finalmente, a formulação analítica mais convincente, especialmente para aqueles interessados em operações de paz, é a de Goldmann (2005). Este autor aponta a desigualdade inerente entre as duas categorias, argumentando que, enquanto a lógica de adequação é capaz de assimilar o cálculo do interesse, a lógica de consequências em March e Olsen é, de certa forma, um espantalho:

Isto, à primeira vista, é bastante simples. Acontece, no entanto, que enquanto [a posição de consequências] exclui aquilo [baseado nas expectativas], o inverso não é verdadeiro. Aqueles do lado desta última, em contraste àqueles do lado da primeira, são considerados capazes de tomar mais de uma coisa em conta. Eles não associam a ação “exclusivamente” a qualquer coisa: eles enfatizam as identidades, mas não excluem os interesses; eles não negam “a realidade dos cálculos e previsões das consequências”. (...) Em outras palavras, aqueles que “interpretam” a ação em termos de “a lógica de consequências esperadas” são de mente simples e sem imaginação, ao passo que aqueles que o fazem em termos de “a lógica de adequação” têm a mente aberta e sofisticada. Isto pode ser visto como (relativamente) uma inocente estratégia de venda acadêmica, mas enfraquece a ideia de que estamos lidando com perspectivas, teorias, ou tipos ideais mutuamente excludentes (GOLDMANN, 2005, p. 39-40).

Dessa forma, a abordagem baseada em lógicas concorrentes está sujeita ao que poderia ser denominada “racionalidade normativa da ação”; as identidades sentidas do ator estão embutidas no seu cálculo de consequências e interesses (SENDING, 2002, p. 444).<sup>4</sup> Goldmann afirma que, essencialmente, se considerando preferências e identidades como previamente dadas, até mesmo quando focadas nas identidades, a abordagem realmente não transcende o estruturalismo:<sup>5</sup>

[A] “lógica de adequação” proporciona uma visão mais complexa da motivação humana porque não exclui a consideração das consequências, enquanto que a “lógica de consequências esperadas” é levada a “ignorar” as regras e identidades. (...) Assim como a “lógica de consequências esperadas” assume preferências, ao invés de explicá-las, a “lógica de adequação” assume as identidades. A omissão não é completa em ambos os casos: o raciocínio ao longo das linhas da “lógica de consequências esperadas” é muitas vezes baseado em uma teoria estrutural de interesses, assim como March e Olsen enfatizam a formação social das identidades. O paralelo é claro, porém: enquanto a “lógica de consequências esperadas” essencialmente nos leva a derivar ações a partir das preferências dadas, a “lógica de adequação” essencialmente nos leva a derivar ações a partir das identidades dadas (GOLDMANN, 2005, p. 44).

Nesse sentido, ao aplicar lógicas concorrentes na análise das motivações para participar nas OPs, pode-se começar com a suposição de que os Estados são mais propensos a seguir a lógica de adequação, embora imbuídos fortemente do impulso de seguir os interesses racionalmente calculados, como a situação convém. No entanto, no caso de prática cuja base normativa e aplicação prática são conduzidas por instituições internacionais, como a ONU, está claro que preocupação normativa com a identidade limitará a expressão da ação exclusivamente baseada em consequências, no âmbito da manutenção da paz internacional (PARIS, 2003). Em outras palavras, uma prática historicamente trabalhada em perspectiva dos elementos essencialmente da identidade do Norte pode não se encaixar tão bem com a prossecução dos interesses de um Estado do Sul, sem tensões normativas e adaptações significativas da prática.

### **3 POLÍTICA OFICIAL BRASILEIRA RELATIVA À INTERVENÇÃO E ÀS OPERAÇÕES DE PAZ**

Como, então, essa lente teórica permite elucidar os fatores motivadores por trás da política brasileira e da tomada de decisões sobre operações de paz? Para todas as suas deficiências referidas anteriormente, desagregando-se as motivações políticas normativas das materiais, a abordagem das lógicas concorrentes é particularmente útil em relação a dois aspectos centrais na compreensão da política

---

4. Sending (2002) explicitamente referencia a esse respeito Risse (2000).

5. Esse ponto é também levantado por Sending (2002).

brasileira de participação em OPs. Estes são: a tensão normativa entre tradições históricas regionalmente arraigadas da política externa e normas internacionais recém-evoluídas de intervenção; e os efeitos do processo decisório fraturado e subinstitucionalizado do país na área de operações de paz.

Na orientação de sua política externa, o Brasil está fortemente enraizado na subcultura de segurança da América Latina (KENKEL, 2012). Moldada por quase dois séculos pela postura intervencionista contínua dos Estados Unidos no hemisfério, esta cultura tem-se concentrado, em grande medida, no desenvolvimento de proteções legais contra a intervenção norte-americana. Como resultado, seu mais alto princípio é o respeito pela norma da não intervenção, interpretação que tem corolário na equação do princípio da soberania com a inviolabilidade das fronteiras.

Após a independência de Portugal e da Espanha, os novos Estados independentes da América do Sul, em grande parte, estabeleceram suas fronteiras por meio de negociação, em vez da força, e adotaram clara preferência pela via diplomática, junto com o forte repúdio ao uso da força na resolução de disputas. Historicamente falando, em termos globais, a percepção do Brasil de sua identidade foi, por muito tempo, a de um Estado periférico fraco, que necessitava da proteção da soberania absoluta contra a vontade das potências mais fortes do Norte. As estruturas normativas das instituições multilaterais e do direito internacional há muito são vistas como proteção essencial contra os caprichos da distribuição do poder no sistema internacional.

Nesse sentido, o papel fundamental das instituições multilaterais na expressão da identidade da política externa do Brasil ressalta a natureza mesclada dos interesses normativos e materiais: a sustentação das instituições internacionais e suas práticas são uma forma de perseguir o interesse nacional, que, por sua vez, deriva parcialmente das respostas normativas destes fóruns. De maneira significativa, em seu papel como o principal arquiteto da política externa brasileira, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), também conhecido como Itamaraty, tem predileção acentuada pela forma multilateral, com todas as suas sequelas normativas.<sup>6</sup> Em contraste, as Forças Armadas, projetistas primordiais da política de defesa do país e principais implementadores de sua participação em OPs, atêm-se à linha, comum a quase todos os estabelecimentos militares, de colocar no centro de sua análise um interesse nacional, notadamente material. Isto resultou em imprecisão nefanda tanto na política declaratória como no processo específico em relação às operações de paz.

---

6. De fato, é o conflito entre essa predileção, manifestada na participação em operações de paz, e a interpretação absolutista da soberania, demonstrada na rigorosa norma de não intervenção, que está na base das maiores tensões em torno da política brasileira sobre operações de paz, à medida que o país assume papel internacional mais proeminente. Ver Kenkel (2008; 2012).



Os documentos que fundamentam a conduta da política externa do Brasil ilustram este ponto. O Artigo 4º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) sujeita a ação internacional do Brasil aos 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;
- X - concessão de asilo político (BRASIL, 1988).

Além de sua função decisiva, o que torna esse parágrafo interessante é que este não estabelece hierarquia entre os valores em questão; no caso de confronto entre os valores de “defesa da paz” ou “não intervenção” com “autodeterminação” ou “direitos humanos”, é explicitamente deixado para a política decidir qual preceito prevalecerá. Esse aspecto “pós-moderno” da Constituição brasileira<sup>7</sup> é uma bênção e uma maldição: permite grande liberdade de interpretação, enquanto fornece diretriz menos firme em situações específicas. Os preceitos do Artigo 4º poderiam certamente ser usados como argumentação para o Brasil agir de maneiras divergentes durante a mesma crise, se a intervenção for considerada uma opção na obtenção, por exemplo, da defesa da paz.

Como resultado, o Artigo 4º confere papel interpretativo poderoso, tanto para o Poder Executivo quanto para o Poder Legislativo. Em parte, como resultado dos estigmas sobre como lidar com questões militares resultantes da era do Regime Militar, ambos os poderes, em grande medida, têm se esquivado de assumir este papel. Há falta geral de conhecimento e interesse sobre as questões militares no Congresso Nacional, e o Poder Executivo – que, na verdade, só possui um Ministério de Defesa dirigido por um civil desde 1999 – ainda tem de estabelecer orientações políticas verdadeiramente capazes de servir como bases para uma política implementável.

---

7. Acerca da natureza pós-moderna da Constituição brasileira, ver Barroso (2001).

Um caso ilustrativo é constituído pelas duas iterações da Política de Defesa Nacional apresentadas em 1996 e 2005. A história do primeiro documento é reveladora: após terem sido submetidos na forma de *Fundamentos de uma [futura] Política de Defesa Nacional*, durante o processo de consulta, simplesmente se removeu *Fundamentos de uma* e publicou-se o documento, essencialmente sem revisão, como documento do governo. Isto é refletido na sua imprecisão, particularmente no que se refere ao complexo de questões relativas às operações de paz. Consistente com a adoção de preferência por abordagens pacíficas, não militares, para a defesa – e, de maneira incisiva, referindo-se às forças armadas e à diplomacia com noções, em grande medida, não quantificáveis, tais como “expressões da soberania e da dignidade nacional” (BRASIL, 1996, parágrafo 2.13) –, o documento estabelece, *inter alia*, três valores como prioridades desta política:

- e. a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;<sup>8</sup>
- f. a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e
- g. a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais (*op. cit.*, parágrafo 3.3).

Comprometendo o país com a “busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa” (*op. cit.*, parágrafo 4.2), as diretrizes finais do documento de 1996, com relevância para as operações de paz, são:

- a. contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade;
- b. participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão;
- c. aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional; (...)
- e. participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais (*op. cit.*, parágrafo 5).

O documento político de 1996 mostra muito claramente a sobreposição entre as lógicas de adequação e de consequências, como exposto por March e Olsen (1998) e criticada por Goldmann (2005) e Sending (2002). A política define como interesses aspectos geralmente associados, na abordagem das “lógicas”, à identidade e subordina aos interesses – no país, na lógica de consequências – a prática de manutenção da paz – em geral, sujeita aos ditames de normas e identidade (PARIS, 2003). Isto resulta da autoidentificação histórica brasileira mencionada anteriormente – agora cada vez mais contestada – como Estado periférico, cuja melhor chance de alcançar influência na cena internacional é mediante o compromisso com a forma multilateral.

---

8. À medida que cresce o perfil econômico e de segurança do país, é possível que a perspectiva da defesa dos interesses comerciais brasileiros no exterior pelas Forças Armadas surja como consideração hipotética.

Nesse sentido, pode-se dizer que a distinção de March e Olsen (1998) desmente sua origem na análise dos Estados mais fortes do Norte, capazes de reter, na sua interação com as instituições internacionais, visão de interesses separada de sua atualização nestas instâncias. Sua abordagem, no entanto, prevê a possibilidade de apontar para a confluência de interesses com valores no documento político, em detrimento da clara definição necessária da primeira. Enquanto os documentos políticos configuram panorama claro das facetas da identidade brasileira de segurança, não refinam estes aspectos em interesses possíveis ou critério decisório afiado.

A situação melhora só ligeiramente com a revisão, em 2005, da Política de Defesa Nacional. A versão de 2005 faz a ligação entre preservar o sistema internacional, as instituições multilaterais e as operações de paz:

A prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo direito internacional, como a soberania, a não intervenção e a igualdade entre os Estados, são promotores de um mundo mais estável, voltado para o desenvolvimento e bem-estar da humanidade (BRASIL, 2005, parágrafo 2.3).

(...)

O Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios constitucionais de autodeterminação, não intervenção e igualdade entre os Estados. Nessas condições, sob a égide de organismos multilaterais, participa de operações de paz, visando a contribuir para a paz e a segurança internacionais (*op. cit.*, parágrafo 4.12).

(...)

[A prevenção na Política de Defesa Nacional baseia-se em]

IV– [a] busca da solução pacífica de controvérsias;

V – [a] valorização dos foros multilaterais (*op. cit.*, parágrafo 6.2).

O documento de 2005 destaca em vários momentos a importância das operações de paz, sem oferecer maiores detalhes sobre sua preparação ou seu desdobramento, ou critério de compromisso com qualquer um:

Para ampliar a projeção do país no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil deverá intensificar sua participação em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais (*op. cit.*, parágrafo 6.17).

A importância das operações de paz como objetivo estratégico, estabelecido na última seção do documento de 1996, é repetida, inalterada, nove anos depois (*op. cit.*, parágrafo 7.25). Uma vez mais, a Política de Defesa Nacional de 2005 não oferece orientação sobre a forma como os princípios do Artigo 4º da Constituição devem ser relacionados uns aos outros na prática e quais devem ser os critérios fixados, ou até mesmo os parâmetros políticos, para o desdobramento de forças. A manutenção de estruturas multilaterais e a forte participação nestas

estão consagradas como a forma preferida de fazer os interesses brasileiros serem ouvidos a nível internacional, de tal forma a evitar a distinção entre as duas lógicas de March e Olsen (1998). Os interesses brasileiros são definidos em termos de uma identidade multilateralista, pacifista e soberana e as operações de paz são subordinadas a estes interesses.

Essa confusão decorre, em grande parte, das diferenças nas abordagens adotadas pelos diferentes ministérios envolvidos na elaboração da política de segurança do país – em particular, no que tange às operações de paz. Considerando-se que o MRE possui uma cultura “grotiana” de negociação, multilateralismo e pacifismo, claramente alinhada com uma lógica de adequação, o Ministério da Defesa (MD), integrado na sua maioria por militares, tende a adotar uma lógica de consequências, assumindo a busca de um interesse nacional racionalmente calculado. Isto leva a uma situação na qual os documentos militares subordinam a participação nas OPs aos interesses nacionais baseados em consequências, cuja definição é dada pelo MRE, em função de normas e identidades alinhadas com noções de ações adequadas. Isto é claramente consistente com a crítica já mencionada de Goldmann (2005), preocupada com a capacidade das lógicas serem claramente separadas. Como resultado, a avaliação das consequências da ação é uma prática já expressa nas percepções de sua adequação. A saber, a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 dá um passo para a operacionalização dos conceitos descritos na Política de Defesa interministerialmente negociada, considerando as implicações para as Forças Armadas e o MD. Curiosamente, o documento faz isto, de início, por uma consagração dos elementos da identidade mais relevantes às operações de paz:

O Brasil é pacífico por tradição e por convicção. Vive em paz com seus vizinhos. Rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos. Esse traço de pacifismo é parte da identidade nacional e um valor a ser conservado pelo povo brasileiro (BRASIL, 2008, p. 8).

Apenas mais tarde é que o documento atenta, na seção específica sobre operações de paz, para a necessidade de subordinar o envio de tropas às noções de consequências e interesse nacional – este define como objetivo:

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.

1. O Brasil deverá ampliar a participação em operações de paz, sob a égide da ONU ou de organismos multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais (*op. cit.*, p. 62).

---

9. Ver, por exemplo, Goffredo Júnior (2005).

É interessante notar a crescente importância dada às operações de paz pelos documentos políticos sucessivos, sem melhoria relevante do conteúdo ou do nível de detalhe executável. Embora dedique um título separado às operações de paz, a Estratégia Nacional de Defesa limita-se a repetir documentos anteriores, acrescentando o desejo de assumir papel de liderança regional no treinamento de tais missões. Finalmente, a Doutrina Militar de Defesa, de 2007, também destaca a importância das operações de paz para os objetivos da política externa do país e procura, mais uma vez, criar uma hierarquia de interesses nacionais sobre a participação multilateral: “As FA [Forças Armadas] podem participar de operações de paz, em conformidade com o prescrito na Carta das Nações Unidas, respeitados os princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos” (BRASIL, 2007, parágrafo 6.7.4).

Esses documentos ilustram as tensões inerentes no estabelecimento de uma política baseada em princípios potencialmente conflitantes descritos na Constituição. Pode-se dizer que os dois principais ministérios envolvidos assumem um dos dois lados da divisão de March e Olsen (1998) entre as lógicas concorrentes. Como resultado, há tensões claras entre as respostas solicitadas nos documentos. Por exemplo, o compromisso do país em prol da não intervenção – mais ativamente promovido pelo MRE – por natureza confere-lhe postura cética no que diz respeito a certos tipos de operações de paz – em particular, aquelas dispostas no Capítulo VII da Carta da ONU. O documento militar, por sua vez, argumenta fortemente a favor de aumentar a participação global em todo um leque de tipos de missões.

Isso levanta a questão de quais interesses serão salvaguardados pela participação em OPs, além do objetivo declarado – aliás tautológico, neste aspecto – de maior participação em instituições internacionais. O que é a manutenção da paz se não um exemplo, em termos de objetivos nacionais, da melhoria do relacionamento com organismos multilaterais e o sistema internacional? Até o momento, a interpretação destas questões tende a favorecer a linha seguida pelo MRE. Não obstante, há necessidade de critério para identificar claramente quais tipos de missões atingem equilíbrio aceitável entre os objetivos constitucionais e que forma de participação pode ser rotineiramente excluída. O atraso na elaboração de tal critério é exacerbado pela natureza fraturada e subinstitucionalizada do processo decisório político.

#### **4 O PROCESSO DECISÓRIO PARA O ENVIO DE TROPAS BRASILEIRAS PARA OPERAÇÕES DE PAZ**

Atualmente, o processo decisório para o destacamento de tropas para a manutenção da paz no Brasil é *ad hoc* e subinstitucionalizado. Como resultado, é bastante maleável no tocante às personalidades desempenharem um papel exacerbado, seja acelerando o processo ou mantendo-o refém. A base jurídica para as decisões está

ultrapassada, tendo sido estabelecida como medida temporária em 1956, com a primeira participação do país na primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) no Suez – 32 anos antes da ratificação da atual Constituição. A falta de definição clara das vias formais ou sua natureza complexa e redundante, quando presentes, não são características incomuns no processo político, bem como são, de fato, indicativos de um padrão frequente de soluções espontâneas que assumem caráter permanente. A partir destas origens, um processo fixo tem se cristalizado a partir da prática repetida.

O processo começa quando a ONU, geralmente por meio do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), informalmente solicita da Missão Permanente do Brasil posição sobre possível contribuição de tropas para uma operação em fase de planejamento. A Missão Permanente avalia a solicitação à luz dos interesses do país nas Nações Unidas e a encaminha ao Ministério das Relações Exteriores.<sup>10</sup> O MRE, de modo informal, consulta o MD sobre a disponibilidade de tropas e a Presidência da República (PR) a respeito da conveniência política interna do destacamento. Um pedido formal é feito pelo DPKO; o MRE e o MD respondem por meio de Exposição de Motivos Conjunta. A consulta é feita também ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que deve aprovar o provisionamento do orçamento militar para as operações. O processo, então, dirige-se ao Poder Legislativo, por meio de Mensagem Presidencial para o Congresso Nacional, contendo o pedido e a avaliação dos ministérios. Em seguida, esta instituição deve aprovar os detalhes do destacamento por meio de decreto sob a Lei nº 2.593/1956 (UZIEL, 2009, p. 81).

Analistas brasileiros identificaram uma série de dificuldades nesse processo, entre as quais um diplomata identificou a mais problemática:

- 1) existe uma baixa institucionalidade, visto que as etapas não estão previstas em uma norma e podem ser contornadas ou questionadas. Ademais, o progresso da decisão depende de constantes pressões políticas, sobretudo junto a órgãos que não estão diretamente envolvidos no tema (como o MPOG ou a Casa Civil da Presidência);
- 2) ainda nesse campo, persiste uma aguda dependência das relações pessoais entre os responsáveis pelo tema para que um pedido seja processado;
- 3) o Congresso normalmente não recebe informações sistemáticas sobre os conflitos tratados e as missões de paz e depende de notícias da imprensa;
- 4) como resultado dos fatores anteriores, é frequente que a decisão seja morosa e acabe não atendendo às expectativas das Nações Unidas, que necessitam de mobilizar contingentes com celeridade (*op. cit.*, p. 81-82).

---

10. Observe o destaque que isso confere tanto aos "interesses" (consequências) quanto ao Itamaraty, cuja preferência é considerada como sendo de adequação.

Isso faz com que o resultado efetivo do processo seja altamente dependente da política e da personalidade. Portanto, a atitude geral do governo no poder pode deixar uma forte marca – às vezes, político-partidária – no padrão de participação de OPs do país. De fato, a participação do país na MINUSTAH tem demonstrado, muito comprovadamente, que este é o caso, em contraste com o padrão prévio à sua participação no Haiti.

### **5 PADRÕES HISTÓRICOS: O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ (1956-2004)**

Antes da adoção de papel de liderança na MINUSTAH, o Brasil foi um constante, embora pequeno, contribuinte para as operações de paz. O país enviou um fluxo constante de oficiais individuais às OPs da ONU como oficiais de ligação e de Estado Maior e como observadores militares. Houve três exceções a esta regra, na forma de forças, do tamanho de um batalhão, enviadas à UNEF I, no período 1956-1967, à Missão de Verificação da ONU em Angola (United Nations Angola Verification Mission – Unavem), no período 1995-1997, e à United Nations Operation in Mozambique (Unomoz) em Moçambique, no período 1993-1994, para os quais o país também forneceu, brevemente, o comandante da força.<sup>11</sup> O país aderiu rigorosamente à norma de não intervenção, interpretada como a proibição de qualquer participação em missões, exceto aquelas descritas no Capítulo VI da Carta da ONU, o Capítulo VII sendo visto como violação do seu Artigo 2º (7).

O país assumiu essa postura até o ponto de abster-se de votar em várias resoluções sobre o Haiti – e, notavelmente, a decisão de estabelecer operação de paz mais robusta em Ruanda – durante seu período como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) em 1994. Com exceção das missões iniciais na Península de Suez, que ofereceram a oportunidade para contribuição claramente neutra para a manutenção da ordem internacional, sob o mais estrito dos padrões relativos ao uso da força, as contribuições brasileiras para a manutenção da paz estiveram sujeitas ao destacamento em áreas de evidente interesse e afinidade nacionais. Moçambique e Angola são antigas colônias portuguesas e membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) que começaram a desempenhar um papel crescente na política externa brasileira na época. Em outros termos, as participações seguiram a lógica da adequação, mas não se divorciaram das considerações das consequências, e estas não foram filtradas por uma lente de crescente perfil internacional (um interesse nacional) por tal participação.

As tropas brasileiras contribuíram amplamente em papel de não combate, tais como na prestação de assistência médica, e sua presença não esteve explicitamente ligada aos mais amplos objetivos declarados da política externa (KENKEL,

---

11. As obras de referência mais detalhadas de autores brasileiros são de Fontoura (1999) e Cardoso (1998). Mais recentemente, ver Aguiar (2005) e Alsina Júnior (2009).

2010a; 2010b). Esta participação tornou-se muito menos relutante à medida que o país assumiu cada vez mais as características de potência emergente e começou a sofrer uma série de mudanças na autoidentificação subjacente à política externa, incluindo-se suas atitudes em relação à participação na manutenção da paz.

## **6 SURGEM NOVOS INTERESSES E NOVA IDENTIDADE: O BRASIL COMO POTÊNCIA EMERGENTE<sup>12</sup>**

A posição histórica do Brasil reflete claramente o aterramento do país em uma subcultura de segurança regional latino-americana específica que – em termos, por exemplo, dos valores concorrentes consagrados na Constituição brasileira – nitidamente preza a soberania e a não intervenção sobre a defesa – pelo uso da força – da paz e dos direitos humanos. O advento do segundo mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva levaria a mudanças, tanto na percepção da identidade internacional do Brasil quanto na natureza da análise custo-benefício a esta associada.

O processo decisório, subinstitucionalizado e dependente da personalidade dos atores envolvidos, de fato, facilitou mudança nas metas políticas e sua rápida execução na prática. Em termos da abordagem de March e Olsen (1998), um deslocamento duplo começou a ocorrer como resultado de o Brasil adotar uma posição típica de uma potência emergente: assim que, como na lógica de adequação, a identidade do Brasil começou a ser redefinida, longe de entendimento regionalmente ancorado, em direção a um ator global, o equilíbrio entre as duas lógicas também começou a mudar, com ênfase maior em análise custo-benefício que visa aumentar a influência global do país.

Uma forma de encapsular as tensões internas na política do Brasil para a intervenção, durante este período de transição, é enquadrá-las em termos de confronto entre as normas regionais, que até recentemente têm sido adequadas para o foco prévio do país, e as atitudes inerentes à busca de maior influência a nível internacional. Em termos realistas, a utilidade das operações de paz como meio para atingir maior influência internacionalmente deriva fortemente da disponibilidade expressa para assumir a responsabilidade global, sinalizada pela participação nestas.

A expressão sucinta desta tensão é que se trata de mudança na autoidentificação, de fraco poder periférico – que requer da proteção da “soberania como escudo” – para parte interessada global e preparada para assumir a responsabilidade pelo sistema internacional e – em particular, no caso de membros potenciais do Conselho – por aqueles que não podem defender a si próprios.

---

12. Esta seção está estreitamente baseada na análise de Kenkel (2012).



Como resultado, o equilíbrio entre os princípios constitucionais afasta-se dos favorecidos pelo contexto regional para se aproximar daqueles cuja busca e apoio são vistos como voltados a uma maior retribuição final a nível internacional. No caso das operações de paz, isto se traduz em concessão de prioridade para a defesa dos direitos humanos e da paz, à custa da adesão – até mesmo a forma mais estrita desta – ao princípio de não intervenção.

Uma maneira útil de analisar potências emergentes é vê-las como subclasse das potências médias, aproveitando-se os avanços inerentes aos estudos sobre esta categoria analítica e destacando-se as diferenças entre as potências médias tradicionais e as emergentes. Neste estudo, o autor baseia-se em aplicação anterior do conceito de potência emergente para a política brasileira no que diz respeito às operações de paz; as conclusões também se aplicam à posição do país sobre a “responsabilidade de proteger” (R2P). De acordo com a análise de March e Olsen (1998), e as conclusões de Paris (2003), as potências médias (CHAPNICK, 1999, p. 76), como resultado de sua posição no sistema internacional, tendem a seguir políticas externas que se alinham a uma lógica de adequação como meio mais eficaz de atingir os objetivos, com a correspondente identidade baseada: na negociação e no compromisso; no forte apoio à ordem internacional, inclusive na forma de instituições multilaterais; e “na boa cidadania internacional”.<sup>13</sup> As potências médias autoidentificam-se com o *status quo* do qual estas se beneficiam, e muitas vezes são partidárias conservadoras do *status quo* ante a qual lucram.

Os Estados que emergiram como potências médias após o fim da Guerra Fria têm uma relação mais ambígua e, muitas vezes, instrumental com o sistema internacional (KENKEL, 2010b). Estes são tipicamente líderes regionais que têm procurado aproveitar seu peso regional para reclamar posição mais significativa a nível global.<sup>14</sup> Como Neack apontou já em 1995,

as potências médias não ocidentais ou mesmo as potências “pequenas” ou “fracas” também podem apoiar o *status quo*, mesmo que o *status quo* seja inegavelmente ocidental em origens. Para estes Estados, não é realista imaginar a revisão total do sistema mundial para melhor servir aos seus interesses. No entanto, esses Estados podem tentar encontrar para si uma posição dentro da ordem estabelecida a partir da qual eles podem oferecer e defender interesses diferentes ao *status quo*. O envolvimento da Índia e do Brasil no sistema das Nações Unidas pode ser entendido dessa forma. Assim, a participação na manutenção da paz da ONU pode derivar de um interesse em proteger o sistema internacional e a posição atual ou desejada do Estado participante nesse sistema (NEACK, 1995, p. 184).

---

13. Essa análise é baseada nos trabalhos de Cooper *et al.* (1993) e Cox (1989).

14. Analistas como Hurrell (2006) discordam sobre a necessidade de domínio regional como trampolim para o *status* de ator global na forma de potência emergente, que é de particular relevância para a situação do Brasil na América Latina.

A tensão antes mencionada entre os âmbitos regionais e globais é, portanto, típica desses atores, que são tanto líderes centrais quanto seguidores periféricos no sistema internacional (SCHIRM, 2010). As potências emergentes têm relação mais ambígua com as estruturas internacionais, apoiando-as quando isto lhes é vantajoso e, quando não, buscando sua reforma ou até mesmo sua obstrução (FLEMES, 2009). Assim, seria esperado que uma potência emergente como o Brasil, nesta forma de análise, continuasse a apoiar, pelo menos retoricamente, as estruturas internacionais, enquanto procura nestas papel mais forte para si mesmo, sua reforma global em favor de resultado mais vantajoso para o grupo de Estados que representa, bem como a prevenção de desenvolvimentos contrários às suas próprias preferências.<sup>15</sup> No geral, os analistas têm notado uma postura mais assertiva na posição política do Brasil em matéria de segurança (VILLA e VIANA, 2010) e instrumentalização crescente das operações de paz em prol dos objetivos associados à posição de potência emergente (CAVALCANTE, 2010).

## 7 O BRASIL COMO POTÊNCIA EMERGENTE: A MINUSTAH COMO PROVA

A contribuição do Brasil para a MINUSTAH representa clara ruptura de uma série de princípios políticos prévios relacionados à intervenção. Embora o MRE esteja correto em insistir que a maior participação na MINUSTAH é expressão de continuidade no compromisso do país para com as instituições internacionais,<sup>16</sup> a natureza da mudança – principalmente com uma missão que, apesar do sofisma semântico, inegavelmente pertence à categoria do Capítulo VII –<sup>17</sup> desmente as mudanças fundamentais tanto na forma como o país vê sua identidade, quanto na análise de custo-benefício que fundamenta a definição de seus interesses. A mudança é, em essência, o deslocamento de um modo de conduta, limitado regionalmente, para um orientado ao crescimento, para cumprir os objetivos globais.

Em termos da lógica baseada na identidade, o Brasil já não se vê apenas como a potência que lidera em uma região particular – relativamente periférica – do mundo, mas como ator global em seu direito. Como resultado de seu forte compromisso com a ONU e outras instituições multilaterais, houve percepção de que este deslocamento vem com uma mudança nos custos-benefícios da ação. Em particular, a interpretação latino-americana de soberania e da resposta subsequente às mudanças nas normas internacionais, tais como a “responsabilidade de proteger”, tem sido uma desvantagem em Nova York e aos olhos de vários países-chave para eventual reforma

---

15. Como evidenciado na recente intervenção ocidental na Líbia e na abstenção do Brasil na votação sobre a Resolução nº 1.973 autorizando o uso da força.

16. Acerca disso, consultar Diniz (2007).

17. Quanto a esse ponto, ver Fontoura (1999, p. 261). O Brasil tem tradição de longa data, se não extensa, de participação em OPs. Com exceção dos compromissos do tamanho de um batalhão, no Suez, em Angola e em Moçambique – e, agora, do papel de liderança do país na MINUSTAH –, o padrão tem sido de indivíduos ou pequenos grupos contribuindo na qualidade de observadores.

do CSNU, que obscurece a capacidade do país de projetar prontidão para assumir maior responsabilidade internacional (KENKEL, 2012). De fato, o então presidente Lula reconheceu isto como um motivo para o papel do país na MINUSTAH:

Foi assim que atendemos, o Brasil e outros países da América Latina, à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti. Quem defende novos paradigmas nas relações internacionais não poderia se omitir diante de uma situação concreta (CANINAS, 2007, p. 15).

Essa percepção teve alguns efeitos sobre a lógica de consequências e sua análise de custo-benefício. Apesar dos receios bem conhecidos sobre o abandono de uma interpretação absolutista da soberania, para uma postura mais participativa sobre a intervenção humanitária, o chanceler de Lula, Celso Amorim, também percebeu que o desejo da potência emergente por maior influência global veio a um preço maior:

Nossa participação na Missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação. Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões (AMORIM, [s.d.]).

Nesse sentido, as métricas básicas da lógica de consequências mudaram: agora há maior custo para a não intervenção, e os benefícios perceptíveis trazidos pela paz não são valorizados da mesma forma a nível global – em que a proteção dos direitos humanos é cada vez mais primordial – como o foram, historicamente, na região. Há crescente, ainda que relutante, percepção de que com o poder vem a responsabilidade e de que se as operações de paz são veículo fundamental para tais objetivos, estes não podem ser alcançáveis sem participação mais robusta nestas operações. Isto é combinado com uma mudança na autoidentificação, conforme descrito anteriormente, que levou ao salto esperado para uma postura mais ambígua e instrumental de uma potência média para o engajamento multilateral. A maior parte da resposta diplomática à equação de responsabilidade dos Estados do Norte com a prontidão para usar a força tem sido a de procurar demonstrar que a responsabilidade pode ser exercida sem recorrer à força, com foco no desenvolvimento e na exportação de políticas sociais que tiveram sucesso no país.

## 8 LIÇÕES DO CAMPO: MOTIVAÇÕES E RESULTADOS

Portanto, é fundamental notar que a disponibilidade da força militar não é o elemento mais importante do esforço do país no Haiti. Ao lado do envio do maior contingente para a MINUSTAH, assim como – em ruptura com a prática normal da ONU – consistentemente proporcionando o comandante das forças – em paralelo com sua contribuição militar –, o Brasil está engajado em tentativa

muito bem-sucedida e orientada para desenvolver uma forma especificamente brasileira, sulista, de construção da paz, como contraproposta ao modelo liberal-democrático do Norte que prevalece hoje na abordagem da ONU.<sup>18</sup>

Além disso, o Brasil assumiu papel de liderança na coordenação dos esforços dos contribuintes sul-americanos para as missões, que constituem pouco mais da metade de sua composição. A participação nas operações de paz, inegavelmente, tem se tornado o núcleo de parte crucial da identidade projetada do país e uma forma proeminente de estabelecer sua reivindicação de maior participação e liderança regional e do bloco.

Na prática, como mostra uma série de análises prévias,<sup>19</sup> existe uma ideia clara no campo de quais são as prioridades brasileiras nas operações de paz, bem como de que maneira estas se encaixam em um plano maior para maximizar o perfil internacional do Brasil, e como estas podem ser empregadas tanto na busca dos interesses nacionais quanto na realização dos preceitos da identidade brasileira. É no contexto do “laboratório haitiano” que surgiu um modelo que tem ido muito mais longe que o processo político na transformação, em ações concretas, dos preceitos estabelecidos nos documentos da política declaratória brasileira e na sua longa tradição de política externa.

Esse modelo alia a propensão brasileira para a negociação e a resolução pacífica de conflitos com o foco tradicional do país, tanto interno como na política externa, sobre o desenvolvimento econômico sustentável. Embora haja ênfase na negociação e nos meios pacíficos – reforçados por abordagem que estabelece incentivo no contato próximo com a população local –, as tropas brasileiras não têm se esquivado de utilizar a força de forma eficaz e muito robusta, quando chamadas a fazê-lo – embora isto venha como resultado de pressão considerável dos outros Estados presentes no contexto haitiano. Em termos de desenvolvimento, há preferência – de certa forma distinta daquela de outros “doadores emergentes” – nos projetos integrados de menor escala, em vez de grandes projetos de infraestrutura.

Outro ponto forte do crescente modelo brasileiro é a exportação de tecnologias e técnicas utilizadas no contexto interno do próprio país em situações de subdesenvolvimento e violência. Este é incorporado principalmente nas atividades da agência de desenvolvimento agropecuário Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e nos projetos, a micronível, de redução de violência comunitária da Organização Não Governamental (ONG) Viva Rio, que recebe recursos financeiros de fontes canadenses, norueguesas e brasileiras. Tomada de forma holística, esta abordagem representa uma contribuição brasileira distinta

---

18. Para mais detalhes acerca desse ponto, consultar Kenkel (2010b).

19. Ver, por exemplo, Chagas (2010).

ao desenvolvimento de paradigmas de construção da paz e, como tal, constitui um “nicho” diplomático (COOPER, 1993) de grande utilidade para o Brasil no avanço de suas metas de política externa, por meio de participação em operações de paz e dos esforços mais amplos de construção da paz.<sup>20</sup>

Quais, então, são os objetivos e as motivações do Brasil para participar nas operações de paz? Estas operações permitem ao Brasil atingir um conjunto específico de objetivos que constrói uma ponte entre a lógica de consequências e adequação e a de interesse material, bem como a identidade normativa. De fato, embora o foco neste trabalho seja sobre os preceitos da política externa, os benefícios da participação nas OPs não se limitam aos objetivos diplomáticos e incluem o treinamento e o equipamento das Forças Armadas (GOÉS e OLIVEIRA JÚNIOR, 2010), bem como a provisão para os militares de uma missão nova e prestigiosa, intimamente vinculada à imagem do país no exterior.<sup>21</sup> Um diplomata brasileiro esquematizou os interesses brasileiros, de forma útil, tal como apresentado no quadro 1 (UZIEL, 2009, p. 91).

#### QUADRO 1

##### Motivações do Brasil para participar das operações de paz

Internos	Bilaterais/regionais	Institucionais
<ul style="list-style-type: none"> <li>• cumprir os princípios do Artigo 4º da CF/88;</li> <li>• treinar as Forças Armadas; e</li> <li>• promover o papel dos militares na sociedade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• solidarizar-se com o país egresso de conflitos;</li> <li>• adensar relação com o país anfitrião ou países vizinhos;</li> <li>• adensar relações com outros contribuintes de tropas; e</li> <li>• promover o comércio e os investimentos brasileiros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU;</li> <li>• fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos;</li> <li>• maximizar a influência brasileira no CSNU durante biênios eletivos; e</li> <li>• demonstrar capacidade de mobilização.</li> </ul>

A participação em operações de paz permite ao Brasil satisfazer a lógica de adequação, conduzindo-se de forma clara de apoio à ONU como instituição, especificamente em matéria do reforço de seus mecanismos para a resolução pacífica de conflitos. Como tal, é excelente veículo para a transformação da postura grotiana do país em ações concretas. O envio dos capacetes azuis também cumpre concomitantemente a lógica de consequências, não só trazendo os benefícios de demonstrar a aptidão e a vontade do país em assumir responsabilidade internacional – e, portanto, sua idoneidade para assento dotado de veto no CSNU –, mas também se garantindo contra o custo da perda de influência por não se envolver ativamente em fóruns em que as grandes potências estão ativas (GOÉS e OLIVEIRA JÚNIOR, 2010, p. 424).

20. Informação obtida em entrevistas com atores envolvidos na implementação do modelo no Haiti, em 2009 e 2011.

21. Para mais detalhes, consultar Goés e Oliveira Júnior (2010), Alsina Júnior (2009) e o corpo extensivo da obra de Antônio Jorge Ramalho da Rocha.

Esse último cálculo, no entanto, baseia-se no envolvimento em operações de paz de uma forma percebida como demonstrativa de maior responsabilidade internacional por parte destas grandes potências. Nesse sentido, o modelo brasileiro de construção da paz serve a um propósito mais amplo. Como as normas de intervenção avançam para a sustentação de maior vontade das grandes potências em usar a força para proteger os direitos humanos dos civis, o fato serve como um caminho para o Brasil demonstrar responsabilidade e eficácia, sem recorrer ao aumento nos níveis de força.

Nesse sentido, um elemento importante das futuras políticas brasileiras de manutenção da paz centra-se em torno da capacidade de exportação do modelo, além do Haiti, para contextos em que o Conselho considerar útil. Esta especialização, em determinados aspectos relacionados ao desenvolvimento do processo de construção da paz, encaixa-se muito bem com a divisão do trabalho nas OPs propostas, *inter alia*, no relatório *New Horizon* do DPKO (ONU, 2010). Em suma, o conjunto de oportunidades apresentadas pela experiência haitiana serve para mostrar o caminho para a transformação mais ampla de objetivos políticos, notoriamente vagos, em ações concretas, que avançam os interesses brasileiros e servem para consolidar sua identidade internacional.

## 9 METAS ATINGÍVEIS E REFORMAS NECESSÁRIAS

A consecução desses objetivos, no entanto, requer um conjunto de reformas claras. Primeiro, uma nova geração de analistas brasileiros tem apontado para a necessidade premente de sistematização e automatização do processo decisório, que é visto gerando resultados inconsistentes, que podem comprometer o funcionamento de uma agenda consolidada na área das operações de paz:

Alguns poderiam dizer que esta é verdadeiramente uma estratégia deliberada, e que a participação nas operações de paz da ONU, caso a caso, é de fato do interesse nacional do Brasil. No entanto, esta interpretação é enganosa. De fato, como observado por Diniz (...), a candidatura brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, foi ameaçada pela escassa participação do país em operações de paz da ONU e, portanto, o Brasil teve de aceitar o convite para participar da MINUSTAH. Considerando esse raciocínio, e tendo em conta o estado atual de uma potência emergente, recentemente atribuído ao Brasil – ver, por exemplo, Burges (2008) –, parece provável que a manutenção dessas posições inconsistentes no âmbito da segurança internacional pode ter um impacto negativo sobre a “emergência” do Brasil (CAVALCANTE, 2010, p. 155).

Entre os vários fatores que necessitam de clarificação e reforma no lado interno do compromisso do Brasil com as operações de paz, três em particular vêm à mente como mais urgentes. O primeiro é o desenvolvimento de um claro critério

decisório para a participação em operações de paz e outras intervenções militares, que enumere definitivamente como equilibrar as posições históricas e os princípios constitucionais em determinadas situações. Este critério deve explicar, de forma consistente, por que, por exemplo, uma missão nos termos do Capítulo VI é aceitável e uma nos termos do Capítulo VII não o é, e em que circunstâncias específicas uma missão nos termos do Capítulo VII, ou com características de imposição da paz, como a MINUSTAH, pode ser contemplada. De maneira ideal, esta norma seria consagrada em decreto legal a ser aplicado de forma consistente ao longo do processo decisório. Tal critério não é fenômeno novo internacionalmente, tendo sido instalado em uma série de países nos quais as contribuições para as operações de paz são controversas, como a Alemanha e os Estados Unidos.

Segundo, o processo decisório em si deve ser racionalizado e formalizado, a fim de reduzir a dependência nas personalidades, aumentar a participação tanto parlamentar quanto popular e remover os espaços para o abuso do assunto em questão por meio de manobras políticas ou burocráticas. Isto também deve ser objeto de decreto legal estabelecendo claramente a relação entre as competências de cada ministério e, particularmente, as do Congresso, que continua a ser assolado por uma falta de interesse e competência em assuntos relacionados à política de segurança.

Em terceiro e último lugar, na base da elaboração de critérios e objetivos para a participação brasileira em operações de paz, deve estar a elucidação clara dos motivos para a contribuição, ao longo das linhas de ambas as lógicas esposadas por March e Olsen (1998): a lógica de adequação e identidade, favorecida pelo MRE, e a lógica de consequências e interesse racional, abraçada pelo MD. Além do papel destes dois ministérios no processo, o país beneficiar-se-ia imensamente de amplo processo de participação pública e debate, incluindo-se acadêmicos, jornalistas e o público informado, bem nas linhas das Consultas de Consolidação da Paz, realizadas no Canadá. O cronograma natural para culminar tal processo está na formulação do primeiro Livro Branco de Defesa Nacional do país.

De fato, a vinda do Livro Branco representa oportunidade crucial inestimável para sistematizar a abordagem do país para as operações de paz – pré-requisito absoluto do uso da participação para favorecer seus objetivos de política externa; em especial, com vista a demonstrar a aptidão para assento no CSNU. Se o Brasil conseguir profissionalizar o lado político de como lida com seu papel em operações de paz, da mesma forma que criou um paradigma de sucesso pela prática enraizada no nível operacional, não só beneficiará o país na busca de seus objetivos por maior participação nos assuntos mundiais, mas também o campo de intervenção e a resolução de conflitos, bem como colherá os benefícios da ascensão de um parceiro envolvido, inovador e poderoso no Sul global.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, S. L. (Ed.). **Brasil em missões de paz**. São Paulo: Usina do Livro, 2005.
- ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **Política externa e poder militar no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- AMORIM, C. **Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/artigo-conceitos-e-estrategias-da-diplomacia-do>>.
- BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. **Revista Diálogos Jurídicos**, Salvador, ano 1, v. 1, n. 6, set. 2001. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf)>.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://www.v-brazil.com/government/laws/titleI.html>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Doutrina militar de defesa**. 2. ed. Brasília: MD, 2007. Disponível em: <[http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina\\_militar\\_de\\_defesa.pdf](http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina_militar_de_defesa.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa: paz e segurança para o Brasil**. ed. 2. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/diversos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.mar.mil.br/diversos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>.
- CANINAS, O. P. **Enquadramento jurídico-normativo nacional das operações de manutenção da paz: situação atual e proposta de mudanças**. Monografia (Especialização) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2007.
- CARDOSO, A. J. S. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1998.
- CAVALCANTE, F. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 142-159, 2010.



CHAGAS, V. B. C. MINUSTAH and the security environment in Haiti: Brazil and South American cooperation in the field. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, p. 711-722, 2010.

CHAPNICK, A. The middle power. **Canadian Foreign Policy**, v. 7, n. 2, p. 73-82, 1999.

COOPER, A. F. Niche diplomacy: a conceptual overview. *In*: COOPER, A. F.; HIGGOTT, R. A.; NOSSAL, K. R. (Eds.). **Relocating middle powers**: Australia and Canada in a changing world order. Vancouver: UBC Press, 1993.

COX, R. W. Middlepowermanship, Japan, and future world order. **International Journal**, v. 44, n. 4, p. 823-862, 1989.

DINIZ, E. Brazil: peacekeeping and the evolution of foreign policy. *In*: FISHEL, J. T.; SAENZ, A. (Eds.). **Capacity building for peacekeeping**: the case of Haiti. Washington: National Defense University Press, 2007. p. 91-111.

FLEMES, D. Brazilian foreign policy in the changing world order. **South African Journal of International Affairs**, v. 16, n. 2, p. 161-182, 2009.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

GOÉS, F. L.; OLIVEIRA JÚNIOR, A. A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas. *In*: ACIOLY, L.; MACEDO CINTRA, M. A. (Eds.). **Inserção internacional brasileira**: temas de política externa. Brasília: Ipea, 2010. p. 407-440.

GOFFREDO JÚNIOR, G. S. **Entre poder e direito**: a tradição grotina na política externa brasileira. Brasília: FUNAG/IRBr, 2005.

GOLDMANN, K. Appropriateness and consequences: the logic of neo-institutionalism. Governance. **An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 18, n. 1, p. 35-52, 2005.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.

KENKEL, K. M. Global player, or watching from the sidelines? The “responsibility to protect”: definition and implications for Brazil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 12, p. 6-59, 2008.

\_\_\_\_\_. New missions and emerging powers: Brazil’s involvement in MINUSTAH. *In*: LEUPRECHT, C.; TROY, J.; LAST, D. (Eds.). **Mission critical**: smaller democracies’ role in global stability operations. Montréal; Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2010. p. 125-148.

\_\_\_\_\_. South America's emerging power: Brazil as peacekeeper. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, p. 644-661, 2010.

Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force? **Global Responsibility to Protect**, v. 4, n. 1, p. 5-32, 2012.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The institutional dynamics of international political orders. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 943-969, 1998.

NALBANDOV, R. Battle of two logics: appropriateness and consequentiality in Russian interventions in Georgia. **Caucasian Review of International Affairs**, v. 3, n. 1, p. 20-36, 2009.

NEACK, L. UN Peace-Keeping: in the interest of community or self? **Journal of Peace Research**, v. 32, n. 2, p. 181-196, 1995.

PARIS, R. Peacekeeping and the constraints of global culture. **European Journal of International Relations**, v. 9, n. 3, p. 441-473, 2003.

RISSE, T. Let's argue! Communicative action in world politics. **International Organization**, v. 54, n. 1, p. 1-39, 2000.

SCHIRM, S. A. Leaders in need of followers: emerging powers in global governance. **European Journal of International Relations**, v. 16, n. 2, p. 197-221, 2010.

SENDING, O. J. Constitution, choice and change: problems with the "logic of appropriateness" and its use in constructivist theory. **European Journal of International Relations**, v. 8, n. 4, p. 443-470, 2002.

UN – UNITED NATIONS. **Department of Peacekeeping Operations**. 2010. (New Horizon Report). Disponível em: <<http://www.un.org/depts/dpko/dpko/newhorizon.shtml>>. Acessado em: 1 abr. 2011.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Dissertação (Curso de Altos Estudos) – Fundação Alexandre Gusmão, Instituto Rio Branco, Ministério Brasileiro das Relações Exteriores, Brasília, 2009.

VELÁZQUEZ, A. C. S. Unintended consequences of peace operations for troop-contributing countries in South America: the cases of Argentina and Uruguay. *In*: AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds.). **Unintended Consequences of Peacekeeping Operations**. New York: United Nations University Press, 2007. p. 171-192.

\_\_\_\_\_. Different paths and divergent policies in the UN security system: Brazil and Mexico in comparative perspective. **International Peacekeeping**, v. 16, n. 3, p. 364-378, 2009.

\_\_\_\_\_. Why some states participate in UN peace missions while others do not: an analysis of civil-military relations and its effects on Latin America's contributions to peacekeeping operations. **Security Studies**, v. 19, n. 1, p. 160-195, 2010.

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 91-114, 2010. (Edição especial).