



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

MATHEUS DE OLIVEIRA SOUZA

**POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA:
ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES
UNIDAS A PARTIR DO MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA (2004-2018)**

Salvador
2022

MATHEUS DE OLIVEIRA SOUZA

**POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA:
ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES
UNIDAS A PARTIR DO MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA (2004-2018)**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA,
como requisito parcial a obtenção do grau de Doutor em
Administração

Orientadora: Prof. Dr. João Martins Tude

Salvador
2022

Escola de Administração - UFBA

S729 Souza, Matheus de Oliveira.

Política externa como política pública: análise da participação do Brasil em missões de paz das Nações Unidas a partir do modelo de coalizações de defesa / Matheus de Oliveira Souza. – 2022.
637 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. João Martins Tude.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2022.

1. Política internacional – Brasil, 2004 – 2018. 2. Relações exteriores – Aspectos políticos – Brasil. 3. Nações Unidas – Forças de paz. 4. Forças de paz brasileiras. 5. Geopolítica - Administração – Brasil. 6. Políticas públicas – Brasil. 7. Mediação internacional.
I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 327.116

MATHEUS DE OLIVEIRA SOUZA

**POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA:
ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES
UNIDAS A PARTIR DO MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA (2004-2018)**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção de grau de Doutor em Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora.

Salvador, 26 de agosto de 2022

Prof. Dr. João Martins Tude – Orientador

Doutorado em Administração pela Universidade de Federal da Bahia, Brasil.
Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA).

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Pós-Doutorado em Administração Pública pela University of Texas at Austin, Estados Unidos.
Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA).

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Pós-Doutorado em Relações Internacionais pelo Institut D'etudes Politiques Sciences Po, IEP de Paris, França.
Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).

Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro

Doutorado em Ciências Políticas e da Administração – Universidade de Santiago de Compostela, USC, Espanha.
Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA).

Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas

Pós-Doutorado em Filosofia pelo Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade Federal do Paraná, Brasil.
Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

Àqueles que não chegaram.
A José Murilo Philigret de Oliveira Baptista, professor e amigo (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

A realização da presente pesquisa foi marcada por desafios e perdas (algumas irreparáveis) que eu não previ. Não foi fácil. Ao longo do seu processo, adoeci e renasci algumas vezes. No fim, prevaleci; mas não sem o auxílio de inúmeras pessoas, às quais devo muitas graças. A gratidão é uma virtude cada vez mais escassa no mundo, e eu tenho buscado aprender, mais e mais, suas duas principais lições: não a esperar de ninguém; e cultivá-la em mim mesmo. Esta seção de agradecimentos é, portanto, uma semente de minha gratidão a todas as pessoas que me ajudaram ao longo desses anos, plantada e germinada em forma de texto, com pretensões de eternidade.

Ao redigi-la, entretanto, me deparei com um problema radical: ao fazer inventário de meu pobre vocabulário, percebi que eu não conhecia nenhuma palavra que pudesse expressar, com profundidade adequada, quão grato eu sou a tais indivíduos. Registrar um simples “muito obrigado”, ou um “agradecido”, não seria suficiente. Escrever apenas “gratidão”, como parece ser moda atualmente, seria até desrespeitoso – substantivo “solto” no texto e no contexto, este vocábulo não tem a necessária amarração com o sujeito que o profere, como o faz um adjetivo, o que potencializa sua efemeridade. Diante de tal lacuna, me ocorreu que, para resolver um problema radical, uma solução radical seria precisa. Recorri à Disciplina da Etimologia, e fui buscar a origem da palavra “gratidão” no Latim.

Para minha alegre surpresa, encontrei a variante *gratitudo* (GOODWIN, 1901; CESCA, 2016), e me satisfiz por algumas razões. Em primeiro lugar, essa palavra também pode ser tomada como sinônimo de “grato”, o que cumpre uma função primária para meus propósitos aqui postos. Em segundo lugar, ela tem duas propriedades de aroma poético: 1ª) me permite a subversão (e subverter é preciso!) gramatical de enxergá-la como a soma do radical latino *gratiam*, com o sufixo português (bem abasileirado) *udo*, que indica adjetivos “[...] com significado de posse intensiva ou metafórica” (SIMÕES NETO, 2020, p. 87), e ainda serve para “[...] caracterizar os adjetivos com o sentido de provimento ou de grande quantidade [...]” (SAID ALI, 1964 *apud* SIMÕES NETO, 2020, p. 90); 2ª) me oportuniza defender a fantasia de que ela é também a soma do seu radical com a palavra “tudo” – mais uma feliz coincidência, pois que sou de fato grato por tudo às pessoas abaixo elencadas. Apenas uma palavra ancestral, embevecida em poesia e dotada de novo significado, poderia expressar meu sentimento de gratidão.

Destarte, sou *gratidão* ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia por ter me acolhido desde o meu mestrado, me abrindo todas as portas do rico campo disciplinar da Administração. Cabe citar todas e todos os docentes que de alguma forma se fizeram presentes em minha trajetória no Doutorado. Em sala de aula, em bancas, na coordenação ou de modo colegiado, vocês me ajudaram de modo decisivo: Adriano Leal Bruni, André Luís Nascimento dos Santos, Andréa Cardoso Ventura, Antônio Francisco de A. da Silva Júnior, Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Ariádne Scalfoni Rigo, Diva Ester Okazaki Rowe, Eduardo Paes Barreto Davel, Elisabeth Regina Loiola da Cruz Souza, Elsa Sousa Kraychete, Ernani Marques dos Santos, Francisco Lima Cruz Teixeira, Jair Sampaio Soares Junior, José Antonio Gomes de Pinho, José Célio Silveira Andrade, Maria Elisabete Pereira dos Santos, Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva, Paulo Soares Figueiredo, Reginaldo Souza Santos (amigo e referência acadêmica, em especial pela Administração Política), Roberto Brasileiro Paixão, Rodrigo Ladeira, Tânia Maria Diederichs Fischer, Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes.

Destaco, neste parágrafo à parte, a professora Elizabeth Matos Ribeiro e os professores Genauto Carvalho de França Filho e João Martins Tude, por terem me acolhido em momento de grande dificuldade. Comigo, vocês foram professores em plenitude. Professor Genauto, além de ter me apresentado ao pensamento de Guerreiro Ramos (que foi muito importante para minha pesquisa), me auxiliou em momento de gravidade, dando-me força para seguir em frente. À “pró” Beth Matos, meu agradecimento especial; desde o mestrado, a senhora foi professora, avaliadora em bancas, orientadora de Estágio, viabilizadora de oportunidades e amiga em todos os momentos. A senhora foi quem primeiro me apresentou de modo sistemático à Administração Política, um dos eixos desta pesquisa. Ao professor Tude, meu agradecimento amplo. Seus profissionalismo, conhecimento, paciência, zelo e parceria me ensinaram a ser um professor melhor, um pesquisador melhor e uma pessoa melhor.

Para além dos professores, eu não poderia deixar de agradecer a Ernani Sampaio Dórea, técnico-administrativo do NPGA, e, especialmente, a Anaélia Regina Almeida, secretária do Núcleo. "Aninha", como gostamos de chamá-la carinhosamente, a salvadora de todas as vidas discentes, faz jus ao nome que carrega (é ela, de fato, a rainha do NPGA).

Na UFBA, de modo complementar às disciplinas cursadas na Escola de Administração, tive a oportunidade de estudar Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, com a professora Elga Lessa de Almeida, e Análise

de Políticas Públicas, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, com o professor Alvino O. Sanches. A ambos meus agradecimentos, e, através de ambos, se estenda minha gratidão aos seus respectivos Programas. Se no PPGRI pude aprofundar meu conhecimento sobre o objeto da supracitada disciplina, no PPGCS tive acesso privilegiado a campo do saber que se tornou estruturante de minha pesquisa.

Sou *gratidão* aos membros da banca avaliadora desta tese. Pelo NPGA, além de meu orientador e de minha "pró", o professor Antônio Sérgio Araújo Fernandes forma o "time da casa". Como seu estudante na disciplina Tópicos Especiais em Administração Pública, acessei conhecimento robusto sobre o tema, e tive *insights* valiosos para a realização da tese. Mais ainda, registro a feliz coincidência em minha última banca do doutorado: com o professor Tude, o professor Antônio Sérgio esteve na minha primeira banca do referido curso – a de seleção para ingressar no mesmo. Encaro o fato de ter começado com ambos e finalizado com ambos como um presente. Completam o selecionado docente de "fora" da UFBA os professores Carlos Milani e Ramon Blanco. Uso estas aspas por motivos simples. Professor Milani foi docente da EAUFBA, e, mesmo não mais o sendo, manteve laços profundos de colaboração e amizade com nossa Escola. Não encaro o professor Milani como alguém "de fora" também por outra razão: ele é um daqueles acadêmicos que se encontram no panteão dos autores que formaram e formam, através de seus textos, os estudantes de Relações Internacionais (algo que ainda sou) do Brasil. Não tive o privilégio de ser um daqueles que atenderam às aulas do professor, mas me considero seu aluno *ad hoc*, pela leitura. Também não fui estudante do professor Blanco, mas não o vejo como "de fora" porque, sem seus trabalhos aqui citados, eu não teria a confiança necessária para avançar na proposta desta tese. A intimidade com seus textos (BLANCO 2016; 2017) sustentou meu argumento de pesquisa, de modo que o senhor não me é um estranho. O trabalho de vocês, não apenas nesta banca, é de inefável generosidade, e me engrandece como pesquisador.

Também me engrandeceu como pesquisador, por ter me engrandecido como estudante, a minha turma: *Dr. André Luís Vitória da Silva, Dra. Anna Luisa Abreu Netto, Dra. Camilla Rusciolelli Barbosa, Dra. Cristiane Mascarenhas Leite, Dra. Emmanuelle Fonseca Marinho de Anias Daltro, Dr. Gil Tomas Santos Brito, Dra. Jaqueline Cavalcante Milhome, Dr. João Augusto Pessoa Lepikson, Dr. Laerson Morais Silva Lopes, Dra. Maria Teresa Grimaldi Larocca, Dra.*

Milena Siqueira Santos Mendonça, Dr. Nid Dutra D'Amorim Junior, Dr. Oldair Luiz Gonçalves, Dr. Pedro Antunes de Campos, Dr. Platini Gomes Fonseca, Dra. Sara Braga de Melo Fadigas, Dra. Tatiana Aparecida Ferreira Doin e Dra. Viviane Helena Torinelli. Ao Dr. Nid, meu agradecimento especial pela parceria, lealdade e luta sacrificante ao meu lado no ensino superior privado da capital baiana. De colegas de turma, passamos a colegas docentes e a amigos. Agradeço-lhe ainda pela generosa revisão da minha tese.

Gratitudo sum aos meus amigos e amigas. Mais próximos do meu processo doutoral estiveram José Murilo Philigret de Oliveria Baptista (*in memoriam*) e Lara Sousa Matos. Vocês foram decisivos em muitos momentos, e sinto falta de nossa convivência. Dra. Lícia Maria de Oliveira, eu não teria conseguido concluir essa pesquisa se eu não tivesse sido por ti acolhido em sua família. Agradeço também a Daniel Cartibani Midlej (meu compadre), Matheus Melo, Dr. João Zugaib Cavalcanti, irmãos que escolhi, pelas inúmeras conversas edificantes ao espírito, e de inestimável importância para que eu continuasse o trabalho. A Dr. Paulo Barreto, Diego Hansen e Iohanna Matos a minha mais profunda gratidão. Eu não conseguiria obter esse título sem a intervenção de vocês.

Outros tantos amigos e amigas foram de grande relevância para essa minha caminhada! Adriana Medeiros, Edson Tomaz de Aquino, Fábio Guedes Gomes, Gerusa Pinheiro, Lidiane Góes, Marcos Zugaib, professora Dra. Ruthy Laniado, aos amigos militares, aos “meus” estudantes e egressos, colegas professores, e tantos outros amigos verdadeiros, de Ilhéus e de Salvador, que nunca se importaram com o que eu tenho, ou com quais cargos assumi.

In aeternum gratitudo à minha família. Emmanuel (*apud* XAVIER, 2018, p. 53) entende que temos, na família, “[...] os laços de elevação e alegria que já conseguimos tecer, por intermédio do amor louvavelmente vivido [...]”, mas que nela também enfrentamos a prova diária da busca pela superação, “[...] à custa de trabalho e sacrifício, paciência e humildade”, das nossas falhas e faltas cometidas uns com os outros. Meu processo doutoral fora prova rigorosa, às vezes dolorida, gabaritada por minha família. Agradeço a ela – especialmente à minha mãe, Marileide, e à minha irmã, Anna Paula – por me ajudar nessa travessia. Àquelas duas junta-se pessoa também muito importante: Vanessa Maria de Oliveira Borges, minha melhor amiga, minha *parceirinha*, meu amor. Com ela, sempre me apoiando e incentivando, enfrentei muitas lutas e venci muitos combates. Ainda eu no gládio, sem enxergar saída na batalha diante de mim, Van

se faz presente na arena, ajudando-me a seguir em frente. Sem ela, minha mãe e minha irmã, essas minhas “Três Marias”, eu navegaria sem norte.

Por fim, graças ao Pastor Divino, cobrador contínuo da ovelha desgarrada, e aos seus. *Gratitudo* sou a Ele, por não ter querido perder nesta ovelha a Sua glória (MATOS, 1997, p. 18).

*And I ride the winds of a brand-new day,
High where mountains stand,
Found my hope and pride again,
Rebirth of a man.*

Rafael Bittencourt e Pedro Henrique “Kiko” Loureiro (2001)

“É atualmente inconveniente aos interesses [*sic*] do Brasil qualquer compromisso sistemático com diretrizes de segurança coletiva definidas em tese, não só porque, internamente, o país está mudando de estrutura, como porque a distribuição de forças [*sic*] no campo mundial entrou num ritmo de grande instabilidade que está proporcionando condições inéditas [...]”.

Alberto Guerreiro Ramos (1960, p. 71)

SOUZA, Matheus de Oliveira. **Política externa como política pública: análise da participação do Brasil em missões de paz das Nações Unidas a partir do modelo de Coalizões de Defesa (2004-2018)**. Orientador: João Martins Tude. 637p.: il. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

RESUMO

Esta pesquisa, de natureza qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental, descreve a política pública externa brasileira para missões de paz da ONU a partir da mescla de modelos de Análise de Política Externa (APE) e de Análise de Políticas Públicas (APP). Partiu-se da premissa de que política externa é política pública. Realizou-se revisão de literatura sobre essas subdisciplinas, demonstrando-se pontos de conexão entre seus modelos analíticos e construtos teóricos. Uma vez perscrutado o corpo teórico-conceitual de tais campos, identificou-se que o objeto investigado seria melhor descrito através do modelo da *Advocacy Coalition Framework* (ACF), pois que a revisão prévia da literatura sobre a participação do Brasil em missões de paz apontou para a atuação estratégica de coalizões de defesa no subsistema da política analisada. Com o intuito de cumprir o objetivo geral da pesquisa, realizou-se análise histórica, crítica e descritiva dessas missões no sistema internacional, de sua gênese aos tempos atuais. A partir de aportes teóricos da Administração Política, demonstrou-se como tais missões se perfazem em seus aspectos geopolíticos, normativos e institucionais. Essa análise situou adequadamente a política pública brasileira nos tempos e espaços nacionais e internacionais, fator indispensável para reflexão sobre política externa. Como parâmetro para sua situação espaço-temporal, apresentou-se discussão sobre a mesma, observada à luz da APP. Uma vez que toda e qualquer política pública volta-se para o alcance de objetivos específicos, aprofundou-se seu exame via modelo analítico próprio, executado a partir de análise de discursos e de documentos oficiais (Apêndices B e C), e que articula conceito de Grande Estratégia Nacional – derivado das asserções de Guerreiro Ramos (1960) sobre as dimensões políticas e estratégicas da Segurança Nacional – à identificação de objetivos estratégicos brasileiros em face de seu engajamento em missões de paz. A aplicação deste modelo próprio permitiu, por sua vez, a verificação de dois fatores de suma importância: 1) o discurso oficial brasileiro argumenta que a participação do Brasil em operações de paz da ONU consiste em meio para promoção internacional do país (aumento de prestígio e influência, o que pode trazer-lhe benefícios); 2) há densa atuação de coalizões (domésticas) de defesa no subsistema da referida política, particularmente dos militares. Realizou-se, assim, análise do primeiro fator a partir do modelo de APE do “dilema da graduação” (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017); em relação ao segundo fator, aplicou-se o ACF (SABATIER; WEIBLE; 2007). Como resultado, a pesquisa demonstrou que: é plausível e viável a aplicação de modelo analítico que articula APE e APP; as missões de paz da ONU são instrumentos da administração política da ordem internacional; o Brasil não possui uma Grande Estratégia Nacional que permita, em face de tal administração política, adequada execução da política pública para tais missões; a agenda desta política pública está suscetível às oscilações dos interesses políticos de coalizões de defesa postas no ambiente doméstico brasileiro.

Palavras-chave: política externa brasileira; políticas públicas; missões de paz da ONU; coalizões de defesa.

SOUZA, Matheus de Oliveira. **Foreign policy as public policy: An Advocacy Coalition analysis of Brazil's participation in United Nations peace missions (2004-2018)**. Thesis Advisor: João Martins Tude. 637p.: il. Thesis (Doctorate in Administration) - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

ABSTRACT

This qualitative, exploratory, bibliographic and documentary research describes the Brazilian foreign public policy for UN peace missions based on the mixture of Foreign Policy Analysis (FPA) and Public Policy Analysis (PPA) models. It started from the premise that foreign policy is public policy. A literature review was carried out on these subdisciplines, demonstrating connection points between their analytical models and theoretical constructs. Once the theoretical-conceptual body of such fields was examined, it was identified that the investigated object would be better described through the Advocacy Coalition Framework (ACF) model, since the previous review of the literature on Brazil's participation in peace missions pointed for the strategic action of defense coalitions in the analyzed policy subsystem. In order to fulfill the general objective of the research, a historical, critical and descriptive analysis of these missions in the international system was carried out, from its genesis to the present time. Based on theoretical contributions from Political Administration, it was demonstrated how such missions are accomplished in their geopolitical, normative and institutional aspects. This analysis adequately placed Brazilian public policy in national and international times and spaces, an indispensable variable for an adequate understanding of foreign policy. As a parameter for its spatio-temporal situation, a discussion was presented about it, observed in the light of the PPA. Since all and any public policy is aimed at achieving specific objectives, the analysis of that policy was deepened through our own analytical model, based on the analysis of speeches and official documents (Appendices B and C), and articulating a concept of Grand National Strategy – derived from the assertions of Guerreiro Ramos (1960) on the political and strategic dimensions of National Security –, with the identification of Brazilian strategic objectives concerning its engagement in peace missions. The application of this model allowed, in turn, the verification of two extremely important factors: 1) the official Brazilian discourse argues that Brazil's participation in UN peacekeeping operations is a means of promoting the country internationally (increasing prestige and influence, which can bring benefits); 2) there is a dense activity of (domestic) defense coalitions in the subsystem of the aforementioned policy, particularly the military. Thus, an analysis of the first factor was carried out based on the FPA model of the “graduation dilemma” (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017); concerning the second factor, the ACF was applied (SABATIER; WEIBLE; 2007). As a result, the research showed that: the application of an analytical model that articulates FPA and PPA is plausible and viable; UN peace missions are instruments for the political administration of the international order; Brazil does not have a Grand National Strategy that allows, in the face of such political administration, an adequate execution of its foreign public policy for peace missions; the agenda of this public policy is susceptible to the oscillations of the political interests of defense coalitions placed in the Brazilian domestic environment.

Keywords: brazilian foreign policy; public policy; UN peacekeeping missions; defense coalitions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – <i>The Cycle of Formulating foreign policies</i>	45
Figura 2 – Diagrama do Modelo das Coalizões de Defesa	84
Figura 3 – Os Limes segundo Rufin (1996).....	149
Figura 4 – Atuais Missões de Manutenção da Paz das Nações Unidas	149
Figura 5 – O Espectro das Atividades de Paz e Segurança.....	160
Figura 6 – Fluxo para aprovação de missão de paz pelo CSNU.....	188
Figura 7 – Formalização de missão de paz a partir de seu mandato	189
Figura 8 – A Multifacetada Política Externa Brasileira enquanto Política Pública	247
Figura 9 – Modelo de Análise do Engajamento Histórico Brasileiro em Operações de Paz.	264
Figura 10 – Graduação internacional do Brasil em função de sua participação em operações de paz da ONU	395
Figura 11 – Esquema do Processo Decisório Brasileiro	405
Figura 12 – Coalizões A e B no subsistema político brasileiro para decisão sobre adesão à MINUSTAH.....	426
Figura 13 – Coalizões A e B no subsistema político brasileiro para decisão sobre adesão à UNIFIL.....	429

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de ataques terroristas de 1970 a 2017	222
Gráfico 2 – Mortes em Batalhas Relacionadas a Conflitos Interestatais desde 1946, 1946 a 2016.....	222
Gráfico 3 – Mortes por terrorismo, 1970 a 2017	224
Gráfico 4 – Verba para participação em missões de paz atinge menor patamar da série histórica	433

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Interesses brasileiros em contribuir para missões de paz	57
Quadro 2 - Cinco estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada de problemas.....	62
Quadro 3 – Matriz Síntese do Modelo de Coalizões de Defesa	82
Quadro 4 – <i>Three Paradigmatic Works of Foreign Policy Analysis</i>	92
Quadro 5 – Atores envolvidos nos estágios do processo da política para assuntos de política externa com impactos domésticos diferenciados.....	124
Quadro 6 – Atuais Missões de Manutenção da Paz das Nações Unidas, País Recebedor da Missão e breve Histórico Colonial	146
Quadro 7 – Categorias e definições taxonômicas de missões de paz das Nações Unidas	161
Quadro 8 – Principais Missões de Paz da Liga das Nações	184
Quadro 9 – Premissas do modelo de análise de Guerreiro Ramos para Segurança e Grande Estratégia Nacionais	264
Quadro 10 – Argumentos sobre vantagens salariais de militares quando de sua participação na MINUSTAH	414
Quadro 11 – Argumentos contra e a favor do engajamento brasileiro na MINUSTAH em função de sistema de crenças políticas	420

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A4P	<i>Action for Peacekeeping</i>
ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ABBC	Acordo Bilateral Brasil-Colômbia sobre Desminagem Humanitária
ABM	<i>Agent Based Models</i>
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ADF	<i>Alliance Democratic Forces</i>
AED	Ação Estratégica de Defesa
AFOR	<i>Albania Force</i>
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AI	Ato Institucional
AIA	Associação Internacional Africana
AIC	Associação Internacional do Congo
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AMIS	<i>African Union Mission in Sudan</i>
AMISOM	<i>African Union Mission to Somalia</i>
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANAD	<i>Observer Commission from the States of Non-Aggression and Defense Aid Agreement</i>
APCLS	<i>Alliance des Patriotes pour un Congo Libre et Souverain</i>
APE	Análise de Política Externa
APEB	Análise de Política Externa Brasileira
APP	Análise de Políticas Públicas
AU	<i>African Union</i>
AULMEE	<i>African Union Liaison Mission to Ethiopia and Eritrea</i>
BINUCA	<i>UN Integrated Peacebuilding Office in the Central African Republic</i>
BINUH	<i>United Nations Integrated Office in Haiti</i>

BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNUB	<i>United Nations Office in Burundi</i>
BONUCA	<i>United Nations Peacebuilding Support Office in the Central African Republic</i>
C-34	Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz
CAR	<i>Central African Republic</i>
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CEAC	Comitê de Estudos do Alto Congo
CEMAC	<i>Economic and Monetary Community of Central Africa</i>
CEN-SAD	<i>Community of Sahel-Saharan States</i>
CFN	Corpo de Fuzileiros Navais
CGCFN	Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais
CIOpPaz	Centro de Instrução de Operações de Paz
CIS	<i>Commonwealth of Independent States</i>
CMFR	<i>Commonwealth Monitoring Force Rhodesia</i>
COE Working Group	Grupo de Trabalho sobre Equipamento de Propriedade do Contingente
COpPazNav	Centro de Operações de Paz de Caráter Naval
CPF	<i>Caribbean Peacekeeping Force</i>
CPKF	<i>Collective Peacekeeping Force</i>
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CS	Conselho de Segurança
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DEM	Partido Democratas
DFS	<i>Department of Field Support</i>
DMZ	<i>Demilitarized Zone</i>
DOI-CODI	Destacamento de Operações de Informações do Centro de Operações de Defesa Interna
DOMREP	<i>Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic</i>
DPA	<i>Department of Political Affairs</i>

DPKO	<i>Department of Peace Keeping Operations</i>
DPO	<i>Department of Peace Operations</i>
DPPA	<i>Department of Political and Peacebuilding Affairs</i>
DRC	<i>Democratic Republic of Congo</i>
EB	Exército Brasileiro
ECCAS	<i>Economic Community of Central African States</i>
ECMMY	<i>European Community Monitoring Mission in the Former Yugoslavia</i>
ECOMICI	<i>ECOWAS Mission in Côte d'Ivoire</i>
ECOMOG	<i>Economic Community of West African States (ECOWAS) Monitoring Group</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
EEC	<i>European Economic Community</i>
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
EMP	Empresas Militares Privadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
EOPaz-CFN	Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais
EREBAHIA	Escritório de Representação do MRE na Bahia
EREMINAS	Escritório de Representação do MRE em Minas Gerais
ERENE	Escritório de Representação do MRE na Região Nordeste
ERENOR	Escritório de Representação do MRE na Região Norte
EREPAR	Escritório de Representação do MRE no Paraná
ERERIO	Escritório de Representação do MRE no Rio de Janeiro
ERESC	Escritório de Representação do MRE em Santa Catarina
ERESP	Escritório de Representação do MRE em São Paulo
ERESUL	Escritório de Representação do MRE no Rio Grande do Sul
e-SIC	Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão
EsOpPazNav	Escola de Operações de Paz de Caráter Naval
ETA	<i>Euskadi Ta Azkatasuna (Pátria Basca e Liberdade)</i>
EU	<i>European Union</i>

EUA	Estados Unidos da América
EUFOR-RD	<i>European Union Force Operation in the Democratic Republic of Congo</i>
EUFOR Tchad/RCA	<i>European Union Force Operation in Chad and in the Central African Republic</i>
EUSEC RD CONGO	<i>European Union Mission to Provide Security Sector Reform in the Democratic Republic of the Congo</i>
EUTM-MALI	<i>European Union Training Mission Mali</i>
EUTM-SOMALIA	<i>European Union Training Mission Somalia</i>
FA	Forças Armadas
FAIBRÁS	Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana
FDRL	<i>Forces Démocratiques de Libération du Rwanda</i>
FFE	Força de Fuzileiros da Esquadra
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIP	Força Interamericana de Paz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMLN	<i>Farabundo Martí Front for National Liberation</i>
FMN	Fábrica Nacional de Motores
FNL	<i>National Force of Liberation</i>
FOMUC	<i>Economic and Monetary Community of Central Africa (CEMAC)</i> <i>Force Multinationale en Centrafrique</i>
FPA	<i>Foreign Policy Analysis</i>
FPC	<i>Foreign Policy Change</i>
FTM	Força-Tarefa Marítima
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
G-20	Grupo dos 20
G-4	Grupo dos 4
GA	<i>General Assembly</i>
GATI/ GATTI	Grupo de Assessores Técnicos Interamericanos
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
GMI	Grupo de Monitores Interamericanos

GPA	<i>General Peace Agreement</i>
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
HE	Hipóteses de Emprego
HIPPO	<i>The Independent High-level Panel on Peace Operations</i>
IAF	<i>Inter-African Force</i>
IAPF	<i>Inter-American Peace Force</i>
IBAS	Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul
ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
IFOR	<i>Implementation Force</i>
IKBDC	<i>United Nations Iraq–Kuwait Boundary Demarcation Commission</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IMT I – Mindanao	<i>Malaysia-led International Monitoring Team in Mindanao</i>
IMU	<i>International Monitoring Unit</i>
INTERFET	<i>International Force in East Timor</i>
IPE	<i>International Political Economy</i>
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPKF	<i>Indian Peace Keeping Force</i>
IPO	<i>International Police Officer</i>
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
JK	Juscelino Kubitschek
JMC	<i>Joint Military Committee</i>
JTF	<i>Joint Truce Force</i>
JVC	<i>Joint Verification Commission</i>
KFOR	<i>Kosovo Force</i>
LAS	<i>League of Arab States</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros
LRA	<i>Lord's Army Resistance</i>
M23	<i>23 March Movement</i>

MARMINAS	Missão de Assistência à Remoção de Minas na América do Sul
MARMINCA	Missão de Assistência à Remoção de Minas na América Central
MAT	Missão de Análise Técnica
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MF	Ministério da Fazenda
MFO	<i>Multinational Force and Observers</i>
MNC	<i>Multinational Corporation</i>
MNF	<i>Multinational Force</i>
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MICAH	<i>International Civilian Support Mission in Haiti</i>
MICOPAX	<i>Economic Community of Central African States (ECCAS)</i> <i>Mission for the Consolidation of Peace in Central African Republic</i>
MIFH	<i>Multinational Interim Force - Haiti</i>
MINURCAT	<i>United Nations Mission in the Central African Republic and Chad</i>
MINUCI	<i>United Nations Mission in Côte d'Ivoire</i>
MINUGUA	<i>United Nations Verification Mission in Guatemala</i>
MINUJUSTH	<i>United Nations Mission for Justice Support in Haiti</i>
MINUK	<i>Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo</i>
MINUSAL	<i>United Nations Mission in El Salvador</i>
MINUSCA	<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic</i>
MINUSMA	<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali</i>
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MINURSO	<i>United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara</i>
MIPONUH	<i>United Nations Civilian Police Mission in Haiti</i>
MISCA	<i>African-led International Support Mission in the Central African Republic</i>

MOMEPE	Missão de Observadores Militares Equador-Peru
MONUSCO	<i>Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo</i>
MONUA	<i>United Nations Observer Mission in Angola</i>
MOT	<i>Military Observer Team</i>
MOU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MPF	<i>Multinational Protection Force</i>
MPL	Movimento Passe Livre
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSA	<i>Multiple Streams Approach</i>
NAP	<i>National Action Plan</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NGO	<i>Non-Governmental Organization</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAU	<i>Organization of African Unity</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECS	<i>Organization of Eastern Caribbean States</i>
OLMEE	<i>Organization of African Unity (OAU) Liaison Mission in Ethiopia-Eritrea</i>
OMC	Organização Mundial de Comércio
OMIC	<i>Organization of African Unity (OAU) Observer Mission in Comoros</i>
OMP	Operação de Manutenção da Paz
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	<i>United Nations Operation in the Congo</i>
ONUCA	<i>United Nations Observer Group in Central America</i>
ONUMOZ	<i>United Nations Operation in Mozambique</i>
ONUSAL	<i>United Nations Observer Mission in El Salvador</i>

ONUEN	<i>United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua</i>
OP	Operação de Paz
OPA	Operação Pan-americana
OPCW	<i>Organization for the Prohibition of Chemical Weapons</i>
OpPaz	Operações de Paz
OSES	<i>Office of the Special Envoy for the Sahel</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTASE	Organização do Tratado do Sudoeste da Ásia
OTCEN	Organização do Tratado do Centro
P-5	<i>Permanent Members of United Nations Security Council</i>
PBC	<i>Peacebuilding Commission</i>
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCC	Primeiro Comando da Capital
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDN	Política de Defesa Nacional
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIF	<i>Pacific Islands Forum</i>
PLOA	Proposta de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNB	Produto Nacional Bruto
PND	Política Nacional de Defesa
PO	<i>Peacekeeping Operation</i>
PP	Política Pública
PP*	Partido Progressistas
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro

PROSUB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
R2P	<i>Responsibility to Protect</i>
RAM	<i>Rational Actor Model</i>
RAMSI	<i>Pacific Islands Forum (PIF) Regional Assistance Mission to the Solomon Islands</i>
RCA	República Centro Africana
RDC	República Democrática do Congo
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RISE	Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores
ROE	<i>Rules of Engagement</i>
RtoP	<i>Responsibility to Protect</i>
RwP	<i>Responsibility while protecting</i>
SAAT	<i>Selection Assistance and Assessment Team</i>
SAFC	<i>Supreme Arab Follow-Up Committee</i>
SALT	<i>Strategic Arms Limitations Talks</i>
SAPSD	<i>South African Protection Support Detachment</i>
SC-4	Subchefia de Logística Operacional

SFOR	<i>Stabilization Force</i>
SG	Secretário Geral
SNI	Serviço Nacional de Informação
SOFA	<i>Status of Forces Agreement</i>
SPM	<i>Special Political Mission</i>
TCC	<i>Troop Contributing Country</i>
TIAR	Tratado Interamericano de Ajuda Recíproca
UAR	<i>United Arab Republic</i>
UDN	União Democrática Nacional
UN	<i>United Nations</i>
UNAMET	<i>United Nations Mission in East Timor</i>
UNAMI	<i>United Nations Assistance Mission in Iraq</i>
UNAMIC	<i>United Nations Advance Mission in Cambodia</i>
UNAMID	<i>African Union - United Nations Hybrid Operation in Darfur</i>
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>
UNAMIS	<i>United Nations Advance Mission in the Sudan</i>
UNAMSIL	<i>United Nations Mission in Sierra Leone</i>
UNASOG	<i>United Nations Aouzou Strip Observer Group</i>
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNAVEM	<i>United Nations Angola Verification Mission</i>
UNCIP	<i>United Nations Commission for India and Pakistan</i>
UNCPSG	<i>United Nations Civilian Police Support Group</i>
UNCRO	<i>United Nations Confidence Restoration in Croatia</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNDOF	<i>United Nations Disengagement Observer Force</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNEF	<i>United Nations Emergency Force</i>
UNFICYP	<i>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus</i>
UNGOC	<i>United Nations Good Offices Committee to Indonesia</i>
UNGOMAP/OSGAP	<i>United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan</i>
UNIFIL	<i>United Nations Interim Force in Lebanon</i>
UNIKOM	<i>United Nations Iraq-Kuwait Observations Mission</i>

UNIIIC	<i>United Nations International Independent Investigation Commission</i>
UNIIMOG	<i>United Nations Iran-Iraq Military Observer Group</i>
UNIOGBIS	<i>United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau</i>
UNIPOM	<i>United Nations India-Pakistan Observation Mission</i>
UNISFA	<i>United Nations Interim Security Force for Abyei</i>
UNITA	<i>União Nacional para a Independência Total de Angola</i>
UNITAF	<i>Unified Task Force</i>
UNITAMS	<i>United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan</i>
UNMA	<i>United Nations Mission in Angola</i>
UNMEE	<i>United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea</i>
UNMEER	<i>United Nations Mission for Ebola Emergency Response</i>
UNMHA	<i>United Nations Mission to Support the Hudaydah Agreement</i>
UNMIBH	<i>United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina</i>
UNMIH	<i>United Nations Mission in Haiti</i>
UNMIK	<i>United Nations Mission in Kosovo</i>
UNMIL	<i>United Nations Mission in Liberia</i>
UNMIN	<i>United Nations Mission in Nepal</i>
UNMIS	<i>United Nations Mission in the Sudan</i>
UNMISSET	<i>United Nations Mission in Support of East Timor</i>
UNMISS	<i>United Nations Mission in the Republic of South Sudan</i>
UNMIT	<i>United Nations Integrated Mission in Timor-Leste</i>
UNMOGIP	<i>United Nations Military Observer Group in India and Pakistan</i>
UNMOP	<i>United Nations Mission of Observers in Prevlaka</i>
UNMOT	<i>United Nations Mission of Observers in Tajikistan</i>
UNOA	<i>United Nations Office in Angola</i>
UNOAU	<i>United Nations Office to the African Union</i>
UNOCA	<i>United Nations Regional Office for Central Africa</i>
UNOMB	<i>United Nations Observer Mission in Bougainville</i>

UNOMUR	<i>United Nations Observer Mission in Uganda-Rwanda</i>
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i>
UNOTIL	<i>United Nations Office in Timor-Leste</i>
UNOWA	<i>United Nations Office for West Africa</i>
UNOWAS	<i>United Nations Office for West Africa and the Sahel</i>
UNOCI	<i>United Nations Operation in Côte d'Ivoire</i>
UNOGIL	<i>United Nations Observation Group in Lebanon</i>
UNOL	<i>United Nations Peace-building Support Office in Liberia</i>
UNOMIG	<i>United Nations Observer Mission in Georgia</i>
UNOMIL	<i>United Nations Observer Mission in Liberia</i>
UNOMUR	<i>United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda</i>
UNOSOM	<i>United Nations Operation in Somalia</i>
UNOV	<i>United Nations Office of Verification in El Salvador</i>
UNPCRS	<i>United Nations Peacekeeping Capabilities Readiness System</i>
UNPF	<i>United Nations Peace Forces</i>
UNPOL	<i>United Nations Police</i>
UNPOS	<i>United Nations Political Office for Somalia</i>
UNPREDEP	<i>United Nations Preventive Deployment Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i>
UNPSG	<i>United Nations Police Support Group</i>
UNSAS	<i>United Nations Standby Arrangements System</i>
UNSC	<i>United Nations Security Council</i>
UNSCO	<i>Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process</i>
UNSCOB	<i>United Nations Special Committee on the Balkans</i>
UNSCOL	<i>Office of the United Nations Special Coordinator for Lebanon</i>
UNSCOM	<i>United Nations Special Commission</i>
UNSF	<i>United Nations Security Force</i>
UNSMIH	<i>United Nations Support Mission in Haiti</i>
UNSMIL	<i>United Nations Support Mission in Libya</i>
UNSMIS	<i>United Nations Supervision Mission in Syria</i>
UNSOM	<i>United Nations Assistance Mission in Somalia</i>

UNTAC	<i>United Nations Transitional Authority in Cambodia</i>
UNTAES	<i>United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium</i>
UNTAET	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>
UNTAG	<i>United Nations Transition Assistance Group</i>
UNTEA	<i>United Nations Temporary Executive Authority</i>
UNTEA/UNSF	<i>United Nations Security Force in West New Guinea (West Irian)</i>
UNTMIH	<i>United Nations Transition Mission in Haiti</i>
UNTOP	<i>United Nations Tajikistan Office of Peace-building</i>
UNTSO	<i>United Nations Truce Supervision Organization</i>
UNYOM	<i>United Nations Yemen Observation Mission</i>
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
US	<i>United States</i>
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	33
1.1	ELEMENTOS DE PESQUISA: PROBLEMA DE PESQUISA, PREMISSAS, PRESSUPOSTOS E OBJETIVOS (GERAL E ESPECÍFICO).....	37
1.2	JUSTIFICATIVA PARA O ESTUDO DO TEMA E ESTRUTURA DO TRABALHO	40
1.3	ABORDAGEM METODOLÓGICA	49
1.3.1	Desenho Metodológico.....	54
2	A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA: UMA REVISÃO DE LITERATURA SOBRE OS MODELOS DE ANÁLISE.....	58
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS MODELOS DE ANÁLISE.....	61
2.1.1	Breve revisão de literatura sobre os modelos de Análise de Política Pública	63
2.1.2	<i>O Advocacy Coalition Framework</i> na análise de políticas públicas e na análise de política externa: adequabilidade para a descrição da PEB para missões de paz	80
2.2	MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	88
2.2.1	Surgimento e evolução do campo de estudos	90
2.2.2	Relações Internacionais e os modelos de análise de política externa	96
2.3	POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA – CONECTANDO MODELOS DE ANÁLISE.....	121
3	AS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS	136
3.1	REGIMES INTERNACIONAIS, ORDEM, PAZ, E ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DA SOCIEDADE INTERNACIONAL	136
3.1.1	A Formação da ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial e a administração do sistema capitalista	138
3.1.2	As operações de paz como fruto de cooperação internacional assimétrica.	143
3.2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS	150
3.2.1	Normativas e tipificação das Missões de Paz das Nações Unidas	152
3.2.2	Espelho da ordem sistêmica: as missões de paz em face da política internacional	182
4	O BRASIL E AS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS.....	242
4.1	FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA – UMA LEITURA A PARTIR DA COMPREENSÃO DE POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA	243
4.2	DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS BRASILEIROS PARA PARTICIPAÇÃO DO PAÍS EM MISSÕES DE PAZ.....	253

4.3	HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS.....	265
4.3.1	De 1946 a 2003.....	274
4.3.2	De 2004 a 2018.....	342
4.4	DESCRIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EXTERNA BRASILEIRA PARA MISSÕES DE PAZ A PARTIR DO MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA (2004-2018).....	391
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	435
	REFERÊNCIAS.....	441
	APÊNDICE A – LISTA DE MISSÕES DE PAZ POR PAÍS, ANO DE CRIAÇÃO E FINALIZAÇÃO.....	511
	APÊNDICE B – ANÁLISE DOS DISCURSOS BRASILEIROS NAS ABERTURAS DA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS – 1946-2021.....	526
	APÊNDICE C – ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DE DEFESA NACIONAL DO BRASIL.....	586
	APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO ENVIADO AO MINISTÉRIO DA DEFESA (COM DADOS PROTOCOLARES DE SEU ENVIO AO E-SIC E RESPOSTAS).....	622
	APÊNDICE E – PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM MISSÃO DE PAZ POR GOVERNO.....	625
	ANEXO A – PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM MISSÕES DE PAZ.....	628
	ANEXO B – RECURSOS EMPENHADOS PELO BRASIL PARA, E REEMBOLSADOS AO BRASIL PELAS NAÇÕES UNIDAS POR PARTICIPAÇÃO EM MISSÕES DE PAZ (MINUSTAH E UNIFIL).....	637

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa apresenta descrição da participação do Brasil em missões de paz das Nações Unidas, entendida como uma política pública de escopo externo. Buscou-se realizar o estudo a partir da aproximação dos modelos de análise de política externa com os de análise de políticas públicas. Na efetivação dos objetivos desta investigação – expostos na próxima seção – levou-se em consideração as mútuas influências entre as esferas doméstica e internacional, em cada período apresentado, descrito ou analisado, como é de praxe nas pesquisas situadas no campo da análise de política externa, enquanto elementos definidores do engajamento do Brasil naquelas missões. Para viabilizar tal descrição assentada nestes postulados, fora aplicado o modelo das Coalizões de Defesa – ou *Advocacy Coalition Framework* (ACF), em inglês (SABATIER; WEIBLE, 2007) –, já validado em sua capacidade descritivo-analítica para o campo da política externa (PIERCE; HICKS, 2018).

A agenda da segurança internacional continua sendo um dos principais (senão o principal) temas da política internacional, inclusive no nível multilateral. Nesta seara, as missões de paz, já se constatou desde a década de 1990, representam, muitas vezes, orçamento maior do que o regular das Nações Unidas (LANNES, 1999, p. 103). É de imprescindível e indispensável importância, portanto, a reflexão sobre como o Brasil concebe e implementa sua inserção internacional nesta agenda – mais ainda quando existem aspectos que influenciam ou podem influenciar a instância da política interna do país, ou por ela serem influenciados.

O uso do modelo de Coalizões de Defesa permite investigar como grupos internos, interessados, influentes e engajados nas concepção e execução da política externa nacional para missões de paz se comportam – quais são seus valores, suas percepções sobre o mundo e a agenda internacional, seus discursos e interesses sobre o tema em questão. Essa incursão sobre como militares, diplomatas e tomadores de decisão decodificam a realidade internacional e o papel do Brasil em seu âmbito permite, dentre outros fatores, aprofundar o conhecimento sobre a forma de pensar desses atores, suas ideologias e sua visão de país (GUERREIRO RAMOS, 1960). Isso é de grande importância, pois discursos oficiais – tanto da Diplomacia, quanto das Forças Armadas (FA) brasileiras – sempre apontam para o completo sucesso do Brasil nestas missões (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020a).

No caso da presente pesquisa, o foco se estabeleceu sobre os militares e suas ações enquanto coalizão de defesa. Para tanto, fundamentou-se em algumas premissas, todas elencadas na próxima seção. Uma delas é a noção de que política externa pode e deve ser compreendida enquanto política pública (SANCHEZ; SILVA; CARDOSO; SPÉCIE, 2006;

MILANI; PINHEIRO, 2013; MILANI, 2015; dentre outros). De fato, a área de conhecimento chamada de Análise de Política Externa (APE) nasce com um elo compartilhado com a da Análise de Políticas Públicas (APP) (LIMA; MILANI, 2016). A APE enquanto subdisciplina¹ está “*at the crossroads between the theories of international relations and public policy analysis [...]*” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 1), e seus planejamento, execução, tomadas de decisão e avaliação são permeados por uma série de elementos organizacionais e políticos pertencentes às esferas e dinâmicas políticas domésticas e do Estado.² Entretanto, apesar de sua possível conceituação enquanto política pública, a política externa, quando tratada a partir dos moldes tradicionais das Relações Internacionais, não é tão estudada ou analisada enquanto tal.

Parte da explicação sobre as razões para isso assenta-se na concepção de política que grande parte da literatura de APE ou de Relações Internacionais assume. Muitos paradigmas, teorias ou autores entendem “política” como a dinâmica característica da luta pelo, e da manutenção, do poder. Essa noção (de *politics*, em inglês) é comum em muitas abordagens do supracitado campo do saber, como a abordagem Realista das Relações Internacionais (LIMA; MILANI, 2016). Todavia, observar a política externa como política pública implica em assumir outros significados para a noção de política (*polity* e *policy*, em inglês).³ É por esta linha que esta pesquisa seguiu, ainda que não tenha deixado de lado a relevância e os efeitos da política internacional (*politics*) sobre a política pública externa e seus processos (*polity* e *policy*).

Sob esta perspectiva, é preciso olhar a política externa em sua pluralidade. Eis aqui outra premissa fundamentadora desta pesquisa. Entender a política externa como plural significa asseverar que existem – para um mesmo Estado ou governo – políticas externas. Assim como um país possui políticas públicas para saúde (vacinação, cirurgias, tratamento de usuários de

1 Optou-se pelo uso do prefixo “sub” antes da palavra “disciplina” por se compreender que esta se refere ao “[...] aprendizado ou o ensino de uma ciência, seguindo as regras e métodos da ciência a que corresponde” (SOMMERMAN, 2006, p. 25). Neste sentido, por conta da Análise de Política Externa se formar a partir das disciplinas de Relações Internacionais e da Ciência Política, o supracitado termo fora aplicado. A mesma compreensão explica o uso da palavra “subdisciplina” para a Análise de Políticas Públicas, desenvolvida a partir da Ciência Política.

2 “[...] *most foreign policy decisions, far from being clinched in padded embassy drawing rooms, between a cigar and a martini, are the result of bureaucratic processes similar to those in other areas of public policy*” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 1).

3 “*Es preciso señalar por lo menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra y que el idioma inglés sí distingue. Primero, la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, polity en inglés. Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder, politics en inglés. Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, policy en inglés. Claramente, nuestro propósito tiene que ver en especial con esta última acepción*” (DEUBEL, 2007, p. 25-26).

drogas, pacientes psiquiátricos, planos de saúde etc.), para a educação (ensino médio, superior, pesquisa etc.) ou para segurança pública (combate ao tráfico de drogas, regime carcerário, crimes financeiros etc.), também possui políticas públicas para as relações exteriores – uma política para dado continente, para dado tema (comércio internacional ou migrações), para dada agenda (interesses geoestratégicos, ou militares), para dado regime internacional (KRASNER, 2012) etc. A ideia de política externa plural refere-se à necessidade de determinar um campo de atuação para sua operacionalização, sem o qual ela não possui sentido.⁴ Como são vários os campos de atuação, e tal diversidade implicará numa equivalente diversidade de posturas, estratégias e interesses do Estado (e dos grupos sociais), pode-se afirmar a existência de políticas externas. O organograma do Ministério das Relações Exteriores – MRE – (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021a) reflete isso ao apresentar subsecretarias e departamentos diversos,⁵ voltados para regiões específicas do globo, ou para assuntos distintos (econômicos e financeiros, meio ambiente, energia, ciência e tecnologia, consulares e jurídicos, cooperação internacional, promoção comercial e temas culturais etc.). Assim, a política pública externa voltada para missões de paz está vinculada à atual Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania, que congrega os Departamentos de Defesa e das Nações Unidas (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021a).

A partir dessas assertivas, assume-se ainda a premissa de que, uma vez colocada como política pública, a política externa pode ser descrita e analisada a partir das contribuições (metodológicas, inclusive) da Análise de Políticas Públicas, como posto acima. Deste modo, permite-se discutir, por exemplo, como as decisões atinentes ao engajamento nacional em missões de paz – que demandam grande capacidade logística, recursos diversos, pessoal, conhecimentos técnicos e atuação diplomática – são tomadas, e se atendem aos interesses nacionais apontados nas justificativas dadas para a participação nacional nesses processos, de considerável destaque na arena internacional.

Como é sabido, após o final da Guerra Fria, a ordem do sistema internacional fora modificada, e as relações entre atores de nacionalidades diferentes passaram a se dar sobre bases caracterizadas pela multipolaridade. Em tal ambiente de maior instabilidade decorrente

4 “Para completar y permitir la ‘operacionalización’ de esta definición es necesario relacionarla con un campo de aplicación. Es claro que la política pública existe solo en la medida en que señala su campo de acción. No tiene mucho sentido hablar de la política (policy) de un Estado como tal. Su objeto tiene que ser enunciado. De manera que existe una política (pública) económica, social, exterior, etc.” (DEUBEL, 2007, p. 28).

5 “De esta forma cada política pública tiene su campo de intervención reservado que puede ser objeto de varios subterritorios y subdivisiones para los cuales generalmente se fijan objetivos más específicos (por ejemplo, la política educativa se subdivide en política universitaria, política de educación media, etc.). Por lo general, las instituciones políticas y los organigramas de los ministerios y de las administraciones reflejan la concepción prevaleciente en torno a la división tanto sectorial como espacial de la realidad” (DEUBEL, 2007, p. 28).

de maior grau de distribuição das capacidades (em termos de poder) dos Estados no sistema internacional (WALTZ, 1979), o desafio do alcance da paz se renovara e complexificara, gerando movimentos diversos de Estados, Organizações e outros atores internacionais. Nesta ordem internacional, as missões⁶ de paz das Nações Unidas continuaram sendo um recurso estratégico utilizado na busca por promoção da estabilidade sistêmica. Continuara, também, a percepção de que os Estados se engajarão em processos cooperativos na medida da existência de convergência de suas identidades e interesses (WENDT, 2014), e não puramente por um desprendimento solidário com a comunidade internacional.

A partir deste ponto de vista, é possível o questionamento acerca de quais os interesses dos países ao destinarem recursos técnicos, financeiros e pessoais para missões de paz das Nações Unidas. De modo mais específico, pode-se questionar quais os interesses brasileiros em empreender ações por esta via das relações internacionais. Uziel (2015) aponta que tais interesses são categorizados em internos, bilaterais/regionais e institucionais, abarcando desde a necessidade de cumprimento do artigo 4º da Constituição Federal de 1988, e de demonstração da capacidade militar brasileira, até a constante busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU), o que aumentaria a capacidade de influência do país na seara internacional.

Assim, em um mundo de diversificadas agendas e desafios, percebe-se que os atores nacionais e internacionais buscam adaptar-se para atuarem de forma mais qualificada perante tais mudanças, que também se dão no âmbito das organizações. Essas instâncias de atuação são resultantes de processos históricos desencadeados no sistema internacional e no âmbito interno dos Estados. Diante disto, não basta apenas saber quais os objetivos estratégicos brasileiros avançados por sua política externa, mas também conhecer o seu alcance, manutenção e promoção a partir das decisões tomadas, ações implementadas e recursos utilizados – especialmente considerando-se as limitações políticas e econômicas do Estado brasileiro.

Com vistas a contribuir para tanto, esta pesquisa traz, como um de seus resultados, apresentação sistematizada da política externa como política pública a partir da aproximação

⁶ Conceitual e funcionalmente, as operações de paz se dividem em *Peacemaking*, *Peace enforcement* e *Peacebuilding Operations* (UNITED NATIONS, 2016). Pode-se falar também em “instrumentos [para promoção e garantia] da paz” – prevenção de conflitos, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace enforcement* (FETT, 2013b, p. 43). Maior detalhamento sobre esses conceitos é dado no terceiro capítulo desta tese.

dos modelos⁷ de análise existentes na literatura das duas áreas de conhecimento, cuja função fora balizar e fundamentar as premissas assumidas e nortear a análise dos pressupostos de pesquisa levantados.⁸ Num segundo momento, após dissertação explicativa e analítica sobre como a ONU e as missões de paz se situam, histórica e politicamente, no sistema internacional, descreveu-se o processo de construção e execução da política pública externa voltada para operações de paz das Nações Unidas a partir do supracitado modelo de Análise de Política Pública aplicado à Análise de Política Externa, respeitando-se o recorte temporal posto.

Este trabalho permite reflexão sobre em que medida os interesses brasileiros perseguidos a partir da participação do país nas operações de manutenção da paz da ONU (de 2004 a 2018) estão sendo, ou foram, atingidos. A pesquisa ainda descreve como o Brasil administra suas política externa e diplomacia no que tange a operações de paz. Como é sabido que os atores também se modificam em suas esferas políticas, gestoriais e organizacionais a partir da percepção que têm sobre o ambiente no qual estão inseridos e que, por outro lado, tal ambiente não é algo alheio à realidade das organizações (MORGAN, 1996), a pesquisa também discutiu como se dá a construção da percepção nacional sobre a realidade internacional (APÊNDICE B). A consideração da visão de mundo do ator político analisado é de imprescindível relevância para a viabilização metodológica da pesquisa, cujo roteiro está apresentado em seção específica nesta introdução. Nas seções a seguir poderão ser encontrados os elementos de pesquisa necessários para a sua consecução.

1.1 ELEMENTOS DE PESQUISA: PROBLEMA DE PESQUISA, PREMISSAS, PRESSUPOSTOS E OBJETIVOS (GERAL E ESPECÍFICO)

Considerando-se o exposto na introdução ao tema e os interesses dessa pesquisa, tem-se a seguinte pergunta orientadora: uma vez compreendida enquanto política pública, como pode ser descrita a política externa brasileira de participação em operações de paz das Nações Unidas (de 2004 a 2018) a partir do modelo de análise das Coalizões de Defesa?

No intuito de responder à pergunta de pesquisa acima colocada, este projeto se fundamenta em quatro principais premissas, expostas logo abaixo:

1. O estudo das relações internacionais⁹ é, por definição, interdisciplinar. A formação do campo disciplinar das Relações Internacionais tem suas origens

7 “O modelo é uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real” (DYE, 2009, p. 99).

8 “*An alternative way to establish links between FPA models involves combining several models to create a new one, rather than examining their scope conditions*” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 343).

9 “A expressão ‘relações internacionais’, que designa tanto o objeto de estudo, que são as relações ‘entre nações’, e a disciplina, quando estuda essas relações, será utilizada conforme o uso: ‘Relações Internacionais’, em maiúsculas, quando se tratar da disciplina, e ‘relações internacionais’, em minúsculas, quando se tratar do

na Política, no Direito, na Economia, na História e na Sociologia. A busca pelo estabelecimento de uma epistemologia, a partir da conjugação destas diferentes matrizes de pensamento, própria para o estudo da complexidade das interações estabelecidas por atores de diferentes nacionalidades, também pode se beneficiar das contribuições dos estudos em Administração Pública ou Políticas Públicas.

2. A subdisciplina das Relações Internacionais, “Análise de Política Externa”, possui direta correlação com a subdisciplina de Análise de Políticas Públicas, sendo plausível e cabível a aplicação de modelo de análise que possibilite descrever e compreender de forma mais profunda os processos e a execução da política externa do Brasil no que tange à sua participação em missões de paz das Nações Unidas.
3. Olhar a Política Externa enquanto Política Pública implica em perceber a sua pluralidade (conforme já exposto). A pluralidade temática da política externa é um dos resultados obtidos ao se compreendê-la enquanto política pública.
4. A dimensão institucional é importante para a concepção, execução e avaliação da política externa, pois os regimes e instituições internacionais e domésticas são influentes nos processos atinentes à política pública.

Consideradas as premissas acima, os pressupostos a seguir se colocam como possibilidades de resposta à pergunta de pesquisa a serem verificadas, ou ainda como elementos auxiliares das escolhas metodológicas para a viabilização da investigação.

1. Uma vez compreendida como política pública, a política externa brasileira voltada para a participação do país em missões de paz da ONU pode ser descrita a partir de modelos de Análise de Políticas Públicas (APP). Entretanto, por conta das características intrínsecas à política externa, é necessário adequar os modelos de APP a premissas da Análise de Política Externa.
2. O Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas são burocracias importantes para se analisar a política supracitada, e apresentam comportamento característico de atores participantes de

objeto” (BATTISTELLA, 2014, p. 15).

Coalizões de Defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) formadas em torno de dada política pública.

3. Os militares brasileiros conformam grupo social (coalizão de defesa) que exerce profunda influência sobre a política pública para missões de paz, de acordo com seus interesses, numa dinâmica que se articula no nexo política interna-política externa.
4. A política pública externa para missões de paz do Brasil será mais bem descrita a partir do modelo de APP das Coalizões de Defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007).
5. A dimensão institucional é importante para a descrição da política pública objeto desta pesquisa. Aspectos institucionais, nacionais e internacionais, são relevantes e constroem as ações dos agentes.

Esta pesquisa doutoral tem por objetivo geral descrever a política externa brasileira de participação em missões de paz das Nações Unidas (de 2004 a 2018), compreendendo-a enquanto política pública a partir do modelo de Coalizões de Defesa. Para a viabilização de tal verificação, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

1. Apresentar as principais discussões e modelos de Análise de Política Pública e de Análise de Política Externa.
2. Apresentar os elos existentes entre os modelos de Análise de Políticas Públicas e os de Análise de Política Externa, explicitando a proximidade das duas subdisciplinas.
3. Apresentar a Política Externa brasileira enquanto Política Pública.
4. Descrever as diretrizes gerais (e evolução) da Organização das Nações Unidas no que se refere às missões de paz.
5. Apresentar a trajetória do tratamento brasileiro às missões de paz a partir da agenda da política externa do país, e de modelo de análise especificamente desenvolvido para tanto.
6. Descrever as missões de paz das quais o Brasil participou entre 2004 e 2018.
7. Descrever a política pública externa de participação brasileira em missões de paz a partir de modelo de APP – Coalizões de Defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) – ancorado em elementos da APE.

O alcance de tais objetivos contribuirá para o avanço do conhecimento sobre as potencialidades da conjunção dos modelos de análise das duas subdisciplinas,¹⁰ assim como – a partir da aplicação de construto analítico da Análise de Políticas Públicas articulado com a Análise de Política Externa – sobre o desenho, as tomadas de decisão e a execução da agenda brasileira para missões de paz. Além desses fatores, a justificativa para a pesquisa apresenta outros elementos legitimadores da investigação aqui apresentada.

1.2 JUSTIFICATIVA PARA O ESTUDO DO TEMA E ESTRUTURA DO TRABALHO

A despeito do paradigma ou abordagem teórica das Relações Internacionais que se escolha para construir uma análise de política externa, o Estado, e seus interesses e estratégias para alcançá-los, sempre serão elementos de exame e consideração. No que concerne ao Brasil e à sua atuação política internacional, uma das estratégias há muito adotadas é sua projeção como partícipe ativo do multilateralismo – especialmente o materializado pela Organização das Nações Unidas. Tal participação, dentre outras frentes, se traduz no engajamento do país em missões de paz desde a década de 1940.¹¹

A escolha pela descrição deste tema específico da agenda de política externa do país – e não de outro, como a política externa comercial, ou para o meio ambiente – se justifica porque, além do exposto nos parágrafos seguintes, o seu processo de formulação e (especialmente) de execução não está totalmente sob controle do Ministério das Relações Exteriores. A política externa brasileira voltada para missões de paz é peculiar, pois formulada, executada e avaliada pela principal burocracia voltada para este tipo de política pública (MRE), mas também por outras (Ministério da Defesa – MD – e Forças Armadas) com praticamente mesmo peso e relevância no processo. Esses agentes atuam como burocracias interessadas, e formam uma coalizão de defesa¹² em torno dessa agenda. Ademais, perscrutar esse objeto sob tal prisma configura-se em atividade de relevo e lastro científico, pois “[...] *a wealth of details and*

10 “*In universities foreign policy analysis and public policy courses are taught by different instructors, each set of whom largely ignores the literature of the other*” (LENTNER, 2006, p. 169).

11 “*In fact, Brazil has contributed to peace operations since their first deployment in 1948. [...] Established in May 1948 in the Middle East, UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization) is the first peace operation and is still operative*” (BLANCO, 2017, p. 4). Como será visto mais à frente, esta não necessariamente é a primeira missão de paz da qual o Brasil tomou parte no âmbito das Nações Unidas.

12 “*Estas coalizões são formadas por pessoas de diversas posições (eleitos e agentes oficiais, líderes de grupos de interesse, pesquisadores) que compartilham de um sistema de crenças em particular – ou seja compartilham de valores básicos, suposições causais e percepções acerca de problemas – e que apresentam um grau de atividades coordenadas ao longo do tempo*” (SABATIER, 1988, p. 139 *apud* SOARES; ALVES, 2015, p. 67).

thorough description may lead to new ideas, to developing new categories for analysis, and to new or expanded concepts” (DEVIN; DURAND, 2018, p. 6).

A avaliação do Estado brasileiro sobre os resultados deste engajamento nacional nas questões internacionais é, de modo geral e oficial, positiva. Os próprios números do Brasil em suas participações em missões de paz atestam isso. Das 71 missões já autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU, o país participou de 50¹³ (BLANCO, 2017, p. 4). Todavia, nos últimos anos, leituras críticas têm se consolidado acerca dos frutos de tais participações para o país, assim como de sua real função em tais missões.¹⁴ Após 13 anos, mostrou-se diminuta, por exemplo, a real importância da liderança brasileira na MINUSTAH enquanto caminho potencializador das chances de o país assumir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por outro lado, analistas como Blanco (2016; 2017) afirmam que o envio de tropas pelo Brasil para missões de paz apenas reforça o papel periférico do país, relegando a este uma função de executor de políticas traçadas pelas potências do Norte.¹⁵ É na direção de contribuir com a construção e a aplicação de um modelo de análise de políticas públicas que permita descrever a atuação internacional brasileira nesta agenda que a presente pesquisa é apresentada. Afinal, *“el análisis de las políticas públicas ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y de sus acciones”* (DEUBEL, 2007, p. 18).

O recorte temporal mais amplo é o do início da MINUSTAH (2004), até o final do governo Temer (2018). A escolha desta faixa temporal se justifica na medida em que a supracitada missão é a que teve maior significado para o Brasil, sendo a mais importante dentre

13 *“With regards to troop deployment, the country deployed almost 50,000 uniformed personnel to UN operations in about 30 countries”* (HAMANN, 2015, 1-3 *apud* BLANCO, 2017, p. 4). Há números um tanto distintos destes, como pode ser observado no Anexo A deste trabalho.

14 *“Realistically, engaging in POs will not result in the inclusion of Brazil as a permanent member of the United Nations Security Council (UNSC) – a goal pursued by Itamaraty since the 1990s. Nor will it serve to ensure the comprehensive modernization of the armed forces or significantly increase the professionalism of officers and soldiers. Still, it is possible to imagine a scenario where the POs could contribute to the efforts aimed at raising the country’s strategic profile; modernizing the Navy, Army and Air Force; and increasing the professionalism of the military – all grand strategic objectives laid out in 2012’s White Paper (Brazil, 2012)”* (ALSINA JÚNIOR, 2017, p. 2). Como será visto mais adiante, não é somente a partir dos anos 1990 que o Brasil “persegue” o objetivo de se tornar membro permanente do CSNU.

15 Para reforçar seu argumento, o autor afirma que são os países do Sul aqueles que mais contribuem com tropas para as missões de paz. Segundo o mesmo, “[...] em 2014, por exemplo, as dez primeiras posições foram ocupadas, respectivamente, por Bangladesh, Índia, Paquistão, Etiópia, Ruanda, Nepal, Nigéria, Gana, Senegal e Egito” (BLANCO, 2016, p. 23). Em outra publicação, o autor explicita sua tese de modo muito assertivo: *“More precisely, although operating in a veiled manner, there is a structured international division of labor between those engaged in the practice of international peacebuilding. In this international peacebuilding labor-division, on the one hand, the Global North is responsible for the fundamental part of this structure: the delineation of both the ontology of peace and the methodology of building it internationally. Therefore, the Global North has the power of not only defining what peace is, and what it means, but also how it should be pursued and its construction operationalized throughout the globe. On the other hand, the Global South is responsible for building the kind of peace that reflects the characterization defined by the former. The Global South is the wo/manpower of such international division of labor of peacebuilding”* (BLANCO, 2017, p. 9).

as que contaram com a participação deste país se considerados quantitativo de tropas – exatamente 37.378, conforme Anexo A – ou recursos investidos (ANEXO B). Outras missões também estão conformadas no recorte temporal (UNOCI, UNMISS, MONUSCO, UNISFA) e também serão consideradas,¹⁶ ainda que não do mesmo modo, porquanto apenas a MINUSTAH e a UNIFIL (2011) se constituíram em novas operações cujos envios de tropas pelo Brasil dependeu de aprovação do Congresso Nacional (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013) – mobilizando, dessa maneira, mais explicitamente o subsistema da política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007).

A multiplicidade de missões de paz teve um papel importante para a consecução desta pesquisa, pois a análise dos processos atinentes à política externa voltada àquelas se deu a partir da compreensão de sua contribuição para a aplicação do modelo analítico utilizado. Assim sendo, numa lógica de método dedutivo-indutivo, o modelo de descrição da política externa fora aplicado sobre eventos similares (mesmo recorte temporal, mesmo cenário internacional, mesmo tipo de missão).

De 2004 a 2018 o Brasil teve três presidentes. A escolha desse recorte também se justifica, portanto, em decorrência dessa variedade de mandatários do país. As características e a própria alternância dos governos são elementos caros à análise de política externa, e permitiram observar nuances importantes em cada processo de planejamento, tomada de decisão, implementação da estratégia e avaliação da política externa. Como um dos maiores benefícios da pesquisa em Análise de Política Externa é que “[...] *it is often a natural bridge from IR to other fields, such as comparative politics and public policy*” (HUDSON, 2005, p. 5), a consideração de diferentes governos na análise da inserção internacional do Brasil via missões de paz permite vislumbrar qual o teor dado à política externa nacional, por cada governo, no que tange à sua face como política pública. Assim, uma vez que existam elementos de continuidade (como os supracitados) – inclusive no que se refere à atuação diplomática brasileira, que mantém traços tradicionais a despeito das mudanças de governo e até de regimes políticos (CERVO, 2008) – e de mudança, a análise realizada permite a observação de padrões de permanência ou alternância da política externa brasileira, e a dimensão dos resultados alcançados em face dos objetivos almejados. Essa mesma assertiva se aplica à coalizão de defesa do setor militar, analisada no último capítulo desta tese.

16 Serão consideradas apenas missões de paz que foram iniciadas a partir de 2004.

A aplicação do supracitado modelo é importante ainda por conta da necessidade de constante avaliação das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, com vistas a aperfeiçoá-las para que seus objetivos sejam alcançados com sucesso e gozem de efetividade. Além disso, o estudo proposto pode contribuir para o desenvolvimento da área de Análise de Política Externa Brasileira no país.¹⁷

Num contexto de redefinição do que se entende por “público”, que deixa de ser compreendido meramente como sinônimo de “governamental”, a administração pública e as políticas públicas ampliam suas fronteiras para além do Estado, passando a levar em consideração outros atores sociais (FARAH, 2011). Neste sentido, analisar a política externa brasileira enquanto política pública se torna essencial. No caso das operações de paz das quais o Brasil toma parte, isso não é verdadeiro apenas sob o ponto de vista dos recursos direcionados, dos indivíduos implicados ou da busca por prestígio internacional pelo país, mas também no que concerne aos benefícios de tal estratégia de inserção internacional para a sociedade brasileira.

A pesquisa aqui apresentada ainda contribui para o avanço do conhecimento concernente à temática da projeção de poder internacional do Brasil a partir de dimensões administrativas (gestão, gerência, planejamento, execução, processos de tomada de decisão, descrição e análise de política pública e estruturas organizacionais internas – burocracia, política externa, diplomacia e defesa – e externas – sistema multilateral e organização das Nações Unidas). Um modelo de Análise de Política Externa que a compreenda como política pública será diferenciado em sua capacidade analítica. Neste sentido, por exemplo, é necessário compreender se o prestígio que o Brasil tem buscado auferir junto à ONU e a outros atores constitui-se em recurso de poder suficiente para suas aspirações políticas internacionais. Afinal, esta estratégia tem se consolidado em ações concretas no âmbito da administração pública do país (como a criação do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, CCOPAB, também conhecido como Centro Sergio Vieira de Mello, e a do Centro de Operações de Paz de Caráter Naval, COPazNav) e absorve recursos do orçamento público.

Como dito, a descrição da participação brasileira em operações de paz baseou-se metodologicamente no modelo desenvolvido por Sabatier (1988 *apud* SOARES; ALVES, 2015) e aperfeiçoado por Sabatier e Weible (2007). Criado para descrever crenças, ações e

17 “No Brasil, a área de APE encontra-se em processo de consolidação. [...] Diferentemente do passado, em que a política externa brasileira era vista como singular frente às demais políticas públicas e, portanto, pouco afeita a ser investigada por ferramentas que dessem conta de sua formulação no campo da política, na atualidade isso tem mudado consideravelmente” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 42).

comportamentos de atores envolvidos na formulação, execução e avaliação da política,¹⁸ não se restringe às limitações postas pelo modelo tradicional do ciclo da política (Figura 1, página 55). Trata-se de leitura mais completa, e o fato de não haver muitas aplicações suas nas Relações Internacionais, a despeito de suas potenciais contribuições – predominam estudos sobre Meio Ambiente, Energia, Economia Política e Saúde (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020, p. 16) –, constitui-se em mais uma razão para seu aproveitamento. Ademais, o ACF não está apenas focado na dimensão de formação da agenda, como os dos Múltiplos Fluxos de Kingdon¹⁹ e o do Equilíbrio Pontuado²⁰ de Baumgartner e Jones (SOARES; ALVES, 2015).²¹

18 Segundo Soares & Alves (2015, p. 69): “O ACF assume que os participantes têm crenças políticas fortes e que buscam meios eficazes que permitam transformar suas crenças em políticas reais. Nesse sentido, as informações técnicas e científicas desempenham um papel importante na modificação das crenças dos participantes da política, assim como os pesquisadores (cientistas da universidade, analistas políticos, consultores, etc., são entendidos como os principais intervenientes no processo de formulação de políticas (ZAFONTE; SABATIER, 2004; WEIBLE, 2005). O ACF também assume que as crenças dos atores da política tendem a permanecer estáveis ao longo do tempo e, portanto, fazer uma grande mudança política é difícil (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999)”.

19 Kingdon (2006a; 2006b) apresenta relevante contribuição à área de APP ao propor modelo que se concentra na formação da agenda enquanto objeto de análise. Para ele, quando um problema a ser resolvido pelo Estado é identificado e se coloca como preponderante, espera-se que se apresente uma política pública como solução para o mesmo. Se o contexto político for propício para a inclusão deste problema (e sua solução) na agenda do governo (“janela de oportunidade”), ele passa a ser tratado pelo Estado. Esse modelo pode ser útil para se discutir se o Estado brasileiro avaliou erroneamente sua participação em missões de paz nos últimos anos, entendendo que o contexto político, o problema (insegurança internacional) e a solução (missões de paz) convergiram numa janela de oportunidade para catapultar o país a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esta e outras leituras a partir de modelos de APP serão aprofundadas no desenvolvimento da tese.

20 “[...] o Modelo do Equilíbrio Pontuado, proposto por Baumgartner e Jones em 1993, ‘permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o status quo, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas’ (SOUZA, 2006, p. 33). Assim como o modelo de Múltiplos Fluxos, esse modelo ajuda a analisar a entrada de questões que permeiam a vida pública na *agenda-setting*. Para os autores, a política é baseada no incrementalismo e, sendo assim, tem grandes períodos de estabilidade. No momento em que há uma interrupção da estabilidade é que acontecem as mudanças” (SOARES; ALVES, 2015, p. 67). Dye (2009) descreve o incrementalismo como modelo desenvolvido pelo cientista político Charles E. Lindblom, que critica o modelo tradicional de racionalidade nas tomadas de decisão. Segundo Lindblom, os formuladores de políticas geralmente consideram os programas ou políticas públicas já postas como pontos de partida. Isso ocorre, conforme explicita Dye (2009, p. 115-116), por razões diversas: falta de tempo, informações ou dinheiro para avaliar todas as possibilidades ou políticas em vigor; aceitação da legitimidade de políticas anteriores – mesmo que por conta de receio de tentar algo novo, cujas consequências políticas são desconhecidas; resistência a mudanças por conta de valores vultosos já investidos na política em vigor; e conveniência política de se manter o *status quo*, modificando-se apenas pequenos aspectos do que está em curso – os custos de tais alterações são baixos. Este modelo incremental apresenta premissas que são aplicáveis à análise da política externa brasileira e a alguns de seus modelos explicativos, como o dos componentes do acumulado histórico da diplomacia brasileira desenvolvido por Cervo (2008).

21 “Apesar dos autores refutarem a ideia dos ciclos de políticas públicas, esse modelo surgiu a partir da experiência de Sabatier com os estudos voltados à literatura de implementação e do interesse dele e de Jenkins-Smith em compreender o papel que as informações técnicas desempenham no processo da política (SABATIER, 1986; JENKINS-SMITH, 1990; SABATIER e SMITH, 1988). Seguindo esse entendimento, o modelo de coalizões de defesa enquadra-se como um modelo de análise de formulação de política, pois contempla todas as fases do ciclo de políticas e não apenas uma etapa” (SOARES; ALVES, 2015, p. 67-68).

Por isso, e considerando que “[...] problemática é a abordagem ou a perspectiva teórica que decidimos adotar para tratarmos o problema formulado pela pergunta de partida” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2003, p. 89), faz-se imprescindível avançar a discussão sobre o referencial norteador desta pesquisa. Para tanto, alguns pontos precisam ser estabelecidos como fundamentos estruturantes da abordagem a ser aplicada na busca pela resposta ao problema a ser investigado.

Em primeiro lugar, e em atenção a uma das premissas deste estudo, o uso do modelo das Coalizões de Defesa está em alinhamento com uma das necessidades metodológicas cuja superação é central para o desenvolvimento do campo da APE: o estabelecimento de elos entre os diferentes modelos de análise nela existentes e a importância do desenvolvimento e aplicação de teorias de médio alcance²² (o que justifica a revisão de literatura sobre os modelos de APP e APE feitas no próximo capítulo). Pelos teor e dinâmicas da política estudada, assim como pelas conexões possíveis entre tal modelo e outros, optou-se por tal abordagem.²³

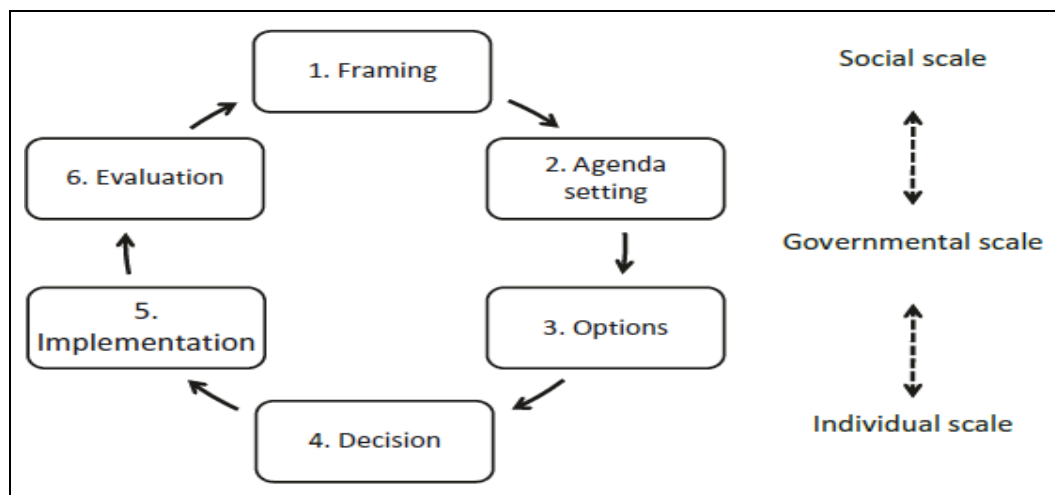
Em segundo lugar, no estudo aqui apresentado, fora dada grande importância a conceitos como ferramentas de análise, ainda que esta pesquisa se estabeleça a partir de contribuições de diferentes paradigmas. O uso de teorias fora mais limitado por serem estas resultantes da junção sistemática de conceitos e proposições, estarem situadas num determinado contexto e voltadas à resolução ou compreensão de uma determinada problemática, não possuindo, deste modo, alcance explicativo universal (CERVO *apud* RICHE, 2010). Assim, mesmo que determinados conceitos estejam situados em concepção teórica ou paradigmática distinta das adotadas como referencial, foram aplicados quando não configuraram contradições epistemológicas. Apesar de não serem ferramentas imparciais de análise, os conceitos permitem maior possibilidade de articulação para formação de “[...] constructos de natureza lógica a partir de sistemas de referência [...]” (RICHE, 2010, p. 163), caminho necessário para viabilização da aplicação de um modelo de Análise de Política Externa fundamentado na discussão sobre Políticas Públicas.

Figura 1 – *The Cycle of Formulating foreign policies*²⁴

22 “Having developed different theoretical models, FPA should now focus on how they are linked. In order to achieve this, some scholars suggest going back to the idea of developing a general theory, which combines all the middle-range theories” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 343).

23 “In some ways, this was also Margaret Hermann’s aim (2001). According to Hermann, the characteristics of the decision-making unit should help determine which theoretical model to choose. For example, one decision taken by an authoritative leader, another decision taken by a small group and a third taken by a **large coalition** will lead to different theoretical models. In this way, Hermann organizes FPA’s various theoretical models into a single system. This systematically guides the researcher toward a specific model as a function of the case that they are interested in” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 343).

24 O primeiro ponto (*framing*) refere-se ao reconhecimento de dada questão como problema a ser tratado pela



Fonte: Morin e Paquin (2018, p. 42).

A partir disto, torna-se necessário informar que a revisão de literatura e o emprego do referencial teórico refletem a estrutura lógica que sustenta a tese, dividida nas partes constituintes do próximo capítulo. A primeira delas reintroduz a discussão sobre Análise de Políticas Públicas, reiterando suas premissas básicas e seus principais modelos – para identificação, construção/definição do problema e formação da agenda política; para formulação de soluções e tomada de decisões; para implementação das decisões e para avaliação. Posteriormente, apresenta-se o modelo de Coalizões de Defesa, assim como demonstra-se sua adequabilidade para a descrição da PEB para missões de paz.

A seção 2.2 apresenta os fundamentos, definições, abordagens e modelos capitais da Política Externa como área de estudos, contextualizando-a na disciplina de Relações Internacionais. Discorre-se sobre o seu surgimento e evolução, explicitando-se os elos existentes com diferentes disciplinas – dentre elas, a de Políticas Públicas. Em subseção específica, são introduzidas as principais Escolas de pensamento e seus modelos de análise, abordagens de Tomada de Decisão e da Psicologia Política, as principais inovações conceituais e as teorias de médio alcance, e ainda outras abordagens de relevo.

A parte final deste capítulo aprofunda o exercício de vinculação entre modelos de análise de política pública e modelos de análise de política externa, com vistas a evidenciar a pertinência desta aproximação para a estruturação de métodos de análise de política externa

política pública. Uma vez enquadrado (*framed*) como problema relevante o suficiente para entrar na agenda do Estado (ponto 2), as alternativas políticas se apresentam (ponto 3) e uma delas é escolhida a partir de um processo de tomada de decisões (ponto 4). Quando se decide a política a ser executada, passa-se à sua implementação (ponto 5) e, posteriormente, à sua avaliação (ponto 6).

enquanto política pública. Esta seção arremata a discussão clareando como os dois campos se encaixam (ou podem se encaixar) e aplainando o terreno para a aplicação do modelo das Coalizões de Defesa.

No capítulo seguinte, estabelece-se maior aproximação com uma das principais facetas do objeto da pesquisa – as missões de paz. Esse direcionamento é fundamental para o encaminhamento da análise sobre a política pública brasileira, pois, pela própria essência da política externa (pensada, executada e avaliada levando-se em consideração o ambiente internacional), faz-se imprescindível a descrição do seu meio (externo) de operacionalização. Assim, a primeira subseção do capítulo dedica-se à descrição das características estruturantes da ordem internacional e seus regimes, da noção de paz naquela promovida, e da administração política do sistema internacional (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009). As missões de paz são situadas na ordem externa a partir dessa discussão.

Na sequência, a subseção 3.2 se volta para a apresentação da evolução histórica das missões de paz da ONU, explicando suas normativas e tipificação. Analisa-se, ainda, a trajetória das missões em função das características da ordem internacional sob perspectiva histórica e da Administração Política (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009). Essas duas primeiras subseções do capítulo são imprescindíveis para se compreender o lugar do Brasil nesta agenda, atribuição do quarto capítulo, dividido em quatro partes.

A primeira tem como objetivo focalizar a discussão sobre algumas leituras acerca da Análise de Política Externa Brasileira (APEB) a partir do prisma da política pública. A segunda traz informações mais gerais sobre os objetivos estratégicos brasileiros em sua participação em missões de paz das Nações Unidas, ao passo que na subseção seguinte (4.3) é apresentado o histórico de tal participação. Esta se divide em outras duas partes em função de recortes temporais: a primeira abarca o período de 1946 a 2003, cobrindo todas as ações das Nações Unidas e do Brasil no que diz respeito a missões de paz; a segunda dedica-se ao recorte temporal da pesquisa (de 2004 a 2018), ainda que avance até o governo Bolsonaro.

Na seção 4.4 é aplicado o modelo das Coalizões de Defesa (SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007), com incrementos herdados da APE e da análise histórica das seções anteriores, para descrever a política pública brasileira de engajamento nas aludidas operações de paz conformadas no recorte temporal posto. Este viés se explica na medida em que, ainda que inspirada no campo de estudos das Políticas Públicas – que, apesar de importante desenvolvimento que possui na disciplina da Administração (FARAH, 2011), é, para alguns, como Frederickson (1999 *apud* FARAH, 2011), situado na Ciência Política –, a análise feita

na pesquisa se refere predominantemente à Política Externa, objeto mais explorado pelo campo das Relações Internacionais.

Assim sendo, aplicou-se modelo de análise consistente, tanto porque há a “[...] ocorrência da apropriação de conceitos por áreas do conhecimento diversas de onde se originaram” (RICHE, 2010, p. 164)²⁵, quanto porque a subdisciplina de Análise da Política Externa se consubstancia necessariamente por uma lógica de multi/interdisciplinaridade.

The explanans of FPA [Foreign Policy Analysis] are those factors that influence foreign policy decision making and foreign policy decision makers. Thus, two of the hallmarks of FPA scholarship are that it views the explanation of foreign policy decision making as multifactorial, with the desideratum of examining variables from more than one level of analysis (multilevel). Explanatory variables from all levels of analysis, from the most micro to the most macro, are of interest to the analyst to the extent that they affect the decision-making process. As a result, insights from many intellectual disciplines, such as psychology, sociology, organizational behavior, anthropology, economics, and so forth, will be useful to foreign policy analysts in their efforts to explain foreign policy decision making, making multi-/interdisciplinarity a third hallmark of FPA (HUDSON, 2005, p. 2).

Depois da descrição da política externa brasileira a partir de tais parâmetros, a seção de Considerações Finais apresenta conclusões sobre o estudo feito, sobre os desafios encarados, superados e ainda postos para esta agenda de pesquisa. A partir do balanço nela ilustrado, vislumbra-se caminhos possíveis para pesquisas futuras.

Por fim, talvez caiba registrar que o interesse pessoal do autor pela temática vem de longa data, desde a época da graduação em Relações Internacionais. A observação da ampliação da complexidade da inserção internacional do Brasil, aliada ao fato da manutenção do tema na agenda de pesquisa e ensino do pesquisador, favorecem o interesse pelo tema proposto. A concretização da pesquisa se reforça por conta da solidez da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia no estudo científico de temas internacionais e da dimensão política e estratégica da Administração, da Ciência Política e das Relações Internacionais compreendidas de forma crítica. O mesmo se aplica às contribuições dos docentes avaliadores das propostas de pesquisa apresentadas em bancas quando esta tese era ainda projeto.

25 Apesar da subdisciplina de APE ser também fruto do desenvolvimento científico do campo da APP – como pode ser observado na consistente revisão de literatura apresentada por Lima & Milani (2016, p. 335) –, muitos dos modelos e conceitos foram desenvolvidos para compreender setores outros das políticas públicas (educação, meio ambiente, serviço social, saúde etc.), e não o das relações exteriores.

1.3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A pesquisa proposta é um estudo que visa descrever massivamente²⁶ a participação brasileira em missões de paz das Nações Unidas – de 2004 a 2018. Por conseguinte, esta descrição se estruturou a partir da amalgamação dos campos da Análise de Políticas Públicas e da Análise de Política Externa a partir de modelo de análise aplicável a ambas as áreas. Para tanto, fora feita revisão de literatura sobre os principais modelos de análise das duas subdisciplinas (seções 2.1 e 2.2 deste documento) e estabelecidos elos paradigmáticos, teóricos, conceituais ou metodológicos entre eles. Buscou-se com isso firmar a pertinência da proposta de integração de modelos aqui realizada. Em seguida, na seção 2.3 desta tese, discorreu-se sobre as conexões existentes e possíveis entre os dois campos, com vistas a consolidar a base conceitual da proposta de análise da política externa enquanto política pública e a demonstrar a viabilidade da escolha e aplicação do modelo de análise instrumentalizado nesta pesquisa (descrito na subseção 2.1.3.1).

Para além da demonstração teórica e metodológica da plausibilidade e viabilidade do modelo das Coalizões de Defesa como recurso para a descrição da política externa brasileira para missões de paz, fora feito levantamento dos principais métodos de análise de política externa, para validação, também por exclusão, do caminho metodológico escolhido. Ainda que o uso de dados estatísticos tenha sido feito nesta pesquisa, ela não se estruturou a partir de métodos quantitativos aplicados à APE (DILLARD; PEVEHOUSE, 2018). Como será visto no próximo capítulo, há toda uma corrente – a primeira geração da subdisciplina – cujo pilar metodológico são os estudos estatísticos, mas o objeto aqui estudado demanda, por suas próprias características, inquirição mais adequada à descrição e análise de aspectos subjetivos que o conformam – como a visão de mundo dos tomadores de decisão –, o que melhor se aproxima de perspectiva qualitativa.

O método sequencial de análise de política externa (OZKECECI-TANER, 2018) também não fora aplicado. Nesta perspectiva, o foco fundamental assenta-se sobre a cadeia de eventos que influenciam ou levam a uma decisão em política externa – da identificação e interpretação do problema, até sua entrada na agenda política e escolha da ação responsiva a ser implementada. Muitas vezes avança-se para além da tomada de decisão em si, observando-se quais outras ações serão realizadas a partir das consequências ou efeitos da decisão tomada. Como esta pesquisa ocupa-se dos processos domésticos que levaram à estruturação de uma

26 “‘Massive description’ can be truly subversive in identifying what is not spoken of, what the actors disregard, deliberately or not, what conventional thinking deems secondary or of no importance [...]” (DEVIN; DURAND, 2018, p. 6).

política de Estado (e não de governo) que se mantém há décadas com poucas alterações, quase que em um fluxo contínuo de uma mesma percepção sobre o problema a ser solucionado (o estabelecimento da paz), e dos elementos que fazem os planejadores e tomadores de decisão manterem-na, quase que imutável, ao longo de décadas – a despeito de alterações na ordem internacional e nas diretrizes de política externa de cada governo –, não se justificaria a escolha de tal método. Buscou-se, neste estudo, visão mais estrutural e ampla da política analisada.

Também fora descartado o método de simulações ou de modelos baseados em agentes (SYLVAN; BHAVNANI, 2018). Este recurso de pesquisa está ancorado no uso de sistemas computacionais e algorítmicos para realização de projeções sobre os possíveis desdobramentos de uma ou mais escolhas ou decisões em política externa, trabalhando também com probabilidades. Sua utilização para a concretização do que propôs esta tese não seria necessária, dentre outras razões, pela citada no parágrafo anterior: há uma tendência de continuidade do perfil da política pública perquirida. Mais ainda, há facetas do objeto perscrutado que são mais bem compreendidas e descritas a partir do uso de recursos mais amigáveis à subjetividade²⁷ que lhes caracteriza, não tão manejáveis através das simulações.

Por razões similares às supracitadas também não se recorreu à abordagem da análise contrafactual (LEBOW, 2018). Aos fatos atinentes à política externa estudada não foram contrapostas alternativas para se vislumbrar quais os caminhos possíveis para as tomadas de decisão. A rigor, este recurso é muitas vezes usado pelos próprios atores políticos, que recorrem a experiências passadas – suas ou de outros atores – como parâmetro de análise a instruir ou parametrizar suas escolhas. Este método permite, após tal digressão, o levantamento de hipóteses alternativas para os rumos tomados no passado, ou sugeridos no presente. Lebow (2018) simplifica essa explicação retratando-a através da seguinte pergunta: “E se....?”.²⁸ Este tipo de método também é útil para a construção de cenários prospectivos, mas nem este, nem os acima mencionados caminhos possibilitados pela abordagem condizem com os objetivos desta pesquisa.

27 Como será visto com detalhe mais à frente, optou-se por uma abordagem descritiva e interpretativa. A citação a seguir retrata de modo contundente as razões que favorecem a perspectiva interpretativa no trato de objetos dotados de maior subjetividade: “[...] *an interpretive approach may spontaneously appear better adapted to analyzing social phenomena (and international phenomena are social phenomena), because the latter produce meanings that remain full of subjectivity: a decision about foreign policy, diplomatic conduct, military action, an international statistic, and so on*” (DEVIN; DURAND, 2018, p. 11).

28 A rigor, o autor fala em “*what if statments*” (LEBOW, 2018, p. 259).

Como já afirmado, além de assumir que política externa é política pública, e que os modelos de análise de ambas são conectáveis para a realização de pesquisa científica, o estudo ora apresentado fundamenta-se na assertiva de que as missões de paz são vistas e usadas pelos países como fator instrumentalizador de seus interesses; ou seja, conformam uma política pública (externa), concebida e implementada – mas nem sempre satisfatoriamente avaliada – pelos Estados. Meiske e Ruggeri (2018, p. 377) são contundentes a esse respeito: “[...] *peacekeeping operations are not only deployed to address crises of global peace and security; the decision to deploy and contribute to peacekeeping operations is shaped by individual state’s foreign and security policy considerations*”. O desenho metodológico desta tese buscou refletir essa noção.

Isto posto, recursos e estratégias de pesquisa em APE que tivessem alinhamento com os objetivos – geral e específicos – postos, e não se contradissem, foram utilizados (ainda que, alguns, de maneira mais tangencial). Somam-se à revisão e à análise bibliográfica necessárias para a vinculação da APE à APP através de seus respectivos modelos de análise, fundação do construto sobre o qual sustenta-se a tese apresentada, o recurso à pesquisa de arquivos (LARSON, 2018), à análise comparativa (LANTIS; BEASLEY, 2018) e de discursos (RIPLEY, 2018), e a conhecimentos historiográficos (FAHRMEIR, 2018).

O segundo capítulo constitui-se a partir desses recursos e estratégias metodológicas. Sua primeira seção traz análise estrutural sobre como estão situadas as missões de paz no sistema internacional. Para tanto, sustenta-se no campo da Administração Política (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009), aplicando seus pressupostos para a análise do papel das Nações Unidas na administração da paz na sociedade internacional. Relevante para essa análise é a leitura comparativa deste mesmo objeto e sua gestão em dois períodos históricos distintos – Guerra Fria e pós-Guerra Fria. Este mesmo olhar permanece, na seção 3.2, ao se abordar a evolução histórica das missões de paz. Estas são situadas na História das Relações Internacionais, e descritas sob os pontos de vista normativo e geopolítico.

Já o capítulo voltado para o histórico do Brasil em face de suas participações em missões de paz das Nações Unidas estrutura-se, também, na pesquisa de arquivos e na análise de discursos. Em sua primeira parte, é estabelecida leitura sobre os fundamentos históricos, estratégicos e conceituais da política externa brasileira. Ainda que de modo tímido, uma leitura histórica e comparativa (esta voltada para os diferentes períodos da política externa do país) é realizada. Ela sustenta-se, em grande medida, sobre a tese de Cervo (2008) acerca dos elementos do acumulado histórico da diplomacia brasileira, mas enriquece-se com contribuições de outros autores de referência para o tema.

Na sequência, são introduzidos os objetivos estratégicos do Brasil, perseguidos via participação nas missões. Nesta seção são analisados documentos oficiais (Políticas e Estratégias Nacionais de Defesa; Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil; e posicionamento oficial do Itamaraty sobre o engajamento nacional em missões de paz) e outras publicações. Esta análise de documentos fora arquitetada com base no tripé “**objetivos estratégicos nacionais**”, “**normas nacionais ou internacionais**” e “**discurso sobre a paz**”. Os trechos relevantes foram separados em função dessas categorias e analisados a partir da noção de Grande Estratégia e da problematização proposta por Guerreiro Ramos (1960) no texto “Ideologias e Segurança Nacional”. O esquema do modelo de análise documental, desenvolvido especialmente para esta pesquisa, é apresentado na seção 4.2.

A seção 4.3 cumpre algumas outras funções metodológicas. Em primeiro lugar, traça a trajetória brasileira em missões de paz, da primeira participação até o ano de 2018.²⁹ Essa recapitulação fora construída levando-se em conta os acontecimentos de maior pertinência na política doméstica e na política internacional de cada período analisado, mantendo-se em consonância com postulado básico da Análise de Política Externa (a necessária consideração dessas duas escalas para a realização de estudos nesta área, ou do **nexo política interna-política externa**). Reforça-se, assim, um dos fundamentos desta tese, pois delineia-se mais claramente como a política pública para missões de paz vincula-se à política doméstica nacional.

Em segundo lugar, a seção 4.3, ao descortinar o histórico brasileiro em missões de paz, oportuniza a aplicação do modelo das Coalizões de Defesa (posta na seção 4.4). Essa revisita histórica pautada pelo elo doméstico-internacional é de inefável importância para a operacionalização das categorias do modelo adotado, especialmente porque permitiu a identificação do papel de profunda relevância que a **coalizão de defesa formada por militares brasileiros** teve (e tem) no direcionamento das decisões nacionais acerca da participação do país nas operações. Tanto essa releitura histórica, quanto a própria aplicação do modelo, foram viabilizadas também com o uso de informações e dados obtidos diretamente do Ministério da Defesa do Brasil através de questionário (APÊNDICE D), com 15 perguntas abertas (GIL, 2011), enviado através do portal do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC). O

²⁹ Na verdade, como já dito, avança-se um pouco até o governo Bolsonaro. Decidiu-se por este caminho por conta da relevância, para termos histórico-comparativos, do grau de militarização (MATHIAS, 2004) da administração pública federal neste governo.

referido ministério respondeu diretamente ao questionário, assim como enviou documentos para análise com os dados requeridos (ANEXO A; ANEXO B). Conceitos apresentados em seções anteriores – como o de **administração política** – também são aplicados nesta recapitulação histórica.

A seção 4.4, como já explanado, traz a aplicação do modelo de Coalizões de Defesa à política pública brasileira para missões de paz. A somarem-se às justificativas aqui já dadas para a escolha deste modelo específico, estão os fatos de que: o ACF permite compreender os processos estatais sem que se considere o Estado uma unidade única – como os realistas nas Relações Internacionais e na Análise de Política Externa o fazem –; permite o estudo das burocracias estatais considerando seu lado político, ideológico-valorativo e as coalizões que podem forjar; permite, ainda, a consideração de diferentes sistemas e subsistemas da política (o que o aproxima decisivamente da política internacional e da política externa); e, para o objeto estudado, as teorias ou paradigmas de Relações Internacionais podem ser muito generalistas³⁰ – teorias de médio alcance são mais interessantes (MERTON, 1949).

Para viabilizar a aplicação do modelo, fora seguido o esquema apresentado por Sabatier e Weible (2007, p. 202). Em pontos específicos da seção, cada conceito componente do modelo fora apresentado e atrelado às informações que lhes diziam respeito. Com a aplicação do modelo, fora descrito o processo de formulação/continuidade e implementação da referida política a partir das coalizões políticas interessadas. Os resultados do estudo são apresentados nas conclusões, ou considerações finais, desta tese.

A abordagem metodológica deste trabalho propõe, portanto, uma contextualização teórico-conceitual no campo das Relações Internacionais sobre os ambientes doméstico e internacional através da subdisciplina de Análise de Política Externa, enriquecida com os modelos analíticos de Análise de Políticas Públicas. Tal abordagem justifica-se na medida em que o objeto estudado trata de tema caro à diplomacia brasileira, mas que tem sido questionado por analistas no que tange à sua capacidade de potencialização do alcance dos objetivos nacionais (ALSINA JÚNIOR, 2017), ou da graduação (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017) do país na seara internacional.

Além disso, ao partir-se da premissa de que Política Externa é Política Pública, pode-se deixar mais evidente a existência de uma administração pública das relações exteriores levada a cabo pelo Estado brasileiro. No Brasil, tal administração é gerida especialmente por uma burocracia (Itamaraty), e essa gestão possui valores normativos – alguns colocados por

30 “[...] international relations theories can provide a framework for interpretation. But not necessarily; their paradigms may turn out to be too general” (DEVIN; DURAND, 2018, p. 13).

legislação, outros por tradição, como os componentes do acumulado histórico da diplomacia brasileira (CERVO, 2008) – que muitas vezes a torna "insulada" (FARIA, 2012). No caso das missões de paz, também é relevante a burocracia do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, e a coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) que formam ou formaram.³¹

Isso, por si só, é suficiente para justificar e apontar a necessidade de realização de pesquisa sobre como os dois campos – Política Pública e Política Externa – estão entrelaçados. A impossibilidade de criação de uma ciência universal da Administração Pública (DAHL, 1947) reforça a ideia de se aplicar um modelo de análise de política externa e política pública (neste caso, com foco em missões de paz) especialmente voltado para compreender o Brasil. Mais ainda, esta pesquisa propõe a Administração Política (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009) como instrumental teórico-conceitual capaz de descrever e explicar, a partir de noção que lhe é cara – a de gestão – objetos centrais no estudo das Relações Internacionais: os conflitos e a paz.

Diante do exposto, e considerando-se que “[...] exige-se da tese de doutoramento contribuição suficientemente original a respeito do tema pesquisado [e que represente] um progresso para a área científica em que se situa” (SEVERINO, 1991, p. 115), pode-se afirmar que tais condições foram atendidas. A próxima seção traz mais detalhes sobre seu o desenho metodológico.

1.3.1 Desenho Metodológico

A análise realizada neste trabalho é de natureza qualitativa, observando-se dados a partir dos conteúdos; trata-se de pesquisa exploratória, bibliográfica e documental (GIL, 2011). Esta abordagem justifica-se ao buscar identificar dimensões que dão explicação ao desenvolvimento do fenômeno observado. A percepção acerca do caráter das relações, políticas e estratégias estudadas está centrada principalmente na análise bibliográfica – teórica, conceitual e histórica – e documental. Mais direta e explicitamente, trata-se de uma tese teórica (SEVERINO, 1991).

A contribuição da pesquisa para o avanço do conhecimento se dá na medida em que ela gerará as seguintes contribuições ou inovações:

31 A noção de coalizões de defesa é aplicada, neste trabalho, às Forças Armadas mesmo antes da existência do Ministério da Defesa.

1. **Apresentação sistematizada da Política Externa enquanto Política Pública a partir da** fusão entre os modelos de Análise de Política Externa e os modelos de Análise de Políticas Públicas. **Estratégia metodológica:** método dedutivo – apresentação, após revisão de literatura (pesquisa bibliográfica), dos modelos de APE e de APP; associação entre os dois conjuntos de modelos com vistas a evidenciar seus pontos de conexão, complementação e divergência.
2. **Análise crítica das missões de paz enquanto instrumentos de estabilização do sistema** internacional a partir de construto analítico da Administração Política associado à Geopolítica. **Estratégia metodológica:** identificação e associação de conceitos comuns ou próximos da Administração Política, das Relações Internacionais e da Geopolítica para enquadramento teórico-conceitual do objeto de análise.
3. **Descrição analítica da evolução histórica das missões de paz das Nações Unidas** enquanto espelhos da ordem sistêmica. **Estratégia metodológica:** através de revisão de literatura especializada, foram situadas tais missões em cada contexto analisado em função da disciplina História das Relações Internacionais, considerando-se, portanto, a trajetória histórica da política, da ordem, da sociedade, dos regimes internacionais e de sua administração.³²
4. **Apresentação sistematizada de modelos de Análise de Política Externa Brasileira** situando-os no escopo da discussão de Política Externa enquanto Política Pública. **Estratégia metodológica:** método dedutivo – a partir de pesquisa bibliográfica, com discussão sobre os fundamentos conceituais e históricos da PEB (modelos de APEB), e apresentação de exemplos para as asserções realizadas a partir de temas e agendas da PEB ao longo do tempo.
5. **Apresentação e análise crítica dos interesses e objetivos estratégicos do Brasil** avançados através de seu engajamento em missões de paz sob a luz de literatura que determina que tais missões são instrumentos de política externa. **Estratégia metodológica:** análise documental estruturada a partir de categorias-chave (“**objetivos estratégicos nacionais**”, “**normas**

32 Fred Halliday (2007, p. 30), ao elencar críticas do Neorealismo das Relações Internacionais à corrente da Interdependência Complexa (KEOHANE; NYE, 2012), discorre sobre como os autores daquela abordagem entendem que os grandes poderes (leia-se estatais) possuem contínua importância “[...] **administração** das relações internacionais, para o bem ou para o mal”.

nacionais ou internacionais” e “discurso sobre a paz”), com posterior análise descritivo-interpretativa³³ fundamentada em revisão de literatura sobre o conceito de Grande Estratégia Nacional e problematização proposta por Guerreiro Ramos (1960) sobre segurança nacional e política externa. Para a realização da interpretação, foram respeitadas as regras cientificamente recomendadas – fazer contextualização, não fazer suposições, e evitar julgamentos de valor (DEVIN; DURAND, 2018, p. 13-14).

6. **Descrição da política externa brasileira para missões de paz a partir de modelo** de Análise de Políticas Públicas das Coalizões de Defesa. **Estratégia metodológica:** aplicação do *Advocacy Coalition Framework*, desenvolvido por Sabatier e Weible (2007) com vistas a descrever o subsistema da política pública, as crenças, ações, e comportamentos dos atores envolvidos na formulação, execução e avaliação daquela. Subsidiariamente, aplicou-se o conceito de “**graduação**” apresentado por Milani, Pinheiro e Lima (2017), para aprofundamento do argumento acerca da discrepância entre o discurso oficial brasileiro sobre os objetivos do país quando participa em missões de paz, e o que realmente se alcança com tal engajamento nacional.

Um modelo de análise adequado à realidade da política pública externa brasileira para missões de paz possibilita a construção de análises sobre as estratégias nacionais desenvolvidas pelo país para sua atuação no exterior. As informações obtidas foram categorizadas com vistas a facilitar a aplicação do modelo para descrição da política.

Para alcançar os objetivos traçados, a análise documental fora, como dito, uma das abordagens utilizadas. Os documentos pertinentes foram coletados através de meios eletrônicos, diretamente nos arquivos das organizações pesquisadas. Como parte fundante da problematização da pesquisa residiu no estabelecimento dos objetivos da política externa e do chamado interesse nacional, fora necessário atrelar à pesquisa documental técnicas de análise de discurso e de conteúdo (VERGARA, 2005; 2009), com vistas a compreender o que o Estado

33 “To describe is also to represent and interpret. [...] when applied to the social world (which international relations are part of), description must strive to instruct and give an account of reality. This is known as ‘analytical’ description” (DEVIN; DURAND, 2018, p. 3-4).

brasileiro delineou como objetivos nacionais. Foram considerados os interesses brasileiros estabelecidos conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Interesses brasileiros em contribuir para missões de paz

Internos	Bilaterais/Regionais	Institucionais
Cumprir os princípios do artigo 4º da Constituição;	Solidarizar-se com o país egresso do conflito;	Legitimar candidatura à vaga permanente no CSNU;
Treinar as Forças Armadas;	Adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos;	Fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos;
Promover o papel dos militares na sociedade;	Adensar relações com outros TCCs;	Maximizar a influência brasileira no CSNU durante biênios eletivos;
Definições Básicas	Promover comércio e investimentos brasileiros	Demonstrar capacidade de mobilização

Fonte: Uziel (2015, p. 121).

Deste modo, a pesquisa gerou (além do já citado) como produtos/resultados: construto teórico sobre a administração política da agenda de paz e segurança em escala internacional/multilateral; leitura crítica sobre a evolução do regime internacional das operações de paz; mapeamento de atividades da Diplomacia e das Forças Armadas brasileiras no que tange ao tema proposto; avaliação dos resultados obtidos a partir do engajamento em missões de paz da ONU; e comparação de tais resultados com as metas/políticas estabelecidas, pautando-se, para tanto, em aplicação crítica de noção de Grande Estratégia Nacional. Esses elementos poderão contribuir para a construção de análises das implicações da atuação do Brasil em missões de paz em cenários prospectivos futuros.

2 A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA: UMA REVISÃO DE LITERATURA SOBRE OS MODELOS DE ANÁLISE

“[...] temos a aproximação entre a ciência política e as relações internacionais. Ambas prendem-se [*sic*] ao mesmo objeto e são tributárias dos mesmos métodos e das mesmas dificuldades de investigação. A diferença só aparece – e isto nem sempre com clareza – ao nível do campo de observação” (MERLE, 1981, p. 7).

De maneira direta, pode-se afirmar que Política Pública é “[...] *the planned intervention into the social world by a state*” (WAGNER, 2007, p. 29). Esta afirmação, todavia, por mais que sirva para estabelecer uma primeira aproximação com a noção mais primária de Política Pública, padece de pelo menos duas grandes limitações. A primeira delas diz respeito ao fato de que não existe um uso único e consistente do termo “política pública” (DÍAZ, 1992, p. 15). Em algumas situações o termo é usado para fazer referência aos objetivos que se quer alcançar; em outras, para aludir aos meios necessários para alcance de objetivos postos pelo ator político.³⁴ O ideal é compreender o termo como um amálgama que se refere tanto aos objetivos a serem alcançados, quanto aos meios para alcançá-los (DÍAZ, 1992). Essa simples ponderação é fundamental para a estruturação mais básica dos modelos de análise de políticas públicas, pois dá margem para considerá-las desde sua concepção às suas implementação e avaliação. A segunda grande limitação da definição de política pública dada por Wagner (2007, p. 29) reside no fato de que pública não é sinônimo de estatal. Se no final do século XIX Woodrow Wilson (2005, p. 350) diferenciou a noção de Estado da de Governo ao afirmar que a Administração [Pública] é o “governo em ação”, estudos mais recentes evidenciam de modo mais amplo a complexa distância entre Estado e o conceito de “público” no campo das políticas públicas (FARAH, 2011). Estas articulam Estado, governo e atores sociais distintos.³⁵ Esta noção se aplica também à compreensão de política externa enquanto política pública:

34 “A veces se le usa para hacer referencia sólo a los objetivos que se quieren alcanzar; por ejemplo, un ente público en el área social puede definir su política como la reducción de la pobreza crítica. Otras veces puede quedar definida con base en los medios para lograr los objetivos; por ejemplo, una agencia de gobierno puede adoptar la política de estimular la formación de microempresas y cooperativas en los sectores populares; en este caso, la política es un medio para satisfacer problemas de empleo, de remuneración, de cultura gerencial, de precios y/o de abastecimiento” (DÍAZ, 1992, p. 15).

35 Marques (2013, p. 24) sintetiza bem a definição aqui buscada: “Embora haja várias definições, parto aqui da ideia de que se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo. Trata-se do estudo do ‘Estado em ação’, na feliz formulação de Jobert e Muller (1987), e, portanto, estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam”. Souza (2006, p. 24) apresenta síntese interessante: “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir

[...] ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 24).

Deste modo, pode-se afirmar que as políticas públicas – sejam elas voltadas para o ambiente doméstico ou para o internacional – são resultantes de um processo socialmente construído (WENDT, 1992; 2014) e dinâmico, que articula atores políticos, interesses e agendas, estratégias e capacidades (muitas vezes definidas em termos de poder) distintas. Depreende-se dessas assertivas que a tarefa primordial a ser executada para viabilização de uma pesquisa que traz como objetivo a análise de política externa considerando-a como política pública, é justamente a definição daquela sob os parâmetros desta. A definição do objeto de análise é o primeiro passo para o estabelecimento de um modelo de análise. É neste sentido que esta tese considera a política externa como um elemento também situado no escopo conceitual de Política Pública, entendendo-a tanto como função do ambiente internacional, conformado por estruturas, instituições e regimes distintos (HOPF, 1998; KRASNER, 2012; NYE, 2012; WENDT, 1992; 2014), quanto como função das dinâmicas políticas do ambiente doméstico – seus atores, relações de poder, coalizões e preferências (MORAVCSIK, 1997). A síntese abaixo disposta expressa exatamente o escopo da definição conceitual a ser estabelecida na pesquisa:

[...] a política externa, ao construir o elo entre o sistema internacional e o plano doméstico, apresenta natureza de uma política *sui generis*: ao mesmo tempo, é política de Estado – preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional – e política pública, na interface com os atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo (MILANI, 2015, p. 60).

Construiu-se o modelo de análise aplicado nesta tese a partir da supracitada premissa conceitual. Existem distintos modelos de análise de políticas públicas. Todavia, os tradicionais modelos do ciclo da política apresentam limitações para análise de política externa voltada a temas mais complexos, como as missões de paz das Nações Unidas.

Normalmente, esses modelos são aplicados para descrição e avaliação de políticas em agendas mais próximas a pautas da realidade social e política doméstica, como as atinentes aos regimes internacionais de Comércio, Direitos Humanos ou Meio Ambiente. Estes apresentam

efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz”.

evidências mais explícitas ou diretas de sua influência sobre a dimensão interna – seja pelo impacto sobre um setor econômico que uma resolução da Organização Mundial do Comércio (OMC) pode gerar, ou pelo aperfeiçoamento da ordem jurídica interna a partir de novas normas ou princípios que os regimes de Direitos Humanos ou Meio Ambiente podem ocasionar.

É neste sentido que a agenda da Segurança Internacional voltada para missões de paz ainda precisa ser observada de maneira estruturada a partir dos modelos de análise de política pública. É preciso, portanto, realizar revisão de literatura sobre os mesmos com vistas a extrair elementos que permitam construtiva integração com modelos de análise de política externa.

Com esse propósito estruturou-se este primeiro capítulo da tese. Além desta pequena introdução, outras três seções o constituem. A primeira está voltada para a apresentação dos principais modelos de análise do campo de estudos das Políticas Públicas. Ela foi dividida em duas partes menores: 2.1.1 – Breve revisão de literatura sobre os modelos de Análise de Políticas Públicas, na qual serão abordados os modelos para identificação, construção/definição do problema; formação da agenda política; formulação de soluções e tomada de decisões; implementação das decisões; e avaliação; 2.1.2 – O *advocacy coalition framework* na análise de políticas públicas e na análise de política externa: adequabilidade para a descrição da PEB para missões de paz. A segunda dedica-se à mesma finalidade da primeira, mas voltada para a área de análise de política externa. É composta por: 2.2.1 – Surgimento e evolução do campo de estudos; e 2.2.2 – Relações Internacionais e os modelos de análise de Política Externa, na qual é feito "voou panorâmico" da literatura sobre principais Escolas de pensamento e seus modelos de análise; abordagens de Tomada de Decisão e da Psicologia Política; inovações conceituais e teorias de médio alcance; e outras abordagens de modelos de análise de política externa.

Por último, a seção intitulada “Política externa enquanto política pública – uma síntese entre os modelos de análise”, evidencia os pontos de interseção, conexão ou complementaridade entre as duas áreas de análise de políticas, além de promover um elo com o conteúdo do capítulo seguinte. Pretende-se, com elas, introduzir-se os temas e conceitos mais basilares para a discussão aqui empreendida, não havendo pretensão de esgotá-los em sua literatura.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS MODELOS DE ANÁLISE

O campo disciplinar da Análise de Política Pública é complexo e desafiador. Inúmeras variáveis – sociais, econômicas, políticas, culturais, internacionais etc. – afetam seu objeto (a própria política pública) de distintas maneiras. É natural, portanto, que os cientistas deste campo busquem meios tanto para racionalizar o estudo da área, quanto para simplificá-lo. Nesta perspectiva, é comum encontrar construtos teóricos mais recortados e que estejam voltados para a modelagem conceitual da Disciplina. Não surpreende, assim, que a mais convencional e simples estruturação da disciplina de Análise de Política Pública a divida e considere a partir da separação de seu processo em diferentes estágios discretos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), simplificação primeiramente mencionada por Lasswell (1956).³⁶ A partir daí, diversos autores passaram a trabalhar na proposição de modelos descritivos e explicativos das políticas públicas. Alguns apresentaram propostas mais simples do que a de Lasswell, como Díaz (1992), que compreendeu a política pública como articulação integrada de três elementos – otimização – implementação – avaliação (DÍAZ, 1992).³⁷ De modo correlato, Saravia (2015) afirma que os autores apontam normalmente três etapas – formulação, implementação e avaliação.

Já autores como Deubel (2007) apresentam divisão mais detalhada, considerando um primeiro e fundamental momento de identificação, construção/definição do problema a ser superado e formação da agenda política para, apenas depois, avançar sobre uma segunda fase de formulação de soluções e tomada de decisões. Assim, o que para Díaz (1992) é a segunda fase – implementação –, para Deubel (2007) é a terceira – implementação das decisões –, sendo a quarta a de avaliação.³⁸ Leituras como esta são pertinentes porque se aproximam da real complexidade dos processos atinentes às políticas públicas. Como aponta Saravia (2015), torna-se mais necessário maior grau de especificação por conta da própria dimensão política dos processos aludidos, e a linearidade dos modelos mais simples tende a negligenciar as peculiaridades dos atores e dinâmicas políticas que contextualizam, influenciam e

36 Em suas obras, este autor propôs a divisão do processo da política pública em sete estágios, a saber: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Na primeira etapa, os *policy makers* reúnem as informações pertinentes para a construção da política e, a partir daí, avançam para a promoção das opções cabíveis para a tomada de decisão sobre o que fazer; na terceira fase, é estabelecido o curso de ação, invocado (quarto estágio) “[...] juntamente com um conjunto de sanções para penalizar aqueles que não cumprem essas prescrições” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 13); o penúltimo passo é o da implementação, ao qual segue o da avaliação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

37 Esta última etapa retroalimenta a primeira, com vistas a corrigir rumos e melhorar desempenho.

38 Na análise de política externa como política pública já há estabelecimento de estruturação similar, que articula essas quatro fases: formulação, decisão, implementação e avaliação (SANCHEZ; SILVA; CARDOSO; SPÉCIE, 2006, p. 127).

problematizam a construção, execução e avaliação das políticas públicas. Neste sentido, Saravia (2015) indica que uma visão mais completa sobre as etapas do ciclo de vida da política pública estruturar-se-ia do seguinte modo: 1) construção da agenda; 2) elaboração (identificação e delimitação do problema); 3) formulação de estratégias para responder ao problema; 4) implementação; 5) execução; 6) acompanhamento; 7) avaliação. Esta maior divisão permite a elaboração de modelos de análise que considerem tais elementos políticos e administrativos complexos, e que estejam voltados para cada dimensão específica dos processos e estágios acima referenciados.

Sob este prisma, Howlett, Ramesh e Perl (2013), inspirados pelos trabalhos de Brewer & DeLeon (1983), Jones (1984), Anderson (1984) e outros, apresentam modelo esquemático que busca dar suporte à complexidade política supra aludida, ao passo em que também intentam “[...] evitar a pletora de modelos de estágios similares ligeiramente distintos de estágios da política pública (Hupe e Hill, 2006)” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 14).

Quadro 2 - Cinco estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada de problemas

Resolução aplicada de problemas	Estágios no ciclo político
1. Reconhecimento do problema	1. Montagem da agenda
2. Propostas de solução	2. Formulação da política
3. Escolha da solução	3. Tomada de decisão política ³⁹
4. Efetivação da solução	4. Implementação da política
5. Monitoração dos resultados	5. Avaliação da política

Fonte: Howlett, Ramesh & Perl (2013, p. 15).

Assim, com vistas a melhor organizar a apresentação dos modelos de análise em políticas públicas, essa subseção seguirá perspectivas da divisão mais complexa do ciclo das políticas públicas, como a proposta por Deubel (2007). De tal modo, a seguir serão introduzidos modelos teóricos de APP voltados para identificação de problemas e construção de agendas; para formulação de soluções; tomadas de decisão;⁴⁰ implementação; e avaliação. O modelo de coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007), aplicado no capítulo 4 (seção 4.4) para descrever a política externa brasileira para missões de paz das Nações Unidas, é um modelo de formulação de política pública, e será apresentado neste primeiro capítulo. Todos esses modelos guardam vínculos com os de Análise de Política Externa – apresentados na segunda parte deste capítulo – e uma síntese entre eles será apresentada na seção 2.3 do mesmo.

³⁹ Chamada por Silva (2012, p. 74) de “adoção da política”.

⁴⁰ Área bastante desenvolvida no campo da Análise de Política Externa (MORIN; PAQUIN, 2018).

2.1.1 Breve revisão de literatura sobre os modelos de Análise de Política Pública

As três etapas gerais consideradas como iniciais da política pública (identificação, construção/definição do problema e formação da agenda política),⁴¹ estão permeadas por fatores técnicos e políticos indissociáveis. O ponto de vista técnico é marcadamente presente no escopo da capacidade que os agentes políticos têm no que diz respeito à detecção precisa do problema, ao seu delineamento e à sua integração à agenda política – inclusive do ponto de vista do orçamento necessário para tratá-lo. Do ponto de vista político, pode-se afirmar que até mesmo a própria identificação do problema por uma parte dos cidadãos não se dá para outra, que não enxerga em dada situação o problema de fato, ou não lhe presta o mesmo peso e relevância. Por exemplo, indivíduos que não vivem ou não frequentam áreas sem saneamento básico, tendem a ignorar esta questão como um problema posto e a focar em outros problemas que considerarão relevantes como objeto de política pública, ao passo que aqueles que são diretamente acometidos pela ausência de tal infraestrutura tendem a considerá-la como de primal relevância.⁴² No que diz respeito ao delineamento do problema, exemplo clássico é aquele atinente aos usuários adictos de entorpecentes – se parte da sociedade os enxerga como delinquentes, e outra parte como enfermos, pode-se esperar que o delineamento da solução para cada uma dessas ênfases será bastante distinto (DEUBEL, 2007, p. 59).⁴³ Deduz-se de tudo isso que a formação da agenda se dá em função dos aspectos técnicos e políticos atrelados à identificação e à definição do problema.

Um dos modelos de APP para identificação, construção e inserção do problema na agenda é o institucionalismo (DYE, 2009). Seu foco reside na consideração das instituições governamentais e na íntima relação destas com a política pública. Uma das mais relevantes contribuições desse modelo é destacar como as instituições governamentais dão às políticas públicas três características peculiares (DYE, 2009): legitimidade (pois, em geral, são compromissos legais do Estado e estão em função da satisfação do interesse público);

41 Por agenda pode-se entender “[...] el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (DEUBEL, 2007, p. 57).

42 Em larga medida, pode-se argumentar que, no caso brasileiro, a pequena percepção por parte da população de que a política externa é política pública, ou de que tem relevância maior do que aquela que normalmente a ela é atribuída, tem sua principal origem no ainda grande distanciamento do Ministério das Relações Exteriores (e dos temas das relações internacionais) em relação aos cidadãos. Sobre insulamento burocrático do Itamaraty e outras questões atinentes à política externa brasileira enquanto política pública, vide Milani (2015).

43 “Los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas, así, no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen. Los problemas y sus soluciones están relacionados constantemente. De la misma manera que hay muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para un mismo problema” (SUBIRATS, 2006, p. 201-202).

universalidade (porquanto dizem respeito ao todo da sociedade); e o poder de coerção, fundamental para neutralizar os ofensores à política pública. Esses atributos são de essencial importância para se compreender a formação da agenda,⁴⁴ processo bastante complexo, uma vez que as percepções sobre o problema e as possíveis soluções são socialmente construídas (CAPELLA, 2015).⁴⁵

A noção de agenda é fundamental para análise das dinâmicas das políticas públicas, pois dará o norte para o planejamento e a execução das ações do Estado. É fundamental, portanto, compreender como a agenda se forma. Neste sentido, Dye (2009, p. 103) apresenta o modelo processual – “política [pública] como atividade política” –, que preconiza que o conjunto de atividades dos mais diversos grupos sociais em torno da formação da política – da identificação do problema à montagem da agenda, formulação de propostas, legitimação e implementação das políticas e avaliação das mesmas – deve ser o foco da análise.

Não parece razoável tal leitura, especialmente porque a substância das políticas é também fruto do caráter dos processos e de seu próprio objetivo. Determinar qual a substância das políticas é a essência da “política como atividade política” (DYE, 2009, p. 103). Neste sentido, o modelo processual apresenta lacuna importante ao preterir – em alguma medida – o teor da política. As atividades ou processos para formação da agenda, por exemplo, são tão importantes quanto a própria substância da política. Assim, se por um lado esta formação se estabelece em função de uma multiplicidade de fatores – entre eles, o político –, por outro, também se dá por conta da definição do problema a ser tratado ou resolvido por meio de dada agenda.⁴⁶

44 Apesar da pertinência do modelo institucionalista, ele não será tão explorado nesta pesquisa por possuir, tradicionalmente, uma limitação comprometidora: “[...] a abordagem institucional em ciência política não tem dado muita atenção às conexões entre a estrutura das instituições governamentais e o conteúdo das políticas públicas. Em vez disso, os estudos institucionais descrevem geralmente instituições governamentais específicas – suas estruturas, sua organização, suas atribuições e suas funções – sem indagar sistematicamente que impacto as características institucionais têm nos resultados das políticas” (DYE, 2009, p. 101-102).

45 Ademais, não se deve negligenciar a pertinência de ideias ou ideologias na construção da política, a despeito da etapa de seu ciclo. Neste sentido, tipos distintos de ideias tendem a provocar efeitos diferentes na construção da política, seja no que tange à percepção acerca do problema, seja no que diz respeito à formação da agenda. Isso também é verdade quando se fala em Política Externa. Goldstein & Keohane (1993, p. 3) são categóricos: “[...] *ideas influence policy when the principled or causal beliefs they embody provide road maps that increase actor's clarity about goals or end-means relationships, when they affect outcomes of strategic situations in which there is no unique equilibrium, and when they become embedded in political institutions*”.

46 “[...] hay quien opina que se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados (DUNN, 1981, p. 98)” (SUBIRATS, 2006, p. 200).

Os diferentes interesses dos atores implicados – direta ou indiretamente – na questão problema posta confere à própria definição ou recorte desta o seu grau de disputa de poder (política), e as discrepâncias de capacidade (poder) entre tais atores será determinante para a inserção ou não do problema na agenda da Administração Pública. Subirats (2006, p. 205) sintetiza tal ideia da seguinte maneira:

[...] en general, podríamos plantearnos por qué unos problemas llegan a formar parte del programa de acción de los poderes públicos y otros no. En principio, podemos imaginar que una de las causas esenciales será la limitación de recursos, tanto económicos como humanos, pero puede también derivar de la falta de legislación sobre el tema que autorice la acción, la falta de voluntad política, de adecuada “presión” por parte de los medios de comunicación o de los sectores implicados, etc.

Neste sentido, muitos outros modelos de análise de políticas públicas contribuem para a discussão sobre a formação da agenda. A **teoria dos grupos**,⁴⁷ a **das elites**⁴⁸ ou a **sistêmica**⁴⁹ (DYE, 2009), se constituem como exemplos. defesa. Garraud (1990 *apud* DEUBEL, 2007), por sua vez, propõe cinco modelos para se compreender a entrada de um problema na agenda política: o da mobilização, o da oferta política, o da mediação, o da antecipação e o da ação corporativista silenciosa. A rigor, estes modelos se diferenciam em função da fonte principal de patrocínio para entrada de determinado problema na agenda política.

47 “O que se pode chamar de política pública é, na realidade, o equilíbrio alcançado na luta entre os grupos, em qualquer momento dado, e representa uma balança que as facções ou grupos contendores procuram constantemente fazer pender a seu favor [...] Os legisladores julgam a luta dos grupos, ratificam as conquistas da coalizão vencedora e registram as condições dos perdedores, os acordos e as conquistas, sob a forma de estatutos” (LATHAM *apud* DYE, 2009, p. 107).

48 “Apesar de a elite política ser um tema recorrente na obra de inúmeros pensadores ao longo da história, foi apenas no final do século 19 e no início do 20 que Gaetano Mosca (1858-1941), Vilfredo Pareto (1848-1923) e Robert Michels (1876-1936), os fundadores da ‘teoria das elites’, procuraram dar um tratamento sistemático ao problema, preocupando-se em identificar os determinantes sociais, organizacionais e psicológicos da dominação política. Certos de que tinham descoberto uma lei sociológica – a de que em qualquer sociedade ou em qualquer organização haverá sempre uma minoria que governa e uma maioria de governados –, esses autores *elegeram a minoria politicamente ativa* das comunidades humanas como objeto de estudo central da ciência política. A partir de então, os cientistas políticos não deveriam mais se perguntar ‘quantos governam?’, já que todo governo é necessariamente oligárquico, mas sim ‘quem governa?’. Ao cientista político caberia analisar os atributos (sociais, econômicos, culturais e étnicos) das minorias politicamente dominantes e o modo como seus membros são recrutados para as posições de mando. Esses atores acreditavam que tais fatores – atributos e modo de recrutamento – afetariam a qualidade da classe política e, por conseguinte, a natureza de suas decisões” (PERISSINOTTO, 2015, p. 297).

49 “[...] sistema político é uma expressão que, conforme o cientista político David Easton (1917-), seria mais precisa do que *Estado*, por exemplo, para mencionar como se conectam a autoridade política, o *poder* e o *processo de tomada de decisões* em uma comunidade. A ‘análise sistêmica’ da política refere-se tradicionalmente à segunda e à terceira acepções. [...] Ao formular o conceito de sistema político, a ambição de David Easton era construir a partir daí uma plataforma para propor uma teoria política geral. A ideia básica de sistema veio das ciências naturais e a analogia fundamental de Easton foi com o sistema biológico de um organismo vivo. A premissa estabelecida em *The political system* (1953), era clara: ‘o funcionamento de uma parte não pode ser compreendido inteiramente sem referência ao modo pelo qual o todo opera’ (EASTON, 1970, p. 23). Logo, ‘deve-se encarar a vida política como um sistema de atividades inter-relacionadas’ que influenciam, em um grau a ser determinado empiricamente, como as decisões são formuladas e executadas pela autoridade constituída (EASTON, 1970, p. 23)” (CODATO, 2015, p. 925 e p. 927). David Easton faleceu em 2014.

Apesar da segregação desses modelos, é evidente que – na prática política de formação da agenda – é possível observar a coexistência das práticas dos diferentes atores a partir desses diversos canais. É plausível, por exemplo, que uma mobilização de grupos de interesse se dê também a partir do uso de uma estratégia de mediação, ou que as autoridades públicas estejam alinhadas com grupos organizados privilegiados.

Kingdon (2006b), ao debruçar-se sobre o tema da construção das agendas, desenvolverá o conceito de “**janelas de oportunidade**” para políticas públicas, que se caracterizam por momentos oportunos nos quais grupos interessados podem promover a inclusão de problemas na agenda política ou apresentar soluções para problemas já identificados. Nessa dinâmica, o estabelecimento das agendas se dá em função das características dos problemas, da política e dos atores participantes do processo. O contexto político e a conjuntura são fundamentais para o delineamento de uma janela de oportunidade para a formação da agenda.⁵⁰

Essa discussão proposta por Kingdon (2006b) é interessante para se debater, por exemplo, o papel das Forças Armadas Brasileiras e do Ministério das Relações Exteriores na inclusão das missões de paz das Nações Unidas na agenda de política externa do país. Talvez essas instâncias governamentais tenham enxergado em tais missões um problema interessante para viabilizar determinadas políticas de seu interesse, e a MINUSTAH ou outras missões tenham se apresentado em um momento de janela de oportunidade para essas burocracias.⁵¹

Se de um lado Kingdon (2006a; 2006b) aborda as condições dinâmicas de mudança ou construção da política pública, de outro existe modelo de análise que se dedica à compreensão do motivo pelo qual determinadas políticas ficam “congeladas” (HOWLETT; RAMESH;

50 “No modelo de *agenda-setting* desenvolvido por John Kingdon, a mudança na agenda governamental resulta de uma complexa combinação de fatores, incluindo a forma pela qual um problema é percebido, o conjunto de soluções disponíveis e as alterações na dinâmica política e na opinião pública. Cada uma das três dimensões (ou fluxos) desenvolve-se de maneira relativamente independente em relação às demais, cada qual com sua própria lógica. [...] Em determinadas circunstâncias, esses três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – convergem, criando uma possibilidade de mudança na agenda governamental. Em tais oportunidades (*policy window*), um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a integração dos três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda (CAPELLA, 2015, p. 61-62).

51 É interessante notar como as Forças Armadas brasileiras, em especial o Exército, enxergou a MINUSCA (Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana) como uma oportunidade para viabilizar seus interesses de se engajar em nova missão de paz, iniciando a mobilização para tal engajamento. Entretanto, a janela de oportunidade para a política não estava, de fato, aberta – algo que parece não ter sido percebido pelos formuladores da política. O fluxo da dinâmica política no governo Temer, com alto grau de militarização (MATHIAS, 2004) diminuiu o interesse pelo envio de tropas ao exterior. Também se pode discutir se o Ministério das Relações Exteriores enxergou erroneamente a política pública de participação em Missões de Paz da ONU, em especial a MINUSTAH, como estratégia eficiente para o alcance do objetivo de fazer parte do Conselho de Segurança como membro pleno.

PERL, 2013) durante períodos mais longos, estabilizando-se e sofrendo poucas ou nenhuma alteração (CAPELLA, 2015). Trata-se do modelo de *policy monopoly*, desenvolvido por Baumgartner & Jones (1991). Nesta perspectiva, quando ideias, atores e a ordem institucional formam um subsistema político monopolizado, criam-se condições para se estabelecer o controle da interpretação do problema e, conseqüentemente, da formação da agenda.

O monopólio do subsistema decorre, muitas vezes, do monopólio do conhecimento que o grupo influenciador detém sobre os temas concernentes àquela política pública. Isso é facilmente observado quando se trata de política externa ou de política de defesa. Em 1939, por exemplo, Edward H. Carr (2001, p. 4) afirmou em sua obra *Vinte Anos de Crise (1919-1939)* que “[...] a guerra ainda era vista principalmente como negócio de soldados e o corolário disto era que a política internacional era um negócio de diplomatas”. Mesmo com a democratização do conhecimento e com o aumento da transparência das ações do Estado nas últimas décadas, pode-se afirmar que, em grande medida, os temas de política externa e de defesa continuam, ainda hoje, bastante restritos e controlados pelas burocracias ministeriais influenciadoras destes subsistemas políticos e suas agendas. Isso não é diferente no caso do Brasil, conforme estabelece Milani (2015), o que reforça a pertinência desta pesquisa doutoral.

Qualquer que seja o modelo explicativo para a inclusão de dado problema na agenda política do Estado, caberá a este a formulação das soluções e o encaminhamento das decisões voltadas à resolução da questão posta. A formulação de soluções para problemas de políticas públicas é um processo complexo e, não raro, conflituoso. Em primeiro lugar, pode-se afirmar que, ainda que se tenha construído consenso em torno da definição ou delineamento do problema a ser enfrentado, isso não significa necessariamente que ter-se-á consenso acerca da solução a ser aplicada para resolvê-lo.

Em segundo lugar, ainda que numa primeira leitura se possa compreender que o Estado é o tomador de decisões em políticas públicas, a realidade demonstra que este não é um ator unitário, pois formado por políticos, burocratas, técnicos, e não está isolado de outros atores sociais que também têm (ou podem ter) influência sobre a formulação de soluções e o processo de tomada de decisões – como cientistas ou comunidades epistêmicas, militantes sociais, veículos de comunicação etc. (DEUBEL, 2007).⁵² A esta pluralidade de atores somam-se, em terceiro lugar, outros fatores determinantes para a formulação de políticas públicas, como as ideias ou ideologias, paradigmas cognitivos, ou visões de mundo, e até mesmo princípios

52 Kingdon (2006b) classifica tais participantes como “visíveis” – aqueles que são conhecidos, aparecem na imprensa e recebem atenção do público, como os mais envolvidos com as dinâmicas políticas – e “invisíveis” – como os especialistas, acadêmicos ou burocratas.

morais ou normativos que direcionam os comportamentos dos tomadores de decisão (CAMPBELL, 2002).

É comum que se apresente o processo de tomada de decisões como integrado por duas partes fundamentais: a formulação de soluções e a legitimação da solução escolhida (DEUBEL, 2007), ambas marcadas por dinâmicas de poder. O estudo científico, portanto, desse processo e de suas dinâmicas, não prescinde da adoção de modelos analíticos.

Neste sentido, o **modelo Racionalista** de Análise de Políticas Públicas se coloca. Conforme Dye (2009) argumenta, uma política racional seria aquela que apresenta ganho social final superior aos custos sociais implicados na sua execução. A escolha mais racional da solução a ser dada para o problema inscrito na agenda pública será aquela que, ao apontar o caminho entre a situação presente e o “dever ser”, se pautar pela consideração da alternativa que apresentar mais vantagens em termos de custos e benefícios.

A rigor, todavia, a determinação da melhor alternativa dentre as soluções possíveis para um dado problema não é estabelecida apenas por critérios objetivos – como os de aspecto orçamentário. Na verdade, “o racionalismo envolve o cálculo de todos os valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados por uma política pública [...]” (DYE, 2009, p. 112). Sendo assim, a decisão mais racional de fato, seria aquela que considerasse todos os valores atinentes à solução a ser escolhida e às suas consequências (SUBIRATS, 2006), algo impossível de ser alcançado.⁵³ Herbert Simon (2009), prêmio Nobel de Economia em 1978, propôs, em virtude dessas limitações, que – ao contrário do apregoado pela teoria econômica tradicional acerca da noção de “homem econômico” – se substituísse a ideia de racionalidade global (o tomador de decisões possui todas as informações necessárias para decidir racionalmente) pela de comportamento racional adotado em função do acesso do decisor às informações disponíveis em seu meio organizacional.

A tudo isso soma-se o fato de que normalmente não existe tempo suficiente, ou “tranquilidade” política (SUBIRATS, 2006, p. 212) para que se faça uma análise exímia da situação problema e de suas possíveis soluções. Eis aí, segundo Deubel (2007), a importância e a necessidade de se estruturar um planejamento para o desenvolvimento da política.⁵⁴

53 “Na verdade, há tantos empecilhos à decisão racional que ela praticamente nunca acontece no governo” (DYE, 2009, p. 112).

54 Nem sempre, todavia, é possível fazer o planejamento da forma mais adequada. A Teoria dos Jogos, por exemplo, dedica-se a analisar situações nas quais decisões racionais são buscadas por dois ou mais participantes que possuem diferentes alternativas de ação, mas cujas decisões podem depender das decisões tomadas por

Neste sentido, as ressalvas realizadas pelo **modelo da racionalidade limitada** apresentado por Simon (2009) possuem conexão com a construção teórica desenvolvida por Kingdon (2006b) ao tratar das “**janelas políticas**”: a formação da agenda e a tomada de decisão respondem a contexto específico, no qual está posta quantidade limitada de informações e diferentes variáveis podem influenciar o decisor.⁵⁵ Lindblom (2009a; 2009b), em seu **modelo incremental**, limitará mais ainda a influência da racionalidade na tomada de decisões políticas com bases em processos dedutivos puros. Para o autor, na realidade do processo decisório em política pública, o decisor fundamenta-se no que se observa empiricamente, e, a rigor, improvisa, ou *muddle[s] through*,⁵⁶ na tomada da decisão e na implementação da política. Na perspectiva incremental, a política pública é uma continuação das ações anteriores, acrescida apenas de mudanças marginais ou incrementais (DYE, 2009), e os tomadores de decisão optam pelo caminho conservador e potencialmente menos conflituoso da ação incremental (DYE, 2009).

Em princípio, na análise racional-compreensiva, nada que é importante fica de fora. Mas, é impraticável tomar em conta tudo o que é importante, a menos que se defina de forma tão estrita o que é “importante” que a análise se torna de fato muito limitada. Os limites de capacidade intelectual e de informações disponíveis colocam restrições definitivas à capacidade do homem de ser completo, global. Por isso, na realidade, ninguém consegue aplicar o método racional-compreensivo a problemas realmente complexos, e todo administrador que se defronta com um problema minimamente complexo terá de encontrar modos de simplificá-lo de forma drástica (LINDBLUM, 2009a, p. 171).

outros. Como em diversas ocasiões não se sabe qual será a ação do outro jogador, o planejamento da tomada de decisão pode ficar comprometido em algum nível. Há, assim, em jogos sequenciais, uma interdependência estratégica entre os atores, que decidem em função da decisão de outros (SARFATI, 2005); por outro lado, em jogos simultâneos (não sequenciais), nos quais os jogadores tomam decisões ao mesmo tempo e não em função das decisões alheias (SARFATI, 2005), fazer o planejamento adequado se torna mais desafiador ainda. Eis aqui a importância da construção de cenários prospectivos (MAFRA, 2006) ou perspectivas (NEUMANN; ØVERLAND, 2004). Esse modelo de análise é bastante útil no estudo de política externa. Porém, “a teoria dos jogos é mais frequentemente proposta pelos cientistas sociais como um instrumento analítico do que como um guia prático para formulação de políticas por funcionários de governo. As condições da teoria dos jogos poucas vezes se aproximam das condições da vida real” (DYE, 2009, p. 120).

55 Dentre essas variáveis – além das já aludidas nesta seção –, Kingdon (2006b) destaca os *policy entrepreneurs*. Segundo o autor, estes são “[...] pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer. Eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores e o mero prazer de participar” (KINGDON, 2006b, p. 238). Essa noção de “empreendedores da política pública” cabe perfeitamente às Forças Armadas brasileiras – em especial ao Exército – no que tange à participação do país em missões de paz das Nações Unidas. Tal adequação do conceito fica mais evidente em um contexto de inexistência de uma diretriz de política externa que oriente o engajamento das Forças Armadas em missões de paz, como se observa mais claramente desde o segundo mandato de Dilma Rousseff. O Exército Brasileiro (EB) tentou participação na MINUSCA em momento de inexistência de uma Grande Estratégia Nacional.

56 Muddle through, segundo definição do Oxford Advanced Learner's Dictionary: “(informal) to achieve your aims even though you do not know exactly what you are doing and do not have the correct equipment, knowledge, etc.”. Segundo o Dicionário Michaelis On-line, to muddle through significa “alcançar o objetivo de qualquer jeito”.

Outras razões explicariam a opção pelo incrementalismo, como a existência de investimentos grandes já realizados para a política anterior (os “**custos enterrados**”) e a legitimidade das políticas anteriores (DYE, 2009, p. 116). Entretanto, na década de 1970 já se sabia das limitações da proposta teórica de Lindblom (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Dentre as principais críticas, estavam as seguintes: o incrementalismo tinha limitações quando a prática política demandava mudança de *status quo*; por ser demasiado conservador, o modelo inibia a inovação e era visto como não democrático; a ação incremental apenas possui sentido quando há estabilidade ou continuidade do problema – algo que nem sempre se dá; e, finalmente, muitas vezes é difícil estabelecer se uma dada ação é um incremento ou não (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 167).

A partir da evidenciação dos limites do racionalismo e do incrementalismo na formulação e na tomada de decisões em políticas públicas, outros modelos de análise surgiram, apresentando-se como alternativas. Num primeiro momento, apresentou-se proposta que atrelasse aspectos dos modelos incremental e racional, a exemplo da contribuição de Etzioni (2009a) com o modelo *mixed scanning*.⁵⁷

É possível se perceber essa lógica em aspectos relativos às missões de paz das Nações Unidas. A existência de protocolos, normas e manuais para execução de tais operações conforma dimensões da política já construídas multilateralmente. Esses elementos sofrem alterações incrementais, a depender da experiência, das informações e das necessidades observadas em campo.⁵⁸ A estruturação e o aperfeiçoamento de um regime internacional de missões de paz seriam ineficazes se estivessem fundamentadas num modelo meramente racional – não seria possível coletar todas as informações existentes para, a partir delas, serem tomadas decisões ótimas num contexto multilateral –, ou meramente incremental – mudar tais missões apenas marginalmente levaria ao insucesso de inúmeros mandatos.

Apesar das relevantes contribuições dadas, e do sucesso feito, o modelo de Amitai Etzioni apresentou limitações e cedeu espaço para novas alternativas de análise, especialmente para as que assumiram em suas leituras a irracionalidade nos processos decisórios. Uma dessas

57 “A abordagem foi desenvolvida para contrastar com os modelos racionalista e incrementalista de formulação de decisões. Argumentava-se então que os modelos racionalistas eram utópicos, porque os atores não conseguiriam reunir os recursos e as aptidões necessários à formulação racional de decisões. Mostrava-se que o incrementalismo dava pouca importância a oportunidades relevantes de inovação e ignorava o fato de que as decisões incrementais são muitas vezes efetivamente tomadas no contexto de decisões fundamentais” (ETZIONI, 2009b, p. 233).

58 Vide, por exemplo, a inovação que fora a criação da Brigada de Intervenção na MONUSCO.

novas alternativas é o modelo da *anarquia organizada* ou *garbage can model* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Para os autores, o processo de tomada de decisões era, muitas vezes, bastante diferente do que apregoavam as correntes racionalista e incrementalista. A rigor, na realidade das organizações, era um processo ambíguo e imprevisível (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), que se dava quando da ocorrência de três fenômenos fundamentais: apresentação dúbia de valores e objetivos; conhecimento ou informações disponíveis apenas de maneira incompleta, imprecisa ou fragmentada; e a própria complexidade dos processos decisórios, que são em grande parte simbólicos (DEUBEL, 2007, 94).

Essas afirmações são relacionáveis à tentativa do Exército Brasileiro⁵⁹ de engajar-se na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA). Como já visto mais acima, tal participação, se fosse concretizada, não estaria relacionada a nenhuma Grande Estratégia brasileira, nem a um problema precisamente bem definido, e não apresentaria indicativos consistentes de que seus *outcomes* (SABATIER; WEIBLE, 2007) atenderiam aos interesses nacionais. Neste caso, uma oportunidade fora identificada e buscou-se aproveitá-la, a despeito da dubiedade de valores e objetivos da política externa brasileira para missões de paz. Neste sentido, observa-se que “*to understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated*” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 2).

A rigor, pode-se, por outro lado, argumentar que o interesse brasileiro em participar de missões de paz não é fruto da aleatoriedade ou da irracionalidade plena. Evidentemente esse não é o caso, e a correlação entre o *garbage can model* e a tentativa de participação na MINUSCA é plausível apenas na medida em que resta claro que a eventual ida de tropas brasileiras à República Centro-Africana no contexto aludido não mantém vínculo racional com os interesses geoestratégicos nacionais apresentados, por exemplo, na Política Nacional de Defesa em suas diferentes versões (APÊNDICE C), ou em outros documentos referenciais. Há, sim, níveis de racionalidade na decisão tomada, especialmente se forem consideradas as coalizões de atores existentes em torno dessa agenda (como ficará claro quando da aplicação do modelo de coalizões de defesa).

Contudo, perceber-se-á que, em determinadas circunstâncias, as decisões tomadas não seriam ótimas do ponto de vista da universalidade da política pública. O modelo da **escolha**

⁵⁹ “Es frecuente tomar como ejemplo de anarquía organizada a las grandes universidades o incluso a los ejércitos em tiempo de paz” (DEUBEL, 2007, p. 95).

pública⁶⁰ (*public choice*) versa sobre tal aspecto. Ainda que reconheça que o Estado deve assumir ações e funções que o mercado, ou indivíduos, não possam, não queiram, ou não conseguem realizar satisfatoriamente,⁶¹ esse modelo destaca a perspectiva do interesse individual como fator de impulso à formulação da política e à tomada de decisão. A aplicação desse e de outros modelos⁶² apresentaria contribuições para se entender interesses mais particulares das Forças Armadas Brasileiras em missões de paz das Nações Unidas, mas a perspectiva das coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) oferece leitura mais completa para a compreensão das dinâmicas atinentes à formulação da política pública nessa seara no Brasil, e seus processos decisórios.

Na fase da implementação do que fora concebido enquanto antídoto para o problema detectado e incorporado à agenda política, a administração pública aplica recursos em ações de intervenção para mudança da realidade posta. Eis uma outra fase também bastante permeada por relações de poder. Ela pode parecer simples, já que se pode concluir que basta o poder público pôr em prática tudo que já fora pensado. Contudo, a implementação pode ser a etapa mais crítica do ciclo da política (DI GIOVANNI, 2015a). Trata-se de momento composto por inúmeras variáveis, cuja articulação normalmente não é fácil.

60 “El modelo de public choice o de elección pública trata de aplicar la teoría económica en el terreno político. [...] Entonces las premisas epistemológicas de este modelo son, el individualismo metodológico y el modelo del homo economicus. Se considera pues que los grupos organizados son principalmente una suma de individuos. [...] el apoyo a decisiones políticas o a políticas públicas encuentra su motivación y explicación en la maximización de los intereses personales” (DEUBEL, 2007, p. 96).

61 “O exemplo mais comum é o da defesa nacional: a proteção contra a invasão estrangeira é cara demais para um único indivíduo pagá-la, mas na hora em que ela é oferecida ninguém pode ser excluído de seus benefícios. Por isso, as pessoas devem agir coletivamente, por intermédio do governo, para providenciar sua defesa comum” (DYE, 2009, p. 121).

62 A discussão apresentada por Rhodes (2007) acerca do modelo da **Policy Network Analysis** é bastante interessante e dialoga com o Advocacy Coalition Framework. Segundo o autor, “Policy networks are sets of formal institutional and informal linkages between governmental and other actors structured around shared if endlessly negotiated beliefs and interests in public policy making and implementation. These actors are interdependent and policy emerges from the interactions between them” (RHODES, 2007, p. 426). Já o modelo da **Decisão por Acreção** apresenta perspectiva que pode dar contribuição para uma análise histórica acerca da construção da agenda de missões de paz no Estado brasileiro, pois pauta-se pela premissa de que “[...] muitas decisões, desde as mais relevantes até as de menor importância, são de fato tomadas de forma fragmentada, sem qualquer plano global de ataque ou deliberação consciente, parecendo-se antes com uma pérola numa ostra, que foi crescendo em camadas múltiplas, no decurso de um período relativamente longo de tempo, através das ações de muitos tomadores de decisão (Weiss, 1980)” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 172). Sob este prisma, seria válido considerar que os fundamentos basilares que norteiam a política externa brasileira para missões de paz foram sendo lapidados ao longo das décadas e as tomadas de decisão nesta agenda também o teriam sido. Existem ainda inúmeros modelos de formulação de políticas públicas. Goodin, Rein & Moran (2007), Sabatier (2007), Almeida & Gomes (2018), dentre outros, apresentam ampla revisão de literatura sobre os mesmos. Não é propósito desta tese apresentá-los todos.

[...] implementar uma política pública ou programa é [...] tomar providências, mobilizar e utilizar recursos, avaliar decisões, negociar, enfrentar reações, buscar apoios, acionar burocracias, realizar gastos, delegar, legislar, recuar, avançar, enfim, fazer com que decisões, objetivos e metas propostos na fase de elaboração transformem-se em realidades concretas e palpáveis (DI GIOVANNI, 2015a, p. 449).

Essa complexidade da etapa de implementação está na raiz de um dos fenômenos mais comuns da execução de políticas públicas: a distância entre o proposto e o realizado, ou até mesmo a piora do problema a ser enfrentado. Segundo Deubel (2007), essa diferença entre a solução proposta e sua implementação, ou *implementation gap*, contribuiu para a origem de grande parte dos estudos de políticas públicas.⁶³ O desenvolvimento dos modelos de análise de implementação, portanto, estão relacionados a essa problemática⁶⁴ e a outros desafios.

Peter & Linda deLeon (2002), ao apresentarem, por exemplo, ampla revisão de literatura sobre três gerações da produção científica acerca da teoria da implementação de políticas, evidenciam a guinada da ênfase dos modelos centrados numa lógica *top-down*, caracterizados pela compreensão de que a implementação da política é fruto da orientação e do comando exercido pelo tomador de decisão, para modelos focados numa perspectiva *botton-up*, que buscam demonstrar a hipótese de que a implementação melhor ocorre quando há envolvimento dos segmentos operacionais da administração pública que colocam em prática as ações a serem realizadas.⁶⁵ Em linha de pensamento similar, Deubel (2007) argumenta que a seara da implementação é, na realidade, permeada por distintos níveis institucionais de complexidade e subjetividade, não sendo mero escopo de execução racional e burocrática do planejamento delineado.

Entretanto, mesmo com as diferentes abordagens que podem ser consideradas para o estudo da implementação das políticas, ou que esta possa figurar entre “[...] *the most devilish of wicked problems* [...]” (DELEON; DELEON, 2002, p. 468), seu conceito pode ser definido como “[...] *la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos*” (MÉNY; THOENIG, 1992, p. 159 *apud* DEUBEL, 2007, p. 109), e se pode afirmar que, de modo geral, os modelos de análise de implementação de políticas públicas são pautados por tal compreensão conceitual.

Considerando-se essas contribuições, é notória a fácil correlação que se pode fazer entre as abordagens apresentadas e as políticas públicas nos campos da Diplomacia e da Defesa.

63 Christopher Ham & Michael Hill (1993, p. 134) apontam que há discrepância “[...] entre a intenção dos tomadores de decisão e o impacto da política”.

64 “One of the earliest topics addressed by policy analysts was public policy implementation” (DELEON; DELEON, 2002, p. 467).

65 Os autores ainda apresentam uma abordagem teórica alternativa, que apresenta a relevância da dimensão da democracia na implementação da política.

Tradicionalmente, essas agendas, na sua implementação prática, são tratadas a partir de uma postura *top-down*, em grande medida por tratarem de temas restritos, técnicos, sensíveis ou estratégicos. No Brasil, por exemplo, mais raros são os casos de implementação desenvolvida, em tais áreas, a partir de viés *bottom-up*.⁶⁶ Pode-se citar como exemplo as ações feitas pelo Ministério das Relações Exteriores na primeira metade da década de 1990 para construir a estratégia de política externa para a participação do país na Conferência de Pequim (1995),⁶⁷ ou a abertura e manutenção dos Escritórios Regionais de Representação do Itamaraty em diversos estados brasileiros. Tais Escritórios,⁶⁸ cujas atribuições estão definidas no Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE) através da Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008, têm como funções⁶⁹ implementar a política externa em diferentes

66 “The problem, of course, is that the bottom-up model undermined any idea of a relatively expeditious implementation process; moreover, there were occasions when a top-down perspective or command orientation seemed more in order than a bottom-up approach (e.g., national security, many legal judgments, or technically driven decisions) (DELEON; DELEON, 2002, p. 470).

67 Segundo o Embaixador brasileiro José Augusto Lindgren-Alves (2018), a preparação para participação brasileira na Conferência pautou-se por uma construção coletiva, multisetorial e democrática, o que permite enquadrar esse exemplo tanto numa perspectiva teórica *bottom-up*, quanto na democrática (DELEON; DELEON, 2002). Segundo o Embaixador, “todo o processo preparatório e a própria participação do Brasil na Conferência de Beijing deram-se em estreito diálogo entre o governo e a sociedade civil – mais particularmente entre o Executivo Federal e o movimento de mulheres, deputadas, senadoras e conselhos estaduais e municipais da condição feminina, ouvidos também movimentos e segmentos mais específicos da sociedade, como o movimento de mulheres negras, representantes de mulheres rurais e associações femininas de diversas categorias. Para isso beneficiou-se o governo federal das experiências similares que já vinha realizando, na década de 1990, na preparação de outras conferências, particularmente a do Cairo de 1994. A diferença do caso de Beijing com relação aos demais terá sido na intensidade desse diálogo, em virtude da extraordinária mobilização das mulheres brasileiras para o evento” (LINDGREN-ALVES, 2018, p. 280-281). O aprendizado que o governo federal auferiu com a experiência de outras conferências se encaixa no modelo de análise da implementação como processo e como aprendizagem, desenvolvido por Aaron Wildavsky (DEUBEL, 2007, p. 123). Este modelo entende que a implementação é um processo contínuo, voltado para a evolução da política a partir do que fora aprendido com a experiência de sua execução.

68 Existem nove Escritórios Regionais de Representação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil: Escritório de Representação no Rio de Janeiro (Erierio – Decreto nº 1.756/1995), Escritório de Representação no Rio Grande do Sul (Eresul – Decreto nº 1.756/1995), Escritório de Representação na Região Nordeste (Erene – Decreto nº 1.756/1995), Escritório de Representação em São Paulo (Eresp – Decreto nº 2.775/1998), Escritório de Representação no Paraná (Erepar – Decreto nº 3.959/2001), Escritório de Representação em Santa Catarina (Eresc – Decreto nº 3.959/2001), Escritório de Representação em Minas Gerais (Ereminas – Decreto nº 5.032/2004), Escritório de Representação na Região Norte (Erenor – Decreto nº 5.032/2004), Escritório de Representação na Bahia (Erebahia – Decreto nº 7.304/2010).

69 Conforme o artigo 246 da Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008, “compete aos Escritórios de Representação: I - Coordenar e apoiar, junto às autoridades estaduais e municipais, assim como às federais sediadas em suas respectivas áreas de jurisdição e aos segmentos locais acadêmico, cultural, empresarial e outros, as ações desenvolvidas pelo Ministério; II - Apoiar as iniciativas da comunidade no plano externo, sempre que compatíveis com o marco regulatório nacional e as diretrizes de política externa do Governo em curso; III - Expor, sempre que solicitados, a *rationale* da linha de política externa do Governo em curso; e IV - centrar sua atuação na eficiente gestão de demandas oriundas da comunidade, como eixo das relações federativas no campo externo, bem como coordenar e implementar, junto ao Ministério e em coordenação com este, junto a entidades públicas e privadas do exterior, as ações destinadas a favorecer o desenvolvimento de sua área de jurisdição. Parágrafo único. Ao Escritório de Representação no Rio de Janeiro cabe, ainda, apoiar as unidades

seguimentos sociais a partir de direta relação com a comunidade local. O sucesso desta empreitada não se viabiliza apenas a partir de uma abordagem *top-down*. É interessante notar, por exemplo, como os agentes públicos podem ser percebidos como *street level bureaucrats* (LIPSKY, 1996). Assim, pode-se afirmar que:

Los empleados de base (Street-level bureaucrats) participan en la elaboración de políticas públicas a través de dos vías relacionadas entre sí. Por un lado, toman decisiones que afectan a los ciudadanos con un elevado nivel de autonomía. Por otro lado, a través de su interacción con los ciudadanos, incorporan su estilo individual de actuación al comportamiento del organismo. [...] la posición de primera línea permite a los empleados públicos influir de forma significativa em el proceso de elaboración de las políticas públicas. El rol de los empleados de línea en la elaboración de políticas públicas se basa en dos características asociadas a su lugar de trabajo: niveles relativamente altos de discrecionalidad y autonomía relativa respecto a la autoridad organizativa (LIPSKY, 1996, p. 281).

No caso dos Escritórios de Representação, percebe-se muito claramente a aplicação das ideias de Lypsky (1996) quando se identificam as competências dos chefes regionais daqueles. A leitura do artigo 247 da supracitada Portaria evidencia o grau de discricionariedade e autonomia que os representantes locais possuem.⁷⁰ Ainda que bastante relacionável com a perspectiva democrática defendida por DeLeon & DeLeon (2002), não há registros de que esses Escritórios ou outras instâncias do Ministério das Relações Exteriores tenham, em articulação com o Ministério da Defesa do Brasil, realizado planejamento para formulação, tomada de decisões ou análises avaliativas acerca da participação do país em missões de paz das Nações Unidas.⁷¹

Outros modelos, contudo, podem apresentar relações possíveis com esta temática. O do *policy design*, voltado para a escolha de instrumentos e composições políticas para implementação, é particularmente interessante, especialmente se forem considerados os *implementation gaps* atinentes ao não alcance, ou alcance insatisfatório, de alguns dos

administrativas do Ministério e da Fundação Alexandre de Gusmão, situadas naquela cidade, bem como zelar pela manutenção e conservação do conjunto arquitetônico do Palácio do Itamaraty do Rio de Janeiro e dos acervos do Museu Histórico e Diplomático, da Biblioteca, da Mapoteca e do Arquivo Histórico do Ministério” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. GABINETE DO MINISTRO, 2008, p. 137).

70 “Art. 247. Compete aos Chefes dos Escritórios Regionais de Representação: I - incumbir-se da representação oficial e protocolar do Ministro de Estado em suas respectivas jurisdições, bem como servir de elo de ligação entre os Governos estaduais e municipais e o Ministério; e II - assinar a correspondência dirigida a órgãos federais, estaduais ou municipais, autárquicas e entidades, em seu nível e área de competência” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. GABINETE DO MINISTRO, 2008, p. 137).

71 Mesmo que a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa se baseiem numa premissa de maior participação do cidadão nesta agenda, visando-se a consolidação de uma cultura nacional de Defesa, a agenda das missões de paz ainda é restrita às coalizões de interesse presentes no Estado brasileiro, como será visto mais à frente. Dentro desse mesmo recorte temático, não foram identificados estudos enquadrados em modelos de análise de implementação de políticas sobre as áreas de Defesa e Política Externa no Brasil.

objetivos⁷² brasileiros buscados com a participação do país em missões de paz das Nações Unidas.

Uma discussão central nesse modelo se refere ao porquê da escolha de determinados instrumentos dentre diversos disponíveis. Muitas vezes a escolha se dá por conta de limitações políticas que outras alternativas podem apresentar (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). No que tange à política internacional, tais limitações podem ser simplesmente frutos das assimetrias de poder entre os Estados Nacionais (WALTZ; 1979; WIGHT, 2002; MORGENTHAU, 2003; KEOHANE; NYE, 2012). Em se tratando de missões de paz da ONU, isso se mostra evidente quando se observa uma divisão internacional do trabalho entre países fornecedores de tropas e países que desenham a política daquelas (BLANCO, 2016; 2017).⁷³

Talvez o teor da participação brasileira, predominantemente como país que contribui com o envio de tropas, no regime internacional de missões de paz não reflita a implementação mais adequada para complementar parte dos objetivos estratégicos nacionais elencados por Uziel (2015). O instrumento “missão de paz” pode não ser o mais interessante se não estiver intimamente atrelado a adequado posicionamento brasileiro no quadro da composição política de maior capacidade decisória no plano multilateral. Ainda assim, essa política tem sido implementada durante muitas décadas pelo Estado brasileiro, e ainda constitui interesse de setores, ou subsistemas políticos⁷⁴, daquele.

Todos esses vieses desta política pública brasileira também geram impactos em sua avaliação, predominantemente oficialista (ALSINA JÚNIOR, 2017) e limitada. A bem da verdade, a pesquisa realizada no presente estudo não identificou avaliação sobre a política externa para missões de paz que apresente caráter metodológico rigoroso, ou fuja daquele perfil. De modo austero, a avaliação de políticas públicas, na literatura especializada, é uma área composta por distintos modelos e noções.

72 Alguns exemplos seriam (UZIEL, 2015, p. 121): “promover comércio e investimentos brasileiros”, “legitimar candidatura à vaga permanente no CSNU”, e “maximizar a influência brasileira no CSNU durante biênios eletivos”.

73 Essa discussão será desenvolvida no próximo capítulo.

74 Essa dimensão é focalizada pelo modelo de análise das coalizões de defesa, ou *Advocacy Coalition Framework* (SABATIER; WEIBLE, 2007), escolhido para descrever a política externa brasileira para missões de paz (capítulo 4): “*The Advocacy Coalition Framework (ACF) is a model for analyzing public policies proposed by Paul Sabatier (1988), whose main interests included how changes in public policies occur and how they guide the learning of the actors involved in policy subsystems during implementation processes*” (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020, p. 7).

Schneider (2009), em texto seminal, apresenta inúmeras abordagens – a perspectiva tradicional,⁷⁵ a de análise de sistemas, as abordagens econômicas e de custo/benefício, a teoria da decisão, a análise de políticas e estudos de implementação, e a ciência das políticas. Contudo, a despeito das variações possíveis, afirma-se que “as avaliações visam compreender como as políticas ou programas obtêm êxito, assim como determinar o momento em que isto acontece” (RESENDE, 2014, p. 13). De modo mais específico, pode-se definir o processo de avaliação como:

[...] a análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes (LIMA JÚNIOR, *et. alii*, 1978, p. 4-5 *apud* FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 108).

A avaliação da política pública também costuma estar apresentada na literatura especializada como dividida em termos de avaliação de qualidade, efetividade,⁷⁶ eficácia⁷⁷ e eficiência,⁷⁸ economicidade e *accountability* das intervenções (DI GIOVANNI, 2015b), categorização que visa enfatizar aspectos específicos atinentes aos objetivos da política e balizar a determinação da abordagem, dos métodos e das técnicas de avaliação (ARRETCHE, 1998, p. 3). Ainda que bastante útil e interessante, essa perspectiva não evidencia uma dimensão fundamental no desenvolvimento ou realização de avaliações de políticas públicas, imprescindível para o tipo de política estudado nesta tese: a dimensão estratégica. A rigor, como asevera Salazar Vargas (2009, p. 26), “*la evaluación de políticas públicas se debe promover como herramienta estratégica y prospectiva y no sólo operativa y retrospectiva, como en ocasiones se consideró en el pasado*”. Não surpreende a constatação do “**vazio avaliativo**” na literatura nacional sobre a política pública objeto desta tese.

O mesmo ocorre quando considerada tipificação mais ampla e comum na literatura sobre avaliação de políticas públicas. De modo mais corriqueiro, as avaliações são divididas

75 “Quando a pesquisa de avaliação ensaiava seus primeiros passos, reconheciam-se, em geral, três tipos de estudos: a avaliação de processo (também chamada avaliação formativa), a avaliação de resultado (também denominada avaliação de impacto ou avaliação somativa) e a monitoração (SUCHMAN, 1967; ROSSI *et al.*, 1983).” (SCHNEIDER, 2009, p. 312).

76 “Por avaliação de efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (Figueiredo & Figueiredo, 1986)” (ARRETCHE, 1998, p. 3).

77 “Por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (Figueiredo & Figueiredo, 1986). Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados” (ARRETCHE, 1998, p. 5).

78 “Por avaliação de eficiência, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (Figueiredo e Figueiredo, 1986)” (ARRETCHE, 1998, p. 6).

em três categorias (DI GIOVANNI, 2015b, p. 103; DEUBEL, 2007; WOLLMANN, 2007): *ex post*, que ocorrem após a finalização da implementação e estão voltadas para a análise dos resultados auferidos, seus impactos, eficiência, eficácia, efetividade e custo/benefício; *in itinere*, aplicada durante a intervenção do poder público, sendo, portanto, avaliação de monitoramento e controle; e *ex ante*, realizadas antes da implementação, ainda na fase de tomada de decisão. Seu objetivo é ponderar sobre as consequências (inclusive políticas) da política a ser implementada.

Howlett, Ramesh & Perl (2013), por outro lado, apresentam outros elementos – para além dos temporais⁷⁹ ou espaciais⁸⁰ – para a classificação das práticas de avaliação de políticas públicas. Os autores discorrem sobre abordagens racionalistas/positivistas e pós-positivistas. No que tange às primeiras, padeceriam de problemas concernentes à questão da objetividade ou da neutralidade. Isso se justifica, em primeiro lugar, porque “[...] *there is more than one 'reason', if, in Cartesian spirit, we take it to mean a deductive system based on intuitive axioms*” (SMITH, 2008, p. 22). E, em segundo lugar, porque essa abordagem assume que há um mundo real a ser explicado através de leis naturais. Isso não se aplica satisfatoriamente, em muitos casos, nas ciências sociais. As noções de ordem e paz, por exemplo, podem ser muito diferentes⁸¹ para avaliadores de origens ou formações distintas quando se debruçam sobre a análise das missões de paz. Neste sentido, as análises de Blanco (2016; 2017) são interessantes, pois avaliam que a participação do Brasil em missões de paz das Nações Unidas está implicada na manutenção de um ideal de paz que mantém o *status quo* do sistema internacional atual, que gera inerentemente conflitos internacionais.⁸²

79 De modo direto, pode-se dividir ou organizar as diferentes correntes que tipificam as avaliações a partir de três perguntas simples: “[...] *¿cuándo se evalúa?, ¿para qué y qué se evalúa? y ¿quién evalúa?*” (DEUBEL, 2007, p. 142).

80 Wollmann (2007, p. 395) indica a existência de avaliações internas ou externas: “[...] evaluation may be conducted as an internal evaluation. Such evaluation is carried out inhouse by the operating agency itself. In this case, it takes place as self-evaluation. [...] External evaluation, by contrast, is initiated or funded by outside sources (contracted out by an agency or actor outside of the operating administrative unit). Such an external locus of the evaluation function may be put in place by institutions and actors that, outside and beyond administration, may have a political or structural interest employing evaluation as a means to oversee the implementation of policies by administration”.

81 “A declaração de que é do interesse do mundo, como um todo, que a conclusão seja finalmente alcançada, de manutenção ou mudança, deva ser alcançada por meios pacíficos, mereceria aprovação geral, mas parece um lugar-comum sem nenhum sentido. O pressuposto utópico de que existe um mundo interessado na paz, que é identificável ao interesse individual de cada nação, ajudou os políticos e escritores políticos de toda parte a fugirem do fato intragável da existência de divergências fundamentais de interesses entre as nações desejosas de manterem o *status quo*, e as nações desejosas de mudá-lo” (CARR, 2001, p. 72).

82 Uma visão que exemplificaria isso é a do Sistema Mundo Moderno: “Over some four centuries, it proved durable and strong enough to be capable repeatedly of incorporating new areas and peoples within its division

As segundas, por outro lado, não apresentam solução inquestionável às limitações da avaliação de políticas públicas de viés positivista. Mesmo com as insuficiências deste, que não impendem a realização de avaliações sob seu prisma,⁸³ as abordagens pós-positivistas não gozam de total predileção por parte dos analistas, pois que seu caráter é visto por muitos como de demasiada subjetividade. Isso não significa que são incapazes de agregar valor à análise das políticas implementadas.⁸⁴ Howlett, Ramesh & Perl (2013, p. 200) são taxativos a esse respeito:

Isso não significa sugerir que a avaliação de políticas é um processo irracional ou puramente político, sem intenções genuínas de apurar o funcionamento de uma política e seus efeitos. Ao contrário, ela serve como um alerta para a consciência de que confiar apenas em uma avaliação formal para tirar conclusões sobre o sucesso ou insucesso relativo de uma política levará a *insights* excessivamente limitados sobre os *outcomes* políticos e suas apurações. Para se extrair o máximo da avaliação de uma política deve-se também levar em conta os limites da racionalidade e as forças políticas que a moldam, sem cair no extremo de acreditar, porém, que a natureza subjetiva das apurações políticas impede que aconteçam avaliações significativas.

Essa é a perspectiva que as breves avaliações feitas nesta tese – sobre o alcance ou não de **objetivos estratégicos nacionais** – adotaram, e a descrição do subsistema político da formação da agenda de missões de paz no Brasil a partir do ACF contribuiu para a compreensão das “forças políticas que a moldam”. Assim, trata-se também de avaliações **recapitulativas** da política pública estudada – posto que “[...] *es útil para los proveedores de recursos que deben tomar la decisión de seguir o parar el apoyo a tal o cual programa y, también, para otros actores que proyectan eventualmente implementar un programa similar en otro lugar* (Monnier, 1999: 112)” (DEUBEL, 2007, p. 152) –, e potencialmente **endoformativas**.⁸⁵

of labor until, by the late nineteenth century, its organization or integrated labor processes effectively covered the entire globe, the first world-system in history to achieve this” (WALLERSTEIN, 2002, p. 87). Uma outra seria a do Imperialismo: “[...] o imperialismo tende a assumir feições de uma teoria sobre os conflitos entre os Estados-nação com capacidades de poder diferentes, resultantes do desenvolvimento desigual de suas forças produtivas, e as lutas anti-imperialistas tendem a assumir um caráter nacionalista que, muitas vezes, não coincide com a luta do proletariado internacional contra o capitalismo” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 115).

83 É importante citar que também há críticos ao caminho pós-positivista, como Laurence E. Lynn Jr. (1999, p. 411), que afirmou o seguinte: “*Far from being narrowly technocratic and scientific, policy analysis is dedicated to improving the craft of governance. [...] other approaches to values identification and analysis can be important contributors to policy analysis practice, but postpositivists have a very long way to go if they are to be relevant to the practical challenges of democratic governance that arise in the many roles that working policy analysts perform*”.

84 Não se tratou aqui de simplesmente apresentar oposição entre as duas abordagens, mas evidenciar limitações e possibilidades de ambas. Duroselle (2000, p. 28) sintetiza bem tal posicionamento: “Sabemos muito bem que somos crivados de preconceitos. Em face desses preconceitos, a única atitude científica possível é lutar com todas as nossas forças para descobri-los rapidamente, para em seguida livrarmo-nos deles e dar o melhor de nós mesmos. Porém, que o único meio de eliminá-los seja adotar cegamente [...] um outro sistema de preconceitos monolíticos que será imposto afirmando que eles são científicos, eu contesto totalmente”.

85 “Si el objetivo de la evaluación es informar a los propios actores de un programa para que éstos puedan modificar sus acciones para mejorar y transformar dicho programa, entonces se habla de una evaluación endoformativa. Si la finalidad de la evaluación es informar al público en general o a actores externos sobre un programa en particular para que se formen una opinión sobre su valor intrínseco, entonces se habla, en este

Diversos outros tipos de avaliação estão postos na literatura especializada, um mesmo objeto (ou política pública) pode ser avaliado por meio de prismas distintos – a partir de seus resultados, impactos, satisfação, participação etc. Cada uma dessas abordagens pode contribuir para a descontinuidade ou não de uma dada política, por meio do *feedback* que oferecem aos tomadores de decisão. Como se sabe, entretanto, os resultados das avaliações, seus pareceres e recomendações, poderão estar sempre submetidos a uma análise politicamente interessada por parte dos gestores, formuladores ou decisores da esfera pública. Tal observação possui grande pertinência, pois não se tem avaliações estruturadas da política pública brasileira para missões de paz da ONU para além das que são disponibilizadas pelos órgãos oficiais do Estado, componentes do subsistema político que conforma essa agenda.⁸⁶

Em sendo assim, uma descrição robusta deste subsistema se faz de cabal interesse, posto que poderá contribuir para futuras avaliações (não "oficialistas") sobre a política pública que lhe compete. Para apresentar o modelo utilizado para uma tal descrição, coloca-se a próxima seção desta tese.

2.1.2 O *Advocacy Coalition Framework* na análise de políticas públicas e na análise de política externa: adequabilidade para a descrição da PEB para missões de paz

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF), apesar de desenvolvido na década de 1980, ainda possui poucas pesquisas aplicadas ao estudo das Relações Internacionais e da Política Externa. Em texto recente, Pierce & Hicks (2018, p. 2) afirmam, por exemplo, que há “[...] *a new challenge for the ACF to address – foreign policy*”. Em análise bibliométrica, publicada ainda mais recentemente, Ma, Lemos & Vieira (2020, p. 16) informam que, no que diz respeito às áreas de interesse para pesquisa sob tal abordagem, a produção acadêmica é incipiente.⁸⁷

De modo geral, o ACF tem por objetivo compreender mudanças na/da política pública ao longo do tempo, destacando o aprendizado que permeia os processos em torno daquela.

caso, de una evaluación recapitulativa (summative evaluation). La evaluación endoformativa busca ayudar a los responsables de un programa” (DEUBEL, 2007, p. 152).

86 Ademais, “o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22).

87 “Following its original tradition, the ACF continues to be used mainly in studies of the Environment and Energy (26). These are followed by Economic Policy (7) Health (7), Social Policy (3) and Education, International Relations and Security (1 study apiece)” (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020, p. 16).

Observa-se a interação das elites políticas pertencentes a uma comunidade ou subsistema⁸⁸ de dada política pública que tentam responder às mudanças das condições políticas ou socioeconômicas colocadas no próprio subsistema, ou no ambiente que lhe é externo. Analisa-se, ainda, a maneira através da qual diferentes coalizões de defesa gradualmente alteram seus sistemas de crenças ao longo do tempo, tanto como fruto de uma análise formal da política, quanto como resultado de tentativas e erros decorrentes de sua implantação ao longo do tempo (SABATIER, 1988, p. 130). Ma, Lemos & Vieira (2020, p. 9) são diretos na descrição do modelo no que concerne aos sistemas de crenças e aos subsistemas na formulação e implementação da política pública:

The ACF assumes a model of the individual as one whose behavior is guided by a system of normative beliefs. This system is composed of three hierarchical levels which aggregate these beliefs according to the individual's resistance to change. Deep core beliefs have to do with assumptions related to ontological and normative assumptions about human nature and their fundamental values. They are the most difficult beliefs to alter. The policy core consists of beliefs related to the public policy itself, including the seriousness and the cause of policy problems within the subsystem. Finally, secondary beliefs refer to more specific operational issues regarding policy. These are more likely to be modified [...]. To facilitate the understanding of policy subsystems, the ACF proposes the aggregation of political actors into advocacy coalitions, based on their shared beliefs and coordination strategies. In addition, the model indicates six resources that can be used by coalitions to guide their strategies: the legal authority to make policy decisions, public opinion, information, mobilizable supporters, financial resources and skillful leadership [...].

Um aspecto interessante do modelo de análise sugerido é que a ideia de subsistemas políticos é mais adequada do que a mera análise das burocracias envolvidas na política. A noção de subsistema é importante porque permite trabalhar com a perspectiva da construção e evolução de valores e sistemas de crenças, além de ampliar o escopo dos atores ao incorporar agentes não estatais – jornalistas, pesquisadores, grupos de interesse, ONG, empresas etc. No caso analisado, isso é importante porque o avanço da globalização também mudou a cara das operações de paz, que agora contam com a participação de uma miríade de atores sociais (movimentos sociais, ONGs, empresas etc.) que lucram – cada um em sua moeda – com as missões. Costa (2015), Gois (2017) e Seitenfus (entrevistado por PEIXOTO, 2010), por exemplo, discorrem – de modos distintos – sobre a participação de organizações não governamentais em missões de paz, ao passo que Mendes & Mendonça (2011) concentram-se na análise sobre a utilização de empresas militares privadas naquelas.

88 “It adopts the premise that the process of elaborating public policies is complex and therefore those who wish to exercise some influence on this process need to specialize. This specialization occurs in policy subsystems, whose participants seek to regularly influence public policies of interest to them” (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020, p. 9).

Outro ponto interessante do modelo escolhido é que ele considera que as políticas públicas incorporam teorias implícitas sobre como atingirão seus objetivos e, por isso, podem ser conceituadas como sistemas de crenças (SABATIER, 1988, p. 132). O Quadro 3 a seguir sintetiza o modelo das coalizões de defesa – apresentado na Figura 2, página 84, em maior detalhamento – a partir de suas premissas, seus conceitos-chave e suas teorias estruturantes.

Quadro 3 – Matriz Síntese do Modelo de Coalizões de Defesa

<p>Premissas (PIERCE; HICKS, 2018, p. 2-3 – grifos nossos).</p>	<p>1. “The primary unit of analysis is the policy subsystem, delineated by a policy issue, the actors attempting to influence an issue (Jenkins-Smith et al., 2014), and a territorial scope and/or authority or potential authority to make public policy”.</p>
	<p>2. “Any person consistently attempting to influence the subsystem is considered a relevant policy actor”.</p>
	<p>3. “Actors within a subsystem are grouped into advocacy coalitions united by shared beliefs about the problem and proposed solution”.</p>
	<p>4. “The ACF suggests a three-tiered belief system with broader beliefs constraining more specific beliefs (Peffley e Hurwitz, 1985). These broader, or deep core beliefs, are the normative, axiomatic values resistant to change. [...] At the middle level, policy core beliefs shape one’s understanding of the problem and policy solutions. [...] Such beliefs are specific to the subsystem, may have topical and territorial dimensions, and represent the glue that binds the advocacy coalition. [...] secondary beliefs are the instrumental means of achieving a desired policy outcome. They may be specific to a coalition or subset of actors within a coalition, or may be shared across coalitions (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999). [...] the ACF assumes that people remember losses more than gains (Quattrone e Tversky, 1988). This negative bias makes individuals susceptible to a ‘<i>devil shift</i>’ (Sabatier, Hunter, e McLaughlin, 1987, p. 450) whereby they overestimate both the power and the malice of opponents. This may lead to demonization of opponents and prolonged conflict between coalitions”.</p>
	<p>5. “Policies are projections of the goals, values, and practices of coalitions and their members (Lasswell e Kaplan, 1950)”.</p>
	<p>6. “Belief systems of policy actors are heuristics⁸⁹ that act to filter scientific and technical information influencing perceptions about the causes, magnitude, facets, and probable impacts of various problems and solutions (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999)”.</p>
	<p>7. “[...] researchers should adopt a long-term perspective. A period of a decade or more may be necessary to capture whether a policy was a success or a failure and to appreciate the various strategies that actors engage in through the lengthy policy process (Mazmanian e Sabatier, 1980)”.</p>
<p>Conceitos-Chave</p>	<p>Policy subsystems: “[...] those actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue [...] and who regularly seek to influence public policy in that domain” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 119 apud PIERCE; HICKS, 2018, p. 3).</p>
	<p>Advocacy coalitions: “[...] people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers, etc.) who share a particular belief system – that is, a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions – and who show a</p>

89 De acordo com o Dicionário Michaelis (2021), heurística é: “1 Ciência ou arte que leva à invenção e descoberta dos fatos. 2 PEDAG Método de ensino que consiste em que o educando chegue à verdade pelos próprios meios”.

	<i>nontrivial degree of coordinated activity over time</i> ” (SABATIER, 1993, p. 25 <i>apud</i> PIERCE; HICKS, 2018, p. 3).
Teorias Estruturantes	Teoria das Coalizões de Defesa: fundamenta-se em cinco hipóteses principais – 1) quando há grandes controvérsias sobre as crenças centrais da política, as rivalidades entre aliados e oponentes tendem a ser estáveis por muito tempo (uma década ou mais); 2) atores de uma mesma coalizão terão forte consenso entre si no que tange ao cerne da política, mas não tanto em relação a aspectos secundários; 3) atores ou coalizão abrirão mão de aspectos secundários de seu sistema de crenças para não reconhecer fragilidades dos aspectos centrais deste sistema no que se refere à política; 4) nas coalizões, as agências administrativas tendem a defender posições mais moderadas que as de seus aliados; e 5) atores pertencentes a grupos proponentes ⁹⁰ são mais contidos ao expressar suas crenças e percepções acerca da política do que atores que pertencem aos grupos materialistas ⁹¹ . Há uma outra hipótese (<i>homophily hypothesis</i>) que atesta que as coalizões se formam a partir da identificação de crenças centrais comuns relativas à política.
	Teoria do Aprendizado Orientado por Política (<i>Policy-Oriented Learning</i>): refere-se a mudanças duradouras nas crenças por conta da experiência adquirida na implementação da política. Fundamenta-se em cinco hipóteses sobre como tais mudanças podem ocorrer, todas baseadas na premissa de que coalizões tendem a não mudar suas crenças centrais e que apenas evidências empíricas têm potencial para gerar mudanças. São elas: 1) o aprendizado tem mais propensão a ocorrer quando há um conflito de nível intermediário entre duas coalizões. Tal conflito requer que cada lado tenha capacidade técnica suficiente para entrar em debate e ocorre quando se opõem aspectos secundários do sistema de crenças de uma parte e elementos centrais do sistema de crenças da outra, ou quando há oposição entre aspectos secundários importantes dos dois sistemas de crenças; 2) o aprendizado tende a ocorrer quando há um fórum qualificado e com prestígio suficiente para angariar a participação de profissionais das duas coalizões em um ambiente dominado por normas profissionais; 3) o aprendizado tende a ocorrer mais quando o problema da política é mais pautado por dados e teorias quantitativos do que quando o é por qualitativos ou inexistentes; 4) o aprendizado tende a ocorrer mais quando envolve sistemas naturais do que quando envolve sistemas simplesmente sociais ou políticos, pois naqueles muitas das variáveis centrais não são atores políticos e há maior possibilidade de controle para experimentação; 5) ainda que muitas informações técnicas não sejam suficientes para mudar a percepção da coalizão oposta, pode alterar a visão dos <i>policy brokers</i> , mesmo que no curto prazo.
	Teoria da Mudança da Política (<i>Policy Change</i>): esta linha de pensamento preocupa-se com as causas e o teor das mudanças na implementação da política, e se pauta pela consideração de que o tamanho da mudança guarda relação direta com o grau de mudanças no sistema de crenças (vide premissa nº 4). Assim, grandes mudanças na política podem ocorrer quando há mudanças nos <i>policy core beliefs</i> , ao passo que alterações menores são frutos de modificações nos <i>secondary beliefs</i> . Há cinco possibilidades de mudança na política pública. Ela pode ocorrer através de uma 1) determinação de mudança da política, fruto de decisão de instância com jurisdição superior (lógica <i>top-down</i>), ou pode se dar através da uma lógica <i>bottom-up</i> a partir de: 2) eventos externos ou 3) internos ao subsistema político, 4) negociação entre coalizões e 5) aprendizado orientado pela política.

Fonte: Elaborado a partir de Pierce & Hicks (2018).

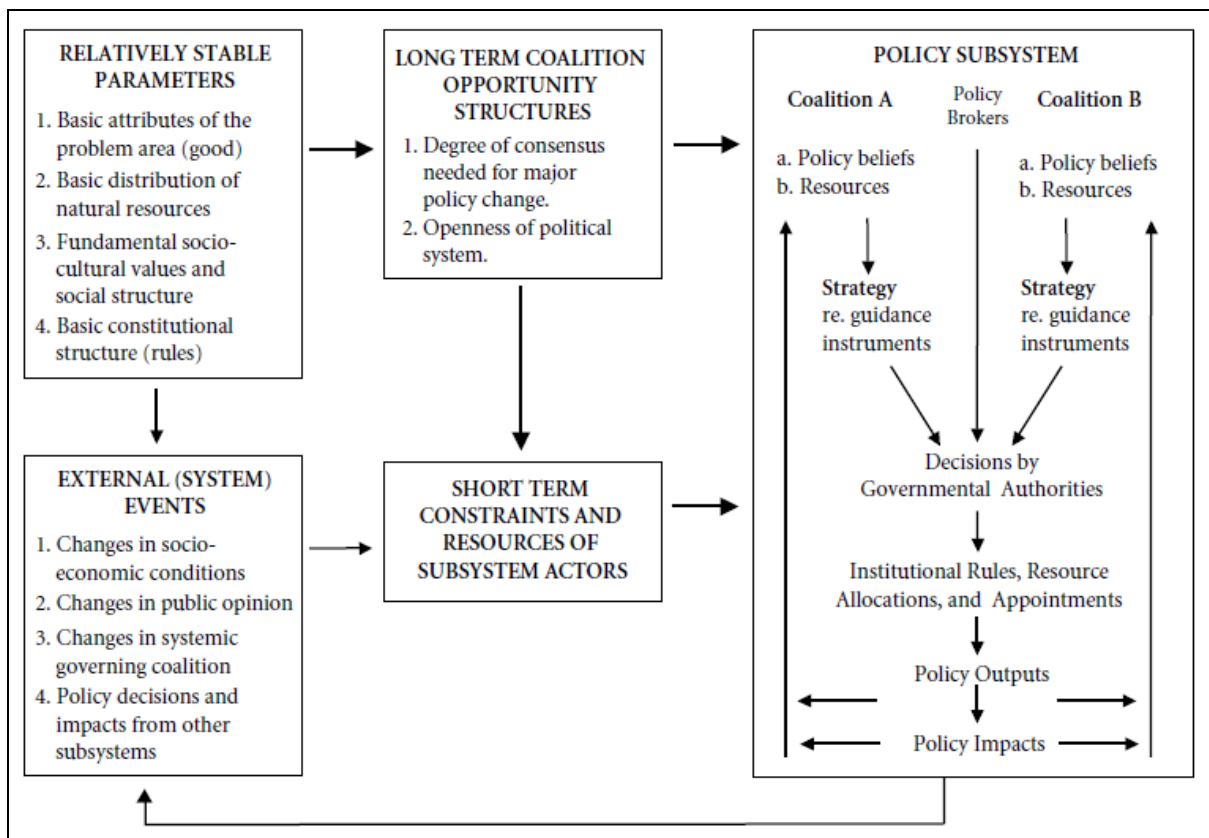
Essas premissas, conceitos centrais e teorias estruturam a análise feita no quarto capítulo dessa tese, quando se apresenta a política pública brasileira para missões de paz das Nações Unidas. Como visto, no subsistema da política são encontradas coalizões formadas por atores que podem ser oriundos de distintas organizações, que compartilham um conjunto de crenças

90 “[...] purposive groups (organizations motivated by an ideological position) (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 197).

91 “[...] material groups (organizations motivated for economic self-interest) (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 197).

normativas e que constantemente agem em concerto (SABATIER, 1988, p. 133). No caso da política pública para missões de paz, percebe-se a existência de uma coalizão dominante, favorável ao atual modelo de participação brasileira, formada por MRE, MD, Forças Armadas, parlamentares, *think tanks*, como a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o extinto Instituto Pandiá Calógeras – ambos governamentais –, parte da comunidade acadêmica especializada, organizações não governamentais e empresas privadas que se beneficiam da “economia das missões de paz”.

Figura 2 – Diagrama do Modelo das Coalizões de Defesa



Fonte: Sabatier; Weible (2007, p. 202).

A partir de suas crenças e recursos disponíveis, cada coalizão buscará viabilizar uma estratégia que permita alcançar os resultados desejados⁹² (*policy outputs*), materializados a

⁹² Os *policy brokers* são agentes que normalmente entram em cena para mediar conflitos existentes entre as coalizões, com vistas a garantir algum grau de compromisso razoável entre as partes (SABATIER, 1988, p. 133). Muitas vezes, se tal nível mínimo de concordância não é alcançado, a política corre o risco de não ser viabilizada.

partir das decisões tomadas pelas autoridades cabíveis e da observância das regras institucionais, da alocação de recursos⁹³ e até mesmo das indicações (*appointments*) de determinadas pessoas para cargos chave (SABATIER; WEIBLE, 2007). Os impactos gerados pela política afetarão o ambiente externo e servirão como parâmetro – numa lógica de *feedback* – para a avaliação daquela, o que pode gerar sua alteração ou seu aprofundamento.

O subsistema da política pública é afetado também por duas categorias de fatores externos – os relativamente estáveis (ao longo de décadas) e os suscetíveis a flutuações ou alterações ao longo de períodos mais curtos; os primeiros são chamados de parâmetros e os segundos de eventos (SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007).

Os parâmetros relativamente estáveis – que podem ter sua origem também dentro do subsistema – são (SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007): atributos básicos da área do problema – como a necessidade de cooperação multilateral para a realização de uma missão de paz; a distribuição básica dos recursos naturais;⁹⁴ valores culturais fundamentais e estrutura social – alguns dos componentes do acumulado histórico da diplomacia brasileira (CERVO, 2008), um jeito ou “cultura brasileira de fazer missões de paz” (AGUILAR, 2012), ou até mesmo a baixa projeção que o tema da política externa possui sobre a sociedade brasileira, o que dificulta a popularização ou a democratização das discussões sobre o assunto (LOPES, 2013), são elementos que se conectam a este parâmetro; e estrutura legal básica.

Já os eventos externos (sistêmicos) podem ser nacionais ou internacionais, e referem-se a (SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007): mudanças nas condições socioeconômicas – capacidade da ONU ou do Brasil de bancar a operação de paz, melhora ou piora de tais condições no local da operação, alterações dinâmicas do sistema ou da sociedade internacional ou mundial (BULL, 2002) que afetam a política externa brasileira etc.; mudanças na opinião pública – maior ou menor apoio, doméstico ou internacional, às missões ou à política externa do país; mudanças nas coalizões de governo sistêmicas – a política pode ganhar ou

93 Sabatier & Weible (2007, p. 202-203) estabelecem os tipos de recursos de uma coalizão de defesa: autoridade formal e legal para tomar decisões concernentes à política, opinião pública favorável à política defendida pela coalizão, informação, “tropas mobilizadas” – ou seja, “militantes” que compartilham de suas crenças e podem ser engajados em diversas ações políticas para viabilizar a estratégia da coalizão, como manifestações públicas, e campanhas de arrecadação de fundos ou eleitorais –, recursos financeiros e liderança de grande capacidade.

94 Apesar do modelo de análise, ao aplicar o conceito original, referir-se exatamente a recursos naturais e esta não ser uma variável determinante para a política pública para missões de paz no sentido que o é para outras políticas, as características geográficas (ou geopolíticas) do terreno que receberá a operação militar constituem-se em variável fundamental para o processo de tomada de decisão atinente à participação do Brasil nas missões. Este é um fator levado em consideração pelo setor militar nacional, e tem peso na definição do engajamento do país, pois se refere diretamente à dimensão de adestramento das tropas, do risco da missão e dos recursos necessários para viabilizá-la.

perder mais espaço na esfera pública a partir da mudança dos atores no poder governamental;⁹⁵ decisões políticas e impactos oriundos de outros subsistemas – o governo de Michel Temer havia se comprometido, por exemplo, a enviar mil soldados à missão na República Centro Africana (MINUSCA), mas retroagiu em sua decisão por conta da intervenção das Forças Armadas no Rio de Janeiro (VICTOR; ALENCASTRO, 2018) – subsistema da política de segurança pública.

Sabatier & Weible (2007) afirmam ainda, como pode ser visto no diagrama acima, que tanto os parâmetros estáveis quanto os eventos externos afetam os recursos e as limitações (*constraints*) de curto prazo dos atores do subsistema. Dentro do recorte temporal proposto para esta pesquisa, por exemplo, pode-se observar que o *impeachment* de Dilma Rousseff – o que equivale a uma mudança da coalizão de governo sistêmica – gerou alteração no perfil da política externa do país.

Além disso, entre os parâmetros estáveis e o subsistema político, há o que os autores chamam de estruturas de oportunidade de coalizão de longo prazo. Tais estruturas dizem respeito às características provenientes da política (no sentido de *polity*) que afetam os recursos e as limitações dos atores subsistêmicos (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200). Elas se manifestam em função de dois elementos principais: quanto mais houver necessidade de criação de consenso para alterar a política pública; e o grau de abertura do sistema político (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200).⁹⁶ Essas categorias de análise foram consideradas nesta pesquisa.

O modelo das coalizões de defesa é adequado para descrever a supracitada política porque ele permite: ligar os aspectos (institucionais, políticos, socioeconômicos e legais) internacionais aos domésticos de modo sistematizado; observar a manifestação prática dos princípios e valores que direcionam a política externa brasileira; identificar que há mais atores (e interesses) que somente os da burocracia estatal e/ou governamental implicados na concepção, aplicação e avaliação da política estudada; apresentar o fluxo de concepção, tomada

95 Cervo e Lessa (2014) apontam, por exemplo, que a política externa brasileira do primeiro mandato de Dilma Rousseff fora caracterizado por uma dinâmica de “declínio” por uma série de razões. Dentre elas: “[...] enfraquecimento do diálogo entre Estado e segmentos dinâmicos da sociedade; na quebra da confiança de investidores e empresários nacionais e estrangeiros no governo; no enfraquecimento de estratégias e inexistência de ideias novas capazes de motivar agentes externos; no emperramento da gestão pública com perda da capacidade indutora do Estado [...]” (CERVO; LESSA, 2014, p. 149).

96 “This is the function of two variables: (1) the number of decision-making venues that any major policy proposal must go through and (2) the accessibility of each venue” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200).

de decisão e execução da referida política – não encontrado facilmente nos canais oficiais; delinear as mudanças que aquela sofreu ao longo do tempo; e apresentar os impactos da política em função dos resultados esperados.

No que é especificamente atinente ao elo deste modelo de APP com a Análise de Política Externa, pode-se ainda asseverar que “the ACF can be utilized to address foreign policy issues because it already shares with foreign policy analysis a focus on actor belief systems” (PIERCE; HICKS, 2018, p. 7). Diferentes abordagens no estudo de política externa deram contribuições que consideraram o foco em grupos sociais específicos⁹⁷ e suas visões de mundo ou sistemas de crença. Keohane & Nye (1971),⁹⁸ Ernst Haas (1990),⁹⁹ Peter Haas (1992),¹⁰⁰

97 Karl Deutsch (1982, p. 71), em seu livro “Análise das relações internacionais”, discorreu sobre a importância dos grupos de interesse, definindo-os: “Um *grupo de interesse* é um conjunto de pessoas que esperam receber uma recompensa conjunta ou paralela como resultado de determinada sequência de acontecimentos e que, desta forma, com grande probabilidade – não com toda a certeza – tendem a agir solidariamente no que se refere àquilo que acreditam constituir oportunidades comuns. Esta definição nos permite realçar a dupla natureza do interesse, que envolve tanto a atenção verdadeira quanto uma provável recompensa e, daí, o risco sempre presente de focar mal e julgar de maneira equivocada as probabilidades dos resultados e suas consequências”. Deutsch (1982, p. 194 – grifos nossos) foi, ainda, contundente sobre a importância das coalizões: “Mais genericamente diríamos que as **coalizões** são um instrumento essencial para exercer influência e poder tanto em política internacional quanto em política interna. Na maioria das vezes nenhuma pessoa, grupo ou país isolado é forte o bastante para ter domínio numa decisão importante; quase sempre, cada um só tem condições de predominar com o apoio de uma **coalizão**, ou então não predominará de maneira nenhuma”.

98 Ao discorrerem sobre interações transnacionais Keohane & Nye (1971, p. 333-334 – grifos nossos) apresentam como grupos sociais distintos conformam subsistemas que influenciam ou podem influenciar a política externa: “[...] *J. David Singer’s distinction between two ways in which individuals and organizations in a given society can play roles in world politics: 1) they may participate as members of coalitions that control or affect their governments or 2) they may play direct roles vis-à-vis foreign governments or foreign societies and thus bypass their own governments* [...]”. Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold have noted the development of **coalitions among agricultural officials from various countries of the European Economic Community (EEC)** [...]”.

99 “Designing an international organization is a political activity; it does not resemble problem solving in architecture. International organizations are **coalitions of coalitions**. They are animated by coalitions of states acting out their interests; these international coalitions often are expressions of **coalitions of interests at the national level**, both bureaucratic and societal. Domestic and international coalitions interact” (HAAS, 1990, p. 18 – grifos nossos).

100 “In focusing on the structure of international or domestic power in their explanations of policy coordination, many authors ignore the possibility that actors can **learn** new patterns of reasoning and may consequently begin to pursue new state interests. While others mention this possibility, few investigate the conditions that foster a **change** in state interests and the mechanisms through which the new interests can be realized. [...] we acknowledge that systemic conditions and domestic pressures impose constraints on state behavior, but we argue that there is still a wide degree of latitude for state action. How states identify their interests and recognize the latitude of actions deemed appropriate in specific **issue-areas of policymaking** are functions of the manner in which the **problems** are understood by the policymakers or are represented by those to whom they turn for advice under conditions of uncertainty. Recognizing that **human agency** lies at the interstices between systemic conditions, knowledge, and national actions, we offer an approach that examines the role that networks of knowledge-based experts – epistemic communities – play in articulating the cause-and-effect relationships of **complex problems**, helping states identify their interests, **framing the issues** for collective debate, **proposing specific policies**, and identifying salient points for negotiation” (HAAS, 1992, p. 2 – grifos nossos).

Moravcsik (1997),¹⁰¹ e muitos outros autores de diversas correntes são exemplos disso¹⁰². A aplicação do modelo na área de estudos da política externa já é profícua, como atestam os estudos de Pierce (2011) e diversos outros elencados por Pierce & Hicks (2018).

No Brasil, um exemplo é o de Silva (2014), que aplicou o modelo de Coalizões de Defesa à política comercial externa brasileira. O autor estudou como atores diversos – estatais e não estatais – se comportaram com vistas a influenciar a formação da política de acordo com seus interesses, tanto no processo negociador da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), quanto no que diz respeito ao Acordo de Associação Mercosul-União Europeia. Ao situar e fundamentar a política comercial externa como política pública, Silva (2014) viabilizou a aplicação do modelo de APP para a compreensão de uma problemática presente no campo da APE.

A descrição parametrizada que a aplicação deste modelo oportuniza contribui para a compreensão da implementação da política e facilita sua avaliação. Como se sabe, para se chegar a esta, é preciso realizar uma análise descritiva do objeto a ser avaliado.¹⁰³ O modelo da *Advocacy Coalition Framework* desenvolvido por Sabatier (1988), Sabatier & Weible (2007), dentre outros, adequa-se a esse propósito. Adequa-se também à análise de subsistemas de política externa. Ao melhor conhecer os modelos postos na subdisciplina de APE, mais facilmente se percebe as potencialidades que o ACF agrega ao estudo daquela. A próxima seção avançará neste sentido.

2.2 MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Como será visto a seguir, o campo da Análise de Política Externa é rico em abordagens, paradigmas e conceitos (FIGUEIRA, 2009). Entretanto, antes de realizar uma incursão nesta área, é imprescindível definir dois conceitos basilares desta subdisciplina das Relações

101 “Liberal theory rests on a ‘**bottom-up**’ view of politics in which the demands of individuals and **societal groups** are treated as analytically prior to politics [...]. Deep, irreconcilable **differences in beliefs** about the provision of public goods, such as borders, culture, fundamental political institutions, and local social practices, promote conflict, whereas **complementary beliefs** promote harmony and cooperation [...]. States (or other political institutions) represent some subset of domestic society, on the basis of whose interests **state officials define preferences** and act purposively in world politics” (MORAVCSIK, 1997, p. 517-518 – grifos nossos).

102 John A. Hobson (1858-1940) em seu livro *Imperialism: a Study*, de 1902 (*apud* HUNT, 2005), por exemplo, identificou três grandes **grupos** de capitalistas se beneficiavam do imperialismo: 1º) os grandes financistas; 2º) grandes firmas do setor militar; 3º) grandes firmas exportadoras de produtos que “[...] satisfaziam as necessidades reais ou artificiais dos novos países conquistados [...]” (HUNT, 2005, p. 338).

103 As ideias postas por Bloom *et. al.* (1983) relativas à hierarquização dos domínios cognitivos ajudam a compreender essa necessidade de se descrever analiticamente antes de se avaliar.

Internacionais: política externa e análise de política externa. No que diz respeito ao primeiro, adotou-se nesta pesquisa a definição de Hudson (2008, p. 12): “*Foreign policy [is] the strategy or approach chosen by the national government to achieve its goals in its relations with external entities. This includes decisions to do nothing*”.

Esta definição, por mais simples e direta que seja, evidencia conceitos fundamentais para a estruturação do modelo de análise aplicado. São percebidos os conceitos de: objetivos nacionais; estratégias para alcance de tais objetivos – função da diplomacia (CERVO, 2008); e tomada de decisão. Esses três elementos são construtos conceituais importantes para a realização de uma análise de política externa.

Como dito anteriormente, este é um subcampo das Relações Internacionais¹⁰⁴ e, como tal, se estabelece a partir de premissas determinadas, observadas na viabilização dos objetivos desta pesquisa. Tais premissas ou parâmetros são:

[...] a commitment to look below the nation-state level of analysis to actor-specific information; a commitment to build actor-specific theory as the interface between actor-general theory and the complexity of the real world; a commitment to pursue multicausal explanations spanning multiple levels of analysis; a commitment to utilize theory and findings from across the spectrum of social science; a commitment to viewing the process of foreign policy decision-making as important as the output thereof (HUDSON, 2008, p. 12).

Como resta explícito na citação, a Análise de Política Externa traz consigo o compromisso de usar contribuições teóricas e conceituais de outras ciências sociais. Foi neste sentido que a tese desenvolvida se fundamentou nas contribuições do campo de Análise de Políticas Públicas. Esses “compromissos” a serem levados em conta na estruturação de análises de política externa, por sua vez, não estão isentos de influências oriundas de distintas correntes de pensamento das Relações Internacionais. Os distintos paradigmas da área se projetam no intuito de colaborarem para a conformação de modelos de análise de política externa.

Diversas abordagens – como as do Realismo, Liberalismo, Construtivismo, Teoria Crítica, Marxismo, Pós-modernismo, Pós-colonialismo, Feminismo, Escola Inglesa, Escola Francesa, Escola de Copenhague, Teoria dos Jogos, Neorealismo, Neoliberalismo etc. (CASTRO, 2016; BATTISTELLA, 2014; NOGUEIRA; MESSARI, 2005; BULL, 2002; SMITH; BOOTH; ZALEWSKI, 2008; dentre muitos outros) – formam os debates teóricos, metodológicos, ontológicos e epistemológicos das Relações Internacionais (LAPID, 1989;

104 “Foreign policy analysis [is] the subfield of International Relations that seeks to explain foreign policy, or, alternatively, foreign policy behavior, with reference to the theoretical ground of human decision makers, acting singly and in groups. The subfield has several hallmarks [...]” (HUDSON, 2008, p. 12).

ROCHA, 2002) e se colocam como mais ou menos dominantes neste campo disciplinar (BARASUOL; SILVA, 2016).

A diversidade é grande e, no que concerne ao campo da Análise de Política Externa, convencionou-se dividi-lo em duas Gerações: a primeira, de forte influência Behaviorista, é a da Política Externa Comparada; a segunda, crítica à primeira, amplia o escopo dos estudos para abarcar metodologias qualitativas e quantitativas e abordagens pós-positivistas (FIGUEIRA, 2009).¹⁰⁵ Dada a complexidade das realidades nacional e internacional na atualidade, assim como a da temática das missões de paz das Nações Unidas, faz-se importante discorrer sobre os principais modelos de análise de política externa, sendo indispensável reflexão sobre os escopos políticos (doméstico e externo) que estruturam uma análise de política externa pautada na sua consideração como política pública.

2.2.1 Surgimento e evolução do campo de estudos

Quando, em 1781, Jeremy Bentham publicou, em *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, o neologismo “internacional”, por ele criado para melhor representar o que outrora era chamado de “direito das gentes”, diferenciando, assim, as relações que se davam entre pessoas de diferentes nacionalidades submetidas às leis de um Estado-Nação, daquelas que se estabeleciam entre representantes de diferentes Estados-Nação,¹⁰⁶ Relações

105 “A [...] obra citada de Rosenau [*Pré Theories and Theories of Foreign Policy* (1966)] influenciou o surgimento de uma tradição teórica na análise da política externa: a Política Externa Comparada. Com forte influência Behaviorista, sua marca é a busca pela identificação de tendências centrais nos padrões de comportamento externo e na diferenciação das escolhas dos Estados, adotando como base variáveis como: nível de desenvolvimento econômico do país, processos históricos, características institucionais, tipo de sociedade, estruturas de governo, sistema internacional, entre outras, perpassando por diferenciados níveis de análise. A partir do auxílio de instrumentais matemáticos e estatísticos estabelecem inferências e possíveis generalizações aplicados a análise da relação entre as nações e do comportamento do Estado em âmbito internacional. Essa tradição teórica foi posteriormente criticada pela excessiva quantificação de uma realidade complexa que envolve dinâmicas que não podem ser aferidas pela matemática e pela estatística, tais como: percepção dos agentes, emoções, cultura, história, além de não atribuir significativa importância para inter-relação dinâmica entre os ambientes doméstico e internacional bem como para participação de atores não-estatais nesses processos. Portanto, em virtude das deficiências atribuídas à tradição da Política Externa Comparada – que durante algum tempo foi responsável por uma extensa agenda de pesquisa – a Segunda Geração de Análise de Política Externa visa romper com essas estritas parametrizações matemáticas e com a positividade extremada dos comportamentos e das preferências estatais que caracterizaram a geração anterior. A proposta direciona-se em criar instrumentais de análise que visem abarcar a multifatorialidade, a interdisciplinaridade, a compreensão dos elementos centrais e as correlações entre determinantes internos e externos, a utilização de metodologias quantitativas e qualitativas, além da categorização dos grupos em diferentes dimensões e níveis de análise” (FIGUEIRA, 2009, p. 30-31).

106 “[...] quando as pessoas têm o comportamento regulado dentro de um único Estado, trata-se do direito interno; ao contrário, quando se trata de regular a conduta de ‘membros de Estados diferentes’, trata-se da ‘jurisprudência internacional’ (BENTHAM, 1970, p. 296-297)” (BATTISTELLA, 2010, p. 95).

Internacionais eram praticamente sinônimo de Relações entre Estados-Nação. Pode-se deduzir disto que, em grande medida, o estudo e a análise das relações internacionais eram o estudo e a análise das políticas externas dos Estados nacionais. Entretanto, é somente nas décadas de 1950 e 1960 que o subcampo das Relações Internacionais chamado de Análise de Política Externa será formado, pois é nesse período que ocorrerá sua sistematização em termos considerados científicos (HUDSON, 2018).¹⁰⁷

Até então, a política externa enquanto objeto de análise estava mais fortemente atrelada ao domínio mais amplo das ciências políticas, “[...] *focusing on the whole spectrum of the domestic public policy arena*” (CARLSNAES, 2017, p. 115). Pode-se dizer que, neste período, o elo entre o campo da política externa e o das políticas públicas era mais evidente, mesmo com as particularidades do primeiro.¹⁰⁸ Segundo Carlsnaes (2017), essa correlação entre os dois campos começa a mudar a partir da publicação da obra de Hans Morgenthau, “A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz”, em 1948. Este clássico do Realismo estadunidense das Relações Internacionais buscava situar as práticas diplomáticas europeias do século XIX nas leis gerais da ciência social norte-americana, com vistas a oferecer explicações universais para os comportamentos externos dos Estados (MORGENTHAU, 2003; CARLSNAES, 2017). Para tanto, tornou-se imprescindível para Morgenthau defender a independência do seu campo de estudos (denominado por ele como Realismo Político), e tal autor o faz em um dos seis princípios (no sexto) da teoria que propõe.¹⁰⁹ Este ponto de inflexão entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1950 foi de fundamental importância para a gênese da subdisciplina de Análise de Política Externa. A partir daí, tal campo passa a se desenvolver a partir de outros trabalhos estruturantes, que contribuíram para definir distintas fases de sua formação. Hudson (2018, p. 554) sintetiza bem essa evolução:

The first wave of the International Relations subfield of Foreign Policy Analysis occurred from 1954 to 1994, a period that encompassed its founding (the 1950s and

107 “The study of international or interstate relations is as old as the existence of nation-states themselves. Foreign policy analysis as a distinct and consciously theoretical enterprise, however, did not exist before World War II. FPA is fundamentally a theoretical enterprise informed by empirical investigation [...]” (HUDSON; VORE, 1995, p. 212).

108 “The field of foreign policy, unlike other areas of public policy, cannot be defined by a single question, objective, target or function. Rather, it can be defined by a geographic criterion: every action (or inaction) undertaken by a sovereign political authority in a context beyond the state’s borders can be considered as a component of foreign policy, regardless of whether it is the responsibility of the ministry of foreign affairs or any other public authority” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 6).

109 “Portanto, é real e profunda a diferença existente entre o realismo político e outras escolas de pensamento. [...] Intelectualmente, o realista político sustenta a autonomia da esfera política, do mesmo modo como o economista, o advogado e o moralista sustentam as deles. Ele raciocina em termos de interesse definido como poder; enquanto o economista pensa em função do interesse definido como riqueza; o advogado, toma por base a conformidade da ação com as normas legais; e o moralista usa como referência a conformidade da ação com os princípios morais” (MORGENTHAU, 2003, p. 22).

1960s) and its consolidation (the 1970s to end of the Cold War). The early years produced some of the defining works that would indelibly shape the field's character, notably the works of Richard Snyder, James Rosenau, and Harold and Margaret Sprout who shaped the field with their concentration on decision making processes, political psychology, cross-national analysis, and actor-specific theory. Subsequent the first wave work in the areas of Small-Group dynamics, organizational process, bureaucratic politics, leader personality, cognition and heuristics, culture, domestic political contestation, and national attributes, blended with an understanding of international and regional systemic effects, became Foreign Policy Analysis classics.

Na raiz dessa trajetória de desenvolvimento teórico são constantemente apontados três trabalhos seminais (HUDSON; VORE, 1995; HUDSON, 2008; FIGUEIRA, 2011; HUDSON, 2018), que estruturaram os paradigmas fundantes da Análise de Política Externa. O Quadro 4, os apresenta, assim como uma síntese de suas respectivas contribuições. Todas estas se configuram enquanto tentativas de sistematização científico-metodológica do campo da política externa (FIGUEIRA, 2011), e estabeleceram um contraponto à visão teórica dominante no contexto de Guerra Fria no qual foram desenvolvidas, cuja perspectiva analítica centrava-se na consideração do Estado Nacional enquanto unidade de análise fechada, hermética no sistema internacional, descartando-se suas particularidades (HUDSON, 2018).

Quadro 4 – Three Paradigmatic Works of Foreign Policy Analysis

Richard Snyder	James Rosenau	Harold and Margaret Sprout
<i>Decision-making as an Approach to the Study of International Politics by Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Sapin (1954: also see Snyder et al, 1963; reprinted in 2002).</i>	<i>'Pre-theories and Theories of Foreign Policy' by James N. Rosenau (a book chapter written in 1964 and published in Farrell, 1966).</i>	<i>Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics by Harold and Margaret Sprout (1956: expanded and revised in article form in 1957 and their 1965 book The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics).</i>
<i>Contributed a focus on the decision-making process itself as part of the explanation, rather than just foreign policy outputs.</i>	<i>Development of actor-specific theory that would lead to the development of generalizable propositions at the level of middle range theory.</i>	<i>Foreign policy can only be explained with reference to the psycho-milieu (the psychological, situational, political, and social contexts) of the individuals involved in the decision-making.</i>

Fonte: Hudson (2008, p. 14).

As contribuições de Snyder, Bruck e Sapin foram marcantes, pois abriram o campo para uma tradição na análise de política externa: a análise do processo decisório. Os autores advogaram a premissa de que seria tão ou mais importante observar e entender o processo de tomada de decisão do que o resultado da política em si. Para tanto, seria imprescindível olhar para a dimensão interna do Estado, considerando seus atores e processos. Tal perspectiva pavimentou a ponte entre Análise de Política Externa e outras áreas de conhecimento, como Estudos Organizacionais (com pesquisas sobre o papel das burocracias, e o comportamento organizacional

como objeto de análise), Sociologia, Psicologia, Administração Pública, dentre outras (HUDSON, 2018). A partir daí, a agenda de pesquisa ampliou a incorporação de outros atores (domésticos) e temas nos estudos desenvolvidos – grupos de interesse, elites, burocracias, comunidades epistêmicas, organizações não-governamentais, instituições políticas etc. (FIGUIERA, 2011). O elo possível entre modelos de análise de Política Externa e de Política Pública que permite a aplicação do ACF no objeto desta tese, começou a ser forjado a partir de tal paradigma teórico.

Por sua vez, James Rosenau patrocinou o desenvolvimento da tradição teórica da política externa comparada. Desenvolvida sob a égide do behaviorismo,¹¹⁰ dominante nas ciências sociais dos Estados Unidos naquele período (CARLSNAES, 2017), essa abordagem ancorou-se em métodos aplicados nas ciências naturais para executar sua agenda de pesquisa. Buscava-se determinar quais os padrões de ação e comportamento dos Estados, considerando-se, para tanto, dados estatísticos e fórmulas matemáticas sobre grandezas pré-determinadas, como capacidade econômica, padrões de votação em organismos multilaterais, regimes políticos, posicionamento histórico sobre diferentes temas da política externa etc. (FIGUEIRA, 2011). Rosenau argumentava que seria importante que os pesquisadores fossem capazes de detectar e diferenciar os distintos genótipos e fenótipos dos Estados, em analogia ao que Gregor Mendel, pai da genética moderna, fez com as plantas (HUDSON; VORE, 1995). Entretanto, como já citado acima, essa tradição sofre contundentes críticas por conta das suas limitações para explicar elementos mais subjetivos concernentes aos processos da política externa.¹¹¹

Avançando mais sobre essa tendência de incorporar aspectos ou dimensões mais subjetivas à análise, Harold e Margaret Sprout contribuíram para a aplicação de métodos qualitativos no estudo da política externa, pois inovaram ao considerar elementos como o

110 “The behavioral revolution that marked the discipline of political science in the United States in the mid-twentieth century led to a split between the field of FPA and international relations. One of the main dividing lines between the different theories is the level of analysis (Singer 1961). In his book *Man, the State and War* published in 1959, Kenneth Waltz distinguishes three levels of analysis: the individual level (first image), the national level (second image) and the international system (third image). FPA mainly relies on Waltz’ first and second images as it is an agent-centered field of research. It focuses on actor-specific decisions and places the decision-making process at the center of its attention. FPA, therefore, concentrates on subnational factors, such as the personality of government leaders, social groups or the bureaucracy” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 8). Em leitura mais recente, Putnam, Evans & Jacobson (1993) discutiram sobre como as esferas doméstica e internacional conformam um jogo de dois níveis para os operadores da política externa.

111 “But after years of intensive research supported by governments and private foundations, FPA experts had to face reality: attempts to identify the main behavioral patterns in foreign policy had proved unsuccessful. Experts failed to achieve a degree of abstraction and parsimony sufficiently high to develop large-range theories of FPA. This is because states’ behavior is conditioned by peculiar characteristics, such as cultural and political values, economic development and leaders’ perceptions. This makes impossible the production of theories with universal and timeless significance. This reality begot a certain lack of interest for the analysis of foreign policy to the point where FPA appeared to be a neglected field of study in the 1980s” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 9).

contexto da política, as características cognitivas das lideranças, cultura, ideologia e emoções enquanto tópicos para pesquisa (FIGUEIRA, 2011). De linha pós-positivista, essa abordagem refuta a imagem que representa os Estados como bolas de bilhar (unitárias, fechadas, herméticas), e avança sobre o argumento de que a real compreensão das ações daqueles no campo da política externa é fruto de condições mais complexas e subjetivas, envolvendo atores domésticos e suas características, e não apenas a “mecânica” do sistema internacional marcada por uma lógica de ação e reação de atores dotados de racionalidade utilitarista. Na análise de política externa, é indispensável examinar as características sociais e psicológicas, ou o *psychomilieu*,¹¹² no qual as decisões são tomadas. Esta perspectiva paradigmática é diretamente relacionada à noção de sistema de crenças trabalhada pelo modelo das coalizões de defesa.

Esses três trabalhos fundantes e todo o desenvolvimento da área de estudos no período da Guerra Fria são considerados por Hudson (2018) como a primeira onda da subdisciplina de APE. Como visto acima, as décadas de 1950 e 1960 assentam as bases do subcampo, e as de 1970 e 1980 até o fim da Guerra Fria o consolidam.¹¹³ Nesta etapa de consolidação, Hudson (2008) identifica em que frentes a área de estudos avançou.

Como forma de categorização, Hudson & Vore (1995) e Hudson (2005; 2008; 2018) apresentam diferentes escopos de concentração na pesquisa em APE a partir dos paradigmas fundantes da área, representados pelos trabalhos seminais supracitados. Hudson (2018) apresentará cada uma dessas frentes como “descendentes” de Richard Snyder, James Rosenau ou dos Sprouts.

Os primeiros desenvolveram pesquisas mais focadas na questão atinente a como grupos tomam decisões. Como o tamanho dos grupos é um fator de grande influência para as dinâmicas das tomadas de decisão, os pesquisadores passaram a diferenciar estudos de grupos pequenos e grupos maiores (HUDSON, 2005; 2008; 2018). Neste sentido, esta perspectiva dividiu-se em duas principais linhas: *Small-Group Dynamics* e *Organizational Process and Bureaucratic Politics* (HUDSON, 2018).¹¹⁴

112 “The psychomilieu is the international and operational environment or context as perceived and interpreted by these decision makers. Discongruities between perceived and real operational environments can occur, leading to ineffective or even catastrophic choices” (HUDSON, 2018, p. 555).

113 “The energy and enthusiasm of the first generation of work in FPA (1954-1973) was tremendous. Great strides in conceptualization, along with parallel efforts in data collection and methodological experimentation, were the contributions of this time period. The second generation of work from about 1974 to 1993 expressly built upon those foundations” (HUDSON, 2008, p. 17).

114 Poder-se-ia considerar que tal linha de análise de política externa seria a mais adequada para o estudo apresentado por esta tese. Entretanto, há limitações em tal perspectiva. Em primeiro lugar, o objeto estudado é

Os “descendentes” de James Rosenau são os partidários da linha de política externa comparada. O principal objetivo dessa linha de investigação fora “[...] *formulate a cross national and multilevel theory of foreign policy subjected to rigorous aggregate empirical testing*” (HUDSON, 2018). Do ponto de vista metodológico, a noção de comparação preconizada por esta perspectiva apresenta uma dupla possibilidade: os estudos poderiam ser desenvolvidos com o intuito de comparar diferentes processos decisórios por método qualitativo, ou comparar dados, via método empírico, para tentar delinear padrões de comportamento passíveis de generalização (HUDSON, 2005; 2008; 2018).

Já os partidários do modelo desenvolvido pelos Sprouts mantiveram suas análises a partir da consideração da influência dos ambientes sociais e psicológicos sobre os processos e atores decisórios. Esse olhar aprofundou os elos entre análise de política externa e outras áreas do saber. A partir disso, essa tradição de pesquisa se subdividiu em duas principais linhas de inquirição: uma mais concentrada na dimensão psicológica, focada no estudo dos líderes e dos tomadores de decisão, e outra direcionada para a análise da dimensão social, voltada para as mais importantes características sociais e nacionais (HUDSON, 2018).

Todas essas tradições apresentaram inúmeras contribuições para o estudo da política externa no período da Guerra Fria – em especial, da década de 1960 ao fim da de 1980 –, e até mesmo depois daquela. Todavia, a mudança na ordem internacional, simbolizada pela queda do Muro de Berlim e pelo desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), apresentou novas questões e desafios para a área de Relações Internacionais e suas subdisciplinas. Já, portanto, no final da década de 1980 e no início dos anos 1990, o campo da Análise de Política Externa encontrava-se com a necessidade de inovações para compreender a realidade que se punha e, mais do que isso, prever possíveis desdobramentos e prescrever linhas de ação para os atores internacionais. Desta forma, ainda que mantendo os compromissos teóricos¹¹⁵ que consolidaram seus fundamentos, a subdisciplina tornou-se mais sofisticada no pós-Guerra Fria (HUDSON; VORE, 1995). Hudson (2008) aponta que um exemplo disso seria

conformado por mais de uma organização, com culturas diferentes: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Exército, Marinha e Aeronáutica, dentre outros. Em segundo lugar, cada uma dessas organizações é densamente carregada de elementos políticos, talvez até mais presentes do que os elementos técnicos ou burocráticos. Além disso, as missões de paz configuram-se apenas como mais um tópico nas agendas de cada uma dessas organizações, que carregam valores institucionais históricos e, em alguns pontos, distintos. Sendo assim, a noção de coalizão mostrou-se mais adequada para a análise do fenômeno em tela.

¹¹⁵ Os principais são: “[...] a commitment to look below the nation-state level of analysis to actor-specific information; a commitment to build middle range theory as the interface between actor-general theory and the complexity of the real world; a commitment to pursue multicausal explanations spanning multiple levels of analysis; a commitment to utilize theory and findings from across the spectrum of social science; a commitment to viewing the process of foreign policy decision-making as important as the output thereof” (HUDSON, 2008, p. 26-27).

a capacidade de se formular novos problemas de pesquisa. O aprofundamento da aplicação de conhecimentos de outras disciplinas, o aperfeiçoamento de métodos de pesquisa qualitativa, o aumento da produção teórica em Relações Internacionais – especialmente a partir do chamado terceiro debate (LAPID, 1989), contemporâneo do fim da Guerra Fria –, e o próprio surgimento de novos objetos de análise, como as redes sociais, contribuíram para esta sofisticação da Análise de Política Externa.

Para ilustrar esse momento de surgimento de novas contribuições no pós-Guerra Fria, Hudson & Vore (1995, p. 222) afirmaram que, no campo da Análise de Política Externa, “*a hundred flowers bloom*”. Não seria possível, portanto, nesta tese, apresentar todas as perspectivas desenvolvidas nos contextos da Guerra Fria e no momento posterior a ela. Todavia, uma visão panorâmica sobre a grandeza deste campo é necessária e pertinente, especialmente porque contribuirá para a compreensão dos elos existentes entre os modelos de análise de política externa e de análise de políticas públicas. Para atender a este objetivo, a próxima seção se presta.

2.2.2 Relações Internacionais e os modelos de análise de política externa

Como fora demonstrado, o campo da Análise de Política Externa configura-se enquanto uma subdisciplina das Relações Internacionais.¹¹⁶ Adicionalmente, assim como se dá no campo da Análise de Políticas Públicas, a APE caracteriza-se pela existência de uma miríade de modelos de análise, parametrizados por inúmeras variáveis, atores, níveis de análise e perspectivas epistemológicas.¹¹⁷ Esta subseção ampliará a apresentação feita na anterior sobre tais modelos e elementos. Para tanto, ela apresentará algumas das principais abordagens teóricas das Relações Internacionais e seus respectivos modelos de análise de política externa; as abordagens voltadas para as tomadas de decisão e para a Psicologia Política; as inovações conceituais e teorias de médio alcance; e outras abordagens e seus modelos de análise de política externa. Este voo panorâmico sobre Relações Internacionais e modelos de Análise de Política Externa deixará mais explícitas as conexões entre esta área e a disciplina de Políticas

116 “Since states are considered as the central actors by almost all perspectives in the field of international relations, theories of foreign policy behavior of states are intermingled with the theories of international relations” (TAYFUR, 1994, p. 118).

117 “A vast array of independent and intermediate variables can explain a given foreign policy. These explanations range from social structure to leader’s personality. They include interest groups, institutional architecture, the influence of the media and bureaucratic politics” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 7).

Públicas, assim como introduzirá conceitos e ideias a serem aplicados, citados ou referenciados nas próximas seções dessa tese.

Para lograr tal intento, o presente estudo pautou-se em grande medida na recente obra de Thies (2018), que indica que as Escolas de Pensamento das Relações Internacionais com maior influência para a área de Análise de Política Externa são as do Realismo, do Realismo Neoclássico, do Marxismo, do Construtivismo e do Feminismo.¹¹⁸

A **tradição Realista** talvez seja a mais conhecida, provavelmente por ser considerada por muitos a abordagem fundadora das Relações Internacionais enquanto disciplina (CARR, 2001; MORGENTHAU, 2003). De modo diferente das perspectivas de análise de política externa apresentadas na seção anterior, este paradigma compreende que a formulação e a execução da política externa pelos Estados é preponderantemente fruto das condições do sistema internacional, postas no além-fronteiras nacionais (WIVEL, 2018). As ideias de que a anarquia caracteriza o sistema internacional e que a ameaça à segurança e à sobrevivência dos Estados é uma constante (BATTISTELLA, 2014), situam a política externa tanto como necessária reação a tais condições de risco, quanto como instrumento a ser aplicado pelos Estados para alcançarem, manterem e aumentarem seu poder (WIVEL, 2018). Sob a ótica do Realismo, o problema da política externa já está dado (garantir sobrevivência e segurança ao Estado – sua população, território, soberania etc.); em consequência, a agenda da política já está posta e sua implementação é vital, indispensável (CARR, 2001; WIGHT, 2002; MORGENTHAU, 2003; DONNELLY, 2009; BATTISTELLA, 2014; CASTRO, 2016; WIVEL, 2018).

Há, entretanto, diferentes correntes realistas que caracterizam o paradigma e, por consequência, o seu desenvolvimento teórico no que diz respeito à política externa. A proposta apresentada por Waltz (1979) é a principal inovação ao paradigma feita no século XX: o **Neorealismo** ou o **Realismo Estrutural**. A complexidade que históricos acontecimentos¹¹⁹

118 Ainda que Thies (2018) não aponte explícita e diretamente para o Liberalismo como Escola figurante entre aquelas de maior influência no campo da Análise de Política Externa, Hudson (2005; 2008; 2018), ao apresentar o histórico de formação daquele, evidencia a influência de tal corrente e de outras, como o Neoliberalismo Institucionalista. O excerto a seguir espelha, de modo resumido, grande parte das premissas liberais encontradas e aplicadas nos trabalhos seminais da subdisciplina: “*Liberal IR theory’s fundamental premise – that the relationship between states and the surrounding domestic and transnational society in which they are embedded critically shapes state behavior by influencing the social purposes underlying state preferences – can be restated in terms of three core assumptions. These assumptions are appropriate foundations of any social theory of IR: they specify the nature of societal actors, the state, and the international system*” (MORAVCSIK, 1997, p. 516).

119 Duroselle (2000) faz uma distinção entre “acontecimentos” e “fenômenos”. Estes são o objeto estudado pela ciência de modo mais geral, como a guerra; já os acontecimentos são fenômenos datados, como a Segunda Guerra Mundial, por exemplo.

observados nas relações internacionais ocorridos durante um período de, mais ou menos, uma década teve sobre o debate científico da disciplina evidenciou insuficiências da perspectiva realista tradicional. A partir de 1968, a campanha dos Estados Unidos no Vietnã começou a enfrentar problemas que punham em cheque a tese de que a superioridade militar norte-americana impossibilitaria um resultado favorável ao país asiático; no começo da década de 1970, o padrão dólar passa a vigorar e ocorre a primeira crise mundial do petróleo;¹²⁰ os movimentos independentistas no chamado Terceiro Mundo apregoam a necessidade de uma Nova Ordem Econômica Internacional;¹²¹ 1979 foi um ano emblemático, pois nele inicia-se a guerra no Afeganistão, estoura a Revolução Iraniana, e ocorre o segundo choque do petróleo.

O Realismo tradicional já não poderia dar explicações satisfatórias a todos esses fatos e seus efeitos. Para Waltz (1979), a corrente padecia de um inadequado reducionismo que a impedia de corretamente dimensionar os movimentos estruturais, ou sistêmicos, da política internacional. A mudança no nível de análise apresentada pelo Neorealismo é a sua grande contribuição para o aperfeiçoamento do ferramental teórico realista. Esta condição sistêmica e suas dinâmicas pautam o que será considerado como problemas a entrarem nas agendas dos tomadores de decisão, assim como quais as estratégias de implementação de ações a serem executadas pelos operadores políticos do internacional (diplomatas ou militares).¹²²

Há, todavia, uma dicotomia entre os realistas estruturais no que se refere à forma como os Estados vão se portar sistemicamente. Para um grupo, os Estados tendem a se comportar de **maneira defensiva**; para outros, de **maneira ofensiva** (WIVEL, 2018). Os defensivos entendem que o equilíbrio de poder é o melhor caminho para garantir a segurança dos Estados num sistema anárquico (MOREIRA, 2017; WIVEL, 2018; BATTISTELLA, 2014; WALTZ,

120 “A crise iminente do regime norte-americano foi assinalada entre 1968 e 1973, em três esferas distintas [...]. Militarmente, o exército norte-americano entrou em dificuldades cada vez mais sérias no Vietnã; financeiramente, o Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos verificou ser [...] impossível preservar o modo de emitir e regular o dinheiro mundial estabelecido em Bretton Woods; e, ideologicamente, a cruzada anticomunista do governo [...] começou a perder legitimidade no país e no exterior” (ARRIGHI, 1996, p. 310).

121 O Movimento dos Países não Alinhados, originado na Conferência de Bandung, e a criação da UNCTAD – em português, Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento –, seriam exemplos, ainda que pudessem ser vistos como “ilusões igualitaristas” (SARAIVA, 2007b, p. 246).

122 “Vemos que a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, um prosseguimento das relações políticas, uma realização destas por outros meios. O que permanece sempre peculiar à guerra tem a ver exclusivamente com os meios por ela empregados” (CLAUSEWITZ *apud* DINIZ, 2010, p. 178). Não somente a o conflito bélico e sua dimensão política estão conformados no enquadramento dos militares enquanto operadores políticos do internacional: “[...] os diplomatas e os militares são como irmãos siameses, uma vez que o comportamento desses dois importantes atores dará corpo tanto à política externa quanto à política de defesa externa do País” (MENEZES, 1997, p. 15).

1979). A equivalência de distintas capacidades dissuasórias seria suficiente para inibir ações agressivas por parte de atores externos. Já os ofensivos compreendem que, neste mesmo sistema, os Estados mais poderosos são incentivados à expansão (WIVEL, 2018) por compreenderem que o alcance do *status* de hegemonia é aquilo que, de fato, lhes trará maior segurança (MEARSHEIMER, 2001).

As contribuições do Realismo Estrutural para a Análise de Política Externa são relevantes, ainda que estejam, em grande medida, adstritas à primazia da Estrutura¹²³ Internacional sobre as ações e comportamentos externos dos Estados. Tal limitação não é necessariamente algo que exclua ou diminua a importância das contribuições neorealistas à Análise de Política Externa. Wivel (2018, p. 523) defende essa leitura de maneira categórica:

[...] structural realism may be used as a starting point for more comprehensive analyses of foreign policy incorporating domestic-level variables [...]. This is characteristic of neoclassical realism, which has developed as the closest thing we have to a realist foreign policy theory since the end of the Cold War [...].

Não é de se estranhar que o neorealismo não tenha avançado tanto no terreno da análise de política externa. Afinal de contas, trata-se de uma abordagem que se propôs a estabelecer uma teoria da política internacional¹²⁴ – conceito bastante diferente do de política externa (DUROSELLE, 2000) –, como se pode deduzir a partir da mera leitura do título da obra clássica de Waltz (1979). Coube aos realistas neoclássicos a articulação entre variáveis internas e externas, e o avanço no desenvolvimento de uma teoria tanto de política externa quanto de política internacional a partir dos postulados do paradigma realista (ROSE, 1998; FOULON, 2018; WIVEL, 2018).¹²⁵ De modo resumido, o Realismo Neoclássico propõe-se a analisar de que forma aqueles que executam¹²⁶ a política externa, se posicionam diante das influências de nível sistêmico que se projetam sobre os Estados.

Essa “descida” do Realismo Neoclássico ao nível doméstico o aproxima de outras correntes teóricas presentes no campo das Relações Internacionais e voltadas para a Análise de

123 Waltz (1979, p. 80) define Estrutura como determinada “[...] *by the arrangement of the system’s parts and by the principle of that arrangement*”. O modelo neorealista não privilegia a esfera doméstica como outros modelos de análise de política externa.

124 “From such a perspective, much the daily stuff of international relations is left to be accounted for by theories of foreign policy. These theories take as their dependent variable not the pattern of outcomes of state interactions, but rather the behavior of individual states. Theories of foreign policy seek to explain what states try to achieve in the external realm and when they try to achieve it” (ROSE, 1998, p. 145).

125 As quatro Escolas às quais o autor se refere são: *Innenpolitik theories*, Realismo Defensivo, Realismo Ofensivo (estas duas, estruturais) e o Realismo Neoclássico. As *Innenpolitik theories* discorrem sobre a influência dos fatores domésticos na política externa (ROSE, 1998).

126 “Neoclassical realist scholarship provides ample definitions of foreign policy executives. Individuals, not nations, such as the head of the government, ministers, and officials are charged with making foreign policy” (FOULON, 2018, p. 266).

Política Externa. Uma delas é o **Marxismo**.¹²⁷ Ainda que Marx e Engels não tenham buscado desenvolver uma teoria sistemática das relações internacionais, a contribuição da corrente marxista para os estudos da área tem peso relevante, seja por ter servido como paradigma norteador de novas abordagens no campo disciplinar, seja por ter apresentado desafios teóricos às correntes mais tradicionalistas (TESCHKE; JONES-WYN, 2018).

Para essa corrente, as relações sociais características do modo de produção capitalista configuram as dinâmicas dos relacionamentos no além-fronteiras, conformando tanto o próprio sistema internacional, os Estados Nacionais e as organizações internacionais, que refletem o modelo dominante de produção e de relações sociais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005; BATTISTELLA, 2014). O Estado é um “escritório” da classe dominante, inclusive ao nível da política externa, cujos problemas ou temas, agenda e ações serão dados em função da busca pela reprodução do capital¹²⁸.

Foram, contudo, os autores herdeiros do marxismo que, no final do século XIX e início do XX, avançaram mais sobre o objeto das Relações Internacionais. Vladimir Lênin é o mais conhecido desta geração. O **modelo de análise leninista** (LÊNIN, 2005) guarda evidentes conexões com uma das principais premissas da subdisciplina de Análise de Política Externa: a consideração da escala doméstica para o estudo das ações externas dos Estados. A política externa, neste enquadramento teórico, desdobra-se enquanto mero instrumento para expansão

127 Afirmar aproximação entre paradigmas ou correntes teóricas como as citadas pode parecer estranho ou até absurdo para quem não observou os detalhes profundos de cada uma. A rigor, supor que cada paradigma é uma caixa hermeticamente fechada de premissas próprias e únicas é empobrecê-los de sua complexidade e supor que os teóricos que os forjam estão imunes a influências diversas ou, pior, que pensadores diferentes, em tempos e lugares diferentes estão impossibilitados de chegar a ideias ou raciocínios parecidos. Há muito mais semelhanças entre os diferentes paradigmas das Relações Internacionais do que a maioria dos manuais de teoria permite pensar. Battistella (2014, p. 205-206) dá um exemplo: “Não é impossível que em seu trabalho, Keohane e Nye tenham sido influenciados pelas teorias marxistas. Afirmando que ‘o problema das relações assimétricas que sustenta as teorias do imperialismo é ao mesmo tempo real e importante’, eles dão a entender, com efeito, que sua noção de interdependência complexa foi forjada sob influência dessas teorias do imperialismo e com o objetivo de contrariar essa influência; de certa forma, para eles, era o caso de propor uma abordagem que desse conta dessas relações internacionais hierárquicas negligenciadas pelo realismo estadocêntrico sem por isso fazer seu o postulado marxista”.

128 “O descobrimento da América e a circunavegação da África prepararam o terreno para a recém-surgida burguesia. As Índias Orientais e os mercados chineses, a colonização da América, o comércio com as colônias, o aumento dos meios de troca e das mercadorias em geral deram ao comércio, à navegação, à indústria um impulso nunca antes conhecido e, desse modo, um desenvolvimento rápido ao elemento revolucionário na sociedade feudal esfacelada. [...] A indústria moderna estabeleceu o mercado mundial, para o qual a descoberta da América havia aberto caminho. Este mercado desenvolveu enormemente o comércio, a navegação, a comunicação por terra. Esse crescimento afetou novamente a extensão da indústria; e, na mesma medida em que a indústria, o comércio, a navegação e as estradas de ferro se estendiam, a burguesia se desenvolvia, aumentava o seu capital e deixava para trás todas as classes provenientes da Idade Média” (MARX; ENGELS, 1998, p. 10-11-12).

capitalista numa estrutura monopolística,¹²⁹ sendo formulada e conduzida pelas classes dominantes.¹³⁰ Para viabilização dos interesses destas, a execução da política externa pode valer-se inclusive de estratégias fundamentadas na superestrutura,¹³¹ conforme entendida por Marx. A criação do Comitê de Estudos do Alto Congo (CEAC) e da Associação Internacional do Congo (AIC) são exemplos disso.¹³²

O avançar das reflexões acerca do imperialismo e a própria observação de novas dinâmicas nas relações entre os Estados levaram a revisões ou críticas a algumas das observações iniciais erigidas por Lênin e outros autores. Uma delas foi o argumento apresentado por John A. Gallagher e Ronald E. Robinson (1953) ao versarem sobre o conceito de **imperialismo informal**,¹³³ mostrando que “*Britain [...] pursued a pragmatic strategy throughout the 19th century, pursuing informal imperialism, where possible, and formal imperialism, where necessary*” (TESCHKE; JONES-WYN, 2018, p. 147).

Novas perspectivas avançam mais ainda ao conceituar o termo **neoliberalismo** para fazerem referência a formas mais sutis, sofisticadas ou indiretas de exploração, conquista ou opressão de um povo sobre outro (CASTRO, 2016). As **abordagens pós-colonialistas** (SETH, 2013) ou decoloniais (BALLESTRIN, 2013) das Relações Internacionais são exemplos. Já outras abordagens direcionam seu foco para a questão do desenvolvimento, como é o caso das **Teorias da Dependência**.

129 Essa afirmação cabe tanto para a contribuição de Lênin (2005), quanto para a de outros autores que se dedicaram ao estudo do imperialismo. Não cabe aqui uma revisão de literatura sobre tal corrente.

130 Neste aspecto esse modelo se aproxima ao da Teoria das Elites (DYE, 2009).

131 “É a classe que ‘cria e forma’ as visões sociais de mundo (‘superestruturas’), mas estas são sistematizadas e desenvolvidas por seus ‘representantes políticos e literários’, isto é, seus ideólogos (ou utopistas). A visão social de mundo (ideológica ou utópica) com seus diversos componentes corresponde não somente aos interesses materiais de classe, mas também à sua situação social – conceito mais amplo, que permite superar a tentativa reducionista que relaciona as ideologias apenas ao ‘interesse’ (economicamente definido)” (LÖWY, 2007, p. 101). A dicotomia entre visão social de mundo ideológica e utópica aqui apresentada é a referente à estabelecida por Karl Mannheim (LÖWY, 2007).

132 “Em setembro de 1876, o rei belga, valendo-se da popularidade das sociedades geográficas e da força do discurso humanitário e civilizador, decidiu realizar uma Conferência Internacional de Geografia, em Bruxelas, a título de ‘abrir à civilização a única parte de nosso globo em que ela não havia ainda penetrado’. Sob seu patrocínio, os participantes fundaram a Associação Internacional Africana (AIA), com sede em Bruxelas, tendo como acionistas empresários britânicos e holandeses e um banqueiro que era testa de ferro de Leopoldo II. A AIA formou comitês nacionais para captar recursos para o estabelecimento de postos entre a costa de Zanzibar e a embocadura do Congo, a fim de ‘civilizar os nativos e combater a escravidão’” (BARBOSA, 2008, p. 160).

133 “From this vantage point the many-sided expansion of British industrial society can be viewed as a whole of which both the formal and informal empires are only parts. Both of them then appear as variable political functions of the extending pattern of overseas trade, investment, migration and culture. [...] The difference between formal and informal empire has not been one of fundamental nature but of degree. The ease with which a region has slipped from one status to the other helps to confirm this. Within the last two hundred years, for example, India has passed from informal to formal association with the United Kingdom and, since World War II, back to an informal connexion. Similarly, British West Africa has passed through the first two stages and seems to-day likely to follow India into the third” (GALLAGHER; ROBINSON, 1953, p. 6-7).

A análise de política externa sob esta perspectiva estabelece-se a partir da consideração da estrutura internacional caracterizada pela existência de um Centro (nações que concentram os maiores volumes de produção e consumo de mercadorias com maior valor agregado) e de uma Periferia (nações que produzem/consomem menores volumes de mercadorias com maior valor agregado), e na qual conduzem sua inserção internacional a partir de seus interesses postos em função do papel que podem, ou querem, assumir na Divisão Internacional do Trabalho (BATTISTELLA, 2014). Os problemas da política externa, sua agenda, implementação e avaliação são postos por essa estrutura, na qual uma complexa teia de múltiplas dependências (econômica, política, sociocultural) entre Centro e Periferia se estabelecem (OLIVEIRA, 2004, p. 160-161) e parametrizam ou condicionam a administração da política pública de projeção internacional.

Immanuel Wallerstein (2008) apresentou leitura similar à dos teóricos da Dependência: a **Teoria do Sistema Mundo Moderno**. Também apresentando preocupação com o desenvolvimento desigual entre as nações e com as estruturas de dominação decorrentes do capitalismo Wallerstein (2008) argumenta que o sistema internacional é uma única estrutura integrada econômica e politicamente através da lógica de acumulação capitalista (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Para o autor, este é o único sistema internacional que foi capaz de se consolidar como uma economia capitalista mundial, tendo incorporado à sua lógica e ao longo de séculos cada vez mais áreas e povos em sua divisão de trabalho até abarcar todo o globo terrestre (WALLERSTEIN, 2008).¹³⁴ A política externa dos países do centro consistiria em viabilizar a manutenção desses países em tal posição, e a dos semiperiféricos ou periféricos em tornarem-se países de centro.¹³⁵

Entretanto, ainda que haja uma grande contribuição nos debates marxistas sobre o caráter do Estado e sua composição, “[...] *most of the Marxist debates on the nature of the state have not explicitly addressed foreign policy formation*” (TESCHKE; JONES-WYN, 2018, p. 150). No pós-Guerra Fria, todavia, o Marxismo nas Relações Internacionais passa a ter como representantes mais fortes a perspectiva neo-gramsciana¹³⁶ e a sociologia histórica marxista¹³⁷

134 Wallerstein (2000) afirma que o que se compreende como globalização já está em curso há mais de 500 anos.
135 Eis a premissa a partir da qual a análise de política externa se estrutura na perspectiva da teoria do Sistema Mundo Moderno.

136 Segundo Gill (2007), Gramsci não teve como principal objeto de estudo ou análise as relações internacionais. Como a aplicação de suas ideias ao estudo do internacional é uma inovação – especialmente desenvolvida por Cox (1986; 2007) –, fala-se em perspectiva neo-gramsciana.

137 “Designamos pelo termo marxismo historicista uma corrente metodológica no seio do pensamento marxista

(TESCHKE; JONES-WYN, 2018). Como a vertente marxista ainda está se consolidando na subdisciplina de Análise de Política Externa,¹³⁸ não se avançará mais na apresentação dela ou de outras linhas teóricas dentro de tal paradigma no presente estudo. Torna-se, assim, interessante avançar no debate posto por outra Escola de pensamento das Relações Internacionais no estudo da política externa (THIES, 2018): o Construtivismo (HOPF, 1998).

Esta é uma corrente mais recente no estudo das relações internacionais, situando-se no terceiro debate teórico da área (LAPID, 1989). De modo diferente ao colocado por outras abordagens, o Construtivismo não está preocupado em explicar processos de tomada de decisão de modo particular, mas compreender como elementos como normas, regras e as próprias identidades dos atores (ou agentes) internacionais afetam o comportamento destes de modo amplo (HOUGHTON, 2018a).¹³⁹ É a partir deste prisma que a corrente busca estudar a política externa dos Estados.

A realidade, para os construtivistas, é socialmente construída. Talvez a frase mais conhecida no campo das Relações Internacionais que sintetize essa premissa é a que intitula o seminal artigo de Wendt (1992): *Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics*. Com essa afirmação, o autor não apenas explicita o argumento da premissa construtivista, como fundamenta crítica à visão tradicionalista de que há uma realidade internacional – a anarquia – posta e estruturada a despeito da ação ou da influência dos Estados (CAVALCANTE, 2011).

Diante do exposto, é imprescindível registrar que o Construtivismo, na análise de política externa, desenvolverá inovações conceituais para o campo disciplinar.¹⁴⁰ A subjetividade dos agentes, fruto de suas respectivas identidades (MEIRELES, 2017), estabelece os interesses daqueles. Quando há convergência de percepções entre os agentes internacionais,

que se distingue pela importância central atribuída à historicidade (dialeticamente concebida) dos fatos sociais e pela disposição em aplicar o materialismo histórico a si mesma” (LÖWY, 2007, p. 127).

138 “Marxist FPA has only very recently been recognized as a serious research program and ongoing project, but with the two traditions of neo-Gramscian IPE [International Political Economy] and Marxist historical sociology, Marxism has started to identify a problematique and produced a nascent literature, which should bear fruit in the future” (TESCHKE; JONES-WYN, 2018, p. 158).

139 “[...] most constructivists attempt to understand the general foreign policy orientations of states, often relying on notions of culture, role, and identity” (HOUGHTON, 2018a, p. 224).

140 Inúmeras são as contribuições, especialmente porque não há apenas uma vertente construtivista que represente toda a corrente na Análise de Política Externa – “[...] *there is no single constructivist account of foreign policy of which to turn*” (HOUGHTON, 2018a, p. 228). Ainda que os estudos sejam mais escassos se comparados a outras correntes, as contribuições se mostram muito relevantes. Conforme afirmam Salomón & Pinheiro (2013, p. 48), “É possível que, na atualidade, o Construtivismo seja mais influente na APE que vice-versa, e que a rica pesquisa construtivista sobre formação de interesses (Wendt 1992, 1999), normas internacionais (Finnemore e Sikkink 1998), redes de ativismo transnacional (Keck e Sikkink 1998) ou interação de estruturas e agentes (Wendt 1999), entre outros temas, ao ser aplicada à análise das políticas externas individuais, esteja reforçando essa dimensão cognitiva que já existia na APE”.

pode-se falar na existência de intersubjetividade entre eles. Esta é uma categoria de análise interessante e primal para o estudo de política externa, uma vez que, em grande medida, as linhas de ação diplomática se debruçam justamente sobre a tarefa de construir, ou promover, a convergência de visões entre os diferentes atores internacionais sobre um determinado tema. Esta tarefa se viabiliza através da palavra, dos argumentos, dos discursos, que também representam a realidade. Em sendo assim, o Construtivismo contribui para uma “**virada linguística**” no estudo das relações internacionais e na análise de política externa.

Nicholas Onuf (1989) e Friedrich V. Kratochwil (1989) foram pioneiros nesta vertente analítica. Ambos versaram sobre como normas e regras dão forma aos discursos que estabelecem significados aos fatos da política e das relações internacionais, e como isso implica em representações diversas da realidade (PELTONEN, 2017). A análise de discurso se torna, desta forma, instrumento relevante para a análise de política externa, seja por permitir estimar ou delinear como determinado Estado enxerga um tema, fato ou aspecto do cenário internacional, seja por contribuir para a identificação dos interesses de tal agente e de seus possíveis futuros cursos de ação. Como o discurso não é apenas instrumento para ação política, mas a própria ação política (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 169), sua análise também é análise de política externa.

Como se pode observar, há distintas vertentes da corrente construtivista, e seu debate permanece em vigência. No que tange ao seu construto para a Análise de Política Externa, Houghton (2018a) apresenta interessante síntese, por ele batizada de “**Konstruktpolitik**”. Esta perspectiva considera uma vasta gama de elementos subjetivos no estabelecimento de seu *framework*, e avança no sentido de indicar como eles estão postos na contínua dinâmica co-constitutiva entre agentes e estrutura. Há, todavia, outros elementos subjetivos de caráter estrutural (e também cognitivo, pois definem significados e modelam a visão de mundo de tomadores de decisões em política externa) que não foram contemplados pela vertente construtivista. O **paradigma Feminista** das Relações Internacionais apresenta alguns deles,¹⁴¹ explicitando sua pertinência para a análise de política externa.

Segundo Tickner (1997), a abordagem Feminista das Relações Internacionais entende que as diferenças de gênero permeiam todas as dimensões da vida pública e privada, e, de modo

141 “[...] feminism shifts the study of international relations away from a singular focus on inter-state relations toward a comprehensive analysis of transnational actors and structures and their transformations” (TRUE, 2009, p. 237).

distinto, os teóricos tradicionais das Relações Internacionais, compreendem que as questões de gênero não têm a ver com política internacional.¹⁴² Isto posto, é razoável concluir que as abordagens dominantes da disciplina sequer levariam em consideração tais questões nos estudos de política externa.

A despeito disso, “[...] feminist international relations (IR) scholars have challenged the focus and assumptions of mainstream IR, including the study of foreign policy” (WILLIAMS, 2018, p. 537). É bem verdade, todavia, que o olhar feminista nas Relações Internacionais – ainda que posto no debate teórico do campo disciplinar desde o chamado terceiro debate (LAPID, 1989)¹⁴³ –, teve pequeno impacto nas Relações Internacionais (em comparação às demais ciências humanas) até a década de 1990.¹⁴⁴ Em grande medida, esta maior visibilidade da abordagem nas Relações Internacionais se deveu à mudança da agenda internacional na década de 1990, que passou a atribuir maior relevância a temas para além da segurança internacional¹⁴⁵ – marca do período da Guerra Fria (LINDGREN-ALVES, 2018) –, e pela tragédia humanitária dos Bálcãs naquele momento.¹⁴⁶

Foi a partir dos anos 2000, contudo, que o paradigma Feminista amplia sua projeção no campo disciplinar dos estudos internacionais, curiosamente impulsionado pela aprovação de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas voltadas para a adoção de medidas específicas para a proteção de mulheres em conflitos. A rigor, os temas de segurança sempre estiveram na agenda de pesquisa feminista em Relações Internacionais, e os debates no âmbito daquele organismo internacional somente foram viabilizados graças à atuação do ativismo de organizações de mulheres em diversos locais e momentos históricos.

A Resolução 1325 de 2000 – que estabelece que as mulheres sofrem de forma distinta os impactos dos conflitos, sendo, portanto, necessário reforçar e aumentar seu protagonismo em processos decisórios, em especial no que se refere à prevenção e resolução daqueles (ONU

142 “Feminist scholars claim that gender differences permeate all facets of public and private life, a socially constructed divide which they take to be problematic in itself; IR scholars, however, may believe that gender is about interpersonal relations between women and men, but not about international politics” (TICKNER, 1997, p. 614).

143 Algumas feministas, como Tickner (1997), argumentaram que a abordagem seria mais uma dissidente do campo teórico das Relações Internacionais do que pertencente ao terceiro debate, já que muitas críticas ao positivismo guardavam ainda enviesamento de gênero (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

144 “Within the academic fields of international relations and foreign policy analysis, feminist approaches attain greater visibility only after the end of the Cold War” (HENSHAW, 2018, p. 763).

145 Isso não significa, entretanto, que o Feminismo não aborde temas de segurança internacional, como será visto mais à frente.

146 “Em 1992, dezenas de milhares de mulheres muçulmanas foram violentadas pelos sérvios com o intuito de quebrar a coesão social da comunidade muçulmana da Bósnia e Herzegovina (para os islamitas ortodoxos, a mulher estuprada é adúltera) e assim tornar impossível a sua resistência à agressão exterminadora” (LOPARIC, 2014).

MULHERES, 2020) – é a mais representativa desse movimento.¹⁴⁷ Outras quatro resoluções sobre mulheres, paz e segurança – 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) e 1960 (2010) – foram aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU, aprofundando tal discussão e os mecanismos de proteção (ONU MULHERES, 2020) no regime internacional sobre essa agenda. A elas somam-se outras resoluções aprovadas pelo mesmo órgão: 2106 (2013), 2122 (2013) e 2242 (2015) (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017b, p. 83-84).¹⁴⁸

Todas essas resoluções, em especial a 1325, são fundamentais para o aperfeiçoamento dos protocolos internacionais para missões de paz das Nações Unidas. Sendo todas resoluções do Conselho de Segurança da ONU, os países participantes das missões (inclusive aqueles que enviam militares, policiais, civis etc.), as adotam. A aprovação de tais resoluções contribuiu para a consolidação de uma das principais áreas de estudo do Feminismo nas Relações Internacionais, a agenda sobre Mulher, Paz e Segurança (HENSHAW, 2018), e instou os países membros das Nações Unidas a elaborarem Planos Nacionais de Ação para implementação de políticas e estratégicas de combate à violência contra as mulheres, aumento de sua participação política e na resolução de conflitos, dentre outras.

O Brasil é um dos países que elaboraram um plano nacional. Construído com a coordenação do Ministério das Relações Exteriores e com a participação de outros ministérios (como o da Justiça) e órgãos federais, o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança apresenta, em seu terceiro pilar (Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária), objetivos diretamente relacionados com a participação do país em missões de paz. O resultado esperado, neste quesito, com a implementação do plano é o de “fortalecimento da perspectiva de gênero no desenvolvimento e execução de atividades de consolidação da paz e cooperação humanitária realizadas e/ou apoiadas pelo Brasil” (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017b, p. 57). Para a corrente feminista de análise de política externa, esse vínculo entre gênero, paz, segurança, política externa e regimes internacionais não causa

147 “Resolution 1325 came about as a result of the activism of women’s organizations and a series of international conferences on the status of women hosted by the UN in the 1970s and 1980s, and in Beijing in 1995 that called for women’s empowerment and equality. [...] With Resolution 1325, for the first time, the UN Security Council recognized the connection between women, peace, and security, and the need for women’s inclusion in decision making and policymaking, and women’s increased representation and participation in peace processes and post-conflict reconstruction” (WILLIAMS, 2018, p. 538).

148 Para leitura de quadro síntese sobre os principais elementos dos parágrafos operativos de cada uma das resoluções citadas, recomenda-se a leitura do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança do Brasil, publicado em 2017 e referenciado nesta tese.

surpresa, pois “*for states heavily involved in peacekeeping, NAPs¹⁴⁹ include foreign policy-relevant goals*” (HENSHAW, 2018, p. 769).

Esses fatos contribuíram para o enriquecimento dos estudos feministas voltados para a Análise de Política Externa, que se desenvolvem a partir da compreensão de que uma leitura mais completa e satisfatória sobre as relações internacionais e seus temas mais relevantes (das dicotomias Guerra x Paz, Cooperação x Conflito, à economia política, às questões de poder e outros assuntos) somente será possível se as mulheres e as questões de gênero fizerem parte dos modelos analíticos (WILLIAMS, 2018). Eis uma lacuna suprida pelo Feminismo, porquanto outras abordagens ou modelos de analíticos de política externa não contemplavam tal faceta das relações sociais.¹⁵⁰

São muitas as discussões teóricas e metodológicas desenvolvidas pelo Feminismo, inclusive as discordâncias dentro do próprio paradigma. Somam-se àquelas as críticas realizadas por outras teorias, algumas das quais ainda não atribuem relevância decisiva para temas centrais ao viés feminista – como, por exemplo, a desconsideração, por parte dos realistas, da importância das relações de gênero enquanto variável influente nas dinâmicas de poder da política internacional –, e outras que, ainda que reconheçam a importância do gênero para seus estudos, o compreendem de modo diversificado ou até destoante – como a **abordagem *Queer* das Relações Internacionais** (RICHTER-MONTPETIT; WEBER, 2017).

151

149 Esta sigla significa *National Action Plans*, ou Planos Nacionais de Ação.

150 É possível encontrar em textos clássicos das Relações Internacionais argumentos que se assentam na compreensão de que um ideal ou noção de masculinidade afeta de forma direta a concepção e a implementação de uma política externa ou a decisão de se fazer ou não a guerra, mas é o Feminismo que avança no desenvolvimento de metodologia de análise específica para a investigação científica neste campo do conhecimento (ACKERLY; STERN; TRUE, 2006). Norman Angell, em sua famosa obra *A Grande Ilusão*, pode ser citado como exemplo: “Para o homem viril, o argumento da ‘desumanidade’ da guerra é bastante duvidoso. O ânimo masculino aceita o sofrimento, e até a morte, como uma contingência normal que todos estamos dispostos a enfrentar nas tarefas menos heroicas [*sic*], de ordem meramente mercantil” (ANGELL, 2002, p. 7).

151 “Among the key questions *Queer IR* scholars ask are these: How do cultural ideas about gender and sexuality shape foreign policy and military operations? How do the security and development needs of LGBT subject become key terrains in geopolitical struggles around war and security as well as around human rights and norms diffusion? How do heteronormative, homonormative, and cisnormative frameworks inform the operations of the global political economy? How do normative understandings of gender and sexuality intersect with normative understandings of soldiering, militarism, and war to make ‘normal soldiers’, ‘normal military policies’ and ‘normal wars’? How do non-normative understandings of gender and sexuality intersect with understandings of racial difference and colonial forms of power to construct internationally dangerous figures – like ‘the terrorist’ and/or ‘the insurgent’? How are processes of modern state formation connected to heteropatriarchal family relations and associated normativities of sexuality and gender?” (RICHTER-MONTPETIT; WEBER, 2017, p. 4-5). Além da perspectiva *Queer*, é importante citar as contribuições das abordagens Pós-colonialista (SETH, 2013), Decolonialista (SHILLIAM, 2011; BALLESTRIN, 2013), da Green Politics (PATERSON, 2005) e dos estudos sobre Raça e Relações Internacionais (HENDERSON, 2015; VUCETIC; PERSAUD, 2018) para este campo do conhecimento.

Por outro lado, as abordagens de Tomada de Decisão¹⁵² e da Psicologia Política também se apresentam com contribuições inéditas para o estudo da política externa. Como apontado por Hudson (2008, p. 14) – Quadro 4, página 92 –, estas estão na origem da formação desta subdisciplina. Existe uma miríade de abordagens situadas nestes paradigmas, de modo que a metáfora utilizada por Hudson & Vore (1995, p. 222) para retratar a diversidade de contribuições na subdisciplina – “*a hundred flowers blossom*” – é deveras cabível. Dentre as principais (THIES, 2018), tem-se as que se debruçam sobre analogias e metáforas (OPPERMANN; SPENCER, 2013; FLANIK, 2018), crenças (SCHAFER; SMITH, 2018), sistemas de crenças e códigos operacionais (MALICI, 2018a; MORIN; PAQUIN, 2018), abordagens cognitivas (MORIN; PAQUIN, 2018; RAPPORT, 2018), crises e tomadas de decisão (ALISSON; ZELIKOW, 1999; HOUGHTON, 2018b), emoções (MORIN; PAQUIN, 2018; MCDERMOTT, 2018), contestação de papéis (WALKER, 2018), a própria Psicologia Política (RENSHON; RENSHON, 2008; HOUGHTON, 2018c; MORIN; PAQUIN, 2018), e, finalmente, as críticas ao modelo do ator racional (ALDEN, 2018) – RAM, na abreviação em Inglês.

Como visto na seção 2.2.1, as perspectivas centradas nos processos de tomada de decisão configuram grande parte dos estudos de Análise de Política Externa. Existem inúmeros *approaches* voltados para esta linha de inquirição (TAYFUR, 1994). De modo geral, contudo, pode-se afirmar que há pelo menos um grande consenso entre tais perspectivas, uma vez que “*the literature in International Relations focused [...] on international and domestic factors as the principal constraints shaping leaders’ decisions*” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 69). Mintz & Sofrin (2018) fazem consistente apresentação de algumas das principais linhas de investigação sobre tomada de decisão em política externa.

A diversidade de contribuições sobre tomada de decisões em política externa aponta para a existência de modelos utilitaristas (tanto de pensamento do decisor, quanto no que atine à abordagem para análise de decisões), bastante conhecidos na área, como o ***Rational Actor Model***.¹⁵³ Alisson & Zelikow (1999, p. 18) resumem bem os fundamentos deste modelo¹⁵⁴.

152 “Foreign policy decision making has been and remains at the core of the foreign policy analysis project and its enduring contribution to international relations” (ALDEN, 2018, p. 288).

153 “The attempt to explain international events by recounting the aims and calculations of nations or governments is the trademark of the Rational Actor Model” (ALISSON; ZELIKOW, 1999, p. 13).

154 “The core concepts of these models of rational action are: 1. Goals and Objectives. The interests and values of the agent are translated into a ‘payoff’ or ‘utility’ or ‘preference’ function, which represents the desirability or utility of alternative sets of consequences. [...]. 2. Alternatives. The rational agent must choose among a set

Contudo, como visto, permanece a impossibilidade crítica de se realizar um cálculo racional perfeito diante de contextos nos quais não se tem todas as informações possíveis sobre o objeto em relação ao qual uma decisão deve ser tomada. A rigor, grande parte das contribuições teóricas para análise de tomadas de decisão em política externa partem de tal pensamento – como é o caso, por exemplo, das teorias **Cibernética e Prospectiva** (MINTZ; SOFRIN, 2018, p. 312-313).

Por sua vez, a teoria da **Política Burocrática** assevera que as decisões em política externa se dão num espaço político, e não apenas através da observação das cadeias formais de comando.¹⁵⁵ Os tomadores de decisão, em suas respectivas organizações,¹⁵⁶ estão tentando defender seus próprios interesses e agendas (MINTZ; SOFRIN, 2018).¹⁵⁷ Por outro lado, **teoria da Política Organizacional** entende que, muitas vezes, as decisões governamentais ocorrem em ambientes sem crise, nos quais simplesmente são seguidas diretrizes organizacionais já postas ou padronizadas (*Standard Operating Procedures*).¹⁵⁸ Nesta perspectiva, os tomadores de decisão são muitas vezes levados a adotar medidas apenas incrementais (LINDBLUM, 2009a; 2009b), sem grandes diferenças em relação a políticas ou decisões anteriores, com vistas a evitar desdobramentos ruins que possam afetá-los politicamente de modo negativo (MINTZ; SOFRIN, 2018).

of alternatives displayed before her or him in a particular situation. [...]. 3. Consequences. To each alternative is attached a set of consequences or outcomes of choice that will ensue if that particular alternative is chosen. [...] 4. Choice. Rational choice consists simply of selecting the alternative whose consequences rank highest in the decision maker's payoff function".

155 "For some purposes, governmental behavior can usefully be summarized as action chosen by a unitary, rational decision maker: centrally controlled, completely informed, and value maximizing. But a government is not an individual. It is not just the president and his entourage, nor even just the presidency and Congress. It is a vast conglomerate of loosely allied organizations, each with a substantial life of its own. Governments define alternatives and estimate consequences as their component organizations process information; governments act as these organizations enacts routines. Governmental behavior can therefore be understood [...] less as deliberate choices and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior" (ALISSON; ZELIKOW, 1999, p. 143).

156 "Caso tenha sido claramente formulada, uma política tem que ser adotada. Da mesma forma como podemos conceber todo o governo dos Estados Unidos como um único sistema decisório, com suas memórias e com seus canais internos e externos de entrada de informações, podemos conceber subsistemas menores dentro dos Estados Unidos – ou seja, importantes órgãos governamentais, como o Departamento de Estado ou o Departamento de Defesa, ou os principais partidos políticos e os grupos parlamentares no Congresso – como elementos formadores desse sistema decisório, com suas próprias memórias e canais de entrada de informações. Qualquer decisão verdadeiramente importante relativa à política externa seria, então, o resultado da interação desses vários atores internos em disputa, e qualquer política externa de longo prazo teria que ser adotada através de um processo pluralístico e competitivo semelhante" (DEUTSCH, 1982, p. 107).

157 Segundo Blanco (2017), isso pode ser observado nas Forças Armadas brasileiras no que tange a alguns de seus interesses na participação em missões de paz, como o impulso que a experiência em uma destas missões pode dar na carreira dos militares.

158 "A [...] significant dimension of decision-making process and bureaucratic-organizational model is known as standard operating procedures. It is argued that most decisions are made in a mechanical fashion. Organizations have written and unwritten rules which give clear-cut prescriptions to decision makers about how to handle the job in hand. Hence, in many situations decision makers follow these rules in dealing with foreign policy issues" (TAYFUR, 1994, p. 136).

Há ainda os **modelos de decisão baseados em grupos**.¹⁵⁹ Tais modelos consideram que os Estados Nacionais não são atores unitários (ALISSON; ZELIKOW, 1999), e que as dinâmicas dos grupos internos influenciam o processo decisório e até mesmo a definição do interesse nacional (GARRISON, 2007). Como exemplos podem ser citados o do *continuum* entre **Pensamento de Grupo** e **Polipensamento**, o dos **Dois Grupos** (MINTZ; SOFRIN, 2018), e o da **dinâmica de grupo con-div**, referência às palavras “convergência” e “divergência” (MINTZ; WAYNE, 2016).

Alguns dos momentos nos quais a relevância dos grupos nos processos decisórios fica mais evidente são os de crise (TAYFUR, 1994; ALISSON; ZELIKOW, 1999; GARRISON, 2007). As missões de paz, por exemplo, somente ocorrem por conta da existência de uma crise não administrada pelo Estado Nacional onde ela se dá. O estabelecimento de uma missão de paz é o resultado de processo analítico sobre a crise em questão, cuja conclusão indica que a maneira de a resolver dar-se-á por meio da aplicação, conforme mandatos específicos de cada missão, de braço militar da sociedade internacional (BULL, 2002). Tanto a decisão do Estado que solicita a missão, quanto aquelas realizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (aprovação da missão e estabelecimento de seu mandato) e pelos países que irão cooperar para sua concretização (seja com o envio de tropas ou de outras formas), são decisões em política externa construídas por grupos em um momento de crise. O recorte temático das crises para a análise de decisões em política externa é pertinente, pois, a rigor, crises são situações relativamente constantes nos processos concernentes à inserção internacional dos países.¹⁶⁰

O estudo das tomadas de decisão em política externa nos momentos de crise também dialoga diretamente, como visto acima, com objetos ou conceitos da **Psicologia** (MALICI, 2018a; HOUGHTON, 2018c). Muitas são as vertentes e os recortes temáticos do terreno compartilhado entre Análise de Política Externa e Psicologia, mas, ainda com as diversas clivagens observáveis no elo entre as duas áreas (MORIN; PAQUIN, 2018), há a leitura comum

159 “Group dynamics and organizational conduct represent another dimension of actor-specific analysis of foreign policy. FPA scholars have thrown the spotlight on how the functioning of small group decision making and coalitions can exercise a determining influence over policy choice [...] This was important in realigning the critique of rationality away from the singular focus on individuals to their behavior within groups and, ultimately, an assessment of the role that organizations play in foreign policy decision making process [...]” (ALDEN, 2018, p. 294).

160 “At any given point in time, foreign policy in one area or another is supposedly mired in some form of crisis” (HOUGHTON, 2018b, p. 273).

de que as dimensões psicológicas dos tomadores de decisões são muito importantes e podem afetar diretamente a política internacional (RENSHON; RENSHON, 2008). As contribuições da interseção entre Psicologia e APE são relativamente recentes, profundas, e cobrem variado leque temático e conceitual.

As principais vertentes da Psicologia no estudo da política externa são as que se dedicam à análise das emoções (MORIN; PAQUIN, 2018; MCDERMOTT, 2018), da cognição (MORIN; PAQUIN, 2018; RAPPORT, 2018), do uso de analogias e metáforas (OPPERMANN; SPENCER, 2013; FLANIK, 2018), das percepções (MORIN; PAQUIN, 2018), e das crenças (SCHAFER; SMITH, 2018), sistemas de crenças e códigos operacionais (MALICI, 2018a; MORIN; PAQUIN, 2018).

Uma das leituras sobre os sistemas de crenças aponta para a existência de **códigos operacionais** observados pelos tomadores de decisão quando em ação. O código operacional é o conjunto de concepções de estratégia política que possui um tomador de decisões; é um sistema de crenças políticas que podem ser divididas em filosóficas – são as que guiam a interpretação do ator sobre o contexto ou o problema, – e instrumentais – determinam as estratégias e táticas mais eficazes a serem escolhidas pelo tomador de decisões (MALICI, 2018a, p. 593). A análise de códigos operacionais diz respeito, ainda, à identificação das crenças específicas a cada líder ou ator decisório (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 78), e diferentes métodos foram sugeridos para a realização de estudos de política externa a partir deste modelo (MALICI, 2018a).¹⁶¹

A análise de **metáforas** enquanto abordagem de APE também apresenta grande utilidade e profusão neste campo de estudos (OPPERMANN; SPENCER, 2013; FLANIK, 2018). Pode-se, por exemplo, questionar se a expressão “missões de paz” é uma metáfora, e há entendimento acadêmico que informa que sim. A palavra “paz” pode ter a ela atribuídos distintos significados, inclusive com enviesamento político. Simioni (2011) afirma que, após análise de trinta e sete relatórios do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre missões de paz que ocorreram entre 1994 e 2009, foram identificadas sete categorias de metáforas para a palavra “paz” e oito para a expressão “paz enquanto processo”.¹⁶² A depender do significado

161 Não cabe aqui dissertar sobre os diversos métodos desse modelo, mas é factível considerar a plausibilidade da existência de um sistema de crenças e códigos operacionais das Forças Armadas brasileiras, algo que afeta sua visão sobre as missões de paz das Nações Unidas. Reitere-se que o modelo das coalizões de defesa de Sabatier & Weible (2007) considera as crenças políticas (*policy beliefs*) de cada coalizão como elementos importantes dos subsistemas políticos.

162 Paz é um objeto em construção; paz é um organismo; paz é um objeto de desejo; paz é um objeto; paz é um investimento; paz é uma entidade; paz é um recipiente; paz é um processo com diferentes estágios; o processo de paz é um objeto em construção; o processo de paz é um organismo; o processo de paz é um investimento; o processo de paz é um objeto; o processo de paz é uma entidade; o processo de paz é um recipiente; o processo

metaforicamente atribuído à ideia de paz, os resultados esperados de uma missão poderão ser compreendidos como satisfatórios ou não. Blanco (2017, p. 8), por exemplo, apresenta questionamentos sobre a noção de paz que avalia ser dominante nas atuais operações das Nações Unidas:

[...] the current international zeitgeist is pervaded by the understanding [...] that the liberalism has a pacifying effect over the political entities (Doyle 1986; 2004; Doyle and Recchia 2011). This understanding, with regards to peace and security, culminates in the notion of 'liberal peace', which became, and still is, the underpinning ideological framework of peace operations. Under this rationale, since liberalism is equated with peace and prosperity, the construction of international peace is pursued through the liberalization of the political, economic, and social spheres of post-conflict states and their populations around the globe (Paris 2004; Richmond and Franks 2007, 27-31). Precisely because peace operations are executed under this liberal ideological framework, it is important to notice two fundamental consequences of such structuring feature of the international environment. They are: (1) peace operations have a specific role in current international politics; and (2) there is a clear international division of labor in relation to the construction of international peace.

As metáforas podem ser, portanto, recursos discursivos que indicam qual o significado atribuído a determinado objeto de política externa; ou como os tomadores de decisão o enxergam e interpretam. Para além das metáforas, a atribuição de significado a determinado tópico de política externa pode ocorrer ainda em termos de **saliência** (OPPERMANN; SPENCER, 2013). Essa noção refere-se ao nível de importância que um dado assunto possui segundo os atores políticos nele interessados. Há dimensão política atrelada à saliência de temas de política externa.

É plausível afirmar, por exemplo, que os militares e os diplomatas brasileiros atribuem pertinência (saliência) ao tema das missões de paz. Contudo, estes atores não são os que dão a última palavra no que diz respeito à participação do país naquelas, e, para os principais tomadores de decisão (presidentes da República), esse tema não apresenta grande saliência porque não é visto como prioritário pelos eleitores.¹⁶³ Assim, seria pertinente a hipótese de que, na esfera da política doméstica brasileira, tal agenda é principalmente de interesse de coalizões específicas dentro do Estado (militares, em maior grau; e diplomatas). Como o tema das missões de paz não tem grande saliência no Brasil, as tomadas de decisão acerca do mesmo são pouco ou em nada constrangidas pela opinião pública interna. Isso facilita a tomada de decisão

de paz é uma reação química (SIMIONI, 2011).

¹⁶³ “From the perspective of decision makers [...] the salience of foreign policy in the domestic arena is an attention-directing device that signifies foreign policy problems which they have to attend to as a matter of priority” (OPPERMANN; SPENCER, 2013, p. 42).

do ponto de vista político. Pode ser aprovada, por exemplo, a participação do país em uma missão ainda que aquela satisfaça apenas o interesse um grupo específico e não traga benefícios coletivos internos, ou geoestratégicos, em termos de política externa.

Outras abordagens cognitivas ainda poderiam ser elencadas para se refletir sobre política externa, ou sobre a participação dos países em missões de paz. Dentre elas estão: as voltadas para a investigação sobre **como os tomadores de decisões aprendem**; a do **mapeamento cognitivo**; a da **complexidade cognitiva**; e a *Schema Theory* (MORIN; PAQUIN, 2018). Há ainda as contribuições teóricas que se voltam para o estudo sobre como as percepções dos atores políticos e tomadores de decisões são construídas. Estas análises fundamentam-se na premissa de que há uma diferença entre o mundo real e o mundo percebido pelos indivíduos, de modo que seus processos cognitivos e decisórios são maculados pelo viés de sua percepção parcial, ou errada, da realidade internacional (MORIN; PAQUIN, 2018).

Tais aspectos são bastante relevantes quando, no planejamento da política externa ou das ações de implementação, os tomadores de decisão refletem sobre qual o papel (*role*)¹⁶⁴ que querem assumir diante dos outros atores internacionais, e pelo qual querem que seu Estado seja reconhecido. As discussões sobre qual é o papel a ser assumido podem levar ao travamento do processo decisório, a depender do grau de coesão ou de discordâncias dentro do grupo responsável pela decisão (WALKER, 2018).

Não parece haver contestação acerca do papel do Brasil enquanto país que contribui com tropas para missões de paz da ONU. Os grupos e coalizões internas ao Estado brasileiro apresentam concordância¹⁶⁵ em torno do tema, ainda que já se tenha observado que o papel desempenhado pelo país não tem sido suficiente para o alcance de todos os seus objetivos estratégicos elencados oficialmente como justificativas para sua participação em missões de paz (UZIEL, 2015; BLANCO 2016; 2017; BRASIL; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018).

Todas essas perspectivas são, de alguma forma, críticas ao modelo do ator racional, ainda que algumas tenham sido tentativas de aperfeiçoá-lo após suas lacunas terem sido

164 A ideia de que os atores de política externa também podem considerar qual é o papel que lhes cabe performar no âmbito internacional dá base a teoria específica da subdisciplina de APE: *Role Theory*. Segundo Tayfur (1994, p. 136), “*an individual decision maker is expected to act in conformity with the requirements of his or her role which is assumed to be played by any occupant of that position. This view brings significant constraints on the role of individual predispositions in the formulation of policy decisions*”. Na próxima seção deste capítulo essa perspectiva será um pouco mais aprofundada, especialmente sob o olhar das relações entre agente e estrutura (BREUNING, 2018).

165 Cristian Cantir & Juliet Kaarbo (2012) apresentam proposta para a análise da discordância sobre os papéis a serem desempenhados pelo Estado na sua política externa, afirmando que há duas dimensões principais nas quais isso ocorre na seara doméstica – a vertical (entre elites e massas), e a horizontal (entre elites). No caso brasileiro atinente às missões de paz das Nações Unidas, não há fortes evidências de discordâncias acerca dessa política pública externa em nenhuma dessas dimensões.

apontadas. Alden (2018) apresenta diferentes contribuições teóricas cujos esforços se concentraram no “resgate” do racionalismo na análise de política externa após as críticas realizadas à corrente. Dentre os autores citados, destacam-se alguns. Christopher Hill (2003), a partir de artigo de Herbert Simon (1959), por exemplo, emprega conceitos como os de *satisficing*¹⁶⁶ e *bounded rationality* para se referir à ideia de que o tomador de decisão, na realidade, tem racionalidade limitada, já que está imerso em ambiente no qual há conhecimento imperfeito sobre todas as variáveis e informações que seriam necessárias para uma tomada de decisão perfeita.

O escopo das teorias e modelos de análise de política externa, entretanto, não se restringem aos processos decisórios ou às dimensões psicológicas dos indivíduos. Novos desenvolvimentos conceituais têm sido apresentados ao campo disciplinar, e as teorias de médio alcance também se colocam como ferramentas contributivas para a evolução desta subdisciplina das Relações Internacionais.

Uma definição mais abrangente do que são **teorias de médio alcance** informa que estas têm a qualidade de se limitarem à descrição ou explicação de aspectos mais específicos dos fenômenos sociais, não tendo como missão ou objetivo a apresentação de leitura completa sobre determinado objeto em todas as suas dimensões. Este escopo mais restrito permite que a pesquisa se aprofunde na investigação de elementos mais específicos dos fatos ou acontecimentos a serem verificados, sem que se tenha a pretensão de se apresentar uma tese geral sobre o que se está pesquisando. Robert Merton (1949, p. 448) foi quem introduziu essa noção nos estudos sociológicos, também influenciando a área da Análise de Política Externa. O autor estadunidense estabelece que:

Middle-range theory is principally used in sociology to guide empirical inquiry. It is intermediate to general theories of social systems which are too remote from classes of social behavior, organization, and change to account for what is observed and to those detailed orderly descriptions of that are not generalized at all. Middle-range theory involves abstractions, of course, but they are close enough to observed data to be incorporated in propositions that permit empirical testing. Middle-range theories deal with delimited aspects of social phenomena, as is indicated by their labels.

Se em Relações Internacionais é mais comum a existência de teorias (paradigmas) que são dedicadas à compreensão ampla dos processos que regem as interações entre os atores ou agentes em escala sistêmica ou estrutural, na subdisciplina de Análise de Política Externa as

166 Diz respeito ao fato de o tomador de decisão aceitar como satisfatória uma alternativa disponível, ainda que não necessariamente seja a melhor opção (HILL, 2003).

teorias de médio alcance são mais facilmente observáveis, também trazendo contribuições de grande relevo para seus estudos.¹⁶⁷

Os recortes mais acentuados dos objetivos de investigação, viabilizados por teorias de médio alcance, permitem a introdução de perguntas de partida (QUIVY, 2003) mais restritas, assim como a consideração de variáveis de estudo mais específicas, que nem sempre aparecem no “radar” de abordagens mais gerais (MERTON, 1949). Isso contribui para o surgimento de inovações conceituais na análise, mais particularizada, das políticas externas (THIES, 2018), como será visto nesta seção.

O fato, contudo, de que as teorias de médio alcance se mostram mais “operacionais”, do ponto de vista da inquirição empírica, do que abordagens de longo alcance, não implica necessariamente na dissociação entre esses dois olhares. O vínculo entre essas duas perspectivas é defendido, por exemplo, pela corrente do **Pragmatismo Americano** (ou estadunidense) quando ela defende a importância do elo entre teorias de Política Internacional e de Análise de Política Externa. Como resta explícito na citação abaixo, não é plausível que se segregue o estudo em “nível unitário ou subsistêmico” e “nível sistêmico”, pois ambas as dimensões se influenciam mutuamente.

Pragmatists believe that it is inappropriate to draw a strong distinction between theories of international politics and theories of foreign policy because such a distinction does not properly reflect the complexity of international politics. [...] In other words, foreign policy must not be reduced to a so-called sub-systemic level because (“unit level”) foreign policy practices and (“systemic”) global order stand in a co-constitutive, dialectical relation to each other (FRANKE; HELLMANN, 2018, p. 16).

Isto posto, entende-se que, ainda que enfoquem aspectos mais pormenorizados do objeto em análise, as teorias de médio alcance não se apresentam como contribuições teóricas hermeticamente isoladas dos fenômenos internacionais de projeção estrutural ou sistêmica, não dialogando com as dimensões que caracterizam o grande complexo de práticas, discursos e variáveis que caracteriza as inúmeras relações internacionais e seus quase infinitos temas. As teorias de médio alcance apenas permitem que se leve em conta, para pesquisa, categorias relevantes nem sempre consideradas nas análises construídas pelas abordagens mais abrangentes, como as de **aprendizado** (ZIV, 2018), **amizade** (BERENSKOETTER; HOEF, 2018), **erros** (MALICI, 2018b) em política externa, dentre outras – como a *Diversiónary*

167 “In the 1970s, FPA researchers abandoned the idea of formulating a general theory that could explain all foreign policies. FPA rather produces middle-range theories: they are only valid in clearly defined situations and only partially explain foreign policies. This epistemological humility, typical of FPA, is both a strength and a weakness” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 342).

Theory of War in Foreign Policy Analysis (HAGAN, 2018) ou a discussão sobre **mudança** em política externa (BLAVOUKOS; BOURANTONIS, 2018).

A mudança, ou a continuidade, da política externa terá origem doméstica, internacional, ou ambas, e parâmetros estruturais, conjunturais ou ambos. É interessante, à luz desses elementos, observar a política externa brasileira para missões de paz das Nações Unidas. Como será mostrado no próximo capítulo, tal política se mantém a mesma ao longo de décadas. Isso ocorre porque há elementos que não a impactam ou impactaram, ou ainda que contribuem para sua continuidade. O insulamento do Itamaraty (FARIA, 2012) e as coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007; PIERCE; HICKS, 2018) interessadas nas missões, como a das Forças Armadas brasileiras, são exemplos de seara doméstica e estrutural.

Tanto continuidade quanto mudança da política externa se constituem em fatores que dialogam diretamente com um elemento crucial para a implementação desta política pública: o **aprendizado**. Em diferentes partes deste capítulo, essa instância foi introduzida. Pierce & Hicks (2018) apontam que a **Teoria do Aprendizado Orientado por Política** é uma das teorias estruturantes do modelo de coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007), e Rapport (2018) afirma que a dimensão do aprendizado é uma das principais abordagens cognitivas da Análise de Política Externa. Essa diversidade se dá porque *“the question of who learns is approached differently by scholars who focus on different units of analysis: individuals (decision makers, advisers, specialists, etc.), organizations, the policy community, governments, and regions”* (ZIV, 2018, p. 679).

Formuladores, decisores e executores da política externa do Brasil, podem, por exemplo, “aprender” que um dos papéis do país no cenário internacional é o de liderança e referência no âmbito do regime internacional sobre meio ambiente (LINDGREN-ALVES, 2018) ou no de missões de paz (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a; 2012b; 2020a; 2020b). Podem ainda entender que cabe ao país o papel de membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Será um erro, entretanto, considerar que outros países têm a mesma compreensão apenas porque é dessa maneira que os agentes de política externa brasileira veem o que caberia ao Brasil.

A identidade de determinado ator apenas se perfaz, portanto, na medida em que se completa a partir do reconhecimento de si mesmo dado em função da relação que tem com outro ator. Esse raciocínio ajuda a compreender a participação do Brasil em missões de paz. O país continua participando destas não somente por conta do seus objetivos estratégicos mais

“palpáveis” ou “materiais” – como o ganho de experiência das suas tropas em situações reais, o potencial aprofundamento das relações (inclusive comerciais) com os países recebedores das missões, ou dos outros participantes (UZIEL, 2015) –, mas também pelo interesse em manter seu próprio reconhecimento como ator que contribui para a construção da paz no sistema internacional através dos mecanismos institucionais da sociedade internacional (BULL, 2002).

De outro lado, a contribuição do país em tais missões também reforça que o Brasil, em consonância com outros Estados Nacionais, possui a mesma visão sobre o que é identificado como ameaça à segurança, reforçando-se a intersubjetividade entre estes atores internacionais. A **teoria da securitização** aplicada à análise de política externa permite essa conclusão, pois enxerga ameaças como “[...] *intersubjectively constructed phenomena, while more realist-oriented outlooks on security see threats as contextually given in the anarchic system*” (SJÖSTEDT, 2018, p. 628).

As missões de paz são, por essência, mecanismos de securitização de situação conflituosa percebida como ameaça pelas Nações Unidas que, por meio do envio de tropas, busca garantir a segurança de pessoas em situação de risco. Pela teoria da securitização,¹⁶⁸ a ONU e os países colaboradores de cada missão seriam os agentes securitizadores, e o Estado demandante da missão, suas sociedades e instituições, objetos referentes (BUZAN; HANSEN, 2009; VILLA; SANTOS, 2010). Se a missão alcança os objetivos de seu mandato e a instabilidade combatida é resolvida, há um processo de dessecuritização do objeto referente.

Alterar, portanto, a política brasileira de participação em tais missões seria alterar parte de sua **própria identidade**, do papel que assume para si, e/ou da forma como quer ser reconhecido pelos outros atores internacionais. Tal alteração – mudança de seu senso de agente no mundo (MITZEN; LARSON, 2018) – poderia ter efeitos colaterais relativos à inserção do país no ambiente social internacional onde atua, abalando sua segurança ontológica. Esta é uma maneira interessante de descrever o engajamento brasileiro nas missões, mas a pergunta sobre em que medida aquele contribui para o alcance de todos os objetivos nacionais a serem conquistados através dessas participações ainda permanece.

Outra maneira de se refletir sobre esse questionamento é buscando estabelecer o nexo entre teoria e política no estudo da participação dos países em missões de paz. Carrese (2018) apresenta discussão sobre este vínculo ao debater as contribuições da chamada **Alta Teoria de**

168 Esses desenvolvimentos teóricos também ficaram conhecidos como oriundos da chamada Escola de Copenhague. Como tal abordagem se concentra na análise dos atos de fala dos atores políticos com vistas a verificar como ocorre o processo social de construção da percepção sobre o que é ameaça ou não, ela permite explicar como se estabelecem políticas externas no que diz respeito a questões de segurança (SJÖSTEDT, 2018).

Relações Internacionais (também entendida como os paradigmas do campo disciplinar – Realismo, Liberalismo, Construtivismo, dentre outros) e da noção de **Grande Estratégia Nacional** como referenciais a guiar a política externa. O autor indaga se a Alta Teoria de Relações Internacionais é suficiente para guiar a política externa no mundo real, numa nova ordem pós-Guerra Fria. Trata-se, a rigor, de um debate sobre em que medida se dá a aplicabilidade das altas teorias e das teorias de médio alcance no desenho e na execução da política externa.

Se a Alta Teoria de Relações Internacionais diz respeito aos seus paradigmas, a abordagem da Grande Estratégia reside no estamento das teorias de médio alcance. As primeiras definições conceituais sobre Grande Estratégia a situavam mais intimamente na seara das guerras e seus efeitos externos.¹⁶⁹ Entretanto, sua noção foi se tornando mais complexa na medida em que diferentes teóricos foram, cada vez mais, compreendendo que as atribuições de uma Grande Estratégia extrapolam mais substancialmente o escopo mais circunscrito da guerra ou da defesa nacional. Mearsheimer (1998) avança nesse sentido, ampliando um pouco mais tal conceito ao atrelá-lo mais diretamente à noção de segurança, ainda que mantenha ênfase substancial nos aspectos militares.

Autores como Layne (1998)¹⁷⁰ e outros assumem o mesmo caminho que Mearsheimer (1998), mas há contribuições que apresentam uma perspectiva ainda mais abrangente, reforçando o argumento de que a Grande Estratégia se estabelece a partir da conexão de múltiplas instâncias e recursos do Estado com vistas a alcançar um objetivo determinado. Alsina Júnior (2017, p. 1), por exemplo, afirma que “*the Grand Strategy of a nation is the ultimate proof of its capacity to articulate a plethora of statecraft tools*”. Liddell Hart (p. 362 *apud* MOR, 2006, p. 159) é mais profundo (e abrangente) ao cravar que “[...] *whereas strategy is only concerned with the problem of winning military victory, grand strategy must take the longer view – for its problem is the winning of the peace*”.

169 “Em seu contexto original, a expressão grande estratégia foi mais utilizada para assinalar o fato de que, durante uma guerra, a atividade bélica deve ser reforçada por uma série de políticas suplementares, como o comércio e a mobilização industrial” (AMORIM, 2016, p. 305). Já Luttwak (2001, p. 209 *apud* MOR, 2006, p. 159) assevera que: “[...] *grand strategy may be seen as a confluence of the military interactions that flow up and down level by level [technical, tactical, operational, theater], forming strategy’s ‘vertical’ dimension, with the varied external relations among states forming strategy’s ‘horizontal’ dimension*”.

170 “‘Grand strategy’ is an important-sounding term but the concept is simple: it is the process by which a state matches ends and means in the pursuit of security. In peacetime, grand strategy encompasses the following: defining the state’s security interests; identifying the threats to those interests; and allocating military, diplomatic, and economic resources to defend the state’s interests” (LAYNE, 1998, p. 1).

O modelo de análise da Teoria da Grande Estratégia se estrutura, portanto, a partir de recorte de médio alcance, posto que está voltado para a identificação dos interesses, meios e capacidades (poder) de dado Estado para o estabelecimento e execução de ações estratégicas que viabilizem o alcance de objetivos que lhe são fundamentais, seja num contexto de conflito ou de prevenção deste. Não se trata, portanto, de abordagem analítica voltada para a explicação das dinâmicas do sistema internacional ou da política internacional como um todo. É sob esse prisma que Carrese (2018) indica que a vertente da Grande Estratégia tende a ser mais assertiva como referencial a guiar a política externa em sua prática no mundo atual.

Neste sentido, é possível identificar como se situa a política externa para missões de paz na Grande Estratégia de determinado país. Isso, todavia, pode não ser uma tarefa tão simples, já que nem sempre o Estado apresentará de modo direto e claro qual é a sua Grande Estratégia. No caso brasileiro, por exemplo, é curioso observar que na versão de 2012 de seu Livro Branco da Defesa Nacional, assumia-se que o país possuía uma Grande Estratégia (ainda que não se estabelecesse explicitamente em que ela consistiria);¹⁷¹ mas, alguns anos depois, na edição de 2020 (BRASIL; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020), essa noção não se faz mais presente.¹⁷² É interessante, ainda, notar que essa mudança pode ter ocorrido de modo gradual em função das mudanças dos governos no poder entre 2012 e 2020. Essa é uma hipótese plausível, pois, entre essas duas edições do Livro Branco da Defesa Nacional, a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República Federativa do Brasil publicou um relatório de conjuntura, intitulado “Brasil: um país em busca de uma grande estratégia”, no qual se afirmava que:

Todo país que se proponha assumir um papel global ou exercer liderança em sua região precisa de um projeto estratégico de Estado, focado no longo prazo, mas que também seja capaz de dar coerência e coesão aos projetos atuais. O Brasil, até aqui, carece de um projeto integrado nesse sentido, em particular em política exterior. É fundamental, em essência, construir uma “Marca Brasil” também nesse domínio, porque sem ela permaneceremos indefinidamente sem um norte estratégico” (KALOUT; DEGAUT, 2017, p. 29).

A falta de norte, dado por uma Grande Estratégia, não apenas dificulta a realização de uma análise da política externa brasileira para missões de paz, mas também apresenta séria

171 Na seção dedicada à apresentação sobre a natureza e o âmbito da Estratégia Nacional de Defesa desta edição do Livro, lê-se o seguinte: “1. A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua 'grande estratégia' e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa 'grande estratégia' na orientação e nas práticas operacionais das três Forças” (BRASIL; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 300).

172 Também não está presente na Política de Defesa Nacional ou na Estratégia de Defesa Nacional (BRASIL; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018) em suas versões atuais.

lacuna para esta política pública como um todo, contribuindo inclusive para o comprometimento de sua avaliação.¹⁷³ Mais uma vez resta evidente a importância da consideração dos atores políticos internos na realização da análise e da avaliação desse objeto. Reforça-se a importância da dicotomia proposta por Putnam, Evans & Jacobson (1993) ao se referirem ao chamado “**jogo de dois níveis**”, em alusão às esferas doméstica e internacional, para o estudo da política externa.

A rigor, como se viu até este ponto da presente tese, os modelos de análise de política externa se dão conformados pela díade das escalas interna e exterior. Mesmo com a considerável diversidade de tais abordagens, é possível apresentar síntese das principais questões postas para debate ao se ressaltar essa perspectiva do “jogo de dois níveis”, levando-se em conta as principais categorias para parametrização do exame de uma dada política externa a ser feito – instituições políticas domésticas, atores relevantes, interesses e preferências, dentre outras.

Level of analysis: Which level is most adequate to explain foreign policy? Domestic political institutions: Which domestic institutions affect the formulation of foreign policy and bargaining strategies at the international level? Interaction between domestic and international level: How does the interaction between the different levels work in practice? Relevant actors: Who are the relevant actors in foreign policy? Interests and preferences: Where do actors' interests come from and which preferences prevail during negotiations? Integrating theories of domestic and international politics: How can insights from comparative politics be brought into international relations? (CONCEIÇÃO-HELDT; MELLO, 2018, p. 773).

O modelo das coalizões de defesa (ACF) viabiliza a realização da análise da política externa brasileira no que se refere à participação do país em missões de paz conforme essas premissas e sem as lacunas observadas em outras abordagens. Restam ainda, por outro lado, inúmeros outros *approaches* para a subdisciplina de APE que poderão, em alguma medida, contribuir de modo suplementar para a investigação apresentada no presente estudo. Além das teorias de médio alcance, diversos outros recortes estão postos no “mapa temático” dos modelos de Análise de Política Externa.

173 “Nesta altura, ainda não é possível identificar com precisão qual a visão de longo prazo do governo em relação a sua política exterior, o que não apenas prejudica a imagem externa do país, mas carrega também o risco de afastar agentes econômicos, alimentar a insegurança jurídica, tensionar o relacionamento político com potenciais parceiros, causar retração em fluxos comerciais e diminuir o espaço para a ação diplomática. Em um ambiente de limitada transparência e clareza conceitual, acabam proliferando medidas tópicas, dispersas e descoordenadas, incapazes de configurar uma estratégia coerente” (KALOUT; DEGAUT, 2017, p. 11).

O campo da Análise de Política Externa é bastante eclético, ainda que seja relativamente novo. Esse ecletismo é, por um lado, bastante positivo, pois permite maior cobertura sobre os temas e problemas da política externa. Por outro, pode implicar em limitações, como a referente às possibilidades de conectar as diferentes abordagens ou fazê-las comunicarem-se entre si.

A verdade é que há muito mais correntes de pesquisa em política externa do que o exposto neste capítulo. Muito dificilmente seria possível apresentá-las todas nesta pesquisa. Ainda assim, buscou-se citar algumas das mais conhecidas (THIES, 2018) com vistas a ampliar a “superfície de contato” entre elas e a Análise de Políticas Públicas. Esses levantamento e apresentação dão, ainda que com suas limitações, visão mais geral e panorâmica das variadas vertentes que caracterizam essa área. Constatar tal pluralidade auxilia no dimensionamento dos vínculos entre esse campo do conhecimento e o da Análise de Políticas Públicas. A próxima seção, última deste capítulo, está dedicada a essa tarefa, e se justifica na medida em que visa demonstrar a viabilidade metodológica de se utilizar, numa mesma pesquisa, modelos de APP e de APE. Como resta evidenciado no quarto capítulo desta tese, a aplicação do ACF pôde se dar de maneira mais precisa e completa após adequado uso de modelos de APE para a descrição dos ambientes (domésticos e internacionais) nos quais a política pública sob análise se perfez.

2.3 POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA – CONECTANDO MODELOS DE ANÁLISE

A relação existente entre as áreas de Análise de Política Externa e Análise de Políticas Públicas (APP) é mais densa do que parece. Lima (2013) aponta que avanços epistemológicos no campo das Relações Internacionais que permitiram a diferenciação dos níveis de análise da disciplina viabilizaram a incorporação da política externa enquanto subdisciplina das Relações Internacionais, que passaram a considerar as dimensões domésticas como fundamentais para seu o estudo. A rigor, muitas propostas teóricas de APE centralizam a análise nos agentes domésticos, o que já estabelece vínculo direto entre esse campo e o de APP. Mesmo desde o início da subdisciplina voltada ao estudo da dimensão externa da política, ainda na década de 1950, já era possível observar tal conexão.¹⁷⁴ Tem-se aí o elo originário entre Política Externa e Política Pública.¹⁷⁵

174 “Although designed to separate international politics analysis from decision making, the Snyder (Snyder et al., 1954) scheme’s perspective placed national authorities at the center of pressures from constituents at home and pressures emanating from other states abroad. Thus, it implicitly grappled with the nexus of domestic and foreign policymaking” (LENTNER, 2006, p. 174).

175 “A diferenciação entre unidades nacionais inseridas no sistema internacional abriu caminho para o estudo comparado da política externa, bem como para a aplicação da abordagem de processo decisório, que surgia com força naquele momento. Nos dois casos, a abordagem micro das Relações Internacionais se aproximava da Ciência Política, em particular do campo de análise das políticas públicas. Afinal, a política externa não era

Ingram & Fiederlein (1988) elencam trabalhos seminais que, desde a década de 1960, já buscavam estabelecer ligações entre as duas subdisciplinas. Theodore Lowi, com as publicações “*American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*” (1964), “*Making Democracy Safe for the World*” (1967) e “*Four Systems of Policy, Politics, and Choice*” (1972) é exemplo desse esforço acadêmico. A ele somam-se William Zimmerman, com “*Issue Area and Foreign-Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory*” (1973), Randall Ripley, com “*Policy Analysis in Political Science*” (1985) e Kenneth J. Meier, com “*Politics and the Bureaucracy*” (1987).

A conhecida obra de Alisson & Zelikow (1999) demonstra,¹⁷⁶ desde sua primeira edição, na década de 1960, como a área de análise de política externa é transdisciplinar,¹⁷⁷ articulando Política Pública, Sociologia e Relações Internacionais (CHARILLON, 2018). De fato, é evidente que aspectos ou dimensões da política interna e pública, como a burocracia estatal, os procedimentos organizacionais padronizados do ente público, e as pressões domésticas (vindas de partidos políticos ou de outros grupos) influenciam diretamente na identificação dos problemas ou temas de política externa, sua inclusão ou não na agenda, o planejamento das soluções e sua implementação.

Por outro lado, elementos oriundos do ambiente externo – muitas vezes não controlados pelo Estado –, como conflitos entre países, atos terroristas, pandemias, crises, migrações ou mudanças em políticas econômicas, podem afetar de modo bastante contundente as políticas públicas dentro do país. Robert Keohane & Joseph Nye (2012), ao tratarem dos conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade, fazem referência a tais fenômenos, intensificados num mundo de maior nível de globalismo, integração, múltiplos canais de relacionamento e de numerosas

outra coisa que a face externa do ‘Estado em ação’. A partir de então se estabeleceu a distinção analítica entre política internacional, voltada para explicar os resultados das interações entre Estados, e política externa, que focaliza o comportamento dos Estados e busca explicar seus objetivos e os modos de implementá-los no plano externo” (LIMA, 2013, p. 130).

176 “Some public policy concepts have found their way into the study of foreign policy. The contribution of Graham Allison’s (1969) study of the Cuban missile crisis has been immense. Allison’s models of decision-making were to some extent a brilliant creative synthesis drawing in part on the works of such important ‘public policy’ scholars as Charles Lindblom (1959) and Aaron Wildavsky (1964). The bureaucratic politics model offered by Allison has come to challenge the unified actor model of foreign policy making, and has provided an attractive interpretative framework for many case studies of foreign policy making” (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 728).

177 “A *transdisciplinaridade*, como o prefixo ‘trans’ o indica, diz respeito ao que está ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de toda disciplina. Sua finalidade é a compreensão do mundo atual, e um dos imperativos para isso é a unidade do conhecimento” (SÍNTESE DO CONGRESSO DE LOCARNO *apud* SOMMERMAN, 2006, p. 43).

e complexas agendas e interdependências.¹⁷⁸ Num tal ambiente, “[...] *international relations are made of national foreign policies that themselves stem from state and public policy decision making processes*” (CHARILLON, 2018, p. 487).

A rigor, existem muitas outras possibilidades de vinculação da subdisciplina de Análise de Política Externa a modelos de Análise de Políticas Públicas. Uma delas é a do **modelo do veto player**, comum nas pesquisas de APP. Segundo Oppermann & Brummer (2018), *veto player* é um ator ou grupo político cuja concordância é necessária e indispensável para que se faça uma mudança de *status quo*, uma mudança política ou da/na política (pública ou externa). Aplicar essa abordagem em política externa requer os mesmos passos básicos adotados para uma análise de política interna: identificar quem são os atores com poder de veto e quais os temas ou tópicos a serem por eles inviabilizados; determinar quais são as preferências, em termos de política externa, de tais atores; e inferir quais as habilidades e incentivos que podem fazer com que vetos sejam interpostos às políticas a serem sugeridas (OPPERMANN; BRUMMER, 2018, p. 814). Pode-se considerar, por exemplo, que o setor agrícola exportador, ou industrial, de determinado país possua capacidade política suficiente para impedir acordos comerciais internacionais que não lhes sejam vantajosos, ou que legisladores do Congresso Nacional não sancionem determinado tratado, ou aprovem orçamento para dada ação internacional – como é o caso, no Brasil, do envio de tropas para missões de paz da ONU.

Outros exemplos podem ser apresentados, mas se faz mais interessante citá-los de modo um tanto mais estruturado, dada a grande diversidade de modelos analíticos das duas áreas e as inúmeras possibilidades de convergência. Assim, para viabilizar fundamentação mais sistemática deste argumento, usa-se aqui, como referência basilar, o mapeamento dos modelos de análise de Políticas Públicas desenvolvido por Thomas R. Dye (2009). Para cada modelo apresentado, identifica-se pelo menos uma abordagem teórica ou conceitual de APE que permite expor esta área do conhecimento como estruturada a partir dos mesmos pressupostos ou elementos estabelecidos nos referenciais analíticos de Políticas Públicas – afinal de contas, “[...] *foreign policy analysis is pulled in two directions, tugged by general policy analysis concerns on the one hand and international politics concerns on the other*” (LENTNER, 2006, p. 172).

178 Ingram & Fiederlein (1988, p. 725) entendem que as contribuições de Keohane & Nye (2012) para promoção de maior convergência entre os estudos de Política Externa e os de Política Pública foram fundamentais, ainda que não suficientes para fazer com que tal conexão se estabelecesse de modo mais pujante: “*The ideas and frameworks used by scholars of public policy and foreign policy have remained separate even though complex interdependence has come to characterize world politics, and the line between domestic and international affairs has blurred*”.

Para melhor exposição das ideias, foram elencados os nove modelos de análise destacados por Dye (2009) em sua potencial aplicação no (ou vinculação ao) campo da Política Externa: institucional; de processo; de grupo; de elite; racional; incremental; da teoria de jogos; da opção pública; e sistêmico. Esta sequência de modelos fora respeitada para apresentação dos argumentos, conforme pode ser observado a seguir.

Segundo Dye (2009), uma política não se transmuta em política pública sem antes passar por um processo marcado pelas **instituições**. São as instituições que vão adotar a política, implementá-la, fazê-la ser cumprida, atribuindo à mesma legitimidade, universalidade e a possibilidade de coerção caso seja desrespeitada. Esta abordagem muitas vezes tende a privilegiar foco analítico na descrição das instituições – organização, estrutura, processos –, e não no conteúdo da política. Entretanto, esta última dimensão não deve ser negligenciada, especialmente porque “[...] instituições governamentais são de fato padrões estruturados de comportamento de indivíduos e de grupos” (DYE, 2009, p. 102-103). No estudo da política externa, correntes como a do **Liberalismo** reconhecem o peso e a importância das instituições – domésticas e internacionais – para a estruturação e consecução daquela. Segundo Moravcsik (1997, p. 518),

In the liberal conception of domestic politics, the state is not an actor but a representative institution constantly subject to capture and recapture, construction and reconstruction by coalitions of social actors. Representative institutions and practices constitute the critical ‘transmission belt’ by which the preferences and social power of individuals and groups are translated into state policy.

Portanto, a formação da agenda da política externa está submetida à primazia dos atores sociais em um contexto institucionalizado. Tanto a capacidade de organização dos atores, quanto o acesso que terão às estruturas das instituições governamentais reflete uma dinâmica política doméstica com assimetrias e distintos interesses. Ingram & Fiederlein (1988), por exemplo, ao ressaltarem a relevância dos atores domésticos e seu vínculo com a política externa, o apresentam no Quadro 5, a seguir, que ilustra como o envolvimento de cada um daqueles normalmente se dá por estágio do ciclo da política pública no que tange a temas da política externa com repercussões internas.

Quadro 5 – Atores envolvidos nos estágios do processo da política para assuntos de política externa com impactos domésticos diferenciados

Como custos e benefícios políticos são diferenciados	Estabelecimento da agenda	Formulação	Legitimação	Implementação
--	---------------------------	------------	-------------	---------------

Interesse específico de área ou local geográfico	Governos Estatais; governos locais	Estados; Legisladores congressionais	Executivo; Congresso	Governos Estatais; governos locais
Setores econômicos; grupos de interesse	Grupos econômicos ou outros grupos de interesse	Agências federais; Legisladores congressionais	Executivo; Congresso	Governos Estatais; governos locais; agências federais
Grupos étnicos; classes sociais; grupos ideológicos	Classes ou grupos étnicos; grupos ideológicos; Executivo; Partidos políticos; Congresso	Agências federais; comissões presidenciais; Gabinete executivo do Presidente	Executivo; Congresso	Agências federais

Fonte: Ingram e Fiederlein (1988, p. 733).

Algumas dessas mesmas assertivas do Liberalismo podem ser percebidas no campo teórico da APE enquanto vinculadas ao modelo de análise da **Teoria dos Grupos** (DYE, 2009). A **abordagem liberal (e neoliberal) das Relações Internacionais** considera a preponderância tanto de indivíduos quanto de grupos organizados na formação da agenda de política externa – inclusive levando em conta o poder para exercer pressões, ancorado em seu “[...] tamanho, riqueza, poder organizacional, liderança, acesso aos formuladores de decisão e coesão interna” (DYE, 2009, p. 108).

A importância de grupos, ou facções, domésticos no que concerne à política externa pode alcançar proporções até maiores do que aquelas limitadas à definição de uma estratégia internacional sobre algum tópico da agenda política. Um fenômeno de interesse científico da APE é o relativo à busca, por grupos nacionais, por mudanças mais estruturais na política externa de seu país em relação a outro (ou a outros atores internacionais ou transnacionais), ou até mesmo por separatismo ou independência em relação ao Estado Nacional. Em um quadro como esses, é de fato frequente que grupos nacionais se articulem transnacionalmente à procura de apoio de atores externos à sua causa, algo que atrela de modo direto a agenda doméstica ao sistema internacional e às suas dinâmicas. Pratto, Sidanius, Zeineddine, Kteily & Levin (2014, p. 128) são categóricos sobre os múltiplos fatores que podem se fazer presentes em tais cenários:

[...] many contemporary political dynamics can have multiple simultaneous sources of influence at work: (i) “domestic” contests between more and less powerful groups or elites and non-elites within nations or regions, (ii) “liberation” contests in which client states and nonstate factions struggle for self-determination with superpowers and former colonizers, (iii) support of domestic factions from external entities such as other political organizations, other governments, or corporations, and (iv) contests between external hegemonic powers. As such, a number of counter-dominance movements can be viewed simultaneously as (i) indigenous struggles for self-determination and economic betterment of non-elites, (ii) significantly inspired by and supported by “foreign” factions, and (iii) responses to or involvement by proxy in the larger geopolitical hegemony in which developed nations have dominated and fought over “Third World” nations.

Já no **modelo de análise processual** (política como atividade política), Dye (2009) destaca a ênfase dada pela abordagem aos processos político-administrativos que são executados para a constituição da política – identificação do problema, montagem da agenda, formulação de propostas, legitimação, implementação e avaliação da política. Normalmente se dá mais ênfase ao processo – de tomada de decisão, por exemplo – do que ao conteúdo da política. Diversas abordagens no campo da Análise de Política Externa, como visto anteriormente, trabalham com a perspectiva da tomada de decisão,¹⁷⁹ inclusive com destaque para a importância da opinião pública em seu processo (ANGELL, 2002; MORGENTHAU, 2003; MINTROM; LUETJENS, 2018).

Entretanto, há alguma resistência à consideração desse modelo processual na construção de análises de política externa porque parte dos analistas entende que há uma excepcionalidade da natureza dessa política que, ainda que pública, não deve ser tratada como qualquer outra.¹⁸⁰ Distintos autores discordam dessa opinião, e argumentam que as pesquisas em política externa deveriam se articular mais com os construtos teóricos de Análise de Políticas Públicas, e vice-versa. Lentner (2006, p. 176) afirma que essa separação entre as duas subdisciplinas é das mais gritantes, e que existem inúmeras formas através das quais ambas podem se beneficiar mutuamente. Ingram & Fiederlein (1988, p. 726) apontam que não é clara a razão pela qual teóricos da Política ignoram tanto a Análise de Política Externa, especialmente porque tantos temas que são normalmente considerados “internacionais” – como tarifas, comércio, defesa etc. – têm impactos diretos nos objetivos domésticos e envolvem interesses e decisões internas.

Pode-se, ainda, afiançar que é frágil o argumento da excepcionalidade da política externa quando sua análise é pensada a partir do modelo processual, porquanto há abordagens

179 Charillon (2018) sugere que é a perspectiva dos estudos sobre tomada de decisão em política externa que se estabelece como eixo de ligação entre essa área e a de APP.

180 “Do ponto de vista da prática política, esse ecletismo teórico e metodológico também é responsável por trazer para o debate público a crença, longamente difundida por seus praticantes, de sua especificidade no contexto das demais políticas. Essa crença legitimou entre seus praticantes a necessidade, para o sucesso da política externa, da autonomia com relação às respectivas sociedades nacionais para a coerência e estabilidade da mesma no longo prazo. Tanto a autonomia dos decisores como a estabilidade e a coerência da política externa só poderiam ser garantidas, de acordo com o argumento tecnocrático, pela coordenação estatal em estruturas burocráticas verticalizadas e concentradas. São essas necessidades, fruto da excepcionalidade da política externa, que a tornariam imune ao controle democrático. A solução estaria no seu insulamento com relação à dinâmica política, arena dos conflitos e das facções, e em sua localização no núcleo de poder do Estado, onde prevaleceria uma visão holística do interesse nacional e o julgamento prudencial do bem comum. Ao se enquadrar a política externa como política pública, eliminam-se a crença de sua especificidade e também a legitimidade de sua excepcionalidade diante das demais políticas governamentais. A política externa passa a ser uma entre outras políticas governamentais sujeitas aos mesmos procedimentos de controle e regulação próprios de contextos democráticos” (LIMA, 2013, p. 144).

de APE que se fundamentam nas teorias organizacionais e da burocracia (evidenciadas em seções anteriores), considerando seus processos internos e de que forma estes geram efeitos sobre a política externa. Além disso, o modelo dos *standard operating procedures* reforça esse raciocínio. Neste mesmo sentido, considerando a política externa, Charillon (2018, p. 487-488) assevera:

Political and administrative authorities act through public decisions and actions, following several steps [...]: 1. A specific issue is turned into a collective challenge, where various interests of preferences compete. 2. 'Labeling' the issue, making it a legitimate public issue and a priority, is an important step in considering a given issue as a priority. 3. Determining and allocating the budgetary or human resources will define the leeway when it comes to implementing what has been decided. 4. The implementation of the decision then also depends on the competence of the actors, from decision makers to executive agents. 5. An evaluation of the public policy is made after its implementation.

Postura restritiva também é observada no modelo de análise da **Teoria da Elite** (DYE, 2009). Como os atores sociais não possuem as informações necessárias para refletir em alto nível sobre uma política tão peculiar, dinâmica e sensível, caberia à elite governante determinar seu direcionamento – objetivos e execução. À burocracia pública (chancelarias, por exemplo) caberia executar a política – apesar de, muitas vezes, ser esta mesma burocracia parte da elite governante.¹⁸¹ Em grande medida, essa é uma dimensão da política pública estudada nesta tese, pois aquela é planejada e executada pelo Ministério das Relações Exteriores, pelas Forças Armadas e pelo Ministério da Defesa.

Uma abordagem que se conecta com essas premissas da Teoria da Elite, tanto em APP, quanto em APE, é a dos *policy entrepreneurs*. Kingdom (2006b) foi quem introduziu o conceito de “empreendedores da política pública” na literatura da área (MINTROM; LUETJENS, 2018), legando ao campo da política externa um conceito que se tornou bastante aplicado por diferentes correntes – dentre elas a *Advocacy Coalition Framework*. Uma vez que “[...] *the most important activities of policy entrepreneurs include identifying problems, networking in policy circles, shaping the terms of policy debates, and building coalitions to support policy change*” (MINTROM; LUETJENS, 2018, p. 395), reitera-se a noção de que são poucos os atores sociais com as informações e o conhecimento necessários para refletir – e

¹⁸¹ Interessante destacar o caso brasileiro para ilustrar essa análise. Segundo Milani (2015, p. 57-58), “O debate mais recente sobre os efeitos da democratização das relações Estado-sociedade no campo da PEB [Política Externa Brasileira] tem sido marcado pela polarização. De um lado, há os que consideram o Ministério das Relações Exteriores elitista, aristocrático, formalista, parnasiano desvinculado dos processos de democratização ou ainda excessivamente silencioso diante dos grandes eventos geopolíticos internacionais. De outro, situam-se aqueles que buscam defender a primazia do Itamaraty na definição das agendas externas, com base na experiência diplomática, no conhecimento dos procedimentos das negociações internacionais e na aludida necessidade de proteger as relações exteriores do país de tendências etiquetadas de ‘politização’, ‘partidarização’ ou ‘ideologização’ da PEB”.

propor – em alto nível sobre política externa. Os “empreendedores” fariam parte, tanto na política pública (em sentido mais amplo), quanto na política externa, de uma elite planejadora e decisória.

A ideia central da Teoria da Elite assenta-se no juízo de que o grupo que possui mais informações ou acessos é aquele que tem a condição de optar pela melhor decisão. Há, implícita nessa ideia, a pressuposição de que atores dotados de maior conhecimento podem agir de modo mais eficiente, racional, escolhendo a melhor solução. Tal pressuposição fundamenta o **modelo racionalista**. Esta perspectiva goza de grande preferência nas abordagens de APE, como visto na seção 2.2.2.2 desta tese. Nas Relações Internacionais, as teorias do prisma realista e liberal, dominantes no campo disciplinar, se fundamentam – ainda que com abordagens diferenciadas – na premissa da racionalidade dos atores sociais, e definem a política externa enquanto mecanismo desenhado para a maximização dos benefícios e minimização dos custos. Há, entretanto, críticas consistentes a essa perspectiva – como a construtivista, por exemplo –, especialmente porque os atores tomadores de decisão dificilmente conseguirão determinar qual a alternativa política mais racional (ou útil), já que quase sempre não dispõem de todas as informações necessárias para qualificar de modo definitivo a escolha a ser feita.

Do ponto de vista da Análise de Política Externa, além das críticas apresentadas por outras teorias do campo disciplinar – incluídas em partes anteriores deste capítulo –, o seu nexo com a Análise de Políticas Públicas amplifica o exame apreciativo do modelo racional, já que amplia o acervo de conceitos, teorias, premissas ou outras ferramentas úteis para seu estudo. Em observação específica sobre esse vínculo entre as duas subdisciplinas, Charillon (2018, p. 484) atesta ainda que tal elo pode contribuir para libertar a APE de limitações herdadas não somente do racionalismo. Segundo o autor, “[...] *analyzing foreign policy as public policy is a remedy to the cold rationality of the realist approach and to the abstract and theoretical considerations generated by critical and constructivist studies*”. A partir de críticas como essas, outras correntes de APE buscaram desenvolver modelos não fundamentados nessa premissa da racionalidade conforme descrita acima. A segunda geração de abordagens, conforme explicitado por Figueira (2009), enquadra-se particularmente nessa perspectiva mais ampliada.

Outro modelo de análise de políticas públicas apresentado por Dye (2009) e que pode ser adaptado para o estudo de política externa é o do **incrementalismo**. De fato, em grande extensão, muitos dos temas que compõem a agenda de política externa dos Estados permanecem com poucas – ou incrementais – modificações na pauta política, ainda que

ocorram mudanças de governo. Isso se explica tanto pela especificidade dos temas – que inúmeras vezes se cristalizam como compromissos do Estado assumidos internacionalmente – quanto pelos custos de mudar a política já estabelecida.

No que tange à cristalização dos compromissos, a abordagem da *Path Dependency*¹⁸² se constitui em modelo pertinente tanto para a APP, quanto para a APE. Também utilizada para explicar mudanças institucionais (LEITHNER; LIBBY, 2018, p. 357), essa perspectiva analítica apresenta lógica incrementalista. Por exemplo, no caso da participação brasileira em missões de paz, essa política sempre foi apresentada e justificada pelo país como reflexo de seu papel enquanto nação que contribui para a construção e manutenção da paz no sistema e na sociedade internacionais. Mudar ou cancelar essa política poderia ser entendido, portanto, como uma ação que nega, tanto esse papel, quanto esse princípio (ou valor) presente no discurso político nacional e no externo. Neste sentido, há uma dependência do caminho assumido no passado pelo Brasil no que se refere a essa política, e a opção menos danosa à sua imagem é a do incrementalismo. Como será visto no próximo capítulo, contudo, esse viés incrementalista se submete a dinâmicas políticas centrais para as coalizões de defesa (especialmente a militar) interessadas nessa agenda.

A teoria apresentada por Cervo (2008), por exemplo, reforça essa perspectiva. Ao apresentar seu modelo de análise para tratar da política externa brasileira em perspectiva histórica, o autor desenvolveu o conceito de “**componentes do acumulado histórico da diplomacia brasileira**”, que se refere justamente à continuidade de posturas, princípios, valores e políticas na política externa nacional, ainda que sob condições de ruptura ou transições de regime político, governo, partido e ideologia no poder¹⁸³. Trata-se de construto teórico-conceitual de matriz incremental, e pode ser aplicado na análise de políticas externas de outros países. Numa análise mais crítica, todavia, é possível aprofundar a leitura apresentada por Cervo (2008) ao se considerar a política externa como política pública.

182 “‘Path dependency’ is a theoretical framework that resorts on the assumption that choices made in the past influence the menu of options available in the present and future: once a policy has been adopted and – formally or informally – institutionalized, it becomes very difficult to change or reform” (LEITHNER; LIBBY, 2018, p. 357).

183 “A política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes à sua conduta. Esses padrões de conduta não surgem tempestivamente como subprodutos da História, porém, um após outro, adquirem caráter duradouro e, por vezes, permanente. Não se estendem sobre todo o passado, visto que seu aparecimento e eventual abandono vêm escalonado no tempo. Eles exercem duas funções: em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa, tanto para observadores brasileiros quanto para estrangeiros, e, em segundo, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político. Resistem ao tempo, portanto, e exibem traços de continuidade inerentes à política exterior, tanto mentais quanto práticos. Contribuem para fazer da política exterior política de Estado ao imprimir-lhe a lógica da racionalidade e ao dar prevalência à continuidade sobre a mudança, à causalidade sobre a ruptura” (CERVO, 2008, p. 26-27).

Ainda que o incrementalismo seja um conceito de grande valia para o estudo da política externa, as contribuições de Lindblom para esta subdisciplina não se limitam àquele. Segundo Lentner (2006), as suas visões sobre eficácia e capacidade de resposta dos Estados democráticos, em face ao papel que o mercado neles situados possuem, no que tange às políticas públicas, são contribuições também aplicáveis na análise de política externa. Além disso, a leitura que Lindblom faz sobre como determinados temas ou problemas são excluídos da agenda da política pública também é bastante pertinente:

Foreign policy analysts would also do well to attend to Lindblom's concern with excluding issues from the agenda. While Lindblom stresses that both business and political leaders often fend off issues from the public policy agenda by invoking values, we can see in the current situation in the United States how the policy of a "war on terrorism" has been exploited to shape the policy debate and to keep some issues out of policy debates. Lindblom distinguishes between segmented and common issues and writes that the latter are rising. This certainly calls for an exchange between public policy and foreign policy, for the increase of external pressures tends to make common issues rise, while the easing of those pressures allows segmentation to increase. While Lindblom stresses the imperfections of democracy and the obstacles to popular control, his analysis would certainly be enriched by incorporating certain considerations from foreign policy analysis (LENTNER, 2006, p. 178-179).

Kingdon (2006b), mais uma vez, vem à mente quando se estabelece vínculo entre Análise de Políticas Públicas e Análise de Política Externa a partir de autores de proeminência. Mais um modelo aplicado nessas duas áreas do saber merece ser destacado. Desenvolvido por Kingdon (2006b), a partir do *garbage can model*, de Cohen, March & Olsen (1972), para análise dos processos atinentes à construção das agendas, o modelo dos múltiplos fluxos (*Multiple Streams Approach*, ou MSA) é usado também na Análise de Política Externa (ZAHARIADIS, 2018).

Essa abordagem considera que, assim como as organizações, os Estados operam em um sistema que demanda capacidade de flexibilização de políticas e ações e, ao mesmo tempo, será mais fácil de administrar se for mais estável (ZAHARIADIS, 2018). Os atores em política externa, portanto, enfrentam o paradoxo de, por um lado, agirem com vistas a manter a estabilidade do ambiente no qual estão inseridos (e sobre o qual têm pouco controle), e adaptabilidade por outro. Desta forma, o modelo MSA assume que tais atores são centrais para a análise, e que devem ser observados ao nível sistêmico ou governamental (considerando-se os constrangimentos estruturais dele advindos), e em relação à série de influências ou estratégias – de indivíduos ou grupos – que se projetam sobre eles (ZAHARIADIS, 2018).

Para Lentner (2006, p. 178), os analistas de política externa deveriam aproveitar as contribuições dadas por Kingdom (2006a; 2006b) através de dois conceitos para ele muito pertinentes: participantes e processos, e como ambos podem ser “ímpeto” e “limitação” para a política pública. Esses são construtos importantes para o modelo dos múltiplos fluxos, que entende a escolha ou decisão em política externa como formada por cinco elementos – três fluxos (problemas, políticas, e a política – relações de poder), a agência (empreendedores da política) e a janela de oportunidades¹⁸⁴ (ZAHARIADIS, 2018, p. 213). Percebe-se que esse modelo articula conceitos de outras abordagens de análise em política pública, reforçando-se ainda mais as possibilidades de complementariedade entre este campo e o da APE.

Dos outros modelos apresentados por Dye (2009), o da Teoria dos Jogos é muito aplicado no estudo de políticas externas (WALKER, 2018). Essa abordagem busca estudar como os atores (jogadores) tomam decisões racionais em um contexto no qual as decisões de outros jogadores podem influenciar os resultados da política escolhida (DYE, 2009), e contribui para a análise das estratégias adotadas pelos atores no âmbito da definição das políticas públicas (inclusive a política externa), em cenários de cooperação e/ou conflito. No prisma da abordagem existem diferentes jogos, que se apresentam como modelos distintos a serem aplicados para análise de arranjos relacionais sociais diversos¹⁸⁵.

De maneira ampla, a **Teoria dos Jogos** aplicada à APE contribui para a consideração dos seguintes aspectos na supracitada área de conhecimento: as consequências de diversas estratégias possíveis; as possíveis alianças entre os jogadores; o grau de compromisso dos contratos entre eles; o grau de repetição de cada jogo, o que permite aos jogadores mais informações sobre as estratégias possíveis; [a compreensão de que] os jogadores buscam maximizar seus próprios interesses, e assumem que seus adversários pensam e agem da mesma forma (SARFATI, 2005, p. 192).

Muitos estudos na área de política externa já foram estruturados a partir da aplicação da Teoria dos Jogos,¹⁸⁶ mas as análises normalmente se limitam à aplicação da política externa, e

184 Ainda que todos esses conceitos já tenham sido definidos ao longo deste capítulo primeiro, as definições apresentadas por Zahariadis (2018, p. 213-214) são interessantes: “[...] *Problems are issues that policy makers find important to attend. [...] Policies are solutions or ideas debated among foreign elites competing to win acceptance in policy networks. [...] The politics stream consists of three elements: the national mood, pressure-group campaigns, and administrative or legislative turnover. [...] Policy windows are opportunities for action. They open either in the problem or politics stream and provide the context within which foreign policy is made. [...] Policy entrepreneurs are individuals or corporate actors who attempt to couple the three streams. They are not mere advocates of solutions; they are power brokers, coalition enablers, and manipulators of problematic preferences and unclear technology*”.

185 Jogos como o Dilema do Prisioneiro, *Chicken Game*, *Stag Hunt*, *Assurance* e *Deadlock* (SARFATI, 2005; DYE, 2009) são exemplos.

186 Para uma interessante revisão de literatura, vide Correa (2001).

não à sua construção, e compreendem a política como *politics*, e não como *policy*. O desafio, contudo, é grande, pois observar a política externa enquanto política pública implica em considerar atores de diferentes níveis (doméstico, internacional ou transnacional) e com diferentes agendas, interesses e estratégias.¹⁸⁷

A complexidade da interseção entre APP e APE também pode ser encarada pela **teoria da opção pública** (*public choice*), apresentada por Dye (2009) em seu já aludido mapeamento. Esta perspectiva parte da premissa de que os atores políticos são levados a buscar a satisfação individual de seus interesses, mas que – ainda que por motivações egoísticas – podem se engajar na tomada de decisões coletivas em agendas que só poderiam ser desenvolvidas num nível ótimo de satisfação (mais benefícios e menos custos) se implementadas a partir da ação coletiva, ou do governo. Eis aí a essência da escolha pública: o governo garante a provisão dos bens públicos que mercado ou indivíduos não conseguem bancar e/ou, ainda que conseguissem, não poderiam evitar que o público usufruísse de seus benefícios (DYE, 2009, p. 121). Várias políticas podem ser estudadas a partir dessa definição, como a de defesa nacional (BERKEMEIER; FUHRMANN, 2018; MITCHELL; PICKERING, 2018; QUACKENBUSH; GUARRIERI, 2018) ou a de questões atinentes ao meio ambiente (BELOW, 2018; BARKDULL, 2018) e epidemias (KATZ; STANDLEY; SORREL, 2018).¹⁸⁸

No campo disciplinar das Relações Internacionais existem teorias desenvolvidas sob essas premissas, como a do **Funcionalismo** (MITRANY, 1948; MANZANO, 1996) e a dos **Regimes Internacionais** (KRASNER, 2012). Estes são definidos como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-tema” (KRASNER, 2012, p. 93). Neste sentido, os governos construirão suas políticas externas a partir da consideração de que determinados pontos da agenda internacional apresentam mais vantagens em sua consecução se compartilhados com outros atores internacionais. O combate, por exemplo, à epidemia do Ebola não seria eficaz se apenas um país engajassem esforços e recursos em sua execução. Neste sentido, a escolha pública pela cooperação se sobrepõe ao preceito de busca egoística pela satisfação individual dos interesses – sem desconsiderar o aspecto doméstico de estruturação da política externa.

187 “Foreign policy as public policy amounts to an interaction with foreign public policies in the interstate relationship system, the management of interdependence with regional and international states and societies, and an adaptation to global society and its manifold public and private actors” (CHARILLON, 2018, p. 491).

188 Hasenclever, Mayer & Rittberger (2002) apresentam discussão sobre se os regimes internacionais são bens públicos.

Finalmente, o modelo de APP atrelado à **Teoria Sistêmica** entende a política como produto do sistema (DYE, 2009, p. 124), compreendendo que as políticas públicas são respostas apresentadas às condições colocadas pelo meio ambiente.¹⁸⁹ O modelo neorrealista das Relações Internacionais se aproxima desta perspectiva. Kenneth Waltz (1979) argumenta que a estrutura internacional anárquica é fator de determinação do comportamento dos Estados e governos, que delineiam sua política externa a partir da consideração das características do ambiente internacional. Nesse ambiente, *“patterns of behavior nevertheless emerge, and they derive from the structural constraints of the system”* (WALTZ, 1979, p. 92). Neste sentido, as questões que são levantadas pelo próprio modelo¹⁹⁰ podem ser aplicadas para a análise da política externa enquanto política pública de modo direto e plausível. Outras abordagens das Relações Internacionais também estão pautadas pela consideração do sistema como variável fundamental (ROSE, 1998; BULL, 2002; WIGHT, 2002).

Ainda que as críticas a essa perspectiva enfatizem a diminuição do protagonismo dos atores sociais na construção ativa (e não apenas reativa) das políticas e do próprio ambiente no qual estão inseridos, a contribuição da Teoria Sistêmica não perde relevância no quadro geral dos modelos de análise de políticas públicas e dos possíveis elos estabelecidos com o campo disciplinar da APE. Como se pode confirmar através de revisão de literatura sobre modelos de Análise de Política Externa, há diversas perspectivas que buscam investigar os processos atinentes à área ou, de modo mais restrito, às decisões nela tomadas, a partir da consideração do sistema (internacional ou político doméstico) como hipótese ou variável imprescindível para o estudo científico desse objeto, sem desconsiderar outros elementos não estruturais ou sistêmicos. O **modelo das coalizões de defesa** é evidência de tal argumento, como pode ser verificado na citação abaixo:

Who could deny, for instance, that the ‘Advocacy Coalition Framework’, now a classic notion in public policy, can be observed in foreign policy once it is agreed that the analytical challenge lies in coping with complex political environments with multiple actors, high levels of uncertainty in decisions, a long time between decisions and outcomes, and processes varying from very political to very technical natures? (CHARILLON, 2018, p. 485).

189 “O meio ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como externa às fronteiras do sistema político” (DYE, 2009, p. 124).

190 “Quais são as dimensões ambientais significativas que geram demandas sobre o sistema político? Quais são as características relevantes do sistema político que o habilitam a transformar demandas em políticas públicas e a preservar-se ao longo do tempo? Como os *inputs* ambientais afetam o caráter do sistema político? De que maneira as características do sistema político influenciam o conteúdo das políticas públicas? De que modo os *inputs* ambientais influenciam o conteúdo das políticas públicas? Como as políticas públicas afetam, via *feedback*, o ambiente e o caráter do sistema político?” (DYE, 2009, p. 126).

Resta evidente que esses nove modelos apresentados por Dye (2009) apresentam elos possíveis com abordagens de Análise de Política Externa e das Relações Internacionais,¹⁹¹ e muitos outros modelos de APP, não trazidos nesta seção, são conectáveis aos de APE. O caminho inverso também é viável, ainda que não se tenha dado aqui tanta ênfase às possíveis contribuições da APE para a APP.

Isso se justifica, por um lado, pelo fato de que a política externa é, em primeiro lugar, extensão da interna (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988); ademais, como os atores sociais e políticos tendem a assimilar primeiramente os impactos da política doméstica, “*internal political concerns are especially likely to predominate over international considerations when the policy issues at stake weigh heavily upon domestic political interests and institutions*” (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 742). Por outro lado, pela própria essência da pesquisa apresentada por esta tese, predominou ênfase maior às contribuições possíveis – e já feitas – das Políticas Públicas para as Políticas Externas. No entanto, reitera-se, também são inúmeras as contribuições que a segunda pode dar à primeira.

Aquela área do saber ainda pode avançar consideravelmente na aplicação de conceitos e teorias específicos das Relações Internacionais e da Análise de Política Externa para compreender os efeitos, estruturais ou não, que políticas, ações ou atores internacionais ou transnacionais têm – ou podem ter – sobre o ambiente doméstico dos Estados. Lentner (2006), seguindo esta linha de raciocínio, indica que Kingdon (2006a; 2006b) e seus partidários deveriam incluir em seus modelos analíticos as organizações externas – governamentais e não governamentais –, assim como o fenômeno através do qual certas agendas modificam ou modelam outras agendas, a exemplo da Guerra contra o Terrorismo após o 11 de setembro de 2001 (MONIZ BANDEIRA, 2006), ou de como a guerra (esta ou outras) afetam as liberdades civis.¹⁹²

A tarefa, entretanto, de articular as duas subdisciplinas é complexa, árdua e, para alguns autores (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988; LENTNER, 2006), tardia, ainda que possa parecer

191 “Em princípio, a substância da APE não se diferencia da substância da disciplina mãe, Relações Internacionais/Política Internacional. Ambas abrangem, com efeito, todos aqueles fenômenos suscetíveis de serem incluídos no *continuum* conflito-cooperação e que ultrapassam as fronteiras nacionais. O que outorga especificidade à APE é seu foco nas ações internacionais de unidades particulares. Com efeito, a APE tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas. [...] Incluindo, dentro das ações realizadas, aquelas apenas anunciadas (tais como ameaças e blefes)” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 40).

192 No caso da Guerra ao Terrorismo, o *Patriot Act* é evidência de como isso pode ocorrer (MONIZ BANDEIRA, 2006).

óbvia.¹⁹³ Desta maneira, a realização de revisão de literatura sobre tais modelos e elos constitui-se não somente em um dos objetivos desta tese, mas também num esforço contributivo para o aprofundamento desse debate.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, é possível estabelecer pontes entre os modelos de APP e aqueles desenvolvidos para a Análise de Política Externa Brasileira (APEB). Evidenciar a viabilidade dessa aproximação e o aporte que ela pode trazer para o estudo da política externa brasileira quando compreendida como política pública é deveras pertinente. Contudo, antes de fazê-lo na análise da participação do Brasil em operações de paz da ONU, é necessário apresentá-las de modo estruturado, pois que sua evolução política, institucional e normativa é elemento definidor de sua própria essência – e, conseqüentemente, do objeto da política pública aqui estudada. Esta é a função primal do próximo capítulo.

193 “In foreign policy studies there have been many attempts to overcome the dichotomy, or to deal with the intersection problem arising from foreign policy’s position at the boundary between domestic public policy and the external world. Certainly, it is clear that, with due allowance for bureaucratic specialization, at high levels the same agents deal with both domestic and foreign affairs; many of the same constituents are affected by both even though certain obvious exceptions – like the difference between exporters and domestic sellers of products – need to be stressed; the same tax base supports policies in both arenas; and pressures arise in society to participate in shaping policy, regardless of issue” (LENTNER, 2006, p. 174).

3 AS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

“Peace operations have always served the dominant interests of states” (OSLAND; PETER, 2021, p. 199).

Após revisão de literatura feita no capítulo anterior, através da qual demonstrou-se as conexões entre modelos de Análise de Políticas Públicas e de Política Externa – e como esta se constitui em política pública –, o presente capítulo tem por principal objetivo situar a discussão teórica e conceitual sobre as missões de paz das Nações Unidas. Para tanto, a presente seção fora dividida em diferentes partes, com vistas a melhor abordar todos os aspectos necessários para o alcance dos propósitos de pesquisa estabelecidos. Em sendo assim, parte-se dos elementos mais gerais para os mais específicos.

Na primeira subseção (3.1), desenvolve-se discussão sobre a noção de regime internacional, e de como a ela estão atreladas as missões de paz da ONU. Na estruturação de tal discussão serão apreciados (item 3.1.1) os conceitos de ordem internacional, paz e administração política (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009) da sociedade internacional (BULL, 2002), e como as operações de paz são resultantes de processos assimétricos de cooperação internacional (item 3.1.2).

Na esteira dessa introdução mais ampla sobre as missões de paz na sociedade internacional, a seção seguinte avançará na apresentação da trajetória histórica de tais missões no âmbito das Nações Unidas (item 3.2), diferenciando seus diferentes tipos e normativas (item 3.2.1). Também demonstrar-se-á como tais operações refletem os aspectos mais importantes da ordem sistêmica internacional (item 3.2.2). Essas discussões assentam as bases para análise mais profunda acerca do engajamento brasileiro nas missões de paz das Nações Unidas, a ser destrinchado no quarto capítulo.

3.1 REGIMES INTERNACIONAIS, ORDEM, PAZ, E ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DA SOCIEDADE INTERNACIONAL

O objetivo primordial dessa seção é explicitar a correlação entre as missões de paz e as dimensões institucionais e estruturais do sistema e da sociedade internacionais. Para atingi-lo, serão aqui considerados conceitos caros às Relações Internacionais, como os de “ordem”, “paz”, e “regimes”, além dos supracitados. Também será aplicado o construto teórico da Administração Política para se discutir o posicionamento da Organização das Nações Unidas

na gestão de instrumentos internacionais, como as missões de paz, em face dos interesses políticos e geopolíticos dos Estados Nacionais.

Para além das questões humanitárias mais prementes, as operações de paz das Nações Unidas enquadram-se numa dinâmica sistêmica resultante da estruturação de uma ordem internacional capitalista (MURPHY, 2014), funcionando como mecanismos voltados para a estabilização de áreas periféricas e para a continuidade do Sistema Mundo Moderno (WALLERSTEIN, 2000; 2008). Por meio de processos de cooperação internacional, estabelecidos a partir de uma Organização Internacional, tais operações compõem eixo funcional da administração política do capitalismo (SANTOS; SANTOS; GOMES; RIBEIRO; FILHO, 2016) pós-Segunda Guerra Mundial, buscando, por um lado, atenuar ou solucionar crises cujas raízes encontram-se em processos imperialistas, neoimperialistas, colonialistas ou neocolonialistas (CASTRO, 2016) e, por outro, garantir estabilidade para o controle de recursos estratégicos e fluxos migratórios da periferia para o centro.

De maneira mais direta, pode-se considerar que existem duas grandes razões estratégicas para a instituição de tais missões: contenção das mazelas humanitárias (BIERRENBACH, 2011), normalmente resultantes de processos históricos de espoliação; ou garantia de estabilidade da atual ordem internacional para a continuidade da dinâmica capitalista posta (BLANCO, 2017).

Trata-se, portanto, de discussão pertinente e necessária, especialmente porque muitos estudos sobre operações de paz restringem-se à análise técnica das mesmas, seja do ponto de vista militar ou jurídico, raras vezes situando-a no espectro mais amplo da ordem internacional do Sistema Mundo Moderno (WALLERSTEIN, 2000; 2008). Metodologicamente, o olhar sobre tais operações por esse viés exige uma leitura histórica sobre o estabelecimento da ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial, e da arquitetura das organizações administradoras da sociedade internacional, assim como uma abordagem crítica ao conceito de cooperação internacional. Para lastrear o argumento fundamental da análise aqui apresentada em elementos empíricos da realidade internacional percorrida, partiu-se para a consideração das missões de paz das Nações Unidas em vigência atualmente (2022) – MINURSO; UNMIK; UNMOGIP; UNFICYP; UNIFIL; UNTSO; UNDOF; MINUSMA; UNISFA; UNMISS; MINUSCA; e MONUSCO. A teoria dos Limes, do geopolítico francês Jean-Christophe Rufin (1996), é aplicada como recurso analítico de tais missões sob ponto de vista de teoria geopolítica vinculável à noção de divisão internacional do trabalho da atual ordem sistêmica.

Para melhor viabilizar a análise proposta nesta seção, a mesma se divide em duas partes. A primeira refere-se à formação da ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial e ao

sistema capitalista que a caracteriza; a segunda tem foco na análise das operações de paz como frutos de cooperação internacional assimétrica, já que há acentuada discrepância entre quem planeja, quem opera, e quem recebe as missões.

3.1.1 A Formação da ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial e a administração do sistema capitalista

O estudo das Relações Internacionais não seria possível sem o estudo das ordens mundiais ou internacionais (BULL, 2002; WIGHT, 2002), especialmente desde a paz de Vestfália. De fato, inúmeros especialistas se dedicaram (e se dedicam) à análise de diversas ordens sistêmicas, desde aquela de 1648 à atual, passando pela ordem mundial de Utrecht, de Viena, de Versalhes, Washington, Ialta e Potsdam (ZHEBIT, 2008). Apesar dessa diversidade de ênfases, para melhor situar as missões de paz das Nações Unidas em relação à administração do atual sistema e da atual ordem internacionais, é necessário inicialmente direcionar a atenção para o período de estabelecimento da Guerra Fria, e depois focalizar o momento histórico que se inicia após a aludida bipolaridade sistêmica.

Esses dois enquadramentos temporais são fundamentais porque neles se estabelecem mais claramente mecanismos multilaterais para a gestão das relações entre os Estados e do ambiente internacional. A criação da Organização das Nações Unidas, das organizações de Bretton Woods, e de outras organizações, tratados e convenções (MURPHY, 2014) são evidências disso. Para além dessa nova arquitetura multilateral da sociedade internacional, para alguns autores, o poder dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial alçou tal país também ao posto de “**administrador**” das relações internacionais – ou, pelo menos, de parte delas. Giovanni Arrighi (1996, p. 76 – grifo nosso), por exemplo, afirma que, “com o estabelecimento da ordem mundial da Guerra Fria, os Estados Unidos abandonaram o ‘uni mundismo’ de Roosevelt em favor do ‘livre-mundismo’ de Truman, e se substituíram à ONU na *gestão* do sistema internacional”.

Immanuel Wallerstein (2008), à semelhança de Arrighi (1996), compreende que o Sistema Internacional é um desdobramento das dinâmicas dos processos históricos de acumulação e circulação do capital, estruturados no que ficou conhecido como Sistema Capitalista. Neste sentido, tanto a temporalidade quanto a territorialidade das relações internacionais (ou da política internacional), se dão em função de tais dinâmicas, e a elas

respondem ou reagem conforme lógica ou racionalidade próprias de tal sistema econômico. É por isso que Arrighi (1996, p. IX) pode falar sobre um longo século XX que subverte a temporalidade meramente cronológica e linear da História, ao considerar como um processo histórico único a ascensão, expansão e derrocada dos Estados Unidos como atores principais do desenvolvimento e da crise do capitalismo mundializado desde a grande depressão de 1873-96 à crise da década de 1970, passando pela de 1914 ao final da Segunda Guerra Mundial. É por isso também que Wallerstein (2000; 2008) situa o que se chama de Globalização como um processo em curso há mais de 500 anos, e propõe olhar diferenciado sobre os Estados Nacionais a partir de uma territorialidade atrelada às ideias de centro, periferia e semiperiferia.

Assim, ainda que as características essenciais do sistema capitalista apresentem suas raízes em momentos históricos muito anteriores ao final da Segunda Guerra Mundial, tomar esta referência temporal para viabilizar a análise proposta se justifica por razões simples: primeiramente, ainda que o sistema continue sendo o mesmo em essência, a ordem internacional dele decorrente após o fim do supracitado conflito fora diferente do que já se vira antes; o elemento de principal relevância desta diferença está atrelado à **administração**¹⁹⁴ desta ordem através de mecanismos mais sofisticados de cooperação internacional, materializados em instituições e organizações internacionais; e esses mecanismos ou instrumentos se materializam também através de recursos militares, como é o caso das operações de paz.

Com a formação de uma nova arquitetura de organizações, regimes e instituições internacionais, a ordem capitalista internacional se renova em seu instrumental necessário para que seja administrada. Tal renovação se dá, já num contexto de Guerra Fria, a partir da condução e dos interesses dos Estados Unidos, ainda que mantenha seus preceitos essenciais (ou princípios ordenadores),¹⁹⁵ neste momento renovados ou potencializados pelo constrangimento imposto pela alternativa ao modo de produção capitalista posta pela União Soviética (WALTZ, 1979). Na verdade, este fora o principal catalisador da cooperação internacional¹⁹⁶ em nível estratégico entre os principais países gestores da ordem internacional

194 Administração e poder não são elementos dissociáveis. Se administração quer dizer “[...] transformar, conduzir para... direção de...” (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009, p. 928), as ações dela oriundas são permeadas por dinâmicas de poder. Neste sentido, a expressão administração política, conforme usada aqui, significa a administração do poder.

195 Princípio ordenador é uma diretriz “[...] que leve a um resultado particular, um arranjo da vida social que promove determinadas metas ou valores” (BULL, 2002, p. 8).

196 Não se toma, nesta análise, uma definição de cooperação internacional como algo essencialmente marcado por uma moral universalmente aceita. A asserção de Keohane (1988, p. 380) representa o sentido de cooperação internacional aqui adotado: “*International cooperation does not necessarily depend on altruism, idealism, personal honor, common purposes, internalized norms, or a shared belief in a set of values embedded in a culture. At various times and places any of these features of human motivation may indeed play an important role in processes of international cooperation; but cooperation can be understood without reference to any of*

capitalista naquele contexto. Sem esse “incentivo” à cooperação internacional, muito possivelmente a gestão da ordem manifestar-se-ia de maneira diferente, menos articulada.

Autores como Eichengreen (2000), que se dedicaram a analisar criticamente a construção e a gestão do sistema de Bretton Woods, por exemplo, evidenciam explicitamente esta importância da estrutura internacional na conformação da cooperação entre os países. O autor mostra como essa realidade da ordem sistêmica internacional condicionou o comportamento dos Estados sob o sistema monetário criado, tornando explícito como – em diversas ocasiões – as regras do próprio sistema foram relativizadas em função de necessidades reais postas aos tomadores de decisão.

Dehove (1998), por sua vez, afirma que a gênese das organizações internacionais não se dá no pós-Segunda Guerra Mundial, mas nos processos políticos que instituem os próprios pilares da ordem (ou do regime) de Westfália. Compreender a essência de tais organizações (e, em consequência, da própria cooperação internacional), é compreender como as mesmas se dão em função do sistema de Estados e da Sociedade Internacional. No modelo analítico proposto por teóricos do Sistema Mundo Moderno, a própria conformação de Westfália é resultante da formação do capitalismo, sendo este uma das marcas da modernidade e do próprio surgimento do Estado moderno, modelo preponderante ainda hoje na política internacional.

Esta ligação entre sistema capitalista, cooperação internacional e organizações internacionais enquanto instrumentos de administração de uma ordem capitalista é bem descrita por Murphy (2014). Para este, a característica fundamental da política internacional – especialmente quando observada a partir da institucionalização das relações internacionais – é o seu vínculo com o desenvolvimento do modo de produção capitalista. A citação abaixo sintetiza bem essa premissa:

Tanto o internacionalismo liberal como as organizações mundiais são produtos da era industrial. [...] mesmo no começo do sistema industrial, as divisões de seu berço europeu entre tantos aristocratas soberanos poderiam ter frustrado seu avanço se os capitalistas houvessem se deparado com excessivas exigências de investimento por parte de estadistas se preparando para a guerra e seguindo políticas mercantilistas por estarem mais interessados em estender os limites de seu domínio do que em assegurar a prosperidade das pessoas e suas terras. Portanto, os defensores do sistema industrial sempre promoveram o desenvolvimento daquelas instituições consensuais que transcendiam os interesses estreitos dos soberanos desde o começo do sistema de Estados europeu. O industrialismo promoveu as instituições cooperativas do que

them. This is not surprising, since international cooperation is not necessarily benign from an ethical standpoint. Rich countries can devise joint actions to extract resources from poor ones, predatory governments can form aggressive alliances, and privileged industries can induce their governments to protect them against competition from more efficient producers abroad”.

poderíamos chamar de sociedade civil internacional – tanto instituições públicas, incluindo as regras da diplomacia e o crescente corpo do direito internacional, quanto instituições privadas transnacionais que facilitaram o comércio entre as várias fronteiras artificiais da Europa (bancos internacionais, sistemas de seguro que compartilharam o risco do comércio internacional por mar ou terra entre todos os potenciais beneficiários e parcerias comerciais que ligavam famílias e firmas de muitos países, bem como a fraternidade internacional da aristocracia da Europa) (MURPHY, 2014, p. 21-22).

Ao apresentar como o ideário liberal institucionalista (ou “institucionalizador”) das relações sociais internacionais alimenta teórica, conceitual e ideologicamente a arquitetura das organizações internacionais, Murphy (2014) torna claro como o surgimento destes organismos se deu para facilitar e potencializar as trocas de bens e serviços realizadas no bojo deste modo de produção, solucionando desafios técnicos (como os da seara logística, financeira/contábil, tecnológica) ou políticos (interesses distintos e concorrentes dos capitalistas, conflitos de diversas matrizes – por mercado, matérias-primas etc. –, ou práticas comerciais consideradas injustas ou abusivas).

Percebe-se, com isso, que as missões de operação de paz das Nações Unidas estão situadas neste espectro funcional da administração política da ordem internacional erigida para garantir a reprodução do sistema econômico aludido. Essas missões se dão tanto por conta dos efeitos negativos das disputas inerentes ao sistema capitalista (que geram crises de diferentes tipos, dentre elas, humanitárias), quanto por necessidade de estabilizar algumas das áreas negativamente afetadas pelas crises – seja para impedir o rompimento completo do tecido sociopolítico de determinado país, o que poderia dar espaço para o surgimento de ideologias anticapitalistas, seja para garantir a continuidade de políticas que garantam trocas comerciais vantajosas para o Norte e impedir a migração da pobreza para o centro do sistema.

Taking a more critical standpoint, it may be observed that peace operations are, not a mere technical instrument but, an international practice that seeks to shape and structure each and every dimension of post-conflict states and their populations, towards a very particular end. In the end, since liberal peace is their underpinning ideological framework, peace operations seek to liberalize post-conflict states and populations (Paris, 2002; 2004; Richmond and Franks, 2009) (BLANCO, 2017, p. 8).

Esta leitura de Blanco (2017) guarda consonância com perspectivas apresentadas por outros autores ou correntes. Em primeiro lugar, é bastante razoável que a noção de paz seja compreendida a partir de um olhar teórico, político e/ou histórico que a dê sentido mais denso e distante daquele do senso comum. O Realismo nas Relações Internacionais assim o faz (CARR, 2001), a exemplo de outras correntes (BUZAN; HANSEN, 2009; WENDT, 2014). No estudo da **História das Relações Internacionais** é comum o uso da palavra *Pax* ligada a adjetivo que indique qual potência política ou elemento a estabeleceu e administrou – *Pax*

Romana, Sínica, Mongólica, Portugálica, Napoleônica, Germânica, Britânica, Nipônica, Americana, ou até mesmo *Pax Culturalis* (ZHEBIT, 2008). Em sendo assim, é plausível se entender a existência de uma “**paz liberal**” como fator norteador das missões organizadas pelas Nações Unidas.

Em segundo lugar, interpretar as missões de paz como instrumentos de construção de uma ordem sistêmica ancorada no interesse de estabilizar as relações internacionais com vistas viabilizar os processos do atual sistema econômico, mantém coerência com a própria análise sobre o papel político e histórico das Nações Unidas. Murphy (2014, p. 214), por exemplo, entende que a construção de uma governança global tem como uma de suas funções a “**administração dos conflitos sociais** no centro do mundo livre”. Ele ainda afirma o seguinte:

Tatsuro Kunugi (1992; 1993), o secretário-geral adjunto que lidou com as atividades humanitárias e populacionais ao longo dos anos 1980, vê uma forte relação entre o encorajamento das políticas econômicas necessárias para o desenvolvimento ambientalmente sustentável direcionado para uma economia com altos salários no Terceiro Mundo em industrialização (e nos espoliados antigos países comunistas) e as crescentes demandas para que a ONU ajude a estabelecer governos responsáveis, mesmo que isso exija uma força multilateral. O desejo do secretário-geral Boutros Boutros-Gali (1992) de ver uma perfeita rede entre as atividades mais coercitivas de “manutenção da paz” da ONU e a “manutenção da paz” que acontece por meio do “desenvolvimento” dá aos keynesianos globais uma oportunidade de criar um mecanismo multilateral de segurança que poderia ser central na próxima ordem mundial, em vez de um mero complemento secundário, como foi durante a Guerra Fria [...] (MURPHY, 2014, p. 288).

Resta clara a correlação entre o sistema capitalista, o sistema internacional e os objetivos da atual sociedade internacional em face da ordem internacional posta e das operações de paz das Nações Unidas a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Já a partir do fim da Guerra Fria, o elo entre liberalização econômica e questões humanitárias se consolida, especialmente a partir da ONU, das instituições financeiras internacionais, e das agências humanitárias (FIORI, 2018, p. 232). Também se faz mais clara a conexão entre as missões de paz, consideradas a partir desse prisma, e a política externa de um país. A análise da política externa de um Estado para tais missões deve, portanto, considerar tais elementos estruturais, assim como os fatores domésticos.¹⁹⁷ Para tanto, torna-se necessário aprofundar a leitura sobre com

¹⁹⁷ “More precisely, peace operations function in the international society as a normalizing dispositif that seeks to govern post-conflict states and population internationally. Hence, peace operations seek to conduct their conducts, to structure the field of their possible actions, which is the very essence of governing, in order to reproduce what is constructed and understood as a ‘normal’ behavior for a state, and its population, internationally (Blanco 2017, 94-102). In the current international society, this means to liberalize their every sphere, such as the economic, political and the social ones” (BLANCO, 2017, p. 9).

quais objetivos sistêmicos se dão as operações de paz, levando-se em conta que a cooperação internacional é o caminho através do qual a administração política da segurança internacional se manifesta nesta agenda multilateral. A isso se dedica a próxima subseção.

3.1.2 As operações de paz como fruto de cooperação internacional assimétrica

Henri Fayol, considerado um dos pais da Teoria Clássica da Administração, sugeriu que uma empresa apresentaria seis funções básicas: técnica, comercial, financeira, de **segurança**, de contabilidade e administrativa (SOBRAL, 2012). Numa comparação menos comum no estudo das Relações Internacionais,¹⁹⁸ os instrumentos organizacionais da administração política da ordem internacional podem ser percebidos através dessas mesmas seis funções. Há centenas de organizações internacionais de caráter técnico cuja função primal é garantir a adoção, pelos Estados, de padrões adequados aos interesses do capital, como a circulação de mercadorias, pessoas, tecnologias ou informações (são exemplos a Organização da Aviação Civil Internacional, a Organização Marítima Internacional etc.); as organizações de Bretton Woods, e outras correlatas, corresponderiam às funções comercial, financeira e de contabilidade; o Secretariado das Nações Unidas, e secretariados de outras organizações, corresponderiam à função administrativa; e, pelo menos do ponto de vista sistêmico, a OTAN, o Conselho de Segurança da ONU, organismos subsidiários e as missões de paz correspondem à função de segurança. O conjunto articulado dessas funções administrativas busca viabilizar a continuidade da reprodução do capital em escala global.¹⁹⁹

Em grande medida, a garantia de condições estáveis é imprescindível para a expansão do capital, sendo a ideia de estabilidade (ou estabilização) central, não somente para as operações de paz, mas, a bem da verdade, para o próprio funcionamento do sistema capitalista.²⁰⁰ É no bojo da necessidade de estabilidade que se dá o imperativo da cooperação

198 Fayol tinha como referência de organização empresarial a empresa industrial; Murphy (2014) comprova como as organizações internacionais se estruturam a partir das mudanças industriais e seus reflexos nas dinâmicas do sistema capitalista, assim como a gestão dessas organizações (e a própria criação destas) – especialmente nos seus primórdios – fora conduzida por empresários e industriais, e não por funcionários públicos internacionais com formação técnica específica, ou por políticos ou diplomatas.

199 “Mas as garantias de estabilidade das relações econômicas ainda não estavam dadas apenas com as mudanças gestoriais no plano de cada nação per si; era necessário estender a nova concepção administrativa para o plano das relações internacionais, criando instituições estatais para esse fim. Essas foram gestadas nas conferências de Bretton Woods, de onde nasceram a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – Banco Mundial), o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) –, incluindo o filho bastardo que nasce naquele momento: o Plano Marshall” (SANTOS; SANTOS; GOMES; RIBEIRO; FILHO, 2016, p. 1024).

200 “O marketing político-ideológico do liberalismo começou a trabalhar o conteúdo das peças publicitárias fundamentado em pressupostos das impossibilidades. O primeiro foi renovar a trajetória metodológica do movimento do capitalismo que tem, como ponto de partida, a situação de instabilidade (transição do feudalismo para o capitalismo, tendo como ponto de inflexão a segunda metade do século XVII); o momento da

internacional. Neste aspecto, as contribuições conceituais de Keohane (1984) são pertinentes para se compreender o que leva atores soberanos a cooperarem entre si num ambiente institucionalizado. Este autor busca detalhar como se manifesta a cooperação internacional num contexto de hegemonia e de pós-hegemonia, enfatizando a preponderância dos regimes internacionais na institucionalização da cooperação.

Para tanto, Keohane (1984) define categorias conceituais fundamentais ao seu modelo de análise, quais sejam: harmonia – situação que ocorre quando a política implementada por um ator (numa lógica de autoajuda, buscando a satisfação de seu próprio interesse e sem consideração das necessidades de outros) facilita, automaticamente, a obtenção dos objetivos de outros atores; cooperação – situação na qual, através de um processo de negociação, dois ou mais atores coordenam suas políticas numa dada área com vistas a gerar conformidade de interesses e preferências que não serão prejudicados por conta da ação deles mesmos; e discórdia – quando determinado ator entende que as ações de outrem dificultam o alcance de seus objetivos, percebendo-o enquanto responsável por tal dificuldade. Com base nestes conceitos, Keohane (1984) apresenta como a cooperação internacional²⁰¹ se manifesta num contexto institucional, caracterizado pela existência de regimes²⁰² internacionais, que refletem padrões de cooperação e discórdia ao longo do tempo. Como já visto, tanto este contexto, quanto estes regimes são marcados pela lógica do capital e, conseqüentemente, de sua administração política em nível global.

Assim sendo, as operações de paz das Nações Unidas são frutos de um processo de cooperação internacional duplamente assimétrico, viabilizado pela convergência dos interesses

estabilidade que possibilita a expansão da riqueza até o ponto em que o capitalismo se consolida como o modo de produção preponderante na formação social contemporânea (o século XIX se constituiu nesse momento de afirmação); o momento do estágio considerado desenvolvido ou da ‘pós-modernidade’ – como gostam de denominar algumas correntes do pensamento mundial (esse é o período que vai do pós-Primeira Guerra Mundial – com o interregno da grande crise de 1929-1933 – até o fim da década de 1960); por fim, o momento em que o grau de desenvolvimento das forças produtivas pode permitir a todos a materialidade, situação de bem-estar (o prenúncio desse estágio pode ser o pós-Segunda Guerra Mundial, logo interrompido com a crise que tem início em 1970). Sintetizando, a metodologia conveniente ao capitalismo é por etapas, sucessivas, que têm o seguinte ordenamento: instabilidade (dada por condições políticas e ideológicas), estabilidade (condição para expansão da riqueza); que, se duradoura, possibilita engendrar ações de desenvolvimento com distribuição e permite alcançar o estágio de bem-estar” (SANTOS; SANTOS; GOMES; RIBEIRO; FILHO, 2016, p. 1015).

201 Vista pelo autor como diretamente relacionada a conflito, pois, se este não existisse (ou pudesse existir), não haveria a necessidade cooperar.

202 Segundo o autor, os regimes consistem em injunções manifestadas em variados níveis de generalidade, indo da dimensão mais subjetiva dos princípios a normas e até regras e processos de tomada de decisão muito específicos. Outra definição de Regimes Internacionais – a de Krasner (2012) – fora apresentada no primeiro capítulo desta tese. Para aprofundamento sobre as teorias de Regimes Internacionais, ver Hasenclever, Mayer & Rittberger (2002).

egoísticos de Estados Nacionais dominantes, conforme acepção de Hans Morgenthau (1962).²⁰³ A primeira face da assimetria reside justamente nas discrepâncias entre centro e periferia no Sistema Mundo Moderno (WALLERSTEIN, 2000; 2008). As fragilidades estruturais que levam Estados a solicitarem missões de paz às Nações Unidas são totalmente relacionáveis às dinâmicas imperialistas (LÊNIN, 2005), colonialistas, neoimperialistas ou neocolonialistas (CASTRO, 2016, p. 395). A segunda face da assimetria é mais facilmente percebida, e reside exatamente na hierarquia de poder que se estabelece entre centro e periferia desde a concepção até a execução das missões de paz:

*More precisely, although operating in a veiled manner, there is a structured international division of labor between those engaged in the practice of international peacebuilding. In this international peacebuilding labor-division, on the one hand, the Global North is responsible for the fundamental part of this structure: the delineation of both the ontology of peace and the methodology of building it internationally. Therefore, the Global North has the power of not only defining what peace is, and what it means, but also how it should be pursued and its construction operationalized throughout the globe. On the other hand, the Global South is responsible for building the kind of peace that reflects the characterization defined by the former. The Global South is the wo/manpower of such international division of labor of peacebuilding (BLANCO, 2017, p. 9).*²⁰⁴

Um breve olhar sobre a história das relações internacionais dos países que estão atualmente recebendo missões de paz mostrará o papel de cada um deles na divisão internacional do trabalho. O Quadro 6, a seguir, apresenta uma visão mais direta da correlação entre missões de paz, imperialismo/colonialismo, neoimperialismo/neocolonialismo e administração política da ordem internacional contemporânea.

203 Para o autor, a cooperação internacional é claramente um instrumento para a busca, alcance e manutenção dos interesses nacionais. Segundo o mesmo, esse instrumento deve ser operado de modo profissional pelo Estado; portanto, torna-se imprescindível descrevê-lo em seus elementos essenciais (tipos de cooperação – transferência de dinheiro, bens ou serviços; ajuda humanitária; ajuda para subsistência; subornos; ajuda militar; e ajuda para geração de prestígio), e analisar as situações adequadas de sua aplicação, alertando o Estado para os riscos de não observar tais postulados.

204 Para dados estatísticos que evidenciem essa divisão, vide artigo completo de Blanco (2017). Howard & Dayal (2018, p. 80) apresentam análise crítica que reforça a percepção de Blanco (2017). Para os autores, além dos países do Sul Global assumirem praticamente todo o custo das mortes de *peacekeepers*, os Estados com direito a veto no CSNU têm outras vantagens quando da aprovação de operações sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas: “*The Security Council’s stated goal is to maintain international peace and security and its members must accordingly produce decisions on peacekeeping missions. If peacekeeping efficacy itself were a first-order goal, then we would expect to see the P-5 bearing the costs of their decisions. However, P-5 militaries do not bear the unintended consequences of repetitive Chapter VII decisions directly because the P-5 contribute very few, if any, of their own troops to UN missions. Troop contributors, who hail primarily from the ‘global south’, bear the material costs of UN combat deaths. Any reputational costs from operations going awry are borne collectively by the UN as a whole. Moreover, the places where the UN sends troops tend not to be of first-order interest to the P-5. Given these factors, the P-5’s goal is not necessarily bettering peacekeeping – indeed, its decisions appear to come at the expense of producing fruitful and tailored peacekeeping decisions – but rather maintaining their status and legitimacy through issuing decisions*”.

Quadro 6 – Atuais Missões de Manutenção da Paz das Nações Unidas, País Receptor da Missão e breve Histórico Colonial

Missão de Paz e país receptor	Breve histórico colonial
MINURSO – <i>United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara</i> – Marrocos/Saara Ocidental	Ex-colônia francesa, ex-colônia espanhola (Espanha ainda ocupa territórios marroquinos). Saara Ocidental luta para conseguir independência de Marrocos, considerado seu colonizador.
UNMIK – <i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i> – Kosovo	Fora território do Império Turco-Otomano, da Albânia, da Sérvia e de Montenegro, e da Iugoslávia. Ficou sob administração interina da ONU de 1999 a 2008, quando sua independência fora proclamada. A atual missão de paz tem por função contribuir para a viabilização do Estado.
UNMOGIP – <i>United Nations Military Observer Group in India and Pakistan</i> – Índia/Paquistão	Ex-colônias do Reino Unido. O Paquistão também fora colônia da Índia. Os processos de independência legaram aos dois países disputas territoriais que até hoje permanecem, especialmente na região da Caxemira, além da nuclearização de ambos.
UNFICYP – <i>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus</i> – Chipre	A ilha de Chipre fora colonizada por gregos e por turcos. Em 1964 as Nações Unidas criaram a missão de paz, que dura até o presente.
UNIFIL – <i>United Nations Interim Force in Lebanon</i> – Líbano	Ex-colônia francesa, fez parte das negociações entre França e Reino Unido pela dominação dos territórios do chamado Oriente Médio ²⁰⁵ após a queda do Império Turco-Otomano, fonte primal das instabilidades geopolíticas e sociais até hoje existentes naquela região. A protuberância ²⁰⁶ da colonização europeia nesta e em outras regiões está diretamente ligada aos conflitos atuais.
UNTSO – <i>United Nations Truce Supervision Organization</i> – Jerusalém – Israel/Palestina	Estabelecida em 1948, a UNTSO foi a primeira missão de paz estabelecida pelas Nações Unidas. Neste ano fora criado o Estado de Israel, e esperava-se também a criação do Estado da Palestina, o que não ocorreu. Ao longo dos séculos XX e XXI, depois de muitos conflitos e negociações pela paz, o que se observou foi o avanço da colonização israelense em territórios palestinos. Este conflito é uma das principais causas da instabilidade no chamado Oriente Médio, e a preponderância dos interesses de Israel coloca em xeque o discurso em torno das missões de paz e, para alguns, evidencia explicitamente como os interesses alinhados com a atual divisão internacional do trabalho irão prevalecer a despeito da moral e do direito internacional. Vale destacar que o Reino Unido teve mandato colonial sobre a Palestina.
UNDOF – <i>United Nations Disengagement Observer Force</i> – Síria/Israel	A Síria fora parte do império Turco-Otomano. Com o desmantelamento deste, passou a ser colônia francesa, a exemplo do Líbano. Logrou independência somente após a Segunda Guerra Mundial, mas desde esse

205 “Edward Said, nascido em Jerusalém quando ainda pertencia a um mandato britânico, é um dos expoentes dos processos históricos críticos e de revisão pós-colonial. Ao publicar, em 1978, sua obra clássica, *Orientalismo*, o então Professor da Universidade de Columbia expôs argumentos de que há um sentido subliminar de invenção artificializada do paradigma do ‘Oriente’. Toda a construção teórica e política no entorno do Oriente serviu a interesses hegemônicos específicos, gerando muitos dos problemas hoje enfrentados no subsistema. Assim, sendo uma invenção do Ocidente, o Oriente, em sentido amplo, recebe rótulos e mitos que precisariam ser repensados” (CASTRO, 2016, p. 393).

206 “A densa reflexão de Said sobre o imperialismo atualiza o termo. Para ele, o século XIX foi o apogeu da ascensão do Ocidente, estabelecendo esta geografia: em 1800, as potências ocidentais detinham 35% da superfície do globo e, em 1878, essa proporção chegou a 67%. Em 1914, a Europa detinha 85% do mundo sob a forma de colônias, protetorados etc. Depois de 1945, com o desmantelamento das estruturas coloniais, essa ‘Era do Império’ chega ao fim, mas, ao mesmo tempo, como Said afirma, a luta pela geografia não se ‘restringe a soldados e canhões’ (Said, 2005, p. 38). Ela abrange também ideias, formas, imagens e representações, e continua a exercer uma influência considerável no presente” (LIMA, 2008, p. 80).

	período encontra-se em relações conflituosas com Israel, para quem perdeu as colinas de Golan. A Undof fora criada em 1974 por conta deste conflito.
MINUSMA – <i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali</i> – Mali	Ex-colônia francesa, desde sua independência em 1959 enfrenta conflitos internos, golpes de Estado e grande instabilidade política. O atual conflito é de caráter separatista, algo comum no continente africano, sendo a Conferência de Berlim (1884-1885) um dos eventos emblemáticos no que tange a esse assunto.
UNISFA – <i>United Nations Interim Security Force for Abyei</i> – Sudão/Sudão do Sul	Ex-colônia do Reino Unido em domínio compartilhado com o Egito, o Sudão, desde sua independência em 1956, passa por conflitos internos. Do ponto de vista da geopolítica internacional, o mais marcante deles resultou na criação de um novo Estado, o Sudão do Sul, com autonomia desde 2005 e independência confirmada em 2011. Ainda assim, disputas internas (políticas, territoriais) demandam atenção de parte da comunidade internacional, o que resultou no estabelecimento de três missões de paz nestes dois países. Vale destacar que há a influência de outros agentes externos nos conflitos desta região, como a dos etíopes na região de Abyei, na fronteira entre os dois primeiros países.
UNMISS – <i>United Nations Mission in the Republic of South Sudan</i> – Sudão do Sul	Sendo um Estado soberano, o Sudão do Sul tem a prerrogativa de solicitar à ONU a implementação de uma missão de paz em seu território. A UNAMID não poderia operar no Sudão do Sul.
MINUSCA – <i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic</i> – República Centro Africana	Ex-colônia francesa, a RCA seguiu o roteiro de muitos países africanos após sua independência em 1960 – disputas internas, guerra civil, golpes de Estado etc. Em 2013, conflitos entre grupos rebeldes em busca de poder aprofundaram uma crise no país, culminando na criação da MINUSCA em 2014.
MONUSCO – <i>United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i> – República Democrática do Congo	Ex-colônia da Bélgica, a RDC luta para manter sua estabilidade interna há anos, especialmente depois da morte de Mobutu Sese Seko, que governou o país por 32 anos. A instabilidade atual é fruto de dinâmica política pela disputa do poder executivo, e é influenciada por países vizinhos que apoiam insurgentes. De modo geral, os principais grupos envolvidos na crise aqui discutida são: <i>23 March Movement</i> (M23), <i>Forces Démocratiques de Libération du Rwanda</i> (FDRL), <i>Alliance Democratic Forces</i> (ADF), <i>Alliance des Patriotes pour un Congo Libre et Souverain</i> (APCLS), <i>Lord's Army Resistance</i> (LRA), <i>National Force of Liberation</i> (FNL) e grupos <i>Mayi-Mayi</i> (FETT, 2013a).

Fonte: Elaboração própria com base em Visentini (2007), *United Nations Peacekeeping* (2018) e em *CIA World Factbook* (2019).

Como fica evidente, o desdobramento das missões de paz nos territórios supracitados está vinculado ao interesse das potências hegemônicas em manter **a estabilidade sistêmica da ordem internacional**.²⁰⁷ Isso demanda um esforço de cooperação ao nível multilateral, já que, conforme asseverado por Keohane (1984), é necessária a conformação de políticas de Estados diferentes para atingir um objetivo comum. O interesse em estabilizar determinado território implica em adequá-lo ao que o princípio ordenador dominante (BULL, 2002) estabelece como normal (BLANCO, 2017). A isso somam-se dois outros interesses fundamentais dos principais países gestores da ordem internacional: a garantia da estabilidade para a continuidade das trocas comerciais necessárias à acumulação de riqueza no Norte – muitos dos países ou territórios nos

207 Optou-se, nesta seção, por citar-se (como amostra) apenas as missões de paz em operação atualmente, com vistas a mais diretamente ancorar os argumentos apresentados sobre como se “posicionam” tais missões na lógica sistêmica abordada. Entretanto, na próxima seção, serão apresentadas a trajetória histórica das missões de paz e outras missões aqui não citadas.

quais estão ocorrendo as missões de paz são ricos em recursos naturais estratégicos; e a contenção dos processos migratórios destas regiões para o Norte – quer-se evitar a migração da miséria (RUFIN, 1996). Pode-se, portanto, questionar até que ponto o regime internacional de missões de paz é uma construção coletiva gerada no seio das Nações Unidas, e até que ponto é uma espécie de somatório dos objetivos de políticas externas dos Estados mais poderosos do Norte.²⁰⁸

Até o momento, desconhece-se exemplo de missão de paz que possibilitou a superação das condições estruturais que mantêm o país atendido pela missão na condição de periférico na divisão internacional do trabalho. Soma-se a isso o fato de que algumas missões perduram há décadas e não há solução visível no horizonte para seus conflitos. Há, ainda, registros de negligência das Nações Unidas em relação a determinados territórios que precisariam de suporte multilateral para evitar ou superar mazelas e ameaças à vida (vide o caso da missão de paz em Ruanda, por exemplo).

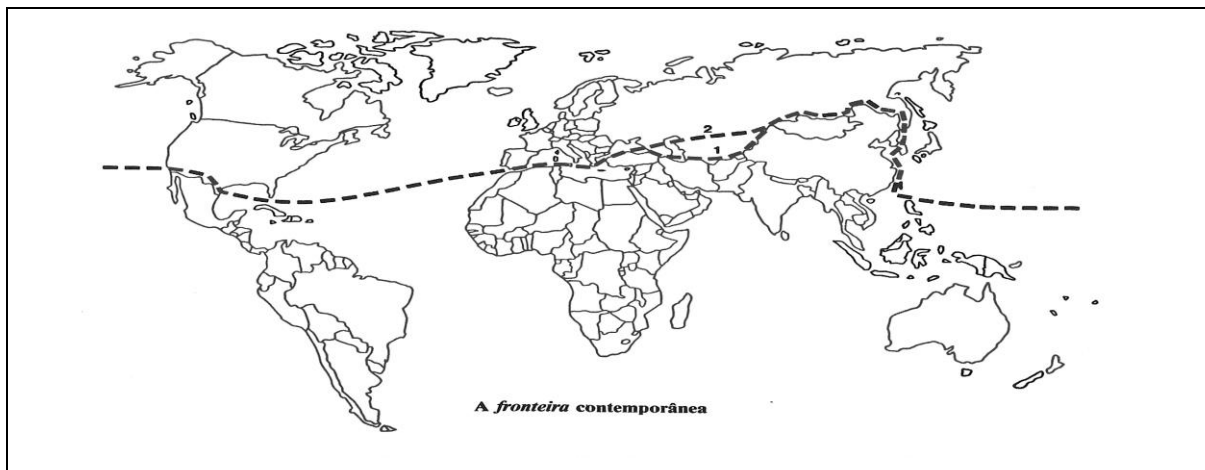
Assim, uma análise geopolítica crítica sobre a cooperação internacional multilateral das missões de paz sugere que estas são, como outras instâncias institucionais da cooperação internacional, instrumentos da manutenção da hegemonia do Norte sobre o Sul.²⁰⁹ A tese geopolítica de Rufin (1996) resume bem o pano de fundo desta assertiva. Para o autor francês, no pós-Guerra Fria, os países ricos do Norte não mais dedicariam esforços para ajudar os pobres do Sul, uma vez que a estrutura internacional não mais os constrangia para tanto, sob a pena de perderem o controle (administração) da ordem internacional para uma alternativa anticapitalista. Deste modo, o Império (países ricos do Norte) estabeleceria um limes (fronteira móvel) contraposta aos Novos Bárbaros (países pobres do Sul), para evitar fluxos migratórios indesejáveis. A Figura 3 (a seguir) exprime bem o conceito desenvolvido pelo autor, que também apresentou as noções de “zonas cinzentas” (países nos quais o Estado seria falido,

208 Ruggie (1999, p. 333) argumenta que o multilateralismo é algo maior do que a cooperação entre três ou mais atores internacionais; trata-se do estabelecimento de ações coordenadas coletivamente e parametrizadas por princípios compartilhados entre três ou mais atores.

209 “During peacekeeping’s first thirty years, from 1948 to 1978, the UN launched thirteen missions. Between 1978 and 1988, as Cold War differences hardened, the UN did not initiate a single new peacekeeping mission. The P-5 could not agree on most matters of peace and security, and the council’s status and legitimacy suffered. However, with the end of the Cold War, the UN and peacekeeping were reborn. Beginning in 1989, with the first successful multidimensional mission in Namibia, the great powers began to work regularly through the UN. In 1991, the UNSC authorized the US and its allies to force the withdrawal of the Iraqi military from Kuwait in the successful Operation Desert Storm. Riding the wave of cooperation and accomplishment, the UNSC set out to extinguish conflicts around the globe. By 1995, it had launched a staggering twenty new UN peacekeeping missions” (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 86).

incapaz de garantir segurança e estabilidade) e países “tampões”, que serviriam ao Norte como barreiras de contenção à migração da miséria (RUFIN, 1996; MAFRA, 2006).

Figura 3 – Os Limes segundo Rufin (1996)



Fonte: Rufin (1996, p. 135).

Se for imaginada uma sobreposição do mapa acima e o apresentado pelas Nações Unidas sobre as atuais missões de paz (Figura 4), percebe-se a pertinência e a relevância do argumento ora exposto. Não seria exagero estipular como hipótese que a cooperação internacional multilateral voltada para missões de paz pode estar relacionada à administração, pelas potências outrora metropolitanas, de seus outrora territórios coloniais.

Figura 4 – Atuais Missões de Manutenção da Paz das Nações Unidas



Fonte: *United Nations Peacekeeping* (2018).

É necessário perceber as missões de paz das Nações Unidas como parte do processo histórico de desenvolvimento do capitalismo e da ordem internacional, mais recentemente administrada pelas potências hegemônicas (também) através de um complexo sistema organizacional de alcance global, via processos cooperativos entre Estados Nacionais. É importante perceber que as crises que assolam os povos em países ou territórios nos quais as missões de paz estão em operação não são isoladas, nem se deram de modo desarticulado dos processos dinâmicos da Política Internacional e da Economia Política Internacional. Realizar a análise de política externa brasileira para operações de paz das Nações Unidas não deve prescindir da consideração de tais fatores.

Por outro lado, não se pode diminuir a importância da dimensão humanitária de tais missões, ainda que as mesmas se situem no espectro histórico e material do modo de produção capitalista. Este sistema gera desigualdades e crises, e as instabilidades destas decorrentes, mais do que ocasionar problemas para a continuidade dos processos de acumulação e reprodução do capital, também podem causar conflitos violentos que levarão à morte milhares de pessoas. Reside aqui grande desafio: compreender que, em uma escala, as missões de paz se conformam em instrumentos operacionais para a manutenção de uma determinada ordem internacional, e, em outra, podem ser mecanismos para salvar as vidas de pessoas em situações conflituosas, cujas causas normalmente residem na própria natureza dos sistemas que oportunizam a existência dos conflitos e das aludidas missões.

Desafio ainda maior é promover a existência de um concerto internacional que se fundamente em princípios ordenadores distintos dos presentes, com menor grau de violência e desigualdades sistêmicas. A famosa dicotomia entre realidade e utopia persiste. Para melhor compreendê-la – ainda que não o suficiente para superá-la – na agenda das missões de paz, é imprescindível recorrer à normativa e à história destas. Isso é necessário para que se alcance de forma mais adequada um dos objetivos específicos desta pesquisa, que é descrever a política externa brasileira para as operações de paz da ONU. Uma vez melhor compreendida tal agenda, melhor situar-se-á a política pública do Brasil em função desta. A próxima seção contribuirá para tal intento.

3.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

A proposta dessa seção é aprofundar o olhar sobre as missões de paz das Nações Unidas enquanto mecanismos da administração política da ordem internacional, assim como

demonstrar como sua execução repercutiu as características políticas internacionais de cada momento histórico, com seus elementos geopolíticos,²¹⁰ desde o início das operações pela ONU até o início do século XXI. Para tanto, subdivide-se o texto em duas partes: 3.2.1 – Normativas e tipificação das Missões de Paz das Nações Unidas; e 3.2.2 – Espelho da ordem sistêmica: as missões de paz em face da política internacional.

Na primeira serão introduzidos os principais **marcos legais ou normativos das missões de paz**, estruturantes de seu regime (KRASNER, 2012) sob a égide das Nações Unidas. Essas informações contribuirão para análise sobre a política externa brasileira para tais missões – condições para engajamento, percepção sobre a dimensão política das operações, tomada de decisão acerca da participação do Brasil ou não etc. Também serão úteis para a reflexão sobre o alcance ou não dos **objetivos estratégicos nacionais** – em termos de política externa – do país, almejados com a sua participação nas operações. Adicionalmente, a compreensão dos fatores que estruturam o regime internacional de missões de paz viabilizará sua categorização, ou tipificação taxonômica (BURES, 2007; BRAGA; BIGATÃO, 2018; BADMUS; JENKINS, 2019), já que existem diferentes modelos ou classificações daquelas, e distintas operações podem significar distintas implicações no que tange ao engajamento dos países em termos de política externa.

Já a segunda parte apresenta um **descritivo das missões de paz** em função de seu elo com o momento específico da história das relações internacionais quando de sua implementação, execução e/ou encerramento (algumas operações, todavia, permanecem ativas). Esse “espelhamento” das missões à luz da evolução histórica da política e da ordem internacionais é importante e necessário por algumas razões: 1) permite apreender, de modo direto e explícito, como as operações de paz refletem a dinâmica da política internacional de seu contexto; 2) auxilia a compreensão do posicionamento político, em tal contexto, dos países que nelas se engajaram; 3) permite elaboração de linha do tempo da implementação das operações, o que viabiliza rápida percepção da divisão geopolítica do mundo no que diz respeito aos principais espaços globais de crises e riscos à estabilidade do sistema; 4) contribui para melhor entendimento acerca das ligações entre a política interna e a externa do Brasil quando de sua participação nas missões de paz, fator essencial para aplicação do ACF.

210 “As operações de paz [...] muitas vezes são vistas como parte dos Estudos para a Paz, mas não se pode perder de vista que elas, em grande parte das vezes, servem muito mais à dominação das grandes potências, à conquista e manutenção de hegemonia e de espaços de influência do que ao estabelecimento da paz propriamente dita” (KUHLMANN; FERREIRA, 2018, p. 713).

Todas essas informações introduzirão os temas, termos e reflexões a balizar a análise dedicada à política externa brasileira para missões de paz, posta no capítulo seguinte, assim como seu descritivo ancorado no modelo de análise das coalizões de defesa. Portanto, o item 3.2 desta tese servirá de ponte entre o exame mais geral sobre os regimes internacionais, a estrutura do sistema internacional e sua administração política (item 3.1), e a apreciação mais específica acerca dos fatores políticos domésticos que influenciam o planejamento, o processo decisório e a política externa brasileira para as acima aludidas operações.

3.2.1 Normativas e tipificação das Missões de Paz das Nações Unidas

Os elementos que formam o conjunto de normas que estruturam o **regime internacional** de missões de paz coordenado pela Organização das Nações Unidas são múltiplos e evoluem ao longo do tempo na medida em que a cena política internacional e o caráter dos conflitos que ameaçam, ou podem ameaçar, a paz se modificam. Há autores que propõem uma reflexão sobre tais normas enquanto componentes de uma agenda de governança global sobre a manutenção ou promoção da paz (LOPEZ-CLAROS; DAHL; GROFF, 2020),²¹¹ mas não seria tão simples considerar que este regime diz respeito a uma política pública internacional ou multilateral (STONE, 2020). Esta pesquisa não o considera como tal (sob os termos postos no seu primeiro capítulo) ainda que reconheça que, nas operações de construção do Estado (*state building*), as Nações Unidas, junto a outros organismos internacionais, promovem a implementação²¹² ou a transferência²¹³ de políticas públicas internacionais.

Desta forma, a presente seção não tem por função ou objetivo discutir a arquitetura normativa das missões de paz enquanto elemento de uma possível política pública internacional para o setor – isso levaria a temas como criação de uma força internacional de paz como

211 O regime internacional para a busca e garantia da paz não se restringe, como é sabido, ao conjunto de normas, regras, princípios ou tomadas de decisão dos atores políticos sobre as missões de paz. Estas fazem parte de um conjunto maior de iniciativas e normativas. Snodderly (2018, p. 68) deixa isso claro quando apresenta o conceito de processo de paz, outra “fatia” de um regime internacional maior: “*Peace process: the series of steps or phases in a negotiation or mediation that are necessary in order to eventually reach a peace agreement and sometimes to implement one. These steps are not necessarily sequential or linear. They may include confidence-building measures, risk reduction strategies, good offices, fact-finding or observer missions, conciliation and mediation efforts, and deployment of international forces*”.

212 “Global policy incorporates both governmentally steered processes of ‘international public policy’, better known today as ‘trans-governmentalism’, and ‘transnational policy processes’ where there is a greater degree of authoritative steering from non-state actors” (STONE, 2020, p. 2).

213 “Policy transfer is the deliberate international spread of various types of governance knowledge, rules and standards, sometimes called ‘soft law’ as well as (hard) policy tools, conditional funds, laws and institutional practices” (STONE, 2020, p. 21).

elemento de governança global (LOPEZ-CLAROS; DAHL; GROFF, 2020), ou a formação de um setor público global (STONE, 2020, p. 25-26), tópicos que estão distantes do escopo desta pesquisa –, mas introduzi-la com vistas a assentar as bases para as análises dispostas nos próximos segmentos do presente estudo.

Sendo assim, é imprescindível que se inicie a abordagem do assunto voltando-se o olhar para a Carta das Nações Unidas. É interessante notar que este documento não traz em si menção explícita às missões ou operações de paz (WEILER, 2008b; FAGANELLO, 2013; BRAGA; BIGATÃO, 2018). As oposições (políticas, ideológicas, econômicas, geopolíticas etc.) entre os dois grandes blocos da Guerra Fria impediram a construção do consenso em torno de uma definição ou menção explícita de tal mecanismo na Carta. Isso, entretanto, não impossibilitou o desenvolvimento de tal instrumento enquanto recurso *ad hoc*, fundamentado nos capítulos VI – intitulado “Solução Pacífica de Controvérsias” – e VII – “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão” – do referido documento.²¹⁴ De modo diferente do que se poderia imaginar, mesmo sem uma ancoragem normativa explícita, as missões de paz se tornaram a maior tarefa das Nações Unidas, que têm um orçamento anual de cerca de “[...] \$5 billion, in contrast to the separate \$7 billion annual UN peacekeeping budget” (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 74).

Além do supracitado, o capítulo VI (que determina que os “capacetes azuis”²¹⁵ usem a força apenas na medida da necessidade de autodefesa) autoriza o Conselho de Segurança a apresentar recomendações para a restauração da paz, ainda que estas sejam consideradas mais sugestões do que diretrizes obrigatórias (WEILER, 2008a; SNODDERLY, 2018). O CSNU pode investigar situações que levem à instabilidade internacional resultante de ameaça à paz, tenham sido aquelas levadas ao órgão por um Estado membro da Organização, pelo seu Secretário Geral (SG), ou ainda por um Estado não membro – desde que se submeta aos

214 “O primeiro prescreve os meios pacíficos para a solução de controvérsias, através da negociação, mediação, conciliação e ou arbitragem. O segundo abre a possibilidade do uso da força na aplicação de medidas para a resolução de conflitos que constituam, na avaliação dos membros do conselho, uma ameaça à paz e segurança internacionais” (BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 670).

215 “Military personnel serving as UN peacekeepers wear a familiar blue helmet to distinguish themselves from all other military or peacekeeping operations. [...] Blue Helmets have been active since 1948, when they were dispatched to Palestine. In 1988, the UN’s Blue Helmets – that is its peacekeeping forces – won the Nobel Peace Prize” (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 34-35). Sobre os aspectos normativos postos na Carta das Nações Unidas atinentes à composição das tropas das missões de paz, é interessante notar que: “A composição dos recursos humanos que integram as forças de paz, chamadas ‘capacetes azuis’ (ou peacekeepers, em inglês), está definida no art. 43 da Carta da ONU, de acordo com o qual os Estados-membros se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança ‘forças armadas, assistência e facilidades, incluindo direito de passagem, necessárias para a manutenção da paz e da segurança’” (BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 670).

princípios da resolução pacífica de controvérsias promovidos pelas Nações Unidas (WEILER, 2008a).

Os constrangimentos estruturais e políticos do período da Guerra Fria favoreceram o predomínio da aplicação do capítulo VI pela ONU neste período, uma vez que o Conselho de Segurança se encontrava numa situação de *deadlock game* (CORREA, 2001; SARFATI, 2005), e a construção de consensos entre as duas superpotências protagonistas da ordem internacional era difícil (WEILER, 2008a). Missões sob o capítulo VII, com o uso de tropas, eram vistas como possíveis instrumentos para o avanço de presença militar inimiga em áreas de influência. Tal situação demonstra claramente como as missões de paz, desde o início de seu uso pelas Nações Unidas, sempre foram encaradas como algo maior do que apenas um mecanismo ferramental para viabilização de um pacto de segurança coletiva; elas são também percebidas como potenciais instrumentos úteis para a política externa dos Estados.

O sétimo capítulo da Carta autoriza medidas mais severas, como sanções econômicas e rompimento de relações diplomáticas (WEILER, 2008c; SNODDERLY, 2018). Quando tais medidas não são suficientes para o restabelecimento do que é entendido como paz, a aplicação da força pode ser usada. Esse uso pode ocorrer ainda que a despeito do princípio da soberania estatal, central para o funcionamento do sistema de Estados e para o Direito Internacional Público. Isso permite compreender mais claramente o motivo pelo qual Estados Unidos e União Soviética em muito inviabilizaram, durante a Guerra Fria, a criação de missões sob a égide do capítulo VII. Em termos comparativos, o capítulo VII dá mais poder aos países com poder de veto no Conselho de Segurança da ONU do que o VI oferece aos outros órgãos das Nações Unidas (WEILER, 2008a).

Curiosamente, pela ausência de referência às missões, por conta dos objetos específicos dos capítulos VI e VII, e em função das características que tais operações podem ter – como, por exemplo, violações de acordos de cessar-fogo, muitas vezes causadas por “grupos dissidentes fora de controle” (LANNES, 1999, p. 107) –, é comum que especialistas afirmem que estas se viabilizam, quando não criadas explicitamente em um dos dois capítulos, a partir de um (inexistente) “capítulo VI½” (SNODDERLY, 2018). Como o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral e o Secretariado das Nações Unidas podem estabelecer diretrizes concernentes às missões de paz, e como se acredita que as mesmas estão “[...] *in line with the spirit of Chapter VI, but also close to Chapter VII of the Charter*” (WEILER, 2008b, p. 56), o “novo” capítulo é usado na literatura especializada para fazer referência ao lócus onde aquelas

estariam localizadas no documento fundante da ONU. É importante registrar que, tanto nos capítulos VI, VII, ou no inexistente VI½, a Carta trabalha com uma noção de **paz negativa**,²¹⁶ ou seja, considera-se como situação pacífica aquela na qual não se observa conflito armado ou guerra entre dois países ou duas partes (WEILER, 2008a).

Do ponto de vista normativo, isso significa que não é objetivo das missões de paz promover relações de amizade entre duas nações (WEILER, 2008a), mas somente evitar ou cessar enfrentamentos que ameacem a paz. Do ponto de vista político, também não seria objetivo de tais operações – pelo menos não originalmente – a construção da chamada paz positiva (SNODDERLY, 2018), ou de uma sociedade internacional (BULL, 2002) livre de injustiças. Esse viés passa a ser observável quando as missões de paz se adequam a novos tipos de conflito, mais complexos por incluírem disputas entre grupos sociais internos aos Estados e não apenas confrontações entre Estados. As operações de *peacebuilding* – a serem tratadas mais à frente – são exemplos de tal mudança.

Já do ponto de vista geopolítico, pode-se deduzir que a perspectiva da paz negativa reflete, mais uma vez se observa, aspectos inerentes à contraposição Estados Unidos x União Soviética durante a Guerra Fria. Como a ideia de uma paz positiva (SNODDERLY, 2018) implicaria necessariamente numa convergência de compreensão sobre o que é violência estrutural ou justiça social, tanto ao nível nacional, quanto ao internacional, a construção de consenso no CSNU era virtualmente impossível. Era mais fácil estabelecer acordos em torno da ideia da supressão da guerra (paz negativa) do que da de promoção da paz (positiva), ainda que, como visto acima, isso nem sempre tenha sido possível.

As limitações estruturais (WALTZ, 1979) da Guerra Fria também inviabilizaram a formação de uma força militar independente das Nações Unidas (WEILER, 2008c). A rigor, mesmo após o fim da Guerra Fria, não há grau de governança global profundo o suficiente para a criação de tal força (LOPEZ-CLAROS; DAHL; GROFF, 2020), ainda que as relações multilaterais tenham avançado mais na década de 1990. Na verdade, até mesmo a contribuição dos países com tropas e equipamentos para as missões de paz não é algo fácil, mesmo que todos os Estados membros das Nações Unidas sejam a isso obrigados pelos artigos 43 e 44 da Carta (WEILER, 2008c). Isso significa que os países continuam mantendo o entendimento de que as missões de paz são, também, instrumentos de política externa (MEISKE; RUGGERI, 2018).

A paralisia do Conselho de Segurança fez com que a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1950, aprovasse resolução que ficou conhecida como “*Uniting for peace*”,

216 “[...] negative peace refers to the absence of violence. Positive peace refers to a society where there is no structural violence or social injustice” (SNODDERLY, 2018, p. 59).

elaborada justamente para que o sistema de segurança coletiva pudesse funcionar adotando ou recomendando medidas de promoção da paz quando o Conselho não se mobilizasse²¹⁷ (FAGANELLO, 2013). Com essa resolução, a Assembleia Geral passou a ter competência secundária para estabelecer mandatos de operações de paz (WHITE, 2015, p. 46). A Resolução 377/1950 (V) também criou dois comitês – o de Observação da Paz e o de Medidas Coletivas –, além de ter exortado os países membros a treinarem e disponibilizarem tropas para o caso de solicitações do Conselho de Segurança ou da própria Assembleia Geral.

Essa iniciativa da Assembleia Geral pode ser interpretada como uma resposta coletiva à dinâmica, à época vigente, de administração política da agenda de segurança internacional ao nível sistêmico. Tal interpretação reforça a assertiva de que as operações de paz sempre configuraram parte do cálculo de política externa dos países membros das Nações Unidas, seja pela abertura de um novo caminho para o estabelecimento de missões, desconcentrando-se um pouco o poder dos países com direito a veto no Conselho de Segurança, seja por ampliar a agenda de segurança internacional com mais uma arena de disputa entre Estados Unidos e União Soviética.

Outro elemento pertinente para que a ONU tentasse superar os desafios das limitações do Conselho de Segurança na Guerra Fria foi o previsto no capítulo VIII da Carta – os acordos regionais. Através destes, o organismo multilateral tem a opção ou a oportunidade de realizar operações de paz em parceria com organizações regionais, como a União Africana ou a Organização dos Estados Americanos (OEA). Como, em distintas ocasiões, os problemas políticos da bipolaridade da ordem internacional não se impunham tão fortemente nas esferas multilaterais regionais, aumentava-se a possibilidade de criação e implementação de missões de paz atreladas aos arranjos regionais. Ainda assim, não era incomum que a estrutura internacional (WALTZ, 1979) apresentasse barreiras para os propósitos das Nações Unidas.

217 “On November 3, 1950, the United Nations General Assembly (GA) approved the Uniting for Peace Resolution, giving the Assembly the authority to discuss a threat to the peace, a breach of the peace, or an act of aggression, and to make recommendations for collective measures whenever ‘the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security’. Passed in the midst of the Korean War, this decision provided a mechanism to circumvent the anticipated use of the veto – at the time by the Soviet Union, later by other permanent members – to ensure the UN’s ability to undertake action to restore the peace. The resolution amounted to an informal amendment of the Charter, shifting authority for enforcement measures from the exclusive control of the Security Council and allowing the Assembly to provide legal authority for ‘the use of armed force when necessary’” (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 481).

A interação da ONU, sob o capítulo VIII de sua Carta, com organizações regionais também apresenta outros aspectos de relevante interesse para as missões de paz. Koops & Tardy (2015) desenvolvem pertinente análise, sob a perspectiva da teoria das organizações, sobre essas relações interorganizacionais. Os autores asseveram que esse tipo de cooperação pode favorecer melhor desempenho das operações multidimensionais de manutenção de paz em suas eficácia, coerência e coesão, assim como em seus impactos.

Por outro lado, à medida em que mais organizações passam a fazer parte do processo cooperativo para se levar a cabo a missão de paz, desafios, de pelo menos três categorias, podem surgir: desafios no âmbito da interação social das organizações, das agendas políticas de cada uma delas, ou das discrepantes capacidades e níveis de desenvolvimento organizacional existentes entre elas (KOOPS; TARDY, 2015, p. 67).

A definição de princípios norteadores para realização das operações, que tem como função justamente diminuir a desconfiança entre os países e impedir o uso politicamente inadequado desse instrumento, também contribui para a superação dos desafios interorganizacionais. Pela grande importância de tais princípios para as Nações Unidas, Alex Bellamy, Paul Williams e Stuart Griffin (2010) cunharão a expressão “Trindade Santa”, para se referirem à tríade que compõe o conjunto de preceitos das missões de paz: o consentimento, a imparcialidade e o uso mínimo da força (CARDOSO, 1998; FAGANELLO, 2013).²¹⁸

O consentimento das partes em conflito para a missão de paz é visto como fator necessário para se resguardar, para as Nações Unidas, a condição de ator que não toma parte – de um lado ou de outro – da querela. Esse é o caso, especialmente, das missões de manutenção da paz, não de operações para o estabelecimento da paz (FAGANELLO, 2013). Como visto acima, as Nações Unidas têm a possibilidade de criar missões com mandato sob o capítulo VII, que pode prescindir do consentimento das partes. Entretanto, quando as partes já alcançaram um cessar-fogo, ou demonstraram interesse em conversações – ou seja, quando houver algum grau de paz a ser mantido –, o seu consentimento à ação de paz é necessário.

O consentimento das partes é, portanto, o primeiro passo para a efetivação do princípio da imparcialidade das Nações Unidas nas operações de paz. O fato de que a missão deve ser imparcial (não deve tomar parte de nenhum dos lados em conflito) não implica, contudo, que

218 “In the absence of a formal international agreement governing the conduct and purposes of peacekeeping, the UN developed three doctrinal ‘rules. (1) Missions may use limited force (in self-defense); (2) missions must obtain the consent of the warring parties before deploying; and (3) peacekeeping operations must maintain impartiality in the implementation of agreements, akin to the functioning of a judge who is not neutral or passive, but delivers judgement impartially. These rules establish peacekeeping as a separate endeavor from war fighting, with political and humanitarian rather than military goals” (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 74).

ela deva ser neutra (FAGANELLO, 2013). Com o fortalecimento do regime internacional de Direitos Humanos e sua projeção sobre as operações de paz, a diferença entre imparcialidade e neutralidade ficou mais clara para os países e para a própria ONU: se, por um lado, a organização não deve tomar partido na disputa objeto da missão, por outro não deve ignorar agressões ou atos violentos que ofendam os princípios do mandato da operação e/ou da própria Carta (FAGANELLO, 2013). Essa foi, todavia, uma lição aprendida a alto custo pela organização. Casos de missões no leste europeu (Srebrenica) e na África (Ruanda) foram emblemáticos.

Em grande medida, tragédias como as dessas missões têm relação direta com a aplicação do princípio de uso mínimo da força, ou, pelo menos, de uma de suas interpretações – uso da força apenas em caso de legítima defesa. Originalmente, esse preceito guardava sua justificativa na compreensão de que as missões não seriam instrumentos de imposição da paz, e que os “capacetes azuis” não estariam no teatro de operações para confronto com quaisquer dos lados em conflito (o que ofenderia o princípio de imparcialidade). Porém, com o duro aprendizado auferido, principalmente na década de 1990, em missões nas quais o uso mínimo da força resultou em catástrofes humanas, a interpretação desse princípio fora ampliada.²¹⁹ A mudança de visão permite “[...] *a peacekeeping force to become more active in protecting its mandate*” (WHITE, 2015, p. 47).

A ampliação desse princípio, com abertura do leque da legítima defesa para também a defesa do mandato, da população civil e de agentes envolvidos na operação de paz (FAGANELLO, 2013), pode ter contribuído para que as missões de paz fossem confundidas com missões de intervenção humanitária. Elas não são mecanismos exatamente iguais (HOLMES, 2013; FIORI, 2018). Thakur (2018, p. 462) estabelece de modo claro as diferenças entre esses dois conceitos e outros:

Traditional warfare is the use of force by rival armies of enemy states fighting over a clash of interests: us against them. Collective security rests on the use of force by the international community of states to defeat or punish an aggressor: all against one. Traditional peacekeeping involved the insertion of neutral and unarmed or lightly armed third-party soldiers as a physical buffer between enemy combatants who had agreed to a ceasefire. It was not meant to check a warlike intent; rather, it helped to give effect to a new-found pacific intent. Peace-enforcement accepted the use of force by better armed but still neutral international soldiers against spoilers and transgressors of a peace agreement. Humanitarian intervention differs from all these

219 “[...] atualmente é amplamente reconhecido que a força poderá ser usada em nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, para legítima defesa, defesa do mandato, defesa da população civil ou do pessoal envolvido na missão” (FAGANELLO, 2013, p. 74-75).

in that it refers to the use of military force by outsiders for the protection of victims of atrocities: us between perpetrators and victims.

O objetivo fundamental de uma intervenção humanitária é proteger civis da violência cometida pelo Estado ou outros agentes (THAKUR, 2018). Esse tipo de ação, na qual se faz uso da força militar, não prescinde do consentimento do Estado em cujo território irá se desdobrar, especialmente porque sua necessidade resulta da ação daquele, ou de sua incapacidade de proteger sua própria população (HOLMES, 2013; WHITE, 2015; FIORI, 2018; THAKUR, 2018). Neste sentido, a intervenção humanitária não necessariamente está atrelada à manutenção da paz num contexto de suspensão das agressões entre dois Estados ou atores políticos.²²⁰ Para melhor compreender essas diferentes definições e prerrogativas, faz-se indispensável a distinção entre os tipos de missão de paz existentes no bojo da Organização das Nações Unidas e da Academia.

Para tanto, é preciso ter em mente que, para o próprio **conceito de paz**, não existe consenso entre os Estados ou até mesmo entre os pesquisadores.²²¹ Isso pode implicar em diferentes interpretações sobre as definições de *peacemaking*, *peacebuilding*, *peace enforcement*, ou outras (como será apresentado a seguir), mesmo que dadas pela própria ONU. Não há terminologia definitiva, pois é possível construí-la e observá-la sob diferentes prismas.²²²

De maneira genérica, pode-se afirmar que o termo “operação” ou “missão de paz” pode fazer referência a qualquer das categorias (pacificação, manutenção, imposição ou construção da paz) existentes.²²³ Nem sempre, contudo, as diferenças entre tais tipos são evidentes (SNODDERLY, 2018). A Figura 5, a seguir, apresentada pelas Nações Unidas em um de seus

220 Vale registrar, por outro lado, que não se deve confundir intervenção humanitária com os aspectos característicos do Direito da Guerra ou Direito Internacional Humanitário. Não é usual que este ramo do Direito Internacional seja aquele a reger as operações de paz. “*Thus, international humanitarian law does not normally play a significant role in a post-war situation, and it is the jus post bellum, more accurately those aspects of general international law, human rights law, refugee law, and international criminal law, which together frame the work of a peace operation. It follows that for peacekeepers the most relevant laws will be those governing human rights*” (WHITE, 2015, p. 53).

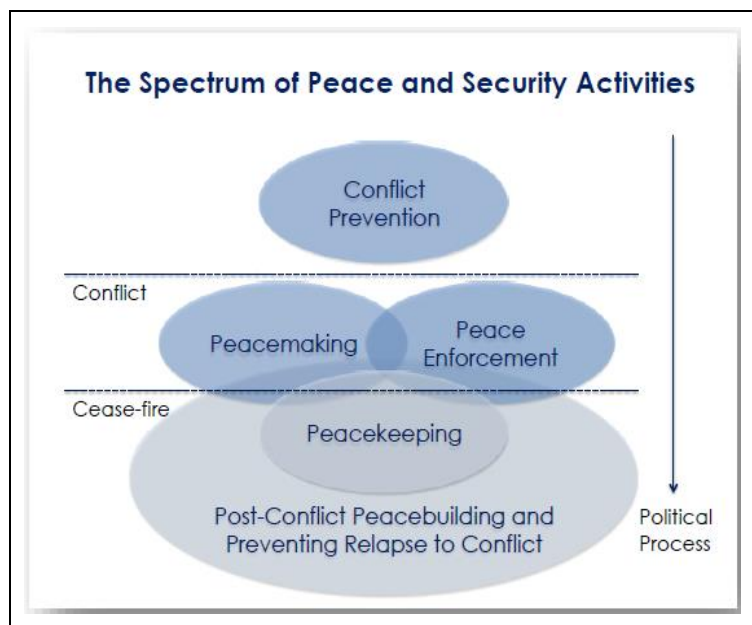
221 “[...] the word peace evokes complex and sometimes contradictory interpretations and reactions. For some, peace means the absence of conflict; for others it means the end of violence or the formal cessation of hostilities; for still others, the return to resolving conflict by political means. Some define peace as the attainment of justice and social stability; for others it is economic well-being and basic freedom. Peace is often unstable, as sources of conflict are seldom completely resolved or eliminated. Since conflict is inherent in the human condition, the striving for peace is particularly strong in times of violent conflict. That said, a willingness to accommodate perpetrators of violence without resolving the sources of conflict – sometimes called peace at any price – may lead to greater conflict later” (SNODDERLY, 2018, p. 66).

222 “There is no shortage of definitions of UN peacekeeping in the scholarly literature. None of these definitions, however, has been accepted universally either in academia or by the member states of the UN” (BURES, 2007, p. 408).

223 Esse é o sentido da expressão quando aplicada genericamente nesta pesquisa.

módulos de treinamento de pessoal a participar de missões de paz, auxilia na compreensão de cada categoria de operação, ainda que não elenque todos os tipos.

Figura 5 – O Espectro das Atividades de Paz e Segurança



Fonte: United Nations Peacekeeping Resource Hub (2016, p. 5).

A leitura desta imagem indica que existem três principais fases de atividades relacionadas a paz e segurança ao longo de dado processo político: 1) fase pré-conflito; 2) fase de conflito; e 3) fase pós-conflito. Na primeira delas observa-se a indicação de atividade de prevenção de conflito. Esta pode ser levada a cabo por meio de recursos como a diplomacia preventiva (LANNES, 1999, p. 104),²²⁴ missões de verificação (*fact-finding*),²²⁵ ou até mesmo

²²⁴ “Preventive diplomacy attempted to resolve intra- and interstate conflicts before violence erupted, or to limit the spread of violence; it was intended to be proactive peacekeeping” (MCMAHON, 2008, p. 9).

²²⁵ “Caberia, por fim, discriminar também entre as operações de paz e as missões de verificação dos fatos. Estas últimas foram claramente definidas na ‘*Declaration on Fact-Finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security*’, adotada, por consenso, pela Assembléia-Geral [sic], em anexo à resolução 46/59, de 9 de dezembro de 1991, por proposta do Comitê Especial da Carta. Pertencem ambas à categoria dos instrumentos utilizáveis no apoio à promoção da paz. Não se confundem, porém. As missões de verificação têm antecedentes na Declaração de Princípios de Direito Internacional aplicáveis às Relações Amistosas e de Cooperação entre Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas, na Declaração de Manilha sobre a Solução Pacífica das Disputas Internacionais, na Declaração sobre o Aprimoramento da Efetividade do Princípio de Abstenção da Ameaça ou do Uso da Força nas Relações Internacionais, e na Declaração sobre a Prevenção e a Remoção das Disputas e das Situações que podem ameaçar a Paz e a Segurança Internacionais e sobre o Papel das Nações Unidas nesse Campo. Definem-se como ‘qualquer atividade destinada a obter conhecimento aprofundado dos fatos relevantes em uma disputa ou situação de que os órgãos competentes das Nações Unidas necessitem para melhor exercerem suas funções em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais’. Tal qual as operações de paz, têm como atributos essenciais a objetividade e a imparcialidade – a que se acrescentam, no caso, a oportunidade e a abrangência. Como aquelas, dependem, para seu envio, do consentimento prévio do Estado em cujo território devam ser apurados

o desdobramento preventivo de missões, “[...] cuja finalidade é mudar a tradição de se estabelecer a presença da Organização no território somente após o conflito ter eclodido, buscando, assim, controlar a situação antes que evolua para um conflito violento” (FAGANELLO, 2013, p. 44-45).

Na segunda fase, observa-se na Figura 5, a predominância de duas atividades principais: *peacemaking* e *peace enforcement*. Entretanto, percebe-se que essas atividades também podem estar na seara da fase três – a do cessar-fogo (pós-conflito) –, assim como as atividades nesta predominantes (*peacekeeping* e *peacebuilding*) também se espraiam para o escopo da segunda fase. São essas intercessões que causam dificuldades para o exato delineamento dos limites de cada tipo de ação. Soma-se a esse desafio o fato de que cada uma dessas quatro categorias de missões pode se perfazer através de tipos específicos de operações. Para facilitar o entendimento sobre essa intrincada teia de conceitos, o Quadro 7 apresenta um apanhado sobre os mesmos.

Quadro 7 – Categorias e definições taxonômicas de missões de paz das Nações Unidas²²⁶

Categoria e Tipo Específico	Definições
<i>Peacemaking</i>	<p>“[...] activities to halt an ongoing conflict and bring hostile parties to agreement, usually by such methods as those identified in chapter 6 of the UN Charter: ‘Negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or agreements, or other peaceful means. It typically involves negotiating an agreement between contending parties, often with the help of a third-party mediator” (SNODDERLY, 2018, p. 68).</p> <p>“Peace making sought to bring hostile parties to agreement through negotiation and mediation” (MCMAHON, 2008, p. 9).</p>
<i>Peacemaking - Media peacebuilding²²⁷</i>	<p>“[...] the use of broadcast, print, and social media to promote a peaceful resolution of conflict. Conflict-sensitive journalism goes further by encouraging journalists to be aware of the effects their language and reporting can have on the conflict. Peace journalism is more agenda driven and approaches activism in its focus on the search for nonviolent solutions to conflict. Strategies include citizen media (blogs, wikis, and the like), social marketing, and media regulation” (SNODDERLY, 2018, p. 55-56).</p>
<i>Peace enforcement</i>	<p>“Peace enforcement missions involve substantial military forces to provide security and ensure compliance with a cease-fire. They have a mandate to use force for purposes in addition to self-defense. Examples include the West African and UN missions in Sierra Leone in 1999 (Ecomog and Unamsil) and NATO missions in Bosnia (IFOR and SFOR). Some peace enforcement missions are also multidimensional in nature, including substantial military force as well as many of the civilian components of multidimensional missions” (FORTNA, 2008, p. 7).</p>

os fatos. Diferentemente, no entanto, das primeiras, as missões de verificação de fatos podem ter sua realização determinada pelo Conselho, pela Assembléia [*sic*], ou pelo Secretário-Geral diretamente e tão ‘precocemente quanto possível para poder contribuir para a prevenção das disputas e das situações [conflituosas]’” (CARDOSO, 1998, p. 47-48).

226 “Other taxonomies implicitly combine mission function, timing, and level of coercion to derive the popularly used categories of ‘peacekeeping’, ‘peacemaking’, ‘peacebuilding’, and ‘peace enforcement’, although the actual meaning of these terms varies widely” (BURES, 2007, p. 409).

227 Apesar do uso do termo “*peacebuilding*”, o escopo de ações desse tipo específico está, por definição, mais associado a atividades de *peacemaking* do que as de construção da paz.

	“[...] operations that seek to impose the will of the Security Council by direct military or economic action (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2004, p. 5-6 apud BURES, 2007, p. 411).
<i>Traditional Peacekeeping</i>	“Simply put, peacekeeping is a mechanism adopted by the UN for conflict management. [...] In its traditional form, it (peacekeeping) involves the deployment of military personnel to conflict theatres with the responsibilities for supervising the buffer zones and monitoring ceasefire agreements (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 52-53). “[...] operations that attempt to create a space for the political settlement of disputes between states” (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2004, p. 5-6 apud BURES, 2007, p. 411).
<i>Peacekeeping - Multidimensionais ou complexas</i>	“Operações de paz complexas (ou de manutenção da paz complexas, como conhecido no Brahimi Report), incluem as tarefas tradicionais de manutenção da paz, de interposição e observação, as novas funções de monitoramento de eleições, desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), proteção aos trabalhadores humanitários e administração transitória” (DALLA COSTA, 2015, p. 184). “A manutenção da paz deve ser parte de uma aproximação integrada para a ‘consolidação da paz’ (peace building), englobando aspectos políticos, sociais, econômicos e humanitários” (LANNES, 1999, p. 105).
<i>Peacekeeping - Observation missions</i>	“[...] are small deployments of military and sometimes civilian observers to monitor a cease-fire, the withdrawal of cantonment of troops, or other terms of an agreement, such as elections. They are unarmed, and their main tasks are simply to watch and report on what they see. The peacekeepers deployed in Angola in 1991 (Unavem II) or in the Western Sahara (Minurso) are examples, as are the missions led by New Zealand and then Australia in Papua New Guinea in 1997-98 (the Truce Monitoring Group and Peace Monitoring Group, respectively)” (FORTNA, 2008, p. 6-7).
<i>Peacekeeping - Interpositional missions</i>	“[also sometimes referred to as traditional peacekeeping missions] are somewhat larger deployments of lightly armed troops. Like observer missions, they are meant to monitor and report on compliance with an agreement, but they also often serve to separate forces by positioning themselves in a buffer zone or to help demobilize and disarm military factions. Examples include the UN missions in Angola in 1994 (Unavem III) and in Guatemala in 1996 (Minugua)” (FORTNA, 2008, p. 7).
<i>Peacekeeping - Managing transition</i>	“[...] operations which assist in the implementation of a comprehensive political settlement agreed to by the parties to a conflict” (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2004, p. 5-6 apud BURES, 2007, p. 411).
<i>Peacekeeping - Robustas</i>	“Embora a linha que divide as operações de manutenção da paz robustas e as operações de <i>peace enforcement</i> seja tênue, há importantes diferenças a serem destacadas. Primeiramente, enquanto as robustas envolvem o uso da força em nível tático, as últimas empregam a força em nível estratégico, o que normalmente é proibido aos Estados-membros, de acordo com o Artigo 2 (4) da Carta da ONU, exceto quando autorizado pelo Conselho de Segurança. Além disso, as <i>peacekeeping operations</i> robustas só têm seu desdobramento autorizado após expresso o consentimento pelo Estado anfitrião/partes em conflito quanto à presença da missão em seu território, diferentemente do <i>peace enforcement</i> , que não exige essa anuência” (FAGANELLO, 2013, p. 77-78).
<i>Peacekeeping - Wider peacekeeping</i>	“[...] operations that attempt to accomplish ‘wider’ humanitarian tasks within a context of on-going violence or fragile peace” (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2004, p. 5-6 apud BURES, 2007, p. 411).

Peacebuilding	<p>“[...] peacebuilding emerged from the decade of the 1990s as a vast, complex, and growing network of private and public agencies that provided a kind of ‘life support’ to fragile states just emerging from conflict – a decentralized (and at times chaotic) system for reconstituting a peaceful civil society, effective governance, and economic life in war-torn states. In its most expansive and intrusive forms, peacebuilding could be viewed as a successor to the trusteeship and mandate mechanisms that the UN and its predecessor, the League of Nations, had established to administer ‘non-self-governing territories’. The main difference between 1990s-era peacebuilding and the earlier trusteeship and mandates systems, however, was that the earlier systems authorized specific, mainly European powers to continue administering some of their former colonies under nominal international supervision, whereas modern peacebuilding operations were multilateral, deployed with the consent of the ‘host’ countries, and designed to establish full and effective self-government. At least, this was the state of peacebuilding prior to 11 September 2001” (PARIS, 2018, p. 482).</p> <p>“Peace-building aimed to construct an environment that sustained durable peace. Peacebuilding missions addressed the economic, social, cultural, and humanitarian problems that underpinned violent conflict. Preventive diplomacy tried to avoid crisis; peace-building strove to prevent a recurrence” (MCMAHON, 2008, p. 9).</p>
Peacebuilding - Peace support operations	“[...] operations that support the establishment of liberal democracy in formerly war-torn societies. They are multifaceted (comprising significant military and civilian components) and employ broad and flexible definitions of ‘consent’, ‘impartiality’, and ‘minimum use of force’” (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2004, p. 5-6 <i>apud</i> BURES, 2007, p. 411).
UN-led or “blue helmet” missions	“[...] are those authorized by the UN (usually the Security Council, but occasionally the General Assembly) and managed at the operational level by the UN itself (today through the Department for Peacekeeping Operations/Department of Field Support)” (BELLAMY; WILLIAMS, 2015, p. 13).
UN-authorized missions	“[...] are those expressly mandated by one of the UN’s Principal Organs (usually the Security Council) but managed at the operational level by a non-UN entity such as a regional arrangement, coalition, or lead-state” (BELLAMY; WILLIAMS, 2015, p. 13).
UN-recognized operations	“[...] are welcomed or supported by one of the UN’s Principal Organs but not mandated by them. They are managed at the operational level by a non-UN actor” (BELLAMY; WILLIAMS, 2015, p. 13).
Non-UN operations	“[...] are neither mandated nor managed by the UN but meet the definition of a peace operation [...]” (BELLAMY; WILLIAMS, 2015, p. 13).

Fonte: Elaboração própria a partir das fontes citadas no Quadro.

A literatura especializada também costuma categorizar as missões de paz a partir do que seriam suas gerações.²²⁸ Sobre essa tipificação também não há consenso, pois há autores que entendem existirem duas – a primeira durante a Guerra Fria e a segunda após este período –, e outros que advogam a existência de três ou até seis gerações (BRAGA; BIGATÃO, 2018). Essa variação irá oscilar em função dos critérios adotados para se tipificar as operações (BURES, 2007, p. 409). Há categorizações que determinam as missões de paz em consonância com o que estabelecem seus mandatos. Neste caso, a variedade é maior ainda, conforme funções a serem desempenhadas, sempre de acordo com os capítulos VI e VII da Carta da ONU. Assim, há taxonomias que estabelecem até doze tipos de missões (BRAGA; BIGATÃO, 2018). Finalmente há terminologias que se ancoram no sujeito do direito internacional que determinou

²²⁸ Essa classificação taxonômica por gerações, mesmo em suas diferentes perspectivas, considera apenas as missões de paz realizadas a partir da atuação das Nações Unidas. Como se sabe, a Liga ou Sociedade das Nações – antecessora da ONU – já havia realizado operações de paz (esse histórico será retomado na próxima seção deste trabalho), mas essas experiências não são consideradas nas tipificações mais atuais daquelas.

o mandato da missão: operações da ONU; operações regionais com mandato da ONU, e operações não autorizadas pelas Nações Unidas (BRAGA; BIGATÃO, 2018).

A divisão mais encontrada quando da realização da pesquisa desta tese identificou que é mais recorrente na literatura a que trabalha com quatro gerações. Nos textos estudados, o que se estabelece como operações de primeira geração são aquelas desdobradas a partir das primícias do capítulo VI (ou do “capítulo VI ½) da Carta das Nações Unidas. Essas missões visavam interpor uma força entre os atores em conflito após o alcance de um cessar-fogo ou de uma trégua – conforme Michael Doyle (2001, p. 532 *apud* BURES, 2007, p. 409) –, assim como evitar a retomada das confrontações entre as partes (WEILER, 2008b, p. 56). Esta primeira geração de operações de paz já contava com os três pilares fundamentais – consentimento, uso da força para autodefesa e imparcialidade –, formalizados em documentos oficiais por Ralph Bunche, Subsecretário Geral da ONU para Assuntos Políticos Especiais, nos anos 1950 (WEILER, 2008b, p. 56).

Brigagão & Proença Júnior (2002, p. 119) dividem esse período da primeira geração das missões de paz em três momentos: um nascente (1946-1956), no qual tais operações foram concebidas; um de afirmação (1956-1967), no qual a inovação das missões avança para o desdobramento de forças nos campos em conflito, um marco do multilateralismo em um mundo marcado pela bipolaridade; e um de dormência (1967-1973), no qual não foram iniciadas novas operações. Pode-se entender que as missões comumente consideradas de segunda geração não passaram a ocorrer imediatamente no período pós 1973; o despertar para um novo tipo de operações ocorrerá quando do colapso da União Soviética e do fim da Guerra Fria (LANNES, 1999, p. 104).

Essas operações se caracterizam por um aprofundamento das atividades desenvolvidas pelas Nações Unidas, sendo consideradas multidimensionais (LANNES, 1999, p. 104; BURES, 2007; WEILER, 2008b). É a partir dessa segunda geração que são implementadas as operações de *Peacebuilding*, que buscarão realizar – mantendo-se os princípios da “Trindade Santa” (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010) – uma miríade de diversificadas tarefas e com diferentes categorias de indivíduos componentes da missão²²⁹. Esse aprofundamento da

229 “A denominada segunda geração das operações de manutenção da paz, concebida para fazer face aos conflitos pós-Guerra Fria, é multidimensional, com componentes políticos, humanitários, sociais e econômicos, requerendo especialistas civis de naturezas diversas trabalhando em conjunto com os efeitos militares. Além das tradicionais tarefas de monitorar o cessar fogo entre as facções rivais envolvidas, a ONU passou a se responsabilizar pela implementação de uma série de previsões de acordos de paz entre as partes, tais como:

complexidade das missões reflete, por um lado, maior projeção de poder hegemônico dos Estados Unidos sobre as Nações Unidas e sobre a política internacional, resultado de sua vitória na Guerra Fria (estabelece-se, de modo mais direto e explícito, a ideia de paz liberal enquanto norte conceitual para as operações de paz, e as missões de *Peacebuilding* vão contribuir para a instrumentalização operacional deste ideal de paz).²³⁰

As mudanças que a segunda geração de missões de paz suscitou também foram de **caráter administrativo**, pois promoveram alterações no organograma das Nações Unidas. Com vistas a possibilitar melhores condições de gerir as operações, a ONU transferiu o controle sobre estas para o escritório executivo do seu Secretário Geral, retirando-as do poder do Subsecretário Geral no ano de 1986 (WEILER, 2008b, p. 56). Nova **mudança organizacional** fora realizada em 1992, quando da criação do Departamento de Operações de Manutenção da Paz – ou DPKO, em sua sigla em inglês), que passou a ser administrado por um Subsecretário Geral²³¹ para Manutenção da Paz (WEILER, 2008b, p. 56). Essas alterações deram maior vulto

recolhimento e destruição de armamentos; supervisão de aquartelamento e desmobilização de ex-combatentes; programas de promoção de direitos humanos; programas de assistência aos refugiados e deslocados internos; organização e supervisão de eleições; auxílio à reconstrução da infraestrutura do país; adestramento de forças policiais; e colaboração com as autoridades locais para a manutenção da lei e da ordem e para a administração do Estado assistido. O grande objetivo a ser atingido é levar o Estado conflagrado de uma situação caótica de violento conflito à reconciliação política, consolidação democrática e à reconstrução nacional” (LANNES, 1999, p. 104).

230 Sob essa crítica, alguns autores classificam as missões de paz em duas categorias conceituais: as missões de concepção westfalianas, que compreende o papel das operações como circunscrito à promoção da paz democrática a partir da resolução de conflitos entre Estados soberanos (BADMUS; JENKINS, 2019); e as missões de concepção pós-westfalianas. Conforme Badmus & Jenkins (2019, p. 54-55), “[...] *the post-Westphalian conception of peacekeeping transcends the classical peacekeeping model to include an all-encompassing task of ensuring stability at the domestic level of the individual state, which is achievable through exporting liberal democratic values to societies, and states that are experiencing or those that have experienced political instability and anarchy*”. Ao “descer” ao nível doméstico, as missões de paz pós-westfalianas apresentam mais um elo possível entre as operações de paz enquanto objeto de pesquisa científica em sua relação com o subcampo da Análise de Política Externa. Sob tal prisma, tanto o Estado que recebe a missão, quanto os que nela operam, estão – de modos diferentes – atuando no “jogo de dois níveis” (PUTNAM; EVANS; JACOBSON, 1993). Para Faganello (2013, p. 88), que entende que as duas categorias apontadas por Badmus & Jenkins (2019) são rivais, a primeira tem a concepção “[...] da não interferência nos assuntos internos sob qualquer pretexto [...]” e a segunda a da “[...] interferência sempre que ditada pela necessidade da segurança dos seres humanos [...]”.

231 Sobre a estrutura organizacional do DPKO, centro nervoso do planejamento, execução e avaliação das operações de paz das Nações Unidas, é interessante notar como a mesma sofreu reformas administrativas ao longo do tempo, realizadas para buscar atender ao aumento da complexidade das missões. O Departamento era inicialmente organizado com as seguintes divisões: operações, planejamento e apoio, treinamento e avaliação, e avaliação de operações passadas – esta tendo sido estabelecida em 1995 com o nome de Unidade de Lições Aprendidas (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 113). Em 2001 essa Unidade fora acoplada à Unidade de Política (*policy*) e Análises, passando a se chamar Unidade de Melhores Práticas em Manutenção da Paz (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 113). Já em 2007, visando atender ao aumento do número de operações de paz multidimensionais, o DPKO passou por outra reforma administrativa, com a criação, por sugestão do então Secretário Geral, Ban Ki-moon, do Departamento de Apoio ao Terreno (*Department of Field Support*), voltado para apoiar o pessoal das missões desdobrados em campo (FAGANELLO, 2013, p. 165-166). Este Departamento é subordinado ao DPKO e, além das funções na seara da logística, tem por objetivo “[...] aperfeiçoar a administração dos recursos financeiros destinados a essa atividade [missões de paz], que hoje [2013] representam 76% dos gastos das Nações Unidas” (FAGANELLO, 2013, p. 165-166).

político e organizacional à administração política da agenda de segurança internacional naquele contexto.

De fato, o período do pós Guerra Fria viabilizou uma guinada substancial no que se refere ao uso de operações de paz pelas Nações Unidas como instrumento voltado para a promoção da paz no sistema internacional. No período entre 1989 e 2002, mais da metade das missões da ONU havia sido criada – 37 operações em comparação às 17 que haviam sido instituídas entre 1956 e aquele ano (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 119-120). Para além do aumento da capacidade de influência dos Estados Unidos, esses números também se explicam pelos efeitos estruturais que o fim da ordem bipolar aprofundou, como a crise nos Bálcãs. Na nova dinâmica sistêmica, os conflitos internos passaram, por sua vez, a ser objeto mais frequente das missões de paz,²³² algo que fora facilitado pela agora inexistente divisão geopolítica global em duas grandes áreas de influência de superpotências inimigas.

Essa nova estrutura internacional, com diferente distribuição das capacidades dos Estados em nível sistêmico (WALTZ, 1979), também contribuiu para que mais missões ancoradas no capítulo VII da Carta da ONU fossem instauradas. Neste contexto, portanto, surge o que alguns autores chamarão de terceira geração das operações de paz: “[...] ‘*third-generation*’ operations that function with Chapter VII mandates and without a comprehensive agreement reflecting the acquiescence of the parties” (DOYLE, 2001, p. 532 *apud* BURES, 2007, p. 409).

Percebe-se que as missões vão se caracterizar por uma perspectiva predominantemente de *peace enforcement*, a partir da qual, sob determinação do Conselho de Segurança, a força pode ser usada mesmo sem o consentimento das partes envolvidas no conflito (WEILER, 2008b). Ainda na década de 1990, todavia, operações consideradas de terceira geração entraram

232 A própria noção de soberania nacional passa a ser relativizada neste período pelas Nações Unidas. Fiori (2018, p. 234-235) apresenta interessante leitura sobre como esse fato fora repercutido em um dos documentos reformadores do regime internacional – e, conseqüentemente, na administração política da agenda de segurança do sistema internacional – ao abordar a elaboração da Agenda para a Paz (a ser tratada novamente mais à frente): “Pelo menos inicialmente, a ONU desempenhou papel central na desconstrução prática da soberania nacional. Em junho de 1992, em resposta a um pedido do Conselho de Segurança, o secretário-geral recentemente nomeado, Boutros Boutros-Ghali, publicou um relatório sobre diplomacia preventiva, pacificação e manutenção da paz, intitulado Agenda para a Paz. Descrevendo o contexto global em mudança, ele afirmou que ‘o tempo da soberania absoluta e exclusiva [...] passou’. O aumento das operações de paz da ONU já havia começado no final dos anos de 1980, refletindo maior disposição da ONU para responder a conflitos civis. (A ONU realizou treze operações de paz entre 1945 e 1988, e iniciou cinquenta e nove desde 1988.) Enquanto as operações de paz anteriores incluíam apenas militares, as operações de ‘segunda geração’ também incluíam especialistas civis, o que lhes deu uma aparência mais suave e mais técnica”.

em descrédito, muito em função do fracasso das Nações Unidas com a UNOSOM – *United Nations Operation in Somalia* (WEILER, 2008b). Para além disso, com o desgaste que a hegemonia estadunidense começa a ter, em especial no início do século XXI, e com a ascensão de outras potências, como a China, missões desse tipo começam a dividir espaço com as que serão conhecidas como as de quarta geração.

Tais missões se diferenciam das de terceira geração por serem do “capítulo VI ½”, por serem consideradas “robustas” (vide Quadro 7, página 170) e por assumirem a tarefa de *Nation Building*, ou de “reconstrução de Estados falidos e a formação de sociedades civis” (WEILER, 2008b, p. 56). A seção 3.1 deste capítulo apresentou argumentos sobre como as missões de paz podem servir como instrumentos para avançar interesses específicos de Estados mais poderosos (sem necessariamente ajudarem a alcançar a paz internacional),²³³ mas somam-se a essas críticas outras observações que destacam como esse tipo de ação, com uso da força militar, pode ser até mesmo contra-produtivo.

No humanitarian crisis is so grave that the plight of the trapped civilians cannot be made even worse with outside military intervention: the swath of ungoverned territories from Afghanistan through the Middle East to North Africa is graphic evidence of that. If the primary pathology in the region is the lack of good governance institutions, a foreign military force is not just ineffectual; it is counter-productive, for it destroys and degrades the fragile physical and institutional infrastructure that does exist (THAKUR, 2018, p. 474).

Os desafios para as missões de paz e para sua classificação, portanto, continuam. Autores como Badmus & Jenkins (2019, p. 60), por exemplo, argumentam que a abordagem taxonômica para as operações de paz é falha na medida em que apresenta limitações ao não situar as operações num contexto mais amplo da Política Internacional, e ao não demonstrar como as relações de poder ao nível sistêmico podem determinar a natureza delas e, conseqüentemente, qual o papel que os indivíduos nelas engajados (*peacekeepers*) terão no terreno. Os autores ainda afirmam que os pesquisadores, ao se dedicarem tanto à tarefa de classificar os tipos de missões de paz, deram menos atenção ao caráter político delas, o que “[...] *obscures discords about their real purposes*” (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 60-61).

De modo adicional, Alex Bellamy (2004, p. 21 *apud* BURES, 2007, p. 410) entende que a diferenciação das operações de paz em distintas gerações pode ser imprecisa, pois pode-se observar que missões que ocorreram durante a Guerra Fria enfrentaram desafios como os encontrados em missões realizadas após a ordem bipolar. Essa necessária leitura mais crítica

233 “[...] since 1999, the UN Security Council has authorized all UN multidimensional peacekeeping operations under Chapter VII of the UN Charter to use force. The mandates do not serve to achieve the council’s stated goal of maintaining international peace, nevertheless, the council repeats these mandates in every multidimensional peacekeeping resolution” (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 71).

das missões de paz enquanto objeto de teorização contribuiu, segundo Badmus & Jenkins (2019), para o aumento de estudos voltados exatamente para a construção de reflexão teórica mais consistente, ainda que este esforço seja relativamente recente. Johnstone (2005 *apud* BADMUS; JENKINS, 2019, p. 61) assevera que três principais hipóteses se colocam para explicar esse aumento da teorização sobre missões de paz. São elas: o aumento do número de missões após a Guerra Fria; a publicação do Brahimi *Report* em 2000; e o 11 de setembro de 2001, que ocasionou maior atenção a diferentes tipos de ameaças à segurança.

Considerando a pertinência de teorização crítica²³⁴ das missões de paz, a presente tese voltou-se para o exercício de compreendê-las através das lentes da Análise de Política Externa em seu elo com a Análise de Políticas Públicas. O engajamento de um país como o Brasil em operações como as levadas a cabo pelas Nações Unidas (já ao longo de cerca de oito décadas), não deve ser estudado sem se levar em conta como esse tema é tratado na agenda de sua política pública externa, ao nível doméstico. Como visto até aqui, tais missões foram sendo modificadas em seu caráter ao longo do tempo, quer pelo aperfeiçoamento do seu regime, viabilizado pela experiência prática em campo, quer pelas próprias dinâmicas da política internacional. Em função disso, é válido apresentar algumas das principais iniciativas que nortearam a evolução normativa das operações de paz.

Talvez o fator mais facilmente percebido como indicativo da necessidade de aperfeiçoamento das missões de paz na ordem pós Guerra Fria sejam as reformas do DPKO. Centro nervoso do planejamento, execução e avaliação das operações de paz das Nações Unidas, é interessante notar como a sua estrutura organizacional sofreu **reformas administrativas** ao longo do tempo. Reflexos das mudanças ocorridas no regime internacional das operações de paz, essas reformas foram realizadas para buscar atender ao aumento da complexidade das missões.

O Departamento, criado em 1992, era inicialmente organizado com as seguintes divisões: operações, planejamento e apoio, treinamento e avaliação, e avaliação de operações passadas – esta tendo sido estabelecida em 1995 com o nome de Unidade de Lições Aprendidas

234 “While many of the books and articles dealing with peacekeeping issues appear to be predicated on (neo-) liberal assumptions about the importance of norms, values, rules, and institutions in international politics, [...] only a few authors thus far have attempted to explicitly utilize IR theories to broaden the study of peacekeeping operations. [...] A number of authors have attempted to analyze peacekeeping using rational choice models” (BURES, 2007, p. 422).

(MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 113).²³⁵ Neste mesmo ano de 1992,²³⁶ fora publicado, no mês de junho, o documento intitulado Agenda para a Paz, que promove a noção de consolidação da paz (*post-conflict peacebuilding*), conceito referente ao conjunto de atividades realizadas posteriormente à assinatura de um acordo de paz entre as partes em conflito, voltadas para evitar a reincidência deste (MACHADO, 2018, p. 187).

A Agenda para a Paz era, em si, uma proposta de reforma do sistema multilateral no que diz respeito às operações de paz (MCMAHON, 2008; FIORI, 2018; MACHADO, 2018). Como dito acima, a questão da soberania fora um dos tópicos centrais nela abordadas. A partir da Agenda para a Paz, recomendou-se que as Nações Unidas identificassem países “em risco” de colapso do Estado para que medidas preventivas pudessem ser tomadas para se evitar tal situação e crises internas – também se recomendou que forças militares estivessem à disposição da ONU para rápido desdobramento em terreno em casos de situações críticas (MCMAHON, 2008).

Esses princípios propostos para o regime internacional das missões de paz (KRASNER, 2012) contribuíram, ainda, para a formalização, no âmbito das Nações Unidas, de algumas terminologias. De acordo com os documentos "Agenda para a Paz" e "Suplemento de uma Agenda para a Paz", os termos mais usados pelas Nações Unidas são: diplomacia preventiva; promoção da paz (*peacemaking*); manutenção da paz (*peacekeeping*); construção da paz (*post-conflict peacebuilding*); e imposição da paz (*peace-enforcement*) (BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 672-673).²³⁷

Mesmo com as inovações do início da década de 1990, a ONU não fora capaz de evitar catástrofes humanitárias em diferentes missões ao longo desse período – reiterar-se o destaque dado mais acima nesta seção aos casos de Ruanda e dos Bálcãs. As críticas às falhas das operações de paz contribuíram para que, em 1999, algumas medidas fossem tomadas. O elo entre o regime internacional de Direitos Humanos e os mandatos das missões precisava ser

235 Em 2001 essa Unidade fora acoplada à Unidade de Política (*policy*) e Análises, passando a se chamar Unidade de Melhores Práticas em Manutenção da Paz (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 113).

236 O DPKO e a Agenda para a Paz simbolizam e alavancam o papel protagonista que a ONU, na década de 1990, passa a ter no mundo no que tange à promoção de uma ideia de paz mundial (MACHADO, 2018).

237 Pela Agenda para a Paz, tem-se que: “• Preventive diplomacy is action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts, and to limit the spread of the latter when they occur. • Peacemaking is action to bring hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations. • Peacekeeping is the deployment of a United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, normally involving United Nations military and / or police personnel and frequently civilians as well. Peacekeeping is a technique that expands the possibilities for both the prevention of conflict and the making of peace. • Postconflict peacebuilding is action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace to avoid a relapse into conflict” (BURES, 2007, p. 409-410).

fortalecido, assim como restava evidente que era necessário estabelecer mecanismos que permitissem aos "capacetes azuis" proteger populações em risco. Assim, em janeiro daquele ano, o DPKO e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos assinaram entre si um memorando de entendimento com vistas a reforçar a perspectiva de que tais direitos são indispensáveis para a viabilização da paz e da segurança (FAGANELLO, 2013, p. 145-146). Mais tarde, no mesmo ano, o Secretário Geral Kofi Annan faz menção direta à importância e necessidade de se articular respeito à soberania e garantia de direitos humanos fundamentais quando da realização de operações de paz.²³⁸

Ainda em 1999, Kofi Annan afirma que os "capacetes azuis" possuem essencialmente um *status* de não-combatentes, mesmo em uma situação de conflito armado; esses militares somente poderão ser considerados combatentes em situações nas quais estejam diretamente envolvidos em um conflito armado, devendo ser, até esse momento, considerados como civis sob as normas e regras humanitárias internacionais (WHITE, 2015, p. 52-53). Na esteira dessas novas reflexões sobre as missões de paz, uma nova reforma apresentava-se no horizonte da maior organização multilateral do mundo.

Sendo assim, em agosto de 2000, o Painel das Nações Unidas sobre Operações de Paz publicou um relatório de 70 páginas exortando profunda reforma das missões, do DPKO, dos processos de tomada de decisão do CSNU e do Secretário Geral sobre tal tema, e dos mecanismos de financiamento daquelas (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 40). Como o Painel fora dirigido pelo embaixador algeriano Lakhdar Brahimi, tal relatório, que apresenta cerca de 60 propostas, ficou conhecido como *Brahimi Report* (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2000).

O *Brahimi Report* destacou que as falhas das missões da década de 1990 se deram, em grande medida, por conta do fato de que foram implementadas ainda durante a existência dos conflitos, cujas partes não estavam voltadas para o estabelecimento de um acordo de paz (FAGANELLO, 2013, p. 148; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2000). O Relatório também apresentou argumento sobre

238 Esse discurso fora realizado em setembro de 1999, também em reação a controvérsias relativas à intervenção da OTAN no Kosovo (UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2020). O "desafio" da necessidade de articular não desrespeito à soberania e proteção a civis em risco fora reiterado por Annan em seu *2000 Millenium Report* (UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2020). Estavam lançadas as sementes do princípio da Responsabilidade de Proteger, a ser abordado mais à frente.

a necessidade de se ampliar a noção de legítima defesa dos "capacetes azuis", para que se permitisse a eles reagir de maneira mais incisiva quando em situações arriscadas (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 40). Outras propostas centrais incluem: a noção de que o princípio da imparcialidade é inconciliável com omissão diante da agressão contra vítimas do conflito; a criação de um novo escritório nas Nações Unidas para levantamento de informações e realização de análises com vistas a garantir o profissionalismo do planejamento das missões; e o estabelecimento de uma força tarefa integrada para cada nova missão, “[...] *combining political analysis, military operations, civilian police, electoral assistance, aid to refugees, finance, logistics, public information, and streamlined procurement procedures*” (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 40).

A análise das propostas do Relatório Brahimi permite notar que as reformas da agenda onusiana sobre missões de paz se dão a partir de **alterações administrativas e alterações de princípios norteadores**.²³⁹ A articulação entre essas duas dimensões provoca mudanças de procedimentos e gera impactos na execução das missões de paz. O Relatório, por exemplo, propõe uma nova noção de consentimento das partes para a realização da missão, já que as experiências ao longo da década de 1990 mostraram que o princípio da imparcialidade, como pensado até então, poderia dar margens às violações dos direitos humanos.

Ora, se “[...] mudanças em princípios e normas são mudanças do próprio regime” (KRASNER, 2012, p. 95), a viabilização prática de tais alterações demanda **reformas ao nível organizacional**. Eis aí o elo inquebrantável entre Administração e Regimes Internacionais. Como novos princípios resultam de uma nova compreensão da realidade e dos atores políticos, mudanças nos regimes internacionais são mudanças políticas. Desta forma, mudanças nas organizações internacionais, neste caso, se dão para instrumentalizar a administração política de determinada agenda.²⁴⁰ As propostas do Relatório Brahimi são evidências disto.²⁴¹

Esta dimensão política das propostas de reforma administrativa resultantes de um novo olhar sobre princípios norteadores das missões de paz não passou despercebida por alguns países em desenvolvimento. As recomendações de redefinir o espectro de atividades das

239 Isso evidencia, de maneira explícita, alguns dos mecanismos de administração política do regime internacional de segurança.

240 Esse argumento guarda fundamental importância com as análises apresentadas nas próximas seções desta tese, uma vez que uma posição favorável ou contrária a dado regime internacional pode refletir alinhamento ou não alinhamento da política externa de um dado país aos princípios, normas, regras, procedimentos e agenda daquele.

241 Para, por exemplo, viabilizar administrativamente a proposta de reforma do *United Nations Standby Arrangements System* (UNSAS) para que fosse possível o envio de tropas em missão de paz num prazo de 30 dias contados a partir de decisão favorável do Conselho de Segurança, o Relatório sugeriu que o Secretário Geral das Nações Unidas previsse, de modo adiantado no orçamento, monta de 50 milhões de dólares para novas operações (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 40).

operações de paz, tornando-as missões de *nation-building* (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008), com todo o rol de tarefas apresentados no Quadro 7 (página 170), causaram uma reação inicial em tais países, que levantaram, com preocupação, a hipótese de que tais mudanças poderiam significar a instrumentalização das Nações Unidas, pelos Estados Unidos, voltada para favorecer a interesses desta potência, além de diminuir os fundos para ações da ONU direcionadas à agenda do desenvolvimento (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 40).

A publicação, em 2001, de relatório intitulado Responsabilidade de Proteger (THAKUR, 2018)²⁴² somou-se ao Relatório Brahimi enquanto iniciativa voltada para a reforma do regime internacional de missões de paz.²⁴³ O princípio fundamental desse relatório diz respeito à compreensão de que a soberania do Estado é caracterizada não somente pela primazia deste sobre um território e uma população, protegendo-os de interferências externas, mas também pela responsabilidade que aquele tem de garantir a segurança de seus nacionais e de contribuir com a comunidade de Estados (responsabilidade residual) para também garantir a segurança de seus nacionais (UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2020).²⁴⁴

Esta relativização, ou novo entendimento, da noção de soberania também suscitou preocupações e críticas de países em desenvolvimento. A experiência histórica no que tange a intervenções, e à então recente e infundada invasão dos Estados Unidos ao Iraque em março de 2003 (RICHMOND; DIEHL, 2019), reforçaram tal percepção de países não centrais. Talvez a publicação, feita pelo DPKO em dezembro de 2003, de um guia para operações de manutenção da paz multidimensionais²⁴⁵ tenha contribuído para a diminuição das desconfianças desta parcela da sociedade internacional (BULL, 2002).

242 Também citada como R2P, da abreviação em inglês.

243 O relatório fora construído pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), montada pelo governo do Canadá (UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2020).

244 “Muitas vezes entendida como uma doutrina, os pilares da R2P são três e designam que: a) a responsabilidade primária de proteção da população contra o genocídio, crimes de guerra e contra a humanidade e limpeza étnica é do Estado; b) é responsabilidade da comunidade internacional ajudar os Estados a construir a capacidade de exercer essa responsabilidade de proteção; c) é responsabilidade da comunidade internacional desempenhar uma ação eficaz quando a autoridade estatal não cumprir tal responsabilidade de proteção” (MATIJASCIC, 2018, p. 828-829).

245 “[...] o Guia elenca os principais documentos jurídicos que devem ser observados no desempenho das funções do componente de direitos humanos, bem como de todos os *peacekeepers* no cumprimento do mandato, quais sejam: a Convenção Internacional sobre Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); os Pactos Internacionais sobre Direitos Cívicos e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1975); a Convenção sobre Eliminação da Discriminação contra a Mulher (1979) e seu protocolo adicional; a Convenção

Entretanto, no ano de 2004, informações sobre crimes e abusos cometidos por “capacetes azuis” se tornaram de conhecimento do grande público por meio da publicação do livro *Emergency Sex and Other Desperate Measures: A True Story from Hell on Earth*, de autoria de Kenneth Cain, Heidi Postlewait, e Andrew Thomson – todos ex *peacekeepers*. Esses escândalos impulsionaram mais críticas ainda às intervenções das missões de paz, aprofundando desconfianças contra esse mecanismo multilateral e apresentando o desafio de se profissionalizar as operações. Uma situação como essa, além de legalmente comprometida, lesa severamente as Nações Unidas em seus atributos morais para defender o preceito de Responsabilidade de Proteger. Em resposta, Kofi Annan lançou, ainda em 2004, uma política de tolerância zero para tais práticas. Seria necessário, todavia, mais do que isso para promoção do engajamento dos Estados em torno do princípio ilustrado no relatório da *International Commission on Intervention and State Sovereignty*.

Sendo assim, em 2005, somando-se à política de tolerância zero, O Secretário Geral das Nações Unidas publicou relatório intitulado *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, que, junto ao relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, intitulado *A more secure world: our shared responsibility*, publicado no mesmo ano, reforçou o discurso favorável à ampliação da promoção dos Direitos Humanos e da Responsabilidade de Proteger nas missões de paz. Contudo, apenas na Cúpula Mundial de 2005 os países formalizaram seu compromisso com este princípio.²⁴⁶

Os defensores da intervenção humanitária saudaram a Cúpula Mundial de 2005 como o momento em que os estados chegaram a um consenso sobre a intervenção humanitária. As preocupações expressas particularmente no Sul Global, sobre o uso da intervenção humanitária como um cavalo de Troia para façanhas imperiais, poderiam finalmente ser colocadas de lado. A política foi superada. O relatório da Iciss, publicado quatro anos antes, baseou sua doutrina R2P em dois princípios: que os estados têm a responsabilidade primária de proteger seus cidadãos; e que o princípio da não intervenção cede à responsabilidade internacional de proteger quando uma população está sofrendo sérios danos e seu governo não consegue ou não está disposto a detê-los (FIORI, 2018, p. 245).

sobre os Direitos da Criança (1989) e seus dois protocolos adicionais; e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990)” (FAGANELLO, 2013, p. 164-165).

246 O documento final da Cúpula não manteve todas as propostas da Comissão que o elaborou (ICISS), mas reteve seus aspectos fundamentais (UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2020). Acabou-se estabelecendo uma hierarquia de princípios, conforme assevera Weiss (2015, p. 90): “*It helps finesse the contradictions in the UN Charter that juxtapose territorial integrity and non-intervention. RtoP establishes a hierarchy that favors the effective protection of civilians from mass atrocities (i.e., individual sovereignty) over state sovereignty*”.

Ainda que a Cúpula Mundial de 2005 tenha formalizado a aceitação dos países à proposta do Relatório R2P – voltado, como se pôde perceber, para o estudo do direito da intervenção humanitária caso dado Estado seja relutante ou incapaz de garantir a segurança de sua população (THAKUR, 2018), de modo a desafiar a noção de soberania estatal, uma das premissas normativas históricas das relações internacionais (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 351) –, países em desenvolvimento fizeram propostas com vistas a assegurar que eventuais intervenções não servissem a outros propósitos que não os estabelecidos pelos princípios celebrados pela supracitado documento.

É sob essa lógica que o Brasil apresenta às Nações Unidas, seis anos depois da cúpula acima referida, sua proposta de Responsabilidade ao Proteger (MATIJASCIC, 2018).²⁴⁷ Uma vez que, para as principais potências, os custos de transação diplomáticos são menores quando seus objetivos ou interesses são viabilizados através das Nações Unidas, por meio de regimes internacionais (COX, 2007; THAKUR, 2018), a iniciativa brasileira visou justamente “[...] *improve R2P implementation and safeguard against abuses and failures while channeling individual outrage to rid the world of atrocities through UN-centered collective action*” (THAKUR, 2018, p. 474).

Note-se que a proposta brasileira, fruto de sua percepção, materializada em 2011, sobre o possível futuro das intervenções militares para fins humanitários, registra preocupação com a dimensão da eventual inadequada implementação das missões, possíveis instrumentos para a viabilização dos interesses de países poderosos – a intervenção na Síria, naquele mesmo ano, fora um teste no que tange à operacionalização dos preceitos da Responsabilidade de Proteger (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016). A despeito do histórico de contribuições brasileiras para as missões de paz, desde a Liga das Nações (como será visto mais à frente), e da capacidade de articulação diplomática do país naquele momento (quando gozava de maior prestígio internacional), a proposta do Brasil não foi à frente (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016, p. 134).

Este fato evidencia que o argumento oficial da diplomacia brasileira de que sua participação em missões de paz habilita o país a ser uma referência, no âmbito das Nações Unidas, quando das definições do regime internacional dessa agenda (UZIEL, 2015), encontra

247 Ou RwP, do Inglês.

limites na assimetria de poder que caracteriza o Conselho de Segurança²⁴⁸ e a própria estrutura do sistema internacional (WALTZ, 1979).

De todo modo, a despeito de eventuais contradições ou riscos, as intervenções de manutenção da paz realizadas sob o prisma da R2P encontram neste preceito um guia “[...] *for international decision making about the use of force for human protection purposes*” (WEISS, 2015, p. 90). Adicionalmente, reformas administrativas na estrutura da ONU ocorreram para garantir-se a capacidade operacional das atividades concernentes às missões de paz.

Ainda no ano de 2005, poucos meses depois da Cúpula Mundial, uma resolução conjunta entre Conselho de Segurança e Assembleia Geral criou – em dezembro – a *Peace Building Commission*, com o intento de dar mais eficiência a programas de assistência e a atender problemas de longo prazo causados por conflitos internos (GRIEB, 2008, p. 326). Essa comissão entra em operação em 2006, ano no qual o Comitê de Políticas, subordinado ao Secretário Geral, formaliza que a ela caberá o papel de contribuir para a redução do risco de início ou reinício de conflitos, fortalecendo-se o poder nacional para gestão das querelas, assim como assegurando-se base para paz e desenvolvimento sustentáveis (MACHADO, 2018, p. 191).

Em 2006, o *Peace Operations 2010 Reform Strategy Report* seria lançado pelo Secretário Geral para estabelecer as políticas e procedimentos norteadores do DPKO em missões futuras (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019a). O intuito era de, através de um guia “[...] claro e oficial sobre as inúmeras tarefas a serem desempenhadas” (FAGANELLO, 2013, p. 166), aprofundar a profissionalização do planejamento, do gerenciamento e da condução das operações de manutenção da paz (FAGANELLO, 2013).

Já em 2007, visando atender ao aumento do número de operações de paz multidimensionais, o DPKO passou por outra reforma administrativa, com a criação, por sugestão do então Secretário Geral, Ban Ki-moon, do Departamento de Apoio ao Terreno (*Department of Field Support – DFS*), voltado para apoiar o pessoal das missões desdobrados em campo (FAGANELLO, 2013, p. 165-166). Este Departamento é subordinado ao DPKO e, além das funções na seara da logística, tem por objetivo “[...] aperfeiçoar a administração dos

248 “[...] a desigualdade no Conselho de Segurança é deliberada. Como ouvi de um representante norte-americano, quando com ele conversava sobre o assunto: ‘é desigual como a vida é desigual’” (BAENA SOARES, 2008, p. 376). Esse depoimento do embaixador brasileiro João Clemente Baena Soares é compatível com a percepção que Howard & Dayal (2018, p. 82) possuem acerca do monopólio do Conselho de Segurança sobre o uso da força: “*The UNSC is unlike any other group in the history of international politics. Its permanent members have the largest militaries in the world; it enjoys unparalleled legal authority; and its reach is global. Although each member has its own identity and interests, the P-5 are collectively invested in keeping the international decision-making locus on the use of force within this body*”. Essa questão será retomada na seção 3.3.2 desta tese.

recursos financeiros destinados a essa atividade [missões de paz], que hoje [2013] representam 76% dos gastos das Nações Unidas” (FAGANELLO, 2013, p. 165-166).

É interessante perceber que mais uma reforma fora realizada mesmo que não se tenha resolvido o debate sobre quais os critérios mais adequados para se avaliar uma missão de paz (BURES, 2007, p. 414). Ainda que alguns critérios pudessem ser considerados básicos,²⁴⁹ a inexistência de consenso sobre como determinar o sucesso de uma operação de paz permanecia uma questão de relevo. Não é coincidência que, ainda no ano de 2007, o Secretariado das Nações Unidas voltou-se para o desenvolvimento de uma doutrina que no ano seguinte seria publicada no formato de guia.²⁵⁰ A Doutrina Capstone, publicada sob o nome de *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, buscou sintetizar princípios, diretrizes e experiências de todas as décadas das operações de paz (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, 2010; FAGANELLO, 2013).

Este documento reforça os princípios da “Trindade Santa” das missões de paz (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010), indicando que as operações devem ter a capacidade de bem administrar o consentimento dado à missão pelas partes do conflito; de serem imparciais, mas não neutras; e de usarem a força somente em situação de legítima defesa ou defesa do mandato (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, 2010). Além disso, o documento ainda estabelece que as missões de paz da ONU devem ser vistas como “[...] *legitimate by important local and international audiences, they should be credible – able to rapidly deploy, be properly resourced, and able to deter spoilers and manage expectations – and they should promote national and local ownership of the peace process*” (KOOBS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 611).

Este guia ainda formalizou definitivamente a promoção dos direitos humanos como elemento indissociável das missões de paz (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF FIELD

249 “Whether the purpose of the mission, as stated in the mandate, was fulfilled [...]; The impact of the operation on the local population [...]; The manner in which mission accomplishment has been achieved [...]; The contribution of peacekeeping to larger values rather than to self-serving gains [...].” (BURES, 2007, p. 414-415).

250 Publicou-se antes, em abril de 2007, Relatório Abrangente do Secretário Geral sobre Fortalecimento da Capacidade das Nações Unidas em Administrar e Manter Operações de Paz (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019a).

SUPPORT, 2010; FAGANELLO, 2013) e, diante da complexidade de se reconhecer limites bem delineados entre todas as categorias de operações, criou o conceito de *robust peacekeeping* – as missões desse tipo têm possibilidade de maior uso da força, para além da autodefesa (BRAGA; BIGATÃO, 2018).

Na sequência da publicação desse guia de princípios e diretrizes das Nações Unidas para missões de paz, novo documento proponente de reformas fora publicado em meados de 2009 – *A New Partnership Agenda: Charting A New Horizon for UN Peacekeeping*. Elaborado pelo DPKO e pelo DFS, esse documento teve por interesse contribuir para melhor articulação e coordenação entre os diferentes atores participantes das missões (KOOBS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015) – a própria ONU e seus diferentes organismos, organizações regionais, Estados, organizações não-governamentais etc. –, assim como identificar de forma antecipada pontos para potenciais reformas futuras (FAGANELLO, 2013, p. 170).

Esta iniciativa de 2009, somada às duas anteriores – *Brahimi Report* (2000) e *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (2008) – completa a tríade de **reformas organizacionais e políticas** que caracterizou a administração política do regime internacional de missões de paz na primeira década do século XXI (KOOBS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015). Apenas em meados da década seguinte, em 2015, novo processo de reforma desse regime internacional seria engatilhado pelas Nações Unidas. Neste ano, fora publicado o Relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz – ou HIPPO, em sua abreviação em inglês (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019a).

O Painel fora instaurado em 2014 pelo Secretário Geral Ban Ki-moon (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019a), e seu relatório publicado em 2015 intitulava-se *Uniting our strengths for peace: politics, partnership and people* (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2015). Liderado pelo ex-presidente de Timor Leste e ganhador do Prêmio Nobel da Paz, José Ramos-Horta, o Painel realizou rodadas de debates com especialistas em operações de paz nos Estados Unidos, no Brasil,²⁵¹ na Suíça, em Bangladesh e na Etiópia (G1 BA, 2015). Dentre as recomendações do relatório final, destacam-se as voltadas para a reflexão sobre como as operações de paz podem contribuir para a prevenção de conflitos por parte da ONU, assim como aquelas dedicadas à busca pelo alcance de soluções políticas duráveis para os conflitos, proteção a civis e paz sustentável (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019a). O Relatório ainda defende a ideia

251 No Brasil, o debate aconteceu na capital da Bahia, Salvador. Essa rodada do Painel fora responsável por reunir seis países da América do Sul, dez da América Central e Caribe e um da América do Norte (G1 BA, 2015).

de maior aprofundamento da participação de outros atores que não a ONU em missões de paz.²⁵²

Apesar da repercussão do relatório do HIPPO e das outras mudanças ou reformas no regime internacional de missões de paz levadas a cabo no início do século XXI, questões políticas se colocaram sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas, dificultando a construção de consenso entre seus países membros no que tange às operações. As crises que foram geradas pelas intervenções no Afeganistão e no Iraque alimentaram o dissenso político no CSNU, o que contribuiu para a construção de mais um documento multilateral voltado para a recuperação da capacidade da ONU em implementar medidas de promoção da paz através de operações militares. Richmond & Diehl (2019, p. 5) resumem bem esses contexto e iniciativa:

The UN Security Council appears to have lost the capacity to create consensus for peace operations that save lives and improves rights since the disasters of Iraq and Afghanistan. This lacuna has affected the work of the UN Secretariat, the UN General Assemblies, UN DPKO, UNDP, and the UN Peacebuilding Commission, which have continued to push the conceptual and practical boundaries of their mandates around the world, despite being very aware of the lack of political will and resources at the Security Council level. The gap between the role of the UNSC and the latter organizations is reflected in the UN Sustaining Peace Agenda of 2016; this gap underlies a loss of legitimacy that has limited or even disabled the capacity of peacekeeping, mediation, liberal forms of peacebuilding and related activities. They have managed to preserve it in doctrine if not in practice.

Parte dos desafios encarados pelos **administradores políticos da segurança internacional** perpassa, como pode ser notado, pela dimensão das relações intraorganizacionais da própria ONU. Para além de reiterar a importância da sintonia entre os atores envolvidos no planejamento e na execução de operações de paz, esse documento de 2016²⁵³ marca a inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no regime internacional de missões de paz (fator que fará parte deste até 2030), além de apresentar propostas para o financiamento daquelas, incentivar a *Peace Building Commission* a manter regular colaboração com organizações regionais, solicitar que o Secretário Geral busque ampliar a cooperação entre Nações Unidas e Banco Mundial, e registrar a importância de se

252 “The HIPPO panel calls for a broader range and greater depth of involvement with member states, non-governmental organizations (NGOs), other IOs, regional organizations, and multinational corporations (MNCs), including at the stage of mandate formation as well as operational implementation” (RICHMOND; DIEHL, 2019, p. 14).

253 A Resolução 2282 de 2016 do Conselho de Segurança das Nações Unidas formalizou reconhecimento deste organismo às colaborações que especialistas deram às Nações Unidas através do relatório intitulado *The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts on the Review of the United Nations Peacebuilding Architecture* (UNITED NATIONS MEETINGS COVERAGE AND PRESS RELEASES, 2020b).

promover a participação e a liderança femininas nas operações (UNITED NATIONS MEETINGS COVERAGE AND PRESS RELEASES, 2020b).²⁵⁴

Outro desafio para as missões de paz se dá ao nível operacional, mais especificamente no que diz respeito à segurança dos *peacekeepers*. Esta temática é relevante não somente por conta das fatalidades nos teatros de operações, mas também porque a identificação de deficiências operacionais ao nível do terreno pode provocar mudanças no perfil dos princípios, das diretrizes e dos mandatos das missões. Esse foi o impacto do Relatório Santos Cruz, ou *Report on Improving Security of Peacekeepers*, publicado em dezembro de 2017 após o Secretário Geral das Nações Unidas solicitar uma revisão das fatalidades e ferimentos em combate de "capacetes azuis", que apresentavam tendência de crescimento (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019a).

Essa revisão fora coordenada e realizada pelo general brasileiro Alberto dos Santos Cruz, que comandou a MINUSTAH e a MONUSCO. Em seu relatório, Santos Cruz indica que as características dos conflitos objetos das operações de paz mudaram, e que seria necessário que estas missões se adaptassem à nova realidade encontrada – missões robustas e complexas, necessidade de ações táticas de contra insurgência, aumento dos desafios postos às missões por conta do princípio de Responsabilidade de Proteger, aumento das fatalidades de indivíduos participantes das operações, crise de financiamento das Nações Unidas, reformas administrativas da ONU, finalização de missões e o já citado problema político interno ao Conselho de Segurança no que tange às missões de paz (MACEDO; SILVEIRA, 2018).

O relatório apontou 18 problemas chave e recomendações para eles (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021a) e, em 2018, um plano de ação fora elaborado para implementação de suas sugestões (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021b).²⁵⁵ De forma resumida, o documento propõe o aumento da capacidade operacional e do poder militar – prevendo seu uso preventivo ou ostensivo – dos soldados em missões de paz. Para se diminuir as fatalidades destes, entende o relatório que é necessária uma mudança de mentalidade em relação ao uso da força pelos "capacetes azuis", assim como a adoção de iniciativas para melhor treiná-los para aplicá-la.

Essas ideias suscitaram críticas variadas de especialistas no tema – voltadas para as possibilidades de comprometimento da tríade de princípios fundamentais das operações de paz

254 O desafio, contudo, continua grande. Neste sentido, Barma (2017, p. 1) afirma que: “International peacebuilding interventions in post-conflict countries have become widespread since the end of the Cold War – yet they have often confounded expectations, ending in reversals and disappointment”.

255 Para análise mais detalhada sobre o *Santos Cruz Report*, recomenda-se leitura do artigo de Macedo & Silveira (2018).

da ONU, e para possíveis repercussões no Direito Internacional. As Nações Unidas poderiam, por exemplo, passar a ser reconhecidas como um lado beligerante em um dado conflito (MACEDO; SILVEIRA, 2018), dentre outras possibilidades. A despeito disso, o acolhimento do relatório pela organização internacional (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021b) pode ser observado como exemplo prático de resultado apregoado pela política externa brasileira para missões de paz – ainda que, em grande medida, circunscrito a aspectos operacionais das missões, o que permite ancorar argumentos como o de Blanco (2016; 2017) sobre a existência de uma espécie de divisão internacional do trabalho nesta agenda, na qual países como o Brasil não desempenham um papel protagonista no desenho desse regime internacional.

O Santos Cruz *Report* parece ter influenciado mudanças nas Nações Unidas para além do plano de ação para implementação de algumas de suas recomendações (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021b). No ano de 2018, o Secretário Geral da organização, António Guterres, lança uma iniciativa chamada *Action for Peacekeeping*, ou A4P (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2020), que apresenta ênfase em três pilares: redefinir, de modo mais realista, as expectativas das operações de manutenção da paz; tornar tais operações mais fortes e seguras; e angariar maior apoio para resolução política de conflitos e para se auferir forças militares mais bem estruturadas, equipadas e treinadas (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019a).

Ainda em setembro de 2018, 150 países e 4 organizações regionais endossaram a Declaração de Compromissos Compartilhados sobre Operações de Manutenção da Paz, fruto da iniciativa A4P (RICHMOND; DIEHL, 2019, p. 14; UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019a). Mesmo que a *Action for Peacekeeping* e esta Declaração não se configurem em um plano de ação, mas somente na reafirmação de princípios e compromissos pelos atores políticos diretamente envolvidos nas missões de paz, ambas contribuíram para o debate acerca dos desafios que as atuais dinâmicas da ordem internacional podem apresentar às operações, o que inclui múltiplas missões, envolvimento da sociedade civil, a necessidade de coordenação entre diferentes atores etc. (RICHMOND; DIEHL, 2019, p. 14).

O fato de que estas iniciativa e declaração não sejam planos de ação, não inviabilizou uma nova reforma na estrutura organizacional das Nações Unidas já a partir de janeiro de 2019. Além dos fatores que dizem respeito às necessidades de adaptação das missões para uma realidade mais complexa, soma-se o considerável corte de orçamento que essa agenda sofreu

nos últimos anos (KENKEL; FOLEY, 2021, p. 190). Grande parte desse corte se deve à postura que os Estados Unidos assumiram sob o governo Trump no que concerne ao financiamento de organizações multilaterais, reflexo das linhas mestras da política externa desse país quando do governo republicano (DE CONING, 2021, p. 213). Deste modo, ajustes eram necessários.

At the turn of another decade, something interesting is happening with the United Nations (UN) flagship activity: peacekeeping. In January 2019, the UN underwent substantial institutional reform, deprioritizing the term peacekeeping and subsuming it under a broader umbrella of peace operations. The former Department of Peacekeeping Operations was restructured into the Department of Peace Operations and became more closely integrated with the Department of Political and Peacebuilding Affairs through shared regional divisions [...]. This reform was an attempt to address what the expert community has stressed for over a decade: that the rigidity of peacekeeping, which necessitates a military deployment and a state-centric approach, and the stark divisions between peacekeeping and other types of UN deployments are not appropriate for contemporary conflicts (OSLAND; PETER, 2021, p. 198).

A administração política da agenda de segurança internacional em sua face das missões de paz das Nações Unidas continua buscando adequar-se à complexa realidade militar, estratégica e geopolítica dos tempos atuais. Curiosamente, as duas primeiras décadas do século XXI viram mais reformas administrativas ou políticas na seara das operações de paz do que os cinquenta anos que as precederam. A reforma realizada em 2019 reafirma valores, princípios e diretrizes propostos em iniciativas desses vinte e um anos do novo século, e as Nações Unidas entendem que a substituição do *Department of Peacekeeping Operations* pelo *Department of Peace Operations* (DPO) implicará na formação de um “centro de excelência” para planejamento, execução, gestão e avaliação das missões de paz em todas as suas diferentes categorias e escopos (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019a).²⁵⁶

Pouco tempo, entretanto, fora dado à nova estrutura administrativa das operações de paz da ONU. O ano de 2020, com o advento da pandemia do vírus covid-19 e com a saída de Donald Trump da presidência dos Estados Unidos (o que ocasionou mudanças na política externa do país a partir de 2021, fator que poderá gerar impactos no financiamento das missões de paz), trouxe a necessidade de novas adaptações – virtualização de tarefas, adoção de novos protocolos sanitários etc. –, e a expectativa de mudanças (DE CONING, 2021, p. 213). Estima-se que os próximos cinco anos ainda receberão os reflexos deste novo cenário (DE CONING, 2021). Não será surpreendente se novas normas e características das operações de paz forem avançadas nos próximos anos.

²⁵⁶ “[...] the difference in usage in official UN parlance between peacekeeping and peace operations reflects institutional and practical changes that have taken place in recent years” (KENKEL; FOLEY, 2021, p. 194).

Para contribuir com um melhor entendimento das possíveis tendências e, especial e principalmente, de como as missões de paz se posicionaram e se posicionam na história das relações internacionais e na política externa brasileira, a próxima seção deste capítulo se apresenta. Ordem internacional (BULL, 2002), relações multilaterais e política externa são variáveis indissociáveis no estudo da política internacional (DUROSELLE, 2000), e as operações de paz fazem parte dessa “equação”.

3.2.2 Espelho da ordem sistêmica: as missões de paz em face da política internacional

Quando Norman Angell (2002) redigiu sua obra mais conhecida na disciplina das Relações Internacionais, ele não possuía como objeto as missões de paz, mas seus escritos evidenciam que o autor britânico tinha a paz como missão. O livro “A Grande Ilusão”, publicado em 1910, precedeu a I Guerra Mundial, porém já apresentava densa argumentação sobre as falácias da guerra como um bom negócio, da paz armada como fonte de estabilidade internacional, da existência de potências agressoras prontas a atacar a qualquer momento, do Estado como indivíduo (como se possuísse natureza humana), e da crença na suficiência de aspirações morais superiores como único elemento necessário para se evitar conflitos entre nações (ANGELL, 2002). Angell (2002) entendia que a cooperação internacional e as interdependências econômica e financeira, assim como as novas tecnologias de comunicação, eram tendências reais que diminuiriam as possibilidades de confronto bélico entre países.

Laureado com o Prêmio Nobel da Paz em 1933 (tendo-o recebido no ano seguinte) “[...] *for having exposed by his pen the illusion of war and presented a convincing plea for international cooperation and peace*” (THE NOBEL PRIZE, 2021), Angell também foi defensor da ideia de estabelecimento de uma sociedade internacional de segurança coletiva, e membro do Comitê Executivo da Liga das Nações (THE NOBEL PRIZE, 2021), primeira organização multilateral de segurança coletiva a realizar operações de paz (KRASNO, 2004).²⁵⁷

²⁵⁷ Alguns dos termos usados atualmente para fazer referência às missões de paz (vide Quadro 7) foram criados, todavia, antes do surgimento da Liga das Nações. Segundo Last (2003, p. 1), tem-se que: “*The word peacekeeper enters modern political discourse in 1886, when the London Times Berlin correspondent wrote that, ‘Germany is the peacemaker and peacekeeper of Europe’. This clearly meant imperial policing, imposing order in the interests of the strong. The League of Nations engaged in similar collective activities. But it was with the UN that the notions of peacekeeping, peacemaking, and peacebuilding became entrenched and differentiated [...]*”. O termo “*peacekeeping*” também não foi criado pela Liga das Nações, ainda que esta organização tenha realizado operações que alguns possam considerar como de “*peacekeeping*”: “[...] *before the term ‘peacekeeping’ was created in 1956, the United Nations had already sent unarmed observers to stabilize tense situations. The theory was that observers would provide a kind of transparency to deter*

Esta organização pode ser compreendida como um dos primeiros exemplos do que David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt e Jonathan Perraton (1999) vão designar como dimensão institucional da ordem militar mundial.²⁵⁸

Ainda que situado num contexto histórico e numa ordem militar mundial bastante diferentes daqueles que influenciarão as Nações Unidas (Guerra Fria e período após seu fim), o escopo institucional da Liga das Nações viabilizou a realização de missões de paz que, mais tarde, serviriam de exemplos para a ONU. Já nas décadas de 1920 e 1930, a Sociedade das Nações empreendeu missões voltadas à prevenção de conflitos e à manutenção da paz, com envio de observadores e forças militares (BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 669), assim como desenvolveu operações de transição de **administração territorial**, ainda que pautadas em modelos de **administração colonial** (LAST, 2003, p. 3).²⁵⁹ No entre guerras, essa organização também desempenhou missões de *nation-building* e de condução de plebiscitos na Europa (LAST, 2003, p. 3).

Mesmo espelhando uma diferente ordem internacional, as operações geridas pela Liga das Nações guardam muitas semelhanças com o processo de institucionalização da administração política da segurança internacional ancorado em missões de paz como realizado pelas Nações Unidas (LOPEZ-CLAROS; DAHL; GROFF, 2020, p. 146). Num cenário marcado pelas assimetrias da paz de Versalhes, com suas consequências (KEYNES, 2002), pelo desmantelamento dos Impérios Austro-Húngaro e Turco-Otomano, ascensão do nazifascismo, instabilidades nas colônias europeias, surgimento da União Soviética, do Japão

provocative acts of violence that could induce conflicts. A little-known fact, however, is that the League of Nations had also employed this practice well before the UN was created. [...] It was the first international body to set the precedent of deploying military personnel drawn from its member nations for the purpose of peaceful settlement of disputes” (KRASNO, 2004, p. 226).

258 “This world military order is highly stratified and highly institutionalized: stratified, in that there is broadly a first tier (superpowers), second tier (middle-ranking powers), and third tier (developing military powers); institutionalized, in that military-diplomatic and multilateral arrangements define regularized patterns of interaction. At the same time, it is shaped by a relatively autonomous arms dynamic” (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 88).

259 “League trusteeships drew on the familiar model of colonial administrations. The first UN transition mission in West Irian, with UNTEA and UNSF in 1963, followed the same pattern. It included a civilian administration, civilian police, election monitoring, humanitarian, and security components. UNTAG, UNTAC, UNMIK, and UNMIBH have since followed the same pattern” (LAST, 2003, p. 3). A rigor, essa emulação da administração colonial não surpreende. Conforme demonstrado por Henderson (2015, p. 34), a própria raiz da disciplina de Relações Internacionais reside nos postulados europeus sobre administração colonial: “The mechanism of ‘efficient’ and ‘rational’ colonial administration, many early IR theorists maintained, could ensure that ‘anarchy’ did not spread to the ‘modern’ world and lead to violence among the major (white) powers. So the concerns among realists and idealists with anarchy are grounded in a racist discourse that is concerned with the obligations of superior peoples to impose order on the anarchic domains of inferior peoples in order to prevent the chaos presumed to be endemic in the latter from spilling over into the former’s territories or self-proclaimed spheres of interest”. Neste sentido, a administração do atual regime internacional sobre operações de paz, ancorado em pressupostos liberais, pode ser entendido como prática herdada da Liga das Nações, que, por sua vez, fora herdeira do conhecimento eurocêntrico atinente à administração de territórios colonizados.

e dos Estados Unidos como grandes potências, pelo não ingresso destes na Sociedade das Nações (CERVO, 2007), e pela depressão de 1929 com seus impactos (SOUZA, 2009b), as operações de paz se mostraram como interessantes instrumentos para a viabilização dos interesses dos vencedores do conflito. Apesar das diferenças também existentes no que se refere à sua estrutura de segurança coletiva quando comparada à da ONU, a Sociedade das Nações desdobrou em terreno operações que guardam grande correspondência com as da atual ordem militar mundial e de sua antecessora (ordem bipolar).

As missões da Liga foram variadas em números de participantes militares (centenas ou milhares), e eles realizavam rol variado de tarefas – do monitoramento de cessar-fogo em fronteiras, passando pela administração de territórios sem governo à organização de eleições (KRASNO, 2004, p. 226). Como nas missões da ONU, os enviados da Liga também remetiam seus relatórios de campo para a organização gestora da operação. Curiosamente, à ONU não interessa reconhecer que o regime internacional de missões de paz que administra fora inspirado pelo anterior (KOOPS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 114-115). Porém, as informações postas no Quadro 8 sobre algumas²⁶⁰ das operações realizadas pela Liga deixam claros os paralelos existentes entre elas e aquelas das Nações Unidas.

Quadro 8 – Principais Missões de Paz da Liga das Nações

Missão de Paz	Dados e Informações
Missão para Administrar o Território de <i>Saar Basin</i>	Província germânica localizada na fronteira com a França; de 1920 a 1935, o Conselho da Liga estabeleceu uma comissão de 5 membros para administrá-la e, após o período de 15 anos, realizar um referendo para que a sua população decidisse de qual dos dois países passariam a fazer parte (Alemanha fora escolhida). A Liga destacou 3.000 soldados oriundos da Itália, da Suécia e do Reino Unido para garantir a ordem durante o processo de votação. Essa foi a primeira operação militar multinacional sob comando de uma organização internacional.
Missão sobre a “Cidade Livre” de Danzig (atualmente Gdansk)	A Liga não administrou esse território como o fez no caso de <i>Saar Basin</i> . Essa cidade era um enclave alemão na costa báltica da Polônia, que fora parte da Prússia Ocidental antes da Primeira Guerra Mundial. O Tratado de Versalhes retirou da Alemanha os direitos sobre o território, que passou a ser tutelado pela Liga. A missão desta era criar e garantir uma constituição para Danzig e intermediar suas disputas com a Polônia. Para tanto, a Liga estabeleceu para a cidade um Alto Comissariado. A Liga conseguiu administrar bem esse território nos primeiros dez anos da missão, mas ele fora reanexado pelos nazistas em 1939.
Missão para Administrar a Região da Alta Silésia	Tratava-se de região de fronteira entre Polônia, Alemanha, Vilna (Vilnius), e Memel (estes últimos na Lituânia). Oficiais da Liga das Nações administraram essa região com os objetivos de realizar um plebiscito para determinar seu <i>status</i> , delinear sua fronteira com Alemanha e Polônia, prevenir conflitos e reduzir tensões entre as minorias que lá habitavam.
Missão para Administrar as Regiões de Vilna	A Liga conseguiu relativo sucesso ao ajudar a administrar Memel até a invasão nazista em 1939. Os mesmos resultados não se deram, contudo, na administração

²⁶⁰ Para uma listagem completa das missões realizadas pela Liga das Nações, vide Fontoura (1999, p. 48-50).

(Vilnius) e Memel, na Lituânia	de Vilna, onde a organização tentou realizar um plebiscito. Isso não fora possível por conta da invasão russa à região após a Alemanha ocupar a Polônia na Segunda Guerra Mundial.
Missão na Região de Mosul	A Liga estabeleceu uma Comissão de Inquérito na área da cidade de Mosul para definir a fronteira entre Iraque e Turquia. Mosul fora garantida ao Iraque, país ao qual pertence até os dias atuais.
Missão no Território de Alexandretta	Nesta pequena região, que fazia parte da Síria, a Liga conseguiu estabelecer um plano de paz para a realização de eleições. Todavia, a França – detentora do poder colonial sobre a Síria – e a Turquia não cooperaram com a iniciativa posta, e o território acabou ficando com este último país.
Missão de Intermediação do conflito entre Peru e Colômbia sobre a Região de Letícia	No ano de 1933, o Peru ocupou Letícia, território amazônico entre este país e a Colômbia. A Liga determinou a retirada do Peru e passou a administrar o território com comissionários e 75 militares, que governaram Letícia por um ano. Após tal período, o território fora devolvido para a Colômbia.

Fonte: Elaboração própria a partir de tradução livre e adaptação de Krasno (2004, p. 226-227).

Resta claro que as atividades desempenhadas pela Sociedade das Nações serviram de parâmetro para as operações de paz das Nações Unidas – pelo menos para o primeiro momento (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002) daquela que é considerada a sua primeira geração (WEILER, 2008b).²⁶¹ De fato, as operações que começaram ao final da década de 1940 – “*with essentially ad hoc deployments of uniformed personnel to meet immediate demands*” (KOOPS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 113) – e se desenvolveram a partir da década de 1950, guardam essas características de intermediação de conflito e busca pelo término do mesmo, além de impedimento de sua reincidência.²⁶² Essas semelhanças iniciais, como se pode deduzir, foram também marcadas pelas especificidades da cena política de um novo contexto histórico.

Ainda durante a Segunda Guerra Mundial, tanto a ideia de criação de uma organização de escopo mundial mantenedora da paz – com a assinatura, em 1941, da Carta do Atlântico, entre Reino Unido e Estados Unidos –, quanto uma nova ordem internacional, estavam sendo gestadas (TOTA, 2006). Já na Conferência de Teerã, em 1943, era possível perceber como os países mais poderosos, que mais tarde protagonizariam a Guerra Fria, conduziam suas políticas

261 “Multinational forces were deployed in the inter-war years to oversee plebiscites in Schleswig (Germany-Denmark), Allenstein and Marienwerder (Germany-Poland), and the Klagenfurt Basin (Austria-Yugoslavia) in 1920, in Upper Silesia (Germany-Poland) in 1921, and in the Saar (Germany-France) in 1935” (KOOPS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 119).

262 “Embora destituída de resultados significativos no campo da paz e da segurança, a Liga deu ensejo à aparição de idéias [*sic*] concretas, respaldadas em nível governamental, sobre a criação de uma força militar internacional permanente ou de um sistema de pronto emprego de contingentes nacionais; ajudou a desenvolver uma consciência jurídica contrária ao recurso à guerra nas relações internacionais e criou precedentes em matéria de técnicas de manejo de conflitos. Tais técnicas envolviam, entre outros aspectos, a administração temporária de territórios ou cidades por representantes especiais e o envio de observadores ou de forças militares para cumprirem mandatos que iam desde a manutenção da lei e da ordem e a supervisão de referendos até o monitoramento da separação das forças beligerantes, a observância de armistícios e cessar-fogos, a preservação de regiões desmilitarizadas ou zonas de separação de forças e a adoção de medidas de fortalecimento de confiança para reduzir tensões. Essas tarefas se assemelhavam aos mandatos das operações de manutenção da paz da ONU depois da Segunda Guerra Mundial” (FONTOURA, 1999, p. 41).

externas de modo mais desconfiado e realista, pensando no desenho das relações internacionais após o conflito (SARAIVA, 2007a). Nas conferências de Ialta e Potsdam, ambas em 1945, a tensões entre os dois gigantes aumentou e ficou mais explícita (SARAIVA, 2007a). Foi, todavia, em 1947, que a ordem bipolar que estruturaria o mundo até o desmantelamento da União Soviética em 1991 se estabeleceu abertamente (TOTA, 2006; SARAIVA, 2007a; CORRÊA, 2012). Neste ano, o posicionamento dos Estados Unidos na questão da disputa entre Reino Unido e União Soviética pela Grécia, somado à instauração da Doutrina Truman (TOTA, 2006; SARAIVA, 2007a; CORRÊA, 2012), marcaram de vez a firmação do padrão de política externa e internacional que configuraria a Guerra Fria.

As rivalidades entre Leste e Oeste se aprofundariam sobremaneira ainda na década de 1940, com a adoção da política de contenção dos Estados Unidos contra a URSS e a lógica de disputa por áreas de influência entre os dois países; com a criação do *Kominform* (1947) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (1949);²⁶³ com a nuclearização da União Soviética (1949); e com o fim da hegemonia europeia e do padrão de equilíbrio de poder que caracterizou o século XIX (MONIZ BANDEIRA, 2006; TOTA, 2006; SARAIVA, 2007a; CORRÊA, 2012). Nada disso, contudo, impediu as articulações necessárias e indispensáveis para se definir os mecanismos para a administração política da segurança (ou da paz) internacional após a Segunda Guerra Mundial, que culminaram com a criação da Organização das Nações Unidas (1945) e outras instituições.

O **gerenciamento** [destaque nosso] da paz foi o grande primeiro problema pós-conflito. O segundo foi o reordenamento dos processos econômicos. Embora imbricadas, as duas dimensões tiveram desdobramentos próprios entre 1945 e 1947. O nascimento da Organização das Nações Unidas e dos mecanismos de Bretton Woods veio redesenhar, nos planos jurídico e econômico, as forças reais dos vencedores de 1945 (SARAIVA, 2007a, p. 188).

Essa ideia de **gerenciamento da paz**, somada à estrutura da Guerra Fria, completa o tripé do que Held, McGrew, Goldblatt & Perraton (1999, p. 89) definiram como “globalização militar” ou “ordem militar global”: sistema de guerra, dinâmica global de armas, e geogovernança dos assuntos militares e de segurança.²⁶⁴ O período pós Segunda Guerra

263 O Pacto de Varsóvia fora criado apenas em 1955.

264 “1 the war system (that is, the geopolitical order, great power rivalry, conflict and security relations); 2 the arms dynamic (through which military capabilities and armaments production technologies are diffused throughout the globe); and 3 the geogovernance of organized violence (embracing the formal and informal international regulation of the acquisition, deployment and use of military power)” (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 89).

Mundial definiu-se, portanto, e dentre outros fatores, por uma ordem militar global cujas relações e atividades realizadas entre unidades políticas (principalmente os Estados Nacionais) resultou num ambiente de complexas interações com sua própria configuração e dinâmicas, determinadas pelas mútuas influências entre os elementos que constituem o supracitado tripé (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 89).

Na esteira dos acontecimentos da década de 1940, as missões de paz foram rapidamente constituídas como uma das ferramentas de geogovernança da nova ordem (**gerência** da agenda internacional de segurança e paz). No dia 22 de janeiro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Comissão para a Palestina (como já evidenciado acima), publicou documento (*working paper*) para elencar os precedentes – considerando especialmente a Liga das Nações – para a criação de uma Força Internacional (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS PALESTINE COMMISSION, 2020). Neste mesmo ano foi a campo a primeira missão de paz da ONU.²⁶⁵

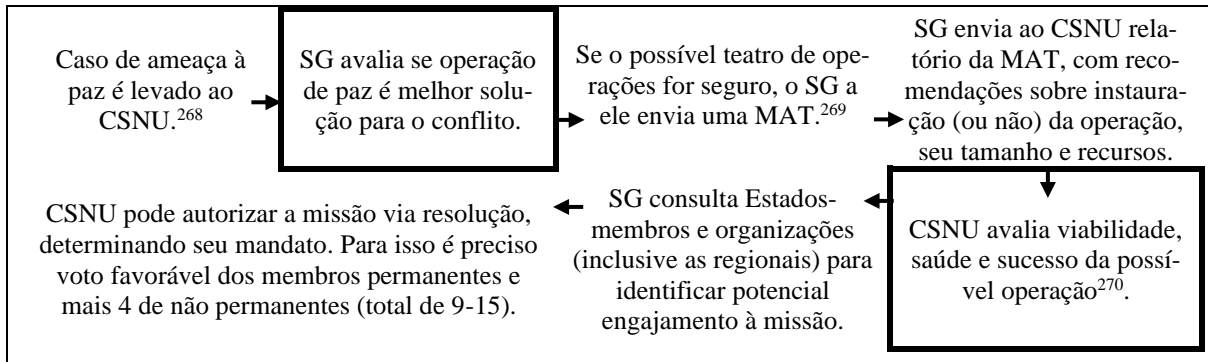
Ainda que a Organização não possua o monopólio para o lançamento de missões de paz, ela permanece, sem dúvidas, como o principal ator a fazê-lo (KOOBS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 1), e tem, ao longo do tempo, se especializado, para tanto, em seus **processos administrativos ou organizacionais** (GOWAN, 2018). A geogovernança onusiana das operações de paz é intrincada. Ela coaduna inúmeros mecanismos (DALLA COSTA, 2015, p. 185) sob uma lógica de administração de um *continuum* de atividades na seara da resolução de conflitos (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 53) a partir de operações que, à passagem das décadas, têm se tornado mais complexas.²⁶⁶ A Figura 6 e a Figura 7, dispostas a seguir,

265 Trata-se da *United Nations Truce Supervision Organization*, lançada no contexto de criação do Estado de Israel, de instabilidades na Palestina e dos conflitos contra Egito, Líbano e Síria, com o emprego de observadores militares “A primeira missão de paz, *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), foi estabelecida no Oriente Médio, em 1948, empregando observadores militares. Esta missão está ativada até hoje, contribuindo sobremaneira para a estabilidade da situação naquela região” (LANNES, 1999, p. 101). Permanece ativa até os dias atuais. Por ocasião de seu lançamento, fora criada data especial para os mantenedores da paz: “*The UN General Assembly established May 29 as the day to be observed annually as the International Day of UN Peacekeepers. The day marks the anniversary of Security Council Resolution 50 of May 29, 1948, that authorized the creation of the first United Nations peacekeeping operation*” (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 235). Há, porém, uma missão anterior a esta, autorizada, mas não liderada pelas Nações Unidas – *United Nations Good Offices Committee to Indonesia* (UNGOC), realizada de 1947 a 1948 (BELLAMY; WILLIAMS, 2015, p. 31).

266 “[...] Johansen (1998:99) proposed that peacekeeping functions range across several continua: • nonviolent to violent actions; • unarmed forces to heavily armed forces; • deployment with the consent of all parties, the consent of one party, or the absence of meaningful consent; • low-cost to high-cost assignments; • small-sized, single function forces to large, complicated forces; • forces with a modest degree of internationalization to extensive internationalization; • diffuse command and control exercised by contributing states to centralized control in the hands of the Secretary General; and • operations resulting in negative precedents and political learning to positive learning” (BURES, 2007, p. 410).

resumem de modo mais simplificado o passo a passo para o estabelecimento de uma operação de paz pelas Nações Unidas.²⁶⁷

Figura 6 – Fluxo para aprovação de missão de paz pelo CSNU



Fonte: Elaboração própria a partir de Faganello (2013, p. 51 a 55; 84 a 86).

Após aprovação da operação de paz (percebe-se que há pelo menos dois processos de avaliação para tanto) e elaboração de seu mandato, outras etapas são conduzidas, com novos documentos sendo confeccionados entre as partes envolvidas – Nações Unidas, país anfitrião da missão e países que contribuirão com tropas (TCC na sigla em inglês). A Figura 7 apresenta esses encaminhamentos.

Uma vez finalizadas essas etapas jurídicas, burocráticas e documentais, passa-se à fase de implementação da missão. Nela, o que fora previsto no *memorandum of understanding* no que tange a tarefas administrativas e logísticas será executado pelas Nações Unidas e pelos países participantes da operação. Desta maneira, é posto em prática o mecanismo das missões de paz enquanto **instrumento de administração política** da ordem militar global em sua dimensão de geogovernança do regime onusiano de segurança coletiva. Resta claro que todo o processo das operações de paz é permeado pela esfera política (quando não geopolítica), e que

267 Fora considerado somente o fluxo de missões criadas apenas via Conselho de Segurança das Nações Unidas. Sabe-se, todavia, que a Assembleia Geral também pode estabelecer missões, desde 1950, através da resolução conhecida como “*Uniting for peace*”.

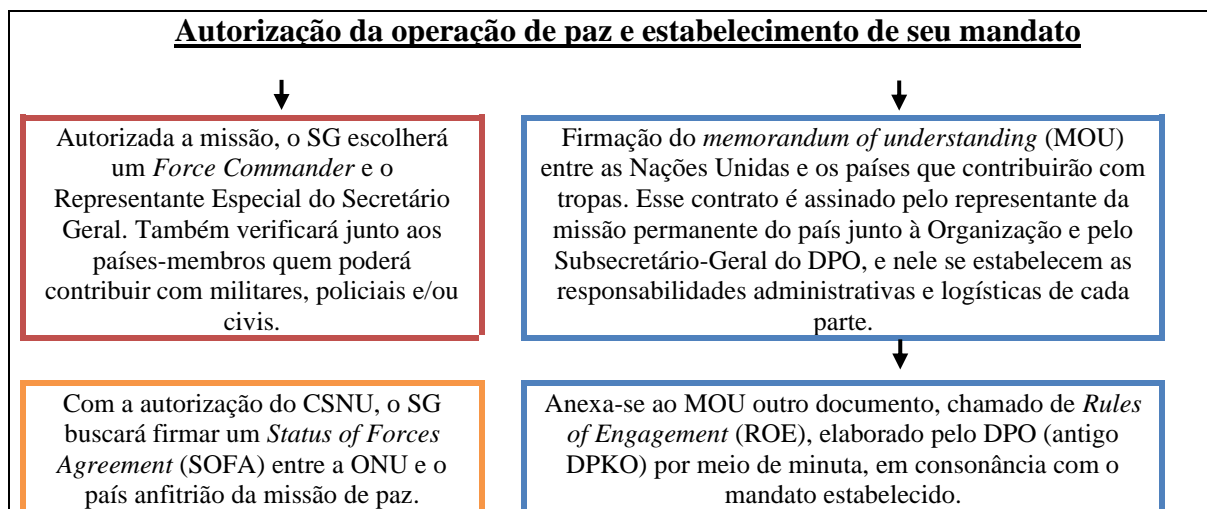
268 O caso pode ser levado ao CSNU pelo Secretário Geral da ONU.

269 Missão de Análise Técnica. Segundo Faganello (2013, p. 86), o “[...] papel dessa missão é analisar e relatar aspectos de segurança, política humanitária, direitos humanos, situação militar e verificar as implicações do desdobramento de uma eventual operação de manutenção da paz naquele local”.

270 “• Se a situação é capaz de pôr em perigo ou ser uma ameaça à paz e à segurança internacionais; • Se existem organizações regionais e se estão prontas e aptas a auxiliar na resolução do conflito; • Se existe um acordo de cessar-fogo e se as partes estão comprometidas com o processo pacífico que busca um acordo político; • Se o mandato condiz com a realidade do terreno; • Se as condições do terreno são seguras para os capacetes azuis; • Se existe paz a ser mantida; • Se existe consenso entre os membros do Conselho de Segurança; • Se o mandato é executável, claro e detalhado” (FAGANELLO, 2013, p. 85).

a participação que os Estados nelas podem ter implica, necessariamente, em um cálculo político.

Figura 7 – Formalização de missão de paz a partir de seu mandato



Fonte: Elaboração própria a partir de Faganello (2013, p. 51 a 55; 84 a 86).

Esse cálculo deve considerar os fatores que caracterizam o sistema ou a sociedade internacionais, o padrão conformado pela visão das Nações Unidas sobre o papel das missões²⁷¹ – e em que medida estão em sintonia com os valores e padrões nacionais –, qual o grau de correlação ou interdependência entre a defesa nacional e a segurança internacional,²⁷² qual é a visão geopolítica do Estado e sua correspondente percepção geoestratégica (MAFRA, 2006) – ou Grande Estratégia Nacional (LAYNE, 1998; MOR, 2006; CARRESE, 2018), se o país a tiver.

Em outras palavras, o engajamento de um país em operações de paz deve estar pautado por sua política externa, e essa deve ser compreendida enquanto política pública – não somente de governos, mas também de Estado. Isso fica evidente quando tais missões são analisadas sob o prisma da **História das Relações Internacionais**.

271 “As operações de paz costumam seguir uma visão padronizada, ocidental, liberal, de construção da paz. A preocupação está nos acordos de paz, na realização de eleições e na capacitação para a estruturação do Estado, na construção de infraestrutura, de ministérios, conhecida mais propriamente como *statebuilding*” (KUHLMANN; FERREIRA, 2018, p. 713).

272 “In theory, membership of the United Nations involves participation in a global collective security regime since the Charter provides for the UN to act against aggressors and to restore the peace (see Chapters I and VII of the UN Charter). But the Cold War prevented the UN from developing its collective security function. However, the recent phenomenal growth in UN peacekeeping activities [...] and the legitimacy accorded to evolving international norms of collective action imply some shift in the international community’s attitudes to collective and cooperative security. This reflects a strong perception that, in an interconnected world order, effective security cannot be achieved merely through unilateral action. Rather, national and international security are considered in some degree indivisible. In the contemporary global system, the resolution of the national security dilemma has acquired a significant regional and global dimension” (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 126).

Compreendendo que esta disciplina não se refere meramente à história dos acontecimentos mundiais, mas sim à história das ordens internacionais, Held, McGrew, Goldblatt & Perraton (1999, p. 130) estabelecem que, no que tange à dimensão militar, pode-se compreender a existência de três ordens na História das Relações Internacionais: uma do século XIV ao XVIII; outra, moderna, do século XIX ao XX; e uma terceira, contemporânea, de 1945 até os dias atuais. Cada uma dessas ordens militares do mundo é estruturada sobre um tripé e guarda características particulares sobre cada um deles: geopolítica, sistema de transferência de armas e geogovernança. Este último elemento é relevante – como já citado acima – para o estudo das missões de paz enquanto parte de um regime internacional. Para os autores, se na ordem militar internacional do século XIV ao XVIII, o aspecto da geogovernança era praticamente inexistente, e naquela do século XIX ao XX, já é possível observar regulação normativa e multilateral incipiente (assim como as falhas das tentativas de se estabelecer um sistema de segurança coletiva), a ordem militar internacional contemporânea é marcada pela generalização, legalização e institucionalização de regimes regulatórios.

Isso significa que os Estados partidários de iniciativas como a das operações de paz decidiram se engajar num regime internacional, e tal decisão somente se dá pela via da política externa. O papel, todavia, que cada Estado terá na geogovernança das missões de paz – sejam elas de *peace enforcement*, *peacemaking*, assistência humanitária, *peacebuilding*, missões de observação ou de outro tipo (CARDOSO, 1998) –, está marcado pelas dinâmicas políticas e assimetrias de poder características da **gestão dessa agenda**. Em sendo assim, as missões de paz, realizadas ou não pela Organização das Nações Unidas (vide o Apêndice A posto ao final desta tese), **espelham uma ordem sistêmica que reflete a face da política internacional**.

Esta é a face que predomina quando se decide pelo uso do instrumento das operações de paz. Ela é mais determinante do que a do Direito Internacional, dos ideais ou aspirações morais, e até mesmo a dos atentados aos direitos humanos ou a dos conflitos (internos ou internacionais). No que concerne a este elemento, poder-se-ia supor que, a cada conflito ou guerra que implicassem em ameaças severas à paz e à segurança internacionais, uma operação seria desdobrada em terreno. Bellamy & Williams (2015, p. 36-41) demonstram, de forma contundente, que essa correlação não é verdadeira. Ao apresentarem dados que listam guerras e operações de paz no mundo, de 1946 a 2013, os autores evidenciam que, em muitas ocasiões, missões não foram postas em campo, deixando claro que é a política o fator decisivo para sua implementação.

Quando as missões de paz são analisadas sob a égide da evolução histórica da política e, conseqüentemente, da ordem internacionais, essa correspondência é facilmente percebida. Da definição do tipo e escopo da operação e seu mandato, a arranjos e adaptações normativas para viabilizar uma intervenção, todas elas foram e são situadas numa ordem política²⁷³ que “[...] limita a liberdade de ação das comunidades e especialmente a de seus dirigentes” (WATSON, 2004, p. 28), inclusive no que atine ao seu financiamento.

A ordem internacional do pós Segunda Guerra Mundial foi a da bipolaridade. Em 1945, a Organização das Nações Unidas foi fundada à luz dos ideais antifascistas e antinazistas do lado vencedor do conflito. Em 1946, em sua primeira reunião da Assembleia Geral – aberta com o discurso do embaixador brasileiro Luiz Martins de Souza Dantas²⁷⁴ (vide Apêndice B) – foram exaltados os valores de paz e cooperação entre os Estados. Já em 1947, o *United Nations Good Offices Committee to Indonesia* (UNGOC) é instaurado, e no ano seguinte se estabelece aquela que é apontada por alguns como a primeira missão de paz das Nações Unidas.

Implementada por conta da primeira guerra entre árabes e israelenses (THEOBALD, 2015, p. 121), a *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO) é exemplo inegável da mudança de ordem gerada pelo fim da Grande Guerra. Com a saída do Reino Unido da Palestina, onde exercia mandato, e com a criação do Estado de Israel (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 475), o conflito eclodiu. Mesmo sem previsão explícita na Carta da ONU, a operação fora posta em campo com as prerrogativas e características de uma missão de primeira geração (GRIEB, 2008, p. 328). Mais tarde, suas atividades foram sendo incluídas em outras operações – UNEF, UNDOF e UNIFIL (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 476), mas, curiosamente, a primeira missão de paz da ONU continua ativa (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2018). A operação ainda reflete as dinâmicas do complexo regional de segurança (BUZAN; HANSEN, 2009; VILLA; SANTOS, 2010) do chamado Oriente Médio e o interesse, posto na seara da política internacional, de resolver os conflitos ali existentes.

273 “In the late 1940s, UN peacekeeping started as a **conflict management tool** [grifo nosso], designed to facilitate the de-escalation of inter-state conflicts resulting from decolonialization. In a bipolar world, impartial peacekeepers were deployed to monitor ceasefires between allies of the United States and the Soviet Union to avoid direct confrontation between the two superpowers. With the end of the Cold War, the UN adapted peacekeeping to help states emerging from civil wars (Howard, 2007). This change was primarily a reflection of the newly found consensus within the UNSC and was underpinned by Western normative ideas. Peacekeepers were asked to assist with elections, reforms of the rule of law, human rights, and the security sector in addition to the more traditional monitoring tasks of earlier missions. As the normative agenda prospered under the unipolar order, tasks multiplied” (OSLAND; PETER, 2021, p. 199-200).

274 O embaixador Souza Dantas foi o segundo brasileiro homenageado pelo museu israelense Yad Vashem como um dos “justos entre as Nações” por ter salvado, através da emissão de vistos quando embaixador na França sob ocupação nazista, potencialmente mil judeus dos campos de concentração (MAISONNAVE, 2003). Quem precedeu o embaixador ao receber essa láurea foi a diplomata Aracy de Carvalho Guimarães Rosa por sua atuação na Alemanha nazista (MAISONNAVE, 2003).

Nestes primeiros momentos da Guerra Fria, os acontecimentos mais relevantes para Estados Unidos e União Soviética eram aqueles que diretamente se relacionavam às áreas de disputa e interesse geoestratégico de cada potência. A América Latina, região sob predominante influência estadunidense, não figurava como prioridade naquele teatro geopolítico. Isso ajuda a entender por que a missão de observação militar do conflito entre Costa Rica e Nicarágua, criada ainda em dezembro de 1948, não teve o envolvimento das Nações Unidas, mas fora realizada pela Organização dos Estados Americanos (APÊNDICE A). A *Organization of American States Military Observation Commission* desempenhou função em área de projeção estadunidense, sendo mais interessante resolução hemisférica do conflito.

Ainda em 1948, alguns movimentos e acontecimentos pertinentes à dinamização da política internacional se darão. Na Europa, os recursos do Plano Marshall passam a ser administrados pela recém-criada Organização Europeia de Cooperação Econômica, e novos passos – destaca-se a criação da união aduaneira entre Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo – são dados no sentido do estabelecimento de bases para futuro aprofundamento da integração regional europeia. Esses avanços contribuirão para a formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte no ano seguinte.

O falecimento de Gandhi em 1948 impulsiona o processo de independência da Índia (CORRÊA, 2012, p. 71) e o conflito com o Paquistão. Ainda no mês do assassinato do líder indiano, janeiro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas cria uma comissão para identificar as possibilidades de conciliação entre Índia e Paquistão. Trata-se da *United Nations Commission for India and Pakistan* (UNCIP), a partir da qual os dois lados concordaram com o estabelecimento de uma missão de observadores (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 459-460). A partir daí, em janeiro de 1949, inicia-se a segunda operação de paz da ONU, a UNMOGIP – *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* (APÊNDICE A). De modo semelhante à UNTSO, a UNMOGIP continua ativa até os dias atuais. Os dois países, ambos potências nucleares, permanecem em conflito, e a missão apresenta dificuldades para garantir o cessar-fogo.²⁷⁵

O ano de 1949 acarretará grandes desafios para o estabelecimento de novas operações de paz, pois nele as questões da Guerra Fria são recrudescidas. No mês de julho, a União

275 “UNMOGIP has experienced numerous insurgencies, violent demonstrations, and separatist military and cross-border firing on an almost daily basis, and has regularly reported to the Security Council” (SHUCKSMITH; WHITE, 2015, p. 134).

Soviética realiza com sucesso o teste de explosão de sua bomba atômica, e Mao-Tse-Tung lidera os comunistas na Proclamação da República Popular da China (MONIZ BANDEIRA, 2006). As disputas e confrontações entre Estados Unidos e URSS ficam mais duras e explícitas, acentuando-se a bipolaridade da estrutura do sistema internacional (WALTZ, 1979), que pautará os cálculos dos Estados e dos grupos que, especialmente na África e na Ásia, já se movimentam nas lutas contra a colonização e pela independência.

Esse enrijecimento das tensões entre Leste e Oeste, ampliado em 1950 com o início da Guerra das Coreias – outro conflito que continua até os dias hodiernos, e para o qual não fora criada nenhuma operação de paz –, inaugura de vez a Guerra Fria e estará no pano de fundo e na origem de grande parte dos conflitos para os quais as missões de paz foram criadas, seja pelo impulsionamento das lutas anticoloniais, seja pelas disputas engatilhadas com o desmantelamento da União Soviética na década de 1990.

A intensificação das disputas entre Estados Unidos e URSS também catapultará a definitiva adoção, por parte dos norte-americanos, de uma geoestratégia de espectro global através da qual estes poderiam se fazer militarmente presentes em qualquer parte do mundo. Adicionalmente, no ano de 1950 os Estados Unidos articulam a criação de mecanismo normativo para que consigam usar as Nações Unidas, a agenda de paz e segurança, e as operações de paz na consecução de seus interesses, sem se submeterem aos riscos de vetos no Conselho de Segurança. Esse mecanismo é a já citada Resolução *Uniting for Peace*.

Nesse contexto antagônico, a diplomacia dos EUA revelar-se-ia capaz de arremeter as Nações Unidas em defesa de seus postulados de segurança. Manobra parlamentar facilitada pela ausência fortuita da URSS do Conselho de Segurança permite aos EUA, mediante a Resolução *Uniting for Peace*, legitimar a intervenção na Coreia através da Assembleia Geral, foro em que graças ao alinhamento da Europa Ocidental e da América Latina, detinha maioria de votos (CORRÊA, 2012, p. 90).

A primeira metade da década de 1950 ainda verá operações de paz, mesmo que não muitas e nem todas sob a égide das Nações Unidas (APÊNDICE A). De 1953 a 1954, em resposta à crise na antiga Birmânia – atual Mianmar – situada em região que Nicholas John Spykman chamaria de *rimland*, área estratégica, em sua visão, para o controle da Eurásia (*apud* MAFRA, 2006), ocorreu missão conhecida como *Joint Military Committee for the Evacuation of Foreign Forces from Burma* (JMC) – vide Apêndice A. No hemisfério americano, de janeiro a dezembro de 1955, seria criada nova missão para Costa Rica e Nicarágua sob comando da OEA: a *Organization of American States Military Experts Commission* (APÊNDICE A).

Esse período não conheceu muitas iniciativas em termos de operações de paz, ainda que tenha testemunhado importantes acontecimentos para a política internacional, como o

aprofundamento da integração europeia (com a criação, em 1952, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), a ascensão de Nasser no Egito, o aprofundamento da estratégia estadunidense de contenção da União Soviética (que começa a se projetar globalmente, para além de seu entorno estratégico), a criação do Pacto de Varsóvia e a realização da Conferência de Bandung. Já a partir da segunda metade da década de 1950, o cenário das missões de paz passa a ser mais movimentado.

Em 1956, no contexto dos conflitos entre árabes e israelenses, será criada a primeira força de emergência das Nações Unidas, a *First United Nations Emergency Force* (UNEF I). Após a nacionalização do canal de Suez (estratégico para a economia mundial) feita pelo supracitado líder egípcio, Israel se movimenta militarmente, assim como França e Reino Unido (VISENTINI, 2014). A missão é lançada – note-se, pela Assembleia Geral (LANNES, 1999, p. 102) – para monitorar o cessar-fogo entre as partes (DIEHL, 2015a, p. 144). A UNEF I fora removida de terreno pelo próprio Secretário Geral das Nações Unidas em decisão que surpreendeu os analistas da época e abriu espaço para o confronto direto entre árabes e israelenses (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 445). Elemento central da política internacional, a soberania foi a razão para a retirada da tropa da ONU, pois, se o pedido de Nasser (de que as Nações Unidas retirassem a UNEF I de campo) não fosse atendido, a missão configurar-se-ia em intervenção multilateral lesiva à soberania egípcia.

Até o final da década de 1950, o mundo ainda veria pelo menos mais três missões de paz importantes – duas sob condução da Organização dos Estados Americanos, reforçando as prerrogativas geoestratégicas dos Estados Unidos no hemisfério americano, e uma sob articulação das Nações Unidas (APÊNDICE A). Essas missões são, respectivamente: *Organization of American States Military Observers Group* (em Honduras e na Nicarágua, de maio a junho de 1957), *Organization of American States Commission of Inquiry* (ocorrida no Panamá de abril a maio de 1959), e a *United Nations Observation Group in Lebanon* (UNOGIL),²⁷⁶ de junho a dezembro de 1958.

Para além destas missões específicas, os três últimos anos da década de 1950 trarão acontecimentos estruturais que influenciarão, durante toda a Guerra Fria, o desdobramento de novas operações de paz. Em 1957, três eventos decisivos se deram: o lançamento do Sputnik

276 “The United Nations Observation Group in Lebanon (UNOGIL) was established in response to a complaint by the Lebanese authorities to the Security Council on 22 May 1958 regarding the interference by the United Arab Republic (UAR) in the internal affairs of Lebanon” (MESQUITA; WHITE, 2015, p. 153).

pela URSS, que evidenciou as possibilidades de lançamento de mísseis intercontinentais pelas potências em disputa na bipolaridade (CORRÊA, 2012), algo que modificaria as dinâmicas de poder na ordem militar internacional; o avanço da integração europeia com a criação da Comunidade Econômica via assinatura do Tratado de Roma (MENEZES; FILHO, 2006), fato que contribuirá para que, mais tarde, a União Europeia se torne um dos atores regionais que realizará missões de paz – inclusive em parceria com as Nações Unidas;²⁷⁷ e Gana e Malásia logram suas independências (VISENTINI, 2007), impulsionando mais ainda o quadro das lutas independentistas (marcado pela contraposição Leste/Oeste) de países que figurarão, até os tempos atuais, como alguns dos que mais receberam missões de paz na história.

Em 1958, no contexto geoestratégico da Guerra Fria, os Estados Unidos consolidavam sua rede global de acordos militares de ancoragem regional. Neste ano, somou-se à Organização do Tratado do Atlântico Norte (criada em 1949) e à Organização do Tratado do Sudoeste da Ásia (OTASE, criada em 1954), a Organização do Tratado do Centro (OTCEN), formada por Estados Unidos, Reino Unido, Turquia, Paquistão e Irã (MAFRA, 2006, p. 144-145). Essa projeção norte-americana acentuava o acirramento das disputas com os soviéticos, provocando impactos diretos nas deliberações do Conselho de Segurança das Nações Unidas no que tange às operações de paz.

Em tal cenário, resta evidente que quaisquer decisões voltadas para a participação em missões de paz estão, total e explicitamente, imersas na política sistêmica posta na estrutura internacional. Para países latino-americanos, como o Brasil, essa condição é adensada pelo fato de que, em tal período, a América Latina não se encontrava dentre as prioridades políticas dos Estados Unidos ou da União Soviética. Esta situação muda drasticamente em 1959 com a Revolução Cubana.

A tomada comunista do poder em Havana, liderada por Fidel Castro, ocasionou uma mudança de foco das superpotências no que tange ao lócus prioritário de disputa e projeção política (MONIZ BANDEIRA, 2009a; MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010). Apesar da ideia de coexistência pacífica avançada por Krushev após visita sua aos Estados Unidos (CORRÊA, 2012, p. 175), acirram-se as tensões entre os dois grandes Estados. A pressão de

277 A cooperação e/ou a assistência para o desenvolvimento e para missões de *peacebuilding* das Nações Unidas têm envolvido atores regionais há algumas décadas em casos múltiplos (GISSELQUIST, 2018). A União Europeia, que sucederá a Comunidade Econômica Europeia a partir do Tratado de Maastricht (LESSA, 2003), passará a ser um dos principais atores a realizar missões com a ONU: “*While not all of the world’s regional institutions have conducted peace operations, some have developed a significant track record of carrying out such missions, either alone or in collaboration with the UN. Most notable have been the European Union (EU), the Economic Community of West African States (ECOWAS), the African Union (AU), and the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which have partnered with the UN in various peacekeeping theatres*” (KOOPS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 5).

ambos sobre outros atores para que suas lealdades fossem claramente definidas se intensifica. Em Cuba, como se sabe, anos mais tarde dar-se-á o momento de maior risco de confronto direto entre Estados Unidos e União Soviética: a crise dos mísseis.

Antes disso, contudo, o ano de 1960 pavimentaria o caminho para o agravamento das querelas sistêmicas e da complexificação da política internacional com acontecimentos estrondosos – a derrubada do avião espião estadunidense U2 pela URSS (KISSINGER, 1994, p. 582), e as independências de muitos países africanos que protagonizarão grande parte das operações de paz – algumas até hoje em atividade (vide Apêndice A) – e “abrirão caminho” para outros processos de autodeterminação.²⁷⁸ É nesse ano que importante e polêmica operação de paz no Congo é estabelecida.

A *United Nations Operation in the Congo* (ONUC),²⁷⁹ realizada de julho de 1960 a junho de 1964, foi importante não somente porque configurou-se como uma das primeiras missões de paz a se desdobrar num contexto de conflitos pós independência e de baixa institucionalização da geogovernança multilateral da segurança internacional (GOWAN, 2018, p. 423), mas também porque foi a primeira missão para a qual o Secretário Geral da ONU invocou o artigo 99 da Carta (UNITED NATIONS, 2017) – reconhecendo que a situação no país representava ameaça à paz e à segurança internacionais (PATTERSON, 2008a, p. 88) –, porque foi a primeira missão para a qual o CSNU autorizou o uso da força se necessário e como último recurso (KOOBS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 118), e porque foi o epicentro da contenda entre União Soviética e Estados Unidos sobre missões de paz naquela década.

A operação foi polêmica porque os soviéticos entenderam que ela estava sendo usada pelos Estados Unidos para viabilizar seus interesses no quadro do enfrentamento bipolar, o que desencadeou uma estratégia articulada para esvaziar a agenda onusiana de missões de paz, inclusive visando deslegitimá-las e limitar seu financiamento, impactando todo esse regime

278 “[...] Camarões, Congo-Brazzaville (atual República Popular do Congo), Gabão, Tchad, República Centro-Africana, Togo, Costa do Marfim, Daomé (atual Benin), Alto Volta (atual Burkina-Faso), Niger, Senegal, Mali, Madagascar (atual República Malgaxe) e Mauritânia, que pertenciam à França; Somália e Nigéria, colônias britânicas; e Congo-Leopoldville (depois Zaire e atualmente República Democrática do Congo), colônia belga. Entre 1961 e 1966 foi a vez de Serra Leoa, Tanzânia, Uganda, Quênia, Gâmbia, Botswana, e Lesoto, pertencentes à Inglaterra, e Ruanda e Burundi, à Bélgica” (VISENTINI, 2007, p. 167).

279 “The Democratic Republic of Congo (DRC) is a vast country, covering territory about the size of Western Europe and including a wide variety of distinct geographic regions. It gained independence from Belgium on 30 June 1960 and almost immediately descended into a state of conflict. This conflict led to the creation of the United Nations Operation in the Congo (ONUC – Opération des Nations Unies au Congo [...])” (BOULDEN, 2015, p 160).

internacional e o desdobramento de novas operações ao longo da Guerra Fria (KOOPS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 118-119). Eis mais um exemplo de como, em inúmeras ocasiões, as operações de paz responderão primeiramente à lógica da política internacional e dos interesses dos Estados (MORGENTHAU, 2003), e apenas posteriormente às necessidades da pessoa humana.

O período de 1959 a 1962 expressa o grau máximo de agravamento das tensões entre União Soviética e Estados Unidos. Além das situações já supracitadas, faz-se indispensável citar que em 1961 é erguido o Muro de Berlim (SARAIVA, 2007c), símbolo máximo da divisão entre socialismo e capitalismo; e que os Estados Unidos atuarão de modo mais duro, intervencionista, no hemisfério americano, seja pela ação militar, seja pela via diplomática. Exemplo da primeira é a malfadada operação da Baía dos Porcos, em Cuba (MONIZ BANDEIRA, 2009a); da segunda, é a reformulação dos papéis dos Estados americanos na observação do compromisso de segurança coletiva posto no Tratado Interamericano de Ajuda Recíproca – TIAR (CORRÊA, 2012, p. 198): aos Estados Unidos caberiam as garantias de defesa em face de ameaças externas, e, aos países latino-americanos, maior alinhamento doutrinário para garantir a paz “intra-hemisférica”. Na prática, isso calçou as bases para que o dispositivo de inteligência (MAFRA, 2006) estadunidense patrocinasse golpes de Estado em toda América Latina em parceria com as Forças Armadas de países que apresentassem risco de incubação e desenvolvimento da ameaça comunista (MONIZ BANDEIRA, 2008).

Essa escalada de movimentos mais agressivos no tabuleiro do xadrez internacional culminaria, em 1962²⁸⁰, com a crise dos mísseis em Cuba e com a quarentena estabelecida a este país, no mesmo mês de outubro, sob liderança dos Estados Unidos. A Organização dos Estados Americanos institucionalizaria tal ato em relação a Cuba e ao Caribe até novembro do mesmo ano (*Organization of American States Quarantine*) – vide Apêndice A.

Neste enquadramento de tensões máximas, ainda em 1962, dois outros eventos relevantes para o regime internacional de missões de paz se deram. A Corte Internacional de Justiça reconheceu que, tanto o Conselho de Segurança, quanto a Assembleia Geral das Nações Unidas, tinham competência para, consensualmente, criar mandatos de operações de paz (WHITE, 2015, p. 45) – o que favorecia os Estados Unidos em sua estratégia contra a União Soviética; e fora estabelecida a *United Nations Security Force in West New Guinea (West Irian)*

280 As Nações Unidas não desdobraram operação de paz em 1961. Registre-se neste ano, todavia, o estabelecimento de missão da Liga Árabe (*Arab League Force*) para atender ao conflito gerado no Kuwait por conta de sua independência (vide Apêndice A).

(UNTEA/UNSF).²⁸¹ No contexto de recrudescimento do confronto entre Estados Unidos e União Soviética, a implementação dessa operação de paz é de importância estratégica não somente porque ela fora determinada pela Assembleia Geral (SILLIMAN, 2008c, p. 473), mas também porque, ao ser estabelecida para dar suporte à Autoridade Executiva Temporária na Nova Guiné Ocidental, ela serviu de referência para o exercício de governos interinos das Nações Unidas no Kosovo²⁸² e no Timor Leste, respectivamente nos anos 1990 e 2000 (KOOPS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 118).

Um dos aspectos pertinentes dessa inovação que a UNSF proporcionou é justamente o fato de que, no ápice de intensidade da querela entre as duas superpotências, disputando quase à força espaços de projeção de poder e influência, as Nações Unidas realizam missão de *nation building* autorizada pela Assembleia Geral (sob maior influência dos Estados Unidos). Esta primeira experiência está na raiz do modelo de construção/reestruturação de Estados que as Nações Unidas desenvolverão, especialmente a partir do Brahimi *Report* publicado em 2000, e que será criticado como de padrão liberal.²⁸³ Assim, observadas sob a ótica da política do poder (WIGHT, 2002), as operações de paz estão situadas num jogo de alta política no qual países menos poderosos (como o Brasil) não possuem protagonismo sistêmico com suficiente protuberância para alterar ou impactar de modo contundente as ações situadas no escopo da Grande Estratégia (LAYNE, 1998) das potências globais.

A distensão ou *détente* (SARAIVA, 2007c) que as negociações e decisões das diplomacias de União Soviética e Estados Unidos (ALISSON; ZELIKOW, 1999) viabilizaram com a interrupção da escalada militar nuclear, oportunizaram um ambiente mais favorável ao estabelecimento de missões de paz pelas Nações Unidas. Já em 1963 fora implementada a *United Nations Yemen Observation Mission* (UNYOM),²⁸⁴ concluída em 1964 e fruto do

281 “The United Nations Security Force in West New Guinea (UNSF) (known in Indonesian Bahasa as ‘Irian Jaya’ and also by the hybrid ‘West Irian’) was deployed in West New Guinea between October 1962 and April 1963 as the policing and enforcement backstop for the UN Temporary Executive Authority (UNTEA), which was responsible for the government of the territory during these months” (MACQUEEN, 2015c, p. 171).

282 “UNMIK’s performance in Kosovo was an example of relatively successful nation-building by the United Nations” (JEFFREYS, 2008a, p. 455).

283 “The UN’s strategy of peacebuilding through transitional governance represents the conviction that transformative peacebuilding is possible. It also represents an implicit theory: the notion that an engineered process of simultaneous state- and democracy-building is the strategy through which international interventions can help conflict-affected countries to transform the sociopolitical dynamics that activated and perpetuated conflict. In turn, the formal institutions pursued in post-conflict countries are the trappings of Weberian, rationalized bureaucracy and procedural liberal democracy because these forms of governance fit the international community’s model of statehood” (BARMA, 2017, p. 15).

284 “United Nations Yemen Observation Mission (UNYOM) – ‘Civil war broke out in Yemen in September 1962

nacionalismo secular e modernizante no chamado Oriente Médio (MACQUEEN, 2015e, p. 179). Naquele mesmo ano, mas não atrelada à ONU, a operação da *Joint Truce Force in Cyprus* (JTF - Cyprus) foi liderada pelo Reino Unido (APÊNDICE A). Esta missão precedeu a *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP), desdobrada em 1964 e atuante até os presentes dias.

Dotado de grande complexidade, o conflito entre gregos e turcos na acima referenciada ilha continua demandando a presença de um intermediário que contribua para impedir a recorrência de confrontos (ASMUSSEN, 2015, p. 197). Em face da gravidade da contenda, as Nações Unidas também estabeleceram – e mantêm até hoje – um representante seu, Conselheiro Especial, no Chipre.

No mesmo ano em que a situação cipriota se desenvolvia, novos fatores complicadores da contraposição capitalismo x socialismo se apresentavam. Em 1964 a China explode sua primeira bomba atômica, acrescentando mais uma grandeza na intrincada equação Leste-Oeste. Para além disso, o cenário da Guerra do Vietnã (iniciada em 1954) se tornava mais embaraçado, posto que já crescia o envolvimento dos Estados Unidos no conflito (MONIZ BANDEIRA, 2006).

Em 1965, os norte-americanos entram de vez em território vietnamita (KISSINGER, 1994, p. 653). Este seria o marco da segunda campanha militar de grande monta dos Estados Unidos nas bordas da Ásia (SPYKMAN *apud* MAFRA, 2006). Manter presença militar atuante em escala global não é tarefa fácil, e não haveria missão de paz para esse teatro de operações.

O mesmo, por outro lado, não se aplicaria a situação que ocorria do outro lado do mundo. À crise na República Dominicana, “vizinha” de Cuba e de Porto Rico, e no entorno estratégico dos Estados Unidos, seriam destacadas, no mês de maio, duas operações de paz (APÊNDICE A): uma sob condução da OEA – a *Inter-American Peace Force* (OAS IAPF) –, e outra pelas Nações Unidas – *Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic* (DOMREP).²⁸⁵ Esta missão, ainda que pequena e de observação, guarda

between republican forces and the royal government. International concern was heightened when Saudi Arabia began providing aid to the Yemeni Royal Family, and Egypt (then known as the United Arab Republic) sent troops to defend the rebel government that had displaced the former regime. Diplomacy by UN Secretary-General U Thant led to an agreement in April 1963 that required Saudi Arabia to end its aid and Egypt to withdraw its forces. A 20-kilometer demilitarized zone on each side of the border between Yemen and Saudi Arabia was established. On June 11 the Security Council authorized the creation of UNYOM to patrol the zone. Egypt and Saudi Arabia agreed to pay the costs of the mission” (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 477).

285 “The United Nations Mission of the Representative of the Secretary General in the Dominican Republic (DOMREP) was an observation mission established to oversee the ceasefire in the civil war in the country and to report to the Secretary-General on the situation leading up to the election of the new constitutional government. The mission was authorized on 14 May 1965 and ended in October 1966 after the new Dominican Republic government was elected and the elements of the Inter-American Peace Force (IAPF) withdrawn”

específica importância estratégica para o desenvolvimento da geogovernança (ou administração política) da paz e da segurança internacionais, pois foi a primeira operação das Nações Unidas a trabalhar em parceria com outra organização multilateral – a própria OEA e sua IAPF (GOWAN, 2018, p. 431). Esse tipo de articulação, previsto no artigo VIII da Carta da ONU, se tornou (e continua) uma tendência das operações de paz (KENKEL; FOLEY, 2021, p. 191).

Ainda em 1965, a ONU estabeleceria a criação da *United Nations India-Pakistan Observation Mission* (UNIPOM),²⁸⁶ que duraria até março de 1966 e seria a segunda operação multilateral voltada para o conflito entre as duas ex-colônias britânicas. Desde a implementação desta missão até 1973, a ONU não aprovaria nenhuma outra operação de paz. Isso não significa, entretanto, que novas situações conflituosas não tenham ocorrido, ou que missões realizadas por outros atores internacionais não tenham sido postas em campo (APÊNDICE A).

No ano de 1966 se deu a Revolução Cultural na China – que, mais tarde, se afastaria da União Soviética –, cresceu o envolvimento dos Estados Unidos no Vietnã, e a França se retirou dos “[...] arranjos militares da OTAN [...]” (CORRÊA, 2012, p. 293). Ao longo de 1967, turbulências ao sul do globo – contrações das lutas anticoloniais e das dinâmicas da estrutura sistêmica – lançariam as sementes de conflitos para os quais foram desdobradas operações de paz fora dos arranjos onusianos. Foram estes os casos do Iêmen ainda em 1967, com a ação da *League of Arab States (LAS) military observation mission in North Yemen*, e da Nigéria (de 1968 a 1970) com a *International Observer Team in Nigeria* (APÊNDICE A).

Pelo menos outras quatro operações de paz não onusianas seriam lançadas até o ano de 1973, quando as Nações Unidas voltariam a criar uma nova missão. São elas (APÊNDICE A): *Organization of American States Military and Civilian Observers I*, em Honduras e El Salvador (de 1969 a julho de 1971); *League of Arab States (LAS) Supreme Arab Follow-Up Committee (SAFC)*, na Jordânia (de setembro de 1970 a janeiro de 1971); *Arab League Military Observers*, novamente no Iêmen (outubro de 1972 a outubro de 1972); e o *Somali Military Observer Team*, em Uganda e na Tanzânia (de outubro de 1972 a novembro de 1972). Nesse período também

(SANTOS, 2015, p. 214).

286 “The United Nations India-Pakistan Observation Mission (UNIPOM) was set up in September 1965 to supervise the ceasefire and withdrawal of all armed personnel along the India-Pakistan border other than in Jammu and Kashmir” (SINGH, 2015, p. 222).

ocorreram fatos que influenciariam direta ou indiretamente o regime internacional de missões de paz.

Na seara militar-estratégica, em 1968 é estabelecido o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, assim como se dão os primeiros movimentos para se avançar nas negociações das *Strategic Arms Limitations Talks* (SALT I) (KISSINGER, 1994). No âmbito comercial, o Congresso estadunidense aprovou a *Export Administration Act*, em 1969, que intentava facilitar a “[...] criação de mecanismos de intercâmbio comercial com os países do Leste, flexibilizando as regras anteriores de controle das exportações de materiais sensíveis. [...] A abertura comercial entre os gigantes era garantia de paz duradoura no conjunto das relações Leste-Oeste” (SARAIVA, 2007b, p. 236). Esses avanços característicos do momento de *détente* tendiam a ampliar as possibilidades de diminuição do uso constante do mecanismo do veto no CSNU, que poderia facilitar futuros consensos em torno da aprovação de missões de paz.

Já o começo dos anos 1970 acolheu uma série de eventos que provocariam mudanças profundas nas relações internacionais. Em 1971, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu a República Popular da China como legítimo membro permanente do Conselho de Segurança, e a independência de Bangladesh colocaria Índia e Paquistão em rota de colisão novamente (CORRÊA, 2012, p. 345). No ano seguinte, Nixon, presidente estadunidense, viaja a Pequim, de quem os Estados Unidos já tinham interesse de se aproximar, e a Moscou, onde assina o SALT I e o Tratado de Mísseis Antibalísticos (MONIZ BANDEIRA, 2006). A primeira crise do petróleo estoura em 1973, mesmo ano em que o Fundo Monetário Internacional ratifica o fim do padrão-ouro posto pelos Estados Unidos (EICHENGREEN, 2000). Concomitantemente a tudo isso, a URSS enfrentara dificuldades econômicas, os Estados Unidos são derrotados no Vietnã, se inicia a Guerra do Yom Kippur, o Movimento dos Países Não-Alinhados defende a ideia de uma Nova Ordem Econômica Internacional, a Comunidade Econômica Europeia realiza seu primeiro processo de expansão de membros, o Japão se consolida como grande competidor na economia mundial, e convulsões políticas ocorrem na América Latina e na África, dentre muitos outros eventos (ARRIGHI, 1996; SARAIVA, 2007b; MONIZ BANDEIRA, 2008; VISENTINI, 2014).

Esses acontecimentos vão ocasionar impactos políticos, econômicos e humanitários em diversos países, e se farão refletir na agenda das operações de paz, seja pelo aumento de conflitos, pelo desafio para financiá-las, ou pelo aumento da complexidade política do sistema

internacional e das esferas multilaterais²⁸⁷ das Nações Unidas. Nesse período foram encaminhadas mais duas missões de paz ao Oriente Médio: a Segunda Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF II),²⁸⁸ em 1973; e a *United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF),²⁸⁹ em 1974. As novas missões reforçam a compreensão sobre como o teatro desta região do mundo seria um local de continuidade de conflitos e de instabilidade para a paz e a segurança internacionais. Para adicionar outro elemento à complexa cena, ainda em 1974 a Assembleia Geral das Nações Unidas reconhece a Organização para a Libertação da Palestina como legítima representante da população palestina (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004, p. 400).

O ano que registra o trigésimo aniversário da ONU é também emblemático para a ordem militar internacional (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999). Nele irá ocorrer a Conferência de Helsinque, que tratará da segurança (coletiva) e cooperação europeias; dar-se-á o fim da guerra do Vietnã, com a vitória do Norte; e consolidar-se-á a ascensão do Khmer Vermelho no Camboja, que será responsável por genocídio que ultrapassará a marca de 1 milhão de pessoas (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004, p. 401; MONIZ BANDEIRA, 2006). Esses eventos suscitarão debates sobre questões diretamente vinculadas às operações de paz, como a defesa dos direitos humanos e a construção de uma ordem de segurança internacional (especialmente no que concerne às relações da Europa Ocidental com a do Leste) que enxergasse o caminho para a paz por sobre as diferenças que marcavam as divisões políticas e ideológicas entre as duas regiões (GEISLER, 2020).

Na Península Ibérica, a Espanha se redemocratizava, seguindo o exemplo de Portugal que viveu a Revolução dos Cravos em 1974, mudança que contribuiu para a descolonização portuguesa (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004, p. 400-401), diretamente associada a importantes conflitos que provocarão o estabelecimento de missões na África. Por outro lado,

287 A consolidação dos processos de independência de muitos países na África e na Ásia provocou um aumento do número de Estados-membros das Nações Unidas; com mais atores, é mais desafiador o alcance do consenso. Soma-se a isso o fato de que, no ano de 1973, tanto a República Federal da Alemanha, quanto a República Democrática Alemã foram admitidas nas Nações Unidas “[...] a despeito dos dois artigos da Carta de São Francisco (53 e 107) expressamente dirigidos contra a Alemanha e o Japão (*Enemy States [...] during the Second World War*)” (CÂMARA, 2013, p. 60).

288 “UNEF II was mandated to supervise a ceasefire between Egyptian and Israeli forces after a six-year hiatus following the termination of the UNEF I operation. Many of the disputed issues persisted from the creation of Israel in 1948 and previous wars that had a role in the creation of previous peace operations, United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) [...] and UNEF I [...]” (DIEHL, 2015b, p. 229).

289 “The United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) is a small contingent of approximately 1,300 peacekeepers and associated personnel tasked with observing the separation of Israeli and Syrian military forces in the Golan Heights. The peacekeeping force was deployed in June 1974, after a series of wars between Syria and Israel left the Golan Heights territory in dispute” (RUDLOFF; DIEHL, 2015, p. 238).

neste continente, União Soviética e Cuba se faziam mais presentes – a exemplo das suas relações com Angola e Etiópia (CORRÊA, 2012, p. 405), países que receberão inúmeras operações de paz –, e a África do Sul estava em turbulência por conta da repressão que o regime racista do *apartheid* impunha à população que contra ele lutava em manifestações em Soweto, Johannesburgo e Pretória (BALOGUN, 2011, p. 61).

Nas Américas, a situação não era tão diferente. As tensões em Honduras e em El Salvador demandariam outra operação da OEA, a *Organization of American States Military Observers II* (APÊNDICE A). Na Argentina, o general Jorge Videla dá um golpe militar e assume o poder (MONIZ BANDEIRA, 2008). A derrota dos Estados Unidos no Vietnã, por sua vez, não somente alimentou a percepção de que uma superpotência com capacidade nuclear não é invencível, e que uma estratégia de *bandwagon* (WALTZ, 1979) pode gerar um desfecho positivo para o lado mais fraco, mas também provocou grande insatisfação interna, que resultou na escolha do democrata Jimmy Carter como presidente (MONIZ BANDEIRA, 2006).

Carter assume o poder em 1977, mesmo ano em que são iniciadas guerras em Moçambique e no Zaire (BELLAMY; WILLIAMS, 2015, p. 41),²⁹⁰ e em que o presidente egípcio Anwar Sadat visitará Israel, potencializando as chances de um acordo de paz entre esses países (DIEHL, 2015b). Tais tratativas culminarão nos Acordos de Camp David (1978), mediados pelo presidente estadunidense. A situação no complexo regional de segurança (BUZAN; HANSEN, 2009; VILLA; SANTOS, 2010) do Oriente Médio continuaria, entretanto, conflituosa.

O ano de 1977 seria atravessado pelas implicações da invasão da Síria ao Líbano em 1976 (CORRÊA, 2012, p. 417), preambulando a criação, em 1978, da *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL), que tinha como uma de suas atribuições monitorar a retirada de tropas israelenses do território libanês (JEFFREYS, 2008b, p. 456).²⁹¹ Esta operação, que continua em atividade, oscila, em seus números de soldados engajados, de acordo com a intensidade do uso da força pelos países envolvidos. Se em 2000, por exemplo, houve redução de tropas da UNIFIL, em 2006, diante das novas hostilidades entre Hezbollah e Israel, o Conselho de Segurança ampliou substancialmente o número de soldados para aquela

290 Atual República Democrática do Congo. Ainda no contexto do conflito de 1977, fora criada em 1978 a *Inter-African Force* (IAF – Congo-Kinshasa) – vide Apêndice A.

291 “Resolution 425 called upon Israel to immediately cease its military action and to withdraw its forces from all Lebanese territory. It also decided on the immediate establishment of the United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) with three broadly defined purposes: confirming the withdrawal of Israeli forces; restoring international peace and security; and assisting the government of Lebanon in ensuring the return of its effective authority in the area” (NOVOSELOFF, 2015b, p. 248-249).

destacados (de cerca de 2.000 para cerca de 15.000), e, pela primeira vez, implementou uma Força Tarefa Marítima (NOVOSSELOFF, 2015a, p. 767-768).

No recorte de uma década, de 1968 a 1978, as ações estratégicas de Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas foram realizadas sob o clima da distensão entre os dois países. Contudo, ambos atores perceberam que as operações de paz poderiam se constituir numa “[...] *useful tool for preventing the wider internationalization of regional conflicts – particularly where each superpower was supporting an opposing client and where the danger of getting sucked into direct confrontation was too high*” (KOOPS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 190). Isso provocou confrontos entre as superpotências acerca do financiamento das missões de paz, ocasionando o que, segundo Koops, Macqueen, Tardy & Williams (2015, p. 191), ficou conhecido como “a crise do artigo 19”.²⁹² Essa disputa, todavia, não gerou tantos impactos estruturais para a geogovernança internacional da paz e da segurança globais quanto os acontecimentos ocorridos em 1979.

No último ano da década de 1970, antes do ingresso da América Latina no período que ficou conhecido como “década perdida” (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010, p. 274), o mundo testemunhou o segundo choque do petróleo, a Revolução Iraniana, a invasão do Afeganistão – onde, no ano anterior, o Partido Democrático do Povo Afegão desferiu outro golpe de Estado, denominado “Revolução de Abril” – pela URSS (que, mais tarde, mostraria incapacidade de acompanhar a corrida armamentista impulsionada pelos Estados Unidos com o lançamento do Programa Espacial conhecido como “Guerra nas Estrelas”), ascensão de Sadam Hussein no Iraque, a assinatura do SALT II por Carter e Brejnev, e a tomada de poder pelos sandinistas na Nicarágua (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004; MONIZ BANDEIRA, 2006; VISENTINI, 2014). Os desdobramentos desses fatos provocarão crises políticas (como o acirramento das relações EUA-URSS), humanitárias, econômicas, de financiamento das, e de interesse político nas operações de paz.²⁹³

292 Trata-se do artigo que faz referência a atrasos no pagamento das contribuições financeiras dos países-membros: “A Member of the United Nations which is in arrears in the payment of its financial contributions to the Organization shall have no vote in the General Assembly if the amount of its arrears equals or exceeds the amount of the contributions due from it for the preceding two full years. The General Assembly may, nevertheless, permit such a Member to vote if it is satisfied that the failure to pay is due to conditions beyond the control of the Member” (UNITED NATIONS, 2017).

293 “[...] mid-1980s, also heralded a ‘lost decade’ for UN peacekeeping with no new mission launched until 1988 [...]” (KOOPS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 190).

Nenhum dos anos de 1979 a 1987 viu uma missão de paz liderada pelas Nações Unidas. Porém, pelo menos onze operações foram realizadas em diferentes países (maioria de africanos), alguns dos quais ainda hoje enfrentam desafios humanitários muito grandes na seara da violência contra civis, insegurança alimentar etc. (HOLMES, 2013). Em janeiro e em março de 1979 foram a campo, respectivamente, a *Commonwealth Monitoring Force Rhodesia* (CMFR),²⁹⁴ e a *Nigerian Peacekeeping Force*, no Chade (APÊNDICE A). Este país receberá, em 1980 e em 1981, mais duas missões, desta vez lideradas por uma organização multilateral (APÊNDICE A): *Organization of African Unity Peacekeeping Force I*, que vigorou de janeiro a março de 1980, e *Organization of African Unity Peacekeeping Force II* (de dezembro de 1981 a junho de 1982).

Ao longo de 1982 ainda serão desdobradas em campo a *Multinational Force and Observers* (MFO), no Egito (Sinai); a *Multinational Force in Lebanon* (MNF I - Lebanon) e a *Multinational Force in Lebanon* (MNF II - Lebanon) – vide Apêndice A. Registre-se ainda: *Organization of Eastern Caribbean States* (OECS) *Caribbean Peacekeeping Force in Grenada* (CPF), em 1983; *Monitoring-Observer Force in Uganda*, 1985; *Observer Commission from the States of Non-Aggression and Defense Aid Agreement* (ANAD) *and Benin*, no ano de 1986, no Mali e em Burkina Faso; e a *Indian Peace Keeping Force* (IPKF - Sri Lanka), em 1987 (APÊNDICE A).

Mesmo com momentos de *détente*, a disputa entre União Soviética e Estados Unidos inviabilizou a construção contínua de consensos para a aprovação de novas operações de paz no Conselho de Segurança. Os números de operações, quando considerado o recorte da Guerra Fria comparado a período posterior, demonstram isso: entre 1948 e 1987 foram apenas treze missões da ONU (FAGANELLO, 2013, p. 58); de 1964 a 1987, as Nações Unidas implementaram seis operações (foram sete nos quinze anos anteriores), ao passo em que aprovaram trinta e quatro de 1988 a 1998, e vinte e uma entre 1999 e 2013 (KOOBS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 189).²⁹⁵

O **hiato de missões** lideradas pelas Nações Unidas não pode ser tomado como indicativo de paz e segurança no mundo. No primeiro ano da década perdida, seria iniciada a Guerra entre

294 Atual Zimbábue.

295 Ainda que os números apresentem tendências de crescimento, é necessário pontuar que muitas operações são continuações de missões anteriores no mesmo país, e outras tantas já estão funcionando há décadas sem conseguir extirpar o conflito: “Não obstante sua relevância, muitas vezes os resultados apresentados por essas operações não são satisfatórios. Isso se deve ao fato de se destinarem a tratar mais dos sintomas do que das causas dos conflitos e, por essa característica, as missões de paz tradicionais comumente permanecem no terreno por 10, 20, 30 ou até mesmo 50 anos, favorecidas ainda pelo seu baixo custo e pela facilidade política em se manterem, sem que um acordo seja alcançado entre as partes” (FAGANELLO, 2013, p. 63-64).

Irã e Iraque; os Estados Unidos abandonariam o SALT II; Josip Broz Tito faleceria na Iugoslávia, “inaugurando” uma série de eventos que trariam grandes instabilidades na região; e o republicano Ronald Reagan seria eleito presidente dos Estados Unidos, trazendo consigo a proposta de um Estado neoliberal e a aceleração da corrida armamentista e espacial contra a União Soviética (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004; MONIZ BANDEIRA, 2006; VISENTINI, 2014). O ano de 1981 não seria menos “problemático”. O presidente egípcio Anwar al-Sadat seria assassinado, abrindo espaço para a subida de Hosni Mubarak ao poder; Israel executa bombardeio estratégico contra reator nuclear iraniano; e as disputas entre Estados Unidos e União Soviética por áreas de influência se intensificam no contexto de continuidade da guerra no Afeganistão (CORRÊA, 2012; VISENTINI, 2014). O quadro conflituoso no Oriente Médio ampliava as tensões da Guerra Fria.

Do outro lado do mundo, em 1982 – curiosamente, neste ano seria assinada a Convenção sobre o Direito do Mar (REZEK, 2018) –, Argentina e Grã-Bretanha se enfrentariam na Guerra das Malvinas. O conflito proporcionaria posicionamento crítico de alguns países da região – o Brasil, e sua preocupação com seu entorno estratégico (AQUINO, 2018), é um exemplo – sobre o sistema hemisférico de segurança coletiva, tendo como pano de fundo uma crise econômica latino-americana potencializada pela moratória mexicana anunciada neste mesmo ano (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004). Do lado britânico, Margaret Thatcher seria politicamente favorecida pela vitória do Reino Unido e se consolidaria como liderança que, assim como seu colega Helmut Kohl (eleito chanceler na Alemanha ainda em 1982), capitanearia a implantação do modelo de Estado neoliberal em seu país.

O estabelecimento do **modelo neoliberal** se constitui como fato de grave relevância para o regime internacional das missões de paz e de administração política dos mecanismos de geogovernança da ordem militar global. Isso pode ser afirmado por diferentes motivos: a) o agravamento das assimetrias entre países ricos e pobres agravará cenários conflituosos por conta da potencialização da globalização da pobreza (CHOSSUDOVSKY, 1999), o que aumentará a demanda por operações de paz; b) os pressupostos neoliberais (GOMES, 2009, p. 207-208) seriam assumidos pelas organizações internacionais numa lógica de discurso único (SANTOS, 2011), e aquelas, especialmente na década de 1990, serviriam como **instâncias administrativas** que instrumentalizariam os interesses da potência hegemônica (COX, 2007), inclusive no que diz respeito a missões de paz; c) instituições financeiras do Consenso de

Washington (MONIZ BANDEIRA, 2004),²⁹⁶ como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (PARIS, 2018), passariam a integrar missões de *peacebuilding*, pois a construção da paz (liberal ou neoliberal), ou do Estado, na compreensão das Nações Unidas, não poderia prescindir da adoção de medidas econômicas²⁹⁷ alinhadas com o que preconizam as “melhores práticas” da administração política do capitalismo contemporâneo (SANTOS; SANTOS; GOMES; RIBEIRO; FILHO, 2016).²⁹⁸

A cena internacional ainda veria a intervenção militar dos Estados Unidos em Granada e a redemocratização na Argentina (1983), a reeleição de Reagan, o assassinato de Indira Gandhi (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004) e a liderança do bispo Desmond Tutu no movimento *antiapartheid* na África do Sul (BALOGUN, 2011) em 1984. Neste mesmo ano registra-se a primeira viagem de Osama Bin Laden ao Afeganistão (PBS, 2021). Este é um fato relevante, pois, ainda que a criação da Al Qaeda tenha se dado logo quando da invasão soviética em 1979 (PAUL L. WILLIAMS, 2002 apud WHITTAKER, 2005, p. 75), o engajamento de Bin Laden nessa organização a projetaria globalmente e contribuiria para o desenvolvimento de práticas terroristas e de violência extremista que, mais tarde, passariam a ser causa de alteração do perfil das operações de paz implementadas pela ONU (KARLSRUD, 2019).

Em 1985 inicia-se processo de mudança sistêmica no quadro da ordem bipolar. Mikhail Gorbachev se torna presidente da URSS, e patrocinará politicamente a *glasnost* e a *perestroika* (CORRÊA, 2012). Esse movimento soviético contribui para o arrefecimento das relações com os EUA, e o novo líder realiza com Reagan reuniões de cúpula cujo tema é o desarmamento nuclear (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004, p. 404). Na América Latina, a Nicarágua é objeto de embargo comercial determinado pelo presidente estadunidense, o Uruguai volta a ser uma democracia,²⁹⁹ e o Brasil passa a ser comandado por um civil – José Sarney (CERVO; BUENO, 2008; MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

296 “In the wider context of peacebuilding operations, UN peacebuilding operations and the role of international financial institutions, the World Bank and International Monetary Fund (IMF) (in terms of their qualified relationships with the erstwhile adversaries in troubled zones) in conflict zones are contestable” (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 65)

297 “Often other important peacebuilding dimensions – such as improving internal security, resettling refugees and internally displaced persons, and reconstructing a market-based approach to economic development – go hand in hand” (BARMA, 2017, p. 13).

298 “With the end of the Cold War, the objectives given to peacekeepers were broadened considerably – and some would argue explicitly politicized. From this point on, it became common for peacekeepers to be mandated to help build broadly liberal democratic polities, elements of liberal civic societies, and even market economies in the host states” (KOOBS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 3).

299 Na esteira desse acontecimento, ocorrerá em 1986 a Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas que, já na década de 1990, culminará com a instauração de novo mecanismo de solução de controvérsias, com o estabelecimento do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços e com a criação da Organização Mundial do Comércio (PRAZERES, 2008).

Os anos de 1986 e 1987 apresentarão iniciativas de maior concertação entre EUA e URSS. Em 1986, as duas potências assinarão acordo para eliminação de mísseis de médio alcance entre si (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004); em 1987, se formalizará iniciativa multilateral com vistas a eliminar armas de destruição em massa – o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES, 2020). Esse novo relaxamento das tensões entre os dois atores protagonistas da Guerra Fria (em muito viabilizado pelo enfraquecimento da União Soviética), contribuiu para a retomada do lançamento de missões de paz pelas Nações Unidas, já que conflitos continuavam ocorrendo em áreas instáveis, como as do “mundo árabe”.

Duas missões serão criadas para essas regiões em 1988, ao final de duas guerras que lá se encerravam: a *United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan* (UNGOMAP/OSGAP),³⁰⁰ e a *United Nations Iran-Iraq Military Observer Group* (UNIIMOG).³⁰¹ Todos esses países continuam sendo, na atualidade, peças centrais da agenda de segurança internacional. Quase todos eles, à exceção do Irã, receberão missões de paz em anos posteriores.

A partir de 1989 – ano da queda do Muro de Berlim, do início do mandato de George Bush nos Estados Unidos, que determina a invasão do Panamá, e do reconhecimento do Estado de Israel pela Organização para a Libertação da Palestina (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004) – já se pode perceber o aumento do número de operações de paz. Neste mesmo ano as Nações Unidas iniciarão quatro relevantes operações (APÊNDICE A): *United Nations Angola Verification Mission I* (UNAVEM I),³⁰² *United Nations Transition Assistance Group*

300 “[...] in May 1988, the United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP) was established” (BACZKO; DORRONSORO, 2015, p. 270).

301 “The United Nations Iran–Iraq Military Observer Group (UNIIMOG) was deployed from August 1988 to February 1991 in order to verify and monitor the ceasefire between Iran and Iraq and the mutual withdrawal of their troops” (KHAN, 2015, p. 275).

302 “The first United Nations Angola Verification Mission (known as UNAVEM I) was responsible for monitoring the withdrawal of Cuban troops from Angolan territory between January 1989 and May 1991” (GUYOT; VINES, 2015a, p. 283).

(UNTAG),³⁰³ na Namíbia; *United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua* (ONUVEN),³⁰⁴ e *United Nations Observer Group in Central America* (ONUCA).³⁰⁵

Em grande medida, os conflitos com os quais as operações de paz passaram a ter que lidar a partir de 1989 eram caracterizados por serem domésticos, como guerras civis internas entre grupos disputando poder e divididos por suas etnias ou religiões (GRIEB, 2008). Nesse contexto, o Conselho de Segurança passou a ser flexível em sua compreensão do que seria uma ameaça à paz, institucionalizando uma visão mais abrangente sobre os propósitos das operações – o que abriu espaço para o surgimento das missões de manutenção da paz multidimensionais (FAGANELLO, 2013, p. 65-66).

A reta final da Guerra Fria e a abertura dela decorrente possibilitou a intensificação de uma prática realizada pelas Nações Unidas desde a década de 1960 (MENDES; MENDONÇA, 2013): a contratação de Empresas Militares Privadas (EMP) para prestarem seus serviços nas operações de paz. Esse fenômeno de “**terceirização**” na administração política da segurança internacional fora potencializado pela confirmação da lógica do discurso único (SANTOS, 2011), que se tornou predominante na gestão dos organismos internacionais partícipes do sistema ONU. Essas empresas, que, direta ou indiretamente, sempre foram envolvidas na maioria das operações lideradas pelas Nações Unidas (MENDES; MENDONÇA, 2013), se tornaram recursos alternativos aos entraves muitas vezes encontrados por esta organização para viabilizar missões.

Há três aspectos importantes a serem destacados no que se refere a essa relação das Nações Unidas com prestadores privados de serviço. Em primeiro lugar, nem sempre há clareza sobre qual seria exatamente a função dos militares privados, e há registros de que, em diversas ocasiões, essas forças contratadas executam tarefas específicas dos *peacekeepers* (MENDES;

303 “The United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) deployed to Namibia from April 1989 until March 1990. It was the UN’s first attempt at engaging in multidimensional peacekeeping after the demise of the Congo operation (ONUC) in 1964” (HOWARD, 2015b, p. 294).

304 “In 1989, in Nicaragua, a peace effort led to the voluntary demobilization of the resistance Contra group, which turned in its weapons to a UN peacekeeping force. In 1990, the United Nations Observation Mission for the Verification of Elections in Nicaragua (ONUVEN) monitored elections, the first observed elections ever administered by the United Nations in an independent country. The success of ONUVEN provided the environment for the ultimate voluntary demobilization of forces who had fought a brutal civil war in the country” (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 463).

305 “The United Nations Observer Group in Central America (Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica [ONUCA]) was deployed from November 1989 to January 1992 in the five Central American countries of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, and Nicaragua. [...] It was mandated to monitor the implementation of a far-reaching peace agreement (the so-called ‘Esquipulas II Agreement’) intended to lay the foundations for overcoming nearly three decades of civil war, violence, and authoritarianism in Central America” (KOOPS, 2015b, p. 306).

MENDONÇA, 2013, p. 74) – o que tornaria inadequado o uso da palavra “terceirização” para fazer alusão aos serviços prestados.

Em segundo lugar, esse tipo de empresa é normalmente formado por ex-militares ou ex-policiais (VIANA, 2006) que muitas vezes operam como mercenários (MONIZ BANDEIRA, 2006; MARTINS, 2007), algo preocupante para as Nações Unidas que, por isso, mantém com tais empresas uma relação “dúbia e cautelosa” (MENDES; MENDONÇA, 2013, p. 76-77).

O terceiro aspecto a ser destacado é o de que a abertura globalizante pós Guerra Fria não incluiu na lógica de mercado apenas os serviços operacionais do ramo da segurança. A administração política da paz internacional também permitiu que outros negócios – como operadoras de cartões de débito, empresas de auditoria e fabricantes de móveis – pudessem explorar esse segmento (AUTHERMAN, 2017). O “mercado” no “setor” de refugiados chegou a movimentar anualmente recursos na monta de 25 bilhões de euros (AUTHERMAN, 2017). As missões de paz também espelharão os reflexos de uma ordem internacional moldada pelo padrão hegemônico da economia política prevalecente (GONÇALVES, 2005).

A década de 1990 vai alavancar a mudança de perfil das operações de paz. Somente ela terá quase três vezes mais a quantidade de operações do que os quarenta anos anteriores (GRIEB, 2008, p. 329) – 35 contra 13 (FAGANELLO, 2013, p. 64). O teor das missões e de seus mandatos também será diversificado em função do caráter dos conflitos (DAY, 2019), que demandarão o cumprimento da premissa de proteção aos civis (JOHNSON, 2019). No primeiro ano da década, as Nações Unidas implementarão missão para contribuir com a resolução de querela entre Venezuela e Guiana (APÊNDICE A) – *United Nations Personal Representative on the Border Controversy Between Guyana and the Bolivarian Republic of Venezuela (Good Offices Guyana – Venezuela)* –, e o continente africano, que será palco de inúmeras missões de construção da paz (ADETULA; BEREKETEAB; OBI, 2021), receberá duas operações não lideradas pela organização internacional (APÊNDICE A): a *Economic Community of West African States (ECOWAS) Monitoring Group in Liberia (ECOMOG - Liberia)*, e a *Italian-led Joint Verification Commission (JVC - Mozambique)*. Outros eventos importantes desse ano são a reunificação da Alemanha (CÂMARA, 2013) e o início da primeira Guerra do Golfo (VISENTINI, 2014).

No ano do desmantelamento da União Soviética e do fim do Pacto de Varsóvia, o número de operações de paz lideradas pelas Nações Unidas será cinco vezes maior do que o do

ano anterior.³⁰⁶ Em função da Guerra do Golfo (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008), será criada a *United Nations Iraq-Kuwait Observations Mission* (UNIKOM).³⁰⁷ A mudança da ordem internacional potencializará o acirramento de disputas políticas regionais e ocasionará diminuição dos interesses das grandes potências por países periféricos na África e na América Latina, assim como favorecerá o estopim conflituoso dos Bálcãs (CORRÊA, 2012).

Em Angola, a ONU estabelece a *United Nations Angola Verification Mission II* (UNAVEM II) que, dentre outras tarefas, serviu para observação das eleições angolanas.³⁰⁸ Em El Salvador é criada a ONUSAL – *United Nations Observer Mission in El Salvador*³⁰⁹. Em setembro e outubro são desdobradas, respectivamente, a *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* (MINURSO),³¹⁰ ainda em operação, e a *United Nations Advance Mission in Cambodia* (UNAMIC).³¹¹ Recebendo em 1991 missões não lideradas pelas Nações Unidas (APÊNDICE A) – *Organization of African Unity (OAU) Military Observer Team in Rwanda* (MOT - Rwanda) e *European Community Monitoring Mission in the Former Yugoslavia* (ECMMY) –, Ruanda e Iugoslávia serão palco de tragédias humanitárias da década

306 Ainda assim, há risco de potencial congelamento do CSNU no período pós Guerra Fria, porque “[...] the Security Council would be unable to offer protection against aggression or threats committed by any of the permanent members” (WEILER, 2008c, p. 58).

307 “UNSC Resolution 687 of 3 April 1991 requested the setting-up of the United Nations Iraq–Kuwait Observation Mission (UNIKOM), along with a plan to establish a Demilitarized Zone (DMZ) between Iraq and Kuwait, to be monitored by international observers. Furthermore, UNIKOM was to provide assistance to other missions operating in Iraq, to include the UN Special Commission (UNSCOM), and, until mid-1993, the UN Iraq–Kuwait Boundary Demarcation Commission (IKBDC) under UNSC Resolution 687” (BURY, 2015, p. 314).

308 “Following the completion of UNAVEM I, the government of Angola requested that the United Nations participate in another verification mission. In this case, UNAVEM II was initiated to verify the implementation of peace agreements between two warring groups: Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) and União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA)” (REIN, 2008b, p. 421).

309 “The United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL) was established in May 1991, in the midst of fighting during the Salvadoran civil war, where there was ‘no peace to keep’. The UN was invited by both sides of the conflict – the Salvadoran government and the opposition, the Farabundo Martí Front for National Liberation (FMLN) – to monitor, under Chapter VI of the UN Charter, the human rights conditions in the country. In January 1992, the warring sides signed the Chapultepec Peace Accord, and ONUSAL expanded to an ‘active verification’ mission, with civilian police, military, and eventually election monitoring divisions (but without changing its name or acronym)” (HOWARD, 2015a, p. 351).

310 “The conflict over Western Sahara, considered by the United Nations as a non-self-governing territory, began in November 1975 between the Kingdom of Morocco and the Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y del Río de Oro (Polisario Front)” (THEOFILOPOULOU, 2015, p. 325).

311 “Authorized by the UN Security Council immediately prior to the adoption of the 1991 Paris Agreements, the United Nations Advance Mission in Cambodia became operational in November with a staff of 1,504 military and civilian personnel. Its objectives were to assist the four factions of the Cambodian civil war to maintain the cease-fi re agreed to in June and to lay the foundation for a more elaborate UN peacekeeping operation projected for 1992. UNAMIC facilitated communications between the military headquarters of the Cambodian parties, monitored cease-fi re violations, and conducted a mine-clearance training program. UNAMIC terminated in 1992 when the United Nations Transitional Authority in Cambodia became operational” (SILLIMAN, 2008a, p. 421). De modo complementar, registre-se que: “The United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC) was a small reconnaissance mission deployed from October 1991 to March 1992 and tasked to prepare the ground for the more complex, multidimensional United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) [...]” (WIDYONO, 2015a, p. 363).

de 1990 que ficarão marcadas como exemplos de insucesso das operações de paz (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 86).

No quadro do flagelo balcânico é criada a *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) na Croácia,³¹² em fevereiro de 1992, e na Antiga Iugoslávia (Bósnia e Herzegovina), no mês de março.³¹³ Mais tarde, em 1995, essa operação seria dividida em três e passaria a incluir a Macedônia, cujo mandato inovou com a busca pela aplicação do mecanismo da diplomacia preventiva (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 467).

Na difícil Somália (HOLMES, 2013), em abril de 1992, a ONU estabeleceu a *United Nations Operations in Somalia I* (UNOSOM I).³¹⁴ Essa foi uma das operações humanitárias da ONU que assinalaram mudança de perfil nas missões realizadas a partir daquele período. Em dezembro, as Nações Unidas aceitariam a oferta dos Estados Unidos para liderarem uma operação sob o capítulo VII. Esta foi a primeira vez que a ONU “contratou” um país para conduzir uma operação.³¹⁵ No mesmo ano, as Nações Unidas puseram em terreno a *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC)³¹⁶ e a *United Nations Operation in Mozambique* (ONUMOZ).³¹⁷ Três outras operações, não lideradas pela ONU, ocorreram em 1992 na Moldávia, na Geórgia (Ossétia do Sul) e em Ruanda (vide Apêndice A).

312 “The United Nations Protection Force (UNPROFOR) in Croatia was created in February 1992 following the end of a six-month internal conflict opposing the newly created state of Croatia to the Serb minority” (TARDY, 2015d, p. 371).

313 “The UN Protection Force in Bosnia and Herzegovina (hereafter Bosnia) was established in Bosnia in June 1992 as an extension of the UNPROFOR created in Croatia in February 1992 (see chapter 29). Its mandate was primarily to protect the delivery of humanitarian aid to the Bosnian population” (TARDY, 2015c, p. 383).

314 “Authorized in April 1992, the United Nations Operation in Somalia (UNOSOM I) was part of the post-Cold War optimism that accompanied UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali’s 1992 report, *An Agenda for Peace*. It comprised a small team of observers and a force of military personnel to protect them. Their mandate was to help facilitate the delivery of humanitarian assistance and oversee a ceasefire agreement that had been signed by the principal factions in Somalia’s civil war” (WILLIAMS, 2015a, p. 408).

315 “On December 3 the Council passed Resolution 794, officially finding the circumstances in Somalia to be a threat to international peace and security. The resolution endorsed the offer by the United States to put together an international force to protect humanitarian relief. For the first time the United Nations subcontracted out a peacekeeping operation. While the Security Council had given the mandate, a primarily American-led Unified Task Force (UNITAF) conducted the operation, which was to work in coordination with UNOSOM to provide the needed safe environment” (WEILER, 2008d, p. 466).

316 “The United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) has been one of the UN’s most ambitious multidimensional operations to date. Deployed from February 1992 to September 1993, UNTAC was tasked with supporting the implementation of the provisions of the ‘Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict’, signed in Paris on 23 October 1991” (WIDYONO, 2015b, p. 395).

317 “The General Peace Agreement (GPA) for Mozambique, concluded between the Government of Mozambique and the Mozambican National Resistance (RENAMO) in Rome on 4 October 1992, brought fourteen years of brutal civil war to a formal end. The war had left behind an aid-dependent, economically devastated, and traumatized country. To secure lasting peace, the Security Council, on 16 December 1992, established the United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ) [...]” (BERDAL, 2015, p. 416).

É assaz interessante observar os anos de 1990 a 2000 também sob o prisma das missões de paz não lideradas pelas Nações Unidas. Neste recorte temporal, se estas forem somadas àquelas que a ONU capitaneou, registra-se pelo menos 95 missões ocorridas na África, na América Latina e no Caribe, no Oriente Médio, na Europa, na Ásia e na Oceania, muitas das quais se deram no mesmo país (APÊNDICE A). Nesta conta não estão computadas missões que foram criadas antes de 1990, mas que permaneceram ativas no período citado. Dentre alguns dos países que mais receberam operações (quatro ou mais) de 1990 a 2000 estão: Angola (quatro missões), Geórgia (quatro missões), Papua Nova Guiné (quatro missões), República Centro-Africana (quatro missões), República Democrática do Congo (quatro missões), Somália (quatro missões), Ruanda (seis missões), Croácia (seis missões), Serra Leoa (seis missões), Bósnia e Herzegovina (seis missões) e Haiti (sete missões). É fundamental registrar que muitos desses países receberão novas missões a partir de 2001.

Esses dados permitem considerar que, se algumas operações de paz deram resultados positivos, em razoável medida não são eficazes no intento de viabilização de paz e segurança duradouras e sustentáveis (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 51). Há causas estruturais que fomentam a instabilidade na periferia do sistema internacional (WALLERSTEIN, 2008) e as missões de paz, ainda que possam gerar benefícios – como a proteção de civis – no curto prazo, muitas vezes não serão suficientes para garantir a extirpação dos conflitos. No caso de missões lideradas, autorizadas ou reconhecidas pelas Nações Unidas, parte da explicação dessa insuficiência reside sobre os preceitos da paz liberal (BLANCO, 2017)³¹⁸ que as direcionam. Neste sentido, o recente caso do Afeganistão é emblemático³¹⁹, assim como o é o do Haiti, que já teve missões (e muitas) de diferentes tipos (ROCHA; NETO, 2015).

Os dados supracitados também permitem deduzir que a recorrência de operações em um mesmo país, num recorte temporal reduzido, é indicativa das acentuadas limitações que elas

318 “Linking liberal peace theory to peace operations, the mounting of peace missions is assumed to serve the interests of liberal democracies by promoting the basic tenets of liberal peace” (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 64).

319 “In Afghanistan, the tension between state- and democracy-building was at the core of the international community’s dilemma in developing a peacebuilding strategy. It was framed as the struggle between the imperative to stabilize the country and the goal of giving the country, torn apart by many years of war, a new lease on democratic nationhood. The UN and the United States assumed that for the state to function at all, the loci of power held by the mujahideen leaders would have to be incorporated into the new government. Indeed, the country’s first contemporary president, Hamid Karzai, invited such warlords to serve in his cabinet and as his provincial governors. Once bestowed with this legitimacy, these well-resourced veterans of Afghan political society were adept in consolidating their own patron–client networks; and elites around Karzai mimicked their behavior in the struggle for political support. The result is a weak and fragmentary state that struggles to resource even the limited activities it undertakes and to protect its society against the predatory rent-seeking and violence perpetuated by entrenched political elites at both the central and subnational levels” (BARMA, 2017, p. 5).

possuíam. De fato, no caso das Nações Unidas, essa também fora a questão. A necessidade de novas operações na Somália (WILLIAMS, 2015b, p. 429), na Geórgia (COPPIETERS, 2015, p. 443), na Libéria (JENNINGS, 2015b), em Ruanda (MELVERN, 2015, p. 473), assim como o mandato preventivo na Macedônia (TARDY, 2015b, p. 500), e a criação da *United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina* (UNMIBH), missão composta prioritariamente (pela primeira vez na história) por forças policiais (TARDY, 2015a, p. 511), são evidências de tais limitações. Outra face destas é a da dimensão normativa, institucional e burocrática. O modelo de normas e instituições promovido pelas Nações Unidas em suas ações nos países recebedores de missões de paz nem sempre é assimilado pela população, ou pelos gestores e funcionários públicos daqueles. Ainda assim, segundo Barma (2017, p. 16-17), “*These norms persist even in the face of evidence from developing countries that the formal structures of bureaucracy and democracy are often fairly ineffective at performing their intended governance functions*”.

Diante de um cenário complexo como o das operações de paz numa nova ordem internacional (que, todavia, manteve prerrogativas das principais potências na condução da agenda multilateral e que herdou conflitos não resolvidos da ordem anterior), os Estados que participam das missões dificilmente estarão alheios à correlação que estas têm com suas políticas externas (MEISKE; RUGGERI, 2018). Seu engajamento, portanto, em tal regime se dá pela existência de convergência de percepções sobre essa agenda e pela compreensão de que interesses nacionais poderão ser satisfeitos com a participação nas missões. Seja de uma forma ou de outra, os Estados partícipes são aderentes aos mecanismos da geogovernança da segurança internacional.

Essa adesão não ocorre em um contexto alheio à análise dos aspectos políticos que compõem o ambiente internacional. Desta maneira, compreende-se que quando um Estado toma parte em uma missão de paz, o faz considerando os elementos do contexto político que está posto. O apoio ou discordância que o Conselho de Segurança ou a Assembleia Geral das Nações Unidas podem dar à proposta de criação de uma operação de paz, são atravessados por cálculos políticos, assim com o é a decisão de contribuir (com tropas, equipamentos ou dinheiro) com uma missão.

Quando os Estados-membros da ONU concordam, por exemplo, com a criação do *United Nations Aouzou Strip Observer Group* (UNASOG), em maio de 1994, para acompanhar a retirada de tropas líbias do território do Chade (JÜRGENLIEMK; KOOPS, 2015, p. 484), o interesse europeu no mercado petrolífero da Líbia (CORRÊA, 2012) pode ter sido considerado

como elemento relevante para o processo de tomada de decisão acerca da realização ou não da missão. Ou, ainda, a promoção da democracia pode ser interessante o suficiente para que os Estados Unidos liderem uma operação autorizada pela ONU³²⁰ no Haiti – *Operation Uphold Democracy*, de 1994 – mesmo que tenha, trinta anos antes, patrocinado o estabelecimento de um regime autoritário no Brasil (GUIMARÃES, 2007; MONIZ BANDEIRA, 2008).

Como a “[...] geopolítica [...] continua a ser um fator determinante no destacamento de operações de manutenção da paz e na alocação dos recursos destinados a elas” (BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 676), é plausível considerar que, para além dos discursos políticos e das questões e necessidades humanitárias reais (HOLMES, 2013), interesses geoestratégicos particulares são variáveis postas na ordem militar internacional. À visão geopolítica desta ordem soma-se a da geoeconomia. Autores como Edward N. Luttwak e Lester Thurow (*apud* VESENTINI, 2009), por exemplo, vão argumentar que no mundo pós Guerra Fria as questões econômicas mundiais – como a ocupação econômica de mercados estrangeiros, ou as guerras econômicas – serão tão (ou mais) importantes quanto as questões tradicionais da geopolítica pautada pelas disputas de poder militar.

Isto posto, dispõe de grande pertinência a consideração de que missões de paz que, ao longo da década de 1990, ocorreram em países outrora alinhados à União Soviética ou situados em áreas de disputa por influência entre as duas superpotências, também fossem vistas como meios através dos quais se poderia contribuir para o estabelecimento de economias de mercado. Operações em países como Tadjiquistão (KOOPS, 2015a, p. 492), Angola³²¹ – onde fora criado, em 1999, o *United Nations Office in Angola* (UNOA) –, Bósnia e Herzegovina – com missões autorizadas pela ONU, mas lideradas pela OTAN, que se consolidou como *peace enforcer* nos anos 1990 (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 87), pela União Europeia ou países como Reino Unido e França –, Albânia,³²² Croácia – com as missões *United Nations Confidence Restoration in Croatia* (UNCRO), *United Nations Mission of Observers in Prevlaka* (UNMOP) (GOWAN, 2015a, p. 532), *United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* (UNTAES), e *United Nations Civilian Police Support Group* (UNCPSG) (GOWAN, 2015b, p. 519) –, Geórgia – com a

320 “[...] a noção de democracia sofre, sem dúvida, de excessos de significados, sendo fonte de numerosos equívocos e não encontrando real definição no discurso e na prática da ONU” (POULIGNY-MORGAN, 2010, 361).

321 Em julho de 1997, a UNAVEM III fora substituída pela *United Nations Observer Mission in Angola* (MONUA), cujo principal objetivo era acompanhar a efetivação da reconciliação nacional; entretanto, no ano seguinte, o conflito se reestabeleceu (GUYOT; VINES, 2015b, p. 563).

322 *Multinational Protection Force* (MPF) – *Operation Alba*; e *Albania Force* (AFOR), liderada pela OTAN (APÊNDICE A).

Commonwealth of Independent States (CIS) Collective Peacekeeping Force (CPKF-Abkhazia, Georgia) –, e Kosovo – com a *Kosovo Force (KFOR)*, liderada pela OTAN, e a *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)* (CAPLAN, 2015, p. 617),³²³ ilustram bem esse argumento (APÊNDICE A).

Os anos 1990 também são marcados pela ampliação dos temas da agenda internacional (LINDGREN-ALVES, 2018), reflexo da superação do confronto bipolar, e isso repercute na concepção acerca das funções de uma missão de paz. Portanto, não somente as experiências em campo (especialmente as ruins) serviram de fonte para sustentar mudanças nas operações de paz. Aliado a essas experiências, o fortalecimento de outros regimes internacionais ao longo da década de 1990 – como os de Direitos Humanos, População, Crianças e Adolescentes etc. – também impactou o desenvolvimento da complexidade das operações (BARMA, 2017, p. 13).

Resultante desse processo, o crescente envolvimento, nas missões de paz, de diferentes agências multinacionais a partir desse primeiro período pós Guerra Fria, trouxe consigo o desafio de bem coordenar uma miríade de atividades executadas por múltiplos atores (PARIS, 2018, p. 497) em busca de contribuir para a resolução de crises dos mais variados tipos (CARDOSO, 1998). Esse desafio fora apontado pelo Brahimi *Report* em 2000, e experiências em missões como *United Nations Political Office for Somalia (UNPOS)* – substituída em 2013 pela *United Nations Assistance Mission in Somalia (UNSOM)* –, *United Nations Mission in El Salvador (MINUSAL)* – sucedida pelo *United Nations Office of Verification in El Salvador (UNOV)* –, *United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH)* (SIMAN; GALOUMIAN, 2015, p. 547), *United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH)* (ANTONINI, 2015b, p. 572), *United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH)*³²⁴ e *United Nations*

323 O caso da UNMIK é elucidativo no que concerne aos desafios enfrentados pelas Nações Unidas em relação ao componente policial das missões de paz: “[...] as missões da ONU apresentam problemas recorrentes de disponibilidade e recrutamento de pessoal policial, como ilustrou, durante longos meses, o déficit dos efetivos policiais da MINUK no Kosovo. Isso explica por que, em parte, o componente policial continua sendo, e de longe, a parte mais frágil das operações de paz. Além disso, as equipes de policiais, de regra, são constituídas por diferentes nacionalidades, o que implica fazer com que trabalhem conjuntamente indivíduos que têm prática e concepções do seu ofício muito diversas ou mesmo antagônicas (por exemplo, conforme se refere a códigos de procedimento de direito romano ou anglo-saxão relativo ao regime da prova e à culpabilidade do suspeito)” (POULIGNY-MORGAN, 2010, 369-370).

324 Essa fora a primeira missão da ONU a incluir a construção de capacidade da polícia nacional do país dela recebedor em seu mandato e a não ter componente militar (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 425), e a quarta criada pelo CSNU para o Haiti após a restituição de Jean-Bertrand Aristide ao poder (ANTONINI, 2015a, p. 580). A MIPONUH suscitou interessante debate sobre os limites de uma operação de construção da paz, já que “[...] efetuar uma operação de polícia em um país terceiro equivale, nem mais nem menos, a intervir em um contrato social, em uma relação entre a sociedade, os indivíduos que a compõem e o Estado” (POULIGNY-MORGAN, 2010, 369).

Verification Mission in Guatemala (MINUGUA) (ROSS, 2015, p. 555) – estabelecida, dentre outras funções, para monitorar o respeito aos direitos humanos da população indígena (LEWIS, 2008, p. 182) – contribuíram para tanto (APÊNDICE A).

A ordem internacional multipolar da década de 1990 e sua mescla de distensão ao nível sistêmico estrutural (WALTZ, 1979) e aguda instabilidade em alguns dos principais complexos regionais de segurança (BUZAN; HANSEN, 2009; VILLA; SANTOS, 2010), cujas crises resultaram em desastres humanitários, forneceu ambiente propício para que, em instâncias multilaterais, fossem propostas, aceitas e formalizadas normas para a execução de intervenções humanitárias e se estabelecessem mais operações de paz (ABDENUR, 2019; DE CONING, 2019; PETER, 2019).

De um lado, esse período apresentou avanços nas negociações de paz entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (VISENTINI, 2014), e entre Israel e Jordânia (CORRÊA 2012); nos processos de integração regional do Mercosul (VAZ, 2002), da Europa (LESSA, 2003) e de outras partes do mundo (MENEZES; FILHO, 2006); no aprofundamento do regime internacional de proibição de armas nucleares (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004), de meio ambiente (RIBEIRO, 2014), e dos regimes internacionais de comércio (SATO, 2012); na superação do regime de *apartheid* na África do Sul, com a eleição de Nelson Mandela para presidente em 1994 (BALOGUN, 2011); na adesão de 100 países, em 1997, à Convenção de Eliminação de Minas Terrestres Antipessoais (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004), matéria também trabalhada pela cooperação militar internacional; na aprovação do Tribunal Penal Internacional (REZEK, 2018); e na independência do Timor Leste (SILLIMAN, 2008b, p. 461) – através de três missões de paz.³²⁵ De outro, os conflitos nos Bálcãs produziram flagelos humanitários (LINDGREN-ALVES, 2013); a Rússia entraria em guerra na Chechênia contra separatistas (MONIZ BANDEIRA, 2013); os conflitos no Afeganistão (HOLMES, 2013) e no Iêmen (CORRÊA, 2012) se agravariam; Ruanda veria um genocídio de parte de sua população (PATTERSON, 2008b, p. 362); as forças de paz na antiga Iugoslávia estiveram ameaçadas (CORRÊA, 2012; CAPLAN, 2015; GOWAN, 2015a; 2015b; TARDY, 2015b; 2015d), o que determinou, em grande medida, as reformas propostas já a partir do ano 2000; crises financeiras, como a dos Tigres Asiáticos e a da Rússia, afetaram populações em todo o globo (GONÇALVES, 2005; GOMES; PINTO, 2009), assim como o financiamento das Nações Unidas e das suas operações de paz, atividade que movimenta bilhões de dólares;³²⁶ conflitos

325 United Nations Mission in East Timor (UNAMET), International Force in East Timor (INTERFET) e United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) (MACQUEEN, 2015d, p. 642).

326 “The Security Council tripled the peacekeeping operations it mandated between 1987 and 1994 and the UN’s

geoeconômicos (VESENTINI, 2009) na seara comercial entre Estados Unidos e Japão se intensificariam (CORRÊA, 2012); apesar dos progressos anteriores, as tensões no Oriente Médio voltariam a se estabelecer com a ascensão dos conservadores do Likud em Israel (GATTAZ, 2003) no ano de 1996; neste mesmo ano, o Talibã tomaria o poder no Afeganistão, o que viabilizaria, anos mais tarde, o suporte para que a Al Qaeda planejasse e executasse o ataque do 11 de setembro de 2001 (MONIZ BANDEIRA, 2006; 2013); a atividade das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia ganhariam mais vulto, impulsionando a aprovação do Plano Colômbia pelo Congresso dos Estados Unidos em 1999 (VILLA; OSTOS, 2005); Saddam Hussein expulsaria do Iraque inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica, adensando as suspeitas dos Estados Unidos de que o país estava desenvolvendo armas de destruição em massa, argumento que seria usado para justificar a invasão de 2003 (MONIZ BANDEIRA, 2006); e, no coração da África, as violentas disputas internas no antigo Zaire alcançariam altos níveis, demonstrando a complexidade da geopolítica africana e dando o tom de uma crise que parece interminável na República Democrática do Congo³²⁷ (um dos países que mais recebeu operações de paz na história).

Essa dicotomia quase paradoxal entre relativa estabilidade estrutural e conflitos externos e domésticos com a geração de inúmeros casos de agressão aos direitos humanos, densas crises humanitárias e muitas mortes em diferentes partes do mundo, contribuiu para que o papel de prevenção de conflitos realizado pela ONU alcançasse projeção global (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 130), e consolidou a base política, moral e institucional sobre a qual, desde o início da década de 2000, reformas fossem sugeridas e implementadas para as operações de paz. Das missões que foram iniciadas na década de 1990, muitas

annual peacekeeping budget climbed from \$230 million to \$3.6 billion in the same period. The figure is double today: the approved UN peacekeeping operations budget in the fiscal year from July 2014 to June 2015 was just over \$7 billion. Over the past two decades, the UN's peacekeeping budget has been about triple its regular operating budget [The UN's current two-year operating budget is set at \$5.4 billion]. Moreover, peacebuilding is essentially a UN affair: its interventions are by far the predominant form of multilateral peace operation since 1945" (BARMA, 2017, p. 12).

327 "A rebelião iniciada no leste do Congo, em 1996, foi liderada por Laurent Kabila, um pequeno líder ex-rebelde de Katanga do Norte famoso pela ganância e a brutalidade. Mas o cérebro por trás da campanha foi Kagame. À medida que uma cidade após outra caía em mãos rebeldes, Kagame decidiu avançar para Kinshasa, para derrubar completamente o pútrido regime de Mobutu. Em maio de 1997, quando o exército rebelde se aproximava da capital, Mobutu fugiu [...]. Instalado como presidente do que passou a se chamar República Democrática do Congo, Kabila governou com os mesmos métodos tirânicos que Mobutu tinha empregado. [...] Suas relações com os patrocinadores de Ruanda logo azedaram. Quando Kabila procurou afirmar sua independência, dispensando os apoiadores tutsis e voltando-se para as milícias hutus, Kagame ordenou que o exército ruandês invadisse e o derrubasse. Outros governos africanos intervieram, todos com a intenção de se aproveitar da desintegração do Congo, caindo sobre ele como abutres" (MEREDITH, 2017, p. 643).

avançaram sobre os anos 2000 ou foram substituídas por novas,³²⁸ com mandatos mais alinhados com preceitos dispostos no Relatório Brahimi ou no princípio da Responsabilidade de Proteger (OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2020).

O início da nova década parecia sugerir que, mesmo com a continuidade de inúmeros conflitos ao redor do mundo, o século XXI seria caracterizado por maior estabilidade do sistema internacional, com relações internacionais mais institucionalizadas, maior alinhamento político entre os países, e avanço da democracia e da autodeterminação dos povos. Em 2000, 191 países assumiram compromisso com os Objetivos do Milênio colocados pelas Nações Unidas (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2021). Na América Latina, Vicente Fox ganha eleições no México depois de 71 anos de domínio do Partido Revolucionário Institucional, Fujimori sai do poder no Peru, e se inicia o processo, no Chile, contra Pinochet por seus crimes (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010). No mesmo ano, as Coreias se aproximam, com reunião entre seus líderes e encontros entre familiares do Norte e do Sul que estavam separados pelo paralelo 38 (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004); Slobodan Milosevic é retirado do poder na Iugoslávia (MONIZ BANDEIRA, 2006); Israel se retira do Líbano (CORRÊA, 2012); Estados Unidos e Vietnã assinam acordo de livre comércio (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004); e Etiópia e Eritreia celebram um acordo de paz (CAMMAERT; SUGAR, 2015).

O ano, contudo, testemunhará acontecimentos que afetarão o quadro da segurança internacional de modo imediato – como a ocorrência de uma nova Intifada na Palestina (GATTAZ, 2003), massacres na Caxemira, rebelião na Costa do Marfim e ataques do ETA na Espanha (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004) –, ou *a posteriori*, como as eleições de Vladimir Putin e George W. Bush, e a ascensão de Bashar al-Assad na Síria (após a morte de seu pai). As missões de paz iniciadas neste ano também retratam a cena internacional em 2000 (APÊNDICE A): serão três em Serra Leoa,³²⁹ três na Etiópia e na Eritreia,³³⁰ e mais quatro –

328 Casos como os do Saara Ocidental (*United Nations Personal Envoy Western Sahara*), ou de missões em países como Serra Leoa (REIN, 2008a; OLONISAKIN, 2015a; 2015b; HOWARD; DAYAL, 2018), Libéria – com o *United Nations Peace-building Support Office in Liberia* (UNOL) –, Guiné-Bissau (vide Apêndice A), República Centro-Africana (ESMENJAUD, 2015), República Democrática do Congo (PATTERSON, 2008a; HOLMES, 2013; DOSS, 2015a), Papua Nova Guiné (com missões lideradas pela ONU ou por outros países), ou os Escritórios da ONU no Oriente Médio – *Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process* (UNSCO) – ou na região africana dos Grandes Lagos – *United Nations Office of the Special Representative of the Secretary-General for the Great Lakes Region* –, são objetos de pertinente análise para o estudo acerca das mudanças no regime internacional de operações de paz.

329 Operation Palliser, Operation Basilica e Operation Silkman (lideradas pelo Reino Unido).

330 Organization of African Unity (OAU) Liaison Mission in Ethiopia-Eritrea (OLMEE)/African Union Liaison Mission to Ethiopia and Eritrea (AULMEE) e United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE)

uma para cada país – na República Democrática do Congo,³³¹ na República Centro-Africana,³³² no Haiti³³³ e no Tadjiquistão.³³⁴

Será em 2001, entretanto, que o acontecimento mais significativo para a ordem militar internacional ocorrerá. Até o 11 de setembro, eventos de relevo³³⁵ se deram, mas os ataques terroristas a alvos em território dos Estados Unidos afetariam o direcionamento de sua política externa e de defesa³³⁶ e, de modo sistêmico, toda a política internacional.³³⁷ O terrorismo se tornou, definitivamente, o principal tema global.

Já em outubro, George W. Bush lança a operação “Liberdade Duradoura” no Afeganistão, com uma coalizão de quarenta países (CORRÊA, 2012), e tropas estadunidenses e inglesas ocuparam territórios afegãos via Paquistão (VISENTINI, 2014). Em dezembro de 2001, a operação liderada pela OTAN – e chamada de *International Security Assistance Force* (ISAF) – é iniciada com o objetivo de evitar que o Afeganistão volte a ser uma base para grupos terroristas.

Washington avalia que o sucesso da Guerra contra o Terrorismo somente poderá ser pleno se, associadas às ações militares, medidas políticas, sociais e econômicas fossem tomadas para democratizar e liberalizar economicamente países hostis (THE WHITE HOUSE, 2002). Essas premissas estão explicitadas nos capítulos VI e VII da Estratégia de Segurança Nacional publicada em setembro de 2002 pela Casa Branca, e contribuíram para a consolidação das prerrogativas de construção da paz e do Estado norteadoras das operações de paz das Nações Unidas.³³⁸

(CAMMAERT; SUGAR, 2015, p. 672).

331 United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo.

332 United Nations Peacebuilding Support Office in the Central African Republic (BONUCA).

333 International Civilian Support Mission in Haiti (MICAH).

334 United Nations Tajikistan Office of Peace-building (UNTOP).

335 Como o início do governo de Ariel Sharon em Israel (BBC BRASIL, 2020), por exemplo; ou a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Tráfico Ilícito de Armas Pequenas e Armamento Leve em Todos os Aspectos, que considerou tais armas como principal elemento impulsionador da violência na maior parcela dos conflitos pós Guerra Fria; o avanço das conversações entre as Coreias, e entre Israel e Palestina; e os encaminhamentos para a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (HIRST; SILVA; COUTTO, 2004, p. 415).

336 Ocorrerá a “[...] elevação do orçamento de defesa até atingir um nível que ultrapassa o nível médio dos orçamentos da era da Guerra Fria” (FARIAS, 2004, p. 32).

337 Após o fatídico dia, a “[...] Otan invocaria, semanas mais tarde, o Artigo 5 de seu tratado, que estabelece o ataque a qualquer país membro como ataque aos demais. A Organização dos Estados Americanos (OEA), por iniciativa do Brasil, invocou o obsoleto Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) (ignorado no episódio das Malvinas) como base para a solidariedade coletiva dos países americanos” (JAGUARIBE, 2001, p. 6).

338 “Also recognizing the need to assure stability in Afghanistan if the Taliban was driven from power, President Bush lent support to future UN efforts at nation-building in Afghanistan, reversing the position of the

Para além disso, os eventos de 11 de setembro de 2001 sedimentaram, decisivamente, a compreensão de que os conflitos aos quais se voltariam as missões de paz tinham mudado de perfil ou, pelo menos, ampliado suas formas, distanciando-se do confronto “clássico” entre Estados Nacionais. “Grupos terroristas”, “milícias”, “guerras assimétricas”, “guerrilhas”, dentre outros, são termos que entraram definitivamente no léxico das operações onusianas. As implicações disto foram amplas:

Modern warfare also changed, with civilians increasingly the targets of efforts by rebels using unconventional methods of warfare, and this also brought new challenges. Peacekeepers were often asked to protect refugees and guard the delivery of humanitarian aid, as well as to investigate and seek to prevent violations of the human rights of the populace. [...] Once peacekeepers attempted to protect victims or segments of the population, the neutrality on which their actions had previously been based was lost, and they were invariably perceived as parties to the conflict by at least one side. Efforts to protect civilians involved unprecedented cooperation of peacekeeping forces with Specialized Agencies and Non-Governmental Organizations, requiring complex coordination. In addition, the new mandates often involved lengthy deployments that included not merely troops but also police officers and legal officials (GRIEB, 2008, p. 329).

Essa mudança de perfil não foi imediata. Ainda em 2001 outras missões ocorreram, mas sua maioria não fora liderada pelas Nações Unidas. A OTAN capitaneou duas operações – reconhecidas pela ONU (APÊNDICE A) – na atual Macedônia do Norte;³³⁹ a África do Sul liderou outra – também reconhecida pela organização internacional – em Burundi;³⁴⁰ e a Organização da Unidade Africana desdobrou, em Comores, uma missão de observadores.³⁴¹ Sob a égide da própria ONU neste período, destaca-se o Escritório do Representante Especial do Secretário-Geral para a África Ocidental e para o Sahel (UNOWA), que funcionou de novembro de 2001 a janeiro de 2016, quando foi unido ao *Office of the Special Envoy for the Sahel* (OSES) para criar o *United Nations Office for West Africa and the Sahel* (UNOWAS) (APÊNDICE A).

Os desdobramentos dos acontecimentos de 2001 para o tabuleiro da política internacional influenciariam, direta ou indiretamente, a ocorrência de outros movimentos intestinos à ordem militar internacional naquele período. Do aumento das tensões entre Israel e Palestina, ao crescente interesse dos Estados Unidos na invasão ao Iraque (MONIZ BANDEIRA, 2006), as ondas concêntricas que o ataque da Al Qaeda em território estadunidense geraria alcançariam potencialmente todo o mundo – algo que os atentados contra

administration on this aspect of contemporary UN peacekeeping activities” (REIF, 2008, p. 7).

339 NATO peacekeeping mission in Macedonia (Operation Essential Harvest) e NATO peacekeeping mission in Macedonia (Operation Amber Fox).

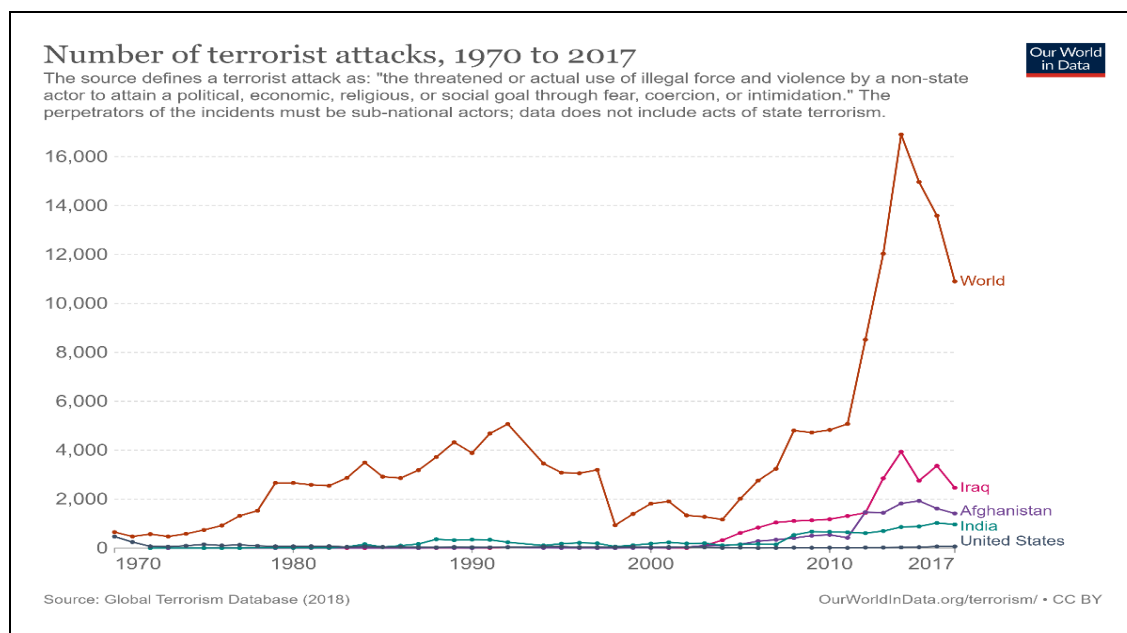
340 South African Protection Support Detachment in Burundi (SAPSD - Burundi).

341 Organization of African Unity (OAU) Observer Mission in Comoros (OMIC II).

as embaixadas norte-americanas no Quênia e na Tanzânia não provocaram. A superpotência militar, por exemplo, deixaria claro em 2002 que não se submeteria à Corte Penal Internacional (THE WHITE HOUSE, 2002, p. 31), suprimindo eventuais barreiras à sua cruzada contra o terrorismo internacional.

As ações da Al Qaeda inspirariam outros terroristas a aplicarem seus métodos. Segundo Corrêa (2012, p. 823), “o nível de violência pós-11 de setembro elevou-se”. Deste momento em diante, o mundo testemunharia cada vez mais atentados, em patamar nunca visto (Gráfico 1).

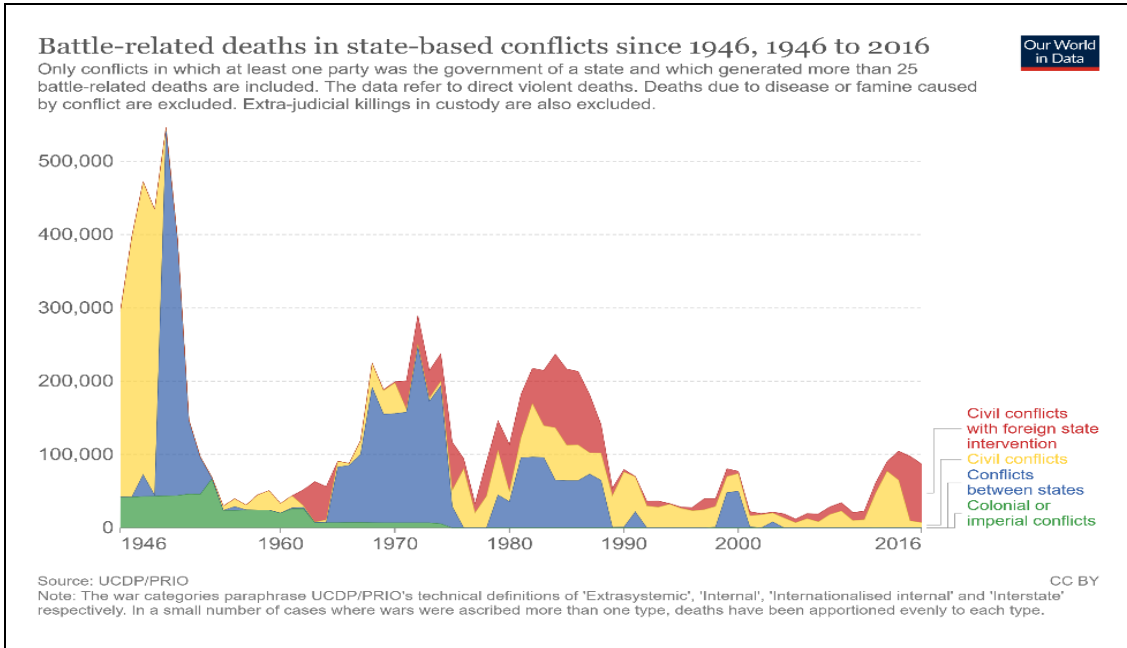
Gráfico 1 – Número de ataques terroristas de 1970 a 2017



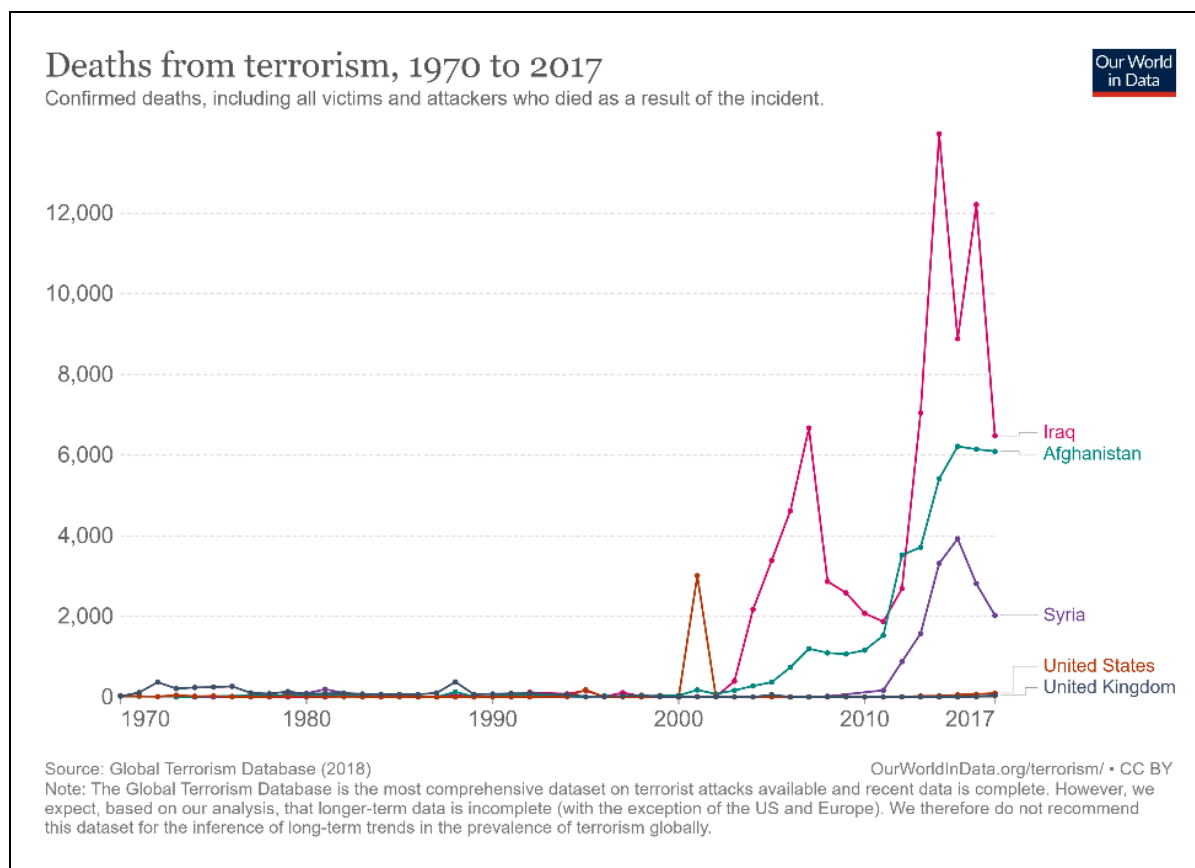
Fonte: Ritchie; Hasell; Appel; Roser, 2019.

Quando o número de mortes causadas por conflitos interestatais é comparado ao daquelas causadas por atos terroristas, percebe-se uma inversão de tendências – para o primeiro caso, de queda; para o segundo, de alta (RITCHIE; HASELL; APPEL; ROSER, 2013) –, como pode ser visto no Gráfico 2 e no Gráfico 3.

Gráfico 2 – Mortes em Batalhas Relacionadas a Conflitos Interestatais desde 1946, 1946 a 2016



Fonte: Ritchie; Hasell; Appel; Roser, 2019.

Gráfico 3 – Mortes por terrorismo, 1970 a 2017

Fonte: Ritchie; Hasell; Appel; Roser, 2019.

Somar-se-iam ao difícil contexto de 2002 a fome e as crises na África, a admissão, pela Coreia do Norte, de seu programa nuclear, e a crise dos mercados internacionais (CORRÊA, 2012). A maior parte das missões de paz criadas nesse ano se concentrou justamente no continente africano (APÊNDICE A). Três delas não foram operações das Nações Unidas,³⁴² duas – na Costa do Marfim – foram por ela autorizadas,³⁴³ uma por ela reconhecida³⁴⁴ e uma por ela liderada³⁴⁵. Na Europa e na Ásia, duas outras missões, de grande importância, foram iniciadas (APÊNDICE A): *United Nations Mission in Support of East Timor (UNMISSET)* (MACQUEEN, 2015b, p. 683), no Timor Leste; e, reconhecida pela ONU, a *NATO peacekeeping mission in Macedonia/Operation Allied Harmony*.

342 Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD) peacekeeping mission in the Central African Republic, Organization of African Unity (OAU) Observer Mission in Comoros (OMIC III), Joint Military Commission (JMC) / International Monitoring Unit (IMU - Sudan/Nuba Mountains).

343 *Operation Licorne*, liderada pela França; e a *ECOWAS Mission in Côte d'Ivoire (ECOMICI)*.

344 Economic and Monetary Community of Central Africa (CEMAC) Force Multinationale en Centrafrique (FOMUC), na República Centro Africana.

345 United Nations Mission in Angola (UNMA).

A tomada do Iraque pelos Estados Unidos em 2003, com a derrubada do regime de Saddam Hussein em abril (MONIZ BANDEIRA, 2006), mantinha alto o grau de instabilidade internacional, e escrevia um novo capítulo na história da guerra contra o terrorismo, com repercussões para a década seguinte (mais tarde, num Iraque instável, surgiria o grupo terrorista Estado Islâmico). No quadro mais amplo do Oriente Médio, Israel e Palestina, com a mediação dos Estados Unidos, da União Europeia, da Rússia e das Nações Unidas, chegariam a termos em volta do chamado “*road map*”, e o Irã aumentaria seu grau de preocupação pela presença militar estrangeira em mais um de seus vizinhos (MONIZ BANDEIRA, 2006; 2013).

Em agosto de 2003, a ONU enviou para o Iraque a *United Nations Assistance Mission in Iraq* (UNAMI). O ataque sofrido pela missão, que resultou na morte de Sérgio Vieira de Mello, foi um dano profundo para as Nações Unidas, e assinalou a necessidade de que as operações de paz tivessem maior capacidade de defesa. Com o passar do tempo, a linha divisória entre o que se entendia como missão de paz e o que se compreendia como guerra tradicional foi ficando cada vez menos demarcada, e isso gerou repercussões diretas sobre a política externa voltada para operações de paz de países como os Estados Unidos. A esse respeito, Paris (2018, p. 483-484) assevera de maneira categórica:

[...] the distinction between peacebuilding and war-fighting has blurred in recent years. Some post-settlement operations have taken up arms against terrorist and criminal organizations, and against ‘spoiler’ groups that oppose peace agreements or target UN personnel and civilian populations. [...] The wars in Afghanistan and Iraq have cast a shadow on peacebuilding in other ways. Scarred and depleted by these operations, the United States and some of its allies became more reluctant to take on new post-conflict roles elsewhere.

De fato, as missões no Iraque e no Afeganistão, enquadradas no contexto da guerra ao terror, monopolizariam o foco do noticiário mundial durante alguns anos. Outras operações (em sua maioria na África, e nem todas atreladas às Nações Unidas) ocorreriam em 2003 e 2004, mas seriam menos destacadas (APÊNDICE A). O Sudão³⁴⁶ receberia três; Burundi, duas (BOUTELLIS, 2015), assim como Costa do Marfim (NOVOSSELOFF, 2015c) e Libéria (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008; JENNINGS, 2015a). República Democrática do Congo e Comores recebem uma missão cada um em 2003 e 2004, respectivamente (APÊNDICE A). Na Oceania, Papua Nova Guiné e Ilhas Salomão receberiam uma missão cada – *United Nations*

346 “Sometimes referred to as ‘Africa’s longest war’, civil conflict in the Sudan has raged for all but 11 years of the country’s independent existence. [...] On July 20, 2002, many of the parties to the conflict signed the Machakos protocol, which laid out a peace process and called for a future self-determination vote by the people in the south. A transitional government for Sudan was also agreed to. The Security Council created the United Nations Advance Mission in the Sudan (UNAMIS) to encourage the Machakos process” (MOORE, JR.; PUBANTZ, 2008, p. 462). As crises neste país farão com que ele compartilhe parte da atenção mundial no que se refere a operações de paz a partir de 2005, ano que marca a separação entre Sudão e Sudão do Sul.

Observer Mission in Bougainville (UNOMB) e *Pacific Islands Forum (PIF) Regional Assistance Mission to the Solomon Islands* (RAMSI), respectivamente –, mesmo número recebido na Ásia pelas Filipinas – *Malaysia-led International Monitoring Team in Mindanao* (IMT I - Mindanao) – conforme Apêndice A.

Do outro lado do globo, o Haiti seria anfitrião de mais duas operações de paz, e continuaria trilhando o caminho para ser um dos países que mais receberam missões no mundo – pelo menos onze, de 1993 a 2019 (vide Apêndice A). De fevereiro a julho de 2004, a *Multinational Interim Force - Haiti* (MIFH), operação autorizada pelas Nações Unidas, seria executada na ilha; em abril, a *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH),³⁴⁷ a principal missão já comandada pelo Brasil, seria estabelecida, sendo somente finalizada em 2017.

Ainda em 2004, a teia de eventos no Oriente Médio se tornaria mais intricada. Com George Bush reeleito, os Estados Unidos continuavam operando em dois *fronts* – Iraque e Afeganistão – sob acusações de desrespeito aos direitos humanos no caso de Abu Ghraib (MONIZ BANDEIRA, 2006). A operação no Iraque se mostrava mais complexa do que o esperado, e a supra aludida preocupação iraniana com a presença estadunidense em seus vizinhos a leste e a oeste patrocinou a vitória de partidos ortodoxos nas eleições presidenciais (MONIZ BANDEIRA, 2006; CORRÊA, 2012). Isso significaria aumento de postura antiamericana na região e um aprofundamento da disputa entre Irã e Arábia Saudita pelo posto de liderança islâmica hegemônica (xiita ou sunita) no mundo (MONIZ BANDEIRA, 2013; 2016). Essa bipolaridade entre Irã e Arábia Saudita estará na base de muitos conflitos no Oriente Médio, na África e na Ásia, assim como no pano de fundo da Primavera Árabe a partir de 2011 (MONIZ BANDEIRA, 2016), e esses fatos terão implicações diretas em operações de paz nessas regiões (as já em curso, ou aquelas a serem criadas).

Para completar o quadro desafiador do Oriente Médio e do “perigo verde”,³⁴⁸ Hamid Karzai assumiria o poder no Afeganistão e faria, como sabido mais tarde, um governo frágil

347 “The United Nations (UN) Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) was established in April 2004 to replace the Multinational Interim Force that had been deployed to stabilize the country in February. That same month, President Aristide was once again forced to flee Haiti amid political turmoil and violence” (LEMAY-HÉBERT, 2015, p. 720).

348 “[Zbigniew] Brzezinski [assessor de Segurança Nacional de Jimmy Carter] induziu o presidente Carter a abrir um terceiro front na Guerra Fria, instigando contra Moscou os povos islâmicos da Ásia Central, no Heartland da Eurásia e integrantes da União Soviética, com o objetivo de formar um green belt [cor da bandeira do Islã] e conter o avanço dos comunistas na direção das águas quentes do Golfo Pérsico e dos campos de petróleo do Oriente Médio. A ideia de que o ‘fanatismo islâmico’ podia ser excitado contra a ortodoxia russa não era

(VISENTINI, 2014); Yasser Arafat morre, e suspeita-se de assassinato; e a violência na Chechênia continua, ao passo que Putin é reeleito na Rússia (CORRÊA, 2012). Neste ambiente conturbado, as Nações Unidas se voltam para o Líbano por meio da *United Nations Special Envoy for Implementation of Security Council Resolution 1559* (2004), até hoje atuante, com vistas a garantir o desarmamento de milícias e a soberania do país sobre todo o seu território (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS, 2020).

No ano seguinte ao da criação desta missão, o líder libanês Rafic Hariri seria assassinado em Beirute e acusações contra a Síria seriam feitas, mas também se suspeitaria de grupo terrorista ligado à Al Qaeda (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020). Na metade da primeira década do século XXI, o quadro geopolítico do Oriente Médio continuaria complexo, e a ONU avançaria mais uma missão no Líbano – a *United Nations International Independent Investigation Commission* (UNIIC). Mais tarde, em 2007, passaria a funcionar o *Office of the United Nations Special Coordinator for Lebanon* (UNSCOL), ativo até o presente. Esse panorama do Oriente Médio é de estratégica importância para o planejamento e para execução de operações de paz, pois as instabilidades e movimentos daquele – e os impactos que impõem aos grupos radicais islâmicos – estão diretamente conectados a ações terroristas em grande parte dos países que receberão considerável número de missões ao longo dos anos 2000 e 2010.

O Sudão e, posteriormente, também o Sudão do Sul³⁴⁹ – países dos que mais receberam operações de paz –, por exemplo, têm histórico que os conectam à Al Qaeda³⁵⁰ e à atividade de grupos terroristas em seus territórios. Somente nesses dois países, de março de 2005 a junho de 2020, foram criadas seis missões de paz, todas pelas Nações Unidas (APÊNDICE A): *United Nations Mission in the Sudan* – UNMIS (HANSEN, 2015), *United Nations-African Union Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID) (LANZ, 2015, p. 780-781), *United Nations Interim Security Force for Abyei* – UNISFA (OSTERRIEDER; LEHNE; KMEC, 2015, p. 819), *United Nations Mission in South Sudan* (UNMISS) (COSTA; DE CONING, 2015, p. 830), *United*

inteiramente nova. Consta nos bulletins da Grande Armée e no manifesto de 1806, de Napoleão Bonaparte, traduzidos pelo filósofo francês professor Antoine Isaac, Baron Silvestre de Sacy (1758-1838), especializado em vários idiomas, sobretudo o árabe, quando trabalhava para o Ministério dos Assuntos Estrangeiros da França, entre 1805 e 1811” (MONIZ BANDEIRA, 2013, p. 32-33).

349 O caso do Sudão do Sul é emblemático para as missões de paz, pois “[...] interventions in disputes involving the potential emergence of new states meant entering entirely new legal ground. Inevitably difficulties ensued, due to the challenges of an entirely new type of peacekeeping” (GRIEB, 2008, p. 329).

350 Osama Bin Laden, por exemplo, morou pelo menos cinco anos no Sudão, sendo expulso do país em 1996 (THE GUARDIAN, 2020).

Nations Special Envoy Sudan and South Sudan,³⁵¹ e *United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan* (UNITAMS).

O mesmo se dá com a República Democrática do Congo, onde atua braço do Estado Islâmico (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2021).³⁵² Duas operações da União Europeia foram a campo neste país (APÊNDICE A) – *European Union Mission to Provide Security Sector Reform in the Democratic Republic of the Congo* (EUSEC RD CONGO), de 2005 a 2015, e a *European Union Force (EUFOR-RD) Operation in the Democratic Republic of Congo*, de abril de 2006 a novembro de 2006. Além dessas, a *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO), que foi criada em 2010, está operante até os dias atuais (DOSS, 2015b). Como já visto acima, a MONUSCO foi a primeira operação a contar com uma força ofensiva através da Primeira Brigada de Intervenção (OSLAND; PETER, 2021, p. 201).

Em quase toda a África, cujos países conformam relevante porção das missões de paz,³⁵³ há atuação de grupos terroristas. Se forem considerados apenas os principais – Al-Qaeda do Magreb Islâmico, Boko Haram e Al-Shabaab (GONZÁLEZ, 2020, p. 61) – serão identificadas ações violentas em inúmeros países, muitos dos quais receberam ou estão recebendo operações de paz. É o caso de Mali,³⁵⁴ que tem atualmente duas missões em atividade (LOTZE, 2015, p. 854),³⁵⁵ Nigéria e Chade (KARLSRUD, 2015) – e outros países no entorno do Lago Chade,³⁵⁶ área coberta pelo *United Nations Regional Office for Central Africa* (UNOCA) –, e Somália e Quênia,³⁵⁷ que compartilham entre si, e mais outros países (vide Apêndice A), o *United Nations Office to the African Union* (UNOAU) e o *United Nations Special Envoy of the Secretary-*

351 De agosto de 2011 a outubro de 2018 (o *Good Offices Sudan and South Sudan* foi operacional de 2016 a 2018).

352 O Estado Islâmico também tem atuação em Moçambique (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2021), que já recebeu missões das Nações Unidas e desde 2019 tem em seu território a presença do *United Nations Personal Envoy Mozambique*.

353 Koops, Macqueen, Tardy & Williams (2015, p. 613-614) apontam que, entre 1999 e 2013, uma das tendências da geografia política das operações de paz foi o foco na África. Uma segunda tendência se refere ao estabelecimento de missões mais “integradas”, que articulem – para além das questões de segurança e humanitárias – o desenvolvimento de instituições democráticas no país recebedor, reforma de seu setor de segurança pública, manutenção da lei e da ordem etc. Mais duas tendências são apontadas pelos autores: a demanda por operações robustas, como a MONUSCO e sua Brigada de Intervenção, e o aumento da diversidade na formação das tropas, com o aumento do número de militares mulheres.

354 Acometido especialmente pela Al-Qaeda do Magreb Islâmico (GONZÁLEZ, 2020, p. 62).

355 *European Union Training Mission Mali* (EUTM Mali) e *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA).

356 Afetados principalmente pelo Boko Haram (GONZÁLEZ, 2020, p. 62).

357 Área primordial de atuação do Al-Shabaab (GONZÁLEZ, 2020, p. 62).

General for the Horn of Africa. A Somália tem ainda mais duas operações em atividade (APÊNDICE A): a *African Union Mission to Somalia* (AMISOM) e a *European Union Training Mission Somalia* (EUTM).

Um grupo menos conhecido, de fundamentalistas cristãos, o *Lord's Resistance Army*, atua na República Centro Africana (ABC NEWS, 2021),³⁵⁸ onde registros de canibalismo chocaram parte do mundo há alguns anos (G1, 2014). País de grande instabilidade e graves conflitos, a República Centro Africana tem atualmente em seu território a *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA), missão complexa executada em condições desafiadoras. É curioso notar que este país recebeu algumas outras missões, conduzidas por outras organizações internacionais que não as Nações Unidas, ou por Estados,³⁵⁹ mas sua crise continua profunda. O comentário feito por Osland & Peter (2021, p. 198-199) talvez apresente a raiz explicativa de tal situação:

To retain their relevance, UN peace operations need to embrace a new peacebuilding agenda that acknowledges both the transboundary nature of conflict drivers and the multipolar nature of the global order. This means breaking with the current approach that prioritizes stabilization and the extension of state authority (Bellamy e Hunt, 2015; Karlsrud, 2018; Peter, 2015), but also abandoning the pursuit of the liberal peacebuilding approach developed during the unipolar era.

Barma (2017, p. 5) leva um pouco além o argumento apresentado por Osland & Peter (2021). Para o autor, uma **ordem política neopatrimonial** emerge como resultante da busca pela implantação de um modelo de Estado democrático que as missões de transição de governo, atuantes em países que precisam ser reconstruídos após conflitos, realizam. Para que um tal modelo de Estado vingue, é necessário que haja atores políticos domésticos com ele compatíveis. A ONU, para Barma (2017, p. 5), parte de uma visão teórica sobre como melhor modificar o jogo da política doméstica com vistas a criar pilares para uma paz duradoura, mas, na prática, as dinâmicas características de cada sociedade se impõem sobre o formato administrado pelas operações de *peacebuilding*. Diante dessas limitações, o conceito de *bottom-up peacebuilding* (PARIS, 2018) – noção que preconiza que o modelo de Estado a ser construído no pós conflito deve ser definido a partir do envolvimento dos atores domésticos no processo de definição de premissas e da própria construção das instituições estatais, em detrimento da “importação” de um modelo externo – tem sido apontado como caminho possível para a superação das barreiras encontradas pelas Nações Unidas nesse tipo de missão.³⁶⁰

358 Mas também na República Democrática do Congo, Sudão e Sudão do Sul (ABC NEWS, 2021).

359 Economic Community of Central African States (ECCAS) Mission for the Consolidation of Peace in Central African Republic (MICOPAX), Operation Sangaris (liderada pela França, ex-colonizadora do país), e a African-led International Support Mission in the Central African Republic (MISCA) – vide Apêndice A.

360 Há, por outro lado, argumentos que são favoráveis ao paradigma da paz liberal: “Apesar de o paradigma da

Assim, a ordem militar internacional dos anos 2000 trouxe como uma de suas características a profusão global de normas e regimes na área de segurança (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 136), mas também ameaças à paz e à segurança promovidas por atores transnacionais (KEOHANE; NYE, 1971; 2012) que passaram a atuar em redes com composição e presença multinacionais (WHITTAKER, 2005).³⁶¹ Isso favoreceu a ampliação das tarefas das missões de paz, que passaram também a realizar ações – como a EUSEC RD CONGO – de construção de capacidades estatais no setor de segurança pública, defesa, manutenção da lei e da ordem, e sistema judiciário dos países recebedores da operação (FAGANELLO, 2013). Essa fora uma das marcas das missões da ONU na primeira década do século XXI, como registrado por Pouligny-Morgan (2010, 369): “As missões das Nações Unidas que foram implantadas nos últimos dez anos tiveram a responsabilidade, salvo exceções, não mais de se interpor entre dois exércitos ou de supervisionar um cessar-fogo, mas de restaurar ou contribuir para a restauração e a manutenção ‘da lei e da ordem’”.

Os anos 2010 herdaram da década anterior as alterações normativas no regime internacional de missões de paz (ver seção 3.2.1), mas também os efeitos de acontecimentos relevantes para a ordem e a política internacionais. Se na África muitos dos desafios já citados continuaram ou foram aprofundados, no Oriente Médio não foi tão diferente. Da crise nuclear com o Irã, à invasão do Líbano por Israel, passando pelas dificuldades estratégicas que os Estados Unidos e alguns de seus aliados encontravam nos teatros de operações do Afeganistão e do Iraque (MONIZ BANDEIRA, 2006), às promessas de retirar as tropas deste país, feitas em campanha por Barack Obama (CORRÊA, 2012), o cenário futuro da região continuaria pouco previsível.

Muitos desses acontecimentos, somados à crise financeira global que estourou de 2007 para 2008 (SOUZA, 2009b), espalhariam as sementes do que ficou conhecido na década

paz liberal permanecer, ainda hoje, como principal fundamentação dos esforços de construção da paz, desde o fim da década passada, tem crescido o número de estudos que colocam em questão sua efetividade na prevenção da eclosão e da recaída em conflito. Embora seja relativamente consensual que o apoio externo contribua para as chances de se alcançar uma paz durável, a taxa de sucesso de esforços de construção da paz varia entre 31% e 85%, ao passo que as estimativas de reincidência em conflito variam entre 20% e 56%, a depender da fonte de estudo [...]” (MACHADO, 2018, p. 192).

361 O estudo do caso do Timor Leste pode trazer achado interessante a esse respeito, não muito explorado na literatura sobre as missões que esse país recebeu ao longo dos anos 2000 (MACQUEEN, 2015a; 2015b; 2015d). Em livro lançado em 2004, Michael Scheuer (ex-agente da *Central Intelligence Agency*) afirmou que Sérgio Vieira de Mello fora alvo da Al Qaeda no Iraque em 2003 porque teria, na perspectiva do grupo terrorista, contribuído para “desmembrar” a Indonésia (país islâmico) com seu trabalho no Timor Leste (MAISONNAVE, 2005).

seguinte como Primavera Árabe (MONIZ BANDEIRA, 2013; 2016). Inúmeras missões de paz se deram nos países que protagonizaram esse movimento (APÊNDICE A). Na Líbia, a *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL), criada em 2011, está até hoje em atividade; na Síria, a partir de 2012 e em um contexto de surgimento de inúmeros refugiados, foram desdobradas três missões – a *United Nations Special Envoy Syria* (ainda atuante), a *United Nations Supervision Mission in Syria* (UNSMIS) (GOWAN; DREISBACH, 2015, p. 842), e a *Organization for the Prohibition of Chemical Weapons / United Nations Joint Mission in Syria*, operação conjunta da ONU com a OPCW realizada após denúncias de uso de armas químicas contra civis a mando de Bashar al-Assad;³⁶² e, no Iêmen, as Nações Unidas têm operado através de seu enviado especial (*United Nations Special Envoy Yemen*, lá presente desde 2012) e da *United Nations Mission to Support the Hdaydah Agreement* (UNMHA).

Outros fatos importantes dos anos 2000 que geraram efeitos nos anos 2010 foram os movimentos da Rússia, já no final da década, contra a Geórgia, em “aparente retaliação” (CORRÊA, 2012, p. 925) ao apoio de países da OTAN à independência do Kosovo em 2008; a crise política no Paquistão, após o assassinato de Benazir Bhutto – será criada uma missão para investigá-lo (*United Nations Commission of Inquiry into the facts and circumstances of the assassination of former Pakistani Prime Minister Mohtarma Benazir Bhutto*); e a projeção da China como potência global, rivalizando com os Estados Unidos na seara econômica e tecnológica (MONIZ BANDEIRA, 2013; 2016; STUENKEL, 2018).

A ação da Rússia contra a Geórgia insere-se em um contexto geopolítico de dimensões estruturais para o sistema internacional. Moscou, especialmente com a chegada de Putin ao poder, acentuou sua busca por recuperação de espaço político desde a queda da União Soviética. Para além disso, havia percebido que a estratégia da OTAN depois da Guerra Fria é de contínua expansão, inclusive com a instalação de instrumentos antibalísticos no leste da Europa – o que, na visão russa, implica em perda da paridade de poder entre Moscou e o Ocidente (BEZERRA, 2020, p. 110; 112). Sendo assim, a ação da Rússia na Ossétia do Sul – também mais tarde, em 2014, na retomada da Criméia – significa a reafirmação de seu poder no seu entorno estratégico (MONIZ BANDEIRA, 2016), já que as retaliações internacionais

362 “Even if we treat SPMs [Special Political Missions] as significant peace operations, there are still more UN mission models to take into account. In 2013, the Security Council set up a joint mission led by the UN and the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) to dismantle Syria’s chemical weapons arsenal. This effort eventually involved Russian and Chinese personnel and ships, European naval vessels, and a gigantic US ship specializing in destroying chemical agents. In 2014, the General Assembly launched the UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER), an operation that worked across West Africa to bring the pandemic disease under control. It is possible that the UN will in the future authorize more of these sui generis entities to address unconventional and non-manmade security threats. Nonetheless, the recurrent question has been and will remain how to respond to civil wars” (GOWAN, 2018, p. 439-440).

não se deram na seara militar. Neste quadro geoestratégico, os interesses, em termos de política externa, da Rússia nas missões de paz da ONU são ressignificados. Como os russos veem sua posição no CSNU como meio para compensar sua perda de *status* com o fim da URSS e manter sua posição de relevância nos assuntos globais (assim como via para demonstrar influência), as missões de paz podem ser instrumentos que corroborem com tais objetivos estratégicos (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 95). Desta forma, a geogovernança das operações de paz na segunda década do século XXI contará com um novo olhar da Rússia sobre seu papel nesse regime internacional.³⁶³

Por sua vez, a crise política paquistanesa iniciada em 2008 terá impactos mais de longo prazo na ordem militar internacional. Com maior instabilidade institucional, o Paquistão terá mais dificuldades para monitorar as ações do Talibã em sua fronteira com o Afeganistão. Isso favorecerá a reorganização deste grupo após serem destituídos do poder pelos Estados Unidos, o que contribuirá para que, aos poucos e já nos anos 2010, retome áreas em regiões mais periféricas do país dos mujahidins (MONIZ BANDEIRA, 2013; VISENTINI, 2014). Em 2011, a operação *Neptune Spear*, executada pelos Estados Unidos para capturar e matar Osama Bin Laden em território paquistanês, ocasionaria uma crise entre Islamabad e Washington, pois fora realizada sem consideração à soberania do Paquistão (VISENTINI, 2014). Essa querela contribuiu para aumentar as dificuldades de monitoramento norte-americano das movimentações talibãs na fronteira afegã do Paquistão (CORRÊA, 2012), e os Estados Unidos, com cada vez mais dificuldades para manter controle sobre o Afeganistão, verão o controle do país ser retomado pelo Talibã em 2021 (AGÊNCIA BRASIL, 2021). As implicações desse retorno para a ordem militar internacional podem ser vastas, pois, para alguns, o Estado afegão poderá voltar a proteger grupos terroristas como a Al Qaeda em seu território. A terceira década do século XXI trará respostas sobre essa hipótese, e como ela poderá afetar o regime internacional de missões de paz.

Por outro lado, a ascensão chinesa, já se pode afirmar, apresenta impactos diretos sobre a agenda de missões de paz. À política externa chinesa interessa ampliar sua presença e prestígio nos foros internacionais, ao passo que também cria novos espaços institucionais multilaterais nos quais sua liderança será mais preponderante (STUENKEL, 2018). A China tem como um de seus objetivos estratégicos ser considerada um membro respeitável do CSNU,

363 Esta perspectiva se aprofunda e complexifica em 2022, com a invasão russa à Ucrânia.

fortalecendo sua imagem como uma grande potência responsável, e como ator que contribui para a paz mundial (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 94). Isto posto, a tendência, já percebida por alguns analistas, é de que a China amplie sua participação no regime internacional de missões de paz, seja através do envio de tropas,³⁶⁴ seja na construção ou revisão de normas, o que poderá implicar em mudanças significativas naquele.³⁶⁵

De todo modo, já se pode afirmar que as características do atual jogo global da política internacional apontam para o fato de que, de maneira similar à China e à Rússia, os outros membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas têm percebido este fórum como ainda mais importante em um cenário no qual a multipolaridade da ordem internacional tem se confirmado cada vez mais. França e Reino Unido veem o CSNU como instrumento de potencialização e prestígio de seu status internacional, e os EUA têm interesse em manter o *status* e a legitimidade do CSNU, pois esses elementos também contribuem para o aumento de seu próprio *status* internacional (HOWARD; DAYAL, 2018).

Os desdobramentos negativos da crise financeira de 2008, como já visto, também acabaram por afetar as operações de paz. Nos primeiros anos da década de 2010, Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha acumulavam altas dívidas e enfrentavam fugas de capitais na ordem de mais de R\$ 1 trilhão (CHADE, 2012). Nos Estados Unidos, as sequelas da crise dos títulos sujos e do setor imobiliário, somadas à ameaça comercial chinesa, assentariam os pilares sobre os quais Donald Trump montaria sua plataforma de campanha presidencial – e uma de suas promessas era justamente diminuir os gastos dos Estados Unidos com as organizações multilaterais (DE CONING, 2021, p. 213), como a OTAN (BBC NEWS, 2020).

As questões orçamentárias das operações de paz sempre foram um ponto de discordância e disputa entre os Estados dentro das Nações Unidas, como poderá ser visto na citação abaixo. Entretanto, mesmo com os interesses políticos historicamente afetando as finanças das missões, e com os efeitos nocivos da crise financeira supracitada, estas alcançaram

364 “While China used to condemn UN peacekeeping as a Western tool in the 1970s, it now supplies the largest number of UN peacekeeping troops among the UN Security Council Permanent Five” (SUN, 2017, 338).

365 Osland & Peter (2021, p. 198) registram esse cenário quando discorrem sobre as razões possíveis para um arrefecimento das missões de paz nos últimos anos: “*This contraction of peacekeeping has been attributed to increasingly inward-looking policies of key member states, especially the United States under the Trump administration (Hille, 2020); growing tensions among the five permanent members on the UN Security Council (UNSC) (Gowan, 2020); the rise of China and the resultant contestation of the liberal framework underpinning large UN peace operations (Foot, 2020; Fung, 2019; Jones, 2018); decreasing appetite among key troop-contributing countries (Boutellis & Novosseloff, 2017, p. 3); and the increased ability and legitimacy of regional organizations to substitute the UN as providers of peace (Gelot, 2012; Schnabel, 2018). UN peace operations are seen to be in crisis because the UN and multilateralism are in crisis*”.

as cifras de bilhões de dólares anuais, e permanecem neste patamar (ainda que, em alguns anos, possa haver oscilações para mais ou para menos).³⁶⁶

Suspicious of apparent Western enthusiasm for this innovative activity with no clear legal basis in the Charter, the Soviet Union, but also France under Charles de Gaulle, resisted any attempt to finance peacekeeping from the regular UN budget. [...] It took until 1973 and the broader détente between the superpowers for the General Assembly to formalize the scale of financial assessments each UN member state would pay. [...] The central idea of the assessed peacekeeping budget was that the financing of UN peacekeeping operations should reflect the collective nature of the enterprise and all UN member states should contribute, although at different levels, depending on national wealth. [...] This system remained in place until the 1990s. Then, following considerable pressure from the United States Congress and years of internal debates at the UN, the system for financing peacekeeping was reformed in 2005 with the adoption of a new scale of assessments. This saw all UN members placed in one of ten financial categories to determine their share of the peacekeeping budget. [...] The debate has grown more intense as the sums of money involved have increased. While during the 1980s the UN routinely spent approximately \$300 million each year on peacekeeping, the figure jumped to nearly \$4 billion in 1993 and by the late 2000s the annual bill was consistently over \$7 billion (KOOBS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 4).

As operações de paz na década de 2010, portanto, também enfrentaram – ainda que de maneira diferente – os desafios historicamente postos para seu financiamento. Mesmo assim, esse período veria missões importantes. Além das já citadas, destacam-se a *United Nations Office in Burundi* (BNUB); a que fora criada no contexto colombiano de pacificação entre o Estado, a sociedade e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (*United Nations Mission in Colombia e United Nations Verification Mission in Colombia*, ainda em atividade); e as duas que vieram após o término da MINUSTAH no Haiti – *United Nations Mission for Justice Support in Haiti* (MINUJUSTH) e *United Nations Integrated Office in Haiti* (BINUH). Registre-se também a presença da ONU no difícil Mianmar através do *United Nations Special Envoy Myanmar* (APÊNDICE A).

Num mundo mais complexo, no qual se consolida uma estrutura internacional caracterizada por uma distribuição multipolar das capacidades dos Estados em termos de poder (WALTZ, 1979) e se configura, cada vez mais relevante, uma dinâmica política internacional que potencializa, com efeitos globais, as interações inter ou transnacionais, outrora mais circunscritas às esferas regionais, o caráter das missões de paz tende a, de fato, sofrer alterações. Osland & Peter (2021, p. 205) resumem de modo conciso, mas preciso, o perfil das, e os cenários possíveis para as, operações da década passada e da atual. Para os autores, “*the*

³⁶⁶ O orçamento aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas para operações de manutenção da paz no período 2021/2022 é de \$ 6.38 bilhões (UNITED NATIONS, 2021).

combination of fewer resources to fund multilateral missions, continued competition between global and regional powers, and less consensus on the broader liberal normative agenda implies a direction towards a more pragmatic era for UN peace operations”.

A questão da normatividade liberal das operações de paz parece, contudo, chamar mais atenção dos analistas críticos a este instrumento da geogovernança internacional da segurança e da paz. Talvez isso se explique pelo fato de que este aspecto é o que apresenta mais possibilidades de ser modificado ou adaptado quando comparado ao tema do financiamento/orçamento das missões, ou ao das correlações de força dos Estados no sistema internacional. Ademais, a concretização da normatividade liberal dominante nas operações de paz se dá, na prática, através de procedimentos burocráticos ao nível da rua (LIPSKY, 1996), o que a torna – em tese – mais passível de sofrer mudanças.

Algumas das principais críticas às missões de paz – em especial, as das Nações Unidas – se fundamentam na análise daquelas que ocorreram ao longo das duas primeiras décadas do século XXI. Essas críticas também apontam para o perfil que as operações devem assumir nos anos 2020. Em primeiro lugar, há a compreensão de que o modelo onusiano de construção da paz se impõe de “cima para baixo”, sem espaço para experiências locais de governança (OSLAND; PETER, 2021, p. 203). Trata-se do que Carapinheiro (2011) define como socialização de políticas globais, fenômeno patrocinado pelas Nações Unidas e assentado na expectativa de se garantir a segurança e a paz através da consolidação de políticas e instituições similares em distintos países, ainda que num quadro de economia capitalista (HESPANHA, 2011).

De tal modo, articuladas com organizações regionais e instituições financeiras globais, as operações de paz da ONU se constituem em um dos eixos da agenda liberal em escala global, e assim têm se estabelecido desde o fim da Guerra Fria (OSLAND; PETER, 2021, p. 200), ainda que reflitam “[...] *the practical and ideological interests of the global north*” (GINTY, 2010, p. 393 *apud* OSLAND; PETER, 2021, p. 203). Uma das formas através das quais o modelo institucional-normativo-liberal implementado pelas Nações Unidas se materializa ao “nível da rua” (LIPSKY, 1996) é a da “governança transnacional” – prática liderada pelas Nações Unidas durante período no qual *peacebuilders* governarão com as elites políticas locais com vistas à construção de instituições de Estado democráticas – nas missões de construção da paz (BARMA, 2017, p. 3-4). As experiências mostram, todavia, que esse modelo não tem

logrado sucesso³⁶⁷ conforme esperado.³⁶⁸ Segundo Barma (2017, p. 3-5), caso após caso, os Estados reformados à luz da intervenção institucional da ONU em suas operações de construção da paz têm demonstrado pobre capacidade de governança, de prestação de serviços à população, e práticas políticas pouco democráticas. Pode-se concluir não ser simples realizar uma reforma da administração pública de país em situação pós conflito a partir da cooperação com um organismo multinacional cuja compreensão de Estado não seja totalmente compatível com aquela do complexo Estado/sociedade civil (COX, 1986; 2007) do espaço político objeto da missão de construção da paz.

Outra crítica recorrente às missões de paz se refere à dificuldade, muitas vezes observada em operações complexas – com o envolvimento de diferentes atores, como organizações não governamentais transnacionais ou domésticas, população local, militares, burocratas do Estado etc. –, de se coordenar adequadamente essa intrincada teia de relações (DALLA COSTA, 2015, p. 188). Agrega-se a essa necessidade de eficiente e eficaz capacidade de administração interorganizacional outra característica que as operações da década anterior e da atual apresentaram: a recorrência de mandatos mais “robustos”, que determinam o uso da força para a proteção de civis (KENKEL; FOLEY, 2021, p. 190-191). O cumprimento dessa atribuição demanda mais recursos materiais, financeiros e logísticos, assim como mais tropas ou policiais. Kenkel & Foley (2021, p. 190-191) ainda apontam para o fato de que as Nações Unidas têm aumentado o número de operações de estabilização de Estados, com foco na neutralização de ameaças (contrainsurgentes ou contraterroristas), e isso acentua o foco no Estado e no seu governo, em detrimento da população local.³⁶⁹

367 Há exemplos muitos explícitos, como o do Haiti, que já recebeu inúmeras missões de paz com diferentes propósitos. As instituições que se tenta construir e desenvolver neste país dificilmente serão suficientes para sanar os problemas de uma nação cujo tecido social e inserção internacional têm sido rasgados continuamente por uma estrutura política e econômica internacional que – sistêmica e sistematicamente – o relegam a uma posição periférica potencialmente insuperável. Autores como Bellamy (2004, p. 34 *apud* BURES, 2007, p. 425) entendem que as operações de paz liberais podem até mesmo reforçar as condições estruturais sociais, políticas e econômicas que contribuem para o prolongamento dos conflitos, e propõem uma abordagem crítica ao estudo daquelas.

368 “Despite past success, to many observers, the UN has been unable to respond effectively to many of the world’s worst recent conflicts in Syria, Yemen, Libya, Afghanistan, Eastern Ukraine, Myanmar, and Cameroon, and is struggling to deliver sustainable peace even in places where it has (or until recently had) operations, such as South Sudan, Burundi, Mali, and the Central African Republic (CAR)” (KENKEL; FOLEY, 2021, p. 190).

369 “[...] as the containment of conflict becomes a priority in UN missions, peacekeepers become dependent on host governments that dictate the terms of cooperation while simultaneously lacking capacity to absorb the assistance offered – a phenomenon known as the fragility dilemma (Bøås et al., 2019). This results in the failure to provide services and security to the population or to adequately respond to the root causes of conflicts, thus perpetuating the cycle of violence” (OSLAND; PETER, 2021, p. 201-202).

Uma terceira crítica recorrente às operações de paz se dá no que tange à sua avaliação (DIEHL; DRUCKMAN, 2015, p. 93; PARIS, 2018). Neste quesito há razoável diversidade de aspectos abordados. Há análises que apontam para a insuficiência das operações de manutenção da paz na inibição de ameaças ou abusos a civis no período pós conflito (KATHMAN; WOOD, 2016, 149), assim como críticos que promovem o argumento da necessária avaliação da “divisão internacional do trabalho” na geogovernança da ordem militar internacional e no regime internacional de missões de paz (BLANCO, 2016; 2017).³⁷⁰ Mesmo com dados que indicam a existência de “[...] *empirical evidence showing that armed conflicts that receive peace operations are less likely to re-ignite within five years than those that do not*” (BELLAMY; WILLIAMS, 2015, p. 41), ainda permanecem abertas questões relativas a definição de escopo para adequada avaliação das operações – performance, processos ou resultados; objetivos e atores envolvidos; diferenças entre avaliações processuais (ainda durante a ocorrência da missão) ou de longo prazo (quando do final da operação); métricas para mensuração de efetividade; e como considerar diferentes abordagens avaliativas, sejam jurídicas, políticas, sociais, econômicas etc. (DIEHL; DRUCKMAN, 2015, p. 93).

O debate acerca do que seria a melhor forma para se avaliar as operações de paz das Nações Unidas (ou até daquelas conduzidas por outras organizações internacionais ou por Estados) ainda está longe de alcançar consenso. Pode-se até afirmar que talvez isso nunca ocorra, justamente por ser a política a espinha dorsal que sustenta a concepção, autorização e implementação das missões de paz. Por conta disso, as avaliações podem ser sempre parciais ou enviesadas. O encerramento de uma operação não necessariamente ocorre, por exemplo, porque os objetivos almejados (garantia da paz) foram alcançados. Kenkel & Foley (2021, p. 190), ao analisarem as missões da década de 2010 demonstram que – além de não terem sido criadas grandes operações desde 2014 – alguns dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas pressionaram em favor do fechamento de algumas missões, ou da transformação delas em missões políticas especiais (que são menos custosas).

Se as operações são criadas ou encerradas em função dos interesses políticos daqueles com poder para criá-las ou encerrá-las,³⁷¹ é razoável que elas sejam também observadas a partir

370 “[...] by 2017 approximately half of all United Nations (UN) peacekeepers were from Africa” (SCHIEL; POWELL; DAXECKER, 2020, p. 252).

371 Ao se referirem ao perfil das missões de paz nos últimos anos (e às suas possíveis tendências nos vindouros), Howard & Dayal (2018, p. 72) relatam quão surpreendente tem sido a aprovação, pelo CSNU, de operações sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, contrariando as práticas costumeiras de décadas passadas. Uma tal mudança de postura é reflexo da influência de processos decisórios na seara da política externa desses países. Os autores registram o seguinte: “*The council’s repetition of force mandates constitutes a major, perplexing shift. Creating a genuine UN peace enforcement capacity is not in the national interests of any of the UN’s permanent five (P-5), veto-wielding Security Council members, nor do these states express normative*

dos objetivos de política externa dos atores nelas envolvidos. São os atores políticos aqueles que direcionam o perfil, o teor do mandato, o montante de recursos empregados e outros aspectos atinentes àquelas que são, já há quase oito décadas, a atividade mais importante das Nações Unidas (KENKEL; FOLEY, 2021, p. 189). E são esses atores os que continuarão a modelar e administrar politicamente o regime internacional de missões de paz.

Analisar suas políticas externas é tarefa que contribuirá para delinear adequado escopo de avaliação daquelas, uma vez que sua execução dar-se-á adstrita aos limites colocados pelos Estados. Além disso, tal análise também corroborará para a identificação mais precisa das tendências das missões futuras. De Coning (2021, p. 212), por exemplo, indica que o perfil das operações evoluiu ao longo do período do pós Guerra Fria, deixando de ser apenas mecanismo para resolução de conflito, para serem instrumentos de **administração de conflitos**, pois nos últimos anos teria sido dada maior ênfase à proteção de civis e à estabilização dos países recebedores daquelas. A Análise de Política Externa, portanto, pode auxiliar na identificação dos interesses dos Estados e de como aqueles direcionam o engajamento destes nas operações de paz.

Isto posto, é válido registrar ainda que, como visto no primeiro capítulo desta tese, a decisão em política externa é atravessada por inúmeras variáveis, não sendo a vontade política a única instância definidora do posicionamento estatal nas relações internacionais. Há, por vezes, variáveis que não foram previstas, e que se impõem de modo contundente. A atual pandemia do vírus covid-19 é um exemplo disso. Esse elemento inesperado afetou de maneira decisiva a execução das tarefas em campo, e seus impactos não de ser levados em conta quando do estabelecimento do mandato e planejamento de novas operações (DE CONING, 2021).

Nas missões em atividade em 2020 e 2021, novos protocolos e práticas foram adotados, e muitos deles devem ser incorporados definitivamente para ações futuras.³⁷² Foram feitas

commitments to the UN's use of force. The UN Secretariat and troop contributors tend to resist Chapter VII mandates as well. The use of force mandates' negative effects on peacekeeping are manifold: they undermine peacekeepers' claims to impartiality; they open peacekeepers and humanitarian workers to attack; and they generate false expectations about the UN's abilities to achieve goals by forceful means. These mandates are also often poor fits for the conflicts receiving them. Nevertheless, the P-5 continually, puzzlingly, vote to authorize force mandates in UN multidimensional peacekeeping operations".

³⁷² A própria criação de operações voltadas ao combate de pandemias é uma possibilidade. Como visto, há histórico disto na atual ordem militar global. A UNMEER funcionou de setembro de 2014 a julho de 2015, e tendo sido aprovada de forma unânime na Assembleia Geral da ONU, “[...] was set up as a temporary measure to meet immediate needs related to the unprecedented fight against Ebola. The Mission deployed financial, logistical and human resources to Guinea, Liberia and Sierra Leone to support the push to zero cases [...]” (UNITED NATIONS GLOBAL EBOLA RESPONSE, 2020).

adaptações para que as operações não se tornassem um vetor de transmissão do vírus, e as agências da ONU em funcionamento nos países recebedores de missões passaram a solicitar destas auxílio logístico, médico, de segurança etc. (DE CONING, 2021), o que não necessariamente estava no seu escopo de atividades.

Há ainda que se considerar os potenciais efeitos da crise econômica gerada pela pandemia sobre as missões, como impactos no orçamento da ONU, por diminuição dos repasses dos países membros. Isso poderá implicar em maior dificuldade para os repasses financeiros aos países contribuintes. Com orçamentos domésticos comprometidos, os países que contribuem com tropas e equipamentos, sob pressão doméstica para diminuir gastos, tendem a parar de contribuir com as missões. Ademais, os efeitos nocivos da crise nos países que estão recebendo missões potencializam a violência nestes locais e, conseqüentemente, aumentam o desafio posto para aquelas, já enfraquecidas pelos cortes de recursos (DE CONING, 2021).

Definitivamente, os movimentos e acontecimentos da política internacional exercem ascendência sobre o caminho percorrido pelas operações de paz e pelo conjunto de normas e instituições que as perfazem. De fato, as missões espelham a ordem sistêmica. Ao situá-las em conformidade com a evolução histórica do sistema internacional – do início do século XX ao início do XXI –, demonstra-se qual sua relação com as dinâmicas da política internacional e de diferentes políticas externas (DUROSELLE, 2000) de cada momento, assim como se evidencia a sua configuração enquanto instrumento da administração política da geogovernança global da agenda de segurança.

Enquanto fenômeno complexo e dotado de grande variedade temática que lhe forja a tessitura,³⁷³ as operações de paz oferecem à Ciência o desafio da sua teorização.³⁷⁴ São, porém, reconhecidas três abordagens que apresentam tentativas de teorização e estabelecem um debate entre si: a cosmopolita,³⁷⁵ a da cultura global,³⁷⁶ e a da Teoria Crítica, para a qual as missões

373 Da política ao direito internacionais; da política externa aos estudos estratégicos; da economia política à administração pública; dos direitos humanos à geopolítica; da diplomacia à inteligência estratégica; das políticas públicas à globalização; da logística às finanças; e do direito humanitário aos mais diversos regimes internacionais, as missões de paz são potencialmente perpassadas por todos os assuntos.

374 “[...] there is no single theory (or a metatheory) that fully explains the whole gamut of issues involved in peace operations” (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 71).

375 De perfil mais idealista, esta abordagem considera que preceitos e normas da prevenção de conflitos possuem qualidades universais (ou cosmopolitas) e que, por isso, a promoção e difusão, pelas missões de paz, de valores como estes podem contribuir para a resolução das querelas e estabelecimento da segurança e da paz sustentáveis (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 67).

376 De perspectiva mais normativa, ancorada na Sociologia e buscando identificar os principais atores sociais (e seu comportamento) da política internacional, depreende que as relações internacionais são regidas por normas socialmente estabelecidas. Conseqüentemente, as operações de paz são concebidas a partir de tais normas, e se situam numa cultura global de convivência entre aqueles (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 68-69).

de paz não passam de “[...] *counter-insurgency operations resourced and bankrolled by rich and powerful states with the goal of achieving and furthering their political and military dominance and economic interests in particular geopolitical arenas*” (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 70).

Apesar das contribuições dessas três perspectivas para o estudo das missões de paz, todas elas apresentam limitações quando se busca refletir sobre as operações sob a luz dos interesses, em termos de política externa, dos Estados. A primeira é atacada por dois flancos que lhes são mais frágeis: 1) a ideia de universalidade de valores é utópica ou ilusória, pois fundamentada em visão parcial e simplista de uma realidade que registra uma miríade de tipos de conflito, de atores e de interesses; e 2) o discurso cosmopolita pode ser sequestrado por países mais poderosos para disfarçarem seus reais interesses geoestratégicos (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 68). Como visto ao longo desta seção, seria ingênuo assumir que a participação dos Estados nas atividades concernentes às operações de paz se sustenta apenas sobre um interesse cosmopolita em promover a paz e a segurança para todos.

A abordagem da cultura global, por sua vez, apresenta como lacuna sua não consideração de que ajustes ou adaptações no regime internacional de missões de paz podem ser feitas pelos atores sociais mesmo que em dissonância com as normas gerais de regulação das relações sociais entre eles. As instituições operadoras desse instrumento não necessariamente descartam, *a priori*, possibilidades de ação somente porque não fazem parte do conjunto de normas – formais ou informais – estruturante da sociedade internacional (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 69). Prova cabal disto é a própria aplicação do mecanismo das operações de paz pelas Nações Unidas sem que para ele haja previsão em sua Carta. Outras mudanças que apontam para essa lacuna foram feitas ao longo do tempo, como, por exemplo, aquelas atinentes aos preceitos da “Trindade Santa” (o consentimento, a imparcialidade e o uso mínimo da força) apregoados para as missões de paz (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010), e abordados na seção anterior.

Já a abordagem crítica, ainda que acredite que as operações de paz possam promover a emancipação humana se forem desenhadas e implementadas de modo a reconhecer e incluir, nos processos de construção do Estado e da paz, os grupos sociais marginalizados (BADMUS; JENKINS, 2019, p. 70) – o que também poderia ser considerado como ilusório pelos Realistas –, concentra seu esforço analítico na desconstrução dos discursos dominantes sobre aquelas. Em consequência, esse paradigma não avança no sentido de teorizar o fenômeno das missões

de paz a partir do elo que estabelece com a política externa e com a diplomacia de países emergentes (WEHNER, 2018), como o Brasil, que podem, ao mesmo tempo, tentar usá-las como instrumentos de seus interesses (MEISKE; RUGGERI, 2018) e buscar se resguardar do risco de exacerbada institucionalização de meios que ampliem as possibilidades de uso deste mecanismo para intervenções.³⁷⁷

A política externa brasileira não se encaixa exatamente em nenhuma dessas abordagens teóricas. Assim sendo, como não há uma “teoria geral das missões de paz” que explique a inserção dos países em geral, e do Brasil em específico, em seu regime internacional, é necessário adotar outro caminho para se analisar a política pública externa brasileira para essa agenda. Por isso, uma teoria de médio alcance (MERTON, 1949; MORIN; PAQUIN, 2018) se coloca como alternativa a preencher essa lacuna. A digressão aqui feita, à luz da História das Relações Internacionais, sobre a correlação entre operações de paz e ordem internacional (BULL, 2002), teve como um de seus objetivos erguer os pilares que sustentarão a análise da trajetória da política externa brasileira e de sua participação nestas, que continuam a ser “[...] *the foremost arrow in the quiver of the United Nations (UN) [...]*” (KENKEL; FOLEY, 2021, p. 189).

Para tanto, a próxima seção deste trabalho se divide em cinco partes. A primeira, introdutória, discorrerá sobre a estrutura do capítulo; a segunda, apresentará os fundamentos da política externa brasileira, situando-a enquanto política pública. A importância de tal discussão reside, dentre outras razões, no fato de que a decisão de participar de missões de paz deve contemplar de modo abrangente os interesses nacionais.

A terceira parte discorre sobre os objetivos estratégicos do Brasil buscados através de seu engajamento em operações de paz. Esta discussão, ancorada em modelo analítico próprio sobre Grande Estratégia Nacional, permitirá a análise prévia acerca do que é apresentado oficialmente como objetivo nacional, e o que é alcançado pelo país ao tomar parte de tais atividades. Já a quarta seção, dividida em duas partes em função do recorte temporal posto para a presente pesquisa, viabilizará o estudo da participação brasileira em missões de paz com vistas a identificar continuidades ou descontinuidades do discurso e da inserção brasileira nesta agenda. As análises subsidiarão a aplicação do Modelo das Coalizões de Defesa apresentada na última parte deste capítulo.

377 Pode ser citada como exemplo a proposta brasileira de Responsabilidade ao Proteger (MATIJASCIC, 2018).

4 O BRASIL E AS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

“Military policies are framed and implemented in the context of a state's foreign policy. They are a form of external behavior and require strategic calculations as to how the policy targets will respond to various inducements and/or punishments. They depend on effective intelligence, adequate information, sound selection among policy choices, and a keen awareness of possible consequences. Military/security policy is in all respects one type of foreign policy” (CAPORASO; HERMANN; KEGLEY JR.; ROSENAU; ZINNES, 1986, p. 11).

O Brasil, desde sua presença na Liga das Nações, tem participado de missões de paz (FONTOURA, 1999). Pode-se dizer que esse é um traço notável da história da sua política externa, pois a continuidade de seu engajamento transpôs pelo menos três ordens internacionais diferentes – a da transição sistêmica de 1789 a 1945 (DIAS, 2010); a da Guerra Fria; e a do pós Guerra Fria.³⁷⁸ Considerada a participação brasileira na missão que a Sociedade das Nações implementou para resolução da questão de Letícia entre Peru e Colômbia, o Brasil tem quase 100 anos de envolvimento neste tipo de atividade internacional (CARDOSO, 1998; BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002).³⁷⁹

Sendo a participação brasileira em missões de paz uma linha de atuação quase centenária de sua política externa, e sendo esta uma política pública, estudar como esse tema entra na agenda nacional e é implementado é de importante necessidade. Compreender a peculiaridade da linearidade dessa política ao longo das três eras sistêmicas que ela atravessa contribuirá para o avanço do conhecimento acerca de suas características, enquanto política pública, forjadas tanto pela estrutura internacional, quanto pelas relações de poder situadas no âmbito da política doméstica. Estabelecer os fundamentos para que essa análise de dois níveis (PUTNAM; EVANS; JACOBSON, 1993; CONCEIÇÃO-HELDT; MELLO, 2018) seja feita é o primeiro objetivo do presente capítulo.

Para tanto, ele se divide em mais três partes, cada uma trazendo um aspecto essencial para a realização do estudo proposto. A primeira (4.1) apresenta os fundamentos históricos e conceituais da política externa brasileira, através dos quais viabiliza-se a análise desta enquanto

378 Há autores que entendem que a década de 2010 já inaugurou, se não uma nova ordem sistêmica, pelo menos uma de transição. Moniz Bandeira (2013) dissertou sobre uma “Segunda Guerra Fria”, e Celso Amorim (2020) sobre um “tripé estratégico” composto por Estados Unidos, China e Rússia (mas sem desconsiderar a União Europeia como ator relevante).

379 “Entre junho de 1933 e maio de 1934, um oficial da Marinha brasileira integrou a comissão que acompanhou a mediação do conflito entre Colômbia e Peru pela região de Letícia. Naquela ocasião, o Itamaraty instruiu os militares a atuar com imparcialidade, recomendando a observância do princípio que mais tarde se tornaria um dos pilares da conduta do contingente brasileiro em operações de manutenção da paz” (BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 678).

política pública. Uma vez retratada com tal enquadramento, o seu estudo a partir de modelo de Análise de Política Pública se torna mais familiar.

Em seguida (seção 4.2), serão discutidos os objetivos estratégicos brasileiros para sua participação em missões de paz. A análise descritivo-interpretativa desse conteúdo parametrizou-se em noções sobre o tema da Grande Estratégia Nacional e nas reflexões apresentadas por Guerreiro Ramos (1960) acerca do elo entre política externa e segurança nacional. Nesta parte do trabalho estruturou-se modelo de análise próprio, ancorado nas supracitadas noções, para o estudo do histórico da participação brasileira em operações de paz.

Portanto, é somente após a dissertação acerca desses elementos axiais sobre os quais se sustenta a ponte entre missões de paz e política externa brasileira, que a seção 4.3 é introduzida. Cabe a ela apresentar a trajetória das incursões brasileiras na agenda (geogovernada) da paz e da segurança internacionais, manifestada pelo mecanismo das missões de paz. Para tanto, será feita análise documental estruturada em categorias-chave específicas, conforme descritas na seção dedicada à descrição da metodologia aplicada na presente pesquisa. Serão analisados documentos como a Política e a Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil, e os discursos de autoridades brasileiras (ministros de Relações Exteriores ou Presidentes) nas seções de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. Por isso, o reconhecimento do histórico nacional neste tema será mais bem realizado após a compreensão dos elementos que o impulsionam à aderência a esse regime internacional, descritos ao longo das duas seções anteriores.

A concatenação desses três eixos temáticos entre si, somada às asserções feitas nas seções anteriores desta tese, forjam o bloco de fundação sobre o qual será acoplada a análise da política externa brasileira para missões de paz a partir do modelo das Coalizões de Defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007). À seção 4.4 caberá a aplicação deste modelo.

4.1 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA – UMA LEITURA A PARTIR DA COMPREENSÃO DE POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Muitas das publicações especializadas em política externa brasileira normalmente privilegiam uma abordagem histórica, quase sempre recortada conforme períodos de governos ou mandatos presidenciais. A perspectiva da história diplomática, presente em livros e manuais, é bastante presente – como em Altemani (2005), Cervo & Bueno (2008), Becard (2009), Mendonça (2013), Cervo & Lessa (2014), e muitos outros. Essas obras são dotadas de estrutura metodológica oriunda de modelos ou premissas da historiografia ou das teorias das Relações Internacionais. É comum, ainda, que apresentem conceitos, fundamentos ou princípios que

expliquem as características da política externa brasileira.³⁸⁰ Contudo, não estão necessariamente atreladas a uma perspectiva metodológica da Análise de Política Externa,³⁸¹ ou não expõem explicitamente o pressuposto de que a política externa é política pública.

De fato, Ramanzini Júnior & Farias (2021, p. 10-11), em estudo recente, ao reconhecerem a política externa como um “domínio particular das políticas públicas dos Estados” por lidarem com o ambiente internacional onde vigora a anarquia, afirmam que, se o desenvolvimento da subdisciplina de Análise da Política Externa se deu na década de 1950 à luz do Realismo e distinguindo tópicos da “alta política” dos da “baixa política”, após a Guerra Fria, a partir da década de 1990, esse campo do conhecimento se torna mais dinâmico, com o surgimento de novos paradigmas e com o avanço de outras áreas do saber. Assim, a acentuada dicotomia entre “alta” e “baixa” políticas tende à dissolução, já que se observa a internacionalização de “quase todas as políticas públicas”, o que faz com que, progressivamente, a política externa seja cada vez mais entendida como uma política pública (RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2021, p. 14).

Deste modo, abordagens mais abrangentes, ao privilegiarem a análise (ou meramente a descrição) da política externa tendo como critério fundamental o período de governo e não o da política em si, perdem a oportunidade de versarem sobre a política pública externa em sua temporalidade mais integral (ou plena), limitando-se à sua temporalidade administrativa.³⁸²

380 Este é o caso de Ricupero (2017, p. 669), por exemplo, que apresenta em sua obra discussão sobre os valores norteadores da política externa e da atuação diplomática brasileiras. O autor, todavia, se diferencia de outros citados ao ter como eixo fundamental de sua obra a análise da política doméstica brasileira como elemento diretamente vinculado ao desenho, análise e reflexão sobre a política externa do país.

381 “[há] dois momentos cronologicamente consecutivos do campo de estudos da APE no País. O primeiro relativo à sua formação, quando as análises sobre a política externa brasileira eram realizadas sem diálogo com as discussões mais específicas dentro da APE. O segundo momento, que nos é contemporâneo, apresenta uma visão panorâmica das tendências da pesquisa sobre política externa brasileira realizada no Brasil, agora sim inserida no campo da APE” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 48).

382 “A primeira dimensão da temporalidade, é a que aqui denominamos administrativa, burocrática, normativa e que está associada ao mandato do indivíduo ou partido, eleito pelas regras em vigor, para governar/gerenciar uma empresa, um sindicato, um partido político, uma cidade, uma nação. Findo o mandato, o indivíduo ou partido é obrigado a deixar o comando da instituição, até então sob sua responsabilidade de dirigir, e ser sucedido por outro indivíduo ou partido com as mesmas fundamentações técnicas, políticas e ideológicas ou não. À outra dimensão da temporalidade, denominamos teórica, não está associada ao tempo regulamentar do mandato, mas sim ao tempo técnico necessário para o cumprimento da finalidade, que se expressa no bem-estar pleno da humanidade. Isto é que é fundamental e, nesse sentido, a temporalidade administrativa, burocrática, normativa deve subordinar-se à temporalidade teórica. A alternância no poder de indivíduos, de partidos ou de ideologias não deve perder de vista essa noção de temporalidade e, muito menos, que a dimensão administrativa da temporalidade deva estar sempre subordinada à dimensão teórica” (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009, p. 936). É neste sentido que a pesquisa aqui apresentada trata da participação brasileira nas operações de paz – a partir da consideração de suas temporalidades teórica e administrativa (a segunda submetida à primeira), conforme apregoado por Santos, Ribeiro & Santos (2009).

Esse tipo de abordagem pode gerar uma descontinuidade nociva à análise e à avaliação da política externa, e pode ser evitada na medida em que esta seja considerada uma política pública.

Assim se caracterizam os primeiros esforços de Análise de Política Externa no Brasil. Uma produção acadêmica articulada em uma agenda de pesquisa apenas surgirá com o trabalho do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), no período de 1955 a 1964 (RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2021). À matriz de pensamento teórico-conceitual desenvolvimentista do Instituto vincularam-se nomes como Hélio Jaguaribe (2008) e Guerreiro Ramos (1960). Deste ponto em diante, contribuições como a de Celso Lafer, ainda na década de 1960, e as de outros intelectuais nas décadas subsequentes (RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2021), foram dando maior consistência a este campo disciplinar no Brasil.

Essas e outras abordagens de estudo da política externa brasileira apresentam um pensamento teórico-epistemológico inovador sobre aquela e sobre a diplomacia nacional. Por outro lado, essas perspectivas não se atrelam, necessariamente, à adoção de um modelo de Análise de Políticas Públicas para a construção do conhecimento, e poderiam ser ainda mais ampliadas a partir da compreensão da política externa enquanto política pública. Este parece ser o caso da abordagem apresentada por Cervo (2008), por exemplo. O emérito professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília apresenta a política externa brasileira a partir da seguinte leitura:

A política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes à sua conduta. Esses padrões de conduta não surgem tempestivamente como subprodutos da História, porém, um após o outro, adquirem caráter duradouro e, por vezes, permanente. Não se estendem sobre todo o passado, visto que seu aparecimento e eventual abandono vêm escalonado no tempo. Eles exercem duas funções: em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa, tanto para observadores brasileiros quanto estrangeiros, e, em segundo, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político. Resistem ao tempo, portanto, e exibem traços de continuidade inerentes à política exterior, tanto mentais quanto práticos. Contribuem para fazer da política exterior política de Estado ao imprimir-lhe a lógica da racionalidade e ao dar prevalência à continuidade sobre a mudança, à causalidade sobre a ruptura. O padrão do acumulado histórico³⁸³ vincula-se, como se verá, ao paradigma da política exterior, em cujo fermento germina, podendo, contudo, preceder ou sobreviver a um determinado paradigma (CERVO, 2008, p. 26-27).

383 Segundo Cervo (2008), esses componentes do acumulado histórico da diplomacia brasileira seriam nove: Autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias, Juridicismo, Multilateralismo normativo, Ação externa cooperativa e não-confrontacionista, Parcerias estratégicas, Realismo e pragmatismo, Cordialidade oficial no trato com os vizinhos, Desenvolvimento como vetor, e Independência de inserção internacional.

Uma das possibilidades de aprofundamento desta compreensão de Cervo (2008) sobre a política externa brasileira refere-se à necessária relativização do argumento de que determinados princípios e valores são “inerentes” à política externa. Esta afirmação dá a impressão de que a política externa brasileira, ao longo do tempo, manter-se-á numa imutável dinâmica principiológica ou operacional. Neste sentido, a tese dos componentes do acumulado histórico da diplomacia brasileira levaria à conclusão de que a política externa apresentaria perfil incremental (LINDBLOM, 2009a; 2009b). A prática da política externa se comportaria numa lógica linear e incremental, já que haveria pouca racionalidade e muitos custos para alterar o que há de inerente naquela. Entretanto, a compreensão da política externa como política pública pode relativizar a supracitada leitura. Este parece ser o argumento de Lima & Milani (2016, p. 347):

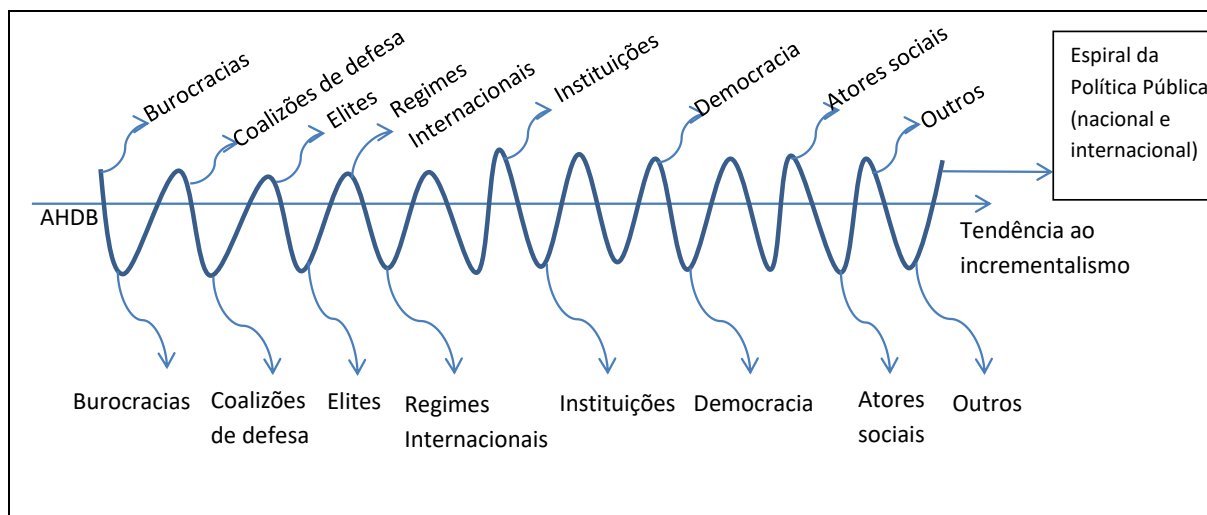
Contrariamente à sustentação do mito da continuidade e à defesa da imutabilidade de seus princípios doutrinários, consideramos que a política externa brasileira, como toda política pública, sofre mudanças em suas agendas e em seus atores por motivos sistêmicos e de acordo com as agendas dos governos.

A partir deste contraponto, pelo menos dois caminhos são possíveis – ambos contribuições auferidas a partir da compreensão da PEB enquanto PP: novos princípios e valores podem tornar-se parte do acumulado histórico, compartilhando espaço com os componentes listados por Cervo (2008); ou podem substituí-los. Esta segunda alternativa, dotada de plausibilidade, não parecia ser, há alguns anos, a mais provável, pois mudanças de princípios não ocorrem instantaneamente, mas tendem a obedecer a uma dinâmica processual de construção e desconstrução a partir da interação entre agentes e estruturas. O grupo político que assumiu o poder no Brasil a partir de 2019, contudo, mostrou que uma alteração “instantânea” pode ocorrer, ainda que sua racionalidade possa ser criticada.

De todo modo, considerada a história da política externa brasileira e o recorte temporal desta pesquisa, pode-se argumentar que o acumulado histórico da diplomacia nacional continuou ao longo do tempo e do espaço – numa tendência incrementalista –, mas a PEB oscila de acordo com dinâmicas (características das políticas públicas) atinentes a cada tema, agenda, ator tomador de decisão, regime, contexto doméstico e/ou internacional etc., podendo gerar mudanças e/ou rupturas (como observado no parágrafo anterior). A Figura 8 representa esta ideia a partir do argumento de que as mudanças aludidas por Lima & Milani (2016) conformam-se numa espiral teórica e prática (princiológica e operacional) da política pública

externa, com suas dimensões nacionais e internacionais. Neste sentido, as políticas públicas externas também poderiam ser analisadas a partir de modelos distintos.

Figura 8 – A Multifacetada Política Externa Brasileira enquanto Política Pública



Fonte: Elaboração própria.

Um exemplo real de mudança pode ser apresentado a partir da noção de diplomacia pública (TAGO, 2018a). A ideia de democratização da política externa, numa lógica de promoção da pluralidade da diplomacia, pode se tornar um novo componente do acumulado histórico da diplomacia brasileira. A inserção internacional do país se requalifica a partir da relação (democratizadora) entre política doméstica e política externa, sendo este também um princípio que pode se cristalizar na tradição diplomática. Como citado em capítulo anterior, Lindgren-Alves (2018) discorre sobre isso ao versar acerca da construção do discurso diplomático brasileiro para a Conferência de Pequim – IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995 – a partir de consultas à sociedade civil organizada através do mecanismo da diplomacia pública. Por sua vez, Farias & Ramanzini Júnior (2015) discutem democratização, participação e o processo decisório no Itamaraty. Os autores também o fazem em texto publicado em 2014, no qual também discutem os limites e possibilidades do conceito de “horizontalização” da política externa brasileira e refletem sobre em que medida seu processo decisório é caracterizado pelo “insulamento” ou “verticalização” de sua burocracia. Este é mais um avanço possível no estudo da PEB ao considerá-la enquanto PP.

Entretanto, apesar de contribuições como as supracitadas, o desenvolvimento das pesquisas sobre a política externa brasileira a partir da subdisciplina da Análise da Política Externa ainda é incipiente.³⁸⁴ Salomón & Pinheiro (2013, p. 49) reforçam esta leitura, situando

384 “[...] ainda hoje, a subárea da Análise de Política Externa tende a ser pouco privilegiada até nas grades curriculares dos cursos de pós-graduação em Relações Internacionais do país” (FARIA, 2012, p. 314).

o momento de surgimento da APE no Brasil em função dos problemas de pesquisa que preocupavam os estudiosos do tema a partir da década de 1970:

[...] além dessa preocupação de ordem acadêmica e normativa sobre o período que lhes era contemporâneo, os estudiosos lançaram-se à investigação a respeito de períodos pretéritos em que as restrições sistêmicas, embora mais rígidas que as contemporâneas, não teriam impedido um comportamento mais autônomo por parte do Brasil (Hirst 1982; Moura 1980, dentre outros). Desenvolvia-se assim o campo de estudos sobre a Política Externa Brasileira, agora sob a égide da Análise de Política Externa.

Milani & Pinheiro (2017) corroboram com esta análise, inclusive identificando quando começa a se constituir o que poderia ser visto como uma comunidade brasileira de especialistas em Relações Internacionais.³⁸⁵ A partir desse contexto, os estudos da área começam a se tornar mais sólidos e numerosos. Algumas pesquisas apresentam abordagens mais sistematizadas, ainda que não necessariamente a partir de modelos de Análise de Políticas Públicas. Guimarães (2005), por exemplo, faz uma análise e uma avaliação abrangentes sobre temas diversos da política externa brasileira, e sugere caminhos a serem seguidos pelo Estado para superar os desafios colocados diante do país em um cenário internacional caracterizado pela existência de atores dotados de grande poder.

Já Spektor (2014) analisa a política externa brasileira a partir do conceito de “projeto autonomista”, observando a temporalidade teórica (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009) da PEB a partir desta categoria chave. Farias (2016) propõe uma análise do Itamaraty a partir do conceito sociológico de “instituição total” – balizador de seu modelo analítico –, ao passo que Faria (2012) também realiza uma análise considerando o Itamaraty uma burocracia, mas buscando descrever o processo que o levou do seu insulamento à busca por coordenação de ações com outros atores (governamentais ou societários). De outro lado, Mesquita (2013) apresenta estudo sobre a importância da ideologia partidária e sua influência sobre a política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva.

Lima (2000) examina os elos existentes entre globalização, democracia e política externa, demonstrando como a primeira, em um Estado dotado de instituições democráticas,

385 “After 1980, contributions about Brazil’s international behavior [...] began to constitute what could strictly be seen as a Brazilian academic community of IR specialists [...]. [...] these scholars started to pay attention to the more flexible and proactive behavior of developing countries due to increasing economic multipolarity and therefore to seek theoretical perspectives on decision making that could provide analytical tools to understand the more autonomous foreign policy of peripheral and semi peripheral states during the Cold War, despite the systemic and structural restrictions” (MILANI; PINHEIRO, 2017, p. 280).

pode influenciar a esfera da política doméstica e, conseqüentemente, a formação da política exterior. Com sua análise crítica, a autora oblitera a separação entre política interna e externa, proposta pelos modelos clássicos ou tradicionais (essencialmente os do Realismo) das Relações Internacionais. Mais do que isso, Lima (2000) contribui para a vinculação entre política externa e políticas públicas ao situar claramente como aquela se coloca no debate e nas disputas políticas internas ao Estado, aludindo ao jogo de dois níveis (PUTNAM; EVANS; JACOBSON, 1993).

Outras contribuições também são assertivas na construção de análises de política externa brasileira a partir de modelos de APE, como é o caso de Vigevani & Cepaluni (2007). A partir de pressuposto construtivista – que assume a construção social das estratégias políticas como resultantes das ideias concernentes à realidade social e ao mundo externo –, os autores buscam responder se houve mudança de rumo na política externa brasileira após a mudança de governo (ascensão de Lula ao poder) e, se houve, qual a extensão e o caráter da mesma. Para tanto, Vigevani & Cepaluni (2007) lançam mão do modelo de Análise de Política Externa desenvolvido por Hermann (1990 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).³⁸⁶ Este é um estudo de política externa brasileira com explícita aplicação de modelo de APE.

De modo geral, há uma produção crescente de APEB, conforme descrito por Salomón & Pinheiro (2013), e por Milani & Pinheiro (2017). Por outro lado, a produção brasileira na seara mais convencional da APE – análise sobre unidades e processos decisórios – tem se dado de modo mais tímido, segundo Salomón & Pinheiro (2013). As autoras também citam produções na vertente do Construtivismo, com ênfase dada à opinião pública de atores domésticos, ou de redes transnacionais; há ainda trabalhos centrados no estudo do papel de grupos de interesse e sua influência na formação da posição brasileira em foros internacionais, ou focados na relevância da relação entre Poder Legislativo e Executivo no que tange à política externa (FIGUEIRA, 2009; 2011). Esta perspectiva de pluralidade dos atores, agentes, espaços ou agendas também é destacada por Milani & Pinheiro (2017), que dão evidência à diplomacia

386 “Nossa hipótese, para avaliar o teor das mudanças perpetradas pela administração Lula da Silva, é derivada do modelo de Hermann (1990), que procura examinar a extensão das alterações de rumos e identificar os principais atores e eventos que provocam tais mudanças. [...] Hermann (1990) enfatiza que as mudanças na política externa podem ser enquadradas em um *continuum* que vai desde pequenos ajustes, passando por modificações de objetivos e de programas, até alterações fundamentais no comportamento internacional dos países. Esses graus de mudanças são examinados buscando identificar suas origens, agrupadas em quatro fatores: (1º) líderes; (2º) burocratas; (3º) reestruturação doméstica; e (4º) choques externos” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 277). Haar & Pierce (2021, p. 1771), em artigo recente – no qual defendem a relevância do modelo das coalizões de defesa para o estudo da Análise de Política Externa –, reiteram os pressupostos traçados por Charles F. Hermann, destacados por Vigevani & Cepaluni (2007).

presidencial e às dinâmicas de horizontalização e verticalização dos processos de tomada de decisão.³⁸⁷

Salomón & Pinheiro (2013) não deixam de destacar as produções de matriz realista e liberal no desenvolvimento do campo da Análise da Política Externa Brasileira. Entretanto, estudos que vinculem modelos de Análise de Políticas Públicas à APEB, ainda são raros. Milani & Pinheiro (2013) estabelecem essa conexão em análise robusta e inovadora, destacando que, no Brasil dos anos 1980 e 1990, outras instâncias administrativas do Estado brasileiro – que não o Itamaraty – assumiram papéis importantes na condução de pautas externas. Os autores citam como exemplos o Ministério da Fazenda e outros ministérios e agências, o Poder Legislativo, assim como algumas entidades subnacionais e a própria sociedade civil organizada (participante de fóruns das Nações Unidas já nas conferências da década de 1990).

Para além disso, introduzem o argumento de que a origem – ou a ontologia – da política externa enquanto política de Estado (com objetivos fixos, como os indicados pelos Realistas enquanto interesses nacionais) se dá na esfera do governo, pois antes daquelas se cristalizarem como tal, foram políticas de governo. Do mesmo modo, podem deixar de sê-lo a partir de um novo arranjo político na esfera doméstica. Em sendo assim, concluem Milani & Pinheiro (2013, p. 25), as variáveis de temporalidade e transitoriedade³⁸⁸ estão postas para a política externa, e estudá-la como política pública “[...] implica, teórica e metodologicamente, portanto, procurar ‘entender como e por que os governos optam por determinadas ações’ (SOUZA, 2006, p. 22), concedendo-lhe deste modo a prerrogativa da efemeridade, da transitoriedade”.

É nesse caminho que a pesquisa aqui apresentada segue, porque através dele se pode construir uma APEB que contemple outras leituras sobre o tema da participação brasileira em missões de paz das Nações Unidas. Na busca pelo cumprimento desta tarefa, é importante que se registre de modo explícito as principais características que fundamentam histórica e

387 “This plurality of actors and agents stems from the fact that both the international and the domestic orders – despite structural differences and inequalities within and between them – leave open, sometimes unpredictably, various spaces for political action. In this sense, plurality ends up challenging our analytic capacity for locating with any precision the institutional locus and the proper agent of foreign policy decision making. [...] These events have made it necessary for academics to reinvent their research agendas and theoretical frameworks for explaining who makes foreign policy decisions and how. Some scholars thus began to speak of a pluralization of Brazilian foreign policy actors as well as of the strengthening of presidential diplomacy (Danese 1999; Cason and Power 2009), whereas others started to refer to the horizontalization and verticalization of the decision-making process (Pinheiro 2009; França and Sanchez Badin 2010)” (MILANI; PINHEIRO, 2017, p. 282).

388 Essas duas variáveis dialogam diretamente com os conceitos de temporalidade administrativa e teórica (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

conceitualmente a trajetória da política externa brasileira. Tal enquadramento contribuirá para que a evolução da participação nacional em missões de paz das Nações Unidas seja mais bem situada ao longo das décadas, favorecendo, assim, as análises a serem apresentadas nas próximas seções deste capítulo.

Segundo Mariano (2015), as análises sobre a política externa brasileira indicam, no geral e a partir da década de 1930, a existência de dois parâmetros norteadores de sua evolução: a busca pela autonomia e/ou por desenvolvimento. Cervo (2008) compreende tais objetivos como elementos do acumulado histórico da diplomacia brasileira (mais especificamente os de Autodeterminação e Desenvolvimento como vetor).

Tais parâmetros ou objetivos podem, entretanto, ser compreendidos ou interpretados de maneiras diferentes por distintos grupos que estejam no poder. Um governo que, em sua política econômica, segue uma linha mais desenvolvimentista, terá uma acepção sobre como usar a política externa enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento diferente de um outro com perfil neoliberal. Enquanto um pode projetar uma inserção internacional pautada pela substituição das importações e pelo fortalecimento da indústria nacional por meio de maior protecionismo, o outro pode promover maior abertura ao mercado e à concorrência internacionais (MONIZ BANDEIRA, 2004). Sendo assim, para além dos objetivos gerais da política externa brasileira, Mariano (2015, p. 38-39) aponta que há dois paradigmas dominantes no estudo da política externa do Brasil, voltados para a reflexão acerca da busca pela autonomia e pelo desenvolvimento – o do americanismo (ou desenvolvimento liberal associado) e o do universalismo ou globalismo (ou modelo do nacional-desenvolvimentismo). O autor diferencia os dois paradigmas da seguinte maneira:

Na tendência do desenvolvimento liberal associado, de forma geral, as políticas domésticas e externas se alimentam do ocidentalismo, nutrindo relações especiais com os Estados Unidos, caracterizando-se pela aceitação de um sistema de segurança coletiva regional, de atração de capitais externos, de relaxamento cambial e de remessas de lucros. Isso pode ser verificado principalmente nos governos Dutra, Castelo Branco e Collor. Já no segundo caso, o modelo do nacional-desenvolvimentismo, as características fundamentais são o pragmatismo na política externa, o controle dos setores econômicos estratégicos, o protecionismo como instrumento de política industrial, o universalismo nas parcerias econômicas, ideológicas e políticas e, por fim, a nacionalização da segurança. Alguns governos em que essa tendência pode ser verificada, em maior ou menor grau, são os de Vargas, com a Política Externa Independente, Costa e Silva e José Sarney [...] (MARIANO, 2015, p. 39).

Essa categorização também é, com nuance de maior detalhamento, proporcionada por Milani, Pinheiro & Lima (2017, p. 596-597), que apresentam recortes temporais distintos daquele trazido por Mariano (2015) e uma terceira linha de interpretação sobre a contínua busca do país por qualificada projeção internacional. Segundo os autores, a primeira linha de

interpretação data da gestão do Barão de Rio Branco como ministro das Relações Exteriores, e vai até a queda do Muro de Berlim. Sob esse viés analítico, os pesquisadores da política externa brasileira buscam compreender como se deram as decisões do país em um ambiente de inserção internacional marcado pela existência de uma dicotomia entre a corrente dos Americanistas e a dos globalistas.

A segunda vertente de análise possui um recorte distinto. Ela espraia-se da Primeira República até o ano de 2003, quando se inicia o primeiro mandato de Lula da Silva. Mais robusta em suas premissas de análise, esta corrente articula os paradigmas de ação internacional do Brasil e os modelos de desenvolvimento econômico escolhidos pelos governos ao longo de seus exercícios. A correlação entre modelo de política externa e política econômica em diferentes governos permite compreender como o preceito de desenvolvimento como vetor da política externa (CERVO, 2008) pode se manifestar de modo diverso ao longo do tempo.

A terceira linha de interpretação apresentada por Milani, Pinheiro & Lima (2017, p. 596-597) preconiza que a política externa brasileira possui, de modo perene, a primícia da busca pela autonomia. Para esta corrente, aquela é a pedra angular a partir da qual as decisões e ações de política externa e diplomacia são fundamentadas. Os estudos orientados por este farol de análise visam descrever as diferentes estratégias que o Brasil implementou para alcançar a supra aludida autonomia. Com recorte temporal que se estabelece da era Vargas (1930-1945) ao fim da era Lula (2010), essa linha de interpretação da PEB assevera que a busca por autonomia seria uma constante reivindicada e oficial por parte dos governos.

Faz-se mister destacar que, tanto para as vertentes e objetivos da política externa brasileira apresentados por Mariano (2015), quanto para os dispostos por Milani, Pinheiro & Lima (2017), o indissociável elo entre política externa e política interna está posto. Esta inquebrantável ligação não somente é um dos pilares da subdisciplina de Análise da Política Externa, mas também conforma os eixos em torno dos quais as engrenagens da política externa e de outras políticas públicas se encaixam e se põem em movimento.

Seja pelo fato de que as dinâmicas domésticas são preponderantes para a definição de quais grupos exercerão o poder e conduzirão a política externa, seja pela crescente influência de fatores externos – potencializados pela globalização (LIMA, 2000) – sobre os internos, ou ainda pela crescente internacionalização de agendas e problemas das políticas públicas, ou de atores subnacionais (DEUBEL, 2007; MILANI; PINHEIRO, 2013), a integração entre as subdisciplinas de Análise de Política Externa e Análise de Políticas Públicas se faz cada vez

mais necessária. A integração de seus modelos analíticos, conforme proposto na seção 2.3 desta tese, indica caminho de frutíferas possibilidades de pesquisa.

Sob este prisma estrutura-se a próxima seção do presente capítulo. Ela apresentará quais são, e como se estabelecem, os objetivos estratégicos do Brasil para justificar e orientar sua participação em operações de paz das Nações Unidas. Para tanto, fora utilizada análise documental e de discursos oficiais brasileiros (postas nos Apêndices B e C) que determinam as diretrizes nacionais na área de Defesa e Segurança Internacional – quais sejam, a Política e a Estratégia Nacionais de Defesa (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b; 2020b) e o Livro Branco da Defesa Nacional (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a; 2020a) – e de diplomacia. Porque não existem, para a política externa, documentos equivalentes àqueles da Defesa Nacional, foram tomados como parâmetro para análise os discursos brasileiros de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. A obra de Corrêa (2012) fora usada como parâmetro para a consulta dos discursos de 1946 a 2011. Para os anos após tal período, foram consultadas fontes oficiais. As assertivas auferidas através das análises de tais documentos também foram aplicadas – em maior aprofundamento – na seção 4.3, voltada para a análise descritiva do histórico do engajamento brasileiro em operações de paz das Nações Unidas.

Como bem observam Morin & Paquin (2018, p. 6 – tradução própria), é a transição do interno para o externo que lega à política externa sua especificidade. Tomando em consideração essa perspectiva, a dissertação sobre os objetivos estratégicos do Brasil para operações de paz também se fundamentou na discussão sobre Grande Estratégia Nacional, na problematização acerca dos vínculos entre política externa e segurança nacional proposta por Guerreiro Ramos (1960), e na elaboração de modelo de análise próprio para reflexão sobre a participação brasileira em missões de paz. A noção de “busca pela autonomia” da política externa brasileira (MARIANO, 2015; MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017) “atravessa” a análise apresentada.

4.2 DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS BRASILEIROS PARA PARTICIPAÇÃO DO PAÍS EM MISSÕES DE PAZ

A realização de uma ação ou a execução de uma tarefa por um Estado na seara de sua política externa somente ocorre na medida do interesse deste ator. Este interesse do Estado Nação, ou interesse nacional, se estabelece, segundo a vertente realista das Relações Internacionais, a partir da condição de anarquia do sistema internacional, que impõe àqueles atores a natural, racional e inescapável busca pela sobrevivência a partir da garantia de um poder nacional soberano (CARR, 2001; WIGHT, 2002; MORGENTHAU, 2003).

Se, por um lado, para os realistas, os interesses são definidos em termos de poder, para os construtivistas, os interesses são definidos em termos de identidade (WENDT, 1992; 2014; HOPF, 1998). Segundo esta corrente, são as características formadoras das identidades dos agentes o que determina quais são seus interesses. Outras abordagens de teorias das Relações Internacionais, da Economia Política Internacional, ou da Análise de Política Externa poderão ter leituras distintas sobre o que define os interesses de um ator internacional (GONÇALVES, 2005; KEOHANE; NYE, 2012; BATTISTELLA, 2014; THIES, 2018), mas nenhuma delas negará que um país participa ou contribui para uma operação de paz por ter interesses nessa atividade.

De fato, as missões de paz são ferramentas³⁸⁹ de política externa e de segurança nacional dos Estados Nação. Isso não significa que não possa haver convergência de interesses entre aqueles, ou que dentre eles não haja uma vontade legítima de auxiliar na promoção da paz – seja qual for a sua noção de paz –, porém supor que os Estados cooperarão internacionalmente nesta agenda apenas por uma vocação altruísta desprendida de intenções particulares é uma postura ingênua (KEOHANE, 1988). Ainda que as operações de paz possam ser vistas como bens públicos (SHIMIZU; SANDLER, 2002 *apud* BURES, 2007, p. 423) – que beneficiam todos os Estados, mesmo aqueles que não tenham contribuído com uma dada missão ou com este regime internacional –, a visão que prevalece junto aos formuladores e tomadores de decisão em política externa é a que as compreende como bens privados – aqueles que beneficiam os que bancaram seus custos (MEISKE; RUGGERI, 2018) –, mesmo que possam ter resultado público positivo.

Esse postulado pode ser diretamente percebido quando, por exemplo, se observa que, no geral, a contribuição dos países com tropas para as operações de paz privilegia áreas de seu interesse estratégico (AQUINO, 2018) – são enviadas mais tropas a áreas mais geoestratégicas para o Estado contribuinte (MEISKE; RUGGERI, 2018). Não raro, o engajamento de um país em operações de paz se dá porque este as percebeu como instrumentos úteis para a promoção de estabilidade em áreas periféricas ou vizinhas, obtendo-se o fim de conflitos ou o controle/redução/extinção de fluxos migratórios indesejados (MEISKE; RUGGERI, 2018).

Potências médias, ou emergentes (WEHNER, 2018), por sua vez, veem nas operações de paz uma ferramenta potencialmente proveitosa para suas políticas externas e de segurança

389 “[...] a tool of foreign policy is defined as an identifiable method through which government action is structured to pursue a state’s goals in the international arena” (MEISKE; RUGGERI, 2018, p. 377).

nacional, pois, através delas, podem tentar obter maior influência sobre o sistema internacional (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017), e mais prestígio diante da comunidade de Estados (MEISKE; RUGGERI, 2018). Há, portanto, uma considerável gama de motivos pelos quais um país pode ser levado a colaborar com os esforços de implementação de uma operação de paz.

Após consistente revisão de literatura, Meiske & Ruggeri (2018, p. 389) indicam que, segundo os principais especialistas no tema, as razões mais recorrentes que impulsionam os Estados a participarem de missões de paz são as seguintes: manter a paz e a segurança internacionais; exportar princípios democráticos e humanitários; influenciar a ordem do sistema internacional; aumentar ou melhorar prestígio, posição e base própria de poder no sistema internacional; conter ou combater ameaça de transbordamento de conflito para seu próprio território; impedir ou conter fluxos de refugiados da área de conflito para seu próprio território; manter ou criar dinâmica de comércio com a área em conflito; proteger ou promover investimentos externos diretos na área em conflito; preservar, atender ou considerar alianças estabelecidas; considerar aspectos militares, como doutrinas internas ou externas de segurança, ocupação e treinamento de tropas ou alocação de recursos.

Essa lista de incentivos para ingresso num tal esforço de construção, manutenção, ou outra ação, da paz, ajuda a sistematizar o conjunto de fatores apontados pelo Brasil para explicar e justificar seu engajamento nestas atividades. O Quadro 1, página 57, elaborado por Uziel (2015, p. 121), resume bem os porquês da colaboração brasileira. O autor os discrimina:

- 1) inserir plenamente o país no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas, que voltou a ser atuante após o fim da Guerra Fria; 2) aumentar a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão das Nações Unidas; 3) cumprir os preceitos que regem as relações internacionais do Brasil constantes do artigo 4º da Constituição Federal; 4) reforçar a própria ideia de multilateralismo e inserir os interesses brasileiros entre aqueles que orientam as decisões, inclusive para minimizar questões como o *double standards* do CSNU; 5) validar a candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança; 6) aproveitar oportunidades de cooperação identificada no curso da implementação dos processos de paz; 7) proporcionar maior experiência internacional para as Forças Armadas (UZIEL, 2015, p. 111).

Além de Uziel (2015), diplomata de carreira, outros especialistas no assunto também destacam esses – ou algum desses – objetivos como motivações para a atuação do Brasil nas operações. Aguilar (2012) é um exemplo. O autor reafirma que a presença brasileira nos “empreendimentos pela paz” tanto permite a projeção do país nas organizações multilaterais, quanto é instrumento de sua política externa. Mais ainda, o engajamento e a experiência de campo brasileiros oportunizaram o surgimento de uma cultura própria de operações de manutenção da

paz (AGUILAR, 2012, p. 216).³⁹⁰ Outros autores também apresentam quais seriam as razões que motivam a participação do Brasil em missões de paz e, em grande medida, as listas de motivos são bastante parecidas entre si.³⁹¹

O próprio Estado brasileiro, através de documentos oficiais, apresenta quais são seus motivos para sua atuação em missões de paz. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) determina, em seu Artigo 4º, que um dos princípios a reger as relações internacionais do país é a “VI – defesa da paz”. Ainda que não haja alusão direta à participação em missões de paz, este princípio – assim como os de “II – prevalência dos direitos humanos”; “VII – solução pacífica dos conflitos”; “VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo”; e “IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” – permite vínculo direto do país com o regime internacional daquelas.

No que tange à esfera da Defesa e da Segurança Nacionais, três documentos são os norteadores da participação do Brasil em operações de paz: a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b; 2020b), e o Livro Branco da Defesa Nacional (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a; 2020a). O primeiro documento estabelece a concepção e os objetivos do Estado brasileiro, ao passo que o segundo, em função do anterior, aponta os meios estratégicos através dos quais tais objetivos devem ser viabilizados (APÊNDICE C). O terceiro, por sua vez, apresenta, de modo mais detalhado, como o país se posiciona em relação aos temas que considera mais importantes para sua defesa; ao sistema internacional e suas características; às instituições; e à economia de defesa (APÊNDICE C).

390 “[...] podemos inferir que há uma maneira peculiar de gerenciar ou de resolver conflitos, com a utilização de atributos peculiares do povo brasileiro em prol de ações práticas que extrapolam o escopo das operações de paz e que, por isso mesmo, colaboram de maneira ímpar para os esforços das organizações internacionais. Seria o que, no popular, chamamos de ‘jeitinho brasileiro’, mas com uma conotação positiva, diferente do sentido pejorativo ligado ao jeito malandro que serviu por muito tempo de estereótipo do nosso povo em geral” (AGUILAR, 2012, p. 216-217).

391 É o que se observa, por exemplo, em Alsina Júnior (2017, p. 13), que elenca porquês muito parecidos com os apontados por Uziel (2015): “*Bearing in mind the previous remarks, what are the political objectives to be achieved by Brazil’s participation in POs? Synthetically, it may be argued that they would be the following: 1) demonstrate Brazil’s willingness and, above all, capacity to contribute to the maintenance of international stability; 2) project a positive image of the country as a responsible nation willing to act in the interests of world peace, preferably by persuasive means, but if necessary through the use of military actions legitimated by the UNSC; 3) increase the country’s influence not only in the UN system, but mainly in the host state and the region where the PO is located – including through the promotion of Brazilian economic interests; 4) show solidarity with the host countries of POs*”.

Já no que concerne à política externa brasileira, não há documentos específicos para apresentação de sua concepção, de seus objetivos ou de suas estratégias. Esses são elementos dispostos de modo não sistematizado em diferentes documentos oficiais, como atos internacionais, peças de legislação, ou discursos de representantes do ministério das Relações Exteriores ou chefes de Estado. Os discursos brasileiros de abertura das reuniões anuais e ordinárias da Assembleia Geral das Nações Unidas (APÊNDICE B) são, todavia, instrumentos através dos quais o país mostra à sociedade internacional (BULL, 2002) as suas linhas de política externa, e se constituem em apreciável fonte de informações sobre qual pensamento, ou concepção, norteia sua inserção internacional.

Mesmo se considerando a importância e a pertinência da análise de especialistas no tema da participação brasileira em missões de paz, é imprescindível, todavia, a análise dos documentos oficiais sobre o assunto, para melhor se identificar o que se constitui, formalmente, como motivos do país para sua imersão nesse regime. De modo a adequadamente parametrizar tal análise documental, esta pesquisa estabeleceu três categorias-chave para estruturá-la: “**discurso sobre a paz**”, “**normas nacionais ou internacionais**” e “**objetivos estratégicos nacionais**”.

Cada uma delas atine a uma função analítica distinta. A primeira visa identificar qual é a **percepção do Estado sobre a paz** quando da emissão do discurso. Esta categoria se mostra de suma importância, pois a visão do ator sobre o tema objeto de sua política externa determina o encaminhamento desta. O estudo sobre qual é o discurso brasileiro sobre a paz contribuirá para delinear qual é o perfil da política externa do país sobre operações de paz, e se tal perfil é compatível com os motivos elencados oficialmente para justificar a contribuição brasileira na aplicação desse instrumento da administração política da segurança internacional.³⁹²

A consideração da categoria de “**normas nacionais ou internacionais**” permitirá perceber em que medida o Brasil reafirma ou reitera os regimes postos. Com isso espera-se: 1) identificar se há críticas ou sugestões de mudanças no regime internacional (KRASNER, 2012); e 2) verificar se há tensões entre as dimensões políticas da esfera doméstica e da internacional – variável de interesse da Análise de Política Externa. Por fim, serão apontados, a partir da leitura dos documentos, os elementos que explicitam quais os “**objetivos estratégicos**

392 Blanco (2017, p. 11) argumenta que há uma incongruência entre a visão sobre a paz apregoada pelo Brasil e seus objetivos buscados por intermédio de sua participação em missões de paz: “*In order to pursue a more structuring insertion in the sphere of international peacebuilding, the country needs to start intensely engaging itself with a more profound dispute – the international dispute in relation to the conception of the global imaginaries of international peace*”.

nacionais”³⁹³ na agenda estudada. Esta terceira categoria-chave fora analisada em função das asserções viabilizadas pelas duas categorias anteriores. Todas essas informações estão dispostas, de modo organizado, nos Apêndices B e C, e foram usadas para a realização de análise descritivo-interpretativa (DEVIN; DURAND, 2018, p. 3-4) fundamentada em revisão de literatura sobre o conceito de Grande Estratégia Nacional (ALMEIDA, 2014; KALOUT; DEGAUT, 2017; ALSINA JÚNIOR, 2017; BLANCO, 2017) e problematização proposta por Guerreiro Ramos (1960) sobre segurança nacional e política externa na estruturação de uma Grande Estratégia.

De modo complementar, outros especialistas, ligados ao Estado brasileiro, também aludem a essas razões. Particularmente aqueles que fazem parte do quadro diplomático nacional destacam a importância da participação brasileira em operações de paz como meio a partir do qual o país pode demonstrar às Nações Unidas e a seus Estados membros a necessidade premente de se reformar o Conselho de Segurança para que melhor reflita a distribuição de poder na sociedade internacional e assim tenha mais legitimidade. Neste sentido, a embaixadora Maria Luiza Viotti (2012), que foi representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas, faz assertiva pontuação:

A tese de que o conselho precisa ser ampliado para responder às novas realidades do cenário internacional tem angariado apoio praticamente unânime. O que permanece em aberto são os contornos dessa reforma. A complexidade desse exercício não deve ser subestimada, pois **se trata de reformar a estrutura central de gestão do sistema de manutenção da paz e da segurança internacionais** – grifo nosso (VIOTTI, 2012, p. 140).

Como visto na citação acima, e sublinhado em seção anterior do presente estudo, interessa ao Brasil ter inserção mais qualificada (e poderosa) na geogovernança da administração política do regime internacional de missões de paz. Ao destacar este aspecto da agenda de política externa nacional, Viotti (2012) o situa no espectro do interesse nacional em fomentar um bem particular (MEISKE; RUGGERI, 2018) para o Brasil. Há, por outro lado, quem apresente os interesses brasileiros a partir da compreensão mais enfática de que a paz é um bem público, que interessa e favorece a todos, inclusive ao Brasil. O embaixador Celso Amorim (2016) assim o faz, reforçando o discurso de que “o Brasil faz sua parte”, sem privar-se de registrar que a

393 A identificação dos objetivos estratégicos nacionais deu-se eminentemente conforme Quadro 1 desta tese, elaborado por Uziel (2015, p. 121).

reforma do Conselho de Segurança é uma medida necessária para a continuidade do aperfeiçoamento do regime internacional de missões de paz.

A paz mundial é fundamental para nossa prosperidade. Devemos contribuir ativamente para fortalecê-la. É o que temos feito por meio de nossa participação diferenciada e qualificada em operações de paz das Nações Unidas. Mas restabelecer a paz ou preservá-la em situações de crise não é suficiente. Para salvaguardar a paz, é imperativo que as instituições internacionais reflitam adequadamente a realidade do século XXI. Daí o pleito brasileiro por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que o torne mais representativo, mais legítimo e mais efetivo (AMORIM, 2016, p. 306).

A análise do ex-ministro das Relações Exteriores e da Defesa situa, habilmente, a graduação (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017) do Brasil e, implicitamente, de outros países, no organismo internacional como algo de interesse de todos, não apenas de um único ator. Note-se, entretanto, que o embaixador apresenta tal proposta no enquadramento de sua reflexão sobre o que defende ser a Grande Estratégia Nacional³⁹⁴ adequada para o Brasil. De fato, entende-se dever ser mais adequada a concepção da política brasileira para missões de paz se ancorada numa Grande Estratégia Nacional (GUERREIRO RAMOS, 1960; ALSINA JÚNIOR, 2017; BLANCO, 2017; KALOUT; DEGAUT, 2017).

No Brasil, o professor Alberto Guerreiro Ramos foi uma das primeiras pessoas (se não a primeira)³⁹⁵ a propor, de modo sistemático e científico, que o engajamento deste país em ações ou atividades multilaterais relacionadas a regimes de segurança coletiva deveria estar submetido ao nexos Grande Estratégia – chamada por ele de “estratégia geral” (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 47) – *versus* política de segurança nacional (que se articula também com a defesa nacional) *versus* política externa. Ainda em 1960, em capítulo intitulado “Ideologias e Segurança Nacional”, de seu livro “O problema nacional do Brasil”, Guerreiro Ramos apresentou visão inovadora sobre como a defesa nacional e a inserção internacional do país deveriam ser pensadas de modo articulado.

As razões pelas quais a proposta do autor é inovadora são variadas. Em primeiro lugar, ele assevera – em postura alternativa a pensamento no setor militar do Estado brasileiro à época, representado essencialmente pela visão da Escola Superior de Guerra sobre planejamento estratégico (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002) – que todo e qualquer sistema ou concepção de segurança nacional possui, necessariamente, um conteúdo ideológico, pois que

394 Este conceito e discussão a seu respeito foram apresentados no primeiro capítulo desta tese. Acrescente-se a estes a seguinte observação: “Formalmente, uma estratégia se articula em torno dos objetivos prioritários de um determinado país, o que alternativamente se designa por ‘interesses nacionais’” (ALMEIDA, 2014).

395 A revisão de literatura feita para esta pesquisa não detectou nenhum brasileiro que tenha, antes de Guerreiro Ramos, apontado a necessidade de se articular, em torno de uma Grande Estratégia Nacional, política externa e política de segurança e defesa.

ambos sempre serão, eminentemente, políticos (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 46 e 50). Não há, portanto, política de defesa, política externa, ou Grande Estratégia Nacional ideologicamente neutras.

Em segundo lugar, Guerreiro Ramos (1960) estabelece que a Grande Estratégia Nacional (ou estratégia geral) de um país é tanto o pilar fundamental sobre o qual se firma a segurança nacional, quanto uma função da administração política do poder nacional (SANTOS; SANTOS; GOMES; RIBEIRO; FILHO, 2016).

A segurança fundamenta-se, primeiramente em uma estratégia geral; em seguida, em várias estratégias particulares. Para cada uma destas, os objetivos nacionais se revestem de caracteres específicos. [...] a meta prioritária da estratégia geral [...] é a autodeterminação. [...] Na fase em que se encontra o Brasil, autodeterminação é sinônimo de desenvolvimento econômico. Não tem capacidade autodeterminativa o país cujo comando dos fatores de sua economia está fora do seu alcance. [...] O Brasil, no entanto, pelo nível material que atingiu, já tem capacidade autodeterminativa, embora esta ainda seja mais objetiva do que subjetiva (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 59).

Na citação acima, Guerreiro Ramos (1960) não somente atrela a segurança nacional e a Grande Estratégia Nacional brasileira ao conceito de autodeterminação – componente do acumulado histórico da diplomacia nacional (CERVO, 2008) e princípio norteador das relações internacionais do Brasil, conforme a Constituição Federal de 1988 –, como estabelece que aquela é o mesmo, naquele período histórico, que desenvolvimento econômico. A articulação desses conceitos contempla tanto os elementos que situam diretamente a política externa brasileira como política pública,³⁹⁶ vistos na seção anterior deste capítulo, quanto a noção de administração política do Estado voltada à busca pela garantia, para qualquer nível de renda, do bem-estar dos cidadãos (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009; SANTOS; GOMES, 2017). Consciente da importância e da necessidade de se ter uma visão adequada de país e de futuro, Guerreiro Ramos avança em sua contribuição para a máxima de “pensar e agir” da Administração Política, afirmando que “nada ilumina melhor o significado de uma estratégia do que a consciência do ponto de vista básico a partir do qual deve ser delineada” (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 61).

Também no que concerne à dimensão de temporalidade necessária para o alcance desta autodeterminação, o autor se aproxima das definições de temporalidade administrativa e teórica da Administração Política ao estabelecer que “o tempo do Estado, como organizador da

³⁹⁶ Em especial, a própria autodeterminação e a busca por autonomia, mas também a busca pelo desenvolvimento com vetor da política externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CERVO, 2008; dentre outros).

comunidade, não é o mesmo do capital privado” (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 69). A administração de uma Grande Estratégia Nacional é, portanto, política, e, na medida em que tal estratégia geral articula “várias estratégias particulares” e que, “para cada uma destas, os objetivos nacionais se revestem de caracteres específicos” (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 59), a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas não deve se perfazer sem tal enquadramento.

Para além disso, tal participação também não deve negligenciar um outro aspecto, que pode ser classificado como a terceira inovação de Guerreiro Ramos em sua análise sobre uma Grande Estratégia Nacional. Trata-se do eixo radical e imprescindível da subdisciplina de Análise de Política Externa: o “jogo de dois níveis” (PUTNAM; EVANS; JACOBSON, 1993) das dimensões políticas doméstica e internacional. O modelo de análise de Guerreiro Ramos se estrutura a partir desse eixo. Para o intelectual, o desenvolvimento econômico e social brasileiro deve ser defendido e, para tal propósito, especialmente considerado na estratégia geral do país, a seara da segurança e da defesa nacionais há de estar atenta para o “[...] combate aos fatores internos [sejam pressões psicossociais, políticas, ideológicas, institucionais ou econômicas] e externos que o ameacem” (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 64 e 70). As passagens a seguir exprimem de modo direto e contundente o argumento do professor:

Cumpre agora apreciar os fatores externos adversos aos objetivos nacionais. Nas condições atuais do mundo, um capitalismo em um estado nascente como o nosso não pode atingir a maturidade, se não elaborar, confiando no jogo espontâneo dos fatores, a estratégia que lhe seja adequada (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 70).

[...]

A presente conjuntura universal não está isenta de precariedade. Precisamos compreender suas leis particulares a fim de orientarmos a nossa política externa como nação e aproveitarmos as fissuras do campo internacional e insistir nos pontos de menor resistência ao nosso projeto de desempenho histórico (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 72).

As contribuições de Guerreiro Ramos permanecem extremamente atuais. Seja pelo fato de que o Brasil ainda se debate na busca por autodeterminação resultante de sustentado desenvolvimento econômico, ou seja porque o país ainda não possui uma Grande Estratégia Nacional que articule todos os elementos necessários para que possa ser, rigorosamente, assim chamada, as ideias do intelectual, professor do Instituto Superior de Estudos Brasileiros, estão em pleno alinhamento, em suas premissas mais fundamentais, com leituras mais atuais sobre o tema. Por exemplo, Almeida (2014), ainda que não seja de perspectiva desenvolvimentista, categoriza a dimensão econômica como fundamental para o estabelecimento de uma Grande Estratégia para o Brasil, e, a partir disso, propõe uma Grande Estratégia Nacional (aumentar

sua produtividade e competitividade na economia global para viabilizar o alcance dos interesses nacionais). Assim sendo, ao observar a conjuntura política quando da realização de sua análise – publicada em 2014 –, o autor (diplomata brasileiro) não reconhece a existência de uma Grande Estratégia Nacional, ou compreende a existente como descabida. Em estudo mais recente, Kalout & Degaut (2017) reiteram muitos dos aspectos apontados por Guerreiro Ramos em 1960:

A defesa efetiva do interesse nacional dependerá de nossa capacidade de formular uma grande estratégia que nos permita uma atuação internacional proativa, coerente e integrada, por meio da qual possamos antecipar-nos a novas circunstâncias e desafios. Uma estratégia nesses moldes, de resto, haverá de constituir-se em auxílio fundamental em nossa missão mais ampla de retomar o crescimento econômico e contribuir para resgatar a identidade, o orgulho e a altivez da política exterior brasileira (KALOUT; DEGAUT, 2017, p. 28-29).

Seminal e atual, o modelo de análise sobre Grande Estratégia apresentado por Guerreiro Ramos (1960) esquematiza, de forma simples e bem concatenada, conjunto de conceitos que permitem situar a participação brasileira em operações de paz no quadro geral de uma Grande Estratégia Nacional.³⁹⁷ Esta é uma contribuição de relevo para o caso brasileiro, em especial por duas razões fundamentais, explicitadas por Alsina Júnior (2017): 1) Grande Estratégia articula diferentes expressões do **poder nacional** com uma série de **políticas públicas** com vistas a instrumentalizar e viabilizar os interesses nacionais;³⁹⁸ 2) no que diz respeito às missões de paz (e em um contexto no qual o país não possui uma Grande Estratégia coerente, se é que possui alguma), o Brasil não deve colocá-las como fator central em sua Grande Estratégia, já que são essencialmente atividades de escopo mais restrito.³⁹⁹

Somam-se a essas razões as reflexões propostas por Blanco (2017) sobre a atual fragilidade da concepção brasileira (ou de sua ausência) sobre o que vem a ser “a paz”, e como tal compreensão deve se articular com uma grande estratégia nacional que inclua a participação

397 “[...] the decision to deploy and contribute to peacekeeping operations is shaped by individual state’s foreign and security policy considerations” (MEISKE; RUGGERI, 2018, p. 377).

398 “Grand strategy relates to the use of economic, political, and military means to achieve material and symbolic goals considered essential for a specific political community (Murray and Grimsley 1996; Rosecrance and Stein 1993; Trubowitz 2011). It involves the articulation of a vast array of public policies with a view to attaining those goals in the face of international constraints and opportunities” (ALSINA JÚNIOR, 2017, p. 2).

399 “In the case of Brazil, there seems to be conspicuous absence of a coherent grand strategy, given the inherent contradictions of the state apparatus (Alsina Jr. 2009; 2015; Brands 2010). Under these conditions, the implementation of a less problematic grand strategy is a fortiori crucial. For its restricted scope, an issue such as participation in POs cannot occupy a central place in the grand strategy of Brazil. This, however, does not mean that its importance should be considered negligible. POs may be useful as conduits for raising the nation’s international profile” (ALSINA JÚNIOR, 2017, p. 2).

em operações de paz como uma de suas ferramentas para a busca da satisfação dos interesses nacionais. Para o autor, o Brasil tem um entendimento muito limitado sobre o que seria “a paz”, concebida meramente como a ausência (ou o contrário) da guerra ou de conflitos internacionais.⁴⁰⁰

Assim, para atender a objetivos de uma Grande Estratégia, seria imprescindível que o Brasil tivesse um papel na confirmação da ordem e da paz internacionais como um influenciador dos regimes, inclusive na formação de seus conceitos basilares. A rigor, como pode ser observado nos Apêndices B e C desta tese, a visão predominante, nos documentos nacionais sobre Defesa e no discurso da política externa brasileira sobre a paz, é aquela apresentada por Blanco (2017). Ela não é, todavia, a única.

Há períodos nos quais o **conceito de paz** para o Brasil se atrela ao de desenvolvimento econômico, social, e até ao de desenvolvimento ambientalmente sustentável, além das compreensões que veem a paz como indissociável da existência de fortes e estáveis instituições e regimes democráticos (APÊNDICE B). Ainda assim, o argumento de Blanco (2017) mantém sua força, não apenas pelo domínio de uma visão, de fato, mais limitada da paz pelo Brasil, mas também pela sua acertada observação de que o país precisa desenvolver e consolidar sua própria compreensão sobre tal conceito se tem alguma esperança de que sua participação em operações de paz resulte em dividendos reais – ou não efêmeros – em termos de **objetivos estratégicos nacionais**.⁴⁰¹ Isso viria “naturalmente” com a definição de uma Grande Estratégia Nacional.

Isto posto, o modelo de análise sobre Grande Estratégia apresentado por Guerreiro Ramos (1960) se mostra de ampla utilidade para a concretização da análise aqui posta. O Quadro 9, disposto logo abaixo, apresenta as premissas do modelo analítico.

400 “Moreover, projecting itself in this sphere mainly through the contribution of troops, as Brazil does, denotes the obvious; a very limited understanding of peace, even if not consciously, as the mere inverse of war” (BLANCO, 2017, p. 10).

401 “Unsurprisingly, the peripheral position of Brazil in this field, which is a consequence of not disputing the delineations and definitions of the global imaginaries of peace, can only be overcome if the country starts pursuing a more profound, and more introspective path – enhancing its own understanding of peace. This certainly does not mean that Brazil should abdicate from contributing with troops to peace operations. However, a more qualified insertion of the country requires the agglutination of different kinds of actors and institutions in an integrated and coordinated manner in its engagement with peace operations” (BLANCO, 2017, p. 11).

Quadro 9 – Premissas do modelo de análise de Guerreiro Ramos para Segurança e Grande Estratégia Nacionais

Premissa 1	“[...] Todo sistema de segurança nacional tem necessariamente um conteúdo ideológico, ainda que pretenda ser ideologicamente neutro”.
Premissa 2	“[...] A segurança nacional é tanto mais operativa e eficaz quanto mais consciência ideológica tiver do seu conteúdo”.
Premissa 3	“[...] O método de elaboração do conteúdo da segurança nacional é o indutivo, isto é, aquele que parte da realidade social para o plano das normas”.
Premissa 4	“[...] O conteúdo da segurança nacional é determinado pela política. A ideologia da segurança nacional, no momento atual, é, em essência, a mesma do capitalismo brasileiro em formação, cuja defesa ativa lhe incumbe”.
Premissa 5	“[...] Internamente, adquire especial relevo o papel do sistema de segurança nacional na defesa do Governo contra as pressões que ameacem ou neutralizem as suas atividades como propulsoras do desenvolvimento econômico”.
Premissa 6	“[...] Externamente, incumbe às autoridades de nosso aparelho de segurança nacional, integradas no estado político geral do povo, contribuir para que o Brasil se torne capaz de tirar o melhor partido das oportunidades que lhe oferece a presente conjuntura mundial, no sentido de um desempenho histórico favorável ao seu desenvolvimento econômico e, em consequência, à consolidação do poder nacional”.

Fonte: Elaboração própria a partir de citações diretas de Guerreiro Ramos (1960, p. 73-74).

Alinhadas à análise documental, fundamentada no tripé “**discurso sobre a paz**”, “**normas nacionais ou internacionais**” e “**objetivos estratégicos nacionais**”, e contida nos Apêndices B e C, estas premissas foram aplicadas na análise histórica da participação brasileira em operações de paz. Desta forma, pode-se compreender – a partir de modelo analítico próprio – como se configura (em seus acertos, eventuais omissões e erros) o engajamento histórico brasileiro no regime internacional de operações de paz e na geogovernança deste. A Figura 9 apresenta, de modo simples e direto, o modelo desenvolvido.

Figura 9 – Modelo de Análise do Engajamento Histórico Brasileiro em Operações de Paz



Fonte: Elaboração própria.

Para traçar o **nexo política interna-política externa**, “chave categórica” inicial do modelo de análise (e indispensável para a subdisciplina de Análise de Política Externa), foram consultadas distintas obras da história da política externa, da diplomacia, e da política interna nacionais. De maneira especial, a elaboração deste panorama ancorou-se no livro “A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016”, do embaixador Rubens Ricupero (2017). O motivo para esta ancoragem é semelhante àquele que levou este autor a escrever sua obra.⁴⁰²

Esta análise histórica, a partir do modelo acima exposto e da observação de continuidades, rupturas ou inovações do posicionamento oficial brasileiro (na área da política externa e da segurança, da defesa e da diplomacia) constatadas nas análises documentais disponíveis nos Apêndices B e C, tem dois papéis fundamentais para a presente pesquisa: 1) apresentar descrição e interpretação dos interesses e objetivos brasileiros manifestados a partir de sua participação em operações de paz, encaminhando, com isso, a discussão sistêmica e histórica sobre esse regime nas relações internacionais ao nível nacional brasileiro; 2) subsidiar a aplicação do modelo de coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007), através do qual será descrito o subsistema da política pública para operações de paz em seu desenvolvimento ao longo do recorte temporal da pesquisa. Ao nível do subsistema, a análise realizada buscou trazer respostas que porventura não tenham sido obtidas quando da apreciação do histórico brasileiro em missões de paz.⁴⁰³

4.3 HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

A participação brasileira em missões de paz das Nações Unidas não se estabelece sem experiências prévias. Como já mencionado, o Brasil inaugura seu engajamento em operações de paz multilaterais ainda quando da existência da Liga das Nações. Membro fundador de tal organização internacional, tendo participado de seus debates iniciais ainda em 1919 (DINIZ,

402 “Escrevi este livro porque não consegui encontrar nas livrarias o texto que procurava. Quase quarenta anos atrás, comecei a dar aulas de história das relações diplomáticas do Brasil. Precisava, para mim e meus alunos, de um compêndio que nos ajudasse, a mim a ensinar, a eles a aprender, a evolução da política externa como fio inseparável da trama da história nacional. Queria uma obra que acompanhasse a evolução da política externa misturada a tudo mais que acontecia naquele momento, como parte integral e não segregada da vida coletiva” (RICUPERO, 2017, p. 17).

403 É curioso notar que algumas perguntas sobre a política pública externa brasileira sobre operações de paz, ainda que feitas já há alguns anos, permanecem sem respostas do Estado. É o caso das perguntas feitas por Alsina Júnior (2017, p. 8): “*If there were to be a national policy, a national strategy, then basic questions must be answered: what are the political, economic and military objectives to be achieved? How much is the government willing to invest in such participation? What are the profiles of the missions that will be accepted and rejected? What kind of contribution would be most appropriate? What is the time scope of prospective contributions? In this regard, a growing number of analysts advocate the need for a peace operations policy which would enable the country to transcend the superficial orientations of the declaratory documents guiding Brazil’s international relations (Kenkel 2011; Uziel 2015)*”.

2006), o Brasil, ainda que tenha sido o primeiro país a sair da Sociedade das Nações em 1926, por conta do ingresso da Alemanha na mesma (DINIZ, 2006; SEITENFUS, 2008), continuou contribuindo com aquela em seus esforços de promoção da paz, e de modo ativo (especialmente na primeira metade da década de 1930).

O exemplo mais significativo de tal engajamento é o referente ao já citado conflito entre Peru e Colômbia, na região de Letícia (FONTOURA, 1999). Segundo Brigagão & Proença Júnior (2002, p. 118), mesmo não sendo mais membro da Sociedade, o Brasil era por esta reconhecido por seu papel de mediador, sendo, portanto, convidado a compor, enviando um oficial de marinha, o grupo de quarenta pessoas que formaram a Comissão da Liga das Nações para a supracitada região, entre 1933 e 1934. Note-se como, deste então, a diplomacia brasileira delineou um de seus **objetivos estratégicos** fundamentais – poder-se-ia dizer até mesmo “perenes”, como se observa nas análises dos Apêndices B e C – para o uso das operações de paz como ferramenta de política externa (MEISKE; RUGGERI, 2018):

O Brasil participou da Liga desde suas primeiras discussões, em 1919; foi também o primeiro País a abandoná-la, em 1926, em função da entrada da Alemanha – mas não deixou de colaborar com ela em diversas situações, mesmo depois de sua saída. Do mesmo modo, o Brasil resistiu aos critérios de composição do Conselho Executivo da Liga, por considerar que se criaria uma desigualdade jurídica entre os estados, contrariamente aos princípios do Direito Internacional; em seguida, cedeu nesse ponto, a fim de fazer parte, como membro temporário, do primeiro grupo que comporia o Conselho, em função do prestígio que isso traria e da possibilidade de defender seus interesses; mas tentou também se tornar membro permanente do mesmo Conselho – reconhecendo e consagrando, portanto, aquela desigualdade que anteriormente denunciara (DINIZ, 2006, p. 316-317).

Destarte, pode-se afirmar que a percepção da diplomacia brasileira sobre a utilidade política das operações de paz é, hoje, quase centenária. Os elos entre estas, política externa, defesa e segurança nacionais, e o interesse em participar dos principais órgãos colegiados – tomadores de decisões – da administração⁴⁰⁴ política da geogovernança da paz internacional não são novidades na tradição diplomática brasileira. Também não o são os discursos críticos à formalização das assimetrias de poder entre os Estados Nacionais em órgãos como o Conselho Executivo da Liga das Nações ou o Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou a busca contínua pela participação em tais esferas.

404 “O histórico de participação brasileira em OPs não é recente. Desde o período da Liga das Nações, o Brasil oferece recursos e homens para os esforços internacionais de preservação e **administração** [grifo nosso] da paz” (NASSER, 2012, 215).

A rigor, é plausível asseverar que, quando do início de sua participação em operações de paz das Nações Unidas, os vínculos entre diplomacia e defesa (SILVA, 2018) em foros multilaterais já eram razoavelmente familiares ao Brasil. Pinto (2015), ao reiterar que militares e diplomatas são instrumentos dos Estados para a manutenção de seus interesses, indica que, se até o estabelecimento da Liga das Nações a guerra era o meio “legítimo” para se avançar os objetivos nacionais, após a renúncia⁴⁰⁵ da mesma como ferramenta para a resolução de “pendências” entre os países, o tema da manutenção da paz tornou-se definitivamente tópico de diplomatas e militares, e a “[...] posse de uma força de defesa eficaz e com capacidade de dissuadir eventuais agressores é um instrumento de estabilidade e, portanto, um instrumento de política externa” (PINTO, 2015, p. 219).

Isto posto, pode-se atrelar a tal perspectiva a compreensão de que a participação em missões de paz é uma maneira de demonstrar, no palco internacional, a capacidade militar do país que contribui com tropas para aquela (UZIEL, 2015). Esse vínculo guarda estreita compatibilidade com o admitido por Guerreiro Ramos (1960) na Premissa 6 de seu modelo de análise sobre segurança nacional (vide Quadro 9, página 272), reforçando a importância da compreensão de que as operações de paz possuem ressonância enquanto elemento diretamente conectado à política interna dos Estados.

As raízes históricas da participação brasileira na formação e na execução de regimes internacionais de missões de paz estabeleceram, segundo alguns autores (LANNES, 1999; BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002; FAGANELLO, 2013; BRAGA; BIGATÃO, 2018), os pilares da inserção internacional do país nessa agenda a partir do pós Segunda Guerra Mundial. Esses pesquisadores ressaltam que o país tem maior adesão a (ou privilegia) missões criadas sob o capítulo VI da ONU, possui como prisma o princípio de igualdade entre nações soberanas, e privilegia seu envolvimento em operações desdobradas em regiões prioritárias para sua política externa, como Américas e África.

É interessante, todavia, revisitar a trajetória brasileira em operações de paz a partir do modelo de análise descrito na seção anterior desta tese. Isso permitirá apresentar visão complementar e crítica (FAHRMEIR, 2018) sobre a atuação nacional neste regime e, de modo

405 Com o uso desse termo o autor não quer dizer que a guerra fora definitivamente suprimida enquanto instrumento de política externa dos Estados, mas apenas que o surgimento de arranjos multilaterais de segurança coletiva, como o da Liga das Nações, assentou-se na, e promoveu a, ideia de que outros mecanismos, que não o confronto bélico, deveriam ser utilizados para a resolução de querelas ou controvérsias entre os países.

adicional, apresentar informações mais específicas sobre as missões que contam com o aporte brasileiro de recursos e pessoal.⁴⁰⁶

Para tanto, adota-se aqui a seguinte divisão temporal: décadas de 1940 (sua segunda metade) e 1950 (até o fim do governo Vargas), governos de Juscelino Kubitschek e de Jânio Quadros, governo de João Goulart, governos militares, governo de José Sarney, de Fernando Collor, de Itamar Franco, de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva até 2003. Em subseção específica para o recorte temporal desta pesquisa, a 4.3.2, serão abordados os períodos atinentes aos governos Lula da Silva (a partir de 2004), Dilma Rousseff, Michel Temer e, nas considerações finais da subseção, o governo Jair Bolsonaro.

Visando ofertar maior clareza à aplicação do Modelo de Análise do Engajamento Histórico Brasileiro em Operações de Paz (Figura 9, página 272), as “**chaves categóricas**” que o compõem⁴⁰⁷ estão destacadas em negrito ao longo do texto analítico, assim como são identificadas do seguinte modo as Premissas do modelo de análise de Guerreiro Ramos (1960) para Segurança e Grande Estratégia Nacional (Quadro 9): **P1, P2, P3, P4, P5 e P6**. O uso desse recurso textual contribui para a organização da análise de objeto tão complexo, voltado à cobertura de grande período temporal (1948-2018),⁴⁰⁸ marcado pela influência de eventos pretéritos e de mudanças da (e na) ordem internacional.

Os desdobramentos da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, conformam o marco inicial mais importante da construção da ordem internacional viabilizadora da existência do atual regime internacional de operações de paz. Em agosto de 1944, em Dumbarton Oaks, e em Ialta (fevereiro de 1945), os Estados Unidos, consolidados enquanto potência de projeção global, arquitetaram – com Reino Unido e União Soviética – a estrutura organizacional e jurídica que determinaria a geogovernança da segurança e da paz internacionais (MONIZ

406 Informações não tão inovadoras – mas não menos importantes – também são trabalhadas, pois que pertinentes para a pesquisa. Por exemplo, a revisão de literatura brasileira sobre a participação do Brasil em operações da ONU apresenta discrepâncias em relação à determinação de qual teria sido a primeira missão que contou com o envolvimento do país. Brigagão & Proença Júnior (2002, p. 126) ajudam a elucidar a questão: “Existem diferenças na contabilidade das diversas missões de paz em que o Brasil teria participado, em função da inclusão ou exclusão das distintas categorias de missões internacionais. O Exército, por exemplo, inclui em seu rol de missões de paz a missão de observadores nos Bálcãs (1948), bem como, diversas outras missões de observadores [...]. Essa não é a prática internacional, que segrega as missões de observação das de manutenção da paz”.

407 São elas: Nexos Política Interna-Política Externa, Discurso brasileiro sobre a paz, Normas nacionais ou internacionais, e Objetivos estratégicos nacionais.

408 Certamente não fora pretensão do presente estudo apresentar todos os elementos da política externa e interna brasileira ao longo deste período. Almejou-se somente trazer à discussão as passagens mais diretamente ligadas ao engajamento brasileiro em operações de paz das Nações Unidas.

BANDEIRA, 2006). Na Conferência de Ialta reinaugurar-se-ia a odisseia brasileira da busca por assento permanente no que seria a mais importante estrutura decisória da administração política do sistema internacional.⁴⁰⁹ Sendo este um dos temas recorrentes na agenda brasileira sobre missões de paz, a forma como é abordado pela literatura nacional especializada pode, muitas vezes, servir como indício de (pelo menos uma) das “falhas fundamentais” que Alsina Júnior (2017) afirma existirem nas abordagens brasileiras sobre o assunto:

UN peace operations have been the object of increasing attention by Brazilian academics. Nevertheless, studies on the subject tend to suffer from two fundamental flaws: “officialism”, on the one hand, and lack of comprehensive knowledge about the political economy of UN POs and its significance for the national grand strategy, on the other. On this last point, it is noteworthy that POs are not considered priority tasks of the armed forces of major military powers. I would hypothesize, the lower the weight of a state in the international system, the greater will be the relevance of peace operations for its grand strategy (ALSINA JÚNIOR, 2017, p. 2-3).

Textos ou discursos que indicam de modo generalista ou superficial que a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas impulsiona o país, ou fortalece/consolida sua projeção como candidato seriamente considerado para assumir um assento permanente no CSNU, normalmente são exemplos do “oficialismo” ou da falta de leitura profunda sobre o “lugar” de tais missões numa Grande Estratégia Nacional. Mais ainda, análises que abordam o assunto sem realizar reflexão mais crítica ou profunda acerca da noção de paz sobre a qual se assenta o mecanismo multilateral estudado, também correm o risco de caracterizarem-se pelas falhas supracitadas. Nasser (2012, p. 213) é mais incisivo ao se referir a estes tipos de análise, ou àqueles que, por exemplo, desconsideram as dimensões estruturais internacionais da política e da economia das missões de paz:

Existe certo fetiche em relação às operações de paz (OPs) da Organização das Nações Unidas (ONU) entre os estudiosos de relações internacionais. A atenção que o tema recebe na literatura especializada é provavelmente desproporcional ao efetivo peso deste instrumento de ação multilateral na arquitetura da governança global.

Alguns estudos mesclam “oficialismo” e visão um pouco mais crítica ou estratégica, como o faz o diplomata Afonso José Sena Cardoso (1998)⁴¹⁰. Assim, é importante se realizar uma leitura atenta de escritos de tal tipo, pois deles se pode extrair observações de distinta

409 “Estimulado no início pelos americanos, o Brasil entretivera a ilusão de ser um dos membros permanentes do Conselho. A partir daí, não teve remédio senão resignar-se à posição subordinada dos demais, embora ainda fizesse um derradeiro esforço na Conferência de São Francisco (abril-junho de 1945), quando foi assinada a Carta da Organização das Nações Unidas” (RICUPERO, 2017, p. 350).

410 Eis amostra que confirma tal interpretação: “Estou [...] seguro de que a participação do Brasil nas Forças de Paz das Nações Unidas aumenta o prestígio que uma longa história de contribuições pautadas pela competência profissional, honestidade, disciplina e sensibilidade política garantiu para os representantes brasileiros, junto ao Secretariado da Organização e aos companheiros das missões de que o Brasil participou. É, enfim, uma decisão solidária, que além de valor desejável resulta um ativo valioso no jogo político” (CARDOSO, 1998, p. 7).

pertinência. Ainda no caso da análise de Cardoso (1998), nota-se que o autor faz advertência sutil sobre a relevante necessidade de se estabelecer critérios de seletividade para a decisão de engajar o Brasil em operações de paz das Nações Unidas. Para ele, é preciso qualificar a participação do país em tais mecanismos a partir de compreensão mais estratégica sobre o que significa “participar”.⁴¹¹ Até o ano quando Cardoso (1998) publicou seu texto, as Nações Unidas já tinham criado 49 operações de manutenção da paz (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2018; 2019; APÊNDICE A), das quais 22 contaram com participação brasileira (LANNES, 1999, p. 113; APÊNDICE E) – aproximadamente 45% do total de missões, com a participação de cerca de 12 mil militares brasileiros, a maior parte do Exército (LANNES, 1999, p. 113).

Atualmente, todavia, esses números são diferentes. Das 71 operações de manutenção da paz da ONU, o Brasil se fez presente em 41 em sete décadas (BLANCO, 2017, p. 4; UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2018; 2019; BRAGA; COSTA FILHO; ALVES, 2021, p. 19; APÊNDICE A; ANEXO A), o que representa cerca de 58% do total.⁴¹² Este aumento acompanha o crescimento do número de missões criadas no pós Guerra Fria. Percebe-se, com isto, que há direta correlação entre mudanças de ordem internacional e engajamento brasileiro em missões de paz multilaterais autorizadas/lideradas pela ONU.

411 Após discorrer sobre os possíveis benefícios da participação em missões de paz (para o Brasil e para os brasileiros, militares, policiais ou civis, que delas tomam parte), Cardoso (1998, p. 141-142) assegura que: “O verbo participar conjuga-se em um cenário em que se procura delinear simultaneamente mais uma ‘divisão internacional do trabalho’ que será na melhor das hipóteses conducente à manutenção e ao agravamento da diferencial anterior. Convém ser, por conseguinte, seletivo. Mas é importante sublinhar que a opção por participar ou deixar de participar não se atém, nem se esgota no plano externo. Deve refletir o interesse nacional, e sobre ele inflecte. É opção soberana, e atributo no mínimo importante da dimensão externa do Estado como nação organizada. Importa exercê-la, plena e seletivamente”.

412 Há autores que apontam a participação do Brasil em 50 ou mais operações (BLANCO, 2017, p. 4; BRAGA; COSTA FILHO; ALVES, 2021, p. 19), em cerca de 30 países e com aproximadamente 55 mil militares, policiais e civis – dados da edição de 2020 do Livro Branco da Defesa Nacional apontam 58 mil militares e policiais (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020a). Isso representaria um engajamento nacional em cerca de 71% do total de missões. Esses números não representaram somente as missões de manutenção da paz, pois, quando confrontados com o Anexo A desta tese (elaborado pelo Ministério da Defesa brasileiro) e com o site oficial das Nações Unidas sobre operações deste tipo, percebe-se acentuada discrepância. De todo modo, registre-se, ainda, o envolvimento do país em missões de recorte regional, e até mesmo bilateral (ou seja, não necessariamente sob a égide da ONU): “O Brasil já participou, também, de outras missões internacionais, seja no escopo da OEA, estando presente, entre 1993 e 2001, em doze iniciativas de ‘construção da paz’ na América Central (tanto pela ONU, quanto pela OEA), seja por decisão própria na África, através de acordos bilaterais, notadamente na construção de capacidades democráticas de segurança e no trabalho de apoio médico e de varredura de minas” (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 124). É ainda interessante firmar que existe a possibilidade de criação de operação de paz multilateral fora do arranjo de uma organização internacional. Aguilar (2012, p. 215), após elencar algumas participações brasileiras em missões no âmbito da OEA, aponta exemplo: “O Brasil participou ainda das seguintes operações: Faibras, na República Dominicana, Marminas (América Central), Marminca (Equador e Peru), Programa de Remoção de Minas na Colômbia, todas executadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA), além da MOMEPE (no Equador e Peru), desenvolvida pelo Grupo Garante (Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos da América)”.

De modo semelhante aos impactos dos desdobramentos da Segunda Guerra Mundial, os do fim da Guerra Fria também implicaram em alterações de vulto na administração política da geogovernança do regime internacional sobre paz e segurança. Para além do já apresentado na seção 3.2.2 desta tese, o novo cenário global consolidado na década de 1990, após o desmantelamento da URSS, reverberou novas demandas e desafios na agenda de operações de paz, também para o Brasil.⁴¹³

Permanece pertinente a preocupação de Cardoso (1998) com a conjugação do verbo “participar” pelo Estado brasileiro, mesmo se consideradas missões desdobradas já no século XXI. À semelhança de Guerreiro Ramos (1960) em sua **P6**, Cardoso (1998) propõe que a decisão brasileira de participar ou não de uma operação de paz tenha em consideração quais resultados um tal engajamento pode trazer para o país em termos do favorecimento de seus interesses e consolidação de seu poder nacional. Ora, em sendo assim, as decisões deste peso devem ser compreendidas como submetidas à agenda de política pública externa, intimamente relacionada à esfera política doméstica.

Resulta disso, portanto, que o estudo sobre a participação brasileira na agenda de operações de paz das Nações Unidas não deveria quedar-se restrito apenas à consideração analítica da política ou da estrutura internacional de dado período, ou à linha de política externa de dado governo. É fundamental que esse estudo também leve em conta as dinâmicas de poder internas ao país. A simples adoção desta postura analítica permite, já de partida, entender, de modo mais direto, por que a participação brasileira em operações da ONU, não sendo um componente do acumulado histórico da diplomacia brasileira (CERVO, 2008), mantém constância ao longo do tempo, atravessando diferentes governos nacionais, regimes políticos e ordens internacionais.

Nesta linha, Nasser (2012, p. 215) apresenta argumento válido. Para ele, a presença ou ausência do país em tais missões são influenciadas de acordo com o “[...] grau momentâneo de devoção do governo brasileiro da hora à causa da paz e da segurança internacionais e a própria crença no multilateralismo como espaço privilegiado de convivência entre os Estados [...]”. Esta leitura guarda consonância com o observado através da realização da análise documental posta nos Apêndices B e C no que tange à inexistência de consistente Grande Estratégia Nacional (CARRESE, 2018) – de Estado, não de Governo, que concilie segurança nacional e

413 Brigagão & Proença Júnior (2002, p. 129) apontam que “[...] o desafio conceitual e doutrinário das missões de paz multi-disciplinares ainda não foi enfrentado pelas Forças Armadas. A questão não tem sido objeto de debates públicos, e tende a ser minimizada pela pouca participação brasileira em tempos recentes, num raciocínio circular”.

desenvolvimento econômico (GUERREIRO RAMOS, 1960) – para o Brasil⁴¹⁴ no escopo das operações de paz.

Mesmo nos principais documentos da Defesa Nacional – Política, Estratégia e Livro Branco –, como resta demonstrado no Apêndice C desta tese, o “oficialismo” (ALSINA JÚNIOR, 2017) que lhes é característico dificulta a identificação clara e profunda de uma Grande Estratégia Nacional. Quando muito, esses documentos discorrem sobre como o engajamento brasileiro em tais mecanismos pode contribuir para o aumento do prestígio nacional em fóruns específicos sobre segurança e paz internacionais – a exemplo de “grupos de amigos” do país X ou Y, ou arranjos organizacionais como o Comitê Especial de Operações de Paz da ONU (C-34), “[...] foro em que são negociadas diretrizes operacionais e conceituais referentes às missões de paz” (COOPERAÇÃO BRASILEIRA, 2016, p. 157). Não obstante, esses ganhos, ainda que importantes, estão restritos a espaços políticos voltados para discussão de regras ou procedimentos operacionais das missões de paz – ao nível da gerência, e não da gestão do regime internacional –, não alcançando a seara do forjamento de princípios e/ou normas fundamentais da geogovernança da ordem militar mundial (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999). O Relatório Santos Cruz, de 2017, apontado por alguns analistas brasileiros como indicação concreta da influência brasileira (MACEDO; SILVEIRA, 2018; BRAGA; COSTA FILHO; ALVES, 2021), é exemplo disso.

O que se observa na análise dos discursos diplomáticos brasileiros (APÊNDICE B) é o predomínio de duas linhas de argumentação representativas do interesse nacional acerca das operações de paz e da geogovernança da segurança internacional. A primeira é normativa, assentada sobre argumento jurídico e político de que todos os Estados são igualmente soberanos, e de que organizações como a ONU não poderiam/deveriam formalizar estruturas organizacionais que atentem contra esse fato/princípio (como é o caso do CSNU). Como se sabe, as dinâmicas da Política se interpõem às diretrizes do Direito. A segunda é moralmente esperançosa, no sentido de que o Brasil espera que à sua dedicação à causa da paz – seja pelo seu engajamento em operações, seja por outras ações, ou por sua tradição diplomática – corresponda reconhecimento internacional multilateral, traduzido na aceitação de que o país

414 “A presença brasileira de maneira direta nas operações de paz ocorre de forma contínua, haja vista a alteração de governos e mesmo da variação da execução da política externa brasileira. Apesar dessa constante, não há uma estratégia nacional de atuação em operações de paz” (INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA, 2010, p. 414).

ocupe posições organizacionais mais relevantes e estratégicas. Nesta linha, o Brasil visa construir e consolidar reputação⁴¹⁵ positivamente reconhecida pelos seus pares e, mantendo-a e promovendo-a em sua coerência, visa usá-la como esteio legitimador de seu interesse/direito por espaços politicamente mais qualificados nas Nações Unidas.

Tanto pela vertente normativa, quanto pela reputacional, os interesses brasileiros encontram óbices ou antagonismos políticos. A superação dos mesmos para o alcance dos **objetivos estratégicos nacionais** se torna ainda mais distante quando o país não dispõe de uma Grande Estratégia de Estado para parametrizar sua inserção internacional via operações de paz, e quando seu engajamento em tais missões é decidido por fatores conjunturais ou por elementos circunstanciais da política interna ou externa.⁴¹⁶ Reitera-se aqui, portanto, a importância de se analisar a participação nacional em tais mecanismos internacionais a partir da compreensão de política externa enquanto política pública.

415 “In the debates on humanitarian crises abroad and the role of military interventions, Brazil is part of multiple communities in international politics. Brazil’s role(s) in Western hemispheric, Latin American, South American, non-Western, Global South, and rising power communities, among others, exists as temporally defined social configurations realized through practices in international politics. [...] On the issue of humanitarian crises abroad, Brazilian political actors mobilized three important reputational entitlement claims in and through practices. First, Brazil sought a reputation for autonomy to act independently and morally on issues of addressing humanitarian crises abroad. [...] Brazilian practitioners sought entitlements for autonomy by offering reasons on peaceful solutions to humanitarian crises. It was the practice of seeking entitlement to autonomy that blurred the lines between Leftist ideology and messianic moral obligation in the Lula administration (2003–2010) that subsequent practitioners criticized in the Dilma Rousseff administration (2011–2016) and then reevaluated in the Michel Temer administration (2016–2018) (Reis da Silva and Pérez 2019). [...] Second, Brazil also sought a reputation for multilateralism in the humanitarian order. [...] During the Cold War, Brazilian practitioners practiced multilateralism through the norm of non-intervention (Tourinho 2015, 86–7), and in the post-Cold War period, the Latin American community influenced Brazil’s own prioritization of multilateral diplomacy so that it complied with International Human Rights Law and International Humanitarian Law. [...] Brazil’s reputation for multilateralism is intertwined with Itamaraty. In other words, Brazil’s reputational claims for multilateralism and its commitment to the norms of collective resolution of humanitarian problems draw from the bureaucratic politics in showing the negotiating strength of the elite diplomatic corps of Itamaraty (De Faria, Lopes, and Casarões 2013). Finally, in engaging with the practices of managing humanitarian crises abroad, Brazil also sought entitlements as a rising power to reorder international politics. In the post–Cold War period, the Brazilian mobilization of reputation associated with being a rising power meant greater involvement in matters of UN peacekeeping (Kenkel 2010). In the issue area of humanitarian crises, the entitlement claims unfolded in the Kosovo Crisis (1999), steadily evolved in R2P debates (2005 onward), and became pronounced in Libya (2011) and Syria (2011 onward). Here, Brazilian practitioners engaged in semantic innovations to reason about Brazil’s entitlement claims. On Kosovo (1999), Brazil expressed its ‘frustration and impatience towards the United Nations’, and had misgivings on NATO intervention but did not condemn it as illegal. In the interactions on Haiti (2004), Brazilian practitioners offered reasons based on ‘non-indifference’ to justify a Chapter VII peace enforcement operation in a ‘black-brother’ country (CRE 2004, 10), and elaborated on ‘Responsibility While Protecting (RwP)’ in 2011 as a complement to R2P in order to implicitly oppose regime change and military intervention in Libya” (SUNDARAM, 2020, p. 662–663).

416 “[...] Brazilian participation in UN peacekeeping is often regarded as a response to the broader orientation of Brazilian guidelines at specific times. However, a more critical analysis of its actual participation in UN peacekeeping operations reveals that Brazilian actions have been marked by some degree of inconsistency over time [...]” (CAVALCANTE, 2010, p. 146).

4.3.1 De 1946 a 2003

O primeiro presidente brasileiro a autorizar a participação do país em uma missão de paz das Nações Unidas fora Eurico Gaspar Dutra (1946-1950).⁴¹⁷ É imprescindível entender esse engajamento nacional no nascente regime multilateral de missões de paz a partir dos elementos conjunturais que formaram o **nexo política interna-política externa** daquela época. Em primeiro lugar, já se pode argumentar que o final da Segunda Guerra Mundial gerou pelo menos dois impactos marcantes para a agenda internacional brasileira, e esses fatores se tornariam pilares para a inserção internacional do país via missões de paz.

O primeiro deles é o perene e incansável objetivo de auferir um assento permanente no CSNU⁴¹⁸. Para se ter uma ideia mais precisa da protuberância desse objetivo, em 53 dos 77 discursos brasileiros (foram 2 em 1946) de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, o que corresponde a quase 69% do total, foram feitas críticas, diretas ou indiretas, à estrutura organizacional do CSNU, ao direito ao veto, à sua anacrônica representatividade dos Estados; fez-se referência à necessidade de reformá-lo, ou ao fato de que o Brasil já havia demonstrado capacidade de assumir uma assento permanente naquele (APÊNDICE B).

O segundo fator se refere justamente ao impacto, na esfera da política interna, que a luta contra o nazifascismo e contra o totalitarismo teve para mudanças institucionais e de regime no Brasil. A vitória na Guerra representou, para muitos, a vitória dos valores democráticos e, diante disso, as pressões domésticas para a superação do regime comandado por Getúlio Vargas desde 1930 avolumaram-se bastante em 1945 (CORRÊA, 2012). Com o estabelecimento da democracia e a fundação de novos partidos políticos – em especial a União Democrática Nacional (UDN), antivarguista, o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), mais conservadores e ligados a Vargas –, a cena nacional complexificara-se. Vitorioso nas eleições de 1945 e empossado em janeiro de 1946, Dutra (PSD) promulgará nova

417 Como já mencionado mais acima, trata-se do *United Nations Special Committee on the Balkans* (UNSCOB), criado em 1947 e operante até 1951 (UNITED NATIONS ARCHIVES AND RECORDS MANAGEMENT SECTION, 2020). Há, curiosamente, divergências entre especialistas brasileiros sobre o período de participação do Brasil nesta missão. Aguilar (2012, p. 215) indica que o país iniciou sua participação em 1948; já Andrade, Hamann & Soares (2019, p. 17) afirmam que a participação brasileira se deu a partir de 1947. O Ministério da Defesa do Brasil informa que a participação nacional ocorreu de 1948 a 1949 (ANEXO A).

418 “Quando da criação da ONU, o Brasil reivindicava um assento permanente no Conselho de Segurança, pretensão que foi barrada por oposição do Reino Unido e da União Soviética” (DINIZ, 2006, p. 317). É interessante como as análises brasileiras, por vezes, enfatizam aspectos distintos. Para Corrêa (2012, p. 44), “[...] a pretensão brasileira de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU viu-se frustrada pela indicação da França”.

Constituição, de viés liberal, em setembro deste mesmo ano (CORRÊA, 2012, p. 43). O “novo” Estado brasileiro, liberal, entrava em consonância maior com o preceito da paz liberal, norteador do que seriam o sistema ONU e o regime internacional de missões de paz.

A nova ordem internacional que se estabelece definitivamente com o fim da Segunda Guerra Mundial, somada à queda do Estado Novo no Brasil, em 1945, fornece o enquadramento para o ressurgimento do Partido Comunista Brasileiro (PCB), ator que estará no centro das questões políticas domésticas e influenciará – de modo direto ou indireto – o forjamento da política externa nacional (inclusive a de engajamento brasileiro em missões de paz da ONU). Ainda que a nova Constituição autorizasse “[...] o cancelamento do registro de partido político de programa contrário ao regime democrático ou cujo financiamento e orientação proviessem de fora do país” (RICUPERO, 2017, p. 346-347), dispositivo claramente direcionado ao PCB, a bipolaridade característica da Guerra Fria potencializara a atuação do partido. As suas atividades, ou de outros movimentos comunistas no Brasil, figuraram como questão fundamental da política nacional durante décadas, sendo uma “força profunda” (DUROSELLE, 2000) influenciadora do debate nacional sobre política externa brasileira até os anos atuais.⁴¹⁹

Os tabuleiros da política nacional e da internacional, neste período, se amalgamam, quase que obliterando a lógica primal de um “jogo de dois níveis” (PUTNAM; EVANS; JACOBSON, 1993), seja pelo internacionalismo⁴²⁰ comunista (MARX; ENGELS, 1998), seja pelo liberalismo do governo Dutra alinhado aos Estados Unidos a partir de uma “política de bloco” (CORRÊA, 2012, p. 58). A atuação do Partido Comunista Brasileiro adensa-se em 1946, impulsionada pelos movimentos sindicais que reagem à inflação ainda herdada do tempo da Guerra (RICUPERO, 2017, p. 347). As tensões internas contribuem para que o governo, em 1947, busque o cancelamento do registro do PCB, lançando-o novamente à ilegalidade, rompa, a partir disso, relações com a URSS (RICUPERO, 2017, p. 347), e aprofunde seu alinhamento com os EUA – bem simbolizado pela realização da Conferência do Rio de Janeiro para a Manutenção da Paz e da Segurança no Continente, ou Conferência de Petrópolis, que estabeleceu o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

419 Sobre essa questão, Ricupero (2017, p. 345-346) asseverou que: “Poucas vezes um governo instrumentalizou tanto a política externa em função de preocupações político-sociais como sucedeu com o do general Dutra. Somente no regime militar de 1964 voltaríamos a tamanho grau de obsessão com o comunismo como ameaça à sobrevivência da ordem social. [...] Dessa visão decorreu a tendência de enxergar a luta contra o comunismo interno e a resistência externa contra a União Soviética como um único e mesmo combate”. Como se pode perceber, o embaixador publicou seu texto em 2017. Poder-se-á estender essa análise a anos mais próximos do da realização desta tese.

420 Em uma das paredes do Museu da Revolução, em Havana, Cuba, lê-se as seguintes frases de Fidel Castro: “[...] ser internacionalista es saldar nuestra propia deuda con la humanidad. Quien no es capaz de luchar por otros, no sera nunca suficientemente capaz de luchar por sí mismo [...]” (SOUZA, 2009a).

Delineava-se, de modo cada vez mais claro, a linha ideológica da doutrina de Segurança Nacional do Brasil (P1) daquele governo, e o ingresso do país na UNSCOB deve ser lido a partir de tal enquadramento. Também o deve ser o apoio brasileiro para a criação, em 1948, da OEA, que terá papel central para dois dos três únicos engajamentos brasileiros em operações de paz durante todo o regime militar, no governo de Castello Branco (APÊNDICE E). A rigor, a inserção internacional brasileira daquele período, inclusa nela a agenda da segurança coletiva e das operações de paz da ONU, repercute a compreensão do governo Dutra de que a superação dos desafios nacionais, em especial os da seara econômica, teria como calço a inversão de recursos dos Estados Unidos no Brasil. A literatura brasileira sobre a política externa atesta isso (ALTEMANI, 2005; CERVO; BUENO, 2008; BECARD, 2009; dentre outros).

A crise econômica provocada, dentre outros fatores, pela supracitada inflação, pela dependência externa brasileira (GONÇALVES, 2005), pelo déficit na balança comercial com os Estados Unidos (RICUPERO, 2017), e por outros fatores (BRUM, 1999), também daria a tônica do que seria a política externa brasileira.⁴²¹ O alinhamento com os Estados Unidos, todavia, não seria suficiente para superar o desafio. Aliás, é importante registrar que nesse momento consolida-se um tipo de pensamento na diplomacia e/ou no Executivo brasileiro que permeará a lógica inerente do discurso nacional sobre o que o Brasil “merece” auferir por suas contribuições com, ou nas, missões de paz da ONU. Durante grande parte da segunda metade da década de 1940, o governo brasileiro nutria esperanças de que sua participação na Segunda Guerra Mundial lhe legaria investimentos estrangeiros essenciais para o desenvolvimento nacional, especialmente vindos da potência norte-americana. Isso, como se sabe, não ocorreu do modo esperado por quem apostou neste caminho.⁴²²

A esperança de um “Plano Marshall” para a América Latina desvaneceria do imaginário de alguns tomadores de decisão em política externa brasileira ainda na década de 1940. Corrêa (2012, p. 72) afirma que em 1948, Raul Fernandes, chanceler brasileiro a discursar na abertura

421 “Ironicamente, o que principiara como política econômica de pura inspiração liberal terminaria, contra as intenções de seus autores, por constituir forte estímulo à expansão industrial para substituir importações. [...] Esse entrelaçamento de problemas políticos, sociais e econômicos é que vai explicar a política externa do final da década de 1940” (RICUPERO, 2017, p. 348-349).

422 Em inúmeros discursos (APÊNDICE B), percebe-se que a essência do argumento da diplomacia para defender a tese de que o país deve ter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas conforma-se na ideia de que o país, por todas as suas contribuições, é merecedor de tal prerrogativa. Aponta-se que o país tem historicamente demonstrado seu engajamento e sua capacidade de assumir tal responsabilidade (APÊNDICE B). Esses argumentos, todavia, não têm surtido plenamente os efeitos desejados em quase oito décadas de sua repercussão.

da Terceira Assembleia Geral da ONU, já expunha “[...] a visão de uma diplomacia que percebia a realidade internacional cada vez mais distante das expectativas de preeminência que o Brasil alimentara por sua participação na Guerra”. Restava cada vez mais evidente que os latino-americanos não eram prioridade na geoestratégia estadunidense. Mesmo a conhecida Missão Abbink, autorizada pelo presidente Truman, seria somente um “cala a boca” em resposta às reclamações brasileiras por atenção (RICUPERO, 2017, p. 352), e as sinalizações dos EUA para o Brasil concentravam-se em recomendações para aumento da liberalização da economia nacional, com diminuição de barreiras comerciais, menos controle para investimentos estrangeiros, e aumento da prevalência da iniciativa privada como vetor para o crescimento e para o desenvolvimento econômicos. Para aqueles que, diante da crise e das evidências, ainda sonhavam o sonho americano, Ricupero (2017, p. 351) resgata frase icônica e impactante da maior autoridade política estadunidense do período ao referir-se à demanda latino-americana por um Plano Marshall: “[...] o presidente Truman respondeu com extraordinária mistura de ignorância e má-fé: 'Faz um século e meio que existe um Plano Marshall para o hemisfério ocidental: ele é conhecido como Doutrina Monroe!'”.

Além de tudo isso, na seara doméstica, Getúlio Vargas visava voltar à presidência e, para tanto, buscava auferir capitais políticos a partir da crise econômica (e de empregos) nacional. Nesse quadro, o engajamento brasileiro em ações militares internacionais poderia inflamar ainda mais críticas ao governo Dutra. Ademais, o cenário político nacional demandava maior atenção do setor militar brasileiro enquanto segmento político, seja pelo fato do presidente Dutra ser um general do Exército Brasileiro – cuja ascensão ao poder fora favorecida pelo golpe militar de outubro de 1945 (RICUPERO, 2017, p. 363) –, ou porque a UDN reagiu aos movimentos de Vargas, contrapondo a ele, na disputa pelo Executivo, o Brigadeiro Eduardo Gomes; ou ainda seja pelo fato de que a coalizão política (DEUTSCH, 1982) militar nacional havia se decepcionado com a negligência dos Estados Unidos em relação ao Brasil.⁴²³

Não é à toa, portanto, que o país se privaria de ceder tropas para lutar na Guerra da Coreia, e não participaria de missões de paz das Nações Unidas até o envio de tropas para a UNEF I em 1957, já no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Como será notado quando da análise de outros períodos da política externa brasileira, o **engajamento nacional**

423 “O que mais salta aos olhos então é o vivo desapontamento brasileiro com o saldo do esforço de guerra. A frustração é geral nos círculos dirigentes; começa pelos militares, alastra-se pelos que contavam com um papel político prestigioso nos arranjos de paz e culmina com os responsáveis pela economia e o desenvolvimento. A aposta na aliança americana, tão esperançosa no momento do acordo de valorização dos preços do café, das compras de materiais estratégicos, dos créditos a Volta Redonda, do treinamento e equipamento da Força Expedicionária Brasileira, principiara a produzir retornos minguanes bem antes do fim do conflito” (RICUPERO, 2017, p. 349).

em missões de paz da ONU é inversamente proporcional ao grau de militarização⁴²⁴ da política doméstica do Brasil. Das mais de 50 missões de paz da ONU das quais o país participou, apenas quatro foram autorizadas por governos militarizados.⁴²⁵ Certamente esta correlação não é a única que explica o **engajamento brasileiro** nas missões (a própria escassez destas durante a Guerra Fria ajuda a explicar a menor participação brasileira neste período, por exemplo), mas ela se torna robustamente significativa quando a política pública externa nacional para missões de paz é observada através de premissas do modelo de coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007).

A complicada tecitura cuja costura atrela as políticas nacional e internacional desse período apresenta em alto relevo algumas das premissas de Guerreiro Ramos (1960) sobre segurança nacional – especialmente a **P4**, que assevera que é a política a substância determinante do conteúdo da segurança nacional. A **P1** também é relevante neste caso, mas o mesmo não se aplica de modo tão contundente às outras, já que o governo Dutra – à semelhança de alguns dos subsequentes – não estabelece uma Grande Estratégia Nacional clara e articulada à inserção internacional do Brasil.

O **discurso sobre a paz** da diplomacia de Dutra (APÊNDICE B) a compreende, de modo geral, como a ausência de guerra ou conflitos internacionais, mas vai sendo incrementado ao longo dos anos. Já em 1947, na sessão de abertura da Assembleia Geral da ONU, o Embaixador João Carlos Muniz apresenta crítica ao sistema multilateral, adjetivando seus resultados na área de paz e segurança como “quase nulos”. Isso se daria por conta das assimetrias institucionalizadas organizacionalmente no CSNU e pela não criação de uma “força armada internacional”. Já crítico à arquitetura onusiana dessimétrica, o Brasil apresenta certo

424 “Em termos provisórios, sugerimos três significados para *militarização*. Estes são complementares, mas não interdependentes: 1 *militarização* diz respeito à participação física ou à ocupação de cargos da administração pública civil pelos militares. Nesse caso, supõe-se que a administração é um meio de transmitir interesses para todo o sistema político. A apreensão do fenômeno é aqui mais fácil, pois trata-se de comparar quantitativamente o peso de cada ator (civil e militar) na burocracia estatal; 2 *militarização* pode ser ainda a realização, por meio das políticas governamentais, das doutrinas defendidas ou formuladas pelos militares. Assim, quando uma política segue padrões geopolíticos ou responde ao autoritarismo embutido na Doutrina de Segurança Nacional, pode-se dizer que ela realiza um processo de *militarização*; 3 a impressão ou transferência de valores castrenses para a administração pública também é entendida como *militarização*. Em outras palavras, o *ethos* político (ou que vigora na *polis*) é equivalente ao *ethos* militar (Ferreira, 1988). Nesse caso, a definição é profundamente subjetiva e somente pode ser apreendida indiretamente” (MATHIAS, 2004, p. 25-26).

425 UNSCOB (Grécia), por Eurico Gaspar Dutra (1946-1950); DOMREP (República Dominicana) e UNIPOM (Índia e Paquistão), por Humberto Castello Branco (1964-1967) – que também autorizaria a participação do Brasil na FIP (República Dominicana), mas essa não é missão da ONU (APÊNDICE A); e UNMHA (Yemen), por Jair Bolsonaro (2019-2022) – vide Apêndice E.

pragmatismo em seu discurso, indicando que o alcance efetivo da paz estava ameaçado pela política do poder (WIGHT, 2002) refletida na Organização.

Do ponto de vista das **normas nacionais ou internacionais**, também é observável certo pragmatismo gradativo no discurso brasileiro (APÊNDICE B). No primeiro discurso de 1946, o embaixador Souza Dantas afirma que a Constituição brasileira está em sintonia com a solução pacífica de controvérsias e registra o compromisso do Brasil com a transparência de suas relações internacionais, com o sistema de segurança coletiva e com a reconstrução do pós Segunda Guerra Mundial. Entretanto, ainda em 1946, o segundo discurso brasileiro, feito embaixador Pedro Leão Velloso Netto, já indica as críticas nacionais ao poder de veto dos membros permanentes do CSNU, deixando evidente que, ainda que o Brasil aquiesça a tal assimetria, o país se entende como tão soberano quanto qualquer outro (APÊNDICE B).

A partir de 1947, por outro lado, o tom crítico se acentua. Além de reiterar os limites que o mecanismo do veto impõe, o Brasil indica sua descrença na capacidade das Nações Unidas de promover paz e segurança, tanto por não instituir força militar multilateral permanente, quanto por não ter avançado na promoção do desarmamento dos Estados. Essa postura permanece em 1948, incrementada por chamamento à Assembleia Geral para que esta empregue medidas para superar a potencial inoperância do CSNU. A tendência crítica renova-se em 1949, e a ela soma-se o argumento de que a Corte Internacional de Justiça tem sido pouco acionada para a resolução de conflitos. Já em 1950, último ano do governo Dutra, o representante brasileiro na AGNU alude mais uma vez à inoperância do CSNU⁴²⁶ e evidencia que seus membros permanentes são passíveis de desconfiança por parte do Brasil, por fazerem mau uso do seu direito ao veto.

Não obstante contundentes, os discursos brasileiros (APÊNDICE B) desse período não apresentam, em relação às críticas feitas à ONU e ao P-5, corolário de correspondente protuberância em termos de **objetivos estratégicos nacionais** a serem viabilizados através da participação brasileira em missões de paz (UZIEL, 2015). Apenas a oração de 1947 trata diretamente do assunto, mas ainda assim de modo mais geral, referindo-se à formação de uma força militar multilateral permanente. Mesmo neste discurso, os **objetivos estratégicos** identificados são apenas os de fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos, e

426 “Aproveitando-se do boicote do delegado soviético no Conselho de Segurança, em protesto contra a recusa de ceder o lugar da China no Conselho ao recém-vitioso regime comunista, os americanos fizeram aprovar resolução que autorizava reação militar sob a égide das Nações Unidas. Meses depois, tendo a União Soviética corrigido o erro (que jamais cometeria de novo), os Estados Unidos conseguiram deslocar o tema para a Assembleia Geral, que adotou por esmagadora maioria (52 votos, entre eles o do Brasil, contra cinco do bloco soviético e duas abstenções, uma delas da Argentina) a resolução *Uniting for Peace*, que autorizava providências para prosseguimento da guerra [da Coreia]” (RICUPERO, 2017, p. 359-360).

maximizar a influência brasileira no CSNU. São os mesmos identificados em todos os outros anos da análise do período Dutra.⁴²⁷

A generalidade desses objetivos estratégicos reforça a interpretação de que o Brasil não possuiu naquele período, e nos termos apresentados por Guerreiro Ramos (1960) e outros autores, uma Grande Estratégia Nacional consistente com uma perspectiva de segurança nacional que qualificasse a inserção internacional do país no regime politicamente administrado das operações de paz. Pode-se afirmar isso não somente por conta do fato de que tais **objetivos estratégicos** identificados são aplicáveis a quase todos os outros governos brasileiros posteriores à Segunda Guerra Mundial, mas também porque não se percebe claramente nas fontes analisadas o elo entre participação brasileira em missões de paz, desenvolvimento econômico e consolidação do poder nacional (**P6**). Perfil um tanto diferente seria o do conturbado governo Vargas (1951-1954).

A diplomacia brasileira, ainda que mantivesse coesa linha de continuidade em relação à do governo anterior (RICUPERO, 2017, p. 369), amadureceu seu **discurso sobre a paz** ao longo dos anos Vargas (APÊNDICE B). Se em 1951 a paz era entendida pelo Brasil como a mera ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, em 1952 essa noção é ampliada pela compreensão de que democracia e liberdade são condições indispensáveis para a viabilização daquela, que pode se dar por meio de procedimentos metódicos e técnicos articulados à luz do Direito Internacional Público – as missões de paz são assim vistas. É no discurso de 1953, todavia, que o Brasil apresentará, pela primeira vez na sua história como Estado membro responsável por abrir os debates na AGNU, uma visão mais complexa sobre a paz, pensada de modo multifacetado e mais diretamente conectada à dimensão da política doméstica nacional. O embaixador Mário de Pimentel Brandão apresentará a paz como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos, econômicos (de desenvolvimento/subdesenvolvimento, de divisão internacional do trabalho, e da tensão colônias *versus* metrópoles), direitos humanos, cooperação técnica, nacionalismos exacerbados e redução de armamentos (APÊNDICE B).

A análise dos discursos brasileiros sugere que esse segundo governo Vargas possuía leitura mais integrada sobre o vínculo entre interesses políticos domésticos e aqueles de política

427 Distingue-se apenas o primeiro discurso de 1946, no qual se observam mais outros dois objetivos: solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relações com outros países que contribuíram com tropas. Contudo, tais objetivos não estão atrelados a missões de paz, mas tão somente à Segunda Guerra Mundial.

externa. De viés econômico nacionalista (BRUM, 1999), apoiado em razoável medida pelo Partido Comunista, para desgosto dos militares (CORRÊA, 2012, p. 99), a gestão varguista tinha que lidar com uma realidade social brasileira mais complexa, mais industrializada e urbanizada. Os assalariados e proletários urbanos, que haviam apoiado Vargas na sua campanha para a presidência, dele esperavam – e cobravam – solução para a defasagem salarial gerada pela inflação (RICUPERO, 2017, p. 358). Além disso, a oposição interna mobilizava-se de modo incisivo, em especial a partir das ações de Lacerda, apoiado pelo setor militar. O discurso do combate ao comunismo internacional, à moda do senador Joseph McCarthy (MONIZ BANDEIRA, 2006), também compunha o cenário das querelas políticas domésticas, que afetavam diretamente a agenda exterior brasileira.

Diante desse quadro, o **nexo política interna-política externa** se fazia perceber não somente nos discursos do Debate Geral das Nações Unidas, mas também em outras ações do Executivo brasileiro. Um dos exemplos mais contundentes disso é o da campanha “O Petróleo é nosso”, em defesa da criação da Petrobrás e da exploração nacional do mineral, assim como também o é a questão atinente à maior presença do Estado na economia – inclusive no que concerne às remessas de lucro para outros países.⁴²⁸

A crescente pressão política, de origem interna ou externa, sobre o governo Vargas se manifestou, até o seu suicídio em 1954, de diversas maneiras. Internamente, a cisão ideológica matricial da Guerra Fria domina os conflitos políticos nacionais. Opositores de Vargas, segmentos militares e alguns setores civis, alimentam e ampliam a narrativa da penetração comunista em seu governo (FAUSTO, 1995). Externamente, Washington e as organizações de Bretton Woods não se encontravam satisfeitas com a postura nacionalista de Vargas (RICUPERO, 2017, p. 363), e isso não agradou a parte do empresariado nacional ligada aos Estados Unidos (CORRÊA, 2012, p. 110).

Crítico⁴²⁹ às discrepâncias econômicas que a Divisão Internacional do Trabalho promovia à época, o governo Vargas apresentou à comunidade internacional, via Nações

428 “Datam de 1952 a lei de restrições à remessa de lucros e à repatriação de capitais, a constituição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a implantação do Instituto Brasileiro do Café (IBC)” (CORRÊA, 2012, p. 110).

429 Registre-se que o Brasil, neste período, nem sempre fora crítico em todos os tópicos de sua agenda internacional. Há ocasião, inclusive, em que o país chega a exagerar o discurso em postura subalterna. Corrêa (2012, p. 100) cita exemplo do discurso na AGNU de 1951: “O discurso do Brasil na Sexta Assembleia Geral, pronunciado pelo Embaixador Mário de Pimentel Brandão mantém-se predominantemente no plano das formulações genéricas. O incerto panorama interno não ensejava definições muito ousadas no plano externo. Não faltam, porém, palavras de aplauso às intervenções da ONU na Coreia e na Grécia. A retórica revela-se grandiloquente, reflexo indireto, talvez, da falta de participação do país no encaminhamento das grandes questões que ameaçavam a estabilidade internacional. A circunstância de que a Assembleia se realizava em Paris motiva o representante brasileiro a proferir louvações à capital francesa e a renovar a lealdade do Brasil,

Unidas, sugestões inovadoras no que concerne à **administração política da paz e da segurança internacionais**. Buscando manter coerência entre os eixos interno e externo da política nacional, a diplomacia brasileira, na seara das **normas nacionais ou internacionais**, afirmou no foro multilateral que o Brasil não permitiria que sua capacidade de defesa nacional fosse ameaçada por atos normativos internacionais, criticou a inoperância do CSNU e cumprimentou a AGNU pela aprovação da Resolução *Uniting for Peace*. Além disso, exortou os Estados membros em favor da reforma da Carta da ONU, elogiou a capacidade de organismos regionais na promoção da paz, assim como o fez, em 1952, em relação ao Comitê de Medidas Coletivas. Percebe-se nessas ênfases do discurso brasileiro o interesse de – ao máximo possível – desviar do CSNU as pautas sobre segurança e paz, seja pela inoperância deste, seja pelo Brasil não fazer parte dele.

Ainda que esses esforços não tenham ligação direta com o engajamento do Brasil em operações de paz⁴³⁰ naquela conjuntura, a diplomacia de Vargas defendeu este mecanismo como ato legal. Em seu discurso na AGNU, o chanceler João Neves da Fontoura chegou a afirmar que tais operações não são atos de guerra, mas ato “[...] policial contra o crime em defesa da lei” (*apud* CORRÊA, 2012, p. 113). É, todavia, em 1953 que o Brasil apresenta sua sugestão mais inovadora, até então, para a administração política do regime internacional de paz e segurança: o conceito de “segurança coletiva de natureza econômica”.

Esse conceito tanto se encaixa na categoria analítica **de normas nacionais ou internacionais**, quanto na de **objetivos estratégicos nacionais** situadas no modelo de análise do engajamento histórico brasileiro em operações de paz (Figura 9, página 272). Do ponto de vista normativo, o Brasil, ao externalizar que o conceito de “segurança coletiva de natureza econômica” é tão estratégico e importante quanto a noção clássica de segurança coletiva (APÊNDICE B), deixa sugerido que a criação e a institucionalização de mecanismos organizacionais que deem conta de viabilizar, prática e operacionalmente, tal ideia, devem ser encaminhadas tanto quanto o foram aquelas do sistema atual de segurança coletiva onusiano.

numa expressiva sequência de associações, ao Cristianismo, ao império do Direito e à cultura do Mediterrâneo”. O discurso brasileiro é obnóxio, inclusive em relação à França, que foi contra sua inclusão como membro permanente do CSNU, e o é em busca de reconhecimento e consequente prestígio internacional.

430 Durante os anos do segundo período Vargas, as Nações Unidas não lançaram novas missões de paz. A presente pesquisa apenas registrou a realização, de 1953 a 1954, do *Joint Military Committee for the Evacuation of Foreign Forces from Burma* – Birmânia, atual Mianmar –, missão não liderada pela ONU, mas por ela autorizada (APÊNDICE A). A despeito disso, não seria impertinente considerar a hipótese de que, por conta das questões políticas internas e externas, dificilmente o governo Vargas engajaria tropas em uma operação de paz.

Implícito na proposta brasileira está o interesse de se realizar uma mudança no regime internacional (KRASNER, 2012) voltado para a **administração da economia mundial**.

Os eventuais encaminhamento e efetivação da sugestão brasileira contribuiriam para o alcance de **objetivos estratégicos nacionais**. Além de fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos, diminuir preponderância da política, por parte dos Estados mais poderosos, sobre a agenda da paz e da segurança internacionais, e solidarizar-se com países egressos de conflitos, a proposta brasileira facilitaria o adensamento da relação do país com outros em desenvolvimento, e aumentaria as chances de o Brasil obter investimentos estrangeiros diretos (APÊNDICE B).

O elo que a diplomacia brasileira estabelece entre paz e desenvolvimento atesta que o governo Vargas apresentou visão mais clara e articulada (**P2**) de uma Grande Estratégia Nacional. Havia um conteúdo ideológico (nacionalista) na concepção do sistema de segurança nacional (**P1**); seu conteúdo partiu de uma compreensão da realidade social e se projetou para o plano das normas (**P3**), e fora determinado pela política em face de uma visão governamental sobre o desenvolvimento do capitalismo brasileiro (**P4**); e, a partir dele, buscou-se aproveitar as oportunidades do ambiente internacional (atração de recursos junto a potências ocidentais, por exemplo) com vistas a consolidar o poder nacional (**P6**).

A estratégia de Vargas não fora capaz, todavia, de blindar-se contra as pressões antagônicas à sua viabilização (**P5**). Externamente, como já visto, as expectativas de auferir benefícios econômicos das relações com os Estados Unidos eram frustradas a cada ano. Fosse pelo comércio, pelos investimentos, ou pela cooperação internacional,⁴³¹ os recursos estadunidenses não chegavam nos níveis esperados. Internamente, a crise potencializada pela inflação trazia para o centro do debate nacional o tema do aumento do salário, pauta de interesse direto de grande parte da base popular de apoio de Vargas (RICUPERO, 2017, p. 368). Em agosto de 1954, a morte do presidente imporia a necessidade de se estabelecer um governo transitório, para conduzir o país até as próximas eleições.

431 A ascensão do republicano Eisenhower à presidência dos EUA, em 1953, cessou as medidas especiais de assistência econômica praticadas pelos seus antecessores (CORRÊA, 2012, p. 110), o que contribuiu para agravar a situação brasileira e as críticas da oposição contra Vargas. Anos mais tarde, em 1962, o teórico realista Hans Morgenthau (1962, p. 309), que, além de professor, também contribuía com o governo dos Estados Unidos no delineamento de suas práticas de política externa, escreveria o seguinte sobre o pensamento que deveria nortear a política estadunidense sobre cooperação internacional: “*The problem of foreign aid is insoluble if it is considered as a self-sufficient technical enterprise of a primarily economic nature. It is soluble only if it is considered an integral part of the political policies of the giving country – which must be devised in view of the political conditions, and for its effects upon the political situation, in the receiving country. In this respect, a policy of foreign aid is no different from diplomatic or military policy or propaganda. They are all weapons in the political armory of the nation*”.

Em setembro do mesmo ano, o embaixador Ernesto Leme fazia a abertura da sessão ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas mantendo o **discurso sobre a paz** que a compreende como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e econômicos (de desenvolvimento/subdesenvolvimento e de divisão internacional do trabalho) (APÊNDICE B). No que tange às **normas nacionais ou internacionais**, também são mantidas as críticas ao direito ao veto no CSNU (sugere-se sua abolição ou, pelo menos, regulação) e as recomendações de reforma da Carta da ONU. Registre-se, ainda, que o Brasil reitera o princípio da igualdade soberana entre os Estados para lastrear suas críticas e sugestões. Os mesmos **objetivos estratégicos nacionais** dos anos anteriores são percebidos no discurso, com a diferença de que, em 1954, Ernesto Leme deixa explícito o interesse brasileiro de desviar do CSNU para organizações regionais (em especial, a OEA) os processos decisórios historicamente mais afetados pelas “travas” daquele organismo.

O ano que se estendeu entre este último discurso e o próximo, ocorrido em setembro de 1955 (por ocasião da décima sessão ordinária da AGNU), trouxe muitos acontecimentos significativos para a política brasileira. O estabelecimento do governo transitório não havia se dado do modo mais democrático possível, deixando claro, mais uma vez, a relevância dos militares brasileiros para a cena política doméstica.⁴³² As forças contrárias a Vargas enxergaram esta ruptura como uma oportunidade para retomar a aproximação com os Estados Unidos. É mantido o distanciamento em relação à URSS, mas os norte-americanos continuam mantendo sua atenção para outros pontos do globo em detrimento da América Latina.

Contudo, o perfil estratégico de inserção internacional do Brasil no que diz respeito à agenda de paz e segurança internacionais apresenta poucas mudanças; a análise do discurso feito pelo chanceler Cyro de Freitas-Valle na abertura da acima referida décima sessão da AGNU atesta isso. O **discurso brasileiro sobre a paz** mantém-se crítico, argumentando contra a prevalência dos países com direito a veto no CSNU, que subordina a resolução pacífica das controvérsias àqueles (APÊNDICE B).

432 “Em outubro, a eleição de Juscelino Kubitschek, tendo João Goulart como companheiro de chapa, reacende os antagonismos originários do período Vargas e dividem as Forças Armadas. Um golpe de estado preventivo dado pelo Ministro da Guerra, General Henrique Teixeira Lott, e a implantação do Estado de Sítio permitiriam ao Presidente interino Nereu Ramos transmitir o poder ao Presidente eleito. Na qualidade de Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Nereu Ramos havia sido empossado na Presidência após a deposição do Presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz que, por sua vez, assumira ante alegado impedimento de saúde do Vice-Presidente Café Filho” (CORRÊA, 2012, p. 139).

Novamente no supracitado foro multilateral, a diplomacia brasileira reforça a tese da igualdade de soberanias para posicionar-se contrariamente às assimetrias de poder formalizadas no seio das Nações Unidas, e propõe mais uma vez a reforma da Carta da ONU e a abolição do direito a veto no CSNU. Ainda no que tange às **normas nacionais ou internacionais**, o Brasil deixa clara sua descrença, diante desses fatos, nas capacidades do Direito Internacional Público diante das dinâmicas da política internacional (APÊNDICE B).

Em termos de **objetivos estratégicos nacionais**, percebe-se o interesse brasileiro em reformar o sistema multilateral administrador do regime internacional de paz e segurança, mas não são identificadas conexões sólidas entre discurso e uma doutrina vocacionada como Grande Estratégia (GUERREIRO RAMOS, 1960). Esse perfil sofre razoável mudança já no ano seguinte, o primeiro da gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1961), e o primeiro a testemunhar uma alusão direta, no discurso de abertura da AGNU, a operação de paz.

A busca por mais benefícios resultantes das relações, e do alinhamento, com os Estados Unidos, marca postura inicial da política externa de Kubitschek (CERVO; BUENO, 2008), e é pertinente considerar que a participação do Brasil na UNEF I⁴³³ tenha sido vista pelo governo como uma oportunidade de ganho de prestígio internacional.⁴³⁴ Internamente, o presidente também buscou alcançar prestígio, dentre outras condições, para enfrentar os instáveis anos iniciais de seu mandato. As tensões políticas domésticas continuavam intensas após o suicídio de Vargas, e Kubitschek enfrentou grande desafio para manter-se no cargo (RICUPERO, 2017, p. 374).

Na delicada equação política que teve que construir e solucionar, a variável da política externa possuía papel fundamental para sua manutenção no poder. Sendo assim, ainda que tenha mantido – pelo menos nos dois anos iniciais de sua administração – estratégia de inserção internacional parecida com a do governo anterior, com permanência da retórica nacionalista (CORRÊA, 2012, p. 149), Kubitschek apresentava postura não hostil ao investimento estrangeiro e, como dito, apostou em maior aproximação com os Estados Unidos. De maneira

433 “Já na era das Nações Unidas, a primeira operação na qual o Brasil tomou parte com tropas foi a Força de Emergência das Nações Unidas (*United Nations Emergency Force I* – UNEF I), empregada no Sinai, em 1956, para garantir o cessar-fogo entre egípcios e israelenses. A participação brasileira consistiu no envio anual de um batalhão de infantaria de aproximadamente seiscentos homens ao longo de dez anos (Aguilar, 2005; Fontoura, 1999)” (NASSER, 2012, 215).

434 “A imagem brasileira na ONU de país interessado em questões de resolução de conflitos internacionais, somada ao interesse do então presidente Juscelino Kubitschek de projetar o Brasil na arena internacional, foi motivo que impulsionou o Brasil a atuar de maneira expressiva na UNEF I” (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 19). Para viabilizar o engajamento de tropas nacionais, JK sancionou a Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, que “fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS, 2020), a ser apontada novamente na seção 4.4 desta tese.

muito hábil, o presidente procurou apaziguar os ânimos dos segmentos militares contrários ao seu governo tanto na esfera doméstica – com anistias (RICUPERO, 2017), com a indicação e manutenção do marechal Henrique Teixeira Lott, o “fiador do regime” (BENEVIDES, 1991, p. 17) e das eleições vencidas por JK, como ministro da Guerra, dentre diversos outros fatores⁴³⁵ –, quanto na internacional – com a compra do porta-aviões Minas Gerais,⁴³⁶ com o engajamento de tropas na primeira operação de manutenção de paz da ONU (UNEF I) e, posteriormente, em outra missão – desta vez no Congo (ONUC).⁴³⁷

Kubitschek cooptou (BENEVIDES, 1991, p. 18) segmentos militares de distintas maneiras, cortejando-os “[...] com uma variedade de ardis [...]” (SKIDMORE, 1975, p. 212 *apud* LOPES, 2006, p. 35), e seria implausível conceber a participação brasileira na UNEF I e na ONUC sem levar em conta esse enquadramento político. Ademais, Lopes (2006, p. 35) demonstra que por ocasião da UNEF I, o Brasil havia enviado à área conflituosa não somente tropas, mas também equipamentos, o que fora custoso para o orçamento nacional, mas dialogava diretamente com a estratégia de desenvolvimento industrial do governo que, dentre outros segmentos, era pautado – e muito, até mesmo simbolicamente – no setor automotivo. Ao enviar caminhões da Fábrica Nacional de Motores (FMN) para a missão internacional, JK aproveitava a oportunidade para promoção da indústria pátria, tendo os militares como “embaixadores” desta.

435 “[...] as Forças Armadas, no seu conjunto, tinham interesse em apoiar a política econômica do governo. O Programa de Metas não prejudicava o atendimento às emergências de equipamentos e aumentos salariais; o orçamento dos militares crescia junto com o PNB. E mantinham-se inalterados os interesses ‘não-negociáveis’ dos militares, como a Petrobrás e o controle sobre os minerais energéticos” (BENEVIDES, 1991, p. 17).

436 “O governo brasileiro compra da Inglaterra, pela exorbitância de 6 milhões de libras esterlinas, o ultrapassado porta-aviões ‘*HMS Vengeance*’, construído em 1942. Rebatizado de ‘Minas Gerais’, a embarcação, pertencente à classe *Colossus* (intermediária entre o porta-aviões de escolta e o de esquadra), tem 200 metros de comprimento, 70 canhões e capacidade para 1.300 homens e até 35 aviões. O presidente Juscelino Kubitschek, ao autorizar a compra do porta-aviões, pretendia apaziguar os ânimos dos oficiais militares da Marinha e da Aeronáutica, que até aquele momento mantinham seu governo sob tensão permanente. Ao embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Lincoln Gordon, Juscelino chegara a confidenciar: ‘Sei que este é um **brinquedo** [grifo nosso] inútil, um navio que não serve para nada. Mas a Marinha tentou impedir a minha posse. Se o preço da submissão da Marinha à Constituição é o porta-aviões, acho que vale a pena’. O que o presidente não pôde prever é que o porta-aviões acabaria virando um motivo de conflito entre a Marinha e a Aeronáutica, que reivindicariam o controle sobre o equipamento de guerra. Essa disputa só seria resolvida no governo do marechal Castelo Branco, já na ditadura militar” (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2021b).

437 “O Brasil despacharia, em seguida, militares para a Operação das Nações Unidas no Congo (*Opération des Nations Unies au Congo* – ONUC), entre 1960 e 1964, concebida para assegurar a retirada das forças belgas do Congo, tendo logo se convertido em força de manutenção da integridade territorial e da independência do país. Foi ali que o Brasil debutou em tarefas de caráter humanitário no âmbito das operações de paz, ao ter transportado e distribuído gêneros alimentícios, suprimentos e medicamentos para a população congoleza” (NASSER, 2012, 215).

A militarização (MATHIAS, 2004) do governo de Juscelino Kubitschek, portanto, se deu de forma profusa – interna e internacionalmente –, para atender a finalidades políticas, deixando evidente a existência de segmentos militares enquanto **coalizão de defesa** (SABATIER; WEIBLE, 2007). Obviamente, entretanto, não se deve reduzir o engajamento nacional em operações de paz a este elemento. A formulação política que o explica e contextualiza é deveras mais complexa.

A diplomacia brasileira compreendeu que o ingresso ativo do país nesse nascente regime internacional contribuiria para a legitimação do discurso nacional pacifista, para a consolidação de uma identidade nacional pautada pelo respeito ao direito internacional, ao multilateralismo (TAGO, 2018b), à cooperação e à estabilidade, para a atração de investimentos internacionais (em especial dos Estados Unidos), para a demonstração de solidariedade com países que lutavam contra o colonialismo (CORRÊA, 2012; RICUPERO, 2017), e para posicionamento mais estratégico do Brasil diante dos constrangimentos que a estrutura internacional (WALTZ, 1979) apresentava naquele momento⁴³⁸ – todos estes elementos que seriam, em momentos distintos, atrelados às missões de paz pelos tomadores de decisão em política externa do Brasil.

Entretanto, essa dimensão político-militar do período JK conformou em seu âmago elementos sócio-históricos importantes para o fortalecimento cultural e institucional das Forças Armadas brasileiras com as missões de paz. Como Lopes (2006) evidencia, a participação de tropas nacionais em operações de paz das Nações Unidas, já desde a UNEF I, foi fator de grande impacto para a formação e o desenvolvimento da própria identidade das FA, e até mesmo de um discurso “‘oficializado’ e relativa e aparentemente coeso” (LOPES, 2006, p. 40) daquelas sobre sua história em tais missões. Dentre os fatores que demonstram tal construção, o autor apresenta a formação de associações de veteranos e a formação, ao longo dos anos, de articulação mais ampliada de ex-combatentes em missões de paz, ou de boinas azuis, de escopo nacional.

A associação surge em finais da década de 70, ao que parece, inicialmente, com um caráter não oficial e confraternizatório. [...] Surge no Paraná com o nome de “Associação Batalhão Suez – Regional Paraná.” [...] Outras iniciativas de organização em associações no Brasil ocorreram com o nome de “ABIBS – Associação Brasileira de ex-Integrantes do Batalhão Suez”. Mais abrangente, a atitude de mudança de nome parece visar uma espécie de integração entre as diversas iniciativas regionais. Por fim, as associações adotariam um nome ainda mais ampliador, atualmente bastante divulgado nacionalmente, o que podemos entender como uma tentativa de relacionamento com outras missões de paz: “Associação Brasileira de ex-Integrantes das Forças de Paz da ONU – os Boinas Azuis” (LOPES, 2006, p. 67, 69-70).⁴³⁹

438 Vale lembrar que a revolução cubana ocorrera ainda durante o governo de JK, em 1959, e a Crise dos Mísseis logo no ano seguinte ao término do mandato daquele, em 1962 (MONIZ BANDEIRA, 2009a)

439 Em pesquisa na internet se pode achar o Site Brasileiro dos Veteranos das Forças de Paz da ONU (2021), no

Para além da preservação da memória, de parte da história da participação brasileira em missões de paz, essas entidades também podem ser espaços para abrigar reivindicações dos militares que delas fazem parte (LOPES, 2006). Mais do que isso, desde sua origem, essas associações se constituíram em espaços de continuidade da construção da identidade das Forças Armadas brasileiras porquanto ajudaram a viabilizar a consolidação do elo entre a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial – por meio da FEB – e a contribuição nacional para o alcance da paz por meio das operações da ONU.⁴⁴⁰ Este “elo identitário”, ainda hoje percebido nas publicações dos centros militares brasileiros de formação para missões de paz – CCOPAB e COpPazNav –, das FA de modo geral, ou do Ministério da Defesa, dialoga diretamente com a formação do **conjunto de valores e crenças** (SABATIER; WEIBLE, 2007) que caracterizam a **coalizão de defesa** das Forças Armadas brasileiras no que tange à política pública externa de engajamento do Brasil em operações de paz.

Definitivamente, portanto, a participação do Brasil em missões de paz durante o governo de Kubitschek está entrelaçada com as dinâmicas da política doméstica nacional (**nexo política interna-política externa**), tendo sido fator importante para a estabilização da cena interna. De mais a mais, como se sabe, os militares brasileiros compreendiam que o país deveria estar alinhado com o lado ocidental da Guerra Fria, e o envio de tropas para o chamado Oriente Médio – e, mais tarde, para o Congo – demonstrava essa postura política.

Com o avançar de seu governo, JK punha em prática o Plano de Metas, buscando consolidar, inclusive no discurso da política externa nacional, a compreensão brasileira sobre desenvolvimento (ou, pode-se até registrar, desenvolvimentismo), e posicionar o Brasil como ponte entre EUA e América Latina (RICUPERO, 2017, p. 384) por meio da Operação Pan-americana (OPA) (CERVO; BUENO; 2008; BECARD, 2009).

qual estão elencadas as associações dos Boínas Azuis. Estão lá registradas associações dos estados do Paraná, de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Paraíba, Rio Grande do Sul e Pernambuco. Outra associação também fora detectada: a Associação Brasileira das Forças Internacionais de Paz (2021), antes chamada de Associação Brasileira das Forças Internacionais de Paz da ONU. Nos dois *websites* foram encontradas atividades registradas apenas até o ano de 2019.

440 “Semelhançamente ao que ocorreu com os ex-participantes da FEB nota-se que alguns ex-membros da I UNEF elaboram e publicam suas histórias e memórias sobre a Missão Suez. Este seria inclusive um dos fatores de análise da elaboração da memória, pois constantemente parece haver uma tentativa de comparação entre a missão da FEB e a Missão Suez, presente, por exemplo, em vários dos ‘lugares da memória’ construídos pelos veteranos de Suez. Na publicação de Stelson Ponce de Azevedo, ao relatar um episódio vivido em sua estada em Suez, afirma que os boínas azuis ‘Por sua coragem e destemor, não desmereceram o heroísmo de nossos pracinhas da FEB’” (LOPES, 2006, p. 89).

Uma mudança de perfil da política externa brasileira ocorreria, contudo. Como recorrente na história diplomática nacional, as expectativas em relação às potenciais benesses que as relações bilaterais com os Estados Unidos poderiam trazer ao Brasil foram frustradas com o não avanço da OPA. Soma-se a isso o rompimento com o Fundo Monetário Internacional, em meados de 1959 (CERVO; BUENO; 2008), após o governo negar-se a adotar as recomendações do seu “receituário” econômico (GANSTER, 2017), acrescentando-se mais um fator complexo à desafiadora conjuntura política nacional e internacional.⁴⁴¹

Essa alteração do padrão da política externa nacional é facilmente notada quando analisado o **discurso brasileiro sobre a paz** ao longo dos anos. Se em 1956 e 1957 a paz é vista como ausência de guerra ou conflitos internacionais, em 1958 o ministro Negrão de Lima, na abertura da sessão ordinária da AGNU, a apresenta como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e econômicos (de desenvolvimento/subdesenvolvimento e de divisão internacional do trabalho) (APÊNDICE B). Em 1959, no mesmo fórum, o embaixador Augusto Frederico Schmidt acentua o tom crítico, argumentando que a paz, naquele momento, era vista pelo Brasil como objetivo distante, pois as nações com maiores responsabilidades pela sua promoção, por serem privilegiadas em termos materiais e por estarem envolvidas em outras questões políticas, não são capazes de enxergar integralmente os fatores que a ameaçam ou impedem (APÊNDICE B).

Em 1960, com o engajamento do Brasil na missão no Congo, o vínculo entre subdesenvolvimento e paz não seria tão explícito no discurso brasileiro. Consolidada a Revolução Cubana e a parceria estratégica da Ilha com a URSS, o discurso brasileiro, naquele ano de eleições presidenciais que espelhavam as tensões ideológicas internacionais, assumiria tom em prol da pluralidade ideológica (CORRÊA, 2012, p. 188), ainda que mantivesse contundência crítica, a exemplo dos comentários feitos à inoperância do CSNU e dos elogios à da Resolução *Uniting for Peace*, que viabilizou a operação no Congo (APÊNDICE B) – **normas nacionais ou internacionais.**

Do ponto de vista **normativo**, o discurso brasileiro também reflete a trajetória da política externa do governo, acima descrita. Pode-se falar em dois “blocos discursivos” diferentes: 1956 e 1960, anos de início e fim de governo, respectivamente; e de 1957 a 1959, anos de meio de

441 “Aproximando-se o fim do mandato do Presidente Kubitscheck, os primeiros movimentos do processo sucessório, somados à aceleração da inflação, provocam instabilidade. Em maio, a visita de Fidel Castro ao Brasil gera desconfianças em setores norte-americanos. Dando satisfação aos setores nacionalistas, o Presidente anuncia em junho, em discurso no Clube Militar, o rompimento com o Fundo Monetário Internacional. A criação da SUDENE no fim do ano mostraria a determinação do Governo de promover por via do Estado o desenvolvimento do Nordeste. Dias antes produzira-se o levante militar de Aragarças, logo controlado pelas forças legalistas” (CORRÊA, 2012, p. 175).

mantado de JK. Os anos do primeiro bloco correspondem às duas primeiras ocasiões nas quais o Brasil faz alusões diretas, em abertura de sessão ordinária da AGNU, a operações de paz. São exatamente os anos de ingresso do país na UNEF I e na ONUC. Em 1956 o Brasil critica a não criação de uma força multinacional pela ONU, e reforça a afirmação (feita em outra ocasião) de que as Nações Unidas serão mais respeitadas se capazes de recorrer ao uso da força para resolução de conflitos (APÊNDICE B). Já em 1960, além do supracitado, o país reitera sua posição como partidário contribuinte do concerto das grandes potências através da sua participação em missões de paz (o discurso do ministro Horácio Lafer cita Suez), além de situar o engajamento brasileiro como uma maneira de promover a luta internacional contra o racismo (CORRÊA, 2012, p. 188).⁴⁴²

O “bloco discursivo” que abrange os anos de 1957 a 1959 possui três elementos presentes nos discursos da diplomacia nacional na AGNU: 1) crítica aos limites das Nações Unidas e ao regime internacional de resolução de conflitos, especialmente pelas assimetrias de poder formalizadas no CSNU; 2) crítica à não vinculação, pelas Nações Unidas, entre paz e desenvolvimento econômico; e 3) reafirmação, apesar das críticas – que poderiam até suscitar, paradoxalmente, algum ceticismo brasileiro em relação à real capacidade do regime internacional para solucionar conflitos –, da crença brasileira no sistema multilateral (APÊNDICE B).

Essas variações dos discursos diplomáticos brasileiros repercutem os **objetivos estratégicos nacionais** nos diferentes momentos do governo JK. Em suma, esses objetivos são de natureza política (em especial atenção a parcerias estratégicas internacionais – com os Estados Unidos, mais especificamente –, ou a acomodações políticas internas, como em relação aos militares), e econômica (viabilizar o desenvolvimento nacional – mais especificamente o Plano de Metas).

No que tange mais estritamente à agenda de paz e segurança internacionais, nos anos do primeiro “bloco discursivo”, pode-se perceber maior variedade de interesses nacionais (UZIEL, 2015) – promover o papel dos militares na sociedade; solidarizar-se com os países em conflito;

442 A pesquisa realizada para esta tese não fora suficiente para confirmar a correlação entre a aceitação brasileira para participar da ONUC e as questões políticas domésticas envolvendo os militares em 1960, mas o que se apresentou acerca de como o presidente Juscelino Kubitschek entendia o jogo político com as Forças Armadas talvez seja suficiente para, pelo menos, considerar como hipótese plausível a correspondência aqui proposta. O não engajamento do Brasil na *United Nations Observation Group in Lebanon* (UNOGIL), criada em junho de 1958, é um fator a ser investigado – ainda que a missão tenha durado pouco tempo, até dezembro do mesmo ano (APÊNDICE A) – dentro dessa proposta de hipótese.

adensar relação com outros países que contribuem com tropas; demonstrar capacidade de mobilização; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime –, ao passo que no segundo bloco a quantidade de **objetivos estratégicos** percebidos é mais diminuta – fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; solidarizar-se com os países em conflito; e aumentar a influência brasileira no regime supracitado (este dois últimos presentes na análise do discurso de 1959).

Porém, a despeito dessas diferenças, a análise do **engajamento brasileiro** nas operações de paz na era Kubitschek indica que o governo possuía visão estratégica que repercutia algumas das premissas elencadas por Guerreiro Ramos (1960). A Grande Estratégia Nacional de JK pautou-se pelo desenvolvimentismo econômico (nacionalista, portanto) não repulsivo ao capital estrangeiro, lastreado pela militarização (MATHIAS, 2004) da política interna e da administração pública, fator garantidor de uma doutrina de segurança nacional (**P1**) claramente orientada (**P2**) para o apoio ao Ocidente no contexto de Guerra Fria.

A militarização (MATHIAS, 2004) do governo JK e o **engajamento brasileiro em missões de paz** se deram em função da convergência de interesses políticos entre o presidente e os militares (**P3**), ambos os lados empenhados em garantir condições políticas de governabilidade que satisfizessem seus anseios. O conteúdo da segurança nacional, assim como a interseção entre defesa e diplomacia no escopo das operações de paz, fora politicamente determinado (**P4**) naquele período, e, como apontado por Benevides (1991), refletiu a ideologia da fase do capitalismo brasileiro daquele contexto (**P4**). Sem a aliança de Kubitschek com os militares, o presidente não teria a governabilidade necessária para avançar seu Plano de Metas (**P5**), seja pelo risco que os próprios militares (alguns segmentos) apresentavam ao governo, seja por outras instabilidades políticas domésticas.

Externamente, a diplomacia brasileira buscou atuar como elemento propulsor do desenvolvimento nacional (CERVO, 2008), e a análise dos discursos selecionados para estudo nesta tese demonstra que o Itamaraty buscou articular a agenda do desenvolvimento econômico e do poder nacional (**P6**) com aquela da paz e da segurança internacionais, inclusive no que tange às operações de paz. A postura mais independente, crítica e autônoma que a diplomacia brasileira passaria a adotar nos últimos anos de JK, permaneceria – e até seria aprofundada – durante o breve governo de Jânio Quadros.

O novo presidente assumiu o poder em 31 de janeiro de 1961, mas governaria somente até 25 de agosto do mesmo ano. Durante esse período não seriam desdobradas novas missões de paz, mas o Brasil manteve-se engajado na UNEF I (até junho de 1967) e na ONUC (até junho de 1964). Ainda que curto, o governo de Quadros geraria impactos consideráveis na

política nacional, muitos deles “patrocinados” pela política externa brasileira (**nexo política interna-política externa**) (RICUPERO, 2017, p. 388-389). A Política Externa Independente (PEI) afirmava o Brasil como Estado soberano a pautar suas relações internacionais de acordo com os interesses nacionais, sem alinhamentos automáticos ou lealdades ideológicas, políticas ou econômicas postas *a priori* (CORRÊA, 2012, p. 197). Naturalmente, o “desalinhamento automático” com os Estados Unidos e a maior autonomia nacional na aproximação com outros países, inclusive os do chamado terceiro mundo, não agradaram a Washington.

Em momento de escalada de tensões no panorama da confrontação EUA-URSS, às vésperas do que viria a ser conhecido como a Crise dos Mísseis (1962), Brasília não chancela o bloqueio a Cuba, homenageia “Che” Guevara com a Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul, mantém contatos com os soviéticos, e demonstra concordância com a entrada da República Popular da China na ONU (CORRÊA, 2012, p. 198-199; ALTEMANI, 2005). Tudo isso fora mais do que suficiente para que as forças políticas conservadoras internas (nelas incluídas segmentos militares) se tornassem insatisfeitas com o governo.

Quando o ministro Affonso Arinos de Mello Franco discursou na XVI Sessão Ordinária da AGNU, em 22 de setembro de 1961, João Goulart, que havia assumido a presidência no dia da independência do Brasil, já governava. O **discurso brasileiro sobre a paz** limitou-se à compreensão desta como mera ausência de conflitos armados internacionais. Mais importante naquele momento era dar garantias à comunidade internacional de que a situação política e legal no país era de estabilidade.

Para tanto, assegurar o respeito ao juridicismo (CERVO, 2008) enquanto prática da diplomacia brasileira foi ação que lastreou grande parte da dimensão das **normas nacionais e internacionais** do discurso do Brasil. Além deste elemento, o ministro buscou reafirmar que o país compartilhava de valores ocidentais (cristãos e democráticos), ainda que resguardasse a postura crítica em relação às assimetrias de poder postas na geogovernança do regime internacional de segurança e paz, cristalizadas nas Nações Unidas (APÊNDICE B).

A Política Externa Independente seria mantida sob Goulart (CERVO; BUENO, 2008) para despreço dos Estados Unidos, ainda que o governo daquele tivesse que se dar num (novo) regime parlamentarista (MONIZ BANDEIRA, 2010). Em grande medida, a Grande Estratégia Nacional do governo Jânio Quadros (**P1; P2**) permanecia, ainda que em considerável dissonância em relação às pressões políticas internas (**P3**), algo que Juscelino Kubitschek logrou equilibrar mais habilmente. O discurso de Affonso Arinos na supracitada sessão da

AGNU seria um dos marcos categóricos da PEI (CORRÊA, 2012, p. 199), e apresentaria algumas das linhas gerais dos **objetivos estratégicos nacionais** em termos de política externa, inclusive no que concerne à participação do país na promoção da paz e da segurança internacionais.⁴⁴³

Como se sabe pelo estudo da história diplomática brasileira, a manutenção dessa linha de política externa enfrentou profusos e contundentes desafios políticos. Ainda em 1961, Goulart reestabeleceria as relações bilaterais com a URSS (MONIZ BANDEIRA, 2010), adicionando mais um ingrediente no conjunto de tensões políticas postas na seara doméstica nacional (**nexo política interna-política externa**).

O contexto interno não poderia ter sido mais adverso. A saída negociada para a crise da sucessão de Jânio Quadros não passara de conveniência a fim de evitar a luta armada. A trégua introduzida pela adoção sem convicção de um parlamentarismo mal costurado somente adiará uma vez mais enfrentamento cujas raízes vinham de longe. Desde 1945, pelo menos, disputavam o poder os herdeiros políticos de Vargas, aliados socialmente a sindicatos da massa operária em ascensão, contrapostos a forças liberais e conservadoras alinhadas a profissionais liberais e à classe média urbana. Jamais resolvido de forma definitiva, esse confronto tornou o regime político inaugurado em 1945/46 um dos mais breves e instáveis que o Brasil conheceu (RICUPERO, 2017, p. 398).

O crescente descolamento entre a Doutrina de Segurança Nacional desenvolvida pelos militares na Escola Superior de Guerra e o “lugar” da segurança nacional na Grande Estratégia do governo Goulart, ampliava as contradições entre oposição e situação, aumentando o fosso entre a ideologia da segurança nacional castrense e a perspectiva do Executivo sobre os caminhos viáveis para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro (**P4**). A rigor, alguns analistas (MONIZ BANDEIRA, 2010; MANZUR, 2014; dentre outros) apontam que o próprio segmento militar se constituiu em polo de pressão (DEUTSCH, 1982; DYE, 2009) voltado para neutralizar os planos governamentais de promoção do desenvolvimento (**P5**).

Em tal conjuntura política, o **engajamento brasileiro em operações de paz** fora diminuto – o país somente iniciou nova participação na *United Nations Security Force in West New Guinea (West Irian)* (UNTEA/UNSF), desdobrada de outubro de 1962 a abril de 1963 (APÊNDICE A), para onde enviou apenas dois observadores militares deslocados da UNEF I (ANEXO A). Nos anos de João Goulart, as Nações Unidas criariam ainda outra missão, a *United Nations Yemen Observation Mission* (UNYOM), que não contou com tropas brasileiras (APÊNDICE A). O pequeno envolvimento brasileiro em operações da ONU nesse período reflete um padrão observado em outros governos (ainda que não deva ser explicado apenas a

443 São identificáveis no discurso os seguintes objetivos estratégicos nacionais (UZIEL, 2015): solidarizar-se com os países em conflito; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado (APÊNDICE B).

partir disto): quanto maior o envolvimento dos militares na política doméstica, ou na administração pública nacional, menor o engajamento do país em missões de paz. O desalinhamento político entre a coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) militar nacional e o grupo que exercia o poder no Executivo inviabilizou maior aproveitamento pelo aparelho de segurança nacional (GUERREIRO RAMOS, 1960) das oportunidades conjunturais internacionais (**P6**).

Mesmo a viagem de Goulart para encontrar Kennedy nos Estados Unidos em 1962 não seria suficiente para apaziguar os ânimos dos setores domésticos que a ele opostos.⁴⁴⁴ Naquele ano, as reformas⁴⁴⁵ encaminhadas pelo presidente e a Crise dos Mísseis (ocorrida em outubro) – ainda que a diplomacia nacional tenha se colocado favorável aos EUA nesta questão (MONIZ BANDEIRA, 2010) –, aprofundariam as dificuldades já postas para a governabilidade do Brasil.

No mês de setembro, Affonso Arinos, em novo discurso na AGNU (APÊNDICE B), manteria o tom crítico, sugerindo reformas para a Carta da ONU, para a Assembleia Geral e para o CSNU, ao passo em que registrava sua descrença na universalidade da Organização diante das necessidades que, a seu ver, justificavam a reclamação por mudanças (**normas nacionais ou internacionais**). Em 1963, diante da mesma Assembleia por ocasião da abertura de seu debate geral, o ministro João Augusto de Araújo Castro retomaria essas críticas. Embora mantenha semelhanças com a intervenção de Affonso Arinos em 1962, o famoso discurso dos três D's⁴⁴⁶ de Araújo Castro indica dois importantes incrementos da política externa do governo Goulart na área de segurança e paz.

O primeiro diz respeito à **concepção do Brasil sobre a paz**, traduzida como fator que articula aspectos políticos e de desenvolvimento econômico e social, em contraposição à sua aceção meramente negativa (SNODDERLY, 2018, p. 59). Araújo Castro faz referência às

444 Mais tarde tornar-se-ia evidente que a Aliança para o Progresso, espécie de contraproposta estadunidense à Operação Pan-americana, não daria os resultados esperados para o Brasil (CERVO; BUENO, 2008; MONIZ BANDEIRA, 2010). Este fato somar-se-ia ao conjunto de insatisfações dos setores políticos domésticos opostos a João Goulart e à sua Política Externa Independente, acentuando a crise interna.

445 “Ao longo do ano, os desdobramentos no Brasil se encaminhariam por rumos de cunho nacionalista, gerando-se paulatina intensificação das tensões internas e externas a que estava submetido o país. Cria-se a Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos; constitui-se a ELETROBRAS; aprova-se a lei do décimo terceiro salário; vota-se uma nova lei, mais restritiva, de remessa de lucros; cria-se o Comando Geral dos Trabalhadores; instala-se em Brasília o Conselho Nacional de Reforma Agrária; convoca-se um plebiscito destinado a acabar com o sistema parlamentarista; e aprova-se um Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social” (CORRÊA, 2012, p. 209).

446 Desarmamento, Desenvolvimento e Descolonização.

operações de paz (ainda que não cite a participação brasileira na UNTEA/UNSF) como mecanismo cuja relevância é reconhecida pela maioria dos países membros da ONU, mas dá maior ênfase à importância da promoção do desarmamento como fator mais decisivo na promoção da paz (APÊNDICE B), enquadrando estes e outros mecanismos naquela compreensão ampliada de paz.

O segundo incremento de pertinência no discurso de 1963 é o atinente aos **objetivos estratégicos nacionais**. Para além do posto por Affonso Arinos em 1962,⁴⁴⁷ Araújo Castro deixa clara a vontade brasileira de assumir relevância também nas discussões multilaterais sobre desenvolvimento econômico e social,⁴⁴⁸ algo que dialoga diretamente com o projeto nacional que João Goulart tentara viabilizar, mas não conseguiria fazê-lo completamente. Ainda em 1963 intensificar-se-iam as mobilizações políticas contrárias ao seu governo (MONIZ BANDEIRA, 2010), inclusive com o envolvimento das Forças Armadas (CORRÊA, 2012), até que em 1964 o país veria encerrado o ciclo democrático iniciado após a Segunda Guerra Mundial.

O regime militar brasileiro, iniciado numa conjuntura internacional caracterizada pelo recrudescimento das disputas entre Estados Unidos e União Soviética na América Latina – o que resultou em diversas intervenções e golpes de Estado (MONIZ BANDEIRA, 2008; MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010) – marca o período de maior militarização do Estado (MATHIAS, 2004), e isso teve impactos determinantes para os direcionamentos da política externa nacional (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; VISENTINI, 1998). Cinco presidentes militares comandaram o país até 1985, e guardam entre si diferentes perfis de inserção internacional do Brasil, ainda que as forças que patrocinaram a derrubada de Goulart e exerceram o poder até a segunda metade da década de 1980 tenham se mantido praticamente as mesmas⁴⁴⁹ durante os 21 anos dos governos militares (**nexo política interna-política externa**).

Humberto Castello Branco (1964-1967) assumira o poder com a atribuição de redirecionar o Brasil à órbita de influência direta dos EUA, com a expectativa de que o rearranjo político pátrio viabilizasse o aprofundamento das relações bilaterais, seja na seara da

447 Fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; e aumentar a influência brasileira (UZIEL, 2015) no regime administrador político da paz e da segurança internacionais.

448 Sob esta leitura, o Brasil advoga a noção de responsabilidade coletiva sobre o desenvolvimento, à qual também atrela a importância de aperfeiçoamento dos instrumentos ou dispositivos internacionais necessários à consecução dos processos de descolonização (CORRÊA, 2012, p. 225).

449 Consolidada a instauração do regime, a postura do Brasil no cenário internacional começou a mudar, visto que “[...] o capital internacional (sobretudo norte-americano), a burguesia associada aos interesses estrangeiros, a moderna classe média urbana, a maior parte da elite burocrática civil e militar, o setor agroexportador e a oligarquia agrária tradicional constituíam a base do novo regime” (VISENTINI, 1998. p. 24).

cooperação internacional, ou na dos investimentos estrangeiros diretos. O novo presidente batizou sua política externa como “interdependente” (VISENTINI, 1998), em contraposição à anterior, ainda que buscasse deixar explícito que o Brasil manteria sua autonomia em função dos interesses nacionais (GARRISON, 2007), submetendo-se diretamente ao Ocidente (leia-se Estados Unidos) somente naquilo que dissesse respeito à disputa ideológica caracterizadora do sistema internacional daquele contexto.

É importante ressaltar que uma política externa brasileira interdependente em relação aos Estados Unidos seria, naquela conjuntura ou em qualquer outra, necessariamente marcada por relações de interdependência assimétrica (KEOHANE; NYE, 2012), cujo desequilíbrio tende a desfavorecer ao Brasil.

A aceitação desta hierarquização, bastante representativa das assimetrias de poder, é formalizada – pelo menos no que diz respeito ao regime internacional das operações de paz – pelo ministro das relações exteriores em seu discurso na XIX sessão ordinária da AGNU. Vasco Leitão da Cunha propõe uma divisão internacional do trabalho no que concerne à cessão de tropas para missões de manutenção da paz: as “potências médias e pequenas” haveriam de ser aquelas a contribuir com soldados (APÊNDICE B). Essa sugestão indica, quando situada no espectro amplo da perspectiva de política externa do governo Castello Branco, como o Brasil pensara o papel das operações de paz naquele contexto:⁴⁵⁰ como elemento estabilizador da ordem internacional (BULL, 2002) em favor do polo ocidental da Guerra Fria.

Outra recomendação feita por Leitão da Cunha, a da criação do “capítulo VI ½” na Carta da ONU, também pode ser interpretada a partir desse olhar. Do ponto de vista das **normas nacionais ou internacionais**, um tal capítulo reforçaria o mecanismo das operações de paz ao formalizá-lo na Carta, e a própria discussão sobre sua criação favorecia o Brasil em tema há muito estratégico para o país – a reforma daquela (CORRÊA, 2012, p. 253). Para além disso, o Brasil do alinhamento automático aos EUA percebia que operações sob capítulo VI eram mais aceitáveis no foro multilateral, ao passo que aquelas sob o capítulo VII tendiam a ser vetadas no CSNU por EUA ou URSS, pois as duas potências (especialmente a última) viam

450 Naquele estágio das tensões frutos da bipolaridade (SARAIVA, 2007c), fazia mais sentido que países com menor poder que as potências em disputa sistêmica fornecessem os efetivos para as missões; de modo contrário, seria virtualmente impossível que as Nações Unidas conseguissem aprovar – ainda que via Assembleia Geral – operações de paz com componentes militares de EUA ou URSS para atuar em áreas (potencialmente) de influência de um ou outro destes atores. O que se observou após o fim da Guerra Fria, contudo, é que a administração política deste regime internacional ainda repercutiu essa “divisão internacional do trabalho”, conforme observado por Blanco (2016; 2017).

tais operações como instrumentos possíveis para projeção de poder do adversário em áreas de sua influência. Com um “capítulo VI ½”, operações com componente militar poderiam ser desdobradas com menor risco de veto pela URSS, favorecendo interesses ocidentais.

Com **discurso sobre a paz** que a entende como a ausência de guerra ou conflitos armados, Leitão da Cunha evidenciou como a política pública externa brasileira para missões de paz seria abordada no governo Castelo Branco – o engajamento brasileiro teria como **objetivos estratégicos nacionais** fortalecer o multilateralismo e a solução de controvérsias a partir das premissas e interesses do bloco ocidental, e aumentar a influência brasileira naquele a partir das operações de paz. Sob esse prisma (o do peso atribuído à questão da ideologia anticomunista), e por conta da presumível proximidade geográfica e pelo baixo risco de combate (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 127), se deu, após rompimento de relações com Cuba (VISENTINI, 1998), a emblemática participação brasileira em missões na República Dominicana.

Foram duas as operações neste país, ambas envolvendo a Organização dos Estados Americanos (CARDOSO, 1998): a Força Interamericana de Paz (FIP), que ocorreu de maio de 1965 a setembro de 1966 a partir de resolução da OEA (ANEXO A); e a DOMREP, sob capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, de maio de 1965 a outubro de 1966 (APÊNDICE A). Em seu discurso de abertura na AGNU em setembro de 1965 (APÊNDICE B) – ano no qual o Brasil se torna “[...] membro fundador do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34), foro da AGNU com mandato para tratar de todos os aspectos operacionais e conceituais que regem as OMP das Nações Unidas” (BRAGA; COSTA FILHO; ALVES, 2021, p. 19) –, Leitão da Cunha defende a intervenção naquele país.

Mantendo o tom de 1964, interessado em demonstrar que não houvera uma ruptura democrática no Brasil, e que o país se mantinha estável, o discurso brasileiro (APÊNDICE B) permanecia com a **noção de paz** negativa (SNODDERLY, 2018, p. 59), repetindo as críticas e recomendações sobre reforma da Carta da ONU e financiamento das missões de paz do ano anterior, apenas ressaltando a importância estratégica das organizações regionais para melhor aplicação de tais dispositivos (**normas nacionais ou internacionais**). Neste discurso (1965) – cuja análise é semelhante à daquele de 1966 (APÊNDICE B) –, entretanto, são perceptíveis outros **objetivos estratégicos nacionais**,⁴⁵¹ no que tange a missões de paz, para além dos percebidos em 1964 (APÊNDICE B).

451 São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; promover e fortalecer uso de organismos regionais como instrumentos para a promoção da paz – assim o Brasil obteria a influência não

Pouco mais de um mês depois desta fala do chanceler brasileiro nas Nações Unidas, na qual foram proferidas sentenças sobre a importância das “liberdades fundamentais dos cidadãos de cada Estado” e dos “meios democráticos” (LEITÃO DA CUNHA *apud* CORRÊA, 2012, p. 269), Castello Branco estabeleceria o Ato Institucional nº 2 (AI 2),⁴⁵² em 27 de outubro de 1965, mudando severamente o panorama da política interna brasileira. Em novembro, o presidente – que seria o único do regime militar a engajar o Brasil em operações da ONU – aprova a participação do país na *United Nations India-Pakistan Observation Mission* (UNIPOM), terceira e última missão de paz do governo militar (APÊNDICE E).

O recrudescimento das tensões políticas no Brasil, a partir especialmente do Ato Institucional nº 2, faz com que os militares se voltem preponderantemente para o âmbito interno nacional, o que reforça o argumento de que o engajamento militar brasileiro em operações de paz é inversamente proporcional ao grau de militarização (MATHIAS, 2004) da política doméstica do país. Mais uma vez, reforça-se a noção de que quanto maior a militarização da administração pública, menor o interesse da coalizão de defesa das FA naquela agenda (**nexo política interna-política externa**).

Da ascensão de Castello Branco ao poder até o estabelecimento do AI2, o Brasil participou de todas as operações de paz criadas pelas Nações Unidas.⁴⁵³ Depois disso, somente em 1989 o país voltaria a contribuir com tal mecanismo. Ainda que se possa supor que o não engajamento brasileiro em operações de paz da ONU durante o regime militar se explique pelo baixo número de missões criadas pelo organismo multilateral (apenas três de 1973 a 1978, fora outras quatro não lideradas ou autorizadas pelo organismo, mas por ele reconhecidas – vide Apêndice A), esse fato, considerado isoladamente, não se sustenta como explicativo quando são analisadas as missões criadas naquele período.

oportunizada pelas dinâmicas e normas do CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas (UZIEL, 2015; APÊNDICE B).

452 “No momento da emissão deste ato, muitos conservadores, que tinham apoiado a ditadura no início, romperam com o regime, pois eles acreditavam que os militares não entregariam o poder. Dentre as medidas que o ato estabeleceu, podem ser citadas: a possibilidade de caçar [*sic*] os direitos políticos de qualquer cidadão por 10 anos, a extinção de partidos políticos e a eleição indireta para presidente, que desagradou os liberais no país” (BENZAQUEN, 2020).

453 A *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP), ainda que tenha sido criada em 1964 (APÊNDICE A), o fora no dia 4 de março (ASMUSSEN, 2015, p. 198), antes, por conseguinte, da tomada do poder pelos militares. Já a UNIPOM fora criada em setembro de 1965, antes da instauração do AI2. O Ministério da Defesa informa que o Brasil participou desta missão a partir de novembro de 1965 (ANEXO A), mas a página das Nações Unidas sobre fatos e dados da operação informa que o país contribuiu com pessoal já em setembro do mesmo ano (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019b).

Em outubro de 1973 é desdobrada, por exemplo, a UNEF II; em junho de 1974, a *United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF); e em março de 1978 a *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) – as duas últimas ainda em vigor (APÊNDICE A). Considerados os laços históricos e estratégicos do Brasil com a UNEF I, tão celebrada pelos militares brasileiros (LOPES, 2006), como visto acima, e com o Líbano (KADRI; SALONE, 2017, p. 18) (muito mais fortes do que aqueles com Índia e Paquistão, ou com a República Dominicana), sua não participação nessas operações⁴⁵⁴ – ou em, pelo menos, uma delas – é sintomática da influência da política interna sobre a externa.

Em outubro de 1966, com o fim da DOMREP (APÊNDICE A), finda-se a participação brasileira em operações de paz da ONU durante o regime militar. Sob o prisma da análise de política externa, alguns especialistas afirmam que esse **hiato ante a paz** realizado pelos governos militares se deve a fatores como o “enfoque” destes na “autonomia nacional” e no “no nacional-desenvolvimentismo” (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 20), uma “autonomia multilateral frustrada” e uma “diplomacia do interesse nacional” com “autonomia no alinhamento” (VISENTINI, 1998), ou ainda à decisão do Brasil de se distanciar dos fóruns multilaterais por entender que seriam apenas estruturas que serviriam ao congelamento das assimetrias de poder na seara internacional (CAVALCANTE, 2010, p. 148).⁴⁵⁵

Argumenta-se aqui, todavia, que essa “autonomia pela distância”, conforme cunhado pelo embaixador Gelson Fonseca Júnior (2004), não teria se dado somente por conta da (ingênu?) insatisfação brasileira com as injustiças da ordem internacional e do multilateralismo onusiano. Como a análise do discurso diplomático brasileiro (APÊNDICE B) demonstra, houve, no período do “milagre econômico” (BRUM, 1999), um redirecionamento da política externa alavancado pela melhoria do desempenho econômico nacional. O ministro das Relações Exteriores do presidente Médici, Mário Gibson Barboza, chega a sugerir, em seu discurso de abertura do debate geral da sessão ordinária de 1973 da AGNU, a criação de operações de paz econômica (*economic peace-making and economic peace-keeping*) a partir do conceito de segurança econômica coletiva.⁴⁵⁶ O não engajamento do Brasil na UNEF II

454 A UNEF II opera no conflito entre Israel e Egito, e a UNDOF entre Israel e Síria. Todos estes também são países com fortíssimos laços históricos, culturais e estratégicos com o Brasil.

455 “O afastamento do Brasil do multilateralismo político foi consumado, entre outras maneiras, pela decisão de não procurar ocupar assentos não permanentes no Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e de não se envolver em suas operações de paz” (NASSER, 2012, p. 216).

456 “‘Segurança Política’ e ‘Segurança Econômica’: esse o binômio que o Brasil propunha na ONU. Um contraponto externo ao binômio segurança e desenvolvimento que a doutrina da Escola Superior de Guerra, então no seu apogeu, apreçoava como vetores da ação governamental” (CORRÊA, 2012, p. 378).

(1973) e na UNDOF (1974) também podem ser explicados a partir deste ângulo, intimamente atrelado à política e à economia internas do país (**nexo política interna-política externa**).

Em 1978, ano de criação da UNIFIL – a última das operações da ONU durante o período do regime militar – o cenário político doméstico brasileiro já era razoavelmente diferente (VISENTINI, 1998; RICUPERO, 2017, p. 443). Para além da séria questão econômica, com retomada da inflação, a pauta política nacional trazia em seu rol de temas o da “abertura lenta, gradual e segura”, conforme dito pelo presidente Geisel. Se no final da década de 1960 e no começo da de 1970 os militares estavam mais voltados para a política doméstica por conta do “milagre econômico”, nos anos finais do governo Geisel o estavam por conta do processo de mudança do regime político, que em si também poderia trazer contundentes mudanças na seara econômica.

Num tal cenário, observar os segmentos militares no poder enquanto coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) de seus interesses permite compreender que um possível engajamento de tropas em operação de paz das Nações Unidas não haveria de ser uma prioridade política. Neste sentido, é pertinente considerar que a análise de Benevides (1976, p. 191 *apud* MATHIAS, 2004, p. 62) sobre os interesses políticos desse grupo social durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek pode também ser plausível para este período do regime militar. Segundo a autora, quando do governo JK, pôde-se observar:

[A] evolução crescente do poder militar, parece[ndo] claro que o 11 de novembro⁴⁵⁷ representou, de certa forma, a tomada de consciência dos militares (apesar da cisão com o 24 de agosto)⁴⁵⁸ de que não podem mais se dividir, pois divididos não têm poder e poder, para eles, é ocupar os postos do governo, principalmente aqueles ligados ao desenvolvimento [comunicações, transportes, estudos cartográficos e de aerolevanteamento, cooperação com países amigos no campo da energia nuclear etc.].

Esta leitura mais focada no jogo de dois níveis (PUTNAM; EVANS; JACOBSON, 1993) da política brasileira mostra-se deveras útil para compreensão mais ampla sobre o **hiato ante a paz** do país durante os governos militares. Seria, não obstante, errôneo supor que a

457 “Após o suicídio de Vargas, em 24 de agosto de 1954, e a posse do vice-presidente João Café Filho na presidência da República, os principais cargos da administração pública foram entregues a elementos próximos da UDN. Foi com o objetivo declarado de barrar uma conspiração tramada no interior do próprio governo, destinada a impedir a posse do presidente e do vice-presidente eleitos em outubro de 1955 – Juscelino Kubitschek e João Goulart –, que foi deflagrado o Movimento do 11 de Novembro. Segundo seus promotores, tratava-se de um ‘contragolpe preventivo’” (LAMARÃO, 2021). Ainda que este tópico já tenha sido abordado mais acima neste texto, optou-se pela inserção desta citação, neste ponto da dissertação, pela observação que Lamarão (2021) faz acerca dos cargos da administração pública.

458 Suicídio de Getúlio Vargas.

política externa nacional desse período fora homogênea. A leitura das obras especializadas no assunto demonstrará isso, assim como a análise da inserção internacional brasileira a partir do modelo proposto nesta tese.

Se Castello Branco posicionara a inserção internacional do Brasil a partir da ideologia estadunidense do contexto da Guerra Fria (**P1**), alinhando-se com a potência líder do Ocidente, a política externa de Costa e Silva apresentaria “consciência ideológica” (**P2**) um tanto diferente. A constatação de que, mais uma vez, o Brasil não receberia dos Estados Unidos tudo o que esperava em termos de contribuições para seu desenvolvimento e poder nacional (**P4**; **P5**; **P6**),⁴⁵⁹ e de que as assimetrias de poder no sistema multilateral eram concretas e pautavam-se prioritariamente a partir dos interesses em termos de poder (MORGENTHAU, 2003) das principais potências, evidenciou para o governo Costa e Silva que a leitura de Castello Branco sobre a realidade social (**P3**) fora limitada e frustrada (VISENTINI, 1998).

A política externa de Castello Branco não seria replicada no novo governo (RICUPERO, 2017, p. 445), que fora eleito indiretamente e consolidara, já ancorado na instauração do AI3⁴⁶⁰ em 1966, a ditadura no país. Sintomático desta mudança é o teor dos discursos brasileiros nas sessões de abertura das reuniões regulares da AGNU (APÊNDICE B).⁴⁶¹ A alteração da conjuntura política doméstica, que passa a apresentar caráter de maior repressão do Estado para garantir seu controle e para suprimir as manifestações e articulações contrárias ao AI3 e a outros mecanismos antidemocráticos (REIS, 2005), também está ligada à nova política externa nacional.

Num momento de *détente* (SARAIVA, 2007b) entre Estados Unidos e União Soviética e, como dito, de aumento das ações contrárias ao governo (REIS, 2005), Costa e Silva – que já governava o Brasil a partir da nova Constituição de 1967, viabilizada ainda em 1966 pelo AI4 e normatizadora das medidas de exceção até aquele ponto já estabelecidas –, impõe em 1968 o AI5, aumentando a capacidade de repressão do Estado. A ideologia de segurança nacional (**P1**;

459 “A passagem da faixa presidencial para o marechal Artur da Costa e Silva deu-se no período em que os técnicos do governo procediam à avaliação dos resultados da Aliança para o Progresso, apresentados na IV Reunião Anual Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico Social (CIES). A partir daí, as diretrizes da política externa revolucionária passaram a ser flexibilizadas, gerando sentido desapontamento entre os defensores da rigidez ortodoxa com que foram aplicadas pelo governo Castelo Branco. A conclusão fundamental a que chegaram os técnicos brasileiros sobre os resultados obtidos pela Aliança para o Progresso foi a de que os números apurados eram de uma espantosa inexpressividade [...]” (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 220).

460 Corrêa (2012, p. 279) observa que, diante do AI3, “[...] lideranças civis tradicionais do Brasil unem-se sob a Frente Ampla para combater a **militarização** [grifo nosso] do sistema político”.

461 “Embora ligado aos EUA por afinidades eletivas, o Brasil identificaria, tanto na política norte-americana, quanto na soviética, conotações igualmente nocivas aos seus interesses. A partir de 1967, cessariam de figurar nos discursos brasileiros na ONU os até então litúrgicos protestos de ‘ocidentalismo’” (CORRÊA, 2012, p. 294).

P2) do governo preconizava que todo e qualquer obstáculo ao seu projeto nacional deveria ser neutralizado. Na sua leitura, os movimentos de oposição constituíam-se como ameaças, e as normas editadas (Constituição e AI5, por exemplo) eram instrumentos para combatê-las (**P3; P4; P5**) em favor do interesse nacional. O **nexo política interna-política externa** do governo Costa e Silva, no que tange à sua interpretação sobre a conjuntura política – nacional e internacional (**P6**) – da época, é bem sistematizado por Gonçalves & Miyamoto (1993, p. 222):

Dentre os obstáculos identificados pela diplomacia brasileira à escalada do desenvolvimento nacional, constavam como mais importantes: 1) as pretensões monopolizadoras das grandes potências sobre as tecnologias de ponta, especialmente sobre a da energia nuclear; e 2) a estrutura do comércio internacional, favorável aos países desenvolvidos e desfavorável aos países subdesenvolvidos. Outros mais eram: 3) a expansão do comunismo; 4) as pressões internacionais para que os subdesenvolvidos adotassem políticas de controle da natalidade; 5) as tentativas das grandes potências de monopolizar a exploração do espaço cósmico e do fundo dos oceanos; e 6) o desejo das corporações multinacionais de dominar o mercado latino-americano.

A instauração da “linha dura” do segundo governo militar também se dá, portanto, a partir do entendimento que as FA têm acerca da internalização de forças subversivo-opositoras externas, que poderiam patrocinar atores subversivos domésticos. É interessante notar que, apesar disso, os discursos brasileiros na AGNU fazem alusões à importância do esforço internacional pela construção da paz, descrita como algo que articula aspectos políticos e econômicos (contexto do “milagre econômico”), direitos humanos, descolonização e autodeterminação dos povos, e que está ameaçada pela política de poder (WIGHT, 2002) das potências internacionais (APÊNDICE B).⁴⁶²

É ainda interessante notar que, mesmo com uma diplomacia mais crítica e autônoma em relação aos Estados Unidos e às Nações Unidas – nos discursos perante a AGNU em 1967, 1968 e 1969 (APÊNDICE B), o Brasil recomendaria (**normas nacionais ou internacionais**) que a anacrônica visão onusiana sobre a paz (restrita a dimensões políticas e militares) passasse

462 O discurso de 1969 ocorre já sob o governo da junta militar, após a morte de Costa e Silva, mas mantém o argumento sobre a paz ameaçada (APÊNDICE B). Sobre esses meses de transição, também marcados pela mobilização armada de opositoristas ao governo, Ricupero (2017, p. 453) arremata: “Costa e Silva governaria ainda até fins de agosto, quando a doença motivou seu afastamento. Tirando a máscara, os ministros militares alijaram da sucessão o vice Pedro Aleixo e formaram uma junta de governo. Em setembro, o embaixador americano Charles B. Elbrick era sequestrado por grupo de ação armada e libertado em troca da soltura e expulsão de presos políticos. O regime reintroduzia a pena de morte (que nunca seria aplicada, ao menos após processo regular). Em fins de outubro, nomeava-se como novo presidente o diretor do Serviço Nacional de Informações (SNI), o general Emílio Garrastazu Médici; pondo de lado o fingimento da participação civil, o vice-presidente será o almirante Augusto Rademaker, ex-ministro da Marinha. Em fins do ano, morria o presidente afastado, que governara apenas dois anos e meio”.

a abarcar dimensões econômicas e sociais, sob pena de que o regime internacional de segurança coletiva restasse sob ameaça do jogo geopolítico (PICKERING, 2018) das grandes potências, agravada pela não aplicação (ou, pelo menos, inadequada aplicação) dos instrumentos do Direito Internacional Público (Carta da ONU, a própria organização e seus “princípios e métodos”) –, e com a não adesão brasileira ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, a influência norte-americana no país continuava profunda. Aos interlocutores estadunidenses pouco importava o agravamento dos conflitos internos brasileiros ou o desrespeito do Estado aos direitos humanos (RICUPERO, 2017, p. 542-543).

Os **objetivos estratégicos nacionais** do governo Costa e Silva e da junta militar, identificados na análise do discurso diplomático brasileiro (UZIEL, 2015; APÊNDICE B), são os mesmos percebidos no discurso da diplomacia de Médici.⁴⁶³ Uma explicação possível para essa linha de continuidade é o compartilhamento entre tais governos do período do “milagre econômico”, como supracitado. Há, entretanto, outros elementos de conformidade entre aqueles.

Médici aprofundou a repressão interna e buscou incrementar os mecanismos econômicos promotores de crescimento (VISENTINI, 1998; REIS, 2005; CERVO; BUENO, 2008). Procurou, ainda, amainar o isolamento internacional do regime brasileiro a partir da propaganda sobre o “milagre econômico” (MATOS, 2008), e de uma “diplomacia possível” voltada também para a cooperação com países vizinhos (RICUPERO, 2017, p. 463; ALTEMANI, 2005).

Ainda que se tenha tomado dois anos do governo Médici para que o crescimento econômico brasileiro passasse a figurar no léxico dos **discursos diplomáticos do país sobre a paz** no foro da Assembleia Geral da ONU – em 1970 e em 1971 a paz era vista como a ausência de guerras ou conflitos armados (APÊNDICE B) –, em 1972 e em 1973 isso se deu, como já explanado, a partir do conceito de segurança econômica coletiva (APÊNDICE B). A análise de tais discursos da era Médici demonstra que, como numa crescente anual, o Brasil “potência⁴⁶⁴ emergente” (WEHNER, 2018) aumenta o tom de suas críticas à geogovernança da administração política do regime internacional de paz e segurança (**normas nacionais ou internacionais**).

463 São eles: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; e aumentar a influência brasileira no regime de paz e segurança internacional. A bem da verdade, apenas o discurso de 1973 apresenta diferença: a análise dele também permite verificar o interesse brasileiro em aumentar sua influência na agenda internacional sobre desenvolvimento econômico e social.

464 A noção de Brasil-potência, especialmente a desenvolvida pelo general Carlos de Meira Mattos (1977), figurava no pensamento ideológico de Médici e de outros presidentes militares.

Já em 1970, o ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza (que faria todos os discursos brasileiros nas aberturas dos trabalhos das reuniões ordinárias da AGNU), apresenta crítica à tal geogovernança, apontando que havia mau uso do direito ao veto no CSNU (APÊNDICE B). No ano seguinte, o ministro reitera esta crítica, a ela adicionando a observação de que a Carta das Nações Unidas precisaria de uma revisão. Em 1972, mantendo as apreciações dos anos anteriores, Barboza as incrementa de modo incisivo, afirmando que “[...] toda norma anacrônica constitui-se em entrave à própria [...] sobrevivência de instituições ultrapassadas [...]” (*apud* CORRÊA, 2012, p. 371).

Essas reiteradas afirmações de descrença no sistema multilateral administrador do regime responsável pelas operações de paz contribuiriam para distanciar o Brasil da UNEF II (desdobrada em outubro do ano seguinte).⁴⁶⁵ O cenário político doméstico – com a resistência ao regime, a luta armada e os sequestros – soma-se ao conjunto de fatores que afastariam o país militarizado (MATHIAS, 2004) das operações de paz⁴⁶⁶. A participação nestas não figurou como fator preponderante da Grande Estratégia Nacional de Médici.

A rigor, a ideologia de segurança nacional (**P1; P2**) do governo preconizava a garantia da ordem como pré-condição para o progresso (COMTE, 1894, tomo VI, p. 367-371 *apud* LÖWY, 2007, p. 59), e o engajamento em mecanismos internacionais como as missões de paz não se perfilava como estratégico ou prioritário, de acordo com a leitura de Médici acerca da realidade social e política (**P3; P4**), no projeto de desenvolvimento do capitalismo brasileiro (**P4**) e do poder nacional (**P6**). Os opositores internos eram as primais ameaças identificadas (decerto não as únicas) pelo governo como aquelas capazes de pôr sob risco as atividades do Estado enquanto propulsor do desenvolvimento econômico (**P5**), e as que deveriam ser prioritariamente neutralizadas.

A despeito disso, como restou claro, o Brasil se projetava externamente como potência em ascensão (WEHNER, 2018) e, como tal, imbuída de “responsabilidades” e “encargos globais” – nos termos do chanceler Mário Gibson Barboza em seu último discurso enquanto tal no debate inicial da AGNU (*apud* CORRÊA, 2012, p. 377 e 382). Esse argumento fora proferido neste púlpito multilateral em discursos anteriores (APÊNDICE B), e do mesmo modo

465 Ainda em setembro de 1973, Barboza defenderia em seu discurso na ONU a criação das missões de paz econômica (**normas nacionais ou internacionais**), cujo conceito primal não fora o balizador da UNEF II.

466 A primeira crise do petróleo, eclodida também em outubro de 1973, somar-se-ia a este conjunto de variáveis para apartar o Brasil do engajamento na UNDOF, em junho de 1974, já sob governo Geisel (Médici concluiu seu mandato em março deste ano).

o seria na primeira intervenção do embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira, como ministro das Relações Exteriores do governo de Ernesto Geisel, na abertura da sessão ordinária da Assembleia Geral, em 1974.⁴⁶⁷

A política externa de Geisel resulta, em grande medida, da conjuntura que acolhe o início de seu mandato. Se, por um lado, é possível observar elementos de continuidade diplomática – como o posto no parágrafo anterior –, por outro, a hodiernidade daquele ano de 1974 impunha elementos políticos e estruturais (WALTZ, 1979) distintos da maior parte dos dias de Médici como presidente (VISENTINI, 1998). Os professores Gonçalves & Miyamoto (1993, p. 229) assertivamente descrevem o **nexo política interna-política externa** do começo do novo governo:

O otimismo quanto às possibilidades de um crescimento econômico acelerado, que transformaria o país numa grande potência mundial num espaço curto de tempo, achava-se agora seriamente ameaçado pelos novos rumos do sistema internacional e pelo acirramento das contradições internas. Dessa maneira, as dificuldades internas e externas que encerravam o “milagre brasileiro” contribuíram decisivamente para a moldagem do projeto governamental do novo presidente.

A temática fundamental na agenda política doméstica fora a distensão do regime, a transição que Geisel iniciaria para que o Brasil pudesse voltar à abertura democrática, que somente seria finalizada a partir da segunda metade da década de 1980, já após o governo do presidente Figueiredo. Na prática, esse processo gradual implicaria em profunda desmilitarização (MATHIAS, 2004) da administração pública federal brasileira, o que acabaria por afetar de modo direto a coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) dos militares. Em um cenário internacional que apresentava modificações estruturais de peso considerável, como a gradativa superação do *status de détente* (SARAIVA, 2007c) entre as superpotências – culminando com a crise 1979, quando se inicia a guerra no Afeganistão (VISENTINI, 2014) – os impactos da crise do petróleo, a mudança do padrão dólar-ouro (EICHENGREEN, 2000) e os encaminhamentos da guerra no Vietnã (ARRIGHI, 1996), a distensão política interna estava diretamente atrelada à formulação do que seria a política externa brasileira (RICUPERO, 2017, p. 471). Era necessário, na visão de Geisel, pragmatismo responsável (VISENTINI, 1998; ALTEMANI, 2005; CERVO; BUENO, 2008).

Corrêa (2012, p. 391) aponta que esta guinada da política externa brasileira se deu por razões estruturais fundamentais, como a necessidade de aproximação com países árabes por

⁴⁶⁷ Como também poderá ser visto quando da análise de governos posteriores, o Brasil faz, reiteradamente, uso desse argumento para legitimar seus pleitos concernentes a mudanças nos regimes internacionais, em especial o de paz e segurança, fiador das operações de paz. A própria participação do país nestas missões compõe parte considerável desse argumento.

conta da crise do petróleo, e o grande risco que o Brasil corria de tornar-se isolado nas arenas multilaterais por, sistematicamente, assumir posturas destoantes daquelas dos países em desenvolvimento – em especial os latino-americanos. Mais do que isso, compreendia-se que o país precisava ampliar seu leque de opções de parcerias internacionais para viabilizar seus objetivos políticos e econômicos, ancorando-se em seu próprio interesse nacional de modo “responsável” – ou seja, sem alinhamentos a teses antiocidentais ou comunistas (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 203).

De fato, Geisel buscou avançar uma política externa pragmática (VISENTINI, 1998). Ainda em 1974, o Brasil estabeleceu relações com a República Popular da China e se posicionou claramente, nos fóruns multilaterais, contra o *apartheid*, os processos de colonização e a ocupação indevida de territórios por Israel no contexto dos conflitos no chamado Oriente Médio, não se engajando na UNDOF; em 1975, reconheceria a independência angolana, encaminhada pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (apoiado por Cuba), assinaria o Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha, e se posicionou, em votação na AGNU, contra o sionismo (entendido pelo Brasil como manifestação discriminatória e racista); já em 1976, nomeou embaixadores em Angola e em Moçambique, e o presidente faria visitas oficiais à França, Inglaterra e Japão; em 1977, o Brasil denunciaria o acordo militar de 1952 que tinha assinado com os Estados Unidos por estes, sob presidência de Carter, buscarem a não efetivação do acordo nuclear dos brasileiros com os alemães; e em 1978, Geisel faria visitas oficiais a México, Uruguai e Alemanha Ocidental – o Brasil também não se engajaria na UNIFIL, criada em março daquele ano (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; VISENTINI, 1998; HIRST; SILVA; COUTTO, 2004; ALTEMANI, 2005; CERVO; BUENO, 2008; CORRÊA, 2012; RICUPERO, 2017; APÊNDICE A; ANEXO A; APÊNDICE E).

Talvez por este viés pragmático, o Brasil não tenha adotado um **discurso sobre a paz** de complexidade conceitual mais ampla durante o governo Geisel. Todas as intervenções do chanceler Azeredo da Silveira nas sessões ordinárias da AGNU apresentam uma percepção de paz negativa (SNODDERLY, 2018). Esta, portanto, era encarada como a ausência de guerras/conflitos armados, e o Brasil não via nas Nações Unidas capacidades suficientes para garanti-la (**normas nacionais ou internacionais**) diante dos interesses e ações geopolíticas das principais potências do sistema internacional (APÊNDICE B). Tal leitura brasileira é explicitamente evidente nos discursos de 1975 a 1978. Reiteradamente, neste intervalo de anos, a diplomacia do país apresenta críticas às insuficiências da ONU no que tange à aplicação do

Direito Internacional Público em face das dinâmicas da política internacional, e ao uso do direito de veto no CSNU (em 1975, o Brasil exorta, mais uma vez, a audiência da AGNU a empreender uma reforma da Carta da ONU).

Parte de sua visão normativa e geoestratégica de inserção internacional, o Brasil enunciou, repetidamente, nos foros multilaterais, que um país com seu porte (poder nacional) não deveria aceitar que as grandes questões internacionais do mundo fossem resolvidas por um colegiado limitado de potências. No discurso de 1974, Azeredo da Silveira é direto ao afirmar que os avanços internos – especialmente na economia – do Brasil conformam os pilares fundamentais de sua política externa, legatária de devidas maiores responsabilidades e influência do país junto à comunidade internacional (**normas nacionais ou internacionais**) (APÊNDICE B). Em 1978, o referido ministro, como que a fechar um ciclo de argumentação que se inicia com a busca pelo reconhecimento internacional dos méritos do Brasil⁴⁶⁸ e se encerra com a constatação de que os processos, organizações e atores da sociedade internacional não os reconhecem, reclama reforma do sistema ONU, maculado pela política de poder das grandes potências (**normas nacionais ou internacionais**) (APÊNDICE B).

No que diz respeito ao elo entre as operações de paz e a postura crítica do Brasil, o discurso de 1976 de Azeredo da Silveira faz àquelas menção específica (APÊNDICE B). Reside nessa menção mais uma variável (oficial) que contribui para explicar o não **engajamento brasileiro em tais missões** durante o período da política externa do pragmatismo responsável. O Brasil estava insatisfeito com a administração política do regime internacional de paz e segurança:

A utilização irrestrita da faculdade de veto continua a dar margem à apreensão, particularmente quando não se nota especial empenho por parte de alguns dos Membros permanentes do Conselho de Segurança em buscar soluções negociadas para as delicadas questões submetidas àquele órgão. Não deixa de ser um paradoxo a atual coexistência de duas tendências aparentemente antagônicas: a do relaxamento das tensões internacionais, em especial entre as superpotências, e a do esvaziamento do mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. Esses impasses estão presentes em quase todos os esforços multilaterais no campo da segurança internacional, como ilustram os que, através dos anos, dominam as negociações, seja sobre desarmamento – especialmente desarmamento nuclear –, seja sobre as

468 A rigor, à semelhança com o de 1974, no discurso de 1976, Corrêa (2012, p. 418) aponta que “permanecia a reivindicação da emergência do Brasil, caracterizada por uma retórica contrária à estratificação do sistema internacional, rótulo sob o qual ressurgem no discurso brasileiro o conceito do 'congelamento' do poder mundial, acompanhado de críticas às falsas teorias de interdependência”. De maneira consideravelmente distinta da aplicada pelo governo de Castello Branco, essa leitura crítica da diplomacia de Geisel acerca da interdependência entre Estados direcionou o Brasil na busca por relações mais equilibradas com os Estados Unidos – “Para a diplomacia brasileira, o objetivo era o de alcançar com os EUA uma relação igualitária, em que ambos os países pudessem interagir sem os constrangimentos habituais de situações de clientela ou dependência” (CORRÊA, 2012, p. 418).

operações de paz [grifo nosso] (ANTÔNIO FRANCISCO AZEREDO DA SILVEIRA *apud* CORRÊA, 2012, p. 421).

Este não é, todavia, o único componente da fórmula do **hiato ante a paz** que se deve considerar para explicar o **não engajamento brasileiro** – afinal de contas, como pode ser constatado pela leitura do Apêndice B, críticas à geogovernança do regime de paz e segurança internacionais sempre foram feitas pelo Brasil, em governos distintos, e, ainda que externalizando suas insatisfações, o país participou de operações. A disputa interna por poder político também teve papel importante.

A abertura “lenta, gradual e segura” anunciada por Geisel era objeto de oposição de militares da chamada “linha-dura” (REIS, 2005; GASPARI, 2017; AGÊNCIA BRASIL, 2020). Isso significa que a coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) das Forças Armadas estava dividida – a mudança do regime implicaria em mudança do grau de militarização (MATHIAS, 2004) do Estado brasileiro e de sua administração –, e uma crise política se instala no país.

O presidente Geisel exonerou, no começo do ano de 1976, o comandante do II Exército, general Ednardo D’Ávila Mello, após a morte de Manoel Fiel Filho no Destacamento de Operações de Informações do Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), em São Paulo (GASPARI, 2017; AGÊNCIA BRASIL, 2020). Esse assassinato ocorrera meses após o do jornalista Vladimir Herzog (este em outubro de 1975), no mesmo local. Ainda que mantivesse a perseguição a opositores políticos, através da cassação de mandatos (CORRÊA, 2012, p. 417),⁴⁶⁹ por exemplo, o presidente posicionou-se contrariamente ao que ocorrera nas dependências do II Exército naquelas ocasiões (GEISEL *apud* D’ARAUJO; CASTRO, 1997), e decidiu afastar o supracitado general.⁴⁷⁰

469 Somente em 1978 Geisel revogaria o AI5.

470 No que tange ao tema da tortura, em entrevista aos pesquisadores Maria Celina D’Araujo e Celso Castro (1997) em 1994, o então ex-presidente respondeu da seguinte maneira às perguntas “O senhor acha que não havia uma necessidade tática de acontecer a tortura? Era sempre uma omissão, uma falta de controle do comandante?” (D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 112): “Não, nem sempre. Acho que a tortura em certos casos torna-se necessária, para obter confissões. Já contei que no tempo do governo Juscelino alguns oficiais, inclusive o Humberto de Melo, que mais tarde comandou o Exército de São Paulo, foram mandados à Inglaterra para conhecer as técnicas do serviço de informação e contrainformação inglês. Entre o que aprenderam havia vários procedimentos sobre tortura. O inglês, no seu serviço secreto, realiza com discrição. E o nosso pessoal, inexperiente e extrovertido, faz abertamente. Não justifico a tortura, mas reconheço que há circunstâncias em que o indivíduo é impelido a praticar a tortura, para obter determinadas confissões e, assim, evitar um mal maior!” (GEISEL *apud* D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 112).

Essa exoneração desagradara o ministro do Exército, general Sylvio Frota, que aprofundara a sua oposição à política de reabertura de Geisel (AGÊNCIA BRASIL, 2020). Gradativamente se consolidando como a liderança militar representante da “linha-dura”, Frota tinha a pretensão política de assumir a presidência (GEISEL *apud* D’ARAÚJO; CASTRO, 1997), o que significaria o impedimento do processo de reabertura. Em outubro de 1977, Geisel exonera o ministro do Exército, evitando um golpe por este intencionado e favorecendo a continuidade da distensão (GASPARI, 2017; AGÊNCIA BRASIL, 2020; MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2021a). Com o advento do ano eleitoral de 1978, o presidente voltava-se ainda mais para a política doméstica, interessado em garantir que sucessor de seu agrado assumisse o próximo mandato.⁴⁷¹

Consideradas todas essas variáveis do quadro doméstico e do internacional, um eventual envio de tropas para a UNIFIL em 1978 dificilmente posicionaria-se no topo da lista de prioridades do governo.⁴⁷² A Grande Estratégia Nacional de Geisel apresentava clara compreensão sobre que papel o sistema de segurança nacional ocuparia na administração política (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009) do Estado (**P1; P2**). Era preciso que o aparato nacional de segurança garantisse a consecução do processo de distensão interna (“lenta, gradual e segura”), sendo necessário que o presidente, para tanto, consolidasse seu poder sobre aquele – o que fizera dentro do plano das normas (**P3**).

O envio de tropas para o exterior poderia afetar diretamente o quadro político doméstico. Como dito mais acima, mesmo com o direcionamento político da reabertura do país, a repressão no Brasil continuava, e a subtração de efetivos em território nacional poderia tornar-se ponto de disputa política entre as correntes militares que, naquele momento, se encontravam em oposição⁴⁷³ – a UNIFIL fora desdobrada em março de 1978 (APÊNDICE A), e a eleição presidencial ocorreria apenas em outubro do mesmo ano (CORRÊA, 2012, p. 443).

Para além disso, os **objetivos estratégicos nacionais** da política externa do governo Geisel repercutiam prioritariamente os interesses econômicos do país e seu ceticismo em relação aos mecanismos multilaterais de segurança coletiva. Na compreensão dos tomadores de decisão da era Geisel, o conteúdo da segurança nacional (GUERREIRO RAMOS, 1960) era

471 E assim seria, com a eleição do General João Batista Figueiredo, que governaria o país de 1979 a 1985.

472 Curiosamente, em outro momento, o Brasil enviaria tropas para esta mesma operação de paz, já sob o governo Rouseff, em 2011 (ANEXO A). Esse caso será abordado mais à frente.

473 Num exercício de construção de hipóteses (LEBOW, 2018), poder-se-ia considerar que o presidente Geisel passaria a enfrentar um potencial dilema se enviasse tropas ao Líbano: se despachasse aliados, enfraquecer-se-ia politicamente no âmbito doméstico; se os enviados fossem opositores, daria margem para acusações de perseguidor pelos que ficassem no Brasil. Este argumento talvez tivesse mais substância na conversão de aliados em opositores do que aquele que taxara membros do governo de “comunistas” por algumas de suas decisões políticas (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2021a).

peça chave para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro (**P4; P5**), e o sistema internacional não apresentava oportunidades de pertinência equivalente que justificasse seu engajamento na agenda externa de paz e segurança (**P6**) a um nível tão profundo quanto o da participação em uma missão de paz.

Por isso a análise dos discursos do chanceler Azeredo da Silveira indica pouca diversidade de **objetivos estratégicos nacionais** (UZIÉL, 2015) do Brasil em relação ao regime internacional de paz e segurança (APÊNDICE B). São eles: aumentar a influência brasileira na comunidade internacional (escopo mais geral, situado na lógica do argumento de que o Brasil é um ator internacional relevante, que tem assumido responsabilidades mundiais e tem merecimento para assumi-las) – 1974; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos, e aumentar a influência brasileira no regime supracitado – 1975, 1976, 1977 e 1978.⁴⁷⁴

Aliado de Geisel, João Batista Figueiredo assumiu a presidência do país em março de 1979, e buscou dar continuidade ao processo de reabertura do Brasil. Como se pode deduzir, os aspectos referentes à política interna tiveram grande importância para a política externa do novo governo (**nexo política interna-política externa**). De um lado, setores políticos da sociedade brasileira aumentam, gradativamente, a pressão para a volta da democracia ao país (FAUSTO, 1995); de outro, a inflação cresce, tornando mais complexo o cenário econômico brasileiro num contexto que preambulava o período que viria a ser chamado de década perdida, também ocasionada por movimentos estruturais da economia mundial (ARRIGHI, 1996; BRUM, 1999; SOUZA, 2009b; MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

O discurso que embasa e projeta internacionalmente a política externa brasileira reflete essa conjuntura (APÊNDICE B). Ramiro Saraiva Guerreiro, chanceler do presidente Figueiredo, em seu discurso na abertura da sessão ordinária da AGNU, logo no primeiro ano do governo, discorrerá, por exemplo, sobre o compromisso do Brasil para com os “[...] direitos

474 De modo indireto, Ricupero (2017, p. 479) demonstra como o sistema de segurança nacional brasileiro se atrelou à Grande Estratégia Nacional e à política externa do governo Geisel, inclusive comparando-o com os do Chile e da Argentina: “A virtude maior do chanceler [Antônio Francisco Azeredo da Silveira] e de seus auxiliares residiu primeiramente na lucidez de captar as modificações que se processavam na situação interna e no contexto exterior. Em seguida, na capacidade de aproveitar, com audácia às vezes próxima da temeridade (o voto antissionista), as oportunidades que se abriam para a iniciativa diplomática brasileira em decorrência da distensão interior e da evolução no mundo ao largo. Ajudadas pelo atrativo econômico-comercial gerado pela fama do 'milagre', essas qualidades permitiram à diplomacia restituir ao Brasil a condição de país relativamente 'normal', desembaraçado do estigma de pária, que se transferia ao Chile de Pinochet e à Argentina de Videla”.

da pessoa humana e às liberdades fundamentais [...]”, e sobre “[...] a luta comum pelo desenvolvimento” (*apud* CORRÊA, 2012, p. 456-457). O peso da questão econômica do Brasil será tão grande que também se fará sentir no **discurso sobre a paz** do país (APÊNDICE B).

Ainda que em 1979 o ministro Saraiva Guerreiro deixe transparecer interpretação de que a paz é meramente a ausência de guerra ou conflitos armados internacionais (APÊNDICE B), em seu discurso (no mesmo fórum) de 1980, o chanceler apresenta leitura mais sofisticada sobre aquela – paz como ordem internacional ancorada no respeito ao, e na confiança no, Direito Internacional, e na justiça como parâmetros para as relações entre os Estados, assim como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e de desenvolvimento econômico (APÊNDICE B). Se em 1981, o presidente Figueiredo retorna, em seu discurso perante a AGNU, à simplicidade da **noção negativa de paz** (SNODDERLY, 2018), de 1982 a 1984 (ou seja, até o último discurso deste governo neste fórum), todas as exposições brasileiras apresentarão a paz como conceito entrelaçado não somente à política, mas também à economia/desenvolvimento econômico (APÊNDICE B).

Diferentemente, contudo, dos discursos da época do “milagre brasileiro”, nos quais a noção de paz “amalgamada” à economia fora patrocinada pelo crescimento econômico nacional, o conceito de paz da política externa de Figueiredo era função da crise econômica ensejada pela década perdida. Esse perfil do **discurso brasileiro sobre a paz** também será dominante durante o governo de José Sarney (1985-1990), pela mesma razão⁴⁷⁵ – ainda que ombreado com exortações à liberdade, à democracia e ao desenvolvimento social, algo esperado no que diz respeito ao governo que inaugura a saída do país do regime autoritário (APÊNDICE B).

As necessidades econômicas também contribuíram para que a diplomacia brasileira do governo Figueiredo buscasse ampliar ou aprofundar as relações do país com parceiros do Sul, sedimentando viés “terceiro-mundista” da política externa nacional (CORRÊA, 2012, p. 468), o que a fez ficar conhecida como a “diplomacia do universalismo” (VISENTINI, 1998). Esta estratégia de inserção internacional estava diretamente relacionada com o sistema de segurança nacional conforme concebido pelos militares no poder (GUERREIRO RAMOS, 1960) na medida em que àquele caberia garantir as condições internas necessárias (**P5**) para que o país pudesse tirar proveito das oportunidades internacionais aderentes ao seu desenvolvimento econômico e ao aprofundamento de seu poder nacional (**P6**).

475 Apenas o discurso de 1987 – que traz noção de paz negativa (SNODDERLY, 2018) –, e o de 1989 – que situa a paz como fruto da liberdade e da democracia, mas não a conecta com questões econômicas –, se estabelecem como exceções (APÊNDICE B).

Ainda que Figueiredo avançasse gradualmente na direção da distensão, seja com o sancionamento à lei da anistia (1979), retomada do voto direto para governadores (1982), ou com a passagem do poder para civis em 1985 (FAUSTO, 1995), os anos do último governo militar não foram desprovidos de contundentes movimentos políticos ou de episódios de violência. A pressão pela reabertura democrática se tornava cada vez maior, impulsionada pelo aumento da inflação (BRUM, 1999). O movimento das “Diretas Já” (FAUSTO, 1995) se tornaria símbolo emblemático desse processo. Antes dele, entretanto, o episódio do Riocentro afetaria a vida política brasileira de maneira contundente.

A tese, à época oferecida por comandantes militares, de que esse atentado terrorista teria sido planejado e executado por comunistas, é implausível segundo Gaspari (2017). De acordo com o autor, explicação mais razoável é a que sugere que este ato tenha sido concebido por segmentos militares contrários à reabertura política do Brasil. Esta perspectiva aponta para a possibilidade de que este e outros atentados serviriam para levar o governo a manter o regime. Não fora esse o efeito político do ocorrido.⁴⁷⁶ O desgaste que esse evento causou no governo de Figueiredo contribuiu para o aprofundamento, por parte dos civis, dos questionamentos sobre o regime.

Mantendo linha estratégica de seu antecessor (**P1**), Figueiredo continuou o processo de distensão política doméstica, ainda que restasse evidente que – à semelhança do observado no governo Geisel – permanecia a divisão política das Forças Armadas. As disputas entre adeptos da “linha-dura” e os favoráveis à reabertura política durante o mandato de Figueiredo dificultaram a viabilização de uma Grande Estratégia Nacional sua, ainda que se pudesse argumentar que o presidente e sua equipe tivessem consciência ideológica e política daquela (**P2**; **P3**). Para além disso, a intensificação da instabilidade política interna impactava diretamente a agenda econômica do país, uma vez que o “conteúdo da segurança nacional” (**P4**) era objeto de disputa política dentro da própria coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) das FA. A inconsistência ou a fragilidade deste conteúdo dificulta a defesa do desenvolvimento do capitalismo nacional (GUERREIRO RAMOS, 1960). A “diplomacia do

⁴⁷⁶ “A conjuntura interna no Brasil permanecia dominada pelas idas e vindas do processo da abertura. As sequelas do episódio do Riocentro, ocorrido em 1980, determinam divisões nos meios militares e reduzem a margem de apoio ao Governo na sociedade civil. O quadro político é agravado por uma recessão que atinge severamente o setor industrial, levando a uma onda de desemprego” (CORRÊA, 2012, p. 485).

universalismo” (VISENTINI, 1998) teria, portanto, resultados limitados diante do que se demandava em termos econômicos.

Todos estes fatores também estão na base do **pouco engajamento brasileiro** no regime internacional de paz e segurança. Como ocorrido durante outros governos militares, o Brasil atuaria com menos expressividade nesta seara das relações multilaterais. A análise dos discursos brasileiros (APÊNDICE B) no que diz respeito a **normas nacionais ou internacionais** corrobora esta perspectiva. As intervenções da diplomacia de Figueiredo nas sessões ordinárias da Assembleia Geral das Nações Unidas limitaram-se, em algumas vezes, a registrar que o Brasil pauta sua política externa à luz do Direito Internacional Público (1979, 1980, 1982 e 1983) e da Carta da Organização, cujo sistema precisa ser fortalecido, ainda que conte com o apoio brasileiro (1979); ou que a justiça deve ser o parâmetro para as relações entre Estados que buscam a prevalência da paz (1980). Em outras, limitaram-se a ressoar críticas à geogovernança da ordem militar internacional lesada pela política de poder das grandes potências (1981), ou ao uso inadequado do sistema de segurança coletiva resultante das assimetrias de poder entre países (1983 e 1984).⁴⁷⁷

O único discurso brasileiro que faz alusão a operações de paz é o último (1984), no qual o ministro das relações exteriores se refere à UNIFIL (APÊNDICE B), mais de seis anos após sua criação. As missões de paz não estavam, definitivamente, na agenda política do país. Prioritariamente voltados para as questões políticas domésticas, é deveras plausível supor que os militares dificilmente engajar-se-iam numa operação de paz naquele período, mantendo o **hiato** observado em governos anteriores, mesmo se as Nações Unidas tivessem criado uma.⁴⁷⁸ A Guerra das Malvinas, ocorrida no entorno estratégico brasileiro (AQUINO, 2018), também pode ser computada como fator que potencialmente desestimularia a participação de tropas nacionais em uma operação da ONU.

Deste modo, a análise dos discursos diplomáticos brasileiros aponta que, no que atine a **objetivos estratégicos nacionais** atrelados ao regime internacional de paz e segurança – e, de modo mais direto, a operações de paz (UZIEL, 2015) –, o país teve interesses mais generalistas, como fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos, e aumentar a influência brasileira no regime supracitado (em todos os discursos é possível perceber tais objetivos); e, a partir de 1982 até o final do governo, também ter ganho de influência em regimes

477 No discurso de 1984 há críticas diretas ao CSNU e ao mau uso do direito ao veto (APÊNDICE B).

478 Depois da UNIFIL (1978), a ONU somente voltaria a instituir operações de paz em 1988 (APÊNDICE A). Em grande medida, o recrudescimento das tensões entre Estados Unidos e União Soviética, com a Guerra no Afeganistão iniciada em 1979, ajuda a explicar este fato.

internacionais voltados para a seara do desenvolvimento econômico (consolidando-se a noção de paz enquanto indissociável deste elemento). Esse padrão que caracteriza a inserção internacional do Brasil na agenda da paz internacional é um tanto distinto do que se assinala no governo seguinte.

Em 1985, o processo da distensão chegava à fronteira da transição de regime. Tancredo Neves fora eleito, indiretamente, presidente do Brasil, em 15 de janeiro daquele ano. Porém, no dia 14 de março, véspera da sua posse, fora internado (FAUSTO, 1995). Seu vice, José Sarney, assumiria como presidente e no cargo quedaria até março de 1990 – o presidente eleito ficara internado até sua morte, em 21 de abril de 1985 (FAUSTO, 1995).

O novo presidente tinha como missão primordial realizar reformas políticas e institucionais para consolidar o regime democrático numa administração pública brasileira menos militarizada (MATHIAS, 2004),⁴⁷⁹ e lutar contra os desafios econômicos postos – a inflação sendo o mais evidente deles (BRUM, 1999). Esses pilares da agenda política doméstica também se projetaram sobre a inserção internacional do país. O Brasil ampliaria sua participação nos, e adesão a, regimes internacionais, aprofundando suas relações multilaterais e bilaterais (CERVO; BUENO, 2008).

O novo ministro das relações exteriores, Olavo Setúbal – que ficou no cargo de 15 de março de 1985 a 14 de fevereiro de 1986 –, avançou uma diplomacia que trazia consigo a defesa da democracia e um olhar para o futuro da inserção internacional do país, a ser marcada pela intensificação do nascente processo de globalização (BARRETO, 2012a, p. 24). Coincidência ou não, durante o governo menos militarizado (MATHIAS, 2004) de Sarney, ainda em 1985, seria criado o Batalhão de Paz do Exército, que se tornaria estrutura importante para a retomada da participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 130).⁴⁸⁰

O **nexo política interna-política externa**, assinalado severamente pela crise da inflação, fixa a marca da busca pelo desenvolvimento econômico no discurso diplomático

479 Ainda assim, registre-se, José Sarney, que apoiou politicamente todos os governos militares, “[...] não cortou alguns elos com o passado”, pois manteve o Serviço Nacional de Informação (SNI), ao qual enviou recursos substanciais (FAUSTO, 1995, p. 519).

480 “O período de redemocratização brasileira, a partir da segunda metade da década de 1980, veio acompanhado do retorno brasileiro às operações de paz da ONU. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), essa nova postura do Brasil de voltar a assumir responsabilidades no cenário internacional e se alinhar às diretrizes do multilateralismo reflete uma transição na política externa que passa da ‘autonomia pela distância’ para a autonomia pela participação” (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 21).

brasileiro, e, pelo menos inicialmente, alimenta nova esperança (a ser frustrada) no apoio dos Estados Unidos à busca brasileira por se sustentar economicamente. A primeira intervenção do presidente José Sarney no debate geral da AGNU, em 1985, reflete, em algum grau, essa esperança.

Expressando uma visão **normativa** acerca das Nações Unidas e do sistema de segurança coletiva, o mandatário brasileiro defende que ambos devem ser utilizados em prol da promoção da liberdade e da democracia, e argumenta que não haverá paz no mundo enquanto a fome ainda for presente nas sociedades humanas (APÊNDICE B). Sarney ainda faz chamamento ao estabelecimento de iniciativa multilateral para se combater a fome, situando-a como caminho indispensável para se alcançar paz no sistema internacional (**normas nacionais ou internacionais**).

A partir de 1986, contudo, observa-se que o tom do discurso brasileiro se torna um pouco mais crítico (APÊNDICE B). Sob direção de novo chanceler, Roberto de Abreu Sodré (que substituíra Olavo Setúbal e ficara no cargo até o final do governo),⁴⁸¹ o Itamaraty procura, de modo mais assertivo, aumentar sua influência nos foros multilaterais. Para tanto, concilia críticas à administração política do regime internacional de paz e segurança à reiteração de seu apoio ao mesmo, asseverando que precisa ser fortalecido (**normas nacionais ou internacionais**). Isso ocorre, por exemplo, nos discursos de 1986, 1988 e 1989 (APÊNDICE B) – no penúltimo, manifesta-se em crítica à dissociação, no espectro multilateral, entre noção de “paz duradoura” e situação econômica internacional, e o último traz, além da crítica, a sugestão de criação de nova categoria e membros permanentes no CSNU (permanentes sem direito a veto). Em 1987, ano de campanha do Brasil por um assento de membro não permanente no supracitado Conselho,⁴⁸² não há críticas ao sistema de segurança coletiva, mas sim a afirmação da crença brasileira em suas capacidades (APÊNDICE B).

O estudo da política externa do governo Sarney deixa evidente o lugar no qual o Brasil buscou posicionar seu sistema de segurança nacional (**P1**) – como ferramenta ou instrumento auxiliar, acessório, de sua inserção internacional (**P2**). Isso se deu de modos distintos.

481 “Logo no início de sua gestão, Sodré informou que, em reunião ministerial realizada em fevereiro de 1986, o Presidente Sarney estipulara como objetivos centrais da política externa brasileira os seguintes pontos: estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional mais justa e equitativa, com ênfase para o encaminhamento do problema da dívida externa; prioridade crescente às relações com os países latino-americanos; intensificação das relações com a África, a par do repúdio do *apartheid*; desenvolvimento das relações com a Ásia; aperfeiçoamento da cooperação com os países de economia planificada; fortalecimento da ONU, da OEA e demais organizações internacionais; e aprimoramento constante das relações com os EUA e países europeus ocidentais, com os quais compartilhamos ampla gama de valores comuns” (BARRETO, 2012a, p. 56-57).

482 A participação do Brasil no CSNU teve correlação direta com a retomada da participação do país em operações de paz a partir de 1989 (NASSER, 2012, 216).

Bilateralmente, o exemplo mais importante é o da reaproximação e aprofundamento das relações com a Argentina, estratégica para o Brasil do ponto de vista comercial. Por conta da cooperação na área nuclear, foi possível arrefecer ou superar desconfianças mútuas pretéritas, abrindo-se caminho para o início do processo de integração regional que culminaria com a criação do Mercosul (VARGAS, 1997).

Multilateralmente, além da própria retomada do engajamento nacional nos regimes internacionais de paz e segurança, sobressaindo-se, neste campo, a participação do país no CSNU, destacam-se as articulações brasileiras para a criação, em 1986, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – ZOPACAS (PENNA FILHO, 2015) –, e a participação, como país líder (MULLENBACH, 2013; BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 679), na *United Nations Angola Verification Mission I* (UNAVEM I) a partir de janeiro de 1989 (ANEXO A). Essas iniciativas indicam que, no governo Sarney, o sistema de segurança nacional respondera à leitura política (P4) de que a superação da crise econômica brasileira, e o consequente desenvolvimento do país, passava, necessariamente, pelo reestabelecimento de relações multilaterais – mas também bilaterais (TAGO, 2018b) – mais saudáveis e contínuas (P3), o que poderia favorecer o aproveitamento de oportunidades internacionais interessantes para o Brasil (P6).

Neste sentido, os **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015) observados através da análise dos discursos brasileiros (APÊNDICE B) conciliam, majoritariamente (as exceções são os discursos dos anos de 1987 e 1989), as dimensões de paz e segurança com as de desenvolvimento econômico.⁴⁸³ Ao Brasil interessa o fortalecimento dos regimes internacionais de paz e segurança, e de desenvolvimento econômico, pois o país, ao se enxergar como ator político capaz de contribuir para tanto, entende que poderá colher frutos positivos de seu engajamento em foros multilaterais nos quais possui, ou pode possuir, maior influência.⁴⁸⁴

483 Nos anos de 1987 e 1989, os representantes brasileiros não estabelecem esse vínculo. A análise feita (APÊNDICE B) aponta que os **objetivos estratégicos nacionais** se limitam a: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; e aumentar a influência brasileira no regime de paz e segurança internacionais e no CSNU (UZIEL, 2015). O interesse estratégico em relação ao CSNU também se observa no discurso de 1988 (APÊNDICE B).

484 Curiosamente, o presidente Sarney não cita, em seu discurso perante a AGNU de 1989, a UNAVEM I, operação liderada pelo Brasil e iniciada em janeiro daquele ano. Como esta missão não fora citada, a análise posta no Apêndice B não elenca outros **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015). Ainda que essa ausência de menção possa ser vista como indicador de que a participação brasileira em missões de paz não seria algo tão prestigioso – ou que gerasse resultados esperados no que concerne ao alcance de objetivos da agenda econômica (afinal de contas, a ONU criou mais cinco operações de paz, além da UNAVEM I, entre

Do ponto de vista doméstico, é importante registrar que a leitura política anteriormente mencionada (**P4**) também pode ter direcionado o que o governo Sarney entendia como potenciais riscos internos às suas ações enquanto propulsor da economia (**P5**). Quanto mais instabilidades políticas internas, maiores as dificuldades para combater os severos problemas econômicos postos sobre o país.

Ainda que mais afastados do poder, segmentos militares poderiam ser fontes de tais instabilidades, e permaneceram com influência política sob Sarney – talvez este tenha considerado que uma desmilitarização (MATHIAS, 2004) mais profunda tornasse a ruptura da transição mais traumática. Gaspari (2017, p. 368) aponta que os mais importantes ministros militares do presidente, os generais Leonidas Pires Gonçalves (Exército) e Ivan de Souza Mendes (SNI), foram apoiadores da deposição de João Goulart e da repressão do regime militar. Mais do que ministros intimamente vinculados aos governos dos generais, Sarney manteria grande parte dos quadros de seu antecessor. Ainda segundo Gaspari (2017, p. 368), “um estudo do professor Ben Ross Schneider mostraria que, num universo de 125 cargos relevantes da administração federal, a taxa de sobrevivência dos quadros do governo de Figueiredo fora de 60%, a maior já registrada”.

Sob o argumento de “[...] conter o ‘revanchismo’ de ambos os lados [...]” (MADEIRO, 2019), José Sarney, atuando junto a setores militares de inteligência, teria agido para “[...] abafar crimes pós-ditadura” (MADEIRO, 2019). O próprio presidente informou, anos mais tarde, em entrevista à pesquisadora Glenda Mezarobba (2007, p. 338), que seu governo não avançara investigações sobre denúncias apresentadas porque “[...] não era um assunto da agenda política” e “[...] seria muito imprudente naquele momento”. Citando como Tancredo Neves enxergara a situação, Sarney explica que “sabia que deveria fazer a transição com os militares e não contra eles. Se fizesse ‘compromissos’ mais enfáticos quanto ao tema das vítimas do regime, poderia comprometer todo o processo” (*apud* MEZAROBBA, 2007, p. 337).

Foi com este entendimento, e com um aparato governamental ainda consideravelmente militarizado (MATHIAS, 2004), que Sarney buscou neutralizar pressões internas (**P5**) que poderiam tornar mais complexas e problemáticas medidas como a revogação das leis antidemocráticas do regime militar (FAUSTO, 1995, p. 219), a decretação da moratória, a implantação do Plano Cruzado (que não seria suficiente para combater a inflação), o

abril de 1988 e novembro de 1989 – vide Apêndice A – e o Brasil não participou de nenhuma delas) – na percepção daquele governo, a partir de Sarney todos os governos brasileiros que o seguiram autorizaram o engajamento do país em pelo menos uma missão de paz (APÊNDICE E).

restabelecimento de relações com Cuba, a convocação da Constituinte e a criação da própria Constituição de 1988, e a realização de eleições diretas para o cargo de presidente da República (BRUM, 1999; ALTEMANI, 2005; CERVO; BUENO, 2008; CORRÊA, 2012; RICUPERO, 2017). Rubens Ricupero (2017, p. 544-545) resume o que fora o governo Sarney e a transição para o governo Collor, traçando pertinente comparação:

Nunca tantos candidatos, mais de vinte, disputaram a presidência. Entre eles, o veterano Ulysses Guimarães, Leonel Brizola, Lula, Mário Covas, Aureliano Chaves, Paulo Maluf e o neófito ex-governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello. A desmoralização e o fiasco econômico combinaram-se para criar atmosfera propícia a aventureiros. Até quase a última hora, correu-se o risco da candidatura do animador de auditório Sílvio Santos. [...] A perda de controle da inflação levou o ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, e outros ministros a aconselharem Sarney a renunciar a fim de antecipar a posse e possibilitar ação econômica efetiva por parte do governo eleito. O presidente não se deixou convencer. Não houve remédio senão esperar até 15 de março de 1990 para o começo de outra frustração traumática: o congelamento dos ativos, conhecido popularmente como 'confisco da poupança', episódio-limite no qual a política econômica seria utilizada como arma de autêntico crime de agressão contra os interesses da população. O fracasso do primeiro governo da Nova República e o descontrole político e econômico entregavam o povo brasileiro a mais uma aventura, justamente no momento em que os problemas acumulados na década de 1980 se encontravam perto da explosão.

A ascensão de Fernando Collor de Mello (1990-1992) à presidência do Brasil marca o estabelecimento de políticas econômicas neoliberais no país (GOMES; PINTO, 2009). Comparado, pelo presidente estadunidense George H. W. Bush, ao personagem cinematográfico Indiana Jones (MONIZ BANDEIRA, 2004), o jovem presidente chegara ao poder com promessas de extirpar a corrupção do país e retirá-lo da crise econômica ao inseri-lo na nova era da globalização. Com o confisco das poupanças e de outros ativos, e com o escândalo envolvendo Paulo César Farias e outros atores, falhara nos dois intentos e em outros mais, tornando-se o primeiro presidente depois da redemocratização a sofrer um processo de *impeachment*.

Sua política externa estava voltada para esse propósito de inaugurar no Brasil uma nova era de modernidade e desenvolvimento econômico, sob prismas do discurso único neoliberal (SANTOS, 2011), em alinhamento com valores ocidentais – em especial dos Estados Unidos. A gestão de seu primeiro ministro de relações exteriores, Francisco Rezek (de 15 de março de 1990 a 13 de abril de 1992), delineava claramente esses preceitos,⁴⁸⁵ aos quais somar-se-ia

485 “Durante a gestão de Francisco Rezek na chancelaria brasileira, a maior parte das questões internacionais em pauta refletiu o final da Guerra Fria e a formação de novo cenário mundial. [...] As diversas declarações públicas, tanto de Collor quanto de Rezek, mostrariam a busca de um papel brasileiro num mundo diferente e cujos delineamentos internacionais ainda não eram nítidos. As visões apresentadas refletiam a procura de uma

posteriormente – e com mais intensidade durante a gestão do ministro Celso Lafer (de 13 de abril de 1992 a 29 de setembro do mesmo ano) – o discurso em prol do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável (BARRETO, 2012a).

A assinatura do Tratado de Assunção (VAZ, 2002), que criara o Mercosul em 1991 – um dos destaques da política externa do governo Collor –, se deu sob esse prisma neoliberal, em estreita consonância com a proposta da “Iniciativa para as Américas”, feita pelos Estados Unidos (GUIMARÃES, 2007). Não há razão para supor que o direcionamento da diplomacia brasileira para a agenda de paz e segurança internacionais não tenha ocorrido sob o mesmo enquadramento conceitual e ideológico (P1).

Neste mesmo ano de 1991, o Brasil cria com a Argentina a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e assina o Acordo de Salvaguardas Brasil-Argentina com a Agência Internacional de Energia Atômica (VARGAS, 1997; VAZ, 2002; CORRÊA, 2012, p. 648). Os dois parceiros platinos também firmam o “Compromisso de Mendoza”, contra armas químicas e biológicas (CORRÊA, 2012, p. 648). Em maio, inicia-se a segunda operação de paz autorizada pelo novo presidente, a UNAVEM II (ANEXO A),⁴⁸⁶ que, à exemplo da UNAVEM I, seria liderada pelo Brasil (MULLENBACH, 2013; BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 679).

Em relação a operações de paz, alguns pontos fundamentais são observáveis no período Collor de Mello. Em primeiro lugar, é sob este que se inaugura uma tendência que crescerá enormemente ao longo de outros governos: seguindo o aumento quase exponencial do número de missões aprovadas pelas Nações Unidas, o Brasil contribuirá cada vez mais com esse mecanismo do regime internacional de paz e segurança. Somente Collor autorizará a participação brasileira em quatro operações de paz, apenas três a menos do que autorizaram todos os presidentes que o precederam – desde Dutra até Sarney (APÊNDICE E). Itamar Franco (1992-1994), por sua vez, autoriza o engajamento nacional em cinco operações; Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) em quinze; e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) em dezesseis (APÊNDICE E). Esses números somente começarão a cair a partir do governo de Dilma Rousseff (2010-2016), com oito operações, acentuando-se a queda nos governos que a sucederam – Michel Temer (2016-2018), duas missões, e Jair Bolsonaro (2019-2022), apenas uma missão até o momento de redação desta tese (APÊNDICE E).

Distintas explicações podem ser dadas para os números de cada governo, seja do ponto de vista da política interna e da externa, mas se pode afirmar que todos eles possuem elementos

atualização brasileira com a ‘modernidade’ que Collor vislumbrava e defendia” (BARRETO, 2012a, p. 130).
486 Em abril de 1990, o país já tinha despachado tropas para a ONUCA (ANEXO A).

em comum: entendem que a participação brasileira em missões de paz pode contribuir para alcançar algum objetivo estratégico; concordam, em algum grau, com o conceito de paz liberal avançado pelas Nações Unidas (BLANCO, 2016; 2017); e reiteram, em seus discursos (APÊNDICE B) críticas e/ou compromissos de governos anteriores ao regime internacional de paz e segurança. Curiosamente, também se observa que governos cujas administrações são menos militarizadas (MATHIAS, 2004) são os que mais enviaram tropas para operações de paz (ANEXO A; APÊNDICE E).

Durante o governo Collor de Mello são ainda destacáveis outros dois pontos fundamentais no que diz respeito a missões de paz: desde o início da década de 1990, especialmente a partir de 1992, com a publicação do documento Agenda para a Paz (vide capítulo anterior desta tese), missões complexas e multidimensionais se tornam uma constante (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 21); e a participação de contingentes brasileiros em operações de paz deste período evidenciou quão aquém do adequado estavam as tropas nacionais, seja em termos de equipamentos ou de treinamento (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 129).

A conjugação desses dois fatores (complexidade das missões e escassez de equipamentos e treinamento) contribuiu para que se consolidasse via através da qual as Forças Armadas brasileiras, que gozavam de menos prestígio político e investimentos na década de 1990, poderiam recuperar e restaurar para si estes dois fatores. Num país cuja última guerra contra Estado vizinho fora a do Paraguai (DORATIOTO, 2002), e que não se envolvia em um conflito bélico desde 1942, quando declarou estado de guerra contra Alemanha e Itália (SEITENFUS, 2000),⁴⁸⁷ a participação em operações de paz apresentava-se como oportunidade de concretizar a importância das Forças Armadas enquanto instrumento da política externa brasileira, já sob o Artigo 4º da Constituição Federal de 1988, num período em que forças políticas e sociais domésticas as enxergavam com desconfiança e ressentimento.⁴⁸⁸

487 O Brasil envia a FEB a teatro de operações apenas em 1944 (SEITENFUS, 2000).

488 Talvez o presidente Collor seja o exemplo mais emblemático. Celso Castro & Maria Celina D'Araujo (2001) afirmam que ele tivera pouco contato com militares antes de assumir a presidência, e que era visto com desconfiança por aqueles. Os pesquisadores ainda indicam que a intenção de Collor de extinguir o SNI, o que acabou ocorrendo, e outras medidas por ele tomadas, como a retirada do *status* de ministro dos chefes do Estado Maior das Forças Armadas e da Casa Militar da Presidência, a venda de apartamentos funcionais do governo em Brasília, e o posicionamento contrário ao uso militar de energia nuclear – que culminou com o episódio midiático da destruição do buraco da Serra do Cachimbo, que, mantido pela Aeronáutica, serviria, segundo a imprensa, para testes nucleares –, evidenciam que o presidente e os militares não possuíam grande alinhamento político.

Nesse contexto, no qual “[...] havia a percepção, pelos militares, de que tinham ‘apanhado’ muito desde a transição”, e em que “criticadas pela mídia, pelos políticos e por diversos setores da sociedade, as Forças Armadas sentiam-se ‘achincalhadas’” (CASTRO; D’ARAUJO, 2001, p. 28), o papel operacional que assumiriam nas missões de paz poderia contribuir para atenuar a imagem que restara dos anos do regime militar. De outro lado, pode-se afirmar que, politicamente, a participação das tropas brasileiras nas operações de paz era interessante para o presidente Collor de Mello. Para além de servir como comprovação do apoio do país ao sistema onusiano de segurança coletiva – como fica claro no discurso do ministro Celso Lafer diante da AGNU em 1992 (APÊNDICE B) –, o engajamento dos militares brasileiros servira como indicativo (não direta e explicitamente proferido) de que a democracia estava consolidada no país.

Essa ideia era um dos eixos do discurso do presidente Collor na abertura da sessão ordinária da AGNU em 1990. Sem citar a contribuição do Brasil para operações de paz, o então mandatário nacional define aquela como elemento indissociável da liberdade e da democracia (APÊNDICE B). Este **discurso sobre a paz** será apresentado de modo um tanto diferente quando sua da fala, no mesmo foro, de 1991. Nesta ocasião, com vistas a promover o papel do Brasil no regime internacional sobre meio ambiente, aumentado sua influência sobre o mesmo (**objetivo estratégico nacional**), e às vésperas da Rio 92, Collor de Mello atrela a paz ao desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável e à dignidade humana (APÊNDICE B). O vínculo entre paz e economia é mantido em 1992. Discursando pela primeira vez na abertura do debate geral da AGNU – e em substituição ao presidente que, àquela altura, estava prestes a deixar o poder –, Celso Lafer descreve a paz como a ausência de guerra, mas também como elemento inseparável da dimensão econômica (APÊNDICE B).

A análise dos discursos diplomáticos brasileiros (APÊNDICE B) e do perfil relacional que Collor de Mello teve com os militares (CASTRO; D’ARAUJO, 2001) permite deduzir que a estratégia do presidente no que concerne ao sistema de segurança nacional assentava-se (**P2**) na prerrogativa de que àqueles deveria caber o mínimo de atribuições políticas, mantendo-se as atribuições funcionais (**P5**). É sob este prisma que se dá o **engajamento brasileiro em missões de paz**: instrumento para demonstrar o compromisso brasileiro com a ordem internacional e seu sistema multilateral dominante, algo que poderia contribuir para inserção internacional mais qualificada e que auxiliar na superação dos desafios econômicos postos ao país à época (**P6**).

Além disso, pode-se argumentar que esse distanciamento que Collor de Mello estabeleceu em relação aos militares é fruto de leitura política, feita pelo presidente, de que

manter proximidade com tal segmento não lhe traria ganhos políticos interessantes. De todo modo, como se pode aferir da análise feita por Castro & D'Araujo (2001), o posicionamento do presidente quanto ao papel do sistema de segurança nacional fora determinado pela política doméstica (**P3; P4**), e esta contribuiu para o delineamento do uso externo das Forças Armadas (**nexo política interna-política externa**). A participação nacional em operações de paz fora uma maneira do Brasil deixar claro para a sociedade internacional (BULL, 2002) que sua postura diante dos conflitos internacionais não seria a de um **hiato ante a paz**.

Mais ainda, fora uma forma de buscar maior projeção e influência do país nas suas relações internacionais – **objetivo estratégico nacional**, conforme Uziel (2015). Como ator contribuinte da administração política do regime internacional de paz e segurança, a diplomacia do governo Collor retomaria de modo mais assertivo as críticas ao mecanismo do direito ao veto no CSNU, à falta de representatividade de sua composição, e às assimetrias de poder que lhes são características (**normas internacionais**) – vide Apêndice B. Por outro lado, buscava demonstrar que a situação interna do país, ainda que desafiadora, estava sob controle. Se em 1990 Collor de Mello apresentava à comunidade internacional a “boa nova” da consolidação da democracia brasileira, em 1991 argumentava que os esforços do país para superar os desafios econômicos eram fundamentos de uma inserção internacional mais ativa e com mais responsabilidades num mundo globalizado. Já em 1992, Celso Lafer, expressando concordância com a Agenda para a Paz e preocupado “[...] essencialmente em projetar imagem de normalidade e serenidade diante dos acontecimentos no Brasil” (CORRÊA, 2012, p. 664), buscava dar garantias da estabilidade institucional do país (**normas nacionais e internacionais**).

Os esforços envidados pela diplomacia do governo Collor respondiam à lógica de que, se o Brasil ajudasse a fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos, aumentaria sua influência sobre o regime internacional de paz e segurança (UZIEL, 2015), o que poderia gerar dividendos políticos e econômicos de interesse nacional (**objetivos estratégicos nacionais**). A análise dos discursos do período Collor de Mello (APÊNDICE B) permite concluir que estes objetivos estão colocados em todas as intervenções analisadas, destacando-se, por apresentar ainda outros objetivos, o discurso de 1992.

Ao fazer referência direta à participação do Brasil em operações de paz, o ministro Celso Lafer reforça o argumento brasileiro em prol de reforma do CSNU e expressa a solidariedade do país para com aqueles afetados pelos conflitos (UZIEL, 2015). Além disso, registra-se a

disposição que o Brasil tem para cooperar nesta agenda, o que pode significar o adensamento de suas relações com o país receptor da missão e, além deste, com seus vizinhos e outros países que contribuem com tropas (UZIEL, 2015). Todos esses **objetivos estratégicos**, se alcançados, poderiam eventualmente favorecer o Brasil em sua recuperação econômica. Entretanto, isso não ocorreria.

Após toda mobilização política nacional que culminaria com a saída de Collor de Mello do poder, Itamar Franco assume a presidência do país com a missão de estabilizar sua economia. A política externa de seu governo estaria voltada, em grande medida, para esse propósito, assim como para a tarefa de deixar claro que a mudança de mandatário não significava ruptura institucional; pelo contrário, era atestado de que as instituições e a democracia brasileira funcionavam.

Ainda como presidente interino,⁴⁸⁹ Itamar Franco designou Fernando Henrique Cardoso como seu chanceler, ficando este no cargo do dia 05 de outubro de 1992 a 21 maio de 1993 (BARRETO, 2012a). As linhas gerais da política externa brasileira neste período englobam a defesa do multilateralismo como seara adequada para tratamento dos principais temas, políticos e econômicos, internacionais; busca por aumento da transparência e da democratização dos processos decisórios internacionais; e o fortalecimento do regime internacional de comércio e do processo de integração regional do Brasil (BARRETO, 2012a, p. 239). Como pode ser constatado, a diplomacia de Itamar Franco mantém alguns elementos daquela de Collor de Mello, como o apoio ao sistema multilateral atrelado ao fomento das relações econômicas internacionais do país.⁴⁹⁰

As mudanças na gestão do Ministério das Relações Exteriores também estiveram diretamente atreladas à agenda econômica. Após ser designado para conduzir o Ministério da Fazenda e contribuir para a elaboração do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso é substituído por Luiz Felipe Lampreia, Secretário Geral do MRE, que se quedou no cargo de ministro interinamente, de 21 de maio de 1993 a 30 de junho de 1993, quando saiu para posto no exterior (BARRETO, 2012a). Com mais esta saída, o embaixador Celso Amorim assume interinamente a função de Secretário Geral do MRE, de 30 de junho de 1993 a 2 de setembro

489 “Acusado de envolvimento num esquema de corrupção e tráfico de influência, Fernando Collor afinal deixou a presidência em 2 de outubro de 1992, depois que a Câmara dos Deputados, em sessão de 29 de setembro, decidiu por ampla maioria autorizar a abertura do processo de *impeachment* do presidente. Naquele mesmo dia, Itamar assumiu o cargo interinamente, até que o titular fosse julgado no Senado. [...] Com a renúncia de Collor, seguida de sua condenação pelo Senado, em 29 de dezembro, Itamar Franco foi empossado definitivamente na presidência da República” (LEMOS; CARNEIRO, 2021).

490 É a partir desta moldura conceitual que a participação do Brasil em operações de paz será avançada: “Do ponto de vista estritamente de política externa, poderia ser dito que na primeira gestão de Celso Amorim à frente do Itamaraty, recebeu ênfase, no plano geral, a questão do desenvolvimento” (BARRETO, 2012a, p. 350).

do mesmo ano, quando é efetivado ministro – cargo que ocupará até 1º de janeiro de 1995 (BARRETO, 2012a). As diretrizes gerais de política externa do governo permanecem (CERVO; BUENO, 2008).

Sob Amorim, o Itamaraty reitera sua tradição de respeito ao que Cervo (2008) classificou como componentes do acumulado histórico da diplomacia brasileira, em especial a autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias, o juridicismo e o multilateralismo normativo, a ação externa cooperativa e não-confrontacionista, o desenvolvimento como vetor da política externa brasileira, e a independência de inserção internacional do país.⁴⁹¹ O posicionamento do Brasil na agenda internacional de paz e segurança, e, conseqüentemente, no tema das operações de paz, alinhou-se a tais preceitos.

Os discursos do novo chanceler perante a AGNU (APÊNDICE B), tanto em 1993, quanto em 1994, reafirmaram que a autônoma inserção internacional brasileira, por meio de sua participação em missões de paz, era evidência irrefutável do compromisso do país com o sistema de segurança coletiva administrado pelas Nações Unidas (**normas nacionais e internacionais**). Não obstante o **discurso brasileiro sobre a paz** fosse menos elaborado do que alguns de governos anteriores (APÊNDICE B) – Celso Amorim apresenta a paz como a ausência de guerra ou conflitos armados (em 1993), e incrementa esta visão em 1994, quando a esta mesma definição incorpora a noção de que a paz está ligada à existência de pluralismo e democracia na sociedade internacional –, permanece, na gestão Itamar Franco, a crítica à geogovernança da ordem militar internacional e, de modo mais amplo, ao regime internacional de paz e segurança (APÊNDICE B). Ainda no que atine a **normas nacionais e internacionais**, a diplomacia de Itamar Franco, na mesma medida em que exalta a importância das operações de paz, faz sugestões contundentes sobre a necessidade de se reformar o CSNU, críticas ao direito ao veto e exortação à ampliação do protagonismo da Assembleia Geral (APÊNDICE B).

491 “Ao tomar posse como Secretário-Geral, em 30 de junho de 1993, o Embaixador Celso Amorim expôs pensamento sobre as ‘grandes linhas da política externa’ em que destacou ser o Brasil país de vocação pacífica, respeitador das normas internacionais, fiel ao multilateralismo e à solução negociada de controvérsias, aberto ao diálogo e com atitude transparente ante a comunidade internacional. Em tom crítico aos ‘detentores do poder mundial’, destacou não abdicar o país de ‘seu direito de desenvolvimento econômico’. Celso Amorim voltou a dar ênfase à questão do desenvolvimento ao afirmar, na cerimônia de posse como Ministro de Estado, em 2 de setembro, que a política externa do governo Itamar Franco era ‘voltada para o desenvolvimento do país, para a afirmação dos valores democráticos’ e era ‘de cunho universalista’, ‘sem alinhamentos outros’ que não aqueles ‘ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro’” (BARRETO, 2012a, p. 289).

Embora a política externa brasileira durante o governo Itamar Franco tivesse pontos similares àquela do governo Collor de Mello, como dito mais acima, há algumas diferenças marcantes no que concerne ao uso das Forças Armadas como seu instrumento. Um ponto de grande relevo é o da relação do novo presidente com os militares. Diferente de seu antecessor, Franco “[...] procurou prestigiar as Forças Armadas e atender reivindicações de mais verbas para reequipamento e aumento nos vencimentos” (CASTRO; D’ARAUJO, 2001, p. 36).⁴⁹²

Com o ambiente político mais ameno entre Presidência e militares (**nexo política interna-política externa**), o **engajamento destes em missões da paz** se consolida (**P4**) – conquanto as Forças Armadas brasileiras ainda tivessem baixa capacidade de imediata mobilização⁴⁹³ – como mecanismo estratégico da diplomacia nacional. Ao Brasil interessa se fazer mais relevante internacionalmente (já que isso pode contribuir para promover avanços econômicos no país), e as operações de paz são vistas como uma alternativa para tanto (**P4; P6**); aos militares, também interessa participar de tais missões, pois são oportunidades para emprego das Forças e para promover seu papel perante a sociedade brasileira (UZIEL, 2015, p. 121).

Ao conseguir prover mais estabilidade nas relações entre Executivo Federal e Forças Armadas, o governo Itamar Franco logrou ambiente mais profícuo para implementar sua estratégia de uso internacional do poder militar brasileiro. Em uma conjuntura política e econômica turbulenta, Franco buscou solidificar um sistema de segurança nacional no qual, ao mesmo tempo em que as normas e instituições nacionais fossem respeitadas, não se estabelecessem atritos ou conflitos com os militares, o que poderia aprofundar as crises enfrentadas (**P1; P2; P3**). Adicionalmente, na medida em que os prestigiou provendo meios solicitados para sua viabilização (CASTRO; D’ARAUJO, 2001, p. 36) e solidificou as FA como instrumento de grande valia para a política externa nacional, o presidente não somente afastou de seu governo a possibilidade de que segmentos militares fossem fonte de pressão

492 Castro & D’Araujo (2001, p. 36), ao citarem chefes militares que por eles foram entrevistados, apresentam mais informações sobre como a coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) dos militares avaliava o presidente: “Os chefes militares reconhecem seus esforços. O almirante Serpa declara que é extremamente grato a Itamar, que ‘sempre atendeu com muita grandeza às minhas solicitações’. O general Zenildo diz que Itamar foi ‘um chefe excelente’, ‘que começou a nos ajudar a levantar’. Para o general Fernando Cardoso, chefe da Casa Militar, Itamar era muito bem-intencionado e teve grande felicidade na condução do governo, tendo sido também justo e correto com os militares”.

493 “Este contexto tem, ainda, uma implicação [...] grave, que é a dificuldade de suporte à participação brasileira na iniciativa de uma força imediatamente utilizável para Missões de Paz. Apesar da participação brasileira no Grupo de Amigos da Ação Rápida na ONU (*Friends of Rapid Deployment*), uma decisão da diplomacia brasileira, de fato o Brasil parece impedido de oferecer um compromisso neste campo” (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 130).

política a ele contrária, como também os conectou diretamente à realização da estratégia de inserção internacional do país (P5).

Diante do exposto, tornam-se mais facilmente percebidos os **objetivos estratégicos nacionais** a serem logrados com a participação do país nas operações de paz. Lastreando tal importância estratégica, os discursos do embaixador Celso Amorim (APÊNDICE B) permitem a identificação de conjuntos comuns de tais **objetivos** (UZIEL, 2015). Tanto em 1993, quanto em 1994, elencam-se os seguintes: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas (UZIEL, 2015; APÊNDICE B).⁴⁹⁴

O sucesso do governo Itamar Franco esteve, todavia, na elaboração e implantação, em 1994, mesmo ano da eleição presidencial, do programa de medidas de política econômica voltadas para a estabilização da economia brasileira, o Plano Real (RICUPERO, 2017, p. 567). Como se sabe, o seu ex-chanceler e ex-ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, disputara e vencera a eleição daquele ano, tornando-se o novo presidente da República. Naquela conjuntura, a recuperação econômica poderia abrir novas possibilidades para a política externa brasileira.

Com maior estabilidade da economia – ainda que numa conjuntura de grande volatilidade internacional (CORRÊA, 2012, p. 731) – e com um governo com ampla base de apoio político, o Brasil passa a receber mais investimentos e recursos externos (CORRÊA, 2012, p. 714). O melhor funcionamento de instituições e a agenda de reformas e de privatizações (RICUPERO, 2017, p. 577-578) favoreceram a construção de uma imagem mais agradável do Brasil junto a países centrais do sistema internacional (WALLERSTEIN, 2008). Esta defesa do novo governo à liberalização econômica, aliada ao fortalecimento da democracia, alicerçou a própria base da política externa nacional daquele período. Conforme Barreto (2012a, p. 358-359), o chanceler Luiz Felipe Lampreia, que ficou neste posto de 1º de janeiro de 1995 a 29 de janeiro de 2001, enxergara que a política internacional no tempo de sua

494 Com vistas a tentar o alcance desses objetivos, foram cinco as missões cuja participação brasileira fora autorizada por Itamar Franco: ONUMOZ (Moçambique), liderada pelo Brasil (MULLENBACH, 2013; BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 679), UNOMUR (Uganda e Ruanda), UNOMIL (Libéria), MARMINCA (Honduras, Nicarágua, Guatemala e Costa Rica) e MINUGUA (Guatemala) (ANEXO A).

gestão como ministro das relações exteriores assentava-se sobre dois eixos a partir dos quais se podia compreender a linha a ser seguida pela diplomacia brasileira:

Lampreia referiu-se às duas forças que, no seu entender, conduziam o mundo do pós-Guerra Fria: a democracia e a “liberdade econômica com preocupação social”. Como iniciava-se, então, governo liderado pelo Partido Social Democrático, tal binômio, parecia natural. Sua transposição à política externa seria exposta pelo novo Chanceler ao dizer que o Itamaraty tinha então como objetivos: - ampliar a base externa para a consolidação da estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento em forma sustentável e socialmente equitativa, abrindo mais e melhores acessos aos mercados, ajudando a proteger a nossa economia de práticas desleais de comércio, atraindo investimentos e tecnologia, melhorando as condições de acesso ao conhecimento; - melhorar o padrão das relações do Brasil com seus parceiros, alargando o leque dessas parcerias operacionais e diversificando o relacionamento; - dar ênfase à cooperação internacional que nos permita melhorar nossa competitividade e produtividade e que nos auxilie a progredir no tratamento de temas, como direitos humanos, proteção ambiental, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, que figuram em lugar de destaque na nossa agenda interna e na agenda internacional; e - buscar uma maior e mais adequada participação no processo decisório regional e mundial, tanto nos foros políticos como nos foros econômicos.

Essa síntese expressa de modo direto como as condições domésticas se fizeram refletir na política externa do país (**nexo política interna-política externa**). Há, contudo, um aspecto não abordado por ela: a questão dos militares na política nacional. Este ponto é de determinante importância para a inserção internacional do Brasil na agenda global de paz, segurança e defesa, pois, se Itamar Franco consolida a participação de militares brasileiros em operações de paz como instrumento relevante da política externa, Fernando Henrique Cardoso a institucionaliza como política pública (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1996).⁴⁹⁵

Pode-se afirmar que as relações cordiais entre Presidência e militares, observadas quando do governo de Itamar Franco, permaneceram, em grande medida, na administração de FHC (CASTRO; D’ARAÚJO, 2001, p. 36-37). Isto contribuiu para que, já no segundo ano de governo, em 1996, fosse publicada a Política de Defesa Nacional – PDN (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1996),⁴⁹⁶ que formaliza qual o conteúdo do

495 “Percebe-se que, na década de 1990, o Brasil já começa a tomar medidas político-institucionais de modo a reforçar a importância do país nessas operações. A publicação da Política de Defesa Nacional de 1996, com referências diretas, na seção de objetivos, a respeito das participações do Brasil em operações de paz, é um bom exemplo dessa nova postura” (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 21).

496 A partir de 2012, esta política passa a se chamar Política Nacional de Defesa. Neste caso, a ordem dos fatores “altera o produto”. Uma política de defesa nacional pressupõe o estabelecimento das medidas necessárias a serem implementadas para garantir a defesa do país diante de uma ameaça (existencial) que se lhe interponha; já uma política nacional de defesa parte de uma compreensão mais ampla do conceito de “defesa”, que não se limita somente a uma postura reativa do país diante de uma ameaça que se lhe apresente, mas de uma posição que seja preventiva e proativa, e que busque estabelecer e aperfeiçoar os instrumentos e instituições de defesa de maneira contínua e articulada com outras esferas do poder nacional – como economia, ciência e tecnologia, política etc. Além disso, o termo “política nacional de defesa” acentua que se trata de uma política de Estado, ampla e integrada, para o setor de defesa, ao passo que “política de defesa nacional” sugere uma segmentação ou segregação de setor específico do Estado (a defesa nacional), que possui política própria. Essa mudança,

sistema de segurança nacional do Estado brasileiro (**P1**) e estabelece suas premissas e parâmetros (**P2**) de execução – inclusive no que diz respeito ao seu elo com a política externa do país⁴⁹⁷ –, elaborados a partir de interpretação da realidade normativa e política dos cenários brasileiro e internacional (**P3**), com vistas a neutralizar pontos fracos ou ameaças (eventuais ou já postos), potencializar pontos fortes e aproveitar oportunidades que se apresentem (**P5; P6**).

A Política de Defesa Nacional do governo FHC também cumpriu, por conseguinte, papel político importante (**P4**). Ela não somente aprofundou a formalização/institucionalização, à luz da (democrática) Constituição Federal de 1988, do papel das Forças Armadas brasileiras nos espaços doméstico e externo, favorecendo o posicionamento daquelas no quadrante de suas atribuições funcionais da seara que lhas compete – e, conseqüentemente, afastando-as um pouco mais das dinâmicas da política interna (**nexo política interna-política externa**) –, como também situou os militares enquanto componentes de fundamental importância para a estabilidade, e, portanto, para o desenvolvimento econômico e social nacionais (**P4**). Deste ponto em diante, o alinhamento entre Defesa e Diplomacia (PINTO, 2015, p. 219), e, em especial, a participação do Brasil em operações de paz, constarão em todos os documentos que estabelecem diretrizes gerais para o setor da defesa nacional.⁴⁹⁸

Uma inovação administrativa (e política), entretanto, impusera-se como um ponto sensível entre o presidente da República e as Forças Armadas: a criação de um Ministério da Defesa, a substituir aqueles do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Proposta pelo próprio Fernando Henrique Cardoso, a ideia da nova pasta não teria agradado a parte considerável das lideranças militares⁴⁹⁹ – o que ajuda a explicar por que razão o ministério somente fora criado no primeiro ano do segundo mandato do presidente (em 1999), mesmo tendo sido proposto

portanto, visa robustecer o argumento de que a “defesa nacional” é algo de interesse de todos os setores sociais, e não apenas dos militares.

497 A rigor, todas as Políticas de Defesa do Brasil – que são as de 1996, 2005, 2012, 2016 e 2020 (APÊNDICE C) – sempre trouxeram como objetivos contribuir “[...] para a manutenção da paz e segurança internacionais”, e projetar ou intensificar a projeção “[...] do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais” (MATTOS, 2018, p. 138).

498 Isso implica todas as versões das Política, Estratégia e Livros Brancos da Defesa Nacional (APÊNDICE C).

499 “Temiam que a idéia [*sic*] subjacente fosse simplesmente colocar os militares sob maior controle civil (e, em particular, que a perda do status de ministros colocasse os futuros chefes das forças em situação vulnerável diante de eventuais ações na Justiça) ou que o equilíbrio entre as Forças Armadas fosse ameaçado por uma possível hegemonia do Exército no MD – a chamada ‘teoria da vitamina de abacate’: quando se mistura abacate, leite e outras frutas no liquidificador [*sic*], o resultado é sempre verde...” (CASTRO; D’ARAÚJO, 2001, p. 37). Também pode ser citado como de desagrado dos militares o fato de que os chefes de cada uma das três Forças perderiam o *status* de ministros na administração pública federal.

desde o início de seu governo (CASTRO; D'ARAUJO, 2001). Apesar disto e de outros pontos de atrito entre governo e setor militar – como, por exemplo, a privatização dos aeroportos, a criação da ANAC, “[...] desvinculada do Ministério da Aeronáutica, que até então dirigia o setor e era grande empregador de militares da reserva” (CASTRO; D'ARAUJO, 2001, p. 41), e o contínuo decréscimo no orçamento das FA ao longo dos dois mandatos⁵⁰⁰ –, o ministério fora criado. Aliadas ao decréscimo de poder político, as disputas políticas e por recursos federais das três Forças entre si, fazem parte da equação que explica a viabilização do Ministério da Defesa (CASTRO; D'ARAUJO, 2001).

Com o MD, a administração política (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009) do sistema de segurança nacional assume um perfil diferente. A coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) militar passa a ter uma instância intermediária entre si, outros ministérios (como o MRE) e a Presidência da República. Em um contexto no qual as três Forças possuem querelas internas, e devem aprender a trabalhar de modo mais integrado, a diminuição dos canais de relacionamento político torna este desafio ainda maior. O novo organograma ministerial demandou mais integração entre as FA.

Em sendo deste modo, se de um lado os militares ganharam mais prestígio com o estabelecimento da Política de Defesa Nacional, de outro passaram a ter menos acessos políticos diretos com a criação do MD. A PDN de 1996 concretizou o setor de defesa como um instrumento da política externa brasileira; mas, o alinhamento entre Itamaraty e Forças Armadas para assuntos exteriores comuns passaria a ser dado através de outra estrutura de poder, também a intermediar os contatos entre o presidente, comandante em chefe das FA, e os militares. Tome-se, por exemplo, a reflexão apresentada por Brigagão & Proença Júnior (2002, p. 98):

Em que medida a política externa brasileira é aceitável para a percepção da realidade estratégica do Ministério da Defesa? Essa é a pergunta que marca os critérios pelos quais o Ministério da Defesa terá posições mais ou menos convergentes com o das Relações Exteriores para o encaminhamento das ações brasileiras.

Para que o MD possa estabelecer esses critérios, é fundamental a continuada construção de consensos entre as três Forças sobre os principais temas da defesa nacional. No que tange à conexão entre as duas políticas públicas – a de defesa e a de relações exteriores –, a nova estrutura política inaugurada pelo estabelecimento do Ministério da Defesa tem influenciado

500 “No caso do ano de 1995, já se faziam sentir os reflexos da percepção de Fernando Henrique Cardoso sobre o tema, já que havia sido ministro da Fazenda no governo anterior. Nesse caso, os gastos com essa rubrica tiveram um acréscimo de 73%, levando-os a um patamar próximo a 5% do orçamento total. Ao longo de seu governo, o percentual vai novamente decrescendo, chegando a 2,1% em 2001 [...]” (SOARES; MATHIAS, 2001-2002, p. 104).

de modo direto, desde a sua criação, o **nexo política interna-política externa** no Brasil no que concerne a temas como reforma do CSNU e candidatura brasileira a assento permanente, **engajamento nacional em operações de paz**, cooperação militar, desarmamento, aquisição de novas tecnologias, dentre outros.⁵⁰¹ Faz-se interessante, assim, analisar como os discursos emitidos pela diplomacia e pela defesa nacionais apresentam convergências entre si (APÊNDICE B; APÊNDICE C) no que diz respeito ao regime internacional de paz e segurança – e às missões de paz.

Para tanto, pode-se dividir o governo de FHC em três momentos: o primeiro corresponde ao ano de 1995, quando ainda não existiam a Política de Defesa Nacional e o Ministério da Defesa; o segundo vai de 1996 a 1998, período no qual a supracitada política já estava em vigor, mas não se tinha o MD; e o terceiro, de 1999, ano de criação desta pasta, a 2002, último ano do mandato presidencial, período no qual a PDN continuou em vigor (sua atualização fora publicada apenas em 2005).

Em 1995, ano no qual o presidente autorizou o ingresso do Brasil em cinco operações de paz – UNAVEM – III (Angola), com liderança brasileira (BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 679), UNPREDEP (Macedônia), MOMEPE (Equador e Peru), UNCRO (Croácia) e UNFICYP (Chipre) (ANEXO A; APÊNDICE E) –, o chanceler Luiz Felipe Lampreia, em seu discurso de abertura do debate geral da AGNU, expressou uma **noção de paz** negativa (SNODDERLY, 2018) em suas asserções diante da comunidade internacional. Este conceito mais convencional sobre a paz, todavia, não limitou a contundência das observações do ministro acerca do compromisso do Brasil com os princípios norteadores de sua política externa, como o de inserção internacional autônoma e o seu apoio ao multilateralismo normativo, refletido na colaboração do país com as operações de paz da ONU (**normas nacionais e internacionais**) (APÊNDICE B).

501 Mais uma vez, Brigagão & Proença Júnior (2002, p. 94-95) atentam-se para esta questão, e nas duas escalas – MD-FA, e MD-MRE: “A missão mais importante para o Ministério da Defesa, desde a perspectiva da política externa, é a construção do arranjo que **harmonize e maximize as Forças Armadas Brasileiras** [grifo nosso]. Uma e outra têm requisitos próprios. Harmonizar expressa uma visão tanto em termos de melhor aproveitamento dos recursos nacionais, racionalizando gastos e decisões, quanto em capacitar ações integradas das Forças Armadas Brasileiras no exterior. Existe um foco de tensão ineludível neste relacionamento: a divergência intrínseca entre a perspectiva do desarmamento e a necessidade dos meios para a defesa. Aqui reside o divisor de águas entre as perspectivas diplomáticas do Ministério das Relações Exteriores e a necessária perspectiva de uso da força, quando necessário, do Ministério da Defesa, mesmo que tanto um quanto outro admitam a oportunidade dos recursos, em última instância, às armas”.

Como a mudança de governo – de Franco para FHC – não gerou alteração de entendimento no que tange à reforma do CSNU, o chanceler reiterou as impressões do Brasil sobre os entraves de tal organismo, a necessidade de sua reforma, e o mau uso do direito ao veto (**normas nacionais e internacionais**). À semelhança do que fizera seu antecessor em 1994, Lampreia expressou orgulho pela participação das tropas brasileiras em missões de paz, fazendo menções diretas a Angola e a Moçambique (APÊNDICE B). A análise deste discurso aponta para a identificação de variados **objetivos estratégicos nacionais** (UZIÉL, 2015), conforme Apêndice B, destacando-se o de aumentar a influência do Brasil no CSNU, legitimando sua candidatura a assento permanente, e aqueles voltados ao fortalecimento de relações bilaterais.

Em janeiro de 1996, o Brasil envia observadores militares para duas missões na Europa – UNTAES (Eslavônia Oriental) e UNMOP (Península de Prevlaka) (ANEXO A). Apesar disso, em seu discurso na LI Sessão Ordinária da AGNU, Lampreia sequer cita a participação do país em operações de paz (APÊNDICE B). Mas, mantida a **compreensão da paz** como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais – a mesma apresentada pela Política de Defesa Nacional, que a aprofunda ao informar que a capacidade de autoproteção do Brasil é elemento indispensável para o alcance da paz (APÊNDICE C) –, o ministro discorre sobre como a reestruturação econômica e normativa do país fundamenta sua estratégia de inserção internacional, e o qualifica a assumir mais responsabilidades como membro ativo da sociedade global (**normas nacionais e internacionais**) (APÊNDICE B).

Retomando a linha do argumento meritocrático, utilizada por outros governos (APÊNDICE B), Lampreia afirma que é necessário ampliar o CSNU para que este possa contar com países dotados de capacidade de atuação e disposição para assumir as responsabilidades que seus méritos os habilitam ao pleitear (APÊNDICE B) – (**normas nacionais e internacionais**). De modo semelhante ao argumento do chanceler sobre estruturação do poder nacional, a PDN de 1996 apresenta visão que articula defesa ao regime democrático e à promoção, pelo Estado, do equilíbrio entre os campos político, social, econômico e militar (APÊNDICE C). Registra, ainda, que o Brasil buscará alcançar seus objetivos nacionais respeitando sua Constituição Federal e o enquadramento normativo internacional do regime internacional de paz e segurança (**normas nacionais e internacionais**).

Isto posto, observa-se razoável convergência entre o discurso da diplomacia brasileira e o supracitado documento de Defesa, ainda que neste sejam percebidos **mais objetivos estratégicos nacionais** (UZIÉL, 2015) do que naquele (APÊNDICE B; APÊNDICE C). Para além do interesse em fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos, e aumentar

a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU, postos no discurso de Lampreia, a PND registra os objetivos de cumprir os princípios postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988 e demonstrar capacidade de mobilização das tropas nacionais (UZIEL, 2015; APÊNDICE B; APÊNDICE C). Esta leve discrepância, entretanto, não é significativa o suficiente para que se afirme a existência de incompatibilidades que contradigam a arquitetura da segurança nacional situada na estratégia de inserção internacional do governo de FHC (GUERREIRO RAMOS, 1960).

A rigor, todos os outros discursos da diplomacia brasileira até o final do mandato de Cardoso manterão esta linha, com pouquíssimas alterações, no que concerne ao **discurso sobre a paz, a normas nacionais ou internacionais, e a objetivos estratégicos nacionais** (APÊNDICE B). Há, contudo, acontecimentos de relevo que devem ser destacados nesta análise por terem influenciado as falas brasileiras a partir de 1997, e até o final do governo FHC.

O primeiro fora a publicação de relatório do então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, intitulado *Renewing the United Nations: a programme for reform* (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 1997), em julho de 1997. Dividido em duas grandes partes, o relatório discorre, na primeira, sobre as necessidades de reforma da Organização e, na segunda, aponta caminhos ou propostas a serem implementados. Bem recebida pela diplomacia brasileira, a proposta de Annan também tocou em tema de valia estratégica para o Brasil: a reforma do Conselho de Segurança.

Situada na segunda parte do relatório, a ideia da reforma do CSNU é explicitamente apresentada no seu item 102, e ecoa argumentos historicamente usados pelos representantes brasileiros ao a advogarem.⁵⁰² Após as observações acerca do órgão mais geoestratégico das Nações Unidas, o relatório avança sobre o tema das missões de paz, reforçando a perspectiva de que as Nações Unidas precisam se adaptar cada vez mais ao caráter multidimensional dos conflitos e daquelas (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 1997).

O discurso brasileiro (APÊNDICE B), mantendo a **compreensão da paz** como negativa (SNODDERLY, 2018), manterá o pleito pelo reconhecimento do Brasil como país capaz e com

502 “102. Reform of the Security Council is of great importance for its functioning and legitimacy. Within the General Assembly, there have been intensive and prolonged discussions regarding the expansion of the Council, an issue that can be resolved only by Member States. This is a key issue for the United Nations and a positive resolution of it would contribute to the prospect of moving forward with other issues” (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 1997, p. 35).

méritos para exercer papel de (CANTIR; KAARBO, 2012; HARNISCH, 2012; BREUNING, 2018; WALKER, 2018) maiores responsabilidades no concerto internacional (**normas nacionais ou internacionais**), assim como reiterará as críticas feitas no ano passado acerca da geogovernança do regime internacional de paz e segurança – desta vez, contudo, aproveitando o relatório apresentado por Annan. Por outro lado, as missões de paz não são mencionadas pelo chanceler, e a participação brasileira nelas não foi posta como fator qualificativo para que o Brasil ocupasse assento permanente no CSNU. Isto é curioso, pois o Brasil enviara, em junho de 1997, tropas para Angola (MONUA) e participaria, a partir de novembro do mesmo ano, de mais duas missões – UNOPS (Angola) e UNSCOM (Iraque) (ANEXO A; APÊNDICE E). Ainda assim, este discurso, de modo muito diferente em comparação aos anteriores, fora preenchido pela expectativa de que a proposta de reforma do CSNU de fato avançasse, fato que permite destacar, neste período, este **objetivo estratégico nacional** (UZIEL, 2015).

Mesmo que as propostas reformistas de Annan tenham sido encaminhadas em muitas frentes (SOUZA, 2014), a do Conselho de Segurança não fora uma delas. Em 1998, o Brasil faria novamente a cobrança por mudanças na administração política da segurança e da paz internacionais, mantendo os argumentos (**normas nacionais ou internacionais**) e **objetivos estratégicos** do ano anterior (APÊNDICE B). As únicas diferenças seriam o **discurso sobre a paz**, e a citação da participação de militares e policiais brasileiros em operações de paz.

Com os impactos internacionais das crises econômicas do México e da Rússia – que também acometeriam o Brasil e somar-se-iam às dificuldades que os ataques especulativos contra o Real trariam em 1999 (GOMES; PINTO, 2009; SOUZA, 2009b) –, Lampreia apresentaria em seu discurso uma noção de paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada à dimensão econômica (APÊNDICE B). Esta seria a única vez, durante todo o governo de FHC, que o conceito de paz apresentado pela diplomacia brasileira não seria o meramente negativo (SNODDERLY, 2018), o que demonstra inquestionável sintonia da sua visão neoliberal com a compreensão de paz liberal apregoada pelas Nações Unidas (BLANCO, 2016; 2017).

Mais do que isto, essa isolada modificação, no governo FHC, do **conceito de paz no discurso diplomático brasileiro** demonstra como tal noção está passível de alteração de acordo com o momento econômico, ou político, do Brasil. A análise dos discursos brasileiros (APÊNDICE B) sugere que a diplomacia do país não apregoa um conceito estatal único da paz, e tampouco repercute um conceito de Governo; a vinculação da noção de paz às noções de economia, desenvolvimento econômico, ou ainda às de democracia e/ou liberdade, responde mais a aspectos estruturais/conjunturais do que a uma visão do Estado, ou do Governo no poder.

Em termos gerais, a diplomacia brasileira atrela “paz” a economia em uma das duas situações: ou o país está enfrentando crise econômica, e busca ampliar a captação de recursos internacionais; ou está com a economia em alta, e quer aumentar sua influência em regimes internacionais que lidem com o tema (APÊNDICE B). A mesma lógica é aplicável ao elo estabelecido entre paz e regime político (democracia), ou entre paz e liberdade: ou o país busca demonstrar que há estabilidade política em seu território, ou que é um exemplo de país democrático (APÊNDICE B). De todo modo, a **noção de paz** do Brasil repercute aspectos atinentes às dimensões internas do país, sejam econômicas ou políticas (**nexo política interna-política externa**).

Em momentos de crise (política, econômica ou ambas) também se observa uma tendência à citação, no discurso diplomático brasileiro (APÊNDICE B), da participação do país em missões de paz. Depreende-se da análise aqui feita que o uso desse recurso tem por objetivo apresentar à sociedade internacional (BULL, 2002) uma imagem de Brasil equilibrado, organizado, estável, e que contribui com o sistema multilateral naquilo que pode ser mais caro a qualquer país: colocar em risco vidas de seus nacionais em prol da paz.⁵⁰³ Isso ajuda a explicar por que razão o ministro Luiz Felipe Lampreia, em seu discurso de 1999 diante da AGNU, citou novamente, de modo direto, a importância das operações de paz.

Reeleito e iniciando novo mandato em 1999, o governo também continuava a enfrentar os desafios da crise financeira internacional e da especulação contra a moeda pátria naquele ano (SOUZA, 2009b). Pode-se dizer que, assim como o Brasil, o multilateralismo também não estava em seu melhor momento. Os impactos da crise se fariam sentir em outros países, e, ao longo dos anos, diminuiriam o prestígio de algumas instituições financeiras internacionais (FARIAS, 2004, p. 47). O mesmo ocorreria com a agenda de paz e segurança internacional, que “fecharia” a década de 1990 com mais notícias graves dos campos de operação das missões de paz – a exemplo do Kosovo, de Angola e de Timor Leste (CORRÊA, 2012, p. 780).

503 A origem desse argumento está na participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, destacada no primeiro discurso do país diante da AGNU. Foi o embaixador Luiz Martins de Souza Dantas quem disse: “A República dos Estados Unidos do Brasil nunca cessou de trabalhar pela paz e tem a satisfação de ter sido a primeira nação a introduzir em sua Constituição uma cláusula que prescreve arbitragem compulsória para todos os conflitos internacionais. Sua história diplomática foi sempre escrita sob a clara luz do dia e exibe uma sucessão de tratados e acordos selados com o espírito do entendimento e da solidariedade. Recorreu às armas apenas para colocá-las a serviço da causa geral envolvendo povos cuja independência e integridade territorial estavam ameaçadas. Seu sangue foi misturado ao dos Aliados, seus recursos foram postos à disposição de todos, e seu único desejo foi o de servir à causa da paz internacional e da segurança coletiva” (*apud* CORRÊA, 2012, p. 47-48). Como visto mais acima, a associação entre a participação brasileira na Grande Guerra e nas operações de paz também é feita pelos próprios militares (LOPES, 2006).

A necessidade e o interesse que o Brasil tinha de auferir mais prestígio internacional (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017), aliados ao interesse de consolidar sua liderança junto aos países de língua portuguesa (SARAIVA, 2001; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 55), contribuiu para que, em 1999, o país se engajasse em mais três operações de paz, todas no Timor Leste (COLARES, 2012): UNAMET, INTERFET e UNTAET, a qual liderou (BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 679). Mantendo **noção de paz** negativa (SNODDERLY, 2018), o discurso do ministro Lampreia em 1999 (APÊNDICE B) dialoga diretamente com a ação do país no Timor Leste. O chanceler reitera o argumento de que a organização interna do poder nacional brasileiro (**nexo política interna-política externa**) o habilita a assumir papel (CANTIR; KAARBO, 2012; HARNISCH, 2012; BREUNING, 2018; WALKER, 2018) de mais responsabilidades junto à comunidade internacional, reafirma o respeito do Brasil pelo princípio de autodeterminação dos povos, e busca demonstrar o valor que o país dá à solidariedade com outras nações – em especial às de língua portuguesa –, reafirmando a importância do mecanismo das operações de paz (**normas nacionais ou internacionais**) (APÊNDICE B).

Além de ser perceptível que o Brasil mantém mesmo conjunto de **objetivos nacionais estratégicos** observável em anos anteriores no discurso de 1999 (APÊNDICE B), o **engajamento nas operações** em Timor Leste inaugura a participação brasileira em Forças Multidimensionais das Nações Unidas (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 121). Tal fato toca de modo direto nos interesses dos militares brasileiros em diferentes frentes. Tecnicamente, implica em capacitação ou treinamento de tropas para atuarem num novo modelo de missão; financeiramente, significa que, se o país quiser continuar participando (de modo qualificado) deste mecanismo onusiano de promoção da paz, visto como estratégico para sua inserção internacional, terá que investir recursos para a preparação dos seus militares – o que inclui equipamentos;⁵⁰⁴ e politicamente, a atuação externa, sob mandato da ONU, para

504 “A questão salarial das Forças Armadas volta ao primeiro plano da cena política. Do mesmo modo como ocorreu nos demais governos, a pressão sobre salários dos militares esteve em pauta durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Em seu primeiro ano de governo, inaugurou uma nova prática ao encaminhar mensagens às Forças Armadas explicando o porquê de ter concedido um reajuste salarial menor do que o desejável, tendo em vista a situação econômica do país (O ESTADO DE S. PAULO, 1995). Entretanto, a medida não foi suficiente e a pressão por reajustes salariais manteve-se até o fim do primeiro mandato (Ibidem, 1997). Inserido na lógica de corte de gastos públicos, o governo considerou oportuno viabilizar reajustes salariais apenas para algumas categorias de funcionários públicos. Concernente com isso, a Emenda Constitucional n.18, de 5 de fevereiro de 1998, define que será de competência privativa do presidente da República propor leis sobre militares as quais definam ‘seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, **remuneração** [grifo nosso], reforma e transferência para a reserva’. No campo da remuneração dos militares, o presidente Fernando Henrique demonstrou uma flexibilidade diferenciada em relação a outros segmentos de funcionários. Por outro lado, no que toca ao reequipamento das Forças Armadas, a política de equilíbrio fiscal atingiu também os gastos com a defesa, como em 1998, quando

ajudar um povo “irmão” a sair do jugo colonial se coloca como elemento que auferia prestígio às Forças Armadas.

Aos poucos, ao longo da década de 1990, a participação brasileira em missões de paz foi se consolidando como elemento relevante da política externa nacional, mas também como fator aderente aos interesses específicos da coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) militar brasileira. Publicando no último ano da década, Lannes (1999, p. 13) faz um balanço do engajamento do Brasil neste mecanismo multilateral onusiano:

Além de contribuir com tropas, observadores militares policiais e eleitorais e pessoal de Estado-Maior para operações de paz da ONU, o Brasil tem participado ativamente das discussões sobre o tema em foros internacionais, com destaque para o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral das Nações Unidas.

O Relatório Brahimi, publicado em 2000 – mesmo ano de lançamento dos Objetivos do Milênio –, traria propostas para aperfeiçoamento do mecanismo das operações de paz, e isso também repercutiria diretamente nas dimensões de treinamento e financiamento de tropas (DURCH; HOLT; EARLE; SHANAHAN, 2003). O Brasil, que “[...] voltara a recuperar a confiança dos mercados de capitais e retomava taxas razoáveis de crescimento” (CORRÊA, 2012, p. 793), entretanto, somente voltaria a se engajar em novas missões de paz no ano de 2002 (ANEXO A), ainda que as Nações Unidas tenham criado – entre 2000 e 2002 – operações importantes (APÊNDICE A).

Com razoável quantidade de efetivos no Timor Leste (ANEXO A), e com alguns outros temas estratégicos se colocando com prioridade na agenda diplomática nacional – como as ponderações sobre em que medida o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) realmente atenderia aos interesses brasileiros, especialmente em comparação ao Mercosul (GUIMARÃES, 2005; 2007), e a “sul-americanização da diplomacia” (MONIZ BANDEIRA, 2009b, p. 104-105; BARRETO, 2012a, p. 560; RICUPERO, 2017, p. 592) –, o ano de 2000 abrigaria poucas novidades em termos de operações de paz para o Brasil. O último discurso de abertura do ministro Luiz Felipe Lampreia diante da AGNU refletiria isso (APÊNDICE B).

Conservador na manutenção de um **conceito negativo sobre a paz**, o chanceler declararia que o Brasil e os demais países têm, no Relatório Brahimi, “[...] um guia para

houve cortes orçamentários, atingindo 27,3% de redução no caso do Exército (Ibidem, 1998)” (SOARES; MATHIAS, 2001-2002, p. 107).

fortalecer os mecanismos das operações de paz da ONU e, com isto, superar as mazelas do passado recente” [...]” (*apud* CORRÊA, 2012, p. 806), mas também registraria necessidade de seu fortalecimento para resolução definitiva de conflitos, como os de Serra Leoa e Angola – **normas internacionais** (APÊNDICE B). Soma a estes pontos de seu discurso uma menção específica ao “[...] funcionário internacional exemplar [...]”, Sérgio Vieira de Mello, sob cuja liderança “[...] um novo Estado se desenha e começa a nascer” (*apud* CORRÊA, 2012, p. 806), e com isso reforça a disposição brasileira em contribuir com o sistema multilateral onusiano e com seus mecanismos de resolução de conflitos, ao passo que não deixa de registrar a influência brasileira sobre os mesmos (**objetivos estratégicos nacionais**).

A um dia deste discurso completar um ano, as Torres Gêmeas foram derrubadas pela Al Qaeda. Esse evento mudaria a agenda internacional de paz e segurança (MONIZ BANDEIRA, 2006) e, claramente, o regime de operações de paz que, neste mesmo ano de 2001, conheceria o relatório intitulado Responsabilidade de Proteger (UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2020). Pela ocasião do 11 de setembro, o presidente Fernando Henrique Cardoso faria, pela primeira e única vez em seu governo, o discurso brasileiro na abertura do debate geral da AGNU.

Condenando o atentado, solidarizando-se com suas vítimas, e defendendo a manutenção da ajuda humanitária ao Afeganistão mesmo após os ataques, o discurso de FHC manteve a mesma **noção de paz** dos anteriores, assim como a crítica à arquitetura assimétrica do CSNU e a exortação à sua reforma (**normas nacionais ou internacionais**). O presidente foi, contudo, mais sutil na apresentação dos interesses brasileiros sobre esses temas.

Não formulou uma reivindicação explícita de assento permanente para o Brasil. Nossa aspiração ficou, porém, implícita (1) na menção ao fato de que “soldados brasileiros deram seu sangue nas gloriosas campanhas da Itália”; e (2) na proposta de inclusão na categoria de membros permanentes, “daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje” (CORRÊA, 2012, p. 812-813).

Como se pode constatar, o paralelo com a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial compõe, mais uma vez, o repertório discursivo brasileiro para legitimar seu pleito a assento permanente ao CSNU. Por outro lado, registra-se novamente o explícito indicativo de que o Brasil entende ser merecedor de ter seus méritos reconhecidos pela sociedade internacional (BULL, 2002), que deve, por isso, abrir-lhe mais espaços de poder. O passar das décadas tem demonstrado que esse **objetivo estratégico nacional**,⁵⁰⁵ se constitui numa “ilusão igualitarista” (SARAIVA, 2007b, p. 246; RICUPERO, 2017, p. 350).

505 Ao qual somam-se os de fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos, e aumentar, de modo

Parece restar claro que o Brasil não logrará assento permanente no CSNU pelas vias que vem tentando usar desde a criação da Organização das Nações Unidas. No discurso de 2002 (APÊNDICE B), o ministro Celso Lafer repetiu a linha argumentativa de FHC em 2001 (**discurso brasileiro sobre a paz; normas nacionais ou internacionais; e objetivos estratégicos nacionais**) – ainda que não tenha citado a participação do país em missões de paz –, e o resultado da repetição fora o mesmo.

Mesmo com o ingresso do Brasil em mais duas operações de paz em 2002 – UNMA (Angola) e UNMISSET (Timor Leste) (ANEXO A) –, o pleito brasileiro ecoou mais uma vez pelo salão da Assembleia Geral da ONU e logo entrou em hibernação em um de seus cantos, para somente ser acordado no ano seguinte, com o discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (APÊNDICE B). A repetida busca, quase suplicante, do Brasil por reconhecimento internacional que o habilite como membro permanente do CSNU, dada através de reiteradas tentativas de demonstrar que o Brasil fez o “dever de casa” e é um ator político “responsável”, parece negligenciar a hipótese de que a aceitação do país neste foro restrito somente dar-se-á se ele se posicionar como ator situado no centro do sistema internacional (WALLERSTEIN, 2008), e/ou se houver uma mudança da ordem internacional que favoreça a graduação (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017) brasileira. Essa repetição do argumento se faz presente também nos documentos da Defesa Nacional (APÊNDICE C).

Diante desta insistente reprodução do supracitado argumento ilusório (RICUPERO, 2017, p. 350), abre-se espaço para supor que tanto a política externa brasileira, quanto as de defesa nacional, pendem mais para uma visão de mundo idealista ou ingênua, do que para uma realista. O estudo, todavia, da história diplomática nacional (VISENTINI, 1998; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CERVO, 2008; CERVO; BUENO, 2008; dentre outros) afasta, em alguma medida, essa possibilidade. Por sua vez, o estudo da história militar nacional (GUERREIRO RAMOS, 1960; BENEVIDES, 1991; D’ARAUJO; CASTRO, 1997; VISENTINI, 1998; CASTRO; D’ARAUJO, 2001; SOARES; MATHIAS, 2001-2002; MATHIAS, 2004; SODRÉ, 2010; dentre outros) a afasta em grande medida.

Ora, se não se pode descartar a hipótese de que tanto militares quanto diplomatas não ignoram totalmente a tese de que a conquista, pelo Brasil, de um assento permanente no CSNU

amplo, a influência brasileira no regime internacional de paz e segurança (UZIEL, 2015; APÊNDICE B).

não prescinde de uma mudança estrutural que afirme o país como um ator central na política internacional, o que explica a reiteração do argumento supracitado por tais grupos (MINTZ; SOFRIN, 2018)? Do ponto de vista diplomático, podem ser listadas algumas explicações: 1) construir uma imagem de Brasil apto a tal protagonismo, o que poderia fazer os outros Estados o assimilarem enquanto apto a outros papéis; 2) demarcar, continuamente, a posição brasileira sobre o tema para que, quando surgir uma **janela de oportunidade** (KINGDON, 2006a; 2006b; ZAHARIADIS, 2018), o país possa ser reconhecido como candidato “natural” ao posto; 3) consolidar a percepção internacional de que o Brasil é o líder/representante “natural” da América Latina, para este e outros postos do multilateralismo internacional; 4) construir/consolidar a percepção de que o Brasil é um ator com predicados diferenciados para dialogar, em especial na agenda de paz e segurança, com os países do Sul Global (GROVE, 2018). Outras tantas explicações poderiam ajudar a elucidar por que a diplomacia nacional considerava, por exemplo, que em seu discurso perante a AGNU em 2002 – ano no qual o país fora consideravelmente afetado pela especulação financeira internacional por conta do “risco Lula” (CIRNE DE TOLEDO, 2002; NASSIF, 2002; CORRÊA, 2012, p. 824) –, mais um clamor (APÊNDICE B) por reforma do CSNU, com inclusão do Brasil como membro permanente, surtiria o efeito desejado.

Já do ponto de vista militar, há menos explicações possíveis. Uma delas é a de que os documentos de defesa (Políticas, Estratégias e Livros Brancos) apenas repetem o discurso diplomático (APÊNDICE C). Outra é a de que este discurso, ainda que não seja objeto de crença total por parte dos militares, é funcional no que diz respeito a alguns interesses da sua coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007). A manutenção do discurso favorece a consolidação da busca por assento permanente no CSNU como **objetivo estratégico nacional**, de Estado, e a legitimidade do pleito brasileiro depende da continuidade de sua projeção diplomática e militar na agenda de paz e segurança internacionais, o que não pode ocorrer sem a assiduidade (quicá aumento) dos investimentos na defesa nacional. Soares & Mathias (2001-2002, p. 111) demonstraram como a questão do orçamento para o meio militar constitui-se em tema central para as relações entre governo e Forças Armadas, e para o comportamento destas (acrescente-se, enquanto coalizão de defesa) dentro da burocracia do Estado. Os autores fazem referência ao período de 1964 a 2001:

Em resumo, os dados orçamentários indicam que a burocracia vem reduzindo, a passos lentos, o orçamento da defesa, se comparado percentualmente ao de outras áreas. Entretanto, os valores absolutos não são nada desprezíveis e ultrapassam os repasses para áreas críticas. Sugerem, outrossim, que **determinados projetos militares são definidos pelas próprias forças**, em razão da falta de atenção do Legislativo e do Executivo em relação à temática da defesa e seus desdobramentos

atuais. Esses aspectos poderão constituir **novas formas de autonomia castrense**, na medida em que eventuais pressões para um redirecionamento efetivo do emprego militar levem as Forças Armadas a estabelecer o que sejam ameaças e seus âmbitos (externo ou interno), **as políticas de defesa a serem adotadas e as missões que lhes serão atribuídas** [grifos nossos].

O **nexo política interna-política externa** no que concerne ao **engajamento histórico brasileiro em operações de paz** continua a tecer fio que conecta diretamente diplomacia, defesa e dinâmicas políticas e econômicas nacionais. Esta costura, em si, não muda muito com a política externa de Lula da Silva, administrada pelo embaixador Celso Amorim em sua segunda gestão como ministro das Relações Exteriores (1º de janeiro de 2003 a 2 de janeiro de 2011).⁵⁰⁶

Segundo Ricupero (2017, p. 608), um dos eixos ao longo dos quais a política externa do novo governo se desdobrou fora o da “[...] obtenção do reconhecimento do Brasil como ator político global de primeira ordem no sistema internacional policêntrico em formação, o que se traduziu na busca por um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU e [...] em outras modalidades de realização [...]”. Esta leitura está em consonância com a apresentada mais acima, sobre como o pleito pelo assento permanente no CSNU faria mais sentido se o Brasil estivesse posicionado de modo mais empoderado no sistema internacional. Ainda assim, há uma distância razoável entre como o país pretende se projetar internacionalmente, e como ele irá, de fato, se situar no jogo da política internacional.

Talvez considerando esta diferença entre o que se quer ser e o que se é, ou entre a identidade que se quer apresentar e como ela é percebida pelos outros agentes políticos (WENDT, 1992; 2014), Ricupero (2017, p. 608-609) tenha construído uma análise mais fria sobre a permanência, no novo governo, do **objetivo estratégico brasileiro** (UZIEL, 2015) de conquistar assento permanente no CSNU. Para o autor, tem-se que:

A prioridade dada à candidatura ao Conselho de Segurança teria sido irrelevante e incompreensível, se a questão da ampliação do Conselho de Segurança, habitualmente dormente, não houvesse sido ressuscitada e inserida na agenda internacional com alguma chance de adoção graças à tentativa de reforma ambiciosa da ONU empreendida por Kofi Annan em 2005.

506 As linhas gerais de sua política externa são apresentadas por Barreto (2012b, p. 17): “Ao tomar posse, o Presidente Lula afirmou que, no seu governo, a ação diplomática do Brasil estaria orientada por ‘uma perspectiva humanista’ e seria, antes de tudo, um ‘instrumento do desenvolvimento nacional’. Por sua vez, ao assumir o Itamaraty, Celso Amorim declarou que o país teria ‘uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz’ e, nesse sentido, buscaria ‘reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional’. Referiu-se ao desejo de levar ‘postura de ativismo responsável e confiante no plano das relações externas’ e declarou que não fugiria de ‘um protagonismo engajado’, sempre que fosse necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que inspiravam o país”.

Como quando da proposta de reforma apresentada por Kofi Annan em 1997, a nova tentativa não foi à frente, confirmando-se, quase que como uma lei, o observado na história sobre o tema. O primeiro ano do governo Lula da Silva, contudo, já contaria com a participação brasileira em novas missões de paz – MINUCI (Costa do Marfim), MARMINAS (Equador e Peru) e UNMIK (Kosovo) (ANEXO A; APÊNDICE E).

O discurso do presidente na LVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas não discorreria, contudo, sobre o engajamento do Brasil nestas ou em outras operações de paz. As missões somente apareceriam na fala de Lula da Silva na medida em que ele prestou homenagem a Sérgio Vieira de Mello, morto em atentado terrorista em Bagdá (CORRÊA, 2012, p. 836). Mantendo uma **noção de paz** negativa (SNODDERLY, 2018), o mandatário brasileiro criticaria a administração política do regime internacional de paz e segurança, e chamaria os presentes à reforma do CSNU (**normas nacionais ou internacionais**).

Já em 2003, portanto, o Brasil introduzira **objetivos estratégicos** (UZIEL, 2015) na agenda de paz e segurança internacionais que seriam perseguidos por sua diplomacia ao longo dos dois mandatos de Lula da Silva: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; e legitimar candidatura brasileira para vaga permanente neste. Esses objetivos, somados à concepção de política externa avançada por Celso Amorim, estabeleceriam as bases para a construção de uma Grande Estratégia Nacional que firmaria, definitivamente, o lócus do sistema de segurança nacional na política externa brasileira (**P1**) – “[...] voltada para o desenvolvimento e para a paz [...]” (CELSO AMORIM *apud* BARRETO, 2012b, p. 17). Entretanto, como pode ser observado em discursos de outros governos (APÊNDICE B), esses **objetivos estratégicos** (em grande medida, permanentes) são demasiados amplos, ou vagos, o que reforça a hipótese de que militares e diplomatas, não sendo todos idealistas ou ingênuos, e conhecendo a vertente Realista das Relações Internacionais, fundamentam seus discursos sobre operações de paz em outros interesses menos evidentes, ou em aspectos meramente conjunturais.⁵⁰⁷

Ainda assim, conscientes da ideologia a permear a política externa do governo (**P2**), Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Defesa avançariam ações que se tornariam marcos do primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores (PT) na presidência da República

507 “In fact, Brazilian participation in UN peacekeeping since 1989 has been marked by opposing, if not contradictory positions, adopted towards the establishment of UN missions in Haiti in the 1990s and in the 2000s; by a huge gap between Brazilian claims for assuming a permanent seat at the UNSC and its actual contribution to international peace and security issues throughout the 1990s; and by the vagueness of the strategic state documents released in the 1990s and in the 2000s that were supposed to lead the way to this participation. Such inconsistencies [...] are the product of the lack of a clear strategic direction guiding the country’s participation in UN peacekeeping” (CAVALCANTE, 2010, p. 143).

para a agenda de paz, segurança e defesa. Estes seriam a participação do Brasil na MINUSTAH (a partir de 2004), a atualização da Política de Defesa Nacional em 2005, e a publicação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008 (APÊNDICE C). Estas últimas moldaram o plano normativo (**P3**) a nortear o sistema de segurança nacional no escopo da Grande Estratégia brasileira daquele governo, ligando-o de modo explícito à estratégia de desenvolvimento industrial do país (**P4; P5; P6**) por meio da indústria nacional de defesa (DAGNINO, 2010) – **nexo política interna-política externa**.

Todos estes fatores, somados ao **engajamento brasileiro** na MINUSTAH, mesmo marcados pela amplitude um tanto vaga dos **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015), são também referenciais históricos, políticos, normativos e econômicos para a participação brasileira em operações de paz. A próxima seção está voltada, portanto, para a análise deste objeto a partir do marco temporal de 2004, em atenção ao principal recorte temporal desta pesquisa.

4.3.2 De 2004 a 2018

Apesar do pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU existir desde a própria criação da ONU – conforme visto na seção anterior –, talvez nenhum outro governo tenha propagado tanto esse objetivo quanto o de Lula da Silva. De modo similar, durante seus dois mandatos fora bastante anunciada a importância da participação do país em missões de paz como elemento a potencializar a conquista deste **objetivo estratégico nacional** (UZIEL, 2015). Entretanto, à semelhança do constatado por meio das análises feitas sobre este tema em governos anteriores, o **engajamento brasileiro nas operações** não está dissociado da política doméstica, nem das relações do Executivo com o setor militar (**nexo política interna-política externa**).

Conforme asseverado por Martins Filho (2010, p. 300), “no processo sempre difícil de relação com militares acostumados à autonomia, é uma missão impossível conseguir obediência sem fornecer benefícios”. Isso não se deu de modo diferente durante o governo petista. Apesar da relação deste com o setor militar ter se iniciado de modo cordial, especialmente em função da insatisfação das Forças Armadas com os cortes de orçamento durante o governo de FHC (SOARES; MATHIAS, 2001-2002, p. 104), pontos de fricção não demoraram a surgir. Destacam-se, ainda em 2003, a decisão do governo de prorrogar por um

ano a compra de caças para a Força Aérea, a ideia de unificar a previdência militar sob a civil, e, já em 2004, a querela entre Ministério da Defesa, Ministério do Planejamento e militares acerca da demanda destes por aumento salarial (MARTINS FILHO, 2010, p. 284-285).

Esses problemas não foram suficientes, contudo, para inviabilizar o desdobramento de brasileiros em operações de paz. Em abril de 2004, o Brasil renovou sua presença na Costa do Marfim através da *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (UNOCI) (NOVOSSELOFF, 2015c, p. 708), na qual serviu até junho de 2017 com um total de 98 militares (ANEXO A). Pode-se dizer que esta missão se encaixava no prospecto de retomada e aprofundamento das relações brasileiras com a África, característica da política externa conduzida por Amorim (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; BARRETO, 2012b). O mesmo pode ser afirmado para outras duas missões de paz nas quais o país se engajou neste mesmo ano – a *United Nations Mission in Liberia*, UNMIL (de novembro de 2004 a março de 2018) (JENNINGS, 2015a, p. 695), e o *United Nations Integrated Peace Building Office in Guinea-Bissau*, UNIOGBIS⁵⁰⁸ (ANEXO A). Todavia, é a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) a operação que se destaca no ano de 2004 (e permanece, até o momento, como a maior na história do engajamento brasileiro em missões da ONU).

Liderada pelo Brasil (MULLENBACH, 2013; BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 679), a MINUSTAH é a missão para a qual o país mais enviou efetivos (ANEXO A).⁵⁰⁹ Mais do que pelo quantitativo de tropas desdobradas em campo, esta operação é um marco para o Brasil por pelo menos outras quatro razões. Em primeiro lugar, ela inaugura uma mudança de patamar no que tange à participação brasileira em operações de paz. Historicamente, o número de enviados pelo Brasil para tais missões era pequeno – característicos das chamadas *token contributions* (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 26-27)⁵¹⁰ –, o que politicamente pode ser visto como representativo de pouco comprometimento prático para com aquelas. A MINUSTAH,

508 Trata-se de missão de *peacebuilding*, sob liderança do *Department of Political Affairs* (DPA), atualmente *Department of Political and Peacebuilding Affairs* (DPPA) (ANEXO A). Esta missão fora encerrada em 31 de dezembro de 2020 (UNITED NATIONS INTEGRATED PEACEBUILDING OFFICE IN GUINEA-BISSAU, 2021).

509 “Em maio de 2004, o presidente da República encaminhou Mensagem Presidencial (MSC no 205/2004) ao Congresso Nacional solicitando autorização para enviar 1.200 soldados ao Haiti. A mensagem foi debatida em sessão conjunta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça e submetida à votação do plenário da Câmara dos Deputados. Antes da votação houve uma audiência pública dos ministros das Relações Exteriores e da Defesa em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Aprovada pelo plenário da Câmara, a mensagem foi convertida no Projeto de Decreto Legislativo no 1.280/2004 que após aprovação do plenário do Senado transformou-se em Projeto de Decreto Legislativo no 568/2004, sendo finalmente promulgado como Decreto Legislativo no 207, de 19 de maio de 2004 (Diário Oficial da União, de 20 de maio de 2004). Em 1º de junho de 2004, o Brasil assumiu o comando militar da MINUSTAH, em Porto Príncipe” (COOPERAÇÃO BRASILEIRA, 2010, p. 47).

510 Em tradução livre, “contribuições simbólicas”.

entretanto, empregou 37.326 militares e 52 policiais militares brasileiros (ANEXO A), números que, somados à liderança brasileira na missão, comprovariam profundo compromisso do Brasil com este instrumento da geogovernança militar internacional.

Em segundo lugar, a MINUSTAH foi discursiva e politicamente vinculada à agenda de segurança pública no Brasil. A participação de tropas brasileiras nas operações no Haiti fora justificada, dentre outras razões, pela expertise tático-operacional que os militares poderiam adquirir, ou ampliar, em cenários de conturbações ou conflitos em áreas urbanas, algo que contribuiria para o aperfeiçoamento do dispositivo legal de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em território nacional (SOUZA NETO, 2012, p. 256-257). De forma explícita, se estabeleceu conexão direta entre tema de política pública eminentemente interna (segurança pública) e outro de política pública externa (**nexo política interna-política externa**). O emprego das Forças Armadas (mais constantemente, do Exército) em operações de GLO constitui-se em tema politicamente sensível, tanto pelas críticas que suscita (inclusive das próprias FA) sobre o uso (político) dos militares, os limites do pacto federativo brasileiro, a insuficiência das polícias estaduais no combate à criminalidade etc., quanto pelas inconsistências legais que podem apresentar – estas foram, dentre outros, motivos de uma das crises que o governo Lula da Silva teve com os militares em 2008, em razão da operação de GLO no Morro da Providência, no Rio de Janeiro (CAVALCANTE, 2010).

Também atrelado ao argumento da capacitação de tropas, outro desdobramento importante se deu a partir da experiência brasileira no Haiti: a criação de novos centros de formação especializados em operações de paz. Citados anteriormente, o Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COpPazNav)⁵¹¹ e o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil

511 “O Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COpPazNav) foi criado por meio do Memorando nº 4/2008, do Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN), inicialmente com o nome de Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais (EOpPaz-CFN), a fim de suprir lacuna voltada para o preparo individual e coletivo em função das Operações de Paz (OpPaz) que se apresentavam (a MINUSTAH, no Haiti tinha se iniciado em 2004), permitindo que a Marinha do Brasil (MB) passasse a contar com um órgão capaz de preparar seu pessoal, bem como registrar e disseminar os conhecimentos e experiências adquiridos por meio da participação nas OpPaz; organizar cursos, estágios e eventos destinados à troca de conhecimentos acerca de tais operações, e representar a Marinha do Brasil, no país e no exterior, em eventos ligados às OpPaz. Com o início da participação brasileira na Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), em 2011, a Marinha do Brasil, ciente das peculiaridades das missões de paz de caráter naval e vislumbrando o incremento de missões dessa natureza no contexto das ações de paz e segurança internacionais, reformulou as tarefas da Escola e sua própria nomenclatura, rebatizando-a como Escola de Operações de Paz de Caráter Naval (EsOpPazNav), de forma que a mesma possa atender às necessidades e à própria vocação da Força, além de tornar-se um centro de referência de treinamento para as operações militares em proveito da segurança marítima, no entorno estratégico brasileiro. Em 2019, como o seu crescimento e importância passou a ser o Centro de Operações de Paz de Caráter Naval da Marinha do Brasil” (COMANDO-GERAL DO

(CCOPAB)⁵¹² – ou Centro Sérgio Vieira de Mello –, foram estruturados em função do adensamento da participação brasileira em operações de paz, em especial a partir da atuação na MINUSTAH. Os dois organismos estão diretamente atrelados às Forças que, tradicionalmente, mais enviam militares para tais missões, ainda que também estejam abertos para treinamento de efetivos da Força Aérea Brasileira, de civis e de militares de outros países.

Tomando por referencial uma leitura destes centros de formação como articulados a políticas públicas, o seu estabelecimento se tornou, em si, instrumento da política externa brasileira e algo também de interesse para o setor militar enquanto coalizão de defesa. Pela perspectiva diplomática, COpPazNav e CCOPAB se tornaram referências internacionais no treinamento de tropas à luz do regime internacional gerido pelas Nações Unidas (BRAGA; COSTA FILHO; ALVES, 2021). Isso significa que, de um lado, o Brasil construiu para si um “ativo político” que pode favorecê-lo no diálogo com as Nações Unidas e com outros Estados na agenda da paz e da segurança internacionais.

De outro, uma vez que tais centros promovem formações a partir dos princípios, conceitos, normas, regras etc. das Nações Unidas, o país sedimenta-se como agente funcional do regime internacional sobre operações de paz e de sua “divisão do trabalho” (BLANCO, 2016; 2017), solidificando-se como ator tomador de regras ao mesmo tempo em que busca proeminência política internacional (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017).

Já pela perspectiva da coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) dos militares, a estruturação desses centros de formação e sua promoção enquanto referências internacionais, importantes para a diplomacia do Brasil, favorecem a sua continuidade institucional dentro do aparato da administração pública brasileira. Isso implica na continuidade da destinação de recursos financeiros e humanos (essencialmente militares da ativa ou da reserva) para os centros de formação, e em maiores possibilidades de auferir prestígio, nacional e internacional, para as Forças Armadas.

A quarta razão pela qual a MINUSTAH é um marco para o Brasil diz respeito às ações de cooperação internacional que o país avançou, junto ao Haiti, a partir da missão. Para além do componente militar, foram desenvolvidos projetos de cooperação nas áreas de saúde

CORPO DE FUZILEIROS NAVAIS – MARINHA DO BRASIL, 2020).

512 “O CCOPAB, denominado Centro Sérgio Vieira de Mello, prepara militares e civis, tanto brasileiros quanto de países amigos, para atuar em operações de paz e desminagem humanitária. Em 2010, o então Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOPaz), unidade do Exército Brasileiro originalmente implantada em 2005, foi transformado em uma unidade conjunta dando origem ao CCOPAB, passando a reunir integrantes das três Forças Armadas, Polícias Militares e do Corpo de Bombeiros. Essa integração vem favorecendo acentuadamente a sinergia de esforços desses profissionais nas missões de paz multidimensionais” (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 67).

pública, abastecimento de água, esporte e bolsas de estudo, eliminação e prevenção do trabalho infantil, agricultura familiar, reciclagem operacional para bombeiros, recuperação de meio ambiente, assistência humanitária, dentre outros (COOPERAÇÃO BRASILEIRA, 2010, p. 48) – muitos realizados pelo próprio Exército Brasileiro.

Essas ações, entretanto, não são novidades na atuação brasileira em operações de paz. Projetos brasileiros de cooperação internacional também foram desenvolvidos, ou viabilizados, através das missões em outros países, como Timor Leste, por exemplo. O diferencial das ações realizadas via MINUSTAH reside, contudo, na maneira como a diplomacia brasileira as articulou enquanto componente de uma estratégia mais ampla de projeção internacional do país, que tinha como um de seus principais objetivos viabilizar a aceitação do Brasil como membro permanente do CSNU. Havia, por conseguinte, **interesses estratégicos brasileiros** por detrás de suas ações no Haiti, ainda que o discurso oficial da diplomacia nacional tenha convencido alguns de que o Brasil atuava somente por solidariedade.

A presença brasileira no Haiti corresponde ao exercício de uma diplomacia solidária [...]. A diplomacia solidária pode ser definida como sendo a concepção de uma ação coletiva internacional e sua aplicação, sob os auspícios do CS, num conflito interno ou internacional, feita por terceiros Estados desprovidos de motivações decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência ou por interesses difusos. [...] Não há ganho real na intervenção. Há somente a idéia [*sic*] de que esta fortalece o sistema multilateral, moldando-o segundo percepções dos Estados intervenientes na medida em que da própria intervenção decorre uma maior autoridade moral e política. [...] Quando um Estado – ente desprovido de sentimentos – toma a decisão pela intervenção em outro Estado? Há dois conjuntos de fatores principais: por um lado a suposta existência de interesses objetivos (financeiros, militares, estratégicos, políticos, diplomáticos ou de prestígio) que fazem pressão para que os Estados intervenham. Por outro, há a sua opinião pública a exigir uma resposta do Estado-sujeito com vistas a colocar um ponto final ao sofrimento de outrem, especialmente da população civil indefesa (SEITENFUS, 2008, p. 54-55).

Segundo o próprio Seitenfus (2008), nenhum dos dois conjuntos de fatores principais pelo ele citados se aplicaria ao caso da ação do Brasil no Haiti; conseqüentemente, conclui-se que o país agia na MINUSTAH, e através dela, apenas por exercício de diplomacia solidária. Esta não é a premissa sobre a qual a presente pesquisa enxerga a atuação brasileira nas operações de paz. No caso específico da MINUSTAH, se os argumentos teóricos do Realismo – que define os interesses dos Estados em termos de poder (MORGENTHAU, 2003) – ou do Construtivismo – interesses são definidos em termos de identidades (WENDT, 1992; 2014) – das Relações Internacionais não forem suficientes para convencer que interesses existiam, há pelo menos outros três argumentos que talvez o consigam.

O primeiro deles é o financeiro. Segundo dados do Ministério da Defesa, o total de recursos empenhados pelo governo brasileiro para participação da tropa na referida missão foi de R\$ 2.670.037.836,70, tendo recebido como reembolso das Nações Unidas o montante de R\$ 456.745.903,71 (ANEXO B). Isso significa que, após o reembolso feito pela ONU, o país investiu um total de R\$ 2.213.291.932,99 ao longo dos treze anos da missão. Esse recurso fora aplicado pelo Brasil com vistas a alcançar, se não todos, alguns dos objetivos elencados por Uziel (2015, p. 121) no Quadro 1, página 57, desta tese.

O segundo argumento é o de que as Forças Armadas Brasileiras, especialmente o Exército, tinham interesses em participar da MINUSTAH. Como será visto na próxima seção, o Brasil não aceita engajar-se em uma operação de paz sem o aval do setor militar. Além disso, a participação em missões de paz é uma oportunidade para treinamento das FA em situação real (UZIEL, 2015) – algo muito valioso para um país que não entra em guerra há muitas décadas –, para aumento de remuneração (tema a ser detalhado na seção 4.4), de chances de progredir na carreira, e de moral da tropa.⁵¹³ Esses interesses estão diretamente atrelados, portanto, a instituições do Estado brasileiro e, como visto, dialogam com a dimensão da política interna nacional (**nexo política interna-política externa**).

Por fim, o terceiro argumento é o que pode ser verificado a partir da análise do discurso brasileiro na abertura da sessão ordinária da AGNU em 2004 (APÊNDICE B). O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao se referir à complicada situação do Haiti, fez uso de ato de fala assertivo (KRATOCHWIL, 1989; ONUF, 1989), informando à sociedade internacional (BULL, 2002) como os Estados devem agir (perspectiva normativa, portanto) para o enfrentamento de crises como a posta no país caribenho: “Precisamos desenvolver estratégias que combinem solidariedade e firmeza, mas com estrito respeito ao Direito Internacional. Foi assim que atendemos o Brasil e outros países da América Latina à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti” (*apud* CORRÊA, 2012, p. 857).

Como discursos e atos de fala também são, em si, prática política (KRATOCHWIL, 1989; ONUF, 1989; NOGUEIRA; MESSARI, 2005), e as referências feitas pelo presidente ao Haiti não estão desassociadas do quadro geral de sua intervenção diante da AGNU, assumir

513 Em estudo realizado junto à Escola de Formação Complementar do Exército e à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Ciências Militares, a Capitã do Exército Brasileiro, Camila de Almeida Paiva (2018, p. 20), discorre sobre os motivos que geraram nas oficiais femininas questionadas o interesse de participar de uma missão de paz: “Às militares do grupo A, foi questionado o que as motivou a participar em uma missão de paz. As participantes poderiam dar mais de uma resposta nessa questão. A oportunidade de crescimento profissional foi a mais citada com 95% das respostas, seguida pela satisfação pessoal com 85% e o benefício financeiro aparecendo em terceiro lugar com 40%. Altruísmo, o desejo de fazer algo diferente na carreira e a política institucional também foram pontos de observação”.

que a atuação do Brasil na MINUSTAH fora desprovida de interesses não se sustenta. Ademais, ainda que o mandatário brasileiro tenha exprimido em seu discurso uma compreensão de **paz negativa** (SNODDERLY, 2018), ele busca apresentar aos seus interlocutores diretrizes sobre como aquela deve ser garantida.

Mais ainda, se forem levadas em consideração as críticas feitas por Lula da Silva à administração política do regime internacional de paz e segurança, à arquitetura política, vista por ele como anacrônica, do direito ao veto no CSNU, e a exortação à reforma deste (**normas nacionais ou internacionais**), torna-se praticamente inviável assumir como plausível que o engajamento do Brasil na MINUSTAH – uma missão autorizada sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas – esteja desatrelado de objetivos políticos. Somam-se a esse argumento o fato de que o presidente fez expressa citação à América Latina em seu discurso, no qual também discorreu sobre o interesse de fortalecer o Mercosul e anunciou “[...] o surgimento de uma verdadeira Comunidade Sul-Americana de Nações” (CORRÊA, 2012, p. 850).

Para além disso, os **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015) detectáveis no discurso do representante brasileiro – conforme Apêndice B – no que tange a operações de paz, estão em consonância com o posto na Política de Defesa Nacional de 1996 (APÊNDICE C), ainda válida em 2004. Mesmo que se possam apontar inconsistências na inserção internacional brasileira via missões de paz (CAVALCANTE, 2010), o ingresso brasileiro na MINUSTAH respondera a uma estratégia mais ampla (GUERREIRO RAMOS, 1960) e conectada a múltiplos objetivos. Esta mesma estratégia balizou o engajamento do Brasil em mais duas missões de paz no ano de 2005 (APÊNDICE E), assim como a primeira revisão da Política de Defesa Nacional.

O envio de observadores militares brasileiros para as novas operações de paz se deu no mês de maio de 2005 – *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) (HANSEN, 2015, p. 743) e *United Nations Office in Timor-Leste* (UNOTIL). Trata-se de uma data interessante, pois fora um período de fricção entre o governo federal e os militares, à qual se seguiram decisões que visariam aplacar as tensões.

Uma sucinta linha do tempo explicita a cadeia de eventos que ocorreram (MARTINS FILHO, 2010, p. 304): em março, familiares de militares fizeram, em Brasília, um protesto com “panelaço”, exigindo aumento dos soldos; em maio, além do despacho de tropas para o Sudão e para Timor Leste, vem à tona o escândalo de corrupção que ficou conhecido como “mensalão”, o que fora politicamente usado por lideranças das FA para pressionar o governo

em prol de seus interesses. Neste mesmo mês, a imprensa repercute declaração polêmica de militar da reserva, o “Brigadeiro Ivan Frota (R), presidente do Clube da Aeronáutica [que] diz que militares estão chegando ao ‘ponto limite’, diante da corrupção governamental, falta de aumento nos soldos e nomeação de Dilma Rousseff, ex-guerrilheira para chefe da Casa Civil” (MARTINS FILHO, 2010, p. 304). Em julho, é anunciada a compra de doze caças *Mirage* 2000 C/B (usados) da França (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

A publicação da atualização da Política de Defesa Nacional ocorrera no mês anterior (junho). O processo de elaboração da sua nova versão serviu, em alguma medida, para melhorar as relações entre civis e militares naquele momento: “[...] foi relevante também a iniciativa de patrocinar reuniões entre militares e especialistas civis e a que resultou, em 2005, na revisão da Política de Defesa Nacional, pela primeira vez com a participação de funcionários civis” (MARTINS FILHO, 2010, p. 301). Mais legitimada pelo envolvimento de civis, a PDN de 2005 reforçou a importância das Forças Armadas enquanto elemento estratégico da inserção internacional do Brasil – inclusive no que diz respeito às missões de paz (APÊNDICE C).

Acrítico ou sem reflexão densa sobre o **conceito de paz** a norteá-lo, o documento mantém uma noção de paz negativa (SNODDERLY, 2018) e, por reiterar que o Brasil é partidário e respeitará o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança (**normas nacionais ou internacionais**), acaba por, na prática, assumir (ou assimilar) a perspectiva da paz liberal adotada pelo sistema onusiano (APÊNDICE C). A PDN de 2005 também faz menção direta ao artigo 4º da Constituição Federal de 1988 como referência a balizar a dimensão externa da defesa nacional, e estabelece que o adequado desenvolvimento do poder nacional é fator viabilizador da projeção internacional do país (**normas nacionais ou internacionais**). Essa acertada administração política do poder nacional é vista como condição a contribuir para o alcance dos **objetivos estratégicos do Brasil**,⁵¹⁴ dentre os quais está o de aumentar a influência do país no regime internacional de paz e segurança através, dentre outros meios, da conquista de assento permanente no CSNU – sutilmente criticado no documento em função das limitações resultantes do mau uso do direito ao veto (**normas nacionais ou internacionais**).

Até 2008, quando será publicada a primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa, a PDN de 2005 será o principal referencial – à exceção da legislação vigente – do MD e das FA

514 De modo mais discriminado, são detectáveis no documento os seguintes **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015): cumprir os princípios postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime de paz e segurança internacionais; e demonstrar capacidade de mobilização.

a parametrizar suas ações externas (em 2012, já no governo Rousseff, será publicada nova versão da Política, já designada como Política Nacional de Defesa, assim como a primeira versão do Livro Branco da Defesa Nacional). Em mais uma ocasião, o discurso diplomático do Brasil na sessão de abertura da AGNU terá conformidade com o posto no documento referencial do setor de defesa.

No ano de 2005, o presidente Lula da Silva – demandado pela política interna por conta, em grande vulto, da crise do “mensalão” – fora substituído pelo chanceler Celso Amorim no discurso de abertura do debate geral nas Nações Unidas. O embaixador tecerá, novamente, críticas às limitações do CSNU por conta da má utilização do direito ao veto, e defenderá a ideia de reforma deste organismo (**normas nacionais ou internacionais**). A formação do G-4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão), grupo de países pleiteantes por assento permanente no CSNU, favoreceu a conquista de apoio de alguns Estados a possível resolução de reforma (CORRÊA, 2012, p. 876), mas não logrou sucesso.

Mesmo assim, em um contexto no qual a política externa brasileira obtinha, gradativamente, sucesso em articulações realizadas em nível hemisférico e mundial/multilateral (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CERVO; BUENO, 2008; CORRÊA, 2012; RICUPERO, 2017) – como a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a realização da Cúpula de países da América do Sul e dos países árabes, os avanços no âmbito do Mercosul e o envolvimento na MINUSTAH; ou ainda com a liderança brasileira no G-20, a ampliação das relações com países africanos e os avanços no IBAS e no estabelecimento das metas da Declaração do Milênio –, a diplomacia brasileira enxergava como real a possibilidade de mudanças no CSNU. Reflexo desta percepção, do adensamento das relações internacionais do Brasil, e com vistas a viabilizar o alcance de **objetivos estratégicos nacionais**, como legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU (APÊNDICE B), o **discurso brasileiro sobre a paz** no ano de 2005 apresentou-se mais complexo do que os de anos anteriores.

Citando os conceitos de segurança humana, responsabilidade de proteger e não indiferença (APÊNDICE B; CORRÊA, 2012, p. 877), Amorim registra o compromisso brasileiro com o Direito Internacional e com os Direitos Humanos, **atrelando a paz tanto à ausência de conflitos, quanto a fatores econômicos e sociais** – o que será feito em todos os discursos até o final do primeiro mandato de Lula da Silva (APÊNDICE B). Sob esta compreensão, o chanceler pontua que as ações do Brasil, e de outros países latino-americanos,

no Haiti, representam esforços políticos de grande monta (APÊNDICE B), voltados para a reconstrução social e econômica daquele país, e que “[...] será, possivelmente, o primeiro caso-teste para a Comissão de Construção da Paz” (*apud* CORRÊA, 2012, p. 896).⁵¹⁵

Isto posto, pode-se afirmar que a aplicação externa do poder militar brasileiro em operações de paz estava parametrizada pelo interesse do Brasil em projetar-se politicamente sobre diferentes searas do multilateralismo, seja na agenda de paz e segurança, seja na de desenvolvimento econômico e social (**P6**). Eis aí um ponto de convergência entre governo federal, Itamaraty e militares: o **engajamento do país em missões de paz** é algo de interesse comum a estas três instâncias ou grupos (DEUTSCH, 1982).

O envio de tropas para tomarem parte de operações multilaterais no exterior não é suficiente, contudo, para garantir que as relações do governo com o setor militar sejam harmoniosas. Os interesses da coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) dos militares são mais amplos. A análise de fatos ocorridos em 2006 auxilia na compreensão das dinâmicas políticas entre Presidência da República e Forças Armadas.

O ano começa com a trágica notícia do suicídio, no Haiti, do general Urano Bacellar, comandante da MINUSTAH, e será marcado pela crise ocasionada por controladores de voo, gerando o que ficou conhecido como “caos aéreo” – a se repetir em 2007 (MARTINS FILHO, 2010). Outros fatos, todavia, são mais marcantes do ponto de vista político. Em março – mesmo mês em que são enviados militares para participarem de missão do Grupo Desminagem na Colômbia (ANEXO A) –, se dá, pela primeira vez, o uso, em solo brasileiro, de tropas que participaram da MINUSTAH (**nexo política interna-política externa**). O Exército ocupa o “Complexo do Alemão”, no Rio de Janeiro, em busca de armas roubadas em quartel (MARTINS FILHO, 2010, p. 304).

Em maio, o Primeiro Comando da Capital (PCC) executa rebelião que paralisa São Paulo e o EB se coloca em prontidão, respaldado por declarações de chefes militares de que o que fora aprendido no Haiti pode ser aplicado na situação (MARTINS FILHO, 2010, p. 304). Esta disposição da Força não se observa, todavia, em agosto do mesmo ano, quando novos atentados do crime organizado eclodem na capital paulista. Vésperas da eleição presidencial, o Exército sinaliza que não quer participar de operações em solo pátrio neste contexto, ainda que

515 “The Peacebuilding Commission (PBC) is an intergovernmental advisory body that supports peace efforts in conflict-affected countries and is a key addition to the capacity of the International Community in the broad peace agenda. The PBC is composed of 31 Member States, elected from the General Assembly, the Security Council, and the Economic and Social Council. The top financial contributing countries and the top troop-contributing countries to the United Nations system are also members” (UNITED NATIONS, 2020).

o governo federal tenha proposto o emprego da tropa para o governo de São Paulo (MARTINS FILHO, 2010, p. 304).

Pode-se afirmar que o posicionamento da coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) dos militares se dera essencialmente por conta da política neste caso. No mesmo mês de agosto, o país enviava observadores militares para a *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*, UNMIT (ANEXO A; MACQUEEN, 2015a, p. 755), fazendo o mesmo em setembro em relação à *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*, UNMEE (CAMMAERT; SUGAR, 2015, p. 672; ANEXO A). Ainda que o envio de militares para estas duas missões tenha contado com poucos efetivos – para a primeira, nove observadores da MB, oito do EB e seis da FAB (além de 49 policiais militares), e, para a segunda, um observador da MB, dez do EB e quatro da FAB (ANEXO A) –, o emprego das FA em terras estrangeiras em mesmo período no qual parte de suas lideranças declara publicamente que a elas não interessa, por questões políticas, o engajamento em caso sério de segurança pública no próprio Brasil (MARTINS FILHO, 2010, p. 304), é indicativo de que **a administração política do poder militar brasileiro** (SOUZA, 2018) é determinada, em grande medida, pelos interesses da coalizão de defesa dos militares. Também o é, por consequência, o **nexo política interna-política externa** quando se trata da aplicação, no Brasil, da expertise auferida pelos militares em operações de paz.

Isso ajuda a compreender por que, só no seu primeiro mandato, Lula da Silva teve três ministros da Defesa (MARTINS FILHO, 2010, p. 288). Mais ainda, isso evidencia que o sistema de segurança nacional, marcado pelo viés político da sua principal coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007), não necessariamente cumprirá o seu papel (P5) “[...] contra as pressões que ameacem ou neutralizem as suas atividades como propulsoras do desenvolvimento econômico” (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 73), mesmo diante de atentados articulados pelo crime organizado.

Essas tensões nas relações entre militares e Executivo não afetaram, contudo, a política externa pública do país para missões de paz. Ainda à frente da MINUSTAH, o Brasil, representado pelo seu presidente, afirma em seu discurso de abertura da sessão ordinária da AGNU de 2006 que as organizações multilaterais são o meio mais efetivo para a manutenção da paz, **vista como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada ao desenvolvimento econômico e social** (APÊNDICE B). O **engajamento brasileiro em**

missões de paz, mecanismo multilateral, continua sendo ponto de interseção indisputável de interesses do governo federal, do Itamaraty e dos militares (**P6**).

Ainda que Lula da Silva, no supracitado discurso, tenha reiterado as críticas ao CSNU, louvou a criação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão de Construção da Paz (**normas nacionais ou internacionais**), utilizando-a para reforçar o argumento da necessidade de reforma da Organização. De modo similar, são identificáveis, nesta fala, os mesmos **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015) projetados no ano anterior (APÊNDICE B).

O padrão de 2006 se repete em 2007, primeiro ano do segundo mandato de Lula da Silva. O primeiro semestre fora de turbulência nas relações entre militares e governo federal. O “caos aéreo” se instala novamente, a partir de março, através de mobilização dos controladores de voo. O presidente decide pelo perdão daqueles, o que o coloca em desalinho com o comandante da FAB, cuja compreensão é de que houve rebelião militar e que, portanto, os mobilizados devem ser punidos na esfera militar (MARTINS FILHO, 2010, p. 305). Lula da Silva aquiesce, mas as medidas tomadas não são suficientes para estancar a crise no médio prazo. O mês de junho vê greve de controladores de voo, e julho testemunha o acidente da empresa TAM no aeroporto de Congonhas, escalando a crise no setor ao ponto de provocar mais uma troca de ministro da pasta da Defesa (MARTINS FILHO, 2010, p. 305).

O novo ministro da Defesa, Nelson Jobim, terá postura incisiva no trato com a coalizão de defesa dos militares em situações de conflito entre esta e o Executivo. Quando do lançamento, pelo governo federal, em agosto de 2007, de livro sobre crimes cometidos pela ditadura militar, o ministro afirmou que uma reação dos militares à publicação não passaria sem resposta; recebeu, por isso, críticas públicas do Clube Naval, mas avançou em sua contundência ao ameaçar de demissão o comandante do Exército caso houvesse emissão de nota pública com posicionamento corporativo sobre o tema da tortura (MARTINS FILHO, 2010, p. 305), o que não é feito. As tensões seriam arrefecidas um pouco mais em setembro, quando Lula da Silva decreta a elaboração do Plano Nacional de Estratégia (MARTINS FILHO, 2010, p. 305), que viabilizará a construção da Estratégia Nacional de Defesa, publicada em 2008 (APÊNDICE C).

Neste período também diminuem as discrepâncias entre governo federal e FA no que concerne ao uso destas em operações de GLO. Em abril de 2007, Exército e Marinha estabelecem condições para atenderem à demanda do governador do Rio de Janeiro por tropas a auxiliarem no combate ao crime no estado, e, em maio, liderança militar no Haiti informa a jornalistas que experiência no país pode ser aplicada no Rio de Janeiro, posição reafirmada pelo ministro da Defesa, no mês de setembro, quando de sua visita às tropas da MINUSTAH

(MARTINS FILHO, 2010, p. 305). Em dezembro estabelece-se a “Operação Cimento Social”, no Morro da Providência, sob comando do general Soares, egresso da MINUSTAH (MARTINS FILHO, 2010, p. 305).

Além do fato de que em 2007 não ocorreram eleições presidenciais, outros eventos podem explicar o aumento do número de declarações públicas, feitas pela coalizão de defesa, acerca da utilidade do aprendizado das FA em missões de paz para as operações de GLO em comparação a 2006. O primeiro deles é a aprovação, pelo CSNU, da Resolução 1743, de 15 de fevereiro de 2007, que estende o mandato da MINUSTAH; o segundo é, também, a aprovação, pelo mesmo organismo, da Resolução 1780, de 15 de outubro do mesmo ano, que estabelece mais uma extensão de mandato da missão (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2022a; 2022b). Fazia-se interessante para os militares – mas também para o governo federal – sua continuidade na MINUSTAH, e atrelar a experiência no Haiti a ganhos para o setor de segurança pública brasileiro constituía-se em um modo de ampliar as justificativas para a sua presença naquele país.⁵¹⁶

Não somente continuou-se na MINUSTAH, como também, a partir de dezembro, o Brasil engajou-se na *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* (MINURSO) (THEOFILOPOULOU, 2015, p. 327; ANEXO A). A rigor, esta já era a terceira missão na qual o Brasil ingressara no ano de 2007. Antes dela, o país já havia se comprometido com a *United Nations Mission in Nepal* (UNMIN) (JOSHI, 2013, p. 363) e com o *United Nations Office of the Special Representative of the Secretary-General for West Africa* (UNOWA), em Senegal e atrelado à época ao DPA, com observadores militares (UNITED NATIONS OFFICE FOR WEST AFRICA, 2021; ANEXO A). Também nisso o padrão de 2007 assemelha-se com o de 2006.

Em assim sendo, em mais uma sessão ordinária da AGNU o discurso brasileiro toca no tema da reforma das Nações Unidas e, em especial, do seu Conselho de Segurança – **normas nacionais ou internacionais** (APÊNDICE B). Atrelando novamente a **noção de paz** negativa (SNODDERLY, 2018) a uma perspectiva de desenvolvimento econômico e social, o presidente

516 O engajamento, e a continuação, do país nesta missão suscitou críticas múltiplas. Bracey (2011, p. 325-326) informa que elas vão desde observações sobre a ineficiência e/ou falta de capacidade das tropas brasileiras na execução do mandato – reconhecidas, inclusive por lideranças militares, como o general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, ex-comandante da MINUSTAH, e Álvaro Augusto Dias Monteiro, comandante-geral, à época, do Corpo de Fuzileiros Navais –, a argumentos acerca da violação da soberania haitiana e sobre os custos da operação.

Lula da Silva, impulsionado pela crise financeira internacional que já se fazia sentir em algumas partes do mundo (SOUZA, 2009b), mas com algum otimismo em função da descoberta dos campos petrolíferos do pré-sal (MONIZ BANDEIRA, 2009b), amplia o pleito pela reforma da ONU aos processos decisórios dos organismos financeiros internacionais (CORRÊA, 2012, p. 919).

Neste discurso, de maneira diferente em relação ao de 2006, o presidente do Brasil faz menção direta à MINUSTAH, referindo-se explicitamente ao empenho dos países partícipes da missão em prol do fortalecimento do multilateralismo (**objetivos estratégicos nacionais**). Resta claro, ainda, que o Brasil também mantém os **objetivos** (UZIEL, 2015) de aumentar sua influência no regime internacional de paz e segurança, aumentar suas chances de se tornar membro permanente do CSNU, demonstrar capacidade de mobilização solidarizar-se com o país egresso do conflito, adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos e adensar relação com outros países que contribuem com tropas (APÊNDICE B). Estes mesmos objetivos são detectáveis no posicionamento em 2008, conforme análise realizada (APÊNDICE B).

A bem da verdade, o discurso de Lula da Silva na LXIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas é muito semelhante, no que diz respeito às operações de paz, ao do ano anterior. Além dos **objetivos estratégicos nacionais** detectados, a dimensão da categoria de análise das **normas nacionais ou internacionais** também espelha aquelas identificadas no discurso de 2007. Novamente se faz defesa do multilateralismo e da reforma da ONU associada à crítica à sua administração política e ao mau uso do direito ao veto no CSNU (APÊNDICE B). Apenas o **discurso sobre a paz** se altera, ainda que pouco, em relação ao de 2007; desta feita, o Brasil expressa entender a paz somente como a inexistência de guerras ou conflitos armados (APÊNDICE B), não vinculando-a a desenvolvimento econômico, mesmo com o aprofundamento da crise financeira internacional naquele ano (SOUZA, 2009b).

Essa continuidade do discurso brasileiro nas Nações Unidas não reflete, entretanto, as tensões entre o setor militar e o governo federal ao longo do ano. Três foram os principais pontos de conflito ou de problemas entre esses dois seguimentos (MARTINS FILHO, 2010): em março, a retirada de fazendeiros que atuavam na reserva indígena Raposa Serra do Sol, que deve possuir, na visão do governo federal, territórios em faixa contínua em regiões de fronteira – o que gera críticas públicas de lideranças militares e polariza diferentes setores sociais no Brasil pelo menos até decisão favorável ao governo federal, dada em março de 2009 pelo STF; em junho, um tenente do EB, servindo no âmbito da operação de GLO no Morro da Providência, entrega três prisioneiros sob sua responsabilidade a traficantes rivais, que acabam torturando-os e assassinando-os, desfecho que provoca revolta nos moradores daquela

comunidade; e, em agosto, descontentes com a proposta do governo federal de revisão da Lei da Anistia, a coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) do setor militar reúne, no Clube Militar, seiscentos oficiais das FA – inclusive os generais chefes do comando militar do Leste e do Departamento de Ensino do Exército – em protesto contra a intenção do governo.⁵¹⁷

Ainda em agosto, o Brasil ingressa em nova missão de paz da ONU – a última aprovada pelo governo Lula da Silva –, a *United Nations Mission in the Central African Republic and Chad*, MINURCAT (KARLSRUD, 2015, p. 792; ANEXO A), com uma *token contribution* que totalizará, até agosto de 2010, na participação de sete militares das três Forças. Não é a participação nesta operação, todavia, que aplacará as querelas políticas entre o seguimento militar e o governo federal, mas outros eventos.

Em novembro, o ministro da Defesa anunciou “[...] aumento de cerca de 50% no orçamento para custeio e investimento das três forças” (MARTINS FILHO, 2010, p. 292-293), vinculados ao estabelecimento da Estratégia Nacional de Defesa, documento que define as ações necessárias para concretização da Política de Defesa Nacional (2005) e que é publicado em dezembro de 2008 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. CASA CIVIL – SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS, 2008) – mesmo mês de firmação da parceria estratégica entre Brasil e França, na qual se prevê o desenvolvimento do PROSUB (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. PROGRAMA DE SUBMARINOS, 2020),⁵¹⁸ e de criação, em Costa do Sauípe, na Bahia, do Conselho de Defesa Sul-Americano, órgão estratégico da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) (AGÊNCIA BRASIL, 2016), ambas iniciativas interessantes para os militares.

É a END, contudo, que mais interessa, pois ambiciona o desenvolvimento de projetos estratégicos das Forças Armadas, da Base Industrial de Defesa do país (DAGNINO, 2010) e a valorização da preparação de pessoal militar em diversos níveis (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2011). Isso significaria mais investimentos para o setor militar em termos de novos equipamentos e de qualificação de recursos humanos, e agradou parte considerável das lideranças militares (MARTINS FILHO, 2010, p. 306).

517 Esses eventos ocorrem mesmo após o Ministro Nelson Jobim ter conseguido, em abril, o aumento médio de 47% do soldo dos militares junto a Lula da Silva, “[...] em três parcelas que se completariam em julho de 2010” (MARTINS FILHO, 2010, p. 298-299).

518 Programa de Desenvolvimento de Submarinos.

Neste documento, o **discurso brasileiro sobre a paz** identifica que o alcance desta depende de uma estratégia de defesa que esteja ligada a uma estratégia de desenvolvimento nacional (APÊNDICE C). Assim, a paz seria resultante do cumprimento de uma “grande estratégia” nacional (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2011, p. 9), deduzindo-se que o conteúdo do sistema de segurança nacional é diretamente entrelaçado com o projeto de desenvolvimento do capitalismo brasileiro (**P4**). Após essas definições iniciais, a **noção de paz** identificada na END de 2008 é negativa (SNODDERLY, 2018), vista meramente como a ausência de guerra ou de conflitos armados internacionais (APÊNDICE C) – a mesma do **discurso brasileiro** diante da LXIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas (APÊNDICE B).

Não se registra, assim, na END de 2008, conceito mais elaborado ou crítico sobre a paz para além da citação de que ela possui vínculos com a dimensão econômica (APÊNDICE C). Isso significa que, embora potencialize ações governamentais direcionadas à aquisição de equipamentos e ao aperfeiçoamento de tropas – conforme análise realizada e posta no Apêndice C, o Estado deve ser promotor da articulação entre defesa e desenvolvimento nacionais, criando ou aperfeiçoando normas/leis nacionais para tanto (**normas nacionais ou internacionais**) –, não há na END de 2008 profunda reflexão sobre qual **noção de paz** deve fundamentalmente pautar a inserção internacional do Brasil e a sua Grande Estratégia, o que fragiliza sua postura política, e suas críticas, à administração política do regime internacional, ou da geogovernança, de paz e segurança. Certamente essa fragilidade atinge a agenda de operações de paz.⁵¹⁹

Estas observações ampliam a percepção de que o **engajamento histórico brasileiro em operações de paz** não responde, ao longo do tempo, a consistente política pública externa, mas mais a aspectos conjunturais, ou a interesses de governo e da coalizão de defesa do setor militar. A constatação apresentada por Cavalcante (2010, p. 143) acerca deste tema (historicamente e no governo Lula da Silva), abaixo citada, é similar às indicadas por Blanco (2016; 2017), Alsina Júnior (2017), e pela análise de discurso apresentada nesta tese (APÊNDICE C).

Brazilian state policies and actions concerning peacekeeping adopted under Luis Inácio Lula da Silva's term of office – more specifically the actual participation in UN peacekeeping operations and the adoption of the Estratégia Nacional de Defesa (National Defence Strategy) – have not been able to overcome those inconsistencies and to clearly outline a strategic direction to guide the Brazilian positions and attitudes on UN peacekeeping issues.

519 Cavalcante (2010, p. 143) demonstra que a END de 2008 não delinea as diferenças entre o que seriam operações de *peacekeeping*, *peace enforcement*, *peacebuilding* ou, simplesmente, *peace operations*, sendo esta “confusão uma característica notável” (tradução própria) do documento. Essa imprecisão é observada nas outras versões da Estratégia Nacional de Defesa, assim como nas diferentes edições das Políticas de Defesa e do Livro Branco da Defesa Nacional (APÊNDICE C).

Deste modo, ainda que a Estratégia de 2008 cite explicitamente uma “grande estratégia nacional”, e que nesta sejam perceptíveis traços da ideologia que a elaborou e direciona (**P1**; **P3**), não há adequado aprofundamento conceitual sobre a paz para sólidas, operativas e eficazes (**P2**) política e estratégia nacionais sobre missões de paz. É por isso que, a despeito da coerência identificada pela análise do discurso da END de 2008 no que tange à dimensão de **normas nacionais ou internacionais** (APÊNDICE C), que apregoa o exercício de administração política do poder nacional para viabilização da projeção do país na seara internacional e alcance de **objetivos estratégicos nacionais**, respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança, a viabilização destes não se dá – como, por exemplo, a conquista do assento permanente no CSNU –, ou são conquistas, em grande medida, efêmeras, pois que perdidas quando da mudança do prestígio nacional resultante das oscilações de capacidade de diferentes governos em manter a qualidade de suas política externa e diplomacia.

Objetivos estratégicos nacionais como aumentar a influência brasileira no regime internacional de paz e segurança, no CSNU, ou como legitimar candidatura do país a vaga permanente naquele (UZIEL, 2015), identificáveis no discurso brasileiro na abertura do debate geral da AGNU em 2009 (APÊNDICE B) ou na própria END de 2008 (APÊNDICE C), são exemplos disso. Sem uma consistente Grande Estratégia Nacional, mais imune às oscilações da política externa de governos menos competentes nesta seara – como os de Rousseff, Temer e Bolsonaro (CERVO; LESSA, 2014; PERRONE DE MIRANDA, 2019; RICUPERO, 2020) –, as conquistas de tais **objetivos** serão sempre frágeis e transitórias, pois que influência e legitimidade são difíceis de conquistar, mas fáceis de perder – como poderá ser visto mais explicitamente nas análises sobre os governos pós Lula da Silva.

Sem a supra aludida consistência, o **engajamento brasileiro em missões de paz** terá, em termos de objetivos de política externa de médio e longo prazos, resultados inócuos ou circunstanciais. Neste sentido, a política externa pública nacional para operações de paz seria **adiabática**,⁵²⁰ ou seja, não seria capaz de “transferir calor ou energia” a outras searas estratégicas para o Brasil, como a conquista de privilégios a exemplo do assento permanente no restrito colegiado da geogovernança da administração política do regime internacional de paz e segurança.

520 “A palavra adiabático vem do grego *adiábatos*, que significa ‘impenetrável’. Aqui adiabático significa ‘corpo isolante térmico’ ou ‘impermeável’ ao calor. Diatérmico é o seu antônimo, termo que se relaciona aos corpos que transmitem ou conduzem calor” (GASPAR, 2001, p. 331).

Assim, por mais que o Brasil participe de inúmeras missões, de diferentes tipos, com envio de inúmeros efetivos e diferentes equipamentos, ou ainda com consideráveis inversões financeiras (ANEXO B), não conseguirá, como as análises aqui apresentadas demonstram (APÊNDICE B; APÊNDICE C; ANEXO A), alcançar alguns dos **objetivos estratégicos nacionais** se não lastrear ou ancorar seu **engajamento** em robusta Grande Estratégia Nacional de Estado (GUERREIRO RAMOS, 1960; ALSINA JÚNIOR, 2017), mais imune às vicissitudes, características ou peculiaridades de diferentes governos.⁵²¹

O alcance de outros **objetivos estratégicos** a serem conquistados via participação do país em missões de paz (UZIEL, 2015), embora fundamentais, também tende a contribuir apenas circunstancialmente para a graduação (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017) do Brasil no concerto das nações (não consolidando-a o suficiente para uma mudança de patamar político que habilite o país, na perspectiva de Estados chave do sistema internacional, a assumir postos de maior poder), porquanto não é imune às alterações da política, sejam oriundas do governo federal, sejam originárias do posicionamento da coalizão de defesa do setor militar.⁵²² Neste enquadramento analítico, as críticas feitas pelo Brasil, quando da LXIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2009 – ano em que o país não entrou em nova missão de paz (ANEXO A) –, acerca do regime internacional de segurança e paz, do CSNU, do direito a veto e da sua necessária reforma (APÊNDICE B), situam-se em lugar comum daquelas feitas, em anos anteriores, neste mesmo fórum político.

Esta mesma interpretação pode ser dada ao discurso de 2010 (APÊNDICE B), último ano do segundo mandato de Lula da Silva. Desta vez proferido pelo ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, o discurso reitera as críticas supracitadas (**normas nacionais ou internacionais**), incrementando-as com avaliação da tentativa brasileiro-turca de contribuir para a resolução da crise nuclear entre Irã e (especialmente) Estados Unidos (CORRÊA, 2012, p. 957). Afetado desde 2009 pela crise financeira internacional, o **discurso brasileiro sobre a paz** retoma a vinculação desta com uma noção mais geral de desenvolvimento econômico e social.

521 “Participation costs in complex peace operations must be considered as an integral part of a multidimensional effort to project the Brazilian power internationally. In isolation, participation in POs will represent very little. Integrated to a coherent strategy, they can be an important factor – though never critical – to boost the national capacity of influence” (ALSINA JÚNIOR, 2017, p. 15).

522 Informações apresentadas por Martins Filho (2010, p. 306) ilustram essa afirmação. Segundo ele, em março de 2009, o “General de Reserva Luiz Cesário da Silveira Filho passa para a reserva e deixa o Comando Militar do Leste elogiando o golpe de 1964 e o general Emílio Médici, terceiro presidente do ciclo militar. Em seguida, em carta ao *Jornal do Brasil*, o general ataca a END e, principalmente, o ministro da Defesa”. Já em maio do mesmo ano, Martins Filho (2010, p. 306) informa que “ao passar para a reserva e deixar a chefia do Departamento de Educação e Cultura do Exército, general Paulo César de Castro elogia o governo Médici e acusa esquerda de estar ativa no país”.

Sob este prisma, num discurso que ressaltaria os resultados das políticas econômicas brasileiras, especialmente aquelas voltadas para populações de baixa renda, Amorim dedica parte de sua intervenção ao registro da solidariedade brasileira ao Haiti, que sofrera em janeiro de 2010 intenso terremoto. À MINUSTAH apresentara-se novo grande desafio, e a análise do discurso brasileiro (APÊNDICE B) permite a identificação dos mesmos **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015) postos em 2009, agora acrescidos de outros mais diretamente relacionados à participação do país em missões de paz – como demonstrar capacidade de mobilização, solidarizar-se com o país egresso do conflito, adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos, adensar relação com outros países que contribuem com tropas (UZIEL, 2015).

Com o aumento da demanda da MINUSTAH ocasionada pelo terremoto (LEMAY-HÉBERT, 2015 p. 721), somada à criação de poucas novas missões pela ONU em 2010, o Brasil não se engajaria em nova operação de paz neste ano – fá-lo-ia somente em 2011, já no governo de Dilma Rousseff (APÊNDICE E). O último ano de Lula da Silva no poder não passaria, todavia, livre de atritos com a coalizão de defesa do setor militar.

Desde o começo do ano, lideranças das Forças Armadas manifestaram grande descontentamento com a “[...] criação de uma Comissão da Verdade para investigar abusos cometidos durante o regime militar” (QUERO, 2010). A crise tomou tal proporção que, por pressão dos militares, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, teria ameaçado pedir demissão caso não houvesse uma revisão do projeto a criar a Comissão (QUERO, 2010). Em ano eleitoral, Lula da Silva, que queria eleger Dilma Rousseff, assinou decreto para estabelecer “[...] grupo de trabalho para elaborar um anteprojeto de lei para criar a Comissão da Verdade, retirando, no entanto, alguns trechos que irritaram os militares” (QUERO, 2010).

Outros pontos de fricção, se deram, todavia, naquele ano entre governo e militares. Um deles foi a tensão resultante do vazamento de um relatório das FA que recomendava a compra dos caças Gripen NG, da Suécia, em detrimento dos Rafale (franceses), de preferência do presidente da República por ligação política com Nicolas Sarkozy, presidente da França à época (BBC NEWS BRASIL, 2010). É, entretanto, a atuação política voltada para dificultar a eleição de Dilma Rousseff o que se mais se destaca. Dois fatos históricos ajudam a ilustrar essa afirmação.

O primeiro deles ocorreu em março de 2010, quando o Superior Tribunal Militar trancou no cofre de sua presidência todos os arquivos do processo que culminou com a prisão da

candidata à presidência da República durante o regime militar (FERRAZ, 2010). Disponíveis para consulta pelo público até seu trancamento, os documentos se tornaram inacessíveis com a justificativa de que não deveriam ser usados politicamente nas eleições daquele ano (FERRAZ, 2010). Dentre os cerca de 116 mil processos do Superior Tribunal Militar, apenas o de Rouseff, e cerca de outras cinco dezenas de processos, estavam trancados no cofre naquela ocasião, segundo o ministro-presidente de então do tribunal (FERRAZ, 2010).

O segundo é representativo das articulações políticas entre a coalizão de defesa do setor militar e outros segmentos da sociedade brasileira. Em evento organizado pelo Instituto Millenium e realizado no Clube Militar, jornalistas de grandes veículos de comunicação e representantes de outros setores debateram o tema “A democracia ameaçada: restrições à liberdade de expressão” (INSTITUTO MILLENIUM, 2021). Segundo o jornalista Merval Pereira (um dos participantes do evento) fora criado um “ambiente de tensão política”, no qual o governo federal quer controlar os setores da mídia nacional e que tem sido “alimentado pelo próprio presidente Lula, [...] dedicado a eleger sua candidata no primeiro turno [...]” (INSTITUTO MILLENIUM, 2021).⁵²³

A despeito disso, Rouseff, como se sabe, fora eleita. Durante o tempo em que ficou no poder, a nova mandatária do país não teve uma relação harmoniosa com os militares. O passado de militância da presidente contra o regime militar no Brasil, e o próprio histórico das relações do PT com as Forças Armadas brasileiras⁵²⁴ são elementos de grande pertinência para se compreender o contexto que daria base às relações entre o governo federal e aquelas. Fatos específicos do governo Rouseff também devem ser pontuados como relevantes para se explicar suas relações com a coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) do segmento militar.

523 “Um debate entre colonistas de veículos da imprensa convencional promovido na quinta-feira (23) pelo Clube Militar no Rio de Janeiro serviu como reunião de ‘preparação’ dos setores mais conservadores da sociedade brasileira. Eles pediram ‘vigilância’ aos militares sobre um eventual governo de Dilma Rouseff (PT), em virtude do que consideram ser ameaças à democracia e à liberdade de expressão. Esses riscos se tornariam mais concretos em caso de vitória da candidata do PT à Presidência da República, Dilma Rouseff, nas próximas eleições. Organizado com o apoio do Instituto Millenium com o tema ‘A Democracia Ameaçada – Restrições à Liberdade de Expressão’, o debate com os representantes da grande mídia atraiu muito mais público do que a palestra do candidato do PSDB à Presidência, José Serra, realizada no começo do mês no Clube da Aeronáutica. Participaram do debate os jornalistas Merval Pereira, da Rede Globo, Reinaldo Azevedo, blogueiro e colunista da revista Veja, e Rodolfo Machado Moura, diretor de Assuntos Legais da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert)” (REDE BRASIL ATUAL, 2021).

524 “Fundado em parte por ex-guerrilheiros e militantes de resistência ao regime militar, o PT manteve relações tumultuadas com os quartéis até o início do governo Lula. A situação começou a mudar quando a diplomacia lulista deu aos militares brasileiros a liderança nas Forças de Paz da ONU no Haiti (por ironia, o primeiro chefe dessas tropas foi o antipetista general Augusto Heleno, um dos principais fiadores de Bolsonaro nos quartéis)” (TRAUMANN, 2019).

O primeiro ano do novo governo é bastante representativo neste aspecto. Três acontecimentos deste período se destacam: o ingresso do Brasil na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL),⁵²⁵ em janeiro de 2011 (ANEXO A); a substituição de Nelson Jobim por Celso Amorim como ministro da Defesa (MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019, p. 152); e a crise em torno do estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade (ABRANCHES, 2012; TRAUMANN, 2019). Todos esses episódios estão correlacionados e, como em governos anteriores, resultam diretamente da dimensão política das relações entre militares e presidência da República, importante eixo estruturante do **nexo política interna-política externa**, explicativo do **engajamento histórico brasileiro em operações de paz**. Valendo-se de outros autores, Mathias, Zague & Santos (2019, p. 139) resumem em que termos tais relações se dão em países que, como o Brasil, saíram de regimes militares para tornarem-se democráticos:

Segundo Hunter (1996), a busca por subordinação militar à autoridade civil, inerente às transições de regimes burocrático-autoritários para governos democráticos, que no Brasil foi um processo que comportou um alto grau de negociação – o que Share e Mainwaring (1986) chamaram de “transição pela transação” –, resultou em um frágil equilíbrio entre alto grau de autonomia militar e baixo grau de autoridade civil, cuja manutenção exige a barganha, o que se traduz em oferecer “brinquedinhos” que distraiam os militares, ao mesmo tempo que permite certa governabilidade ao sistema.

Eis a lógica fundamental inerente das relações da nova presidente com o setor militar. Sob este prisma, Rouseff, herdeira política de Lula da Silva (SILVA, 2019), inicia seu mandato com a tarefa de criar a Comissão Nacional da Verdade, também recebendo do governo anterior a insatisfação das Forças Armadas no que tange a essa agenda. Entrave político que marcará o novo governo ao longo de 2011, e durante muito tempo, o desgosto dos militares com a criação da Comissão não deve ser retirado da equação que explica o ingresso do Brasil na UNIFIL.

A oportunidade que se apresentou para o Brasil liderar a Força-Tarefa Marítima desta missão, que até hoje é a terceira maior da história, em números de tropas enviadas, do engajamento brasileiro em operações de paz – ficando atrás apenas da MINUSTAH e da UNEF

525 “A Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) foi estabelecida em 1978, sendo que sua Força-Tarefa Marítima (FTM) foi criada em 2006, durante a reestruturação da missão. A FTM-UNIFIL representa o primeiro e único componente naval de uma operação de manutenção da paz da ONU. Desde sua criação, o comando da FTM-UNIFIL vinha sendo exercido exclusivamente por países integrantes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em 2011, o Brasil foi convidado a assumir a função e, a partir de fevereiro daquele ano, passou a exercer continuamente o comando da FTM-UNIFIL. [...] A FTM-UNIFIL, com o duplo propósito de realizar operações de interdição marítima e contribuir para o treinamento da Marinha do Líbano, envolveu a participação total de mais de 3,6 mil militares brasileiros, embarcados em navios da Marinha do Brasil [...]” (BRAGA; COSTA FILHO; ALVES, 2021, p. 21).

I (ANEXO A) –, poderia servir também para amenizar as insatisfações do meio militar com a eleição da nova presidente e com a agenda política que ela avançaria através da Comissão da Verdade. O ingresso brasileiro na UNIFIL, com papel de liderança (BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 679), para além das justificativas “oficialistas” (ALSINA JÚNIOR, 2017) encontradas em documentos ou declarações estatais (APÊNDICE B; APÊNDICE C), pode ser compreendido como uma maneira de prestigiar as Forças Armadas nacionais, através da Marinha do Brasil, além de destinar mais recursos aos militares em um momento de crise (CORRÊA, 2012, p. 975), favorecendo o incremento de seus treinamento e experiência prática numa situação real de conflito.

Durante todo o tempo da participação brasileira na missão – 2011 a 2019 –, o montante de recursos investidos pelo Brasil – para participação de navio, helicóptero e pessoal na missão – totalizou R\$ 548.413.877,00, dos quais menos de 15%, R\$ 77.958.048,56, foram reembolsados pelas Nações Unidas⁵²⁶ (ANEXO B). Isso, todavia, não fora suficiente para arrefecer os atritos dos militares com o governo (assim como não o foram as inúmeras operações de GLO realizadas no governo Rousseff),⁵²⁷ e a querela em torno da Comissão Nacional da Verdade continuou (TRAUMANN, 2019).

Abranches (2012) relata articulação feita por militares da reserva para publicação de um manifesto contra a Comissão, provocado pelo discurso de posse de Eleonora Menicucci como ministra da Secretaria das Mulheres. A fala da ministra, crítica à tortura e a outros crimes cometidos durante o regime militar, fora aplaudida por Rousseff e por Maria do Rosário, ministra dos Direitos Humanos, enquanto os três comandantes das Forças Armadas permaneceram em silêncio e imóveis na ocasião (ABRANCHES, 2012).

Ficara patente a insatisfação da corporação militar, que se fez sentir e saber através do próprio ministro da Defesa, Nelson Jobim, que já ameaçara pedir demissão durante o governo Lula da Silva em função dessa mesma pauta, e passara a fazer declarações públicas

526 Observa-se que nos governos Temer e Bolsonaro, o valor anual alocado para a UNIFIL fora maior do que a média de todos os anos de alocação financeira realizada por Rousseff para a missão (ANEXO B).

527 “Cabe destacar que foi sob os governos do Partido dos Trabalhadores que as operações de Garantia da Lei e da Ordem se transformaram em política de governo, tendo sido formalizadas e normalizadas como uma das principais missões das Forças Armadas. Assim, tais operações deixaram de ser a exceção para se transformar em regra. Duas são as hipóteses para tal uso das Forças Armadas pelo governo liderado pelo PT. Por um lado, acompanhando proposta de Hunter (1996), o governo forneceu 'brinquedinhos' para as Forças Armadas de tal modo que elas deixaram o centro mais visível da política, permitindo ao governo, dessa forma, tomar as medidas que lhe garantissem governabilidade – na medida em que se tratava de um governo de esquerda convivendo com uma burocracia autônoma e comprometida com o regime anterior. Por outro lado, as Forças Armadas não necessitavam ser reformadas para atender às novas demandas sociais que o governo desejava implementar e nem podiam ser 'aparelhadas', como é possível, em alguma medida, com a burocracia civil” (MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019, p. 164).

desagradáveis à presidente da República. Rousseff o substitui por Celso Amorim, “[...] considerado pelos militares ‘a pior escolha possível’, por suas posições ideológicas e seus ‘valores’” (ABRANCHES, 2012). O ex-chanceler conseguiu fazer com que os militares retirassem da internet o manifesto, publicado pelos três Clubes Militares, mas os da reserva publicaram e fizeram circular novo texto, subscrito por mais de 150 oficiais reservistas, reiterando as críticas feitas (ABRANCHES, 2012).

Para Abranches (2012), a “solução branda” encaminhada pelo novo ministro da Defesa não fora adequada, pois que aprofundou as dificuldades para o estabelecimento do controle civil sobre o setor militar, no mesmo sentido discutido por Mathias, Zague & Santos (2019). O próprio Celso Amorim afirmou, já em 2021, que os governos do PT teriam errado por serem “condescendentes” com posturas não cabíveis de generais da ativa, e que, nas palavras de Soares (2021), “[...] uma posição mais firme deveria ter sido tomada em situações de desrespeito à prevalência do poder civil”.⁵²⁸

A fragilidade nas relações com a coalizão de defesa do segmento militar permaneceria durante todo o governo de Rousseff. A lógica dos “brinquedinhos” (HUNTER, 1996 *apud* MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019), ainda que não tenha sido a única a fundamentar a estratégia de participação do Brasil em missões de paz, não deslocaram as Forças Armadas do “[...] centro mais visível da política [...]” (MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019, p. 164) – nem no que concerne a operações de paz, nem no que diz respeito a operações de GLO. Ao contrário, contribuíram para aumento da projeção política das FA na sociedade brasileira.

No caso específico das missões de paz, o quadro político do governo Rousseff trouxe consigo alguns elementos que ajudam a explicar o papel que a coalizão de defesa do setor militar teve no seu *impeachment*, na militarização (MATHIAS, 2004) do governo Temer,⁵²⁹ e na posterior ascensão de Bolsonaro. O aumento da participação de militares brasileiros em operações de paz, potencializado pelo engajamento na MINUSTAH, em 2004, e na UNIFIL, em 2011, contribuiu para o aumento da exposição de imagem positiva das FA – promovida por elas próprias, ou pelo próprio governo –, e da politização das mesmas.

528 O tema permanece bastante atual: vide o estudo realizado por Cortinhas & Vitelli (2020), intitulado “Limitações das reformas para o controle civil sobre as forças armadas nos governos do PT (2003-2016)”.

529 “Antes que Temer chegasse ao Governo, os militares já demonstravam certa inquietação. Observou-se isso, por exemplo, durante todo o processo do *impeachment* de Dilma Rousseff, uma presidenta com quem as Forças Armadas tiveram sempre uma relação silenciosa, mas difícil, por seu passado de guerrilheira, torturada durante a ditadura. Os militares nunca confiaram nela, enquanto dialogavam com seu vice-presidente, Michel Temer” (ARIAS, 2018).

É neste sentido que Schiel, Powell & Daxecker (2020) apresentam contundente estudo indicativo de que, se de um lado a participação de dado país em operações de paz pode potencializar o controle civil sobre os militares – pois enviar tropas para participarem de missões de paz pode ser um mecanismo para desviar seu foco de problemas políticos domésticos, ou até mesmo uma forma de retirar soldados ou oficiais problemáticos da cena doméstica –, de outro pode lapidá-los enquanto atores políticos interessados em direcionar os rumos da política interna de seus países de origem (inclusive por meio de motins ou golpes de Estado).⁵³⁰ Os autores são categóricos ao apresentarem algumas das considerações da pesquisa realizada:

Far less attention has been given to the impact of peacekeeping on the peacekeepers themselves, or on their countries of origin. The few country-specific analyses that exist have both lauded and criticized these impacts. Some have pointed to a range of benefits for providing peacekeepers, including an increase in professionalism, prestige, force modernization, the creation of external missions, providing both organizational and individual financial perks, and reducing the likelihood of military coups [...]. Others, meanwhile, have suggested that peacekeeping can have a detrimental influence, including boosting the willingness of the armed forces to act as an arbiter during civilian political crises, increasing the grievances of the armed forces, and consequently increasing the likelihood of military coups or mutinies [...]. [...] participation in peacekeeping missions is argued to legitimize the military as an actor in domestic politics. [...] the training for – and experiences with – peacekeeping can increase the fighting capacity of the military relative to the government. [...] countries that have contributed to peacekeeping missions are more likely to see irregular transfers of power (SCHIEL; POWELL; DAXECKER, 2020, p. 252, 253-254).

A partir desta perspectiva, é possível compreender por que razão o envio de tropas para o Líbano, em janeiro de 2011, ou de observadores militares e oficiais de Estado-Maior para missões na África, pouco antes da queda de Nelson Jobim da pasta da Defesa – em junho do mesmo ano, o Brasil ingressou na *United Nations Interim Security Force for Abyei* (UNISFA) (OSTERRIEDER; LEHNE; KMEC, 2015, p. 820), e em julho na *United Nations Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS) (COSTA; DE CONING, 2015, p. 831) –, não

530 “Kenkel’s (2021) analysis inverts the focus from factors currently affecting the evolution of peace operations to the impact of that development on domestic politics in troop-contributing countries from the Global South. Kenkel challenges the notion of a ‘diversionary peace’ – the idea that participation in peace operations by democratizing states is conducive to improvements in the quality of democracy there. He argues that the positive effect once attributed to participation (Sotomayor, 2014) was based on the effects of the classic liberal peace paradigm, in particular its focus on local populations’ wellbeing, as well as a putative demonstration effect born of interaction with soldiers from consolidated democracies in blue helmet missions. Participation in such missions grew into an emerging-power niche as it provided positive incentives for both civilian and military decisionmakers in Global South states. Stabilization, Kenkel argues, not only does not produce this demonstration effect, but is based on precisely the types of domestic counterinsurgency doctrines that underpinned human rights abuses in Cold War military regimes, reinforcing cultures of impunity. Together with the increasing origin of mission troops in neighboring states, Kenkel argues that once liberal peacebuilding loses space to stabilization in UN peace operations, rather than salutary beacons of civilian control, these missions risk becoming incubators for militaries’ resistance to democratic oversight” (KENKEL; FOLEY, 2021, p. 193).

atenuaram os problemas entre o governo federal e o segmento militar. A fragilidade política e econômica do governo Rousseff (CERVO; LESSA, 2014), conjugada com a institucionalização – enquanto política de Estado (pública, portanto) e via documentos oficiais, como a Política e a Estratégia Nacionais de Defesa (APÊNDICE C) – da participação brasileira em missões de paz, e com a própria participação em si, que viabiliza maior fortalecimento da coalizão de defesa militar enquanto corpo político interessado em assuntos domésticos (SCHIEL; POWELL; DAXECKER, 2020), fora terreno fértil para o estabelecimento ou ampliação das articulações entre as FA e outros setores políticos da sociedade brasileira – também insatisfeitos com o governo⁵³¹ –, já mais claramente observáveis no final do governo Rousseff e explicitamente dadas nos governos Temer e Bolsonaro.

Portanto, talvez não seja coincidência que Rousseff não tenha citado, em nenhum de seus discursos na abertura dos trabalhos das sessões ordinárias da AGNU, as operações de paz para as quais ela mesma autorizou a participação brasileira (APÊNDICE B). Apresentando uma **noção sobre a paz** que a define enquanto a ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas indissociável da dimensão do desenvolvimento econômico e social, Rousseff repete as mesmas asserções e críticas – tanto na seara das **normas nacionais ou internacionais**, quanto na dos **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015) –, sobre o regime internacional de paz e segurança, feitas pelo seu antecessor na presidência do Brasil (APÊNDICE B).

De modo geral, a análise dos discursos da presidente, apresentada no Apêndice B desta tese, aponta que seu perfil reflete esses mesmos elementos. As únicas diferenças são relativas ao **conceito de paz** empregado, que varia em alguns anos – em 2013 e em 2015, é apresentada

531 “Os primeiros abalos político-partidários – Fora um ou outro nome da preferência pessoal da presidente (Cardozo na Justiça, por exemplo), o primeiro gabinete ministerial de Dilma reproduzia a configuração do presidencialismo de coalizão que tomara corpo ao longo do governo Lula. O ministério, que os observadores afirmavam corresponder, sobretudo, às escolhas do predecessor, seria desfigurado em menos de um ano, após a defenestração de sete ministros, a começar por Antonio Palocci (junho de 2011). Em rápida sucessão, a mandatária demitiria o ministro dos Transportes (julho) e alienaria o PR, Partido da República, então com quarenta deputados e sete senadores; o da Agricultura (agosto) do PMDB de São Paulo, ligado ao vice-presidente Michel Temer; o do Turismo (setembro), do PMDB do Maranhão da ala de José Sarney; o dos Desportos (outubro), do PC do B; o do Trabalho (dezembro) do PDT; o das Cidades (fevereiro 2012), do PP. As demissões deram-se, em todos os casos, por acusações de corrupção e ficaram conhecidas como a 'faxina ética' para limpar as cavalariças governamentais. No primeiro momento, aumentaram a popularidade de Dilma, que teria agido de maneira autônoma em relação a seu mentor. Atingiram, no entanto, a base parlamentar de sustentação do governo e espicaçaram a insatisfação de partidos e congressistas já descontentes com o estilo pessoal da presidente, sem gosto ou disposição para receber políticos e atender suas demandas” (RICUPERO, 2017, p. 636).

uma noção negativa de paz (SNODDERLY, 2018), e em 2014, por conta da criação da *United Nations Mission for Ebola Emergency Response* (UNMEER), essa noção se amplia, incorporando a pandemia do Ebola como desafio à paz e à segurança internacionais (APÊNDICE B).

Há, entretanto, um registro importante a se fazer sobre o discurso de 2011 no que tange às operações de paz. Foi através dele que Rousseff, ao passo em que apresentou as credenciais do Brasil para assumir assento permanente no CSNU (CORRÊA, 2012, p. 977-978), e buscou gerar uma mudança no regime internacional (KRASNER, 2012) de paz e segurança, introduziu o conceito – decorrente do de Responsabilidade de Proteger, e a ele complementar – de Responsabilidade ao Proteger⁵³² – já discutido mais acima. Percebe-se, neste ponto, repetição do argumento de que o Brasil está preparado para assumir mais responsabilidades, tem demonstrado isso e merece ser reconhecido pela comunidade internacional a esse respeito através de sua inserção como membro efetivo do supracitado organismo. Como em outras ocasiões, o pleito não entregou os resultados esperados.

Do ponto de vista de uma Grande Estratégia Nacional, o primeiro ano do governo Rousseff manteve perspectiva estabelecida no período Lula da Silva, ancorada na Política de Defesa Nacional (2005) e na Estratégia Nacional de Defesa (2008). Há, contudo, mudanças em 2012. Neste ano foram publicados documentos importantes, que formalizam o que seria a Grande Estratégia do governo. São eles: a Política Nacional de Defesa, em substituição à Política de Defesa Nacional; a segunda edição da Estratégia Nacional de Defesa; e a primeira edição do Livro Branco da Defesa Nacional (APÊNDICE C).

Ainda que a alteração do nome seja relevante – Política de Defesa Nacional é substituído por Política Nacional de Defesa –, a nova versão do documento não traz consigo mudanças muito profundas em relação à participação do Brasil em operações de paz. Na realidade, até mesmo alguns trechos da edição de 2005 não mantidos sem alterações. Mantido **discurso que entende a paz na sua acepção negativa** (SNODDERLY, 2018), a PND de 2012 reforça a definição de que a participação do Brasil em operações de paz constitui-se num meio para, a

532 “The consolidation of R2P was not capable of presenting an adequate and non-political solution, which could correct the problems of the humanitarian interventions [...]. The behavior of the international community in two recent humanitarian episodes, in Libya and Darfur, leads to the conclusion that the attempt to establish universal principles for humanitarian interventions and especially having those principles followed is still a distant dream, a utopia. In this context, the Brazilian government proposed the concept of ‘responsibility while protecting’ (RwP). RwP was first mentioned in September 2011, by President Dilma Rousseff, during her opening speech at the UNGA General Debate. On November 9, during an open debate in the Security Council about the protection of civilians, Maria Luiza Viotti, Permanent Representative of Brazil to the UN, presented a declaration of the Minister of Foreign Affairs Antonio Patriota expressing the Brazilian view: the international community, while performing its responsibility to protect, must also have high levels of responsibility while protecting” (BRAGA, 2015, p. 105).

partir da administração política do poder nacional (SOUZA, 2018), aumentar a projeção internacional do país em alinhamento com a política externa brasileira (incrementando sua capacidade de influência), assim como para cumprir o artigo 4º da Constituição Federal de 1988, treinar as FA e demonstrar sua capacidade de mobilização, e fortalecer o regime internacional sobre paz e segurança (APÊNDICE C) – **normas nacionais ou internacionais; objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015).

De modo semelhante, a END de 2012 manteve o que já havia sido delineado em sua versão anterior. Também compreendendo **a paz como ausência de guerras ou conflitos armados internacionais**, o documento posiciona o Brasil como ator cujo papel (CANTIR; KAARBO, 2012; HARNISCH, 2012; BREUNING, 2018; WALKER, 2018) é contribuir para o alcance da paz e da segurança internacionais, ao tempo em que projeta seus **interesses estratégicos nacionais** a partir de diferentes níveis de projeção externa (APÊNDICE C). Um destes é exatamente o conformado pelas operações de paz. Respeitando a Constituição nacional e o enquadramento normativo da geogovernança do regime internacional de paz e segurança, a END apregoa que o Brasil deve preparar (e manter preparadas) as suas Forças Armadas para o engajamento em ações internacionais de paz, sendo fundamental, para tanto, que o país realize acertada administração política do poder nacional (SOUZA, 2018) – seja através de investimentos, de leis ou normas, ou de outros meios – para viabilizar esse objetivo (**normas nacionais ou internacionais**). Os outros **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015) detectados são os mesmos encontrados na PND de 2012⁵³³, ainda que se registre destaque dado ao de treinar/adestrar as FA (e civis) através do CCOPAB, que, quando da edição anterior da Estratégia em 2008, ainda não havia sido criado.

Ainda sobre as Política e Estratégia Nacionais de Defesa de 2012 é relevante destacar que ambas são, de acordo com o segundo ministro da Defesa de Rousseff, Celso Amorim, intimamente relacionadas com a visão de Grande Estratégia Nacional deste governo. Para o embaixador, tem-se que:

A política de defesa nos quatro primeiros anos do Governo da Presidenta Dilma Rousseff orientou-se pelo conceito de grande estratégia. Essa diretriz inspira-se na Estratégia Nacional de Defesa, segundo a qual os objetivos de defesa brasileiros inserem-se no marco de uma “grande estratégia”. [...] Para o Brasil de hoje, o conceito de grande estratégia deve referir-se a uma coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial. Esses dois objetivos

533 Em comparação à edição de 2008, porém, a END de 2012 é mais detalhista ao direcionar tópicos de objetivos estratégicos específicos para cada Força Armada nacional (APÊNDICE C).

[...] são, a meu ver, a essência da grande estratégia que devemos seguir (AMORIM, 2016, p. 305).

Tem-se, deste modo, que, no mandato de Rousseff, o sistema de segurança nacional pensado como Grande Estratégia (Quadro 9, página 272) possuiu um conteúdo ideológico (**P1**) e o governo tinha dele consciência (**P2**). Em larga medida, tal conteúdo fora herdado do governo Lula da Silva, e tentou conciliar a perspectiva de esquerda do PT – também voltada para o estabelecimento de relações civis-militares ancoradas nas investigações dos crimes cometidos no Brasil durante a ditadura militar (**P3**) –, ao olhar de viés realista de garantia dos interesses nacionais (**P4**), dentre os quais encontravam-se o desenvolvimento econômico do país (**P4; P5**) e a busca pela consolidação de uma identidade nacional promotora da imagem do Brasil enquanto “provedor de paz” (**P6**) (AMORIM, 2016).

Sob este entendimento, o engajamento brasileiro em operações de paz é reafirmado como instrumento axial da Grande Estratégia Nacional do governo Rousseff, pois que é meio direto para a projeção da imagem de país que patrocina a paz no mundo. Foi sob esses parâmetros que o país colaborou com a *United Nations Supervision Mission in Syria* (UNSMIS) (GOWAN; DREISBACH, 2015, p. 844) em 2012, e com outras missões nos anos posteriores – a exemplo da MONUSCO (DOSS, 2015b, p. 803), liderada pelo Brasil de julho de 2013 a dezembro de 2015 (ANEXO A), da MINUSCA em 2014 (UNITED NATIONS MULTIDIMENSIONAL INTEGRATED STABILIZATION MISSION IN THE CENTRAL AFRICAN REPUBLIC, 2021), do Acordo Bilateral entre Brasil e Colômbia sobre Desminagem Humanitária (ABBC), e do Grupo de Assessores Técnicos Interamericanos para operações de desminagem na Colômbia (GATI-CO/GATTI), estes últimos em 2015 (ANEXO A).

O Livro Branco da Defesa Nacional (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a) reafirma tais parâmetros, e é uma espécie de compilado descritivo da Grande Estratégia do Brasil no governo Rousseff. Sua função primal é apresentar com o máximo de transparência, para a sociedade brasileira e para as sociedades internacional e mundial (BULL, 2002), os projetos, interesses e objetivos do Brasil em matéria de defesa nacional (AMORIM, 2016, p. 120). Ainda que reafirme os elementos postos na PND e na END de 2012, o Livro apresenta alguns pontos novos em relação a estes dois documentos.

Sua **compreensão sobre a paz**, por exemplo, ainda que predominantemente negativa (SNODDERLY, 2018), avança no sentido de conectá-la à estabilidade política, institucional e socioeconômica, assim como ao desenvolvimento sustentável (APÊNDICE C). Esta leitura conceitual visa fortalecer o elo entre o sistema de segurança nacional (GUERREIRO RAMOS,

1960) e o estágio do capitalismo brasileiro conforme compreendido pelo governo (**P4**), ao passo que tenta situar a Defesa Nacional como sustentáculo indispensável para consecução de relações sociais, políticas e econômicas estáveis no plano doméstico nacional, algo fundamental para o desenvolvimento do país (**P5**).

Por outro lado, ao reafirmar que a busca pelo alcance dos **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015) pautar-se-á pelo inegociável respeito às leis, normas e planos oficiais brasileiros, e às normas e regimes internacionais (**normas nacionais ou internacionais**), assim como pelo fomento à diplomacia pública (TAGO, 2018a) e a seu corolário na área de defesa nacional (APÊNDICE C), o Livro retrata o interesse nacional em colaborar para a construção de ambiente internacional harmônico o suficiente para a melhor viabilização do atingimento das metas brasileiras (e aproveitamento, pelo país, das oportunidades) na seara externa (**P6**). Neste mesmo espectro, encontra-se no documento a histórica crítica brasileira à administração política do CSNU e ao direito ao veto, mantido pelos países que dele são membros permanentes, assim como se dá (novamente) o também histórico argumento de que a participação do Brasil em operações de paz da ONU (vistas como o principal mecanismo para garantia da segurança coletiva) é, em si, comprovação da crescente importância internacional do país (APÊNDICE C) – **normas nacionais ou internacionais**.

O Livro Branco da Defesa Nacional (2012), por outro lado, traz inovação ao sugerir o aperfeiçoamento do conceito de “proteção de civis”, para se evitar distorções na aplicação do uso da força, no teatro de operações, em face de normas e resoluções internacionais (APÊNDICE C). O documento também inovou ao afirmar que a experiência internacional do Brasil evidenciou necessidade de aprimoramento da formação militar no país a partir do adensamento, nas instituições de ensino das três Forças Armadas, do estudo sobre Direitos Humanos e Direito Internacional dos Conflitos Armados (perspectiva de aperfeiçoamentos de diretrizes curriculares para formação militar nacional) – **normas nacionais ou internacionais**.

Entretanto, apesar dos avanços normativos – representados pelos novos documentos direcionadores da Defesa Nacional e de seus vínculos com a política externa brasileira –, o governo Rousseff não fora capaz de executar a contento a Grande Estratégia que, aperfeiçoada do governo anterior, concebeu. Diferentes fatores contribuíram para isso. Desde a instável relação do Palácio do Planalto com a coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) do setor militar, até as querelas políticas postas desde a reforma ministerial de 2011-2012. Permeando essas variáveis estava o insatisfatório desempenho da economia nacional, combustível para a

eclosão de movimentos políticos que, em 2013, tomaram as ruas do país e foram gradativamente crescendo, tanto em número de participantes, quanto de ocorrência e, principalmente, de tópicos de sua agenda:

Os resultados da política econômica iriam refletir-se nas cifras crescentemente desalentadoras do PIB e da inflação. [...] De repente, manifestações promovidas por estudantes secundaristas contra o aumento de vinte centavos das tarifas de transporte público (ônibus municipais, metrô, trens urbanos) em São Paulo, no Rio de Janeiro e outras cidades alastraram-se pelo país inteiro. Após a repressão policial à manifestação de 13 de junho na capital paulista, chegariam a reunir mais de um milhão de pessoas em todo o território nacional. Agrupamentos ocasionais como o Movimento Passe Livre (MPL) desempenharam papel de certo relevo na tentativa inicial de articular as reivindicações. De maneira geral, porém, os protestos multiplicaram-se e cresceram de forma espontânea, reproduzindo métodos de convocação e mobilização por meio da internet e das redes sociais inaugurados pela Primavera Árabe, o *Occupy Wall Street* e outros do gênero (RICUPERO, 2017, p. 638-639).

Forças políticas contrárias ao governo federal potencializaram tais movimentos, ampliando a oposição a Rousseff com vistas a enfraquecê-la (mais ainda) politicamente. Os índices de aprovação popular da presidente e do seu governo, que haviam registrado altas notas no começo de seu primeiro mandato, iniciam uma série de quedas constantes (BBC NEWS BRASIL, 2015). O ano de 2013 vê protestos contra denúncias de corrupção e contra os gastos executados pelo país para receber, no ano seguinte, a Copa do Mundo de futebol.

Essas pautas permanecem em 2014, ano eleitoral, potencializadas pelo escândalo de corrupção revelado pela Operação Lava-Jato (BBC NEWS BRASIL, 2015). Apesar disso, e mesmo “em um cenário de crise econômica, de crise hídrica e ameaça de crise energética motivada pela forte seca e por problemas de infraestrutura, de ajustes fiscais e de promessas revertidas, como o aumento das tarifas de energia [...]” (BBC NEWS BRASIL, 2015), Rousseff é reeleita democraticamente. Ainda assim, o PSDB, partido perdedor da eleição de 2014, entra com pedido de “auditoria especial” para contagem dos votos junto ao Tribunal Superior Eleitoral (GAZETA DO POVO, 2014), contribuindo para a continuidade da instabilidade política no período pós-eleitoral.

As crises, política e econômica, continuariam ao longo de 2015. Uma delas seria entre o Executivo e as Forças Armadas. Em seu segundo mandato, Rousseff não mantivera Amorim na pasta da Defesa, substituindo-o por Jaques Wagner, seu colega de partido que apenas terminara seu segundo mandato como governador do estado da Bahia. Mesmo tendo permanecido pouco menos de oito meses como ministro da Defesa, Wagner protagonizara episódio que causou grande desagrado aos militares, sendo aquele a “gota d’água”, segundo Traumann (2019), para o rompimento político entre este setor e o Partido dos Trabalhadores:

O ponto de não retorno foi um decreto baixado em 2015 pelo então ministro da Defesa, Jaques Wagner, retirando dos comandantes das tropas a decisão sobre promoções, transferência de militares para a reserva remunerada e até a escolha de capelães militares. Pelo decreto 8115, a secretaria geral do Ministério da Defesa – um cargo burocrático civil – seria responsável pela política de recursos humanos das Forças, medida considerada uma forma de rebaixar os comandantes. O decreto foi cancelado (TRAUMANN, 2019).

Essa ruptura política não somente agravou as crises já postas, como também contribuiu para a inviabilização da execução da Grande Estratégia desenhada pelo governo. Mais do que isso, ela contribuiu para impulsionar a coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) do setor militar para maior engajamento na política doméstica do país. Este fato, para alguns, teve importância estratégica para o encaminhamento do processo de *impeachment* de Rousseff. Para Rubens Valente (2020) – que faz referência a livro lançado por Michel Temer em 2020 – e outros (FRANCO; ODILLA, 2018; SUCCI JUNIOR, 2018; ESTADÃO CONTEÚDO, 2020; GODOY, 2020; ROUSSEFF, 2020), este é o caso.⁵³⁴

[...] não resta dúvida de que o relato de Temer está em perfeita sintonia com as revelações que Jucá fez a Sérgio Machado. Agora já temos dois figurões da República dizendo basicamente a mesma coisa, que adversários de Dilma conversaram com o meio militar e que altos generais se meteram, de um jeito ou de outro, no processo de *impeachment* de uma presidente da República.

A queda de Rousseff simboliza a não efetivação da Grande Estratégia concebida pelo seu governo, assim como sua inadequada condução da política (pública) externa (CERVO; LESSA, 2014; RICUPERO, 2017) demonstra que, sem adequado terreno político, econômico e diplomático, o mero **engajamento brasileiro em operações de paz**, não legará ao país os resultados que espera alcançar enquanto liderança política, a ser reconhecida e confirmada como de grande relevo na administração política da sociedade internacional – em especial, do seu regime de paz e segurança. Como já argumentado nesta tese, se não for lastreada em robustas política e estratégia, a participação brasileira em missões de paz é **esforço adiabático**.

O governo de Michel Temer não alterou esse padrão, ainda que tenha gerado uma ruptura, em sua política externa, em relação à de sua antecessora (PERRONE DE MIRANDA, 2019, p. 129). Há pelo menos quatro aspectos que caracterizam a política externa do novo

534 Mesmo após a ascensão de Michel Temer à presidência da República, teria havido novo ponto de fricção entre o PT e os militares. Traumann (2019) relata que este “[...] último episódio ocorreu um mês depois da abertura do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff pela Câmara dos Deputados. Em uma autocrítica à esquerda sobre os anos no Palácio do Planalto, o Diretório Nacional do PT publicou resolução afirmando que um dos grandes erros teria sido ‘deixar de modificar os currículos das academias militares e de promover oficiais com compromisso democrático e nacionalista’. Para muitos oficiais, o documento confirmou anos de teorias de conspiração sobre a tentativa de cooptação e partidarização dos militares”.

governo: 1) ela assume direcionamento Sul-Norte em detrimento de um Sul-Sul (KRISTENSEN, 2021, p. 234), privilegiando as relações com os Estados Unidos e a Europa Ocidental – tendência que se aprofundou no governo Bolsonaro,⁵³⁵ a ser abordado mais à frente; 2) a sua diplomacia teve que lidar com uma inusitada situação de constrangimento internacional ocasionada pelos questionamentos feitos (interna e externamente) à legitimidade do processo que provocou o afastamento de Rousseff e a ascensão de Temer, o que acarretou desgastes políticos (PERRONE DE MIRANDA, 2019, p. 131); 3) para esta mesma esteira de fragilização política, contribuiu a Operação Lava Jato, que investigou membros do governo federal (inclusive o próprio presidente e alguns ministros) e aliados, assim como pedidos de *impeachment* contra o presidente, e outras investigações;⁵³⁶ 4) direcionou-se prioritariamente para a agenda econômica – comércio e investimentos –, legando menos engajamento a outros temas da política externa brasileira (ALVES, 2018; SILVA, 2019).

Curiosamente, uma quinta característica da política externa do governo Temer é registrada por um órgão oficial da própria administração federal sob seu comando, no ano de 2017: a falta de uma Grande Estratégia Nacional a parametrizar a política externa do país. Já referenciado nesta tese, o documento “Brasil: um país em busca de uma grande estratégia” (KALOUT; DEGAUT, 2017), publicado pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos em maio de 2017, é quase a formalização de que a “Grande Estratégia” do governo Temer é buscar uma Grande Estratégia para o Brasil. Perrone de Miranda (2019, p. 132) o analisa à luz do tema da integração regional para a política externa brasileira:

Este documento instava o governo a adotar um planejamento estratégico e a perseguir o que reputava como “interesses nacionais” de longo prazo, com vistas a superar supostas contradições na atuação da política externa brasileira recente, destacando seu entendimento da integração sul-americana enquanto um fracasso. Ainda segundo o

535 “There has been a shift away from South-South cooperation and toward the North under subsequent governments, however. The shift North started under the centerright Michel Temer government (Marcondes and Mawdsley 2017) and has not only accelerated, but also taken a different guise under the far-right Bolsonaro who ran on a nationalist, antiglobalist, antimultilateralist, and certainly less South-oriented foreign policy. As one critical scholar phrases the North-Right (and implicitly South-Left) association, ‘the idea of the crazy new foreign minister [Ernesto Araújo] is to be like aligned to the United States and to forget everything that is from left, of course’. Other interviewees, including some identifying with the center-right, view Bolsonaro’s particular North-orientation as a ‘totally different ballgame’, ‘altright’, ‘crazy’, and ‘the first foreign policy rupture’ (KRISTENSEN, 2021, p. 234).

536 “No primeiro ano e seis meses de governo, houve épocas em que Michel Temer ficou mais dedicado a lidar com a própria defesa perante as denúncias da PGR e tentou evitar compromissos diplomáticos. Pouco antes da cúpula do G20 – grupo que reúne as 20 maiores economias do mundo – em Hamburgo, na Alemanha, em julho de 2017, o Palácio do Planalto informou que Temer havia cancelado a ida ao encontro. O motivo não foi informado oficialmente, mas a decisão aconteceu devido ao agravamento da crise política (Amaral, 2017). O anúncio do cancelamento aconteceu na mesma semana em que o presidente foi denunciado pela PGR pela primeira vez. Ele também se tornou alvo de pedidos de *impeachment* no Congresso Nacional e partidos da base aliada ameaçavam fazer oposição ao seu governo. Na época, Temer ainda articulava para aprovar as reformas trabalhista e da Previdência, esta última parada por falta de votos desde maio de 2017” (ALVES, 2018, p. 19-20).

relatório em questão, nossa política exterior deveria ser pensada e avaliada em termos de resultado econômico imediato, comparando, por exemplo, o investimento dispensado para a abertura de embaixadas brasileiras e seu retorno em termos de fluxo comercial e financeiro com os respectivos países. Especificamente quanto ao papel da América do Sul, esta publicação da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos denota a ênfase no sentido mercantil a guiar a integração, ignorando ou reduzindo a importância dos demais aspectos que envolvem a regionalização.

A pertinência da crítica posta no supracitado documento se torna mais densa quando levadas em consideração as novas versões da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa, lançadas pelo governo Temer em 2016. Um pouco mais sucintos do que suas edições de 2012, ambos documentos mantêm muito do conteúdo das publicações anteriores (APÊNDICE C). A análise realizada não detectou mudanças de relevo, que apontem para a existência de uma Grande Estratégia do governo.

Isto, em si, já denuncia que a visão estratégica do governo para a área de Defesa manteve linhas do governo anterior, que, ainda que incompetente para avançar uma Grande Estratégia pertinente para o país, possuía clareza sobre a ideologia que permeava ou direcionava sua compreensão acerca da administração do poder nacional para inserção internacional do Brasil. Eis aqui um ponto de contradição do discurso de Temer e de sua equipe: empenhados (por ignorância, hipocrisia, ou ambas) em convencer a opinião pública de que o novo governo era “não ideológico”,⁵³⁷ ao não reformularem substancialmente as Política e Estratégia Nacionais de Defesa, não somente deram continuidade, em larga medida, à ideologia do governo anterior,⁵³⁸ como também aprofundaram o partidarismo brasileiro (pouco crítico) a princípios liberais (ou neoliberais) norteadores do regime internacional de paz e segurança (APÊNDICE C). Como delineado por Guerreiro Ramos (1960, p. 73), “[...] Todo sistema de segurança

537 No seu discurso de posse, o primeiro ministro das Relações Exteriores de Temer, José Serra, deu exemplo dessa postura: “A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior” (CHIRICO, 2016).

538 Perrone de Miranda (2019, p. 134) aprofunda o exemplo desta contradição na seara da política externa: “[...] pode-se observar a preocupação desta gestão em romper com as diretrizes e o padrão de projeção exterior que teriam caracterizado os governos do PT, reputados como 'ideológicos' e 'partidários' no plano internacional. Os pronunciamentos analisados denotam que a diplomacia da administração Temer, implementada sob o comando de agentes políticos peessedebistas, acabou por desenvolver-se, paradoxalmente, sob estas características outrora censuradas. Neste sentido, a dinâmica encaminhada no período quebraria a tradição de centralidade da burocracia do Itamaraty na condução das relações exteriores, algo que se percebe, por exemplo, na significativa elevação de 'tom' que passou a grassar nos discursos brasileiros. [...] Em termos comparativos, dificilmente se poderia classificar a política externa da administração Temer como 'ativa' ou 'altiva'; ademais, não configuraria uma mera continuidade do putativo 'declínio' (CERVO & LESSA, 2014) principiado no governo de Dilma Rousseff”.

nacional tem necessariamente um conteúdo ideológico, ainda que pretenda ser ideologicamente neutro” – **Premissa 1** do modelo de análise aqui aplicado (Quadro 9, página 272).

No que tange ao **discurso brasileiro sobre a paz**, por exemplo, os supracitados documentos são adeptos de uma noção de paz negativa (SNODDERLY, 2018), apenas pontualmente citando que desenvolvimento e diplomacia também são necessários para a paz e a estabilidade nas relações internacionais (APÊNDICE C). Em inúmeros trechos, Política e Estratégia (2016) aludem ao objetivo de garantir ou aumentar a participação brasileira em operações de paz, mas em nenhum deles apresenta reflexão acerca da função sistêmica desses mecanismos, ou como eles estão atrelados a uma Grande Estratégia Nacional. Essa lacuna tem implicações em três frentes: 1) como dito, reforça as estruturas ideológicas da geogovernança ou da administração política do regime internacional de paz e segurança sem profunda consideração sobre os benefícios disso para o Brasil; 2) assume, mesmo que o governo mantivesse narrativa de que era “não ideológico”, que a mera participação do país em mais operações de paz gerará, por si própria, benefícios àquele em termos de projeção internacional; 3) inviabiliza ou dificulta a administração política do sistema de segurança nacional, pois este é tanto mais operativo e eficaz “[...] quanto mais consciência ideológica [se] tiver do seu conteúdo” (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 73) – **Premissa 2** (Quadro 9, página 272).

Essa mesma limitação reflexiva acerca de um **conceito** mais denso **de paz**, que se conecte a uma concepção estratégica nacional profunda, se fez presente no discurso de Temer quando da abertura da sessão ordinária da AGNU em 2016 (APÊNDICE B). A única e sutil diferença observável é que, na ONU, o mandatário nacional apresentou **noção de paz** atrelada ao desenvolvimento de instituições democráticas (APÊNDICE B). Pode-se cogitar, todavia, que isso ocorrera muito mais em função do momento político que levou à ruptura do *impeachment* de Rousseff e à subida de Temer ao poder, do que a uma estudada consideração acerca de qual conceito de paz é mais interessante para os objetivos estratégicos do Brasil. Temer, portanto, estaria buscando muito mais transmitir a ideia de que o Brasil seria um país democrático e estável, do que advogando em prol de uma noção de paz que favorecesse a posição do país no regime internacional onusiano (APÊNDICE B).

Já no que diz respeito a **normas nacionais ou internacionais**, tanto o discurso de Temer, quanto a Política e a Estratégia Nacionais de Defesa de 2016, mantêm o posicionamento “de praxe”, já observado há décadas no Brasil: registram críticas às assimetrias do CSNU (APÊNDICE B), assim como o alinhamento com a Constituição Federal de 1988, e o respeito às normas internacionais na busca pela projeção internacional do Brasil (APÊNDICE C). Sob esse ponto de vista das **normas nacionais e internacionais**, percebe-se o interesse brasileiro

em aproveitar a tendência de aumento da ocorrência de operações de paz para o alcance de objetivos nacionais (APÊNDICE C). A Política Nacional de Defesa traz leitura prospectiva que conclui por esse aumento (APÊNDICE C). Entretanto, o governo Temer contribuiu com missões de paz em apenas duas ocasiões, ambas em 2017: com a *African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID) (LANZ, 2015, p. 780), e com a *United Nations Mission for Justice Support in Haiti* (MINUJUSTH) (UNITED NATIONS MISSION FOR JUSTICE SUPPORT IN HAITI, 2020; ANEXO A; APÊNDICE E).

Ora, se os documentos da área de Defesa, revisados no primeiro ano do mandato do ex-vice-presidente da República, defendem de modo claro que há uma tendência de aumento da ocorrência de missões de paz, e que a participação do Brasil nelas é um caminho que deve ser aproveitado para satisfazer interesses nacionais, o que explicaria o fato de que o país não se engajara em mais operações desta natureza? Se a análise do discurso de Temer na AGNU em 2016 (APÊNDICE B) e desses documentos (APÊNDICE C) detecta que quase todos⁵³⁹ os **objetivos estratégicos nacionais** apresentados por Uziel (2015, p. 121) são reconhecidos pelos atores emissores dos atos de fala (KRATOCHWIL, 1989; ONUF, 1989) analisados, por que não houve maior participação do Brasil em novas missões? Uma das explicações possíveis reside no nível de militarização (MATHIAS, 2004) do governo Temer.

Reproduzindo o padrão histórico detectado por esta pesquisa, que argumenta que, em períodos de maior participação da coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) do segmento militar no governo federal, há menor participação destes em missões de paz, o período Temer reforça essa perspectiva. Como visto mais acima, as articulações políticas entre Temer e o meio militar se deram desde antes do processo de *impeachment* contra Rousseff. Diante das inúmeras insatisfações dos militares com a presidente (GODOY, 2020), a aliança com o então vice-presidente seria “natural”, e durou até o final de seu mandato.

Mesmo ainda como interino, Temer tomou decisão de recriar o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), extinto por Rousseff em 2015 (FRANCO; ODILLA, 2018). O general Sérgio Westphalen Etchegoyen, à época Chefe do Estado-Maior do Exército, assumiu o cargo de ministro-chefe do Gabinete (FRANCO; ODILLA, 2018). Este não fora, entretanto, o único

539 Conforme Quadro 1, página 66, o único interesse brasileiro não detectado quando as fontes analisadas se referem a operações de paz é o de “promover comércio e investimentos brasileiros” (UZIEL, 2015, p. 121). Curiosamente, a ausência desta vertente econômica é exatamente o oposto do apregoado pela diplomacia de Temer como principal foco de sua política externa: buscar por resultados nas searas do comércio e dos investimentos estrangeiros diretos no Brasil (CHIRICO, 2016).

movimento feito pelo presidente da República para aprofundar sua relação com os militares. Político experimentado, Temer havia identificado que sua sustentação no Palácio do Planalto também dependia de uma coligação com a coalizão de defesa deste setor, por razões diversas – dentre elas a própria força política da corporação,⁵⁴⁰ que poderia desestabilizar ou legitimar seu governo.⁵⁴¹ Somada a esta, uma agenda em específico era muito estratégica: a da segurança pública.⁵⁴²

Temer lançou mão das Forças Armadas em grandes operações de GLO, destacando-se as do Rio de Janeiro e a executada quando da greve dos caminhoneiros em 2018 – esta sendo uma operação cujo escopo era de todo o território nacional (ARIAS, 2018; FRANCO; ODILLA, 2018). Para viabilizar maior aderência dos militares a tais missões, o presidente da República sancionou em 2017 – mesmo ano no qual se registrou aumento do repasse de recursos federais às FA⁵⁴³ – lei que transfere da Justiça comum para a Militar a responsabilidade de julgamento de crimes eventualmente cometidos por militares naquelas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

A aliança com os militares fora ampla e consistente, ao ponto de generais virem a público para criticar as denúncias feitas contra o presidente por Rodrigo Janot, procurador-geral da República (GODOY, 2020), e de Temer ser o primeiro presidente, desde a redemocratização do país, a colocar um militar, general Joaquim Silva e Luna, à frente do

540 “Temer poderia estar dando mais relevo à presença do Exército em seu Governo porque conhece de perto sua lealdade com a democracia e seu desejo de participar mais ativamente na solução dos problemas do país, ou estaria tentando ganhar os militares ao lhes oferecer uma maior margem de manobra, já que conhece de perto a agitação que reina nos quartéis” (ARIAS, 2018).

541 “A mobilização política explícita dos militares – definida na legislação como uma transgressão – foi outra marca das relações civis-militares durante o governo Temer. Destacamos aqui as figuras do general Antônio Hamilton Mourão e do Comandante do Exército, general Eduardo Villas Boas. Mourão, que já havia sido centro de polêmica em governos anteriores, durante a gestão Temer sugeriu por duas vezes que deveria haver uma intervenção militar caso as instituições brasileiras não fossem capazes de lidar com as instabilidades políticas. O general não apenas não teve sua conduta repreendida pelo Ministério da Defesa, como passou para a reserva de forma ilustre, sob elogios do Comandante do Exército. Deve-se pontuar que em seu último discurso Mourão enalteceu o coronel Carlos Brilhante Ustra, reconhecido como torturador pelo relatório da Comissão Nacional da Verdade de 2014. Villas Boas, por sua vez, às vésperas do julgamento do *habeas corpus* do ex-presidente, Luiz Inácio da Silva, fez declarações sobre corrupção e afirmou que os militares devem ficar atentos às suas funções institucionais. Ainda que não tenha deixado claro o significado exato das funções a serem observadas, o tom das declarações feitas pelo general, assim como a ressonância que teve no meio militar e o momento específico em que as fez gerou a percepção de que as Forças Armadas estariam pressionando a votação no Supremo Tribunal Federal” (SUCCI JUNIOR, 2018).

542 “Durante o governo de Michel Temer duas questões trouxeram as Forças Armadas para o centro do debate público: o constante direcionamento dos militares a missões de segurança pública e as constantes declarações políticas de militares da ativa e da reserva. Enquanto a primeira, característica histórica da instituição, parece ter atingido novas dimensões com a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, a segunda coloca em questão o que era considerado por alguns como assunto encerrado: o controle civil sobre os militares e o afastamento dos mesmos da política” (SUCCI JUNIOR, 2018).

543 “O afago de Temer aos militares não se restringe a mais espaço na administração. Em 2017, o valor repassado para a Defesa a título de custeio e investimento voltou a crescer após dois anos de queda. Foram R\$ 20,5 bilhões, ante R\$ 18,9 bilhões em 2016 e R\$ 19,6 bilhões em 2015” (ESTADÃO CONTEÚDO, 2018).

Ministério da Defesa⁵⁴⁴ – Raul Jungmann, o primeiro a assumir essa pasta neste governo, fora realocado para o ministério da Segurança Pública (ARIAS, 2018; FRANCO; ODILLA, 2018). Essa aliança também é indicativa de que a principal tarefa do governo, visto como ilegítimo por considerável parte da opinião pública interna e internacional,⁵⁴⁵ era manter-se no poder.

Neste sentido, pelo pouco prestígio externo, pelas turbulências internas, e por eventos críticos – como a Operação Carne Fraca, que denunciou haver corrupção nos processos de fiscalização de frigoríficos (ALVES, 2018, p. 14) –, a gestão Temer tivera desempenho tímido em sua agenda internacional. A atrofia da projeção brasileira na agenda da paz e da segurança internacionais é perceptível pelo caráter dos trechos dedicados pelo presidente ao tema em suas intervenções na AGNU (APÊNDICE B).

Por meio de frases curtas e poucas, quase apressadas, Temer, nos discursos de 2017 e de 2018 (APÊNDICE B), pontua que o Brasil, defensor da diplomacia e do multilateralismo, é favorável a uma reforma do CSNU (**normas nacionais ou internacionais**). Protocolar e suscito, faz, em 2017, breve registro – por meio do qual transmite **noção de paz negativa** (SNODDERLY, 2018), mas vinculada a desenvolvimento –, acerca do fim da MINUSTAH (APÊNDICE B), encerrada depois de 13 anos de liderança brasileira. Não se aprofunda no tema, nem capitaliza em cima do papel desempenhado pelo Brasil no Haiti; não cita sequer a participação brasileira na UNAMID, ou a liderança nacional na UNIFIL.

Em 2018, não cita nenhuma operação de paz em específico, apenas se referindo a este instrumento da geogovernança militar internacional para argumentar que ele também pode ser útil contra crimes transnacionais e terrorismo (APÊNDICE B) – **discurso brasileiro sobre a paz**. Semelhantes aos de 2017, os **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015) observáveis na última fala de Michel Temer diante da AGNU são generalistas (APÊNDICE B), pois que não atrelados a uma Grande Estratégia Nacional própria do governo por ele representado. Pode-se afirmar que, durante o período de Temer, o Brasil conquistou poucos espaços no bojo da

544 “Desde a redemocratização, o governo Temer é o primeiro a colocar um militar, o general Joaquim Silva e Luna, no comando do Ministério da Defesa, criado em 1999. É também o primeiro a colocar um Estado sob intervenção federal, o Rio de Janeiro. Também é um militar o Secretário Nacional de Segurança Pública, general Carlos Alberto dos Santos Cruz, e a Funai (Fundação Nacional do Índio) chegou a ser comandada por outro, o general Franklimberg Ribeiro Freitas” (ARIAS, 2018; FRANCO; ODILLA, 2018).

545 “Em janeiro de 2018, Temer foi o primeiro líder brasileiro a ir ao Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça, nos últimos quatro anos. Porém, ele discursou para um auditório esvaziado, segundo reportagem do jornal Folha de São Paulo (Frias e Coelho, 2018), a ponto de a organização do evento colocar biombos no local para esconder fileiras vazias. Ainda de acordo com a matéria, a plateia era ‘em boa parte composta por brasileiros e de [sic] chineses que aguardavam o evento seguinte, sobre seu país’” (ALVES, 2018, p. 13).

administração política do regime internacional de paz e segurança, ainda que alguns eventos sejam dignos de nota.⁵⁴⁶ Voltados quase que totalmente para a manutenção do poder e para a governabilidade interna (**nexo política interna-política externa**), presidente da República (com diminuto prestígio externo) e coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) do setor militar não tiraram “[...] o melhor partido das oportunidades [oferecidas pela] conjuntura mundial” (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 73) – **Premissa 6** (Quadro 9, página 272).

De fato, a Grande Estratégia do governo Temer fora elaborada (**P3; P4**) e quase que totalmente voltada para a seara doméstica brasileira, sendo as operações de GLO mecanismo aplicado para, na perspectiva do governo, garantir maior estabilidade social e econômica (**P4; P5**) para o país. O governo encerrou-se como mais um a não estabelecer uma política pública externa para a participação brasileira em missões de paz, e o engajamento histórico nacional nessas operações permaneceu suscetível aos aspectos conjunturais da política interna ou da internacional.

A aliança de Temer com os militares favoreceu o desdobramento de outro fato político de relevo. Com maior projeção nacional resultante de sua participação direta no governo federal,⁵⁴⁷ a coalizão de defesa do segmento militar contribuiu decisivamente para a eleição de Jair Messias Bolsonaro, capitão (da reserva) do EB. Uma das maneiras através das quais se deu tal colaboração foi por meio de ativismo político em redes sociais. Levantamento feito pelo jornal O Estado de São Paulo em 2019 demonstra, por exemplo, que durante as eleições de 2018 foram feitas 220 publicações no Twitter por militares da ativa, “[...] em 20 contas de oito

546 “Para além da importante contribuição prestada pelo Brasil no terreno, o país atua, ainda, de forma decisiva, nas negociações multilaterais para promover as posições e os interesses nacionais nas discussões relacionadas às operações de manutenção da paz. Em 2018, o Brasil presidiu, juntamente com a Indonésia, o grupo temático relativo à consolidação e sustentação da paz no contexto da iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P) do secretário-geral das Nações Unidas, que visa a conferir ímpeto político às discussões sobre missões de paz. A A4P divide as prioridades das operações de manutenção da paz da ONU em oito pilares: política; mulheres, paz e segurança; proteção; segurança; desempenho e prestação de contas; consolidação e sustentação da paz; parcerias; e conduta de pessoal e das operações de manutenção da paz. Na esteira do renovado engajamento político em missões de paz, 154 Estados membros, incluindo o Brasil, endossaram a Declaração de Compromissos Compartilhados sobre Operações de Manutenção da Paz” (BRAGA; COSTA FILHO; ALVES, 2021, p. 29). Conquista importante, essa colaboração não gerou efeito concreto no que concerne ao conhecido pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU, nem diminuiu o caráter **adiabático** da política pública externa brasileira para missões de paz.

547 “[...] a instituição militar [...] possui uma agenda própria e movimenta-se politicamente não apenas no âmbito específico das tarefas de segurança pública que lhes são atribuídas, mas também no panorama político nacional. [...] Há, portanto, uma relação complexa na qual à medida que o governo civil emprega seu instrumento militar em questões intensamente sensíveis para o debate público, como é a segurança pública e a violência urbana, buscando afirmar uma atuação supostamente mais rígida e definitiva contra o crime organizado, gera uma relação de dependência política com as forças armadas, vinculando a imagem e aprovação de seu governo à atuação dos militares. Este processo aumenta o poder de barganha política da corporação militar [...]” (SUCCI JUNIOR, 2018).

generais, oito coronéis, um 2.º tenente e um subtenente do Exército e de dois brigadeiros da Força Aérea” (ESTADÃO CONTEÚDO, 2019).

Esse padrão continuou mesmo após a vitória de Bolsonaro. Em 2021, o mesmo jornal detectou que 3.427 tuítes de caráter político-partidário foram feitos por militares da ativa – dentre os quais 19 generais, dois almirantes e dois brigadeiros – entre abril de 2018 e abril de 2020 (ESTADÃO CONTEÚDO, 2021). Isso se deu justamente pelo nível de militarização (MATHIAS, 2004) deste governo (VITELLI; BIGATÃO, 2022). Segundo o jornal O Globo (2021), o número de militares ocupando cargos civis no governo Bolsonaro mais que dobrou. Em 2018, eram 2.765; em 2019, 3.515; e em 2020, 6.157 (O GLOBO, 2021). O engajamento político dos militares ajuda a fortalecer neles “[...] uma coalizão viva e consolidada com valores próprios e que cultivam uma visão pessoal de sociedade em diversos temas” (CAMPOS, 2021, p. 298). A aliança com os militares não foi, contudo, a única variável que favoreceu a chegada⁵⁴⁸ de Bolsonaro ao poder.

O atual presidente da República faz parte de uma “onda política” de extrema direita nacionalista cuja maré se projeta sobre a ordem internacional (PAHNKE, 2021, p. 181-182). Desde Silvio Berlusconi e Matteo Salvini na Itália, passando por Donald Trump nos Estados Unidos, a Boris Johnson no Reino Unido, Narendra Damodardas Modi na Índia, Viktor Orbán na Hungria, Duterte nas Filipinas, e Erdogan na Turquia (BIGO, 2021; BRAATEN, 2021; PAHNKE, 2021), a estratégia política de defender uma narrativa reacionária, pautada na promoção do discurso do “nós contra eles”, numa guerra cultural de escopo global, no conservadorismo moral, na nostalgia de um suposto passado de bonança e grandeza, e no suposto sucesso do empreendedorismo neoliberal (BIGO, 2021, p. 476-477), se estabeleceu nas diferentes esferas políticas, em suas múltiplas escalas, potencializada em larga medida pelas articulações transnacionais (KEOHANE; NYE, 2012) de Steve Bannon (RITA

548 “Bolsonaro’s election mirrors Trump’s election in several important ways: he was an outsider candidate, a populist, on the political right, and had a penchant for politically controversial statements. The comparison was quickly noted by the media, to the degree that Bolsonaro’s nickname became ‘The Trump of the Tropics’. In a similarly surprising victory, he won the presidency, after a near-fatal stabbing attack that quickly increased his popularity. Bolsonaro quickly surged in the polls as an outsider candidate to one of the most likely contenders for the presidency. [...] While details were initially unclear about his economic policies, he promised deregulation, lower taxes, and deep structural reforms to the economy. [...] The effects were noted by financial markets in Brazil, which interpreted Bolsonaro’s election as pro-business. He also promised a major change from leftist policies that had been implemented by predecessors under the PT, and promised to ‘liberate the country from socialism’ (SLASKI, 2021, p. 1133).

ABRAHAMSEN *et al.*, 2020). O caso brasileiro se encaixa neste quadro (KRISTENSEN, 2021, p. 233).

Eleito democraticamente, o mandatário nacional e a massa de apoiadores que nele votaram e o apoiam, representam, para alguns analistas, uma ameaça aos princípios cosmopolitas e liberais dos Direitos Humanos (BRAATEN, 2021, p. 1166), preocupação potencializada pelo fato de que, saudosos da ditadura militar no Brasil, Bolsonaro fez das Forças Armadas nacionais parte do cerne de seu poder político.⁵⁴⁹ A política externa implementada pelo primeiro ministro de Relações Exteriores do novo governo soma-se a este conjunto de fatores, pois que se mostrou arredia a diferentes agendas multilaterais. Para Messari (2021, p. 479), a política externa bolsonarista é um espelho da empreendida por Trump nos Estados Unidos:

In Brazil, the return of an awkward and out-of-sync anticommunist discourse, reminiscent of the Cold War, is accompanied by a defense of Western and Christian values that justify and legitimize a mixed bag of male chauvinist, homophobic, racist, and xenophobic discourse by part of the current Brazilian leadership. The Brazilian Minister of Foreign Affairs, Ernest Araujo, for instance, published an article in which he portrayed President Trump as the savior of Western civilization from the threats of Globalism and Nihilism [...]. According to Araujo's argument, the West must defend itself against its several enemies, and that defense goes through a cultural counterrevolution of sorts. As a matter of fact, one of the first acts of President Jair Bolsonaro and his Minister of Foreign Affairs on the day of the inauguration of the President was to enact Brazil's withdrawal from the Treaty of Marrakesh on Migrations, which [...] is also one of the key characteristics of President Trump's AF [America First] discourse. The argument for the withdrawal was that migration and dealing with foreign migrants should be subject to national policies and not to impositions of multilateral treaties. It was a Brazilian version of "Brazil first", modeling thus what was taking place in the United States.

Esse distanciamento em relação ao multilateralismo, porém, não é fruto apenas da visão de mundo do ex-chanceler,⁵⁵⁰ do presidente ou do seu grupo político,⁵⁵¹ mas também da pura

549 “The rising radical Right in South America likewise militates against liberalism in favor of both conservative and neoliberal agendas in society and economics. The outstanding case in point is Jair Bolsonaro in Brazil, who ascended to political power on the wings of social media, amidst an intense cultural war. Rather than immigrants, Bolsonaro's enemy figures are the corrupt liberal elite, the left-wing media, and effeminate educators working under the spell of what he calls 'gender ideology' (Goldstein 2019, 255–56). Showing considerable nostalgia for dictatorship, Bolsonaro has also vowed to make the military the locus of political power in Brazil” (RITA ABRAHAMSEN *et al.*, 2020, p. 101-102).

550 Araújo pediu demissão do cargo em 2021 após grande pressão política para que sáísse da pasta que chefiava. Ricupero (*apud* O GLOBO, 2021) fez análise de sua gestão e de aspectos que levaram à sua saída: “Em vez de agir como apaziguador de conflitos, função primordial da diplomacia, o chanceler demissionário agiu como um tradutor culto dos valores de Jair Bolsonaro, conferindo à retórica presidencial um suposto lastro tradicional. Como o seu público eram as bases internas do governo – os cerca de 30% da população mais fiéis ao bolsonarismo – as fricções com outros países não deveriam ser atenuadas. Pelo contrário, havia mérito em acentuá-las, ou em 'ser pária', como disse Araújo [...]”.

551 “A personalidade política cultivada pelo presidente, por seus filhos e por assessores se caracteriza pela agressividade interna e externa. É o oposto das qualidades 'diplomáticas' exigidas pela convivência internacional. Infelizmente, o chanceler agrava, em vez de compensar essa 'antidiplomacia'. Na raiz das dificuldades encontra-se uma ideologia de extrema direita que distorce a complexidade do mundo, reduzindo-

e simples falta de claro delineamento de uma política externa racional e compatível com a importância do Brasil na cena internacional. Pode-se afirmar que o governo Bolsonaro não possui uma Grande Estratégia Nacional a direcionar – com racionalidade, pragmatismo e visão de longo prazo ancorados no interesse nacional – a inserção internacional do país, mas tão somente uma ideologia (descrita nos parágrafos anteriores) norteadora (**P1**) de seus processos decisórios quando não dobrada às conveniências dos interesses ou necessidades políticas que se apresentem à sua frente. Isto se aplica a variados temas da agenda diplomática brasileira, do comércio – com os atritos com a China (AGÊNCIA SENADO, 2021) –, a relações bilaterais – a exemplo da demora para reconhecer a vitória de Biden nas eleições dos Estados Unidos (PARAGUASSU, 2020) –, ou ao meio ambiente, dentre muitos outros. Também se aplica às operações de paz.

À semelhança de Michel Temer, Bolsonaro compreende o sistema de segurança nacional – em especial, as Forças Armadas – como elemento indispensável de sustentação de seu governo. O conteúdo ideológico (**P1**), portanto, a preencher sua visão estratégica nesta seara é o de viabilização de sua permanência no poder. Por conseguinte, não há uma política externa pública delineada para nortear a participação brasileira em missões de paz. Como ocorrido durante o regime militar, o alto grau de militarização da administração pública federal (MATHIAS, 2004) somado a uma visão diplomática arredia ao multilateralismo (VISENTINI, 1998), promove um **hiato ante a paz** neste governo. A compreensão de que a grande participação de militares na administração pública federal, em cargos outrora ocupados por civis, ajuda a explicar por que em governos com tal característica o engajamento brasileiro em missões de paz é menor, é corroborada por Campos (2021, p. 307):

Com a ausência de uma sinalização mais clara de qual seria o objetivo que esta gestão teria em relação com a ONU ou em relação à futuras operações de paz, a presença dos militares dentro do corpo administrativo deste governo aponta para uma necessidade de preservar os ganhos econômicos na associação com a estrutura erigida pela gestão Bolsonaro [...]. Portanto, é possível considerar que, dentro do posicionamento das FFAA [Forças Armadas], o objetivo principal das castas militares é se firmar como parte integral do governo Bolsonaro, e das administrações vindouras.

a, de forma simplista, a uma suposta ofensiva contra a cultura judaico-cristã. Alienada da realidade social dentro e fora do país, essa ideologia isolou o Brasil no mundo. Converteu-o em pária ambiental e dos direitos humanos, dilapidou o prestígio e patrimônio de 'poder suave', ou *soft power*, acumulado em décadas. O governo Jair Bolsonaro agrava a queda de exportações e a piora da balança de pagamentos ao multiplicar atritos com parceiros” (RICUPERO, 2020).

Até o momento de redação desta tese, o Brasil havia iniciado participação em apenas uma missão de paz no governo Bolsonaro – a *United Nations Mission to Support the Hudaydah Agreement* (UNMHA) no Iêmen (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS, 2020r; APÊNDICE E), com o envio de 01 (um) militar da Marinha do Brasil (ANEXO A). A inexistência de uma clara concepção do governo sobre o **engajamento brasileiro em missões de paz** também favorece para que tal agenda seja pouco operativa na gestão Bolsonaro (P2).

A falta de interesse do mandatário nacional pelo tema, e o maior interesse da coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) do setor militar pela participação no governo, são os principais fatores que determinam politicamente (P4), da realidade social para o plano das normas (P3), a baixa inserção internacional brasileira via operações de paz (**nexo política interna-política externa**). Neste aspecto, o governo Bolsonaro assemelha-se ao de Temer: há baixo nível de aproveitamento das oportunidades oferecidas pela conjuntura mundial (P6) porque a visão estratégica dos que estão no exercício da administração política do poder nacional tem como objetivo posto a permanência do atual *status quo* político, sendo o sistema de segurança nacional aplicado preponderantemente para neutralizar ameaças internas que, na sua compreensão, são antagônicas a este propósito (P5).

Até poder-se-ia argumentar que durante o governo Bolsonaro as Nações Unidas não criaram muitas missões (APÊNDICE A), ou que a ocorrência da pandemia do Covid-19 direcionara forçosamente o poder nacional (MORGENTHAU, 2003) para o ambiente doméstico. Entretanto, esses argumentos enfrentariam consideráveis limitações. O Brasil não precisaria esperar o estabelecimento de nova missão para se engajar numa operação de paz. Poderia participar de uma já em curso, como o fez em relação à UNIFIL e a outras (APÊNDICE A; ANEXO A). E a pandemia não haveria de ser um problema para o governo, uma vez que seu mandatário diminuiu sua importância em inúmeras ocasiões.⁵⁵² Há, entretanto, quem apresente outras razões para o baixo engajamento do Brasil.

Ainda que haja intenção de participar em outras operações de paz, o Brasil se defronta com alguns desafios de primeira ordem, conforme descrito a seguir. 1) A agenda política do país tende a focar em questões internas, como as questões econômicas e sociais com a redução da pobreza, combate à violência e industrialização, o que pode deixar de priorizar atuações de militares brasileiros na arena internacional. 2) O debate a respeito da transição entre o capítulo VI (meios pacíficos) e o VII (potencial uso da força) é patente na academia, no governo e no meio militar, e uma não aceitação do potencial uso da força poderia refletir em uma retração na participação brasileira em

552 “The story of the virus as 'invasion' and 'defense' requiring hypermasculine, invulnerable leaders might have been challenged by the infection of right-wing leaders with histories of downplaying the danger of the COVID-19 pandemic: Bolsonaro in Brazil, Johnson in the UK, and Trump in the United States” (WILCOX, 2021, p. 1111).

operações de paz. 3) O governo brasileiro vem promovendo o contingenciamento de recursos desde 2011, incluindo o setor de defesa e o de política externa, e os potenciais custos financeiros do Brasil em operações de paz podem ser vistos como desnecessários em meio à crise. 4) Existe baixo número de atores domésticos não governamentais – ONGs, academia e sociedade civil – engajados em apoiar a atuação brasileira em operações de paz. 5) Não se pode perder de vista que a maior presença do país em operações de paz robustas pode representar um dano à imagem pacifista que o Brasil forjou nos últimos séculos (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 34).

Rigorosamente, esses argumentos também têm dificuldades em se sustentar. O primeiro deles pode ser aplicado a qualquer país em qualquer momento da história. A agenda política de toda e qualquer nação tende a focar prioritariamente em questões internas como as citadas, inclusive porque são as variáveis internas que conformam a base para a atuação externa, seja cooperativa ou conflituosa. Além disso, as questões domésticas citadas pelos autores são algumas das razões pelas quais os militares têm ocupado tantos cargos no governo federal. O segundo argumento sempre fez parte da reflexão nacional sobre o assunto, inclusive do MRE, mas não impediu que o Brasil liderasse a MINUSTAH ou a MONUSCO, ou que essas fossem celebradas por alguns atores dos meios acadêmico, político e militar nacionais como bons exemplos de participação em missões de paz. Desde 2004, os discursos brasileiros na AGNU (APÊNDICE B) e nos documentos da Defesa Nacional – Política, Estratégia e Livro Branco (APÊNDICE C) – estão crivados de referências elogiosas a tais participações. Ademais, em existindo uma consistente política pública externa para engajamento nacional em operações de paz, decidir sobre a participação do Brasil em missões do capítulo VI ou do VII da Carta das Nações Unidas não deveria representar um dilema.⁵⁵³

O terceiro argumento poderia ser usado para a maior parte dos momentos históricos do país. Em incontáveis ocasiões, o Brasil esteve em algum tipo de crise econômica. Além disso, se as missões de paz atendem ao um objetivo estratégico nacional, e podem trazer ao país vantagens de variado espectro, inclusive comerciais (UZIEL, 2015), participar delas não seria um gasto, mas um investimento. Inerente ao argumento apresentado também está colocada a informação, explícita no Anexo B, de que o reembolso dado pela ONU ao país que oferece tropas é muito aquém do que poderia ser considerado ideal.

⁵⁵³ “De certo modo, é possível dizer que o modelo de participação brasileira em OPs da ONU é como ‘vinho fora da garrafa’: seus elementos e propriedades estão presentes e são observáveis, mas lhe falta um formato bem definido e um rótulo assumido pelas autoridades” (NASSER, 2012, 235).

O quarto argumento também possui fragilidades. Em primeiro lugar porque nunca foi uma realidade constante **do engajamento histórico brasileiro em missões de paz** receber o apoio de numerosos atores domésticos nacionais. Em segundo lugar, pelo menos desde a MINUSTAH, a participação brasileira em tais operações têm sido densamente discutida e apoiada em meios civis e militares. Nunca houve tamanha discussão sobre o tema, seja pelo número de pesquisadores interessados, pela publicação dos supracitados documentos da Defesa, pelo aprofundamento da diplomacia pública do MRE, pelos periódicos brasileiros voltados (também) ao assunto, pela existência das redes sociais, ou até mesmo pela defesa pública realizada, em diversos meios, pela coalizão de defesa do setor militar sobre a participação brasileira em operações de paz. Esta é, hoje, apoiada no Brasil como nunca o fora, inclusive porque o envolvimento de civis em contextos pós-conflito tem sido visto não somente como oportunidade para a inserção internacional do Brasil (HAMANN, 2012), mas também como oportunidade profissional para alguns indivíduos.

Por fim, o último argumento talvez seja o menos consistente. Nos últimos anos, a imagem pacifista do Brasil fora diminuída por ações ou declarações de sua elite política (DYE, 2009), sem precisar que a participação de tropas brasileiras em uma operação realizada sob o capítulo VII da Carta da ONU se desse e fosse mal avaliada internacionalmente. A bem da verdade, o novo **hiato ante a paz** brasileiro se deu preponderantemente por falta de interesse e planejamento (**nexo política interna-política externa**), ainda que os discursos oficiais defendessem o engajamento nacional nas missões.⁵⁵⁴ Em seu discurso na abertura da sessão ordinária da AGNU em 2019, por exemplo, Bolsonaro dissertou sobre o histórico da participação brasileira em tais operações e reafirmou a disposição brasileira em continuar colaborando com esse mecanismo aplicado pela ONU, reiterando o compromisso nacional com tal instrumento do regime internacional de paz e segurança – **normas nacionais ou internacionais** (APÊNDICE B).

Mesmo com a pequena contribuição brasileira para novas missões em seu governo, Bolsonaro, como muitos de seus antecessores, deixou evidente que a participação brasileira em tais operações servia também a **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015), como fortalecer a geogovernança multilateral dessa agenda e aumentar a influência brasileira sobre a mesma (APÊNDICE B). Comunicando um **conceito de paz negativa** (SNODDERLY, 2018),

554 “Contrário ao engajamento externo, o que imperou é somente uma visão dentro do governo Bolsonaro ao longo de 2019 – distanciamento, negação de conselhos e críticas agressivas a esta instituição [ONU]. Em relação à possibilidade de participação em missões de paz, o papel protocolar se manteve, por mais que a hostilidade do governo brasileiro e a ausência de planos nacionais voltados ao tema barrem qualquer possibilidade de participação em alguma missão de paz [...]” (CAMPOS, 2021, p. 308).

seu discurso não foi além do já repetido por outros governos neste fórum multilateral. Os discursos dos anos seguintes, todavia, trariam aspectos que nunca haviam sido expostos pelos oradores brasileiros.

Em 2020, o **discurso brasileiro sobre a paz** fora inédito. Sendo bastante pequeno, apenas afirmou que “A paz não pode estar dissociada da segurança” (BOLSONARO, 2020 *apud* BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020b). A obviedade desta afirmação não viabilizou a realização de uma análise de discurso que pudesse ir além da constatação de sua própria existência (APÊNDICE B).

Em 2021, todavia, a situação fora pauperizada. Pela primeira vez desde a criação das Nações Unidas, o discurso do representante brasileiro não trouxera consigo **nenhuma definição, noção ou conceito, implícito ou explícito, sobre a paz** (APÊNDICE B). A fala do presidente sobre o assunto fora composta, literalmente, por três períodos curtos (APÊNDICE B). Os dois primeiros afirmam que o Brasil sempre participou de missões de paz, citando suas localidades; o terceiro afirma que o país apoia reforma do CSNU e quer um assento permanente no mesmo (APÊNDICE B). Há, a despeito das limitações discursivas detectadas, reafirmação do compromisso brasileiro com o regime internacional de operações de paz e o registro do interesse nacional em reforma do supracitado organismo que lhe viabilize graduação (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017) internacional (**normas nacionais ou internacionais**), sendo esta conquista e o correspondente aumento de influência nesta agenda os **objetivos estratégicos nacionais** explicitados (APÊNDICE B).

Estas duas dimensões analíticas (**normas nacionais ou internacionais e objetivos estratégicos nacionais**) do discurso de 2021 foram até mais densas do que as apresentadas no ano anterior (APÊNDICE B). Em 2020, foram detectados na análise de discurso somente a reafirmação do compromisso brasileiro com o mecanismo de operações de paz (**normas nacionais ou internacionais**) e, como **objetivo** – não necessariamente estratégico conforme Uziel (2015) –, a intenção de registrar que o Brasil participa de tais missões (APÊNDICE B).

Esse atrofiamento **do discurso brasileiro sobre paz e segurança internacionais** e, mais pontualmente, sobre operações de paz, é mais grave se levado em conta o fato de que em 2020 o governo Bolsonaro publicou novas versões das Política e Estratégia Nacionais de Defesa e do Livro Branco da Defesa Nacional (APÊNDICE C). Ainda que repitam em larga proporção – todos limitando-se a apresentar **conceito de paz meramente negativo** (SNODDERLY, 2018) – os textos das versões anteriores, e que não aprofundem reflexões

importantes (como explicitado mais acima), esses documentos poderiam prover ao presidente referências mais densas sobre a visão institucional, normativa e estratégica acerca de tais temas.

A PND e a END, por exemplo, discorrem sobre medidas a serem realizadas para garantir a defesa nacional e projetar o país internacionalmente, respeitando o enquadramento normativo multilateral – **normas nacionais ou internacionais** (APÊNDICE C). A Política (2020) referencia a Constituição Federal de 1988 para situar-se dentro dos princípios norteadores das relações internacionais do Brasil, e assim também o faz no que concerne aos marcos normativos da defesa nacional brasileira – **normas nacionais ou internacionais** (APÊNDICE C). Por sua vez, a Estratégia (2020) busca promover a diplomacia de defesa (o que também é feito pelo Livro Branco) e garantias de apoio do poder naval nacional às ações diplomáticas, registrando a necessidade de se observar as referências legais pátrias, tanto da política externa, quanto da defesa, para o engajamento brasileiro em operações de paz – **normas nacionais ou internacionais** (APÊNDICE C).

Já o LBDN (2020) assevera que a participação do Brasil em missões de paz é relevante indicativo da importância internacional do país, fruto da compreensão de que as políticas externa e de defesa são políticas de Estado indissociáveis, e de que sua implementação deve se dar de modo articulado – **normas nacionais ou internacionais** (APÊNDICE C). Sob este mesmo olhar, o documento reitera que as operações de paz são o principal instrumento para garantir o funcionamento do sistema multilateral de segurança coletiva, e reforça as críticas históricas do Brasil às assimetrias entre os Estados nas Nações Unidas – em especial, no CSNU, por conta do direito a veto –, ecoando novamente o argumento da necessária reforma de suas estruturas administrativas – **normas nacionais ou internacionais** (APÊNDICE C).

À luz das leituras e recomendações do Livro e dos outros documentos, o presidente da República poderia adensar seu discurso, lastreando-o na institucionalidade que aqueles representam. Poderia até mesmo inovar o discurso nacional na AGNU sobre esse tema, assumindo o compromisso de implementar, conforme (mais uma vez) sugerido pelo Livro Branco, aprimoramento da formação militar no Brasil a partir do aprofundamento, nas instituições de ensino das três Forças Armadas, do estudo sobre Direitos Humanos e Direito Internacional dos Conflitos Armados, com a criação de novo componente curricular para satisfazer tal necessidade – **normas nacionais ou internacionais** (APÊNDICE C). Não o fez.

Em sendo deste modo, pode-se considerar que a viabilização dos **objetivos estratégicos nacionais** (UZIEL, 2015) observáveis nos três supracitados documentos referenciais da Defesa

Nacional (APÊNDICE C)⁵⁵⁵ permanece, em importante proporção, efêmera, dependente das dinâmicas do **nexo política interna-política externa** submetidas aos movimentos das relações entre o Executivo e a coalizão de defesa do setor militar, nem sempre corretas do ponto de vista dos princípios oficialmente norteadores da administração pública nacional (VITELLI; BIGATÃO, 2022). Agrava essa condição o fato de inexistir na atualidade uma Grande Estratégia Nacional que defina objetiva e não superficialmente quais os critérios a serem adotados para se decidir se o Brasil participará ou não de missão de paz (ROCHA; GOES, 2010, p. 62),⁵⁵⁶ e de que maneira o **engajamento brasileiro nestas operações** implicará em resultados concretos no que tange ao alcance dos **objetivos estratégicos nacionais**, o que não fora detectado pela análise dos discursos brasileiros nas aberturas de sessões ordinárias da AGNU, ou nos documentos publicados pelo MD (PND, END e LBDN).

Primar pela superação desta lacuna é ainda mais importante quando se leva em conta que no biênio 2022-2023 o Brasil ocupará posição de membro não permanente no CSNU. Assim, é crucial que o Estado brasileiro tenha plena consciência de sua Grande Estratégia e de sua política externa para missões de paz em todos os níveis. Isso é decisivo, por exemplo, para se decidir se o país deve retornar ao papel de provedor de tropas, ou consolidará tendência atualmente observada de se tornar “provedor de capacidades” (BRAGA; COSTA FILHO; ALVES, 2021, p. 23), apenas com o envio de alguns militares em funções de Estado-Maior, com a continuidade da realização de cursos formativos para as Nações Unidas, participação na revisão de manuais e políticas institucionais para as operações,⁵⁵⁷ e atuação no Comitê Especial

555 Cumprir os princípios postos na Constituição Federal de 1988; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime internacional de paz e segurança; demonstrar capacidade de mobilização das tropas brasileiras; treinar as Forças Armadas; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos, assim como com outros países que contribuem com tropas; legitimar candidatura brasileira a vaga permanente no CSNU; defender os interesses externos brasileiros e/ou outros interesses nacionais possíveis; e promover o papel dos militares na sociedade (este colocado especificamente pelo LBDN).

556 Permanecem, nesta seara, as inconsistências apontadas por Cavalcante (2010). Antes dele, há quase um quarto de século, Cardoso (1998, p. 150-151) já indicava essa necessidade: “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. A palavra-chave na decisão sobre quando e como participar, será, por certo [...] a seletividade. A mesma seletividade que se tem exercido até aqui, nos limites da disponibilidade imediata de recursos. À diferença que, demarcada a decisão de participar seletivamente, poder-se-á, paralelamente, iniciar o processo para obtenção de recursos que viabilizem maior leque de opções”.

557 “O país sediou [...], em Salvador, de 16 a 21 de setembro de 2019, o *United Nations Buddy First Aid Course* para treinadores mestres. Segundo o Acordo de Sede assinado pelo governo brasileiro com o Secretariado da ONU para a realização do curso, o objetivo do treinamento era capacitar treinadores mestres de países

sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34) e no Grupo de Trabalho sobre Equipamento de Propriedade do Contingente (*COE Working Group*) da AGNU (BRAGA; COSTA FILHO; ALVES, 2021, p. 29).

Mais do que isso, a definição de uma Grande Estratégia Nacional mais coerente com a importância do Brasil e dos temas internacionais de seu interesse favorecerá a construção de leituras mais assertivas acerca dos elementos componentes do regime internacional de paz e segurança administrado pelas Nações Unidas, o que qualificará a inserção do país no mesmo. Tal aprofundamento será deveras útil para os anos vindouros, particularmente em se confirmando os cenários de mudanças na ordem internacional traçados por analistas distintos (LELLOUCHE, 1992 *apud* MAFRA, 2006; MONIZ BANDEIRA, 2013; 2016; PATTISON, 2021).⁵⁵⁸

Neste sentido, cite-se Sassen (2010), que, ao analisar como diversos tipos de Estados pautam sua vinculação a diferentes processos globais, afirma que alguns deles (como Estados Unidos e Reino Unido) têm a capacidade de influenciar a formação de novas legalidades, que acabam sendo colocadas para outros Estados de modo imposto, ou através de organizações multilaterais. Isto significa que, do ponto de vista político, tais Estados podem auferir benefícios no que concerne aos seus objetivos estratégicos na atual fase da globalização (SASSEN, 2010). Ao que parece, o Brasil – pelo menos no que tange às tratativas acerca da normatização das missões de paz – pode estar diante de oportunidade de exercer influência maior no âmbito da geopolítica atual. Mas somente logrará fazê-lo, favorecendo seus interesses, na medida em que tiver visão estratégica límpida (GUERREIRO RAMOS, 1960).

contribuintes de tropas para operações de manutenção da paz em currículo padronizado das Nações Unidas sobre a prestação emergencial de socorro por militares a seus pares. A realização do curso faz parte de um esforço da ONU de padronizar o apoio médico nas operações de manutenção da paz, que inclui o desenvolvimento de outros cursos, manuais e políticas sobre o tema” (BRAGA; COSTA FILHO; ALVES, 2021, p. 27).

⁵⁵⁸ Pattison (2021, p. 891) discorre sobre a possível emergência de uma ordem pós-liberal e apresenta o argumento de que, num tal cenário, o princípio de Responsabilidade de Proteger pode enfrentar desafios: “[...] *a post-liberal order may be emerging that could potentially be very challenging for the international responsibility to protect. In the era that has seen Trump, Brexit, fake news, Bolsonaro, and Orbán, shibboleths of the normative liberal order have been rapidly challenged, from the degradation of the antitorture norm to open support for neo-Nazism. As such, a post-liberal order could involve the eschewing of liberalism by some of the liberal order’s previously key proponents, as they move toward authoritarianism and endorse right-wing, populist agenda. Previously, liberal states could increasingly downplay and ignore the imperative to tackle mass atrocities, promoting nationalist and xenophobic foreign policies even more than in recent times. Whereas in the liberal order, the R2P’s claim that there is an international responsibility to tackle mass atrocities has sometimes – but, of course, not always – found sympathetic audiences, in a post-liberal world it could largely be disregarded. Added to this, and as has been discussed in some of the recent R2P literature, the potential rise of (at least some of) the BRICS states (Brazil, Russia, India, China, and South Africa) could lead to a greater emphasis placed on statist concerns at the expense of R2P’s more ambitious claims about international responsibility*”.

A análise descritiva do histórico da participação brasileira em missões de paz das Nações Unidas feita nesta seção da tese logrou demonstrar que, a despeito do regime ou do governo, o engajamento nacional neste mecanismo multilateral pautou-se, prioritariamente, pela consideração da conjuntura política (doméstica e externa) como critério fundamental de tomada de decisão. Externamente, as dinâmicas da ordem sistêmica internacional e os movimentos das grandes potências, assim como as condições da economia mundial e seus impactos para o Brasil, foram os elementos principais de parametrização do engajamento brasileiro. Internamente, as disputas pelo poder entre lideranças diversas, somadas aos interesses da coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) do segmento militar nacional (VITELLI; BIGATÃO, 2022) deram a tônica primal do posicionamento brasileiro em relação à agenda das operações de paz.

Suscetível às inúmeras mudanças características dessas duas esferas políticas (interna e internacional), a política externa brasileira não logrou pautar-se por uma Grande Estratégia que racionalizasse critérios substanciais capazes de direcionar a participação do país em missões de paz de modo a viabilizar chances concretas de alcançar **objetivos estratégicos nacionais** históricos, como ocupar um assento permanente no CSNU, ou até mesmo objetivos econômicos.⁵⁵⁹ Ao sabor das oscilações dos interesses políticos daqueles nela diretamente implicados, a política pública externa para operações de paz permanece na **agenda** dos planejadores e tomadores de decisão nacionais (por quase oitenta anos), mas sua **implementação** ainda não responde a critérios explicitamente postos em documentos normativos das instituições brasileiras (como a PND, a END e o LBDN), e **sua avaliação** ainda padece de ausência ou fragilidade de meios objetivos de perscrutação.

Por estas razões, a próxima seção do presente estudo mergulhará mais profundamente na análise explicativa do **problema** da participação brasileira em operações de paz a partir de esquadramento mais detalhado sobre o subsistema desta **política pública** e sobre a supracitada coalizão de defesa. Para tanto, foram descritos, a partir do modelo desenvolvido por Sabatier & Weible (2007), os movimentos realizados pelos atores políticos visíveis

559 “Troop deployments reflect states’ efforts to protect their foreign economic and security interests. For instance, soldiers are sent more frequently to countries with which states have strong economic ties. Those deployments, in turn, encourage deeper ties, promoting trade between the deploying and host countries [...]” (BRAITHWAITE; KUCIK, 2018, p. 541). Não é o caso para considerável parte das missões das quais o Brasil participou.

(KINGDON, 2006b) nos marcos de 2004 e 2011, anos nos quais o Brasil decidiu ingressar – mediante envio de tropas – nas maiores operações de paz das quais participou no século XXI.

4.4 DESCRIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EXTERNA BRASILEIRA PARA MISSÕES DE PAZ A PARTIR DO MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA (2004-2018)

Como argumentado anteriormente, o estabelecimento de conexões entre o campo das Políticas Públicas e a subdisciplina de Análise da Política Externa pode contribuir para uma reflexão mais aprofundada acerca da inserção internacional brasileira por meio das operações de paz. Poucos têm sido os trabalhos sobre o assunto desenvolvidos sob este viés. Um deles é o apresentado pelo Ipea em 2010.⁵⁶⁰ Tal publicação do órgão oficial estrutura-se em seis partes fundamentais (contando com introdução e com considerações finais). A segunda seção apresenta os conceitos basilares do tema tratado; a terceira, traça o panorama histórico das missões de paz, com ênfase na participação brasileira; na quarta são apresentados os números em termos de “recursos humanos” empregados pelo Brasil em tais missões; e a quinta realiza uma discussão sobre os “eventuais ganhos” para o país – tanto em termos de adestramento militar, quanto em termos de inserção internacional.

Apesar de interessante, de propor uma análise da política pública externa de participação em missões de paz, e cravar que tal política deve ser avaliada sob tal prisma,⁵⁶¹ o estudo não ampliou suas bases de reflexão para além do que já fora discutido nas leituras mais básicas sobre o tema em termos de alguns dos **objetivos estratégicos brasileiros**, como conquistar assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, incrementar relações econômicas, projetar externamente imagem positiva do país etc. (UZIEL, 2015). É preciso ampliar o escopo de análise, considerando as peculiaridades dos campos da APP e da APE. O

560 “O presente trabalho tem por objetivo a realização de um estudo sobre a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas, enquanto uma política de Estado. A ampla experiência brasileira em operações de paz traz a possibilidade de se indagar se há um padrão próprio de contribuição na área. A resposta a essa questão é relevante, pois determinar esse padrão, subjacente à história da participação brasileira, ajudaria a avaliar de forma sistemática em que medida o envio de observadores e tropas às missões das Nações Unidas estão de acordo com diretrizes da política externa do país. A análise de políticas não consiste no mero monitoramento burocrático de gastos, mas antes na descrição e explicação de causas e consequências de decisões e atividades de agentes governamentais, com o objetivo de gerar subsídios para o aprimoramento dessas decisões e atividades. Porém, apesar de fundamental para o desenvolvimento da democracia e da *accountability* do governo, o acompanhamento das políticas de Estado tende a ser negligenciado pela sociedade nos casos em que as ações estatais são vistas tradicionalmente como assuntos ‘estritamente técnicos’, restritos aos especialistas. Isso se aplica, entre outras áreas, à defesa nacional” (INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA, 2010, p. 407).

561 “O Brasil pode desempenhar um papel relevante nesse processo? Como sugerido anteriormente, trata-se de investimento em uma **política pública** [grifo nosso], que cabe ser avaliada enquanto tal, levando em conta os interesses do país frente às responsabilidades que assume junto às Nações Unidas e aos seus percalços” (INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA, 2010, p. 426).

recurso ao modelo analítico das coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007), faz-se relevante neste aspecto.

Entretanto, antes de aplicar o modelo na descrição da PEB para missões de paz, é importante reiterar quais as diretrizes oficiais concernentes à mesma, estabelecidas pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério da Defesa. Ambos representam as burocracias, grupos de interesse ou coalizões (DEUTSCH, 1982) principais consideradas no estudo aqui apresentado, e sua própria relação é de grande importância e influência para a política empreendida.⁵⁶²

De acordo com o MRE, a participação do Brasil em operações de manutenção da paz das Nações Unidas explica-se pelo comprometimento histórico do país com o princípio de solução pacífica de controvérsias e os princípios elencados no artigo 4º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020a). Segundo o mesmo ministério, o país “[...] prioriza a participação em operações em países com os quais mantemos laços históricos e culturais mais próximos” [...] (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020a), e lista as operações nas quais o Brasil está atualmente engajado. Se analisada com mais critério, esta lista de operações pode ser utilizada para evidenciar que não necessariamente os países nos quais o Brasil se engaja em missões de manutenção da paz são os mais próximos.

O país não possui, por exemplo, representação diplomática na República Centro Africana, no Sudão do Sul, no Iêmen, e não reconhece o território do Saara Ocidental (República Árabe Sahauri Democrática) (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018b). O estabelecimento das relações diplomáticas com a República Centro Africana se deu somente em 2010, e as trocas comerciais entre os dois países são pequenas em comparação a outros africanos (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018c). É também somente naquele mesmo ano que o Brasil abre embaixada no Chipre, um ano depois da abertura da embaixada deste país em Brasília – apesar das relações diplomáticas entre os dois países terem sido estabelecidas desde 1966 (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018d). As relações bilaterais do Brasil com o Sudão do Sul, Estado fundado recentemente, se estabelecem apenas em 2011 (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018e), o que pode dar margem ao questionamento da leitura de

562 “A condução da política externa de um país é fortemente afetada pela natureza e pela estreiteza dos laços existentes entre diplomatas e militares no âmbito da execução” (DUROSELLE, 2000, p. 103).

que este seja um parceiro tradicional do país. A mesma linha de raciocínio é aplicável à UNISFA, já que Abyei é uma região de conflito entre o Sudão e o Sudão do Sul.

Esse descompasso entre a afirmação do MRE e o perfil das relações do Brasil com os países recebedores das missões sugerem algum grau de inconsistência da política pública voltada para essa agenda. Existem operações de paz – ainda que não necessariamente de manutenção da paz – em outros países “mais próximos” (ou até mesmo estratégicos) do Brasil que não contam com a participação brasileira – como em Mali, Índia-Paquistão ou em parceiros no Oriente Médio (UNITED NATIONS, 2018; UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2018).

É importante destacar este argumento, pois não é absoluta a afirmação do MRE de que “coerência e prudência têm balizado a definição das missões nas quais o Brasil se engaja” (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020a). Pelo menos sob o ponto de vista acima destacado, faz-se necessária uma análise mais pormenorizada sobre a coerência da decisão tomada na execução desta política pública. Outro ponto que chama atenção é o que diz respeito à inexistência de um documento oficial norteador da política pública externa brasileira para missões de paz.⁵⁶³ Isso não ocorre, como visto, com o Ministério da Defesa.

Os três documentos oficiais que fazem referência à participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas – o Livro Branco da Defesa Nacional (que apresenta texto mais generalista sobre tais missões e o Brasil), a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), detalham mais o perfil do engajamento brasileiro, e, ainda que com certa superficialidade (APÊNDICE C), apontam quais são os objetivos, diretrizes e ações estratégicas nacionais em participar das operações. Como visto na seção anterior, em tais documentos é explícita a noção de que a atuação das Forças Armadas está voltada para o apoio à política externa brasileira, e tem por função potencializar a influência nacional na seara externa e os benefícios que o país pode auferir a partir de participação nos foros multilaterais.

A análise feita a partir da aplicação do modelo conceitual sobre Grande Estratégia (GUERREIRO RAMOS, 1960) demonstrou, todavia, que, ainda que possa se dar em apoio à PEB, a participação brasileira em operações de paz também serve a outros propósitos, e não logrou o alcance de alguns **objetivos estratégicos nacionais** de longa data. Essa abordagem analítica de médio alcance (MERTON, 1949; MORIN; PAQUIN, 2018) favoreceu a identificação de elementos importantes acerca do objeto pesquisado, uma vez que – repita-se – não existe uma “teoria geral das missões de paz”.

⁵⁶³ Além disso, o MRE revela imprecisão no uso de termo quando afirma que “O governo [e não o Estado] brasileiro defende que os mandatos das operações de manutenção de paz contemplem... [...]” (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020a).

De modo semelhante, não existe apenas uma teoria de médio alcance sobre essas operações. Bures (2007), por exemplo, discute a pertinência de teorias desse tipo para a análise deste objeto, apresentando interessante revisão de literatura. Entretanto, não foram identificadas teorias que abordem as operações de paz sob a perspectiva dos interesses dos atores políticos domésticos nelas diretamente implicados, como a aplicação do ACF permite realizar no presente estudo. Similarmente, não foram encontradas teorias que o façam tendo como foco central o Brasil, sua política externa e a classe militar. Esta é uma lacuna relevante, cujo tamanho esta tese tem a ambição de ajudar a diminuir. As abordagens de médio alcance (MERTON, 1949; BURES, 2007; MORIN; PAQUIN, 2018) são mais precisas para tal objetivo, especialmente quando se sabe que a participação em operações de paz serve aos interesses tanto dos indivíduos participantes, quanto dos Estados delas partes.

In terms of who participates and how they participate, in terms of the impressions of peacekeepers and observers, states participate in peacekeeping to serve their own interests. The particular interests that have been served by UN peacekeeping are those of the Western states whose interests are served by the status quo and a few non-Western states that lay claim to some prestige in international affairs through their UN activities (NEACK, 1995, p. 194).

Essa busca por “algum prestígio internacional” que Neack (1995) vincula a países não ocidentais também se dá para países ocidentais, como se entende ser o caso do Brasil.⁵⁶⁴ O já citado trabalho de Milani, Pinheiro & Lima (2017) debruça-se precisamente sobre a busca pelo país por sua graduação⁵⁶⁵ no sistema internacional, e o engajamento em operações de paz é oficialmente defendido como um meio através do qual o Brasil a logrará. A história da participação brasileira nesse mecanismo demonstra que o país mantém grau limitado de sucesso em sua projeção no regime internacional de paz e segurança.

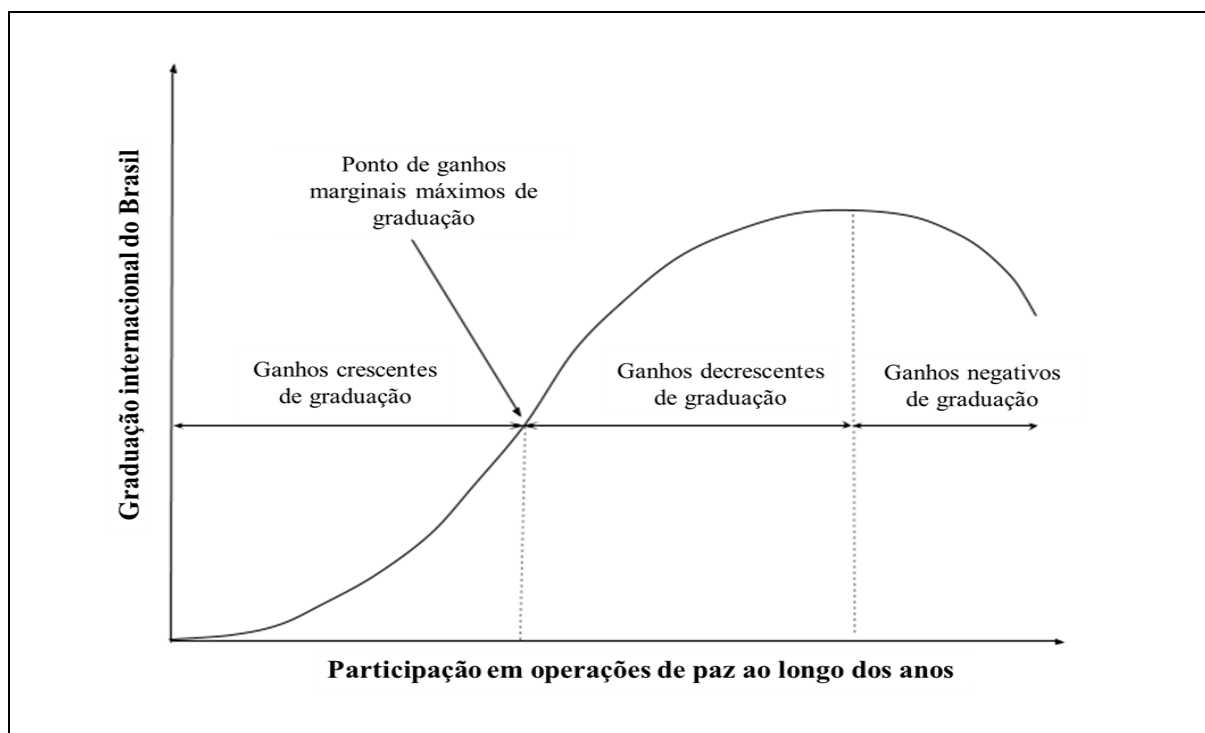
Mesmo sem enfrentar contínua ou contundente pressão interna contra seu engajamento em missões de paz, o Brasil, se obteve alguma graduação internacional, sua curva se estabilizou ao longo do tempo, adotando comportamento marginal decrescente (Figura 10, abaixo). Ou seja, a despeito de cada nova missão na qual o Brasil se engaja, as possibilidades de sua aceitação como membro permanente do CSNU – ou de alcance de outros **objetivos**

564 Há quem defenda que a América Latina não faz parte do Ocidente, como o fez Huntington (1998).

565 “[...] the concept of graduation, which is discussed below, may be more fruitful in explaining the foreign policy strategies of countries that (1) lie outside the core of major powers and their allies in the West; (2) do not have nuclear weapons; and (3) have differentiated themselves from other developing countries in terms of their material capabilities and relative international recognition” (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 588-589).

geoestratégicos, especialmente se não há uma **Grande Estratégia Nacional** – permanecem as mesmas. A rigor, há ainda chances dessas possibilidades se tornarem menores a depender do desempenho da tropa brasileira desdobrada em campo, ou da qualidade da diplomacia (MORGENTHAU, 2003) do país em dado período.⁵⁶⁶ Tal participação não gerou a graduação do país no CSNU.

Figura 10 – Graduação internacional do Brasil em função de sua participação em operações de paz da ONU



Fonte: Elaboração própria inspirada em Milani, Pinheiro & Lima (2017).

Ao longo de décadas de engajamento, a contribuição brasileira em missões de paz pode até ter oscilado – para mais ou para menos – em suas reais possibilidades de viabilizar o alcance de **objetivos nacionais estratégicos**, mas a efetivação de uma meta com tal protuberância sempre esteve dependente de pelo menos dois fatores: a existência de uma Grande Estratégia Nacional⁵⁶⁷ consistente e bem executada, e a ocorrência de mudanças estruturais no sistema internacional que se estabelecessem como **janela de oportunidade** para uma alteração tão significativa como a do número de Estados com direito a veto no CSNU.⁵⁶⁸

566 “Afim, sabe-se como se entra em uma missão de paz; nunca como e quando se sairá dela” (ROCHA; GOES, 2010, p. 63).

567 “In a nutshell, graduation implies an ambition for international prominence, a role as rule-maker, a **geopolitical vision** [grifo nosso] and a commitment to regional integration” (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 592).

568 “[...] the council maintains clear and highly exclusive boundaries: no other states have been allowed to join for over seventy years. The maintenance of exclusive boundaries has both psychological and rational functions: exclusivity is a common means of maintaining high status, and having fewer actors around the table facilitates decision making. Debate over UNSC reform has stagnated. Many states have demanded the UNSC expand its

Dito de outra forma, o sucesso da participação brasileira em operações de paz como vetor de graduação internacional do país depende da execução de consistente e ampla política externa, lastreada por grandes capacidades política, econômica, cultural e geoestratégica, nas diversas agendas e regimes internacionais, associada a uma real possibilidade de mudança de ordem sistêmica que seja aproveitada pelo Brasil. Em assim sendo, o discurso oficial, da Defesa ou da Diplomacia, repercute inadequadamente objetivos estratégicos (que somente seriam alcançados com a efetivação de tal cenário) como justificativas para a participação nacional naquele instrumento multilateral.

Dissociada de tais fatores estruturantes – elaboração e adequada execução de Grande Estratégia Nacional – e estruturais – janela de oportunidade sistêmica –, a política pública externa brasileira para operações continuará tendo alcance limitado no que concerne à consecução de objetivos estratégicos pátrios. Permanecerá **adiabática**, ou, ainda que o engajamento nacional nas missões “produza trabalho”⁵⁶⁹ o suficiente para a ocorrência de “ganhos crescentes” de graduação internacional, sua tendência é de “ganhos marginais decrescentes”, pois que sempre mais suscetível às oscilações políticas (domésticas e/ou

membership. Although P-5 members occasionally recommend an ally join the council, they do so knowing full well that regional groups are deadlocked over representation, and that other UNSC members would veto the addition of another veto-wielding state. The P-5 remains more concerned with preserving the boundaries of this exclusive group than with expanding them” (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 80).

569 Participações isoladas/espóricas ou desatreladas de uma Grande Estratégia Nacional consistente e bem executada são como uma fonte intermitente de calor na base do sistema isolado por paredes adiabáticas... Com o tempo, se não continuamente acionadas, com qualidade e clareza de propósito, tais participações não gerarão as transformações almejadas: “O núcleo e a origem da máquina térmica é o cilindro, que contém o fluido, e o êmbolo, que pode subir e descer. [...] Vamos supor que todas as paredes do sistema [...] sejam adiabáticas, com exceção da base, onde uma fonte fornece calor. No estado inicial, o êmbolo apoia-se no gás, no nível h_i . A energia interna inicial, E_{ii} , dá ao gás a pressão necessária para manter o êmbolo nesse nível. Fornecendo-se calor Q ao sistema, o gás se expande, fazendo o êmbolo subir e atingir o estado final, correspondente ao nível h_f . Nessa expansão o sistema realiza trabalho (τ) correspondente ao deslocamento do êmbolo. O êmbolo se mantém na altura h_f graças à energia interna E_{if} , que dá ao gás a pressão necessária para mantê-lo nesse nível. Em outras palavras, o calor fornecido ao sistema não se limitou a elevar o êmbolo, ele colocou o sistema num outro estado. Essa é uma etapa do funcionamento das máquinas térmicas – o sistema não fica indefinidamente nesse estado. O êmbolo deve descer para que o processo recomece. [...] vamos nos deter nas transformações de energia que se desenvolvem no processo inicial de acordo com um dos princípios fundamentais da física – o Princípio da Conservação da Energia. A expressão geral desse princípio, aplicada à termodinâmica, é a *Primeira Lei da Termodinâmica*, que pode ser expressa num enunciado extremamente simples: num sistema isolado, a energia total permanece constante. Aplicada à situação descrita, podemos afirmar que a quantidade de calor Q fornecida ao sistema é igual ao trabalho τ que ele realiza, somado à variação da energia interna ΔE_I adquirida pelo sistema: $Q = \tau + \Delta E_I$. Essa expressão, aplicação direta do Princípio da Conservação da Energia, costuma ser conhecida também como a expressão matemática da Primeira Lei da Termodinâmica. A conservação da energia é garantida pela igualdade, pois em qualquer transformação termodinâmica, ambos os lados dessa expressão devem fornecer sempre o mesmo resultado” (GASPAR, 2001, p. 331-332).

externas) conjunturais, ou de interesses específicos, como o da coalizão de defesa do setor militar, do que disciplinada por uma visão estratégica do Estado bem articulada e aplicada.

Pior do que isso, há ainda a possibilidade de “ganhos negativos” de graduação, pois uma política, missão ou ação diplomática, podem sempre ser mal implementadas ou executadas, ocasionando problemas de distintas naturezas. Milani, Pinheiro & Lima (2017, p. 590) preveem esse possível desdobramento ao destacarem que alguns cientistas sociais, ao usarem o conceito de “graduação” “[...] *adopt a misleading linear conception of history, as though once a country has graduated it is at no risk of losing its economic capacity and power projection resources again*”. Como exemplos recentes da política externa brasileira demonstram (CERVO; LESSA, 2014; RICUPERO, 2017; 2020; PERRONE DE MIRANDA, 2019), é possível que um país retroceda em seu nível de graduação alcançado.

Os aportes de Milani, Pinheiro & Lima (2017, p. 590) para a análise da política externa pública brasileira para missões de paz são ainda mais fundamentais quando se considera a asserção dos autores sobre como “graduação” é um processo histórico de mudanças na hierarquia, na escala e no *status* ocorridas em três searas sociopolíticas capitais: no cerne do poder das instituições globais – países que possuem direito a veto em organizações internacionais, por exemplo, são mais graduados do que os que não possuem, assim como o são aqueles que formulam regras e normas, e não apenas as obedecem; no campo da economia política internacional – atores com maior poder econômico, em seus diversos prismas, são mais graduados; e na esfera das interações com outros atores internacionais, quando o Estado que se gradua tem essa condição reconhecida por seus pares e pelas potências globais. A conexão entre o histórico brasileiro em missões de paz e essas três searas apresentadas é evidente.

No escopo das instituições globais, a graduação obtida pelo Brasil é parcial. Ainda que reconhecido como contribuinte histórico desse instrumento multilateral, a projeção do país por sobre a administração política de seu regime internacional não o estabelece como potência com poder de veto, e somente o habilita parcialmente como formador/construtor de regras e normas. De modo geral, as contribuições brasileiras restringem-se a proposição de regras ou procedimentos operacionais – como é o caso do Relatório Santos Cruz, ou *Report on Improving Security of Peacekeepers* (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019a) –, não avançando por sobre questões atinentes a princípios axiais ou normas fundamentais. Conforme Blanco (2017) apresenta, o país assume a noção de paz liberal preconizada pelas Nações Unidas, e opera sob esse conceito. Outro exemplo é o da sugestão do conceito de RWP feita pelo país, cujo alcance fora limitado.

Em relação ao campo da economia política internacional, as restrições brasileiras talvez sejam mais evidentes. Como visto na seção anterior, o país não somente possui uma dificuldade histórica em associar seu sistema de segurança nacional (GUERREIRO RAMOS, 1960) ao estágio de desenvolvimento de seu capitalismo, como também peca no estabelecimento de uma Grande Estratégia Nacional que lhe permita, com efetividade, combater as ameaças internas de seu desenvolvimento socioeconômico (P5), e aproveitar as oportunidades externas que se lhe apresentam (P6). Além disso – ainda periférico (OLIVEIRA, 2004) ou semiperiférico (WALLERSTEIN, 2008) –, o Brasil nem sempre está disposto a bancar o necessário para participar em operações de paz (BRANT; MACHADO, 2020).

Já na seara das relações com outros atores, que reconheçam o país como mais graduado, é possível detectar um dilema no que tange à agenda brasileira de operações de paz. Se, por um lado, outros Estados sabem que o Brasil possui interesses políticos em alterar a geogovernança global do regime internacional sobre paz e segurança (vide análises postas nos Apêndices B e C) sem uso da força e sem adotar um posicionamento antisistêmico⁵⁷⁰ (graduando-se, consequentemente), por outro, verificam que o país possui limitados poderes para se tornar um *rule-maker*. Aí está o dilema da potencial graduação do Brasil: sua diplomacia de nicho⁵⁷¹ para missões de paz não alterará o *status quo* da geogovernança multilateral desta agenda, pois se conforma com a ordem posta no sistema internacional para este regime⁵⁷² (BLANCO, 2016; 2017).

Há ainda outros elementos fundamentais para que o Brasil de fato viabilize os **objetivos estratégicos nacionais** (de graduação) pregados por seu discurso oficial há décadas. Além do aumento de suas capacidades materiais (COX, 1986), da vontade política de se graduar,

570 “[...] graduation implies an ambition to move upwards in international hierarchy, but also a political willingness to change global governance rules without making use of military power and without being an anti-systemic power” (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 591).

571 “A state that is a rule-maker and a follower develops niche diplomacy tools [...]. Choosing diplomatic niches implies concentrating on foreign policy arenas where the country has greater comparative advantage in terms of resources, expertise and experience. However, niche diplomacy never contradicts current hegemonic visions of the world order, rooted in the western values of liberal democracy and free markets. Nigeria’s regional peacekeeping, Brazil’s leadership in UN peacekeeping in Haiti through MINUSTAH and South Africa’s conflict-mediation diplomacy illustrate this position” (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 593).

572 “Militares, policiais ou civis, os membros das missões da ONU conduzem em suas bagagens, não um projeto integralmente coerente, mas uma engenharia que, supostamente, deveria contribuir para a paz e a estabilidade no país em que estão atuando. Nesse sentido, obedecem ao reflexo clássico, já conhecido, por exemplo, no domínio da ajuda para o desenvolvimento, que consiste em propor um novo quadro de análise e intervenção a partir do exterior, uma vez que a sociedade local não seria capaz de realizá-lo internamente” (POULIGNY-MORGAN, 2010, 359).

expressa em ações concretas de política externa, e do reconhecimento por parte dos pares e das potências internacionais, é preciso coesão entre as elites governantes (DYE, 2009) e as elites estratégicas (atores sociais estratégicos), e apoio popular à estratégia de graduação (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 598). No que concerne ao estabelecimento de coesão entre esses grupos sociais interessados, e na obtenção de apoio popular, o conceito de “coalizões” se mostra assaz pertinente. Sobre esse tema, Morin & Paquin (2018, p. 189) elucidam como grupos de interesse podem conformar coalizões:

*Most interest groups have three features in common, which are independent of the type of interests that they defend. First, in their efforts to influence governments, they have to work closely with other groups. Loosely coordinated **coalitions** are the norm for representing interests. Isolated actions remain the exception. The **coalitions**' configuration even constitutes one of the main determining factors when it comes to how much influence the interest groups can exert (Morin 2010). Second, the major **coalitions** that defend economic, territorial or political interests use similar strategies for action. They develop rhetoric that they hope will be convincing, strive to align themselves with public opinion, communicate their message through different media outlets, conduct research to support their arguments, testify before parliamentary commissions, meet political leaders behind closed doors and offer compensation to those who agree to support them. [...] Third, interest groups can exert greater influence during the preliminary stages of the decision-making process. In these early stages, they can influence the frame through which an issue will be understood by the decision-makers and ensure that it is actually included on the political agenda. In subsequent stages, when the different options are examined and policies are implemented, interest groups' influence diminishes and is superseded by the bureaucracy and expert communities. It is only at the assessment stage that the interest groups recover their original leverage [grifos nossos].*

A análise da coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) do setor militar brasileiro pode ser enriquecida a partir de tais contribuições. Em primeiro lugar, não se confundem os conceitos de coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) e de grupos de interesse (DEUTSCH, 1982; DYE, 2009; MORIN; PAQUIN, 2018). Como pontuado em algumas passagens da seção anterior, “os militares” não são um todo homogêneo. As três Forças Armadas brasileiras têm suas cultura e doutrina particulares, e em muitos momentos disputam entre si espaços de poder e recursos. Ademais, os militares da reserva conformam outro grupo, ainda que com muitos interesses em comum com os da ativa. Muitos oficiais da reserva passam a ocupar cargos civis no Ministério da Defesa (ou ainda em outros ministérios ou diferentes órgãos públicos), o que já os coloca como partícipes de outro grupo específico de militares, mais diretamente ligados ao governo que exerce o poder no Executivo federal. Articulados em torno de interesses comuns, todos esses grupos conformam uma coalizão.

Além disso, essa coalizão de defesa também se articula com outros grupos ou coalizões, como os diplomatas, os acadêmicos, os jornalistas, os empresários, dentre outros.⁵⁷³ No que se

573 Há ainda aqueles atores que os próprios militares chamam de “vivandeiras”. Em geral são os políticos, mas

refere à participação brasileira em missões de paz, a coalizão de defesa é bem articulada, tanto no que concerne a outros grupos de interesses, quanto no que responde à retórica sobre o assunto (APÊNDICE B; APÊNDICE C). Como asseverado por Morin & Paquin (2018, p. 189), os grupos interessados têm influência direta nos estágios preliminares do processo de tomada de decisão atinente a uma determinada política externa. Quando, no Brasil, essa política é a voltada para as operações de paz, os militares exercem essa influência (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 55) – até poderiam ser identificados como *policy entrepreneurs* (KINGDON, 2006b), agindo enquanto tal quando lhes é interessante. Porém, diferente do que afirmaram aqueles autores, essa coalizão mantém sua influência também nas etapas subsequentes da implementação da política, pois que também são a burocracia estatal que a realiza, assim como na fase de avaliação.

Para além desta lacuna, a perspectiva analítica dos grupos de interesse não é, em si, suficiente para a análise do caso da política para operações de paz do Brasil, pois não avança de maneira tão profusa, como o faz a perspectiva do ACF, por sobre a análise dos subsistemas políticos e da sua importância para a atuação das coalizões de atores sociais. Por outro lado, a perspectiva teórica do modelo Burocrático também apresenta limitações, como já aqui demonstrado, uma vez que o seguimento militar no Brasil não limita suas articulações à esfera formal da administração pública federal, mas a transborda.⁵⁷⁴ Eis, portanto, a validade do

também podem ser os acima listados. O presidente Geisel, em entrevista concedida a D'Araújo e Castro (1997, p. 62), ao responder à pergunta “Dentro da doutrina da ESG, como fica a relação dos militares com a política?”, disse o seguinte sobre esse termo usado pelo presidente Castello Branco: “Quanto ao fato de muitos políticos baterem na porta do quartel, devo dizer que isso sempre existiu. Vocês não conhecem a história do Castello? Quando os políticos começavam a aliciar, a sondar os militares, ele vinha com a história das ‘vivandeiras batendo nos portões dos quartéis’. As vivandeiras eram as mulheres que acompanhavam o Exército na Guerra do Paraguai, eram as lavadeiras, as que viviam ali por perto da tropa. Castello dizia que os políticos eram as vivandeiras porque toda vez que o político começa a se exacerbar nas suas ambições ele logo imagina a revolução. E a revolução é feita pelas Forças Armadas. Por isso ele vai bater na porta do quartel, vai procurar seduzir o militar. Neste momento em que estamos aqui conversando, há muitos dizendo: ‘Temos que dar um golpe! Temos que derrubar o presidente! Temos que voltar à ditadura militar!’ E não é só o Bolsonaro, não! Tem muita gente no meio civil que está pensando assim. Quantos vêm falar comigo, me amolar com esse negócio: ‘Quando é que o Exército vai dar o golpe? O senhor tem que agir, é preciso voltar!’ São as vivandeiras!”. À época dessa entrevista, concedida em 28 de julho de 1993 (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 230), Jair Bolsonaro era deputado federal pelo Rio de Janeiro. Mais tarde, em outra entrevista (concedida em 1994), Geisel respondera à pergunta “Se Lula vier a ganhar a eleição deste ano de 1994, por exemplo, o senhor acha que não haverá problema militar?” (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 219) referindo-se novamente às “vivandeiras”: “Não. Mas aí as vivandeiras que rondam os quartéis, como dizia o Castello, virão insuflar a área militar. Os políticos, os industriais, o alto comércio etc. começarão a procurar os militares e a encher a cabeça deles para derrubar o governo” (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 219).

⁵⁷⁴ Reforce-se, todavia, que atores da administração pública federal, sejam do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, podem também ser considerados formadores ou partícipes de uma coalizão de defesa. O recente trabalho de Rodrigues (2020), que também trata do setor militar como coalizão de defesa, atesta isso.

modelo de coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) para a abordagem do objeto estudado nesta pesquisa.⁵⁷⁵

A sua aplicação, dentro do recorte temporal desta pesquisa, concentra-se, no presente estudo, nas missões cujas participações brasileiras caracterizaram-se pelo envio de tropas – quais sejam, MINUSTAH e UNIFIL. As outras operações de 2004 a 2018 nas quais o Brasil se engajou contaram somente com o envio de observadores militares ou de oficiais do Estado-Maior, algumas sendo *token contributions* (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 26-27), e movimentaram números relativamente pequenos de militares (ANEXO A). Essa não é, contudo, a principal razão para a seleção daquelas duas operações específicas.

O motivo fundamental de sua escolha é que os processos decisórios para a sua aprovação envolvem etapas nas quais se pode observar mais direta e claramente os movimentos que a coalizão de defesa faz – ou pode fazer – para viabilizá-la,⁵⁷⁶ assim como aqueles de seus **participantes visíveis** (KINGDON, 2006b). Além disso, análise sobre essas duas operações dentro deste recorte temporal satisfaz uma das premissas do ACF, a sétima (PIERCE; HICKS, 2018, p. 2-3), que preconiza que pesquisadores devem adotar perspectiva de longo prazo – uma década ou mais – quando da realização da pesquisa (Quadro 3, página 82).

Ao contrário do que ocorre com missões nas quais a participação brasileira é de caráter individual (apenas com observadores militares, *force commanders* ou oficiais de Estado-Maior), e para as quais não é imprescindível a realização de articulações políticas para a consecução do envio de brasileiros,⁵⁷⁷ operações de caráter coletivo (com envio de tropas) precisam de aprovação no Congresso Nacional⁵⁷⁸ – esfera importante do processo decisório

575 “[...] Advocacy Coalition Framework (ACF) is a complementary policy process framework that can explain foreign policy change (FPC) and [...] has the potential to broaden our understanding of FPC by emphasizing the intersection of the international system with domestic politics and focusing on a myriad of policy actors coordinating their advocacy efforts to influence FPC” (HAAR; PIERCE, 2021, p. 1771).

576 Contempla-se, aqui, a primeira premissa do ACF (PIERCE; HICKS, 2018, p. 2-3): unidade de análise é o subsistema conformado pelo tema das operações de paz como política pública, pelos atores que buscam influenciá-lo, e pela existência de autoridade para implementar a política pública.

577 De acordo com o Manual de Operações de paz do MD, tem-se que: “Quando se tratar de missões de caráter individual a coordenação com a Marinha, com o Exército e com a Força Aérea para a indicação de militares é feita pela Subchefia de Logística Operacional (SC-4), da Chefia de Preparo e Emprego (CPE) - EMCFA. Os recursos para estas missões advêm dos orçamentos das próprias FA. A designação é feita por Portaria Ministerial, não havendo necessidade de autorização do Congresso Nacional” (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 31). De modo mais direto, “não há necessidade de autorização do CN quando a participação brasileira é efetivada mediante envio de observadores militares” (COOPERAÇÃO BRASILEIRA, 2013, p. 87).

578 “O envolvimento de militares brasileiros em missões de paz da ONU pode se dar de duas maneiras distintas: composição de tropa, quando os militares, com autorização do Congresso Nacional, integram um contingente armado, reunido em módulo de emprego operacional; e em missões individuais, como membros de Estados-Maiores, observadores militares e *staff officers*, não vinculados à tropa brasileira e ao pessoal especializado. As missões de tropa são de seis meses e as individuais, de um ano” (COOPERAÇÃO BRASILEIRA, 2016, p. 156).

(DEUTSCH, 1982, p. 107; ALISSON; ZELIKOW, 1999, p. 143; FIGUEIRA, 2011) e do subsistema dessa política pública –, conforme legislação específica.⁵⁷⁹ Esta é a seara na qual se desdobram os mais importantes eventos dos subsistemas políticos (SABATIER; WEIBLE, 2007) pertinentes para aplicação do ACF.

Neste sentido, faz-se necessário apresentar qual o fluxo nacional para o envio de tropas para o exterior (sem declaração de guerra), pois o seu detalhamento oportunizará a identificação das etapas nas quais os processos específicos do subsistema político (SABATIER; WEIBLE, 2007) da agenda de missões de paz se dão. Neles estão envolvidos diferentes setores da administração pública federal, mas também muitos elementos que extrapolam a mera esfera dos andamentos burocráticos e são permeados por fatores políticos de espectro amplo.

Tudo começa com uma consulta informal das Nações Unidas à Missão Permanente do Brasil em Nova Iorque. Isso ocorre quando há a perspectiva de criação de nova operação de paz, ou a necessidade de se ampliar alguma que já esteja em campo (UZIEL, 2015, p. 109). Essa Missão brasileira é chefiada pelo Ministério das Relações Exteriores, e conta com conselheiro militar diretamente ligado à Chefia de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, subordinado ao Ministério da Defesa, e às três Forças Armadas (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 26). É o MRE o órgão que faz a primeira análise sobre a pertinência da participação do Brasil na operação de paz⁵⁸⁰ e, caso haja alguma, o MD e a Presidência da República são acionados para que façam suas próprias análises de viabilidade – o primeiro circunscrito aos aspectos militares, e a segunda aos concernentes à política doméstica (UZIEL, 2015, p. 109). No MRE, o Departamento de Defesa é a estrutura a partir da qual o ministério se articula com o MD para tratar das missões de paz. Nesta etapa já há elementos de relevo inerentes ao subsistema político atinente à participação brasileira.

Do ponto de vista da Presidência da República, a decisão é essencialmente política. Como destacado por Uziel (2015, p. 109), as variáveis de política interna são levadas em conta

579 O Artigo 1º da Lei n. 2.953, de 17 de novembro de 1956, que “fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior”, determina que: “Art 1º A remessa de força [sic] armada, terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional, sem declaração de guerra e em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil como membro de organizações internacionais ou em virtude de tratados, convenções, acordos [sic], resoluções de consulta, planos de defesa, ou quaisquer outros entendimentos diplomáticos ou militares, só será feita, nos termos [sic] da Constituição, com autorização do Congresso Nacional” (BRASIL, 1956).

580 “A avaliação preliminar quanto à pertinência da participação brasileira em uma Op Paz compete ao MRE após levar em consideração a situação reinante na área do conflito, bem como avaliar os interesses no que diz respeito à política externa brasileira. Nessa avaliação, o MD deverá ser consultado sobre a oportunidade, a disponibilidade e a conveniência do emprego de contingente militar brasileiro” (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 28).

neste processo decisório – o (a) chefe de Estado considerará como o envio de tropas ao exterior poderá ser visto pelos atores políticos domésticos de maior pertinência (Congresso e opinião pública em especial), seja do ponto de vista político-ideológico, ou da perspectiva acerca de como os gastos inerentes a tal envio poderão ser considerados por diferentes setores da política nacional. A questão, porém, não se limita à escala da política interna; o processo de verificação, por parte da Presidência da República, da viabilidade política de eventual envio de tropa a operação de paz deve ter em conta (idealmente) como essa decisão se configura diante da linha de política externa estabelecida pelo governo, e dos **objetivos estratégicos nacionais**. Como visto na seção anterior deste capítulo, esse olhar nem sempre é o que prevalece no processo decisório dos mandatários nacionais.

Também como discriminado na seção anterior, a avaliação dos militares sobre a pertinência de sua participação em dada missão de paz não se limita meramente aos aspectos operacionais, logísticos, estratégicos etc. Esses são, contudo, aqueles que, formalmente, lhes dizem respeito nesse processo decisório.⁵⁸¹ Tem-se, aqui, um ponto crucial para compreensão mais profunda acerca dos interesses da coalizão de defesa do setor militar em operações de paz. É o Ministério da Defesa, com direcionamento das Forças Armadas via EMCFA, o órgão que delinea “[...] o valor do contingente e a quantidade de recursos orçamentários necessários para preparo, transporte, operação, sustentação, logística, acompanhamento, repatriação/resgate e desmobilização desse contingente [...]” (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 32). Isso significa que a participação do Brasil em uma dada operação de paz somente pode ocorrer na medida em que as requisições orçamentárias para tanto, feitas pelas FA, sejam contempladas.⁵⁸²

Se, portanto, a coalizão de defesa do setor militar der parecer favorável ao desdobramento de tropas no cenário de operações considerado, MRE e MD submeterão a proposta à apreciação do Ministério responsável pelo orçamento federal (hoje esta função é do Ministério da Economia, mas antes cabia ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG – e/ou ao Ministério da Fazenda – MF), que emitirá parecer para subsidiar a tomada de decisão (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 32). De posse desse parecer, o MRE o encaminha às Nações Unidas que, caso ceda resposta positiva, fará uma consulta formal

581 “Tendo como referência as participações anteriores e os princípios das Op Paz, podem ser identificadas como condições para a participação de um contingente nacional, as seguintes: [...] e) a localização geopolítica e as conveniências operacionais e logísticas” (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 28).

582 “Os recursos governamentais destinados a suportar as atividades de Op Paz são gerenciados pelo EMCFA, a partir da elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual – PLOA, com dados detalhados pelas Forças Singulares” (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 33).

à Missão brasileira em Nova Iorque acerca da participação do país na missão de paz (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 16). Este ponto é importante, dentre outras razões, porque a ONU reembolsa parte dos recursos empreendidos pelo país que contribui com tropas⁵⁸³ – o Brasil não é reembolsado, contudo, por “investimento na compra de equipamentos, pagamento de pessoal no exterior, [e] viagens de inspeção, apoio e coordenação” (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 59).

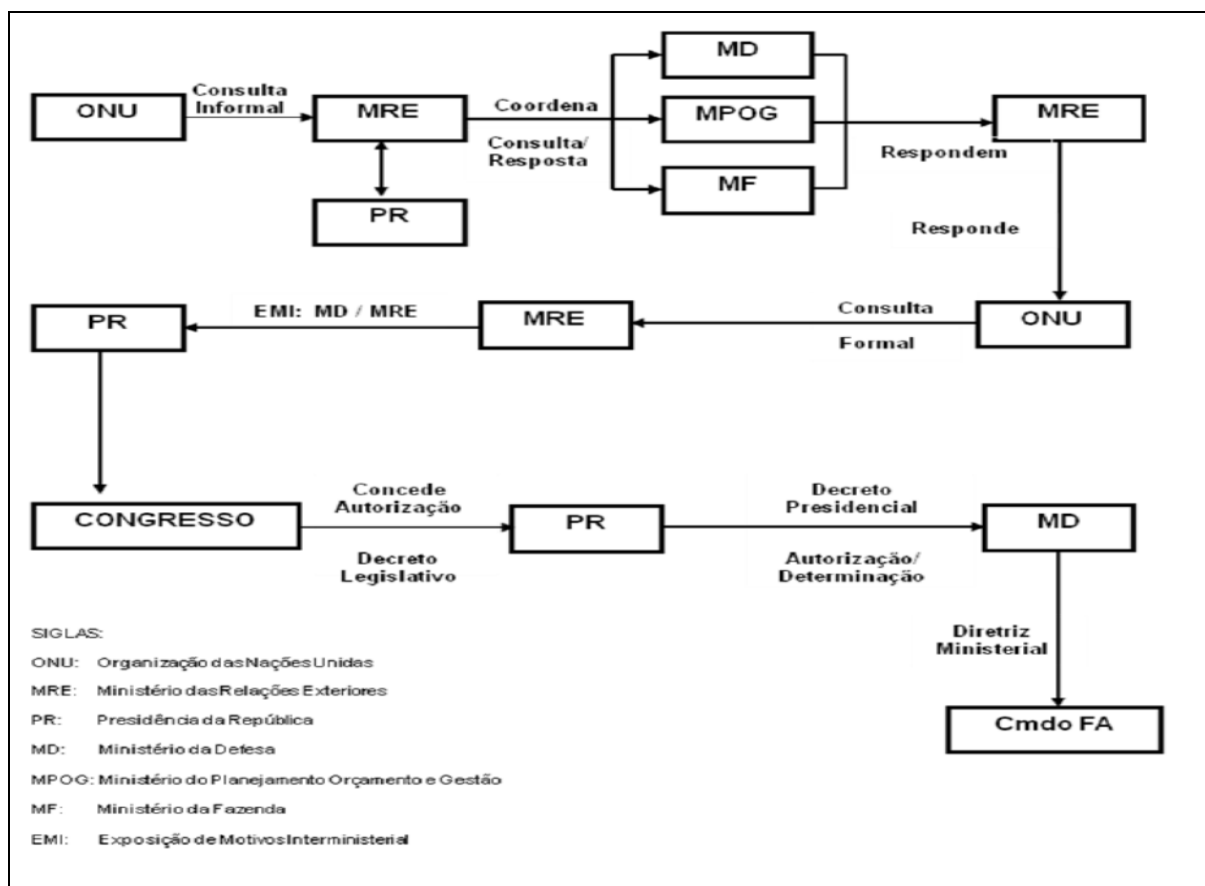
A partir disto, após consulta formal das Nações Unidas ao MRE, este, junto com o MD, elaborarão uma EMI (Exposição de Motivos Interministerial) conjunta a ser apresentada à Presidência da República que, se julgar cabível e pertinente, a repassará, via Mensagem Presidencial, ao Congresso Nacional, ao qual cabe deliberação sobre aprovação ou não do envio de tropas (UZIEL, 2015, p. 109; ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 16). É nesta fase deliberativa no Congresso que ficam mais perceptíveis as clivagens das coalizões de defesa acerca da política pública de participação em missões de paz.

É a Câmara de Deputados a instância que primeiro recebe a Mensagem Presidencial que encaminha a EMI. Normalmente, após as comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, e de Constituição e Justiça e de Cidadania emitirem seus pareceres acerca do mérito da solicitação presidencial, a matéria é colocada em votação para os deputados federais; em sendo aprovada, vai ao Senado para apreciação na forma de Decreto Legislativo. Se aprovada por esta Casa, a matéria é devolvida à Presidência da República que, como Comandante em Chefe das Forças Armadas brasileiras, emite decreto presidencial direcionado ao MD autorizando o envio das tropas. A partir deste estágio, o Ministério da Defesa emite Diretriz Ministerial ao Comando das Forças Armadas, que procederão com as tarefas necessárias para mobilizar a tropa (UZIEL, 2015, p. 109; ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 16).⁵⁸⁴ A Figura 11 resume todo esse fluxo.

583 Dentre as despesas de maior vulto, a ONU é responsável pelas seguintes: adaptação de equipamentos aos padrões ONU (pintura de e colocação do símbolo da organização, por exemplo); formação de estoque inicial para autossustento; transporte de/para o local da missão; apoio em serviços; manutenção de equipamentos; indenização individual por emprego de militar na área de operação, paga ao governo do país cedente das tropas; alimentação, combustíveis e outros materiais; transporte de pessoal e equipamentos de volta para o país concedente de tropas; requalificação da pintura dos equipamentos, para que voltem à aparência original (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 59).

584 Como se sabe, e também como evidenciado nesta pesquisa (vide Anexo A), o Brasil ainda contribui com policiais para as missões de paz das Nações Unidas. O fluxo para o envio de tropas policiais militares, entretanto, é diferente do acima descrito: “As vagas para policiais em missões de paz são comunicadas pelo Ministério das Relações Exteriores ao Ministério da Defesa, que, por sua vez, as encaminha à Inspeção-Geral de Polícia Militar (IGPM), vinculada ao Exército Brasileiro. A IGPM informa, em seguida, às polícias militares

Figura 11 – Esquema do Processo Decisório Brasileiro



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA (2013, p. 55).

Todo esse processo é potencialmente permeado por intermitências políticas, *lobbies*, ou tentativas de influência de grupos ou coalizões interessadas, já que não há norma ou lei específica que o estabeleça e direcione. Uziel (2015, p. 109-110) informa que tanto diplomatas, quanto militares reconhecem a existência de deficiências como estas:

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.

estaduais acerca das vagas existentes. No momento, policiais de outras corporações não competem por essas vagas. Os policiais militares brasileiros podem, assim como os militares, buscar treinamento e aperfeiçoamento no Centro Conjunto de Operações da Paz do Brasil (CCOPAB). A instituição também tem recebido Equipes de Avaliação e Assistência na Seleção (*Selection Assistance and Assessment Team – SAAT*) da Polícia das Nações Unidas (UNPOL), a fim de habilitar, por 24 meses, policiais militares brasileiros a servirem em missões de paz da ONU” (BRAGA; COSTA FILHO; ALVES, 2021, p. 24).

Outros desafios, como aqueles relativos à maior democratização do debate acerca da agenda de política externa no Brasil, se colocam. Apesar de iniciativas do MRE no sentido de promover maior acesso público às histórias, ações e temas da diplomacia nacional, os esforços no sentido de ampliar o alcance da diplomacia pública (TAGO, 2018a) podem aprofundar-se na medida em que, cada vez mais, a política externa for entendida enquanto política pública.⁵⁸⁵ Assim, ainda que dentre os atores pertinentes do subsistema político no qual as coalizões de defesa se posicionam sobre o tema da participação brasileira em operações de paz, parlamentares federais, representantes diretos de distintos setores da população nacional, assumam, como visto acima, papel importante, a maior parte dos grupos sociais que possuem capacidade de se mobilizar no supracitado subsistema conformam entidades institucionalizadas na administração pública federal, mais próximas dos temas de política externa e diplomacia do que, em geral, entidades populares ou da sociedade civil.

Deste modo, os atores que se conjugaram em coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) para influenciar as decisões do Governo Federal em relação ao envio de tropas para a MINUSTAH e para a UNIFIL foram essencialmente os mesmos – ainda que tenham se comportado ou se articulado de maneiras diferentes quando de cada processo decisório. São eles: Os Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa – com seus respectivos ministros (no MRE, Celso Amorim, 2004, e Antonio Patriota, 2011, e, no MD, José Viegas Filho, 2004, e Celso Amorim, 2011), a própria coalizão de defesa do setor militar (formada pelas Forças Armadas, militares da reserva posicionados no MD ou mesmo no Congresso Nacional), os presidentes da República – Lula da Silva (2004) e Rousseff (2011) –, e parlamentares de

585 Isto tem correlação direta com o insulamento histórico do Itamaraty em relação ao resto da administração pública federal (CHEIBUB, 1985), mas também com a sociedade nacional. Em um primeiro momento, tal insulamento fora bem recebido, até para se afastar do órgão máximo da política externa pátria o risco e/ou a prática do patrimonialismo (FIGUEIRA, 2011, p. 51), mas, enquanto política pública, aquela precisa estar mais próxima dos cidadãos. Essa compreensão ganha ainda mais relevância quando há transversalidade dessa política com outros agentes públicos da administração federal, como é o caso do elo entre MRE e MD na pauta sobre missões de paz. Na medida em que o Brasil ganhe maior projeção internacional, esse tema aumenta em sua importância: “[...] as políticas públicas nacionais, particularmente a política externa, enfrentam novos desafios para que possam responder aos princípios de atuação externa e à posição que o Brasil tem ocupado no cenário mundial. Entre o conjunto de desafios, destaca-se a percepção de um novo arranjo no processo decisório para formulação e execução da política externa brasileira, evidenciado pela ‘horizontalização’ ou ‘descentralização horizontal’ deste processo, no próprio Poder Executivo, a partir do momento em que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil – Itamaraty – deixa de atuar isoladamente na condução desta política” (INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA, 2010, p. 327-328).

variados partidos políticos (PFL, PSDB, PV, PDT, PPS, PCdoB, PTB, PT, PSB, PR, PTdoB, PRP, PHS, PTC, PSL, DEM, PMDB, PSOL, PP*, PSC, PRB, PMN, PRTB)⁵⁸⁶ ou sem partido.

A aplicação do ACF na análise dos processos decisórios da MINUSTAH e da UNIFIL evidencia por quais razões as diferentes coalizões não chegaram ao consenso em relação ao envio de tropas para a primeira missão, mas o alcançaram no que tange à segunda. Conforme o modelo de Sabatier & Weible (2007, p. 202), entende-se aqui a **Coalizão A**, para cada missão, como formada por Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa, seus respectivos ministros, presidentes da República em exercício do poder, coalizão de defesa do setor militar e partidos políticos apoiadores do governo federal no Congresso Nacional. A **Coalizão B** é formada por parlamentares de oposição ao governo federal no Congresso Nacional, mas contou com a colaboração de outros atores sociais:⁵⁸⁷

É bom recordar que, no momento da aprovação da presença brasileira na Minustah pelo Congresso Nacional, houve muita resistência, basicamente por dois motivos: o principal motivo dizia respeito à própria natureza da Minustah. Essa missão foi aprovada com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, mas a legislação brasileira proíbe o uso da força que não seja em legítima defesa, havendo juristas que entendem que qualquer ação ofensiva por parte das tropas brasileiras é ilegal. [...] Por outro lado, muitos parlamentares entendiam que o Brasil precisava resolver seus problemas internos, e nesse sentido a participação militar era uma exigência constante, como auxiliares no desenvolvimento e mesmo nos projetos sociais considerados prioritários pelo governo Lula. Evidentemente, enfatizavam-se as atividades subsidiárias das Forças Armadas, jamais focando na sua missão de defesa enquanto tal (MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019, p. 156).

Para qualquer dos cenários – MINUSTAH ou UNIFIL –, os interesses básicos da Coalizão A permaneceram, no geral, os mesmos. Para além dos **objetivos estratégicos nacionais** apresentados na análise feita com base nos Apêndices B e C, na seção anterior, outros interesses, como se sabe, se colocam. Sob o ponto de vista do Estado, além de se enxergar a

586 Algumas dessas siglas partidárias não estavam presentes na discussão sobre a MINUSTAH (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b).

587 À época dos debates acerca da participação do Brasil na MINUSTAH, antes da autorização do Congresso Nacional, organizações da sociedade civil e cidadãos brasileiros se posicionaram contrariamente ao envio de tropas pelo país a tal missão (POLITIZE!, 2018). Seintefus (2016, p. 143), informa que esse tipo de contestação não se limitou ao Brasil: “*La importante participación sudamericana, principalmente argentina, brasileña, chilena y uruguaya, en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, rebosa de significados. Decidida abruptamente al finalizar el primer semestre de 2004, en varios países generó críticas a raíz del escaso (o nulo) debate parlamentario y por la reducida claridad de sus objetivos*”. Abdenur, Kuele, Folly & Macedo (2018, p. 104) até registram que, em 2006, entidades da sociedade civil enviaram carta ao governo Lula da Silva pedindo a retirada das tropas brasileiras do Haiti, e que em 2007 “[...] movimentos sociais e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) enviou comissão ao Haiti para denunciar a ‘ocupação’ do país”. Entretanto, a presente pesquisa não identificou, conforme segunda premissa do ACF – “*Any person consistently attempting to influence the subsystem is considered a relevant policy actor*” (PIERCE; HICKS, 2018, p. 2-3) – atores sociais que tenham exercido consistentes tentativas de influenciar o subsistema político quando da consecução do processo decisório sobre a participação do Brasil na MINUSTAH. Por essa razão, manteve-se que a Coalizão B fora formada essencialmente por partidos políticos opositores ao governo. O mesmo se dá em relação ao subsistema político quando da deliberação acerca da UNIFIL.

participação em uma operação de paz como um caminho para graduação na hierarquia internacional (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 588), incentivos econômicos e benefícios institucionais (KOOPS; MACQUEEN; TARDY; WILLIAMS, 2015, p. 5) também são fatores motivadores.⁵⁸⁸ Alsina Júnior (2017, p. 4), por sua vez, entende que pequenas e médias potências possuem três razões básicas para tomarem parte de uma missão de paz: sinalização externa (GARTZKE; CARCELLI; GANNON; ZHANG, 2018), indução de reformas nas Forças Armadas, e suplementação dos seus orçamentos de defesa. Todos esses elementos são atreláveis aos interesses da Coalizão A no caso aqui analisado.

A questão orçamentária, por exemplo, é de importância central para a coalizão de defesa do seguimento militar, seja para remuneração de tropas ou para investimentos em estruturas como o CCOPAB ou o COpPazNav. Ainda que o dispêndio associado ao envio de tropas ao exterior possa variar de acordo com as possibilidades do país (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013) e das Nações Unidas (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 130-131),⁵⁸⁹ e que, no Brasil, esses gastos tenham que respeitar, como ocorre com outras **políticas públicas**, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Meios “[...] do respectivo exercício fiscal [...]” (COOPERAÇÃO BRASILEIRA, 2010, p. 45), a coalizão de defesa do setor militar tem grande influência sobre a definição do que será gasto (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

Do ponto de vista de remuneração de militares, a participação em missões de paz é uma maneira de compensar baixos salários e cortes orçamentários nas Forças Armadas, já que “[...] *peacekeeping wages are often far higher than what soldiers would earn at home*” (SCHIEL;

588 Diehl & Druckman (2015, p. 95) apontam mais razões para engajamento em uma missão de paz: “Individual states have national interests in the conduct of a peace operation that might or might not comport with others. Most obviously, certain states may have a political interest in advantaging one side or another in the outcome of a conflict. Above all, each state has the immediate goal of minimizing casualties within its own national forces”.

589 “Divide-se o custo das operações de paz entre os membros da ONU. Cada Estado contribui com porcentagem definida em função de suas atribuições e de sua situação econômica, com base na ideia de que os países em desenvolvimento devem pagar menos do que os países ricos. Originalmente, os membros permanentes do CSNU (P-5) desembolsavam parcela maior, pois se vinculavam as missões às suas responsabilidades de preservar a paz e a segurança internacional. [...] Além do pagamento obrigatório, os Estados efetuam doações ao fundo de operações de paz ou a alguma missão específica. Estas doações podem ser efetuadas com recursos não reembolsáveis, como transporte, suplementos e mesmo ajuda financeira. A Resolução 55/235, da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), divide em dez níveis as responsabilidades dos gastos com operações de paz, de acordo com o produto interno bruto (PIB) per capita dos Estados-membros. A resolução também solicita ao secretário-geral que atualize a composição dos níveis em bases trienais, conforme as revisões dos orçamentos regulares. Além disso, o caráter de flexibilização da resolução possibilita que os Estados transitem de um nível para outro, conforme a evolução de seu PIB per capita” (ROCHA; GOES, 2010, p. 64).

POWELL; DAXECKER, 2020, p. 255). Os países que contribuem com tropas são compensados pelas Nações Unidas numa taxa superior a US\$ 1.332 por *peacekeeper* por mês (MEISKE; RUGGERI, 2018, p. 380), o que é algo bastante atrativo para aqueles que buscam se engajar nas missões. No caso brasileiro, com a queda de prestígio após o regime ditatorial e o ingresso em período de ostracismo (INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA, 2010), a participação em operações de paz se tornou muito interessante para os militares.⁵⁹⁰

Observando-se os **parâmetros relativamente estáveis** (SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007) diretamente relacionados com a questão da participação brasileira em missões de paz, a agenda de engajamento na MINUSTAH favorecia-se daqueles. No que tange aos **atributos básicos da área do problema**, a Coalizão A pôde ancorar-se no histórico brasileiro de participação em operações de paz, argumentando que o ingresso na MINUSTAH fazia jus à tradição nacional. A política externa de Lula da Silva, pautada, dentre outros elementos, pela promoção do protagonismo brasileiro nas searas multilaterais, também se colocava como elemento que apresentava compatibilidade com a proposta de engajamento no Haiti. Esses parâmetros não seriam alterados, pelo menos até o final do governo do petista.

Legalmente – **estrutura constitucional básica/regras** (SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007) –, as ações da Coalizão A estavam respaldadas pelo Art. 4º da Constituição Federal de 1988, pela Política de Defesa Nacional de 1996 (APÊNDICE C) e pela Lei n. 2.953, de 17 de novembro de 1956. Além disso, o projeto de Decreto Legislativo nº 1.280, que autorizava o envio de tropas para a MINUSTAH, fora avaliado como constitucional pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara Federal (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004c).⁵⁹¹ Ainda que o fluxo decisório para envio de tropas para o exterior em situação não bélica não possua regra específica no ordenamento jurídico brasileiro (UZIEL, 2015), todas as ações realizadas obedeceram a ritos legais e consensuais do Estado, ficando a cargo do Congresso Federal a definição acerca da autorização do engajamento nacional na operação de paz.

590 “Como qualquer burocracia, as Forças Armadas preocupam-se com a sua sobrevivência e disputam recursos para manter suas respectivas estruturas. A escassa convicção acerca da probabilidade de ocorrência de guerras convencionais no futuro próximo favorece essa estratégia [de participação em operações de paz das Nações Unidas]” (INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA, 2010, p. 380). Como será visto quando do detalhamento dos processos políticos do subsistema específico para a tomada de decisão acerca da participação na MINUSTAH, a questão da remuneração dos militares constituirá-se como um dos argumentos centrais da Coalizão A.

591 Legislação básica que regeu a participação brasileira na MINUSTAH: “[...] Lei n. 2.953, de 17 de novembro de 1956, e Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, cuja redação fora alterada pela Lei Complementar n. 117, de 3 de setembro de 2004” (DINIZ, 2006, p. 326).

Relativamente estáveis também se mantiveram **valores socioculturais** e a **estrutura social fundamentais** acerca dessa agenda. A diplomacia brasileira ainda se pautava pelos elementos de seu acumulado histórico (CERVO, 2008), como a resolução pacífica de controvérsias, o multilateralismo normativo, dentre outros, e as Forças Armadas continuaram cultivando os valores nelas aprofundados após a participação na UNEF I, como o de colaboração para a paz mundial (LOPES, 2006). A participação na MINUSTAH, contudo, afrontava em alguma medida a postura histórica do Brasil de não colaborar com operações sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas (SEITENFUS, 2016), e isso fora objeto de críticas por parte daqueles contrários ao engajamento brasileiro – Coalizão B.⁵⁹²

A **distribuição básica de recursos** – ainda que não exatamente de recursos naturais, conforme argumentado na seção 2.1.3.1 desta tese –, também fora objeto de debate no subsistema político. Do ponto de vista geopolítico, o discurso oficial da diplomacia e do setor de defesa brasileiros apontam que o envio de tropas para ação em missões de paz observa preceitos como o de engajar-se em países do entorno estratégico nacional, ou em países de língua portuguesa, ou ainda em nações africanas mais ligadas ao país (APÊNDICE B; APÊNDICE C). Entretanto, o Haiti não se encaixa exatamente nesses critérios. Esse fora mais um ponto de disputa entre as coalizões no processo decisório.⁵⁹³ Ademais, a coalizão contrária ao envio de tropas também fez alusão ao fato de que os recursos a serem aplicados na MINUSTAH poderiam, e deveriam, ser aplicados em outras políticas públicas no próprio Brasil. **Parâmetro relativamente estável**, o orçamento federal fora usado como contraponto à intenção do governo e da Coalizão A.

592 Alguns deputados federais opositores à proposta do governo descreveram a participação na MINUSTAH como uma intervenção externa, e não como uma missão de paz (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004a). É o caso de Roberto Freire, do PPS de Pernambuco: “Temos história. O Brasil nunca foi intervencionista. Agora está rendendo-se facilmente” (*apud* BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b, p. 22048-22049). Em vários momentos se debateu se a missão era realmente de paz ou não. Isso indica a falta de um conceito bem definido sobre a paz (**discurso brasileiro sobre a paz**).

593 O então deputado federal José Thomaz Nonô (PFL de Alagoas), relator da pauta na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, ao se posicionar contra o envio das tropas assim argumentou: “Sr. Presidente, sr^{as} e Srs. Deputados, como foi dito, ainda que de maneira enunciativa, pelo nobre Deputado José Carlos Aleluia, temos uma posição divergente em relação ao envio de tropas para o Haiti. O envio de tropas para o Timor Leste agora aprovado é absolutamente compreensível. O Timor Leste é uma comunidade de Língua Portuguesa [...] já enviamos para lá um contingente de 75 soldados, depois mandamos mais 50 ou coisa semelhante. A situação é, em tudo e por tudo, bastante distinta da que ocorre no Haiti. O Haiti, se for olhado sob o prisma geopolítico, é um país da área caribenha, sob influência dos norte-americanos, com os quais temos, sim, laços de solidariedade muito amplos, mas não tão claros nem tão precisos que justifiquem o envio de 1.200 homens e equipamentos” (*apud* BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004d, p. 21935).

O SR. LUIZ CARLOS HAULY (PSDB - PR. Sem revisão do orador.) – Sucede também que estamos assistindo, Sr. Presidente, ao esforço do Governo para enviar tropas ao Haiti. Se nossas Forças Armadas não podem cuidar da segurança interna no Brasil, por que poderiam fazê-lo no Haiti? [...] É difícil explicar o motivo. [...] A matéria é, sem dúvida, polêmica, mas um país que não tem dinheiro para remunerar melhor seus médicos e investir, de maneira geral, no Sistema Único de Saúde, do qual dependem milhões de brasileiros, nem para oferecer a seus jovens educação em período integral não pode dar-se ao luxo de não utilizar os recursos de que dispõe (*apud* BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004a, p. 21980-21981).

Apesar desses contrapontos, são os **eventos externos (sistêmicos)** aqueles que mais diretamente dialogam com a **mudança** (BLAVOUKOS; BOURANTONIS, 2018, p. 615; PIERCE; HICKS, 2018, p. 2-3) de perfil da política pública externa brasileira para missões de paz que o engajamento na MINUSTAH representou. Esta seria a primeira missão sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas na qual o Brasil já entraria como país a comandar as tropas partícipes, fornecendo, ele próprio, milhares de militares para atuarem em país que não se enquadrava em seus critérios tradicionais para engajamento em operações deste tipo (ANEXO A).

Mudanças em condições socioeconômicas internas e externas ajudam a explicar isso. Sob Lula da Silva, o Brasil avançava no sentido de se tornar uma das dez maiores economias mundiais, assim como desenvolvia uma política externa pautada na busca e na consolidação do país enquanto principal liderança na América Latina. Neste quadro, avaliou-se que a participação – sob aqueles termos – na MINUSTAH poderia confirmar o país enquanto referência de liderança global, pavimentando o caminho para o alcance de objetivos difíceis, como o assento permanente no CSNU.

Aliada a tais alterações estiveram **mudanças na opinião pública**, inclusive a internacional (MOGENTHAU, 2003). O governo, especialmente por meio do discurso oficial de sua política externa, fora habilidoso em difundir ideias como a da não indiferença (SEITENFUS, 2016) diante dos problemas internacionais, da diplomacia solidária (SEITENFUS, 2008), e do Brasil enquanto liderança de projeção mundial (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; RICUPERO, 2017; WEHNER, 2018). Pode-se dizer que fora um período no qual o governo gozava de prestígio internacional, mesmo depois do escândalo de corrupção conhecido como “mensalão”.

Internamente, Lula da Silva contava com altos índices de aprovação pela opinião pública.⁵⁹⁴ Não sendo a participação em operações de paz das Nações Unidas um tema sobre o qual a maior parte da opinião pública se debruça, a boa avaliação do governo constituía-se em

⁵⁹⁴ Ele encerrou seu governo com 83% de aprovação, contra 9% de Collor de Mello, 26% de Fernando Henrique Cardoso e 41% de Itamar Franco (VEJA, 2010).

elemento favorável para o avanço dessa agenda. A conciliação desses elementos domésticos e externos favoreceu a conformação de condições para que o governo propusesse um engajamento tão robusto em uma missão das Nações Unidas.

A própria **mudança sistêmica da coalizão governante** (o PT substituiu o PSDB a partir de 2003) é um elemento que ajuda a explicar o sucesso da Coalizão A. Como citado na seção anterior, a política externa brasileira sob Lula da Silva adota perfil distinto daquela empreendida por Fernando Henrique Cardoso. Além disso, a emergência e predominância de governos de esquerda na América do Sul (AYERBE, 2008) durante o governo do PT favoreceu o aprofundamento das relações hemisféricas e a projeção do país como liderança regional apoiada pelos seus pares.⁵⁹⁵

Reitere-se, ainda, que há uma conexão direta entre a agenda de operações de paz e a seara da segurança pública nacional (**nexo política interna-política externa**). De fato, **decisões políticas e impactos oriundos de outro subsistema** se constituem em elementos de relevo para o encaminhamento das decisões do subsistema das missões de paz no Brasil. Criticada por sua mudança de postura em relação à participação em operações sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, e também por seu interesse em aplicar recursos em uma missão fora do recorte geoestratégico tradicional (PICKERING, 2018) brasileiro, a Coalizão A acrescentou novo argumento à sua justificativa para engajamento na MINUSTAH. Diante de constantes questionamentos que indagavam por que não aplicar tais recursos no uso das Forças Armadas brasileiras em operações de GLO, governo e militares passaram a argumentar que o engajamento de tropas no Haiti serviria como mecanismo de treinamento e aperfeiçoamento das capacidades dos soldados que, mais habilitados, poderiam ser utilizados em território pátrio após volta ao Brasil.⁵⁹⁶

595 A EMI nº 121, enviada ao presidente da República pelos ministros do MRE e do MD em de 4 de maio de 2004, informa que “[...] a participação com 1.200 militares garantiria o comando da missão ao Brasil, e que o país já mobilizou outros Estados latino-americanos para engajarem-se na operação” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004b).

596 “O discurso oficial, portanto, seja do governo nos seus diferentes âmbitos (Executivo, Judiciário ou Legislativo) e níveis (federal ou estadual), seja dos meios castrenses, revela, pois, uma associação direta entre a política governamental que embasou as UPPs, na qual as Forças Armadas são empregadas internamente, e a que sustentou a Minustah, na qual o braço armado do Estado atua externamente, como instrumento de política externa, para a projeção do Brasil no mundo. É quase transparente a associação que se faz entre um e outro projeto de emprego das Forças Armadas, de desenho de uma política militar na qual a atividade da política externa (Minustah) se transforma em mero meio (instrumento de adestramento) para uma atividade subsidiária e interna (a Força de Pacificação)” (MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019, p. 158).

Pode-se afirmar que essa mudança incremental no discurso da Coalizão A constitui-se em indicativo de **aprendizado** por parte dela. Diante do **conflito com a Coalizão B, ocorrido em fórum qualificado e bem-informado** – premissas 1 e 2 da Teoria do Aprendizado Orientado por Política (PIERCE; HICKS, 2018) –, aquela desenvolveu essa linha de argumentação para ampliar suas justificativas em defesa do envio de tropas ao Haiti. Esse recurso discursivo para convencimento permaneceu no “acervo argumentativo” da Coalizão A, estando sugerido nas duas edições (2012 e 2020) do Livro Branco da Defesa Nacional (APÊNDICE C), e atestando a sexta premissa do ACF, que assevera que os sistemas de crenças dos atores políticos são **heurísticos**, e filtram informações técnicas e científicas, influenciando percepções sobre os **problemas e soluções** de uma dada política pública (PIERCE; HICKS, 2018, p. 2-3).

Por outro lado, o argumento da prevalência da agenda interna de segurança pública sobre a de participação em operações de paz foi um dos principais pontos indicados pelos atores políticos da Coalizão B em seus movimentos para inviabilizar o envio de tropas para o Haiti. Diante de argumentos de diversos deputados federais em prol do uso das FA no próprio Brasil – Nelson Bornier, do PMDB do Rio de Janeiro, e Paulo Afonso, PMDB de Santa Catarina, são exemplos (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b) –, os que mais chamaram a atenção sobre esse tema foram os de Luiz Carlos Hauly (PSDB do Paraná) e José Thomaz Nonô (PFL de Alagoas). Ambos questionaram o motivo do Exército Brasileiro estar disposto a realizar operação de estabilização no Haiti, mas não estar interessado em fazê-lo, via ações de GLO, no Brasil (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b; 2004d).

As intervenções desses dois deputados chamam atenção porque reforçam a tese de que grande fator motivador do **engajamento brasileiro em missões de paz** é o interesse da coalizão de defesa do setor militar em obter ganhos muitas vezes não auferíveis em território pátrio. Assim, quando o grau de militarização (MATHIAS, 2004) no governo federal é baixo, é mais interessante o engajamento externo⁵⁹⁷ – afinal de contas, “*policies are projections of the goals, values, and practices of coalitions and their members [...]*” (PIERCE; HICKS, 2018, p. 2-3), conforme a quinta premissa do ACF.

597 “[...] a militarização é algo muito maior e mais duradouro do que a simples ocupação de cargos, embora este seja um de seus mecanismos” (MATHIAS, 2004, p. 25). Seitenfus (2016, p. 186) assim resumiu esse tópico: “*Para los responsables militares involucrados en la MINUSTAH, el hecho de ejercitar la tropa en condiciones reales, cooperando con varios ejércitos en acción en un país extranjero y teniendo parte importante de sus costos resarcidos por las Naciones Unidas, representa un operativo de gran interés, difícil de encontrar cuando realizan maniobras conjuntas o en el suelo patrio*”.

No debate sobre esse tema entre os representantes das Coalizões A e B, a questão salarial destacou-se. Tanto defensores, quanto opositores do envio de tropas brasileiras ao Haiti parecem ter tomado como fato inquestionável o de que os militares teriam vantagens econômicas em participarem da MINUSTAH. O Quadro 10 a seguir apresenta os argumentos de cada lado.

Quadro 10 – Argumentos sobre vantagens salariais de militares quando de sua participação na MINUSTAH

<p>Coalizão A</p>	<p><u>Deputado Jair Bolsonaro (PTB-Rio de Janeiro)</u>: “Sr. Presidente, outro assunto. Ontem votei favoravelmente ao envio de tropas brasileiras ao Haiti principalmente porque é tradição das Forças Armadas brasileiras participar dessas missões, mas também porque dá-se a muitos militares a oportunidade de se aperfeiçoarem. Por ocasião da partida dos militares do Rio Grande do Sul para o Rio de Janeiro, onde eles aprimorarão seus conhecimentos, o soldado Giovane Bichel, de 20 anos, que está deixando uma companheira grávida de 6 meses, declarou ‘Além de ser um sonho de todo militar, vai ser importante para nós’. O cabo Luciano da Rocha, que está deixando uma esposa e 2 filhos, um de 8 e outro de 4 anos, disse, emocionado e chorando: ‘Volto carregado de brinquedos para vocês. Vocês podem me esperar tranquilos’ [sic]. Sr. Presidente, a traição é inadmissível na guerra, mas é ainda mais grave em tempos de paz. Ontem, na Comissão de Relações Exteriores, o Ministro José Viegas anunciou a redução do salário desses militares para o patamar de aproximadamente 1.040 dólares. Tudo bem, o militar não é um mercenário, mas é uma covardia e uma traição o que se está fazendo. Refiro-me a proposta que chegou a esta Casa, via medida provisória, para reduzir o salário dos militares que estão indo para o exterior. [...] Lamentavelmente, nosso Ministro da Defesa fez esse anúncio. Como é do Itamaraty, poderia anunciar também a redução de salário dos embaixadores e dos demais servidores públicos do Brasil. Espero sinceramente que esta Casa não aprove a urgência dessa medida provisória. A situação em que se encontram os servidores das Forças Armadas é realmente crítica” (2004a, p. 21981).</p> <p>“[...] o Parlamento deveria, sim, envolver-se mais nos assuntos militares, porque só assim teríamos tropa melhor preparada, não estaria faltando comida nos quartéis, o recruta não estaria ganhando salário mínimo e não faltaria munição para o soldado atirar. O Brasil foi escolhido para essa missão, o que é motivo de orgulho para o soldado e o Exército Brasileiro. A nossa tradição em missões de paz, como em Angola, Moçambique e Timor Leste é muito boa. [...] Caso estivesse na ativa e conhecesse um só parlamentar na Casa, faria um apelo: ‘Vote favorável! Deixe-me ir para o Haiti!’” (2004b, p. 22039-22039).</p>
<p>Coalizão B</p>	<p><u>Deputado José Thomaz Nonô (PFL-Alagoas)</u>: “De negativo, entretanto, existe, digamos assim, a dificuldade de justificar essa operação no momento de crise no Brasil, no momento de absoluta escassez de recursos, no momento em que os gastos do Exército são de tal forma contingenciados que estão suspendendo o rancho da tropa. O nosso pracinha está num estado famélico. O rancho é suspenso às sextas-feiras para que possam ir para casa e não dêem [sic] despesas ao Exército. [...] A questão financeira das tropas é constrangedora. [...] Não podem atirar, porque senão a instituição quebra. [...] É nesse contexto que vamos pagar para enviar tropas ao Haiti, repito, país que não está diretamente ligado à nossa área geopolítica de influência. [...] mensurando o que há de positivo de um lado e de outro, o envio das tropas ao Haiti é inoportuno” (2004d, p. 21935-21936).</p> <p>“[...] Na opinião de alguns, é importante enviar essas tropas. Vamos ver. A posteridade mostrará quem tem razão. Os carros estão pintados, os capacetes preparados, nossos homens serão enviados. O único fato positivo que vejo nisso tudo é que esses pobres praças, que ganham R\$150.00 reais por mês vão ganhar lá US\$1.020. É a única coisa positiva nesse envio de tropas” (2004b, p. 22047-22048).</p>

	<p><u>Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-Paraná):</u> “A responsabilidade é muito grande. Não quero participar dessa favorável decisão, porque o ônus e a responsabilidade recairão sobre este Governo, que resolveu enviar tropas para uma zona de conflito político, onde reina praticamente uma guerra civil, como é o caso do Haiti. Mas as nossas tropas que vão para lá serão de elite. Sei que os soldados e oficiais estão desejosos, porque perceberão maior salário. Um soldado engajado no Brasil ganha 180 dólares por mês, mas lá ganhará 1.040 dólares por mês, conforme declinado ontem pelo Ministro. Na verdade, essa tropa vai fazer a segurança pública do Haiti, o que o Exército não quer fazer no Brasil. Ao se abrir esse precedente, abriremos a possibilidade de o Exército ser obrigado a fazer o mesmo no Brasil. Não haverá desculpas para não utilizar nossas Forças Armadas na segurança pública brasileira” (2004b, p. 22039).</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil; Câmara dos Deputados (2004a; 2004b; 2004d).

Há claramente a afirmação, por ambas as coalizões, das vantagens salariais auferidas quando da participação de militares brasileiros em operações de paz, debatidas no enquadramento da atuação das FA em território nacional. Portanto, **decisões relativas ao subsistema político** da segurança pública **podem gerar impactos** sobre o processo decisório da política pública brasileira para missões de paz. A leitura apresentada na seção anterior, acerca do **nexo política interna-política externa** nas relações dos militares com o Executivo, informa sobre o elo entre as operações de paz e as de GLO.

Talvez o exemplo mais emblemático desta correlação seja o da negativa brasileira em participar da MINUSCA. Andrade, Hamann & Soares (2019, p. 34) afirmam que “apesar de ter existido uma mobilização em diversos setores para o ingresso brasileiro na MINUSCA [...]”, o Brasil recusou o convite da ONU. Em 2017, a intervenção militar no Rio de Janeiro – que mobilizou cerca de 30 mil homens e R\$ 1,2 bilhões – teria sido o principal motivo para o não engajamento externo (VICTOR; ALENCASTRO, 2018). A Operação Acolhida em Roraima, para prestar assistência humanitária aos venezuelanos que migravam para o Brasil, teria sido outra razão (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 35). Em um governo (Temer) muito militarizado (MATHIAS, 2004), cujo principal objetivo era não ser retirado do poder, a negativa às Nações Unidas – feita já após a consulta formal realizada por esta organização ao Brasil (vide Figura 11, página 4053) – teria repercutido muito mal junto ao organismo multilateral.⁵⁹⁸

Esse tipo de ocorrência, todavia, não é comum. Normalmente a negativa do Brasil às Nações Unidas ocorre quando o organismo internacional faz a consulta informal ao país sobre

⁵⁹⁸ “Estava claro, desde o início, que a Minusca precisava mais do Brasil do que o contrário, o que teria colocado os oficiais brasileiros em posição de força na mesa de negociações. ‘A decisão do Brasil de se retirar tem fundamentos’, disse um diplomata de um país-membro do Conselho de Segurança, citando as dificuldades crescentes da ONU em montar as missões de paz. ‘Mas a forma como ela foi anunciada causou estragos’. Para ele, o recuo do governo pode comprometer a credibilidade e a influência do Brasil dentro do alto comando da ONU, num momento em que o Conselho de Segurança pode ser acionado a qualquer instante sobre a Venezuela” (VICTOR; ALENCASTRO, 2018). Eis aí exemplo prático e recente de como uma má administração política da diplomacia pode promover decréscimo da graduação internacional (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017) auferida pelo Brasil.

uma dada operação de paz. De todo modo, ela poderia ser considerada **um constrangimento ou limitação de curto prazo** (SABATIER; WEIBLE, 2007) à execução da política pública para missões de paz. Em 2004, quando do processo de viabilização da participação brasileira na MINUSTAH, não se apresentaram limitações desse tipo que pudessem desviar o curso do processo decisório para uma negativa às Nações Unidas. Atores da Coalizão B até tentaram mobilizar **recursos de curto prazo** para lograr tal feito, mas não obtiveram sucesso.

Mesmo antes da deliberação na Câmara dos Deputados, que decidiria se aprovaria ou não o envio de tropas ao Haiti, os militares e seus equipamentos já estavam mobilizados. Os deputados opositoristas denunciaram o ocorrido⁵⁹⁹ e tentaram utilizá-lo para frear o processo de aprovação da MINUSTAH.⁶⁰⁰ Não fora o suficiente. A base de apoio parlamentar ao governo federal naquele momento era grande o suficiente para o avanço da matéria. Ademais, as **estruturas de oportunidade de coalizão de longo prazo** estavam postas de maneira a favorecer a Coalizão A.

No que concerne ao **grau de consenso necessário para uma grande mudança da política**, militares e diplomatas já possuíam um longo histórico – desde 1948, se a UNSCOB for considerada a primeira missão da qual participou o Brasil, ou desde 1957 se a UNEF I for assim considerada (ANEXO A) – de entendimentos, fato que, se somado ao número de participações em missões de paz que o país possui, indica que essas duas categorias dificilmente discordam entre si na avaliação da pertinência do engajamento brasileiro em dada operação. A rigor, se considerada a condição de que, sem o aval do MRE e do MD (ancorado no posicionamento das FA), o Brasil (sob o atual regime democrático) não tem como aprovar sua participação em uma missão de paz com envio de tropas, pode-se dizer que **o grau de consenso necessário para uma grande mudança da política** para este tema é pequeno.⁶⁰¹

599 “Os jornais publicaram os veículos brasileiros, os quepes azuis, pintados com as cores das Nações Unidas antes da aprovação desta Casa. A rigor, estamos discutindo algo que está consumado” (DEPUTADO JOSÉ THOMAZ NONÔ *apud* BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004d, p. 21936).

600 “O SR. FERNANDO GABEIRA (Sem Partido-RJ Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente. pelo que entendi, foi acordado entre o Governo e a Oposição voto simbólico em relação ao Haiti. Estudei durante 1 mês o assunto para definir o que o meu País poderá fazer por aquele país. E hoje vejo que as tropas já estão a caminho, já se despediram, esposas e filhos já choraram, já deram entrevista no Jornal Nacional. Não sei o que estou fazendo aqui. Se vamos discutir sobre o envio de tropas ao Haiti, devemos agir com seriedade. De um lado, nossos argumentos; de outro, os do Governo: e uma boa votação nominal para saber quem está onde. Considero essa atitude um desrespeito ao nosso mandato, ao Congresso Nacional. Devíamos segurar a votação até terça-feira para os militares saberem que para ir de um lugar para outro nessas circunstâncias é preciso perguntar ao Congresso” (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b, p. 22024).

601 Nos últimos anos, todavia, têm-se registrado atritos potenciais entre diplomatas e militares, devido ao aumento de protagonismo destes: “O crescente ativismo militar na política externa, no entanto, criou preocupação entre

Contemplados os critérios ou requisitos de militares e diplomatas, a Presidência da República pode avançar no sentido de alteração da política, ou do perfil brasileiro de participação nas missões (como foi o caso da MINUSTAH).

Isso significa que a **abertura do sistema político** para mudanças nessa agenda é muito pequena. Duas razões para isso se apresentam. A primeira, já explanada, se refere justamente ao fluxo decisório para envio de tropas ao exterior. Os ministérios das Relações Exteriores e da Defesa, e as Forças Armadas, são os atores que possuem a autoridade técnica e burocrática para, logo nos primeiros estágios, determinar se a participação brasileira é viável ou não. Depreende-se disto que toda e qualquer participação brasileira sequer colocada para o debate público é escolhida pela Coalizão A (vide Figura 11, página 4053). Já de partida, nenhum outro ator político poderia sequer definir a pauta do debate público acerca deste item da **agenda** de política externa brasileira. Em sendo assim, a Coalizão A possui o *policy monopoly* (BAUMGARTNER; JONES, 1991) em relação à política pública externa brasileira para missões de paz a partir de seu grande domínio sobre os *Standard Operating Procedures* (MINTZ; SOFRIN, 2018) – fluxo institucional brasileiro para engajamento em missões de paz – relativo àquela.

A **análise processual** (DYE, 2009) da política em questão permite ainda asseverar que, como o “sinal verde” para que o Brasil tome parte em uma missão de paz depende da satisfação dos critérios avaliativos de militares e de diplomatas, o engajamento nacional está, necessariamente, submetido aos interesses destes grupos sociais. Isso significa que a implementação da política pública já é, em si, condicionada, e que, sendo militares e diplomatas também coalizões de defesa, todos os seus interesses políticos não são, necessariamente, os da sociedade brasileira. Alsina Júnior (2017, p. 16) faz tal análise, atrelando-a à questão orçamentária e à noção de Grande Estratégia Nacional:

[...] the frailty of the national defense apparatus generates two simultaneous problems with respect to the POs: 1) the worse the budgetary situation of the armed forces, the greater the incentive to participate in POs in order to minimize the shortage of resources and maintain some motivation in the military ranks; 2) the

os diplomatas do Itamaraty, que não queriam perder seu domínio. Desde a missão no Haiti, adidos militares passaram a fazer parte da equipe das embaixadas e das missões brasileiras em organizações internacionais. Quando o Painel Independente de Alto Nível Sobre Operações de Paz se reuniu para deliberar sobre evoluções institucionais em 2015, o general Floriano Peixoto, ex-comandante da missão no Haiti, representou o Brasil. Esse ganho de visibilidade dos militares acontecia ao mesmo tempo da perda de influência dos diplomatas. Enquanto o governo de Luiz Inácio Lula da Silva entendia as missões de paz como parte de uma estratégia diplomática ampla, cujo objetivo em última instância era um lugar no conselho de segurança, os governos de Dilma Rousseff e agora de Temer as veem como uma demanda operacional e financeira das Forças Armadas, na qual a diplomacia tinha papel secundário. Em novembro, o Itamaraty viu com desconforto o ministro Jungmann e o general Lacroix, chefe das missões de paz na ONU tratarem a participação do Brasil na Minusca – agora abandonada – como um fato consumado” (VICTOR; ALENCASTRO, 2018).

greater the incentive to view POs as a lifeline, the more intense will be the corporate pressure to participate in peace operations of dubious utility to the national grand strategy.

Assim, o controle da formação da agenda da política pública para missões de paz é basicamente restrito aos supracitados grupos. São eles que, de início, pautam a discussão sobre participação do país em uma dada missão ou não. Mesmo quando o processo decisório avança até chegar no Congresso Nacional, a **abertura do sistema político** permanece limitada. Neste escopo, talvez a questão esteja mais atrelada ao grau de participação democrática da população junto aos seus representantes na Câmara ou no Senado, do que ao conhecimento sobre política externa, defesa ou missões de paz. Isso significa que **estruturas de oportunidade de coalizão de longo prazo** tendem a se manter pouco alteradas no caso da política pública para missões de paz. O mesmo pode ser dito em relação ao seu **subsistema**.

No caso da MINUSTAH, isso fora observado. Foram poucas as diferenças que influenciaram o comportamento do seu subsistema político, e todas elas residem no âmbito das **crenças políticas** dos atores envolvidos (ou influentes) no processo decisório. Tanto os agentes da Coalizão A, quanto os da Coalizão B, compartilhavam um conjunto de crenças sobre a participação do Brasil em missões de paz. Em primeiro lugar, os dois lados demonstraram ter os mesmos valores e **crenças centrais profundas** – *deep core beliefs* (SABATIER, 1988, p. 130): defesa da paz, solidariedade internacional, cooperação para a paz, respeito ao Direito Internacional e à autodeterminação dos povos, promoção da democracia, dentre outros.

Em segundo lugar, ambas as coalizões entendiam que a promoção da paz – de acordo com as normas multilaterais – era um compromisso constitucional brasileiro, que o país possui uma tradição de engajamento em operações de paz, e que fazer parte delas é uma oportunidade de qualificação das Forças Armadas nacionais. Mais ainda, concordavam que a participação de missões em países do entorno estratégico brasileiro, ou de língua portuguesa, ou ainda em nações africanas ancestrais da identidade brasileira, era algo contemplado pela política pública voltada para essa agenda. Do mesmo modo, havia consenso em torno do costume brasileiro de contribuir para operações do capítulo VI da Carta das Nações Unidas, e de manter postura crítica e distante de missões sob o capítulo VII, vistas como potenciais intervenções externas. Esse nível de compartilhamento de crenças políticas é **intermediário**, e se refere às **crenças centrais da política em questão** (SABATIER, 1988, p. 130).

Prova incontestável desse compartilhamento de crenças políticas entre as duas coalizões foram a votação e o debate sobre a ampliação do contingente brasileiro para a Missão de Apoio das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMISET), autorizado pela Câmara dos Deputados por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.279, 13 de maio de 2004 (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004e). A discussão da EMI sobre o tema (nº 122 do MRE e do MD, de 4 de maio de 2004) ocorreu na mesma sessão que deliberou sobre a MINUSTAH, precisamente antes da sua deliberação (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004a), e seu projeto fora aprovado sem oposição. Confirma-se, neste caso, a *homophily hypothesis*, que pressupõe a formação de coalizões quando se dá convergência de crenças centrais comuns relativas à política (PIERCE; HICKS, 2018, p. 2).

A explicação para isto é relativamente simples. No caso da UNMISET,⁶⁰² **as crenças políticas profundas e centrais da política pública em questão** – conforme a quarta premissa do ACF (PIERCE; HICKS, 2018, p. 2-3) – das duas coalizões adversárias eram compatíveis. O conjunto de elementos que justificavam a renovação do envio de tropas ao Timor Leste satisfazia o conjunto de valores dos atores políticos postos no subsistema da política pública para missões de paz. A fala de um dos deputados federais componentes da Coalizão B – José Carlos Aleluia, do PFL da Bahia – resume bem essa discrepância entre os casos da UNMISET e da MINUSTAH:

Sr. Presidente, hoje vamos tomar duas posições distintas em relação a duas propostas do Governo de envio de tropas ao exterior. No caso do Timor Leste, sobre a prorrogação da permanência da tropa brasileira e sua ampliação, vamos votar favoravelmente. Lá, estamos ajudando a construir uma nação alvo de ação equivocada da Indonésia na época da ocupação. Acompanhei a situação. A Indonésia trabalhou para destruir a língua portuguesa. E temos de ajudar na sua recuperação. Chegou a ser proibido que se estudasse português nas escolas do Timor. A presença das tropas brasileiras, muito mais em missão de paz do que em missão militar, é perfeitamente justificada e tem sido motivo de elogio internacional e de observação favorável da sociedade brasileira. Posteriormente, falarei sobre o envio de tropas ao Haiti, que terá posição distinta do PFL (*apud* BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b, p. 22030).

Se essa grande convergência de valores demonstra como o subsistema da política para missões de paz tende a permanecer pouco alterado, também evidencia que diferenças de crenças políticas podem levar à polarização de coalizões outrora em convergência, conforme terceira premissa do ACF e a Teoria da Mudança da Política deste modelo (vide Quadro 3, página 82). Foi o que se deu com a Coalizão A em relação à MINUSTAH. Ao contrário da Coalizão B, que manteve suas **crenças centrais da política**, os defensores do engajamento

602 Não analisada nesta seção por meio do ACF por ter sido a participação brasileira desdobrada em período anterior ao do recorte temporal desta pesquisa – maio de 2002 (ANEXO A).

brasileiro no Haiti avançaram seu favorecimento à missão, mesmo esta não sendo do capítulo VI da Carta da ONU, e não sendo o Haiti país de língua portuguesa ou situado no entorno estratégico brasileiro. Em função de tal divergência de **crença política**, as **crenças secundárias** da Coalizão A – ou seja, os meios instrumentais ou operacionais (neste caso, o próprio envio de tropas e equipamentos do Exército Brasileiro, a serem aplicados como meio para a estabilização do Haiti na esfera de sua segurança pública) para se atingir os resultados desejados de uma determinada política pública (SABATIER, 1988, p. 130; PIERCE; HICKS, 2018, p. 2-3) – também foram objeto de discordância com a Coalizão B.

É interessante notar que, por se tratar de diferenças postas no **sistema de crenças** dos atores políticos envolvidos, as posições adotadas por eles em relação ao processo decisório da política pública externa podem situá-los em campos políticos que normalmente seriam de seus opositores. Isso explica por que razão um deputado do PT, partido da base do governo interessado em enviar tropas para o Haiti, se posicionou contrariamente à MINUSTAH. O mesmo se deu com deputados vistos como “de esquerda”, ou de partidos aliados ao Governo. O Quadro 11 a seguir traz pronunciamentos que demonstram essas diferenças no sistema de crenças.

Quadro 11 – Argumentos contra e a favor do engajamento brasileiro na MINUSTAH em função de sistema de crenças políticas

Coalizão A – Alteração em crenças centrais da política e em crenças secundárias	<p>“<u>SR. BETO ALBUQUERQUE (PSB-RS. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.)</u> – [...] o Governo brasileiro confere efetividade ao que preconiza o art. 4º da Carta Magna, que propugna que nas relações internacionais o Brasil atenda à prevalência dos direitos humanos, à defesa da paz e à cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, referência expressa com clareza nos incisos 11, VI e IX do dispositivo constitucional que há pouco mencionei. Quero dizer também que o Brasil está atendendo a um clamor dos países que repartem conosco a América, está respondendo a um apelo da ONU para que possamos colaborar com o processo democrático” (<i>apud</i> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004c, p. 21936).</p>
	<p>“<u>O SR. EDUARDO VALVERDE (PT-RO. Sem revisão do orador.)</u> – [...] Precisamos de clareza. O Brasil anseia ser uma liderança internacional, ocupar uma cadeira no Conselho de Segurança Nacional como membro permanente e liderar uma corrente de países emergentes que quer se contrapor à atual ordem mundial. E tem que, nesse caminhar, promover a paz. Está correto o Governo brasileiro em dar condições ao Exército nacional de contribuir com as Nações Unidas para promover a paz em país conturbado, miserável, secularmente governado por ditaduras” (<i>apud</i> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b, p. 22037).</p>

Coalizão B – Manutenção de crenças centrais da política e de crenças secundárias	<p>“O SR. IVAN VALENTE* (PT - SP. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, quero manifestar meu posicionamento contrário ao envio de tropas ao Haiti, matéria que deverá ser analisada hoje pela Casa. Entendo que não é hora nem lugar para tal medida, e cito algumas premissas em que me baseio para fazer essa afirmação. [...] há um vácuo de poder, um caos político-institucional, o que significa que nossas tropas de paz, mesmo sendo de reconstrução, não podem ter segurança de que não serão consideradas força de intervenção. Não temos condições de avaliar se elas serão ou não hostilizadas no Haiti. Não podemos de forma alguma garantir que não seremos considerados testas-de-ferro do poder americano naquele país” (<i>apud</i> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004a, p. 21983).</p>
	<p>“O SR. FERNANDO GABEIRA* (Sem Partido – RJ. Sem revisão do orador.) – [...] Era necessário que o Presidente tivesse uma idéia [<i>sic</i>] mínima da história do Haiti, uma idéia [<i>sic</i>] mínima do que foi o golpe de Estado no Haiti, que soubesse que os americanos financiam a Oposição e financiaram o golpe, que o Secretário Colin Powell já foi ao Haiti articular o processo de reconstrução nacional do país. Nossas forças vão dar segurança a processo político a ser conduzido pelos americanos. Seremos os seguranças à porta, enquanto eles realizam as reuniões políticas e tomam decisões. É isso o que vai acontecer no Haiti” (<i>apud</i> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b, p. 22033).</p>
	<p>“O SR. PAULO AFONSO* (PMDB-SC. Sem revisão do orador): [...] Sr. Presidente, como não haverá votação nominal, registro o meu voto contrário à participação do Brasil na chamada Força de Paz. Há pouco ouvi um relato sobre o Timor Leste, onde existe outra situação, como tantas outras aqui mencionadas, em que o Brasil fez parte de força internacional para garantir situação de estabilidade em fronteira e a independência de um novo país de língua portuguesa e não – como é o caso do Haiti – para atuar como força policial, função que se recusa ou não lhe convém fazer dentro do território brasileiro. [...] O gasto seria absurdo e exorbitante diante das limitações orçamentárias e financeiras do País e da situação de penúria em que se encontram as Forças Armadas. Não podemos nos dar ao luxo de, sob a desculpa de querer assento no Conselho de Segurança Nacional, entender que o argumento para fazê-lo é por meio do envio de tropas para o Haiti” (<i>apud</i> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b, p. 22038).</p>

*Ator político da base governista e ou de esquerda; em tese, seria da Coalizão A.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil; Câmara dos Deputados (2004a; 2004b; 2004c).

A conjunção desses acontecimentos no subsistema da política pública externa brasileira para missões de paz acaba por comprovar hipóteses de uma das Teorias Estruturantes do ACF, a **Teoria das Coalizões de Defesa** (vide 3, página 822). A primeira hipótese, que estabelece que a existência de controvérsias sobre crenças centrais encaminha rivalidades entre concorrentes e aliados a durarem por muitos anos, fora confirmada.⁶⁰³ Observou-se também que atores políticos da mesma coalizão não manterão o mesmo grau de consenso entre si em relação a crenças secundárias quanto aquele mantido em relação a crenças centrais – segunda hipótese. O comparativo entre o processo decisório da UNMISSET e o da MINUSTAH evidenciam isso. Ademais, o comportamento da Coalizão A em relação ao que outrora era parte de suas crenças políticas centrais, confirma a hipótese terceira do modelo – “[...] atores ou coalizão abrirão mão de aspectos secundários de seu sistema de crenças para não reconhecer

603 “[...] a missão no Haiti vinha sendo contestada desde antes dos trágicos eventos de janeiro de 2010, quando um devastador terremoto atingiu o país” (MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019, p. 155).

fragilidades dos aspectos centrais deste sistema no que se refere à política” (PIERCE; HICKS, 2018, p. 3).

Neste sentido, nem diplomatas, nem a coalizão de defesa do setor militar mantiveram, por exemplo, o discurso sobre os riscos de missões sob o capítulo VII da Carta da ONU serem usadas como ferramentas de intervenção externa em países fragilizados. Como, naquele contexto, interessava aos dois grupos a entrada do Brasil no Haiti, esse elemento de seu sistema de crenças fora preterido – ainda que circunstancialmente. Outras inconsistências discursivas também são detectáveis nas linhas argumentativas da coalizão de defesa interessada no engajamento do Brasil em operações de paz. Uma delas é denunciada por Alsina Júnior (2017, p. 6):

[A] fallacy refers to the argument that the participation of Brazilian troops in POs would help the armed forces in their efforts to “modernize” (Muggah 2015, 14). There is no evidence that the modernization spurt between 2008 and 2010, at which point some relevant projects of arms acquisition were started (e.g. Submarines Program – PROSUB, Guarani armored personnel carrier, KC-390 military transport aircraft, EC-725 tactical transport military helicopter), was related to the increasing Brazilian presence in POs from 2004.

O autor ainda informa que, a rigor, é o interesse em obter fundos adicionais para treinamento e apoio a tropas desdobradas em campo o principal fator que motiva as lideranças militares a buscarem o engajamento em missões de paz da ONU (ALSINA JÚNIOR, 2017, p. 7).⁶⁰⁴ Desta maneira, a mudança observada no sistema de crenças da Coalizão A fora viabilizada também pelo movimento e pelos interesses dos militares. Conforme **Teoria da Mudança da Política** (PIERCE; HICKS, 2018, p. 3), uma das teorias estruturantes do ACF, além da mudança da política pública poder ocorrer por determinação de ator político com autoridade para tanto (lógica *top-down*), ela também pode se dar de baixo para cima, ocasionada – dentre outras possibilidades⁶⁰⁵ – por eventos internos ao subsistema político ou por aprendizado orientado pela política. Assim, pode-se afirmar que os interesses da coalizão

604 “Ao mesmo tempo que o Brasil pleiteava um lugar no Conselho de Segurança, havia uma demanda da parte dos militares, como me disse o ministro da Defesa do governo Bolsonaro, Fernando Azevedo. Ele trabalhava à época no gabinete do comandante do Exército, Francisco Albuquerque. ‘Nossa ida ao Haiti se deve muito ao general Albuquerque, que achava que o Brasil tinha de participar mais de missões de paz, por motivos políticos e estratégicos. Batalhou muito por isso com o presidente Lula e trabalhou junto com o ministro da Defesa’, afirmou Azevedo. [...] A remuneração foi, ao longo desse período, um atrativo para os militares do país: um soldado, além de dispor de alojamento e alimentação gratuitos (bancados pela ONU), recebia quase 1 mil dólares por mês; um capitão, 3 250 dólares, nos dois casos pagos pelo Brasil – mais que duas vezes o salário brasileiro, a depender da cotação do dólar na época; o *Force Commander* ganhava 19 mil dólares brutos, pagos pela ONU, que descontava 21% do total” (VICTOR, 2019).

605 Eventos externos e negociações entre as coalizões são exemplos (vide Quadro 3).

de defesa do setor militar – atores internos do subsistema político, que possuem décadas de aprendizado acumulado por sua participação em operações de paz – contribuíram para a mudança de crenças que gerou polarização e dissenso entre Coalizões A e B quando do debate acerca da MINUSTAH.

Para garantir seus objetivos e direcionar a tomada de decisão sobre o envio de tropas ao Haiti, cada coalizão usou os **recursos** dos quais dispunha para viabilizar suas **estratégias** – inclusive as que operam com os **instrumentos de direcionamento** (*guidance instruments*) disponíveis⁶⁰⁶ –, visando garantir tomada de decisão governamental que lhes fosse favorável. Conforme Sabatier & Weible (2007, p. 202-203), há seis recursos possíveis para uso de uma coalizão de defesa: autoridade legal para tomar decisões sobre políticas, a opinião pública, informações, apoiadores mobilizáveis, recursos financeiros e liderança habilidosa.

A Coalizão A possuía praticamente todos esses recursos. O número de parlamentares favoráveis ao ingresso do Brasil na MINUSTAH era grande o suficiente para a aprovação do projeto de decreto parlamentar que autorizaria o envio de tropas ao país caribenho, e o presidente da República, comandante-em-chefe das Forças Armadas, tinha **autoridade** para mobilizá-las a tomarem parte da missão. Tema distante dos debates da **opinião pública** brasileira, a participação do país em missões de paz não fora contestada cabalmente por setores sociais com grande capacidade de impacto político doméstico. Com a popularidade de Lula da Silva (VEJA, 2010) e sem pressão contrária dos meios de comunicação nacionais (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b, p. 22024), a Coalizão A não se deparou com grandes resistências da **opinião pública** nacional.

Além disso, contava antecipadamente com **informações** importantes sobre a situação no Haiti e sobre a própria MINUSTAH. Pela via diplomática, ou pela via militar, a Coalizão A tinha acesso direto e privilegiado a **informações estratégicas**. Ademais, as Forças Armadas eram fonte de geração de **informações privilegiadas** da seara militar, pois foram elas a instância que elaborou parecer sobre a viabilidade militar da participação brasileira na operação, tendo-a também orçado (vide Figura 11, página 4053). Até por isto, a Coalizão A já tinha conhecimento sobre a disponibilidade de **recursos financeiros** para realização da missão (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 55). Por fim, esta coalizão ainda dispunha de **apoiadores mobilizáveis** diretamente ligados ao subsistema da política em questão – como deputados da base do governo, ou vinculados aos militares, a exemplo de Jair Bolsonaro –, e

606 “At any particular point in time, each coalition adopts one or more strategies involving the use of 'guidance instruments' (changes in rules, budgets, personnel, or information) as a means of altering the behavior of various governmental institutions in an effort to realize its policy objectives” (SABATIER, 1998, p. 104).

não diretamente àquele atrelados – como outros componentes da coalizão de defesa do setor militar (oficiais da reserva). Estes poderiam se constituir em **agentes de pressão** sobre o Congresso para aprovação do envio de tropas ao Haiti, mas isso não fora necessário. Com a base aliada que Lula da Silva, reconhecido como **liderança habilidosa**, possuía no Congresso Nacional, a aprovação da participação brasileira na MINUSTAH fora tomada como certa.⁶⁰⁷

Isto posto, a estratégia empreendida pela Coalizão A para efetivação de seu interesse consistira basicamente em lançar mão desses recursos a ela disponíveis. O uso de instrumentos de direcionamento fora limitado a mudanças nos discursos diplomático – como a propagação da tese da “não indiferença”, da “diplomacia solidária” (SEITENFUS, 2008; 2016) e do **objetivo estratégico nacional** de assumir assento permanente no CSNU⁶⁰⁸ – e militar brasileiros para legitimar a participação do país em operação de capítulo VII da Carta da ONU, algo diferente da tradição diplomática nacional.

Do ponto de vista militar, a tese de que a MINUSTAH consistia numa oportunidade de aperfeiçoamento das tropas nacionais que, mais qualificadas, melhor poderiam servir ao país – especialmente em operações de GLO –, foi o corolário do discurso diplomático. Portanto, mudanças de regras ou leis, em orçamento, ou de pessoal não foram aplicadas pela Coalizão A como instrumentos de direcionamento. Conforme exemplos supracitados, as mudanças que se deram o foram na seara das informações.

Já a Coalizão B deparou-se com mais limitações para utilização de recursos a si favoráveis. Formada basicamente por parlamentares, não tinha número suficiente para exercer a **autoridade legal** necessária para negar a solicitação presidencial de envio de tropas ao Haiti. De maneira similar, também não possuía **apoio popular** suficiente para contrapor-se à política discutida. Mesmo se for considerado o fato de que algumas organizações da sociedade civil se posicionaram contra a operação no Haiti, elas eram majoritariamente de esquerda (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 2021), dissociadas, portanto, dos

607 A movimentação das tropas e a adaptação dos equipamentos, ambas realizadas razoavelmente antes da deliberação na Câmara dos Deputados, é prova desta assertiva.

608 “O Brasil pretende disputar uma vaga, sim, no Conselho de Segurança da ONU, o que não só do ponto de vista político ou de representatividade é fundamental para o País, como, junto às Nações Unidas, conquistaremos o apoio necessário para enfrentar a fragilidade do Exército brasileiro no que diz respeito à estrutura, como há pouco foi dito pelo nobre Relator, o Deputado José Thomaz Nonô, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. O esforço mundial em defesa da paz, da redemocratização dos países e dos direitos humanos em âmbito internacional representa, indiscutivelmente um passo para integrarmos o Conselho de Segurança da ONU e dessa organização recebermos reciprocidade, a fim de melhorar a capacidade organizativa de nossas Forças Armadas” (DEPUTADO FEDERAL BETO ALBUQUERQUE *apud* BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004c, p. 21936).

principais atores políticos da Coalizão B – parlamentares “de direita”, ou opositores do governo petista. Sendo deste modo, não havia à sua disposição **apoiaadores mobilizáveis**, tampouco **informações estratégicas** e **recursos financeiros** que pudessem contribuir para o impedimento da autorização de envio de tropas ao Haiti.

O trunfo ou grande diferencial que poderia ter eram alguns deputados da base do governo, ou "de esquerda", que também se posicionaram contrariamente – ainda que por razões distintas daquelas dos deputados de oposição – à participação brasileira na missão (vide Quadro 11, página 428). Essas lideranças, contudo, não foram numerosas ou habilidosas o suficiente para inviabilizar a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.280, de 13 de maio de 2004, que autorizou em seu primeiro artigo o envio de 1.200 militares brasileiros ao Haiti (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004f, p. 21934). Em face dessas limitações todas, a Coalizão B não dispôs de instrumentos de direcionamento aplicáveis ao seu interesse.

A rigor, os deputados que, de esquerda ou da base do governo, eram contrários à MINUSTAH, não tinham grandes possibilidades de convencer seus colegas de partido ou de mesma linha ideológica. Houve até quem se posicionou contra a demanda da Presidência da República, mas acabou assumindo uma postura de *policy broker* (SABATIER; WEIBLE, 2007). Esse foi o caso do deputado federal Chico Alencar, à época eleito pelo PT do Rio de Janeiro. Convencido de que a solicitação presidencial seria aprovada, o parlamentar manteve sua postura crítica, mas buscou o estabelecimento de mecanismo de controle da presença brasileira no Haiti – uma Comissão Externa de avaliação. Esta proposta do parlamentar pode ser vista como medida voltada à diminuição das discordâncias entre as coalizões em disputa, ação típica de um *policy broker* (SABATIER; WEIBLE, 2007).

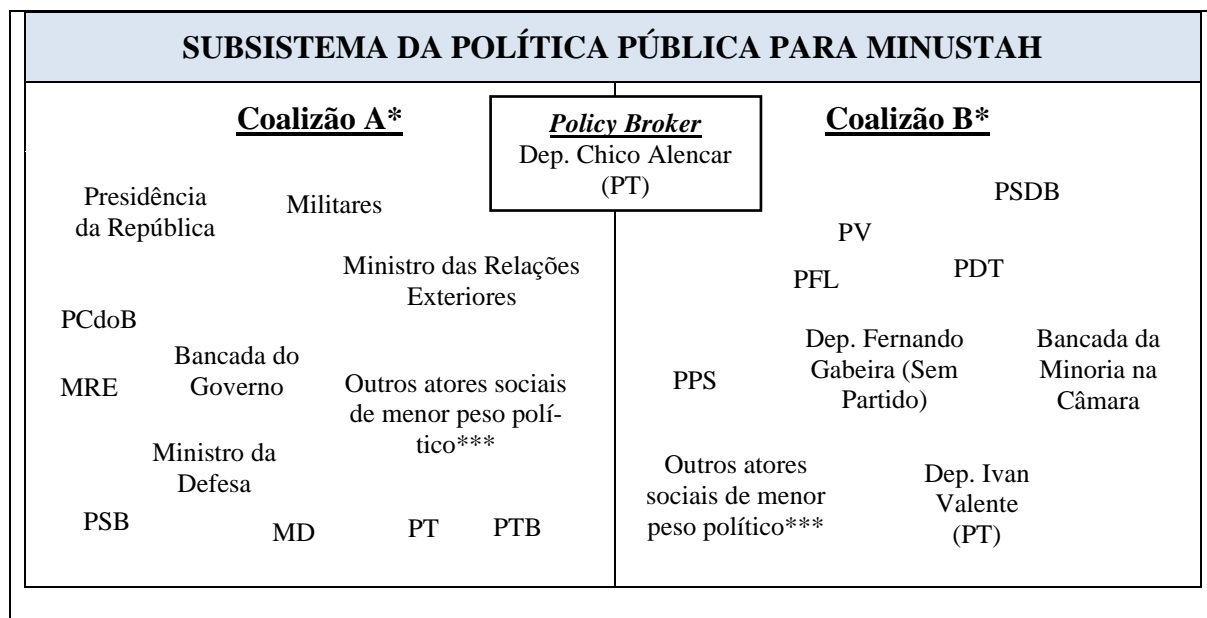
[...] O outro aspecto – conversei hoje com o Deputado Fernando Gabeira sobre o assunto – tem a ver com a decisão, que provavelmente será tomada sem haver votação nominal, de apoiar a presença brasileira na propalada Força de Paz do Haiti, conforme decisão do Conselho de Segurança da ONU. Esta Casa, ao aprovar a matéria, deve ter a responsabilidade de acompanhar a presença brasileira naquela Nação. Para tal tem de criar Comissão Externa para, daqui a 3 ou 4 meses, verificar *in loco* se essa atuação atende de fato aos interesses do povo haitiano, nação tão conflagrada e machucada, ou se é mais uma peça no jogo hegemônico do império americano. E isso não serve para o Brasil. Nossas forças e dispêndios não podem ser utilizados para fazer a política de Bush (DEPUTADO FEDERAL CHICO ALENCAR *apud* BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004a, p. 21993).

Finalmente, passou-se à votação, e o Projeto de Decreto Legislativo fora aprovado.⁶⁰⁹ A Figura 12 a seguir apresenta como ficou configurada a distribuição de atores políticos

609 O mesmo ocorreria no Senado.

envolvidos no subsistema da política pública externa para missões de paz no caso do processo decisório atinente à MINUSTAH.

Figura 12 – Coalizões A e B no subsistema político brasileiro para decisão sobre adesão à MINUSTAH



*Todos os atores legislativos votaram a favor do envio de tropas para o Haiti.

** Todos da Coalizão B votaram contra o Projeto de Decreto Legislativo da MINUSTAH.

*** Conforme citado acima, atores interessados, mas sem considerável capacidade de influenciar diretamente a decisão política.⁶¹⁰

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil, Câmara dos Deputados (2004a; 2004b) e em revisão de literatura do capítulo anterior.

De acordo com o modelo do ACF, após a mobilização ou aplicação dos recursos, estratégias e instrumentos de cada coalizão, visando, cada uma, influenciar a tomada de decisão governamental, o Governo (ou seus decisores), considerando os argumentos postos pelos lados interessados, avança no sentido de realmente decidir. No caso da MINUSTAH, o principal ator decisor (presidente da República) já estava posicionado sobre qual caminho tomar. Os encaminhamentos da Coalizão B não apresentaram vulto político, legal ou institucional suficiente para dissuadir Lula da Silva de seu entendimento sobre o envio de tropas ao Haiti. Em sendo deste modo, o processo no Congresso Nacional fora mais de aprovação do que de avaliação do mérito atinente ao interesse governamental de enviar tropas à supracitada missão.

⁶¹⁰ Organizações não governamentais, empresas, *think tanks* governamentais, academia, jornalistas ou veículos de comunicação etc.

Tal aprovação basicamente serviu para formalizar o estabelecimento das regras institucionais (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 202) ainda necessárias para a implementação da ação da política pública para missões de paz – enviar militares para o Haiti –, como a criação do Projeto de Decreto Legislativo, pois a **alocação de recursos e as atribuições de tarefas** (*appointments*, conforme o ACF) já haviam sido, em larga medida (como denunciado por alguns deputados federais) encaminhadas. As tropas já estavam mobilizadas, os recursos financeiros estimados e aprovados, os equipamentos adaptados etc.

Isso demonstra que o Governo brasileiro, no que tange à política pública externa para missões de paz, possui alto grau de autonomia decisória sobre essa agenda se gozar de apoio parlamentar. Pelo fluxo legal-institucional acerca da avaliação sobre participação em operação de paz (vide Figura 11, página 413), coalizões contrárias ao interesse governamental ou àquele das coalizões de defesa diretamente implicadas e interessadas – como a do setor militar –, têm chances de inviabilizar decisões sobre essa agenda somente na medida de sua capacidade de influência política sobre parlamentares no Congresso Nacional.

Os resultados (*policy outputs*) da implementação da política para a MINUSTAH são, no mínimo, controversos. Do ponto de vista da situação política e humanitária no Haiti, pouco mudou. O país, “[...] que teve quase 20 governos em 35 anos” (LIMA, 2021), continua sendo fonte de intensa instabilidade, ao ponto da nação vizinha, República Dominicana, iniciar a construção de um muro na fronteira entre ambos para “coibir imigração ilegal, contrabando de mercadorias e tráfico de armas e drogas” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2022). No que concerne a **objetivos estratégicos nacionais**, conforme listados por Uziel (2015) – vide Quadro 1, página 66 –, pode-se dizer que aqueles que porventura foram alcançados, não geraram impactos de grande vulto no desenvolvimento nacional – de acordo com o modelo analítico (Figura 9, página 272) aplicado ao presente estudo.

Os **impactos da política** (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 202), por outro lado, já são observáveis do ponto de vista da política doméstica brasileira e da graduação internacional do país (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017). Na primeira esfera, pode-se afirmar que as operações de GLO continuam sendo objeto de críticas pelo número de pessoas mortas e por outras razões (EL PAÍS, 2018). Além disso, o engajamento em operações de paz constituiu-se em fator catalizador do engajamento das Forças Armadas em pautas e ações da política doméstica nacional (SCHIEL; POWELL; DAXECKER, 2020), e afeta as relações civis-militares no Brasil, como argumentam Santos & Siman (2022).⁶¹¹ Em estudo também recente,

611 “As the Brazilian Armed Forces are increasingly deployed outside the realm of defence against external threats (in tasks such as peacekeeping, public security, and migration management), military doctrine on Civil-Military

Vitelli (2021) reforça esse argumento, demonstrando que a presença militar no governo, episódios de contestação militar, e comentários públicos sobre política, feitos por militares, constituem-se em indicadores que sinalizam altos riscos para a democracia brasileira.

Do ponto de vista da graduação internacional do país (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017), observa-se que os resultados também não foram efetivos ou consistentes. Como argumentado mais acima, além da participação em operações militares não serem suficientes, de modo isolado, para alçar o Brasil a *status* internacional mais elevado, a inexistência de uma Grande Estratégia Nacional, agravada por más gestões da diplomacia brasileira, inviabiliza a graduação do país. Todas essas questões, todavia, pareciam não estar tão claras quando da aprovação do envio de tropas para a UNIFIL em 2011.

Ainda sob governo do PT, mas com Rousseff na presidência da República, o Brasil acionaria novamente o subsistema da política pública externa para missões de paz. Desta feita, contudo, as Coalizões A e B apresentariam uma interação bastante diferente da observada quando das disputas em torno da MINUSTAH. Mesmo que formadas por atores políticos opositores – conforme demonstra a Figura 13, página 437 –, a votação em apoio ao envio de tropas ao Líbano obtivera aprovação de todos eles.

À semelhança do que ocorreu quando do processo decisório sobre o reenvio de tropas para a UNMISSET em 2004, a mudança na política externa (BLAVOUKOS; BOURANTONIS, 2018; HAAR; PIERCE, 2021) para operações de paz para a UNIFIL – se comparada à MINUSTAH – se deu por conta da existência de convergência de **crenças políticas** entre os agentes políticos de ambas as coalizões. Além das discorridas mais acima em relação ao debate acerca da missão para o Haiti, crenças socialmente construídas (WENDT; 1992; 2014; HOPF, 1998; HOUGHTON, 2018a) de que a participação do Brasil em missões de paz implicará necessariamente em graduação internacional do país (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017) também foram reiteradas quando das discussões sobre a UNIFIL, se configurando em um

Coordination and Cooperation (CIMIC) has emerged as a body of ‘technical knowledge’ which would support their interactions with various civilian actors. This is expressed in frequent demands by military officers for the development of a ‘Brazilian CIMIC doctrine’ reflecting both the accumulated knowledge of international partners, such as NATO and the UN, and their own experience in the ‘field’, as in their recent engagement in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). We argue that the progressive institutionalization of CIMIC military doctrine recently observed in the country reinforces a perspective according to which several domains of action traditionally attributed or led by civilian actors are seen as a legitimate part of the so-called ‘mission’ of the Brazilian Armed Forces. As a result, political disputes concerning civil-military relations and the role of military organizations outside the realm of external defence are reduced to technical challenges of coordination and cooperation between military officials, civilian state agencies and the Brazilian society” (SANTOS; SIMAN, 2022, p. 1).

pensamento de grupo (MINTZ; SOFRIN, 2018) de militares, diplomatas e outros atores do subsistema político para missões de paz.

A EMI nº 00458, enviada pelos ministros das Relações Exteriores e da Defesa em 16 de setembro de 2011 à presidente Rousseff (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011), apresenta esse teor, e fora bem acolhida pelos parlamentares por compreenderem a importância histórica das relações do Brasil com o Líbano, assim como os laços familiares e culturais que o país tem com os libaneses. Ademais, a compreensão de que ações imperialistas por parte de Israel contra o Líbano estavam sendo empreendidas fora apresentada, por deputados federais da esquerda, como razão relevante para o envolvimento brasileiro na missão (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011a). Todos os partidos, bancadas e Comissões (de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, e de Constituição e Justiça e de Cidadania) votaram “sim” ao envio da tropa – PR, PTdoB, PRP, PHS, PTC, PSL, DEM, PMDB, PSOL, PP, PSC, PRB, PMN, PRTB, PV, PPS, PSDB, PTB, PSB, PCdoB, PDT, PT, Minoria e Governo).

Figura 13 – Coalizões A e B no subsistema político brasileiro para decisão sobre adesão à UNIFIL

SUBSISTEMA DA POLÍTICA PÚBLICA PARA UNIFIL									
Coalizão A*					Coalizão B*				
Presidência da República	Militares	PSL	PDT	PTdoB	PSDB	PV***			
	Ministro das Relações Exteriores	PP	PRP	PHS	PSOL	DEM			
PCdoB	Bancada do Governo	Outros atores sociais de menor peso político**	PRB	PRTB	PPS	Bancada da Minoria na Câmara			
MRE	Ministro da Defesa	PT	PTB	MD	PSC	Outros atores sociais de menor peso político**			
PSB					PR				
					PMN				
					PMDB				

*Todos os atores legislativos votaram a favor do envio de tropas para o Líbano, ou não se opuseram a ele.

** Conforme citado acima, atores interessados, mas sem considerável capacidade de influenciar diretamente a decisão política.

*** Partido independente (nem oposição, nem governo).

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil, Câmara dos Deputados (2011a; 2021), Brasil, Senado (2021), Castro (2021), Guerra & Spritzer (2021), Lourenço (2021), Monteiro (2021), Montenegro & Hippolito (2021), Moraes (2021), Nunes (2021), e em revisão de literatura do capítulo anterior.

Não fora detectada a ação de nenhum *policy broker* (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 202). Não fora necessário. A votação ocorrera de modo rápido, sem grandes discursos e ou contrapontos à supracitada EMI. Aprovou-se por unanimidade o Projeto de Decreto Legislativo

nº 443-A, de 27 de setembro de 2011 (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011b).⁶¹² Através dele, fora autorizado o envio de um navio da Marinha do Brasil e de 300 militares brasileiros (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011b) ao Líbano.

Ainda que a **convergência de crenças entre as coalizões** tenha sido o principal fator contributivo para que o subsistema político atinente à tomada de decisões acerca da participação do Brasil em missões de paz não apresentasse discordâncias entre aquelas, outros elementos também contribuíram para tanto. Em primeiro lugar, as dimensões do ACF externas ao subsistema político não apresentaram mudanças que afetassem as possibilidades de formação do consenso entre as coalizões. Não ocorreram **eventos sistêmicos (externos)** que confrontassem as **condições socioeconômicas**, gerassem profundas alterações da **opinião pública**, alterassem sistemicamente a **coalizão governante**, ou imputassem sobre o processo decisório concernente à participação brasileira na UNIFIL **impactos oriundos de subsistemas de outras políticas públicas** que atrapalhassem a tomada de decisão sobre esta missão (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 202).

Os **parâmetros relativamente estáveis** (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 202) também não foram objetos de contumazes modificações. O mesmo pode ser afirmado em relação a **constrangimentos ou limitações de curto prazo** e aos **recursos dos atores do subsistema** aqui analisado. Pelo contrário, muitos dos aspectos relativos a esses atores e seus interesses permaneceram como sempre. Em especial, pode-se citar a coalizão de defesa do setor militar.

Se o engajamento no Haiti envolveu as três Forças Armadas, mas o fez principalmente em relação ao Exército Brasileiro, o engajamento no Líbano foi basicamente uma missão da Marinha do Brasil. A operação registrou o envolvimento de 3.989 militares da Marinha, 70 do Exército e não teve a participação da Força Aérea (ANEXO A). Era de interesse direto, portanto, do segmento “Marinha” da coalizão de defesa do setor militar, a participação na operação.

Não fosse o aprofundamento da militarização – em especial no que diz respeito à alocação de militares em cargos da administração pública federal (MATHIAS, 2004) – dos governos posteriores aos do PT, tal interesse continuaria a ser promovido de maneira mais assertiva pela coalizão dos militares. Observou-se isso quando do fim da participação brasileira na MINUSTAH,⁶¹³ e os modelos analíticos aplicados neste estudo apontam que a tendência

612 O projeto também fora aprovado no Senado.

613 “O Exército Brasileiro tinha interesse em manter-se presente no palco internacional. Fonte de prestígio, treino

seria de nova observação disto quando do fim do engajamento na UNIFIL em janeiro de 2021 (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. MARINHA DO BRASIL, 2021).

Em relação aos resultados e impactos – *policy outputs* e *policy impacts* (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 202) – da participação brasileira, a análise aqui apresentada sobre esses fatores em relação à MINUSTAH pode ser reiterada. A UNIFIL continua em execução (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2018), assim como a sua FTM, que apenas está sob comando de outro país – Alemanha (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. MARINHA DO BRASIL, 2021). Em entrevista à Folha de São Paulo, Carlos Chagas Vianna Braga, porta-voz do Ministério da Defesa no governo Bolsonaro, assim justifica a saída do Brasil da FTM da UNIFIL:

O Brasil decidiu se retirar da missão, porque ela exige um esforço logístico muito forte. As fragatas brasileiras têm mais de 40 anos, demandam gastos e tempo maiores com manutenção. Então, avaliou-se que seria melhor deixar a missão e priorizar ações no nosso entorno estratégico (BRAGA, 2020 apud BRANT; MACHADO, 2020).

Ora, o Brasil ficou engajado nesta missão por cerca de dez anos, desde 2011. Somente em 2020 se percebeu que o esforço logístico era “muito forte” e que as “velhas” fragatas brasileiras custam tempo e recursos públicos para manutenção? Pode-se ainda perguntar: as ações no entorno estratégico brasileiro (AQUINO, 2018), ou seja, no Atlântico Sul, deixaram de ser prioridade enquanto o país participava da UNIFIL? Cabe ainda uma terceira indagação: se as fragatas não são novas o suficiente para seu desdobramento em uma missão de paz no Líbano, por que o seriam para as ações no entorno estratégico nacional? Talvez as razões para a saída do Brasil estejam mais atreladas a questões de ordem interna (**nexo política interna-política externa**), como a militarização do governo federal, do que às de ordem operacional. Não seria, portanto, plausível simplesmente assumir que a coalizão de defesa dos militares renunciaria às vantagens em participar de missões de paz sem que houvesse alguma compensação de outro lado.⁶¹⁴

e dinheiro, a indústria das missões de paz tem entre os seus principais clientes os exércitos de países em desenvolvimento envolvidos em conflitos latentes: Ruanda, Índia, Bangladesh, Etiópia e Paquistão formam quase 40% do contingente de 110 000 capacetes azuis. A ONU não só reembolsa generosamente uma parte das despesas militares dos países envolvidos, como as suas missões também oferecem boas condições de treino e até um certo glamour. Profundamente marcado pela experiência no Haiti, o Exército almejava passar rapidamente da Minustah para outra missão da ONU – inclusive para preservar dos cortes as conquistas obtidas na era Lula, como o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, o CCOPAB, no Rio de Janeiro” (VICTOR; ALENCASTRO, 2018).

614 “[...] it is essential to recognize the interest, particularly of the Brazilian Army, in keeping at least one battalion deployed in UN POs (Aguilar 2015, 138). There are many reasons for this interest, among which the most important relates to the motivation of the troops (including from a financial point of view); fund raising for training a fraction of land forces (via UN’s reimbursement schemes); and the international projection of the Armed Forces. This disposition, shared by the Navy with regard to UNIFIL, can be considered a major change in relation to the past” (ALSINA JÚNIOR, 2017, p. 9-10).

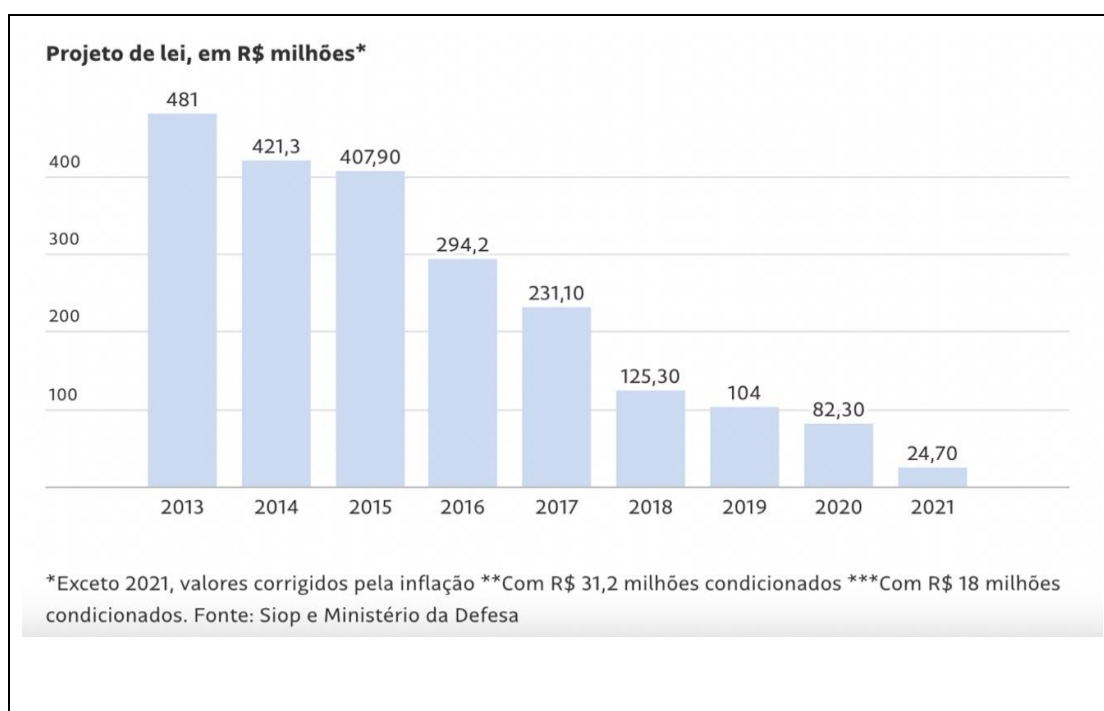
Brant & Machado (2020) demonstram em reportagem que, em 2021, o orçamento do Brasil para operações de paz atingiu seu menor patamar histórico (o Gráfico 4, página 441), construído pelos autores, apresenta os números que comprovam a queda orçamentária). Entrevistando pesquisador especializado no tema, Brant & Machado (2020) oferecem análise compatível com a realizada nesta tese:

A reduzida verba para missões de paz chama a atenção quando se leva em consideração que o Ministério da Defesa foi um dos poucos da Esplanada a escapar dos cortes no orçamento. Especialistas apontam para uma mudança de foco da atuação das Forças Armadas brasileiras. “A Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, divulgadas recentemente, demonstram essa dinâmica, visto que o foco posto em possíveis tensões na região sul-americana tem sido usado como argumento para justificar a nova expansão de recursos orçamentários na área de defesa”, diz Tadeu Morato Maciel, professor da UFF (Universidade Federal Fluminense) e especialista em missões de paz. “Os militares foram bastante beneficiados pela participação em missões de paz nos últimos anos, mas o atendimento de seus interesses atuais não prescinde mais da atuação nesse tipo de operação”, completa (BRANT; MACHADO, 2020).

Se o Brasil participa de sete das doze operações de manutenção da paz das Nações Unidas atualmente em curso (VITELLI; BIGATÃO, 2022, p. 302), essa participação é tímida em número de militares enviados ao exterior. Em dados atualizados até 30 de novembro de 2021, as Nações Unidas (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021) indicam que 11 brasileiros estão na MINURSO (*experts* em missões), 9 na UNIFIL (tropas e *staff officers*), 18 na UNMISS (*experts* em missões, *staff officers* e polícia individual), 3 na UNISFA (*experts* em missões e *staff officers*), 11 na MINUSCA (*experts* em missões, *staff officers* e polícia individual), 22 na MONUSCO (*experts* em missões e *staff officers*), e 2 na UNFICYP (tropas e *staff officers*).

Essas análises, somadas às realizadas na seção anterior, permitem concluir que, historicamente, a participação brasileira em operações de paz sempre esteve diretamente atrelada aos interesses da coalizão de defesa do setor militar. Diante da **autoridade técnica** que os militares possuem para emissão de pareceres atinentes à viabilidade do engajamento nacional no terreno, torna-se reduzida a margem para que atores de outras coalizões sequer pautem a **agenda** (DEUBEL, 2007) da política pública sobre esse tema, informando quais missões poderiam ser consideradas pelo Governo federal. Quando a coalizão de defesa dos diplomatas está em alinhamento com a militar, as chances de pautar a agenda tornam-se menores ainda. Assim, o subsistema da política pública externa brasileira para missões de paz caracteriza-se pela existência de institucionalizada assimetria entre seus atores políticos.

Gráfico 4 – Verba para participação em missões de paz atinge menor patamar da série histórica



Fonte: Brant & Machado (2020).

Arrisca-se aqui a afirmação de que novos envios de tropas nacionais para teatros de operação de missões de paz das Nações Unidas dependerão do nível de militarização (MATHIAS, 2004) da administração pública federal, e do nível de ativismo militar na política nacional (SANTOS, 2021) nos próximos anos. De modo adicional, especialistas como De Conning (2021) entendem que a tendência para as missões de paz das Nações Unidas – mesmo com os desafios financeiros do pós pandemia do Covid-19 e da diminuição do financiamento por parte dos Estados Unidos ainda quando governado por Trump – é de, no médio prazo (5-15 anos), não continuidade da inovação (ou mutação) das missões de estabilização (como MINUSCA, MONUSCO, MINUSTAH e MINUSMA).

Uma das razões para tanto assenta-se no fato de que o Secretariado da ONU não apresenta claramente qual é, do ponto de vista da doutrina, o significado de “estabilização” para as Nações Unidas. Em segundo lugar, esse tipo de missão não tem o consentimento das duas partes em conflito para intermediar um cessar-fogo ou acordo de paz, sendo a única parte concedente o Estado anfitrião daquela. Também em função disso, essas missões não são imparciais, estando voltadas para a proteção do Estado e seu pessoal contra a outra parte em conflito (muitas vezes tendo a permissão para neutralizá-la e desarmá-la, agindo, portanto, proativamente, e não reativamente a agressões contra a missão ou seu mandato). Isso implica que esse tipo de missão é menos atrativo para os militares brasileiros, pois representam maiores riscos de baixa de efetivos. Se existem outros meios de progredir na carreira, auferir prestígio

e aumentar remuneração, pode-se se supor que a coalizão de defesa do setor militar tenderá a preferi-los, especialmente se forem em solo pátrio.

Nos médio e longo prazos, por outro lado, é possível que as operações de paz se tornem mais frequentes e complexas, abarcando novos desafios.⁶¹⁵ Em tal cenário, as subdisciplinas de **Análise de Políticas Públicas** e de **Análise de Política Externa** se farão mais necessárias ainda para as análises, compreensão e crítica do engajamento brasileiro em missões de paz. As continuidade ou mudança de parâmetro de comportamento, de ação ou de perfis de tomada de decisão dos atores políticos brasileiros sobre esse tema dependerão, em larga medida, da existência (e aplicação) de uma **Grande Estratégia Nacional** (CARRESE, 2018) que permita que o avanço dos **interesses estratégicos nacionais** (GARRISON, 2007) atendam muito mais aos interesses difusos da sociedade nacional do que a objetivos privados de coalizões políticas ativas, organizadas e interessadas em agendas próprias, antes particulares que coletivas.

615 “In the longer-term (beyond 15 years), when the transition in the global order has settled into a new pattern and there is a greater sense of stability, the UN system, and peacekeeping as an institution, is likely to have space again to play a more prominent role in maintaining international peace and security. [...] In the medium-to longerterm UN peacekeeping will shed its liberal identity and adjust itself to reflect the values of coexistence, which implies a focus on political accompaniment, third-party impartial mediation, stability, and technical assistance with recovery and state-building that is perceived as neutral (i.e., free from ideologically predetermined institutional models), so that national systems can emerge that build on local cultural, historic, and contextual foundations. [...] peace operations will have to contend with a number of new emerging peace and security challenges, some of which are already now starting to emerge, including climate change, urbanization and new technologies” (DE CONING, 2021, p. 218-219).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa proposta por esta tese buscou responder à seguinte pergunta orientadora: uma vez compreendida enquanto política pública, como pode ser descrita a política externa brasileira de participação em operações de paz das Nações Unidas (de 2004 a 2018) a partir do modelo de análise das Coalizões de Defesa? Como se percebe, esta pergunta de partida impõe que sejam executadas algumas tarefas antes de se iniciar o processo de construção de sua resposta. A primeira delas é exatamente demonstrar que existem “políticas externas” diferentes em um mesmo Governo, e não apenas “a” política externa do Governo. Essa pluralidade é facilmente detectável se a política externa for abordada rigorosamente como uma política pública.

Esta fora a segunda tarefa: demonstrar o que não deveria ser necessário demonstrar – política externa é política pública. Apesar de ser uma constatação relativamente óbvia, percebeu-se, por meio desta pesquisa, que a literatura especializada nessa discussão ainda milita para que tal percepção seja de fato trabalhada, seja por pesquisadores, seja por operadores da política externa. A complexidade de ser “pública” é mais profunda do que ser meramente “de Estado”. Ela diz respeito, dentre outros elementos, à noção de “interesse público” e, em sendo assim, a importância de trazê-la à luz é muito grande. Quando se logra fazê-lo, potencializa-se as chances ou oportunidades de que a política seja mais bem planejada, executada e avaliada, aumentando-se as possibilidades de que o “interesse público” seja mais preservado diante de interesses privados – de indivíduos, grupos de interesses, ou coalizões.

Ao se ampliar a compreensão da política externa como política pública, permite-se que aquela possa ser abordada em sua pluralidade – a política externa para cooperação técnica, para atração de investimentos, para o comércio exterior, para o meio ambiente, para os direitos humanos, e para as missões de paz. A terceira tarefa imposta pela pergunta orientadora desta pesquisa fora justamente a de se evidenciar que existe, no Brasil, uma política pública externa para operações de paz. Somente depois do cumprimento dessas três tarefas seria possível descrever tal política pública a partir do modelo das coalizões de defesa.

Portanto, para que a pergunta norteadora da presente investigação científica pudesse ser respondida, fora necessário estabelecer previamente essas coordenadas conceituais; de modo contrário, sem que a política externa fosse devidamente situada em mapa analítico apropriado, essa pesquisa navegaria sem consciência de seu próprio rumo, e poderia naufragar. A definição das coordenadas não prescindiu de cálculos específicos, cujas fórmulas foram identificadas a partir de vasta revisão de literatura. Se a função precípua da Introdução do presente trabalho

foi “apresentar o roteiro da viagem”, a do primeiro capítulo foi demonstrar seus cálculos, coordenadas, paradas e rumos.

Para tanto, toda esta seção da tese dedicou-se a expor a pertinência e a plausibilidade das premissas de pesquisa, evidenciando os elos existentes entre Administração, Relações Internacionais, Análise de Política Externa e Análise de Políticas Públicas. Esse exercício não somente permitiu que as áreas de interseção entre essas disciplinas fossem bem identificadas e situadas no mapa referencial desta pesquisa, como também apresentou elos com uma variedade de outros campos do saber – como a História e a Geopolítica –, e de uma miríade de Estudos de aguda relevância – como os relativos à Administração Política, Estratégia e Grande Estratégia, e Instituições.

A missão do primeiro capítulo da presente dissertação de doutorado não se limitara, todavia, à exposição das pertinências e plausibilidade das premissas de pesquisa. Também lhe coube a verificação e evidenciação do primeiro pressuposto desta investigação. Ao validá-lo, o primeiro capítulo acabou cumprindo os três primeiros objetivos específicos elencados na Introdução.⁶¹⁶ Mais do que isso, esse capítulo também confirmou a validade do quarto pressuposto de pesquisa – a política pública externa para missões de paz do Brasil será mais bem descrita a partir do modelo de APP das coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007). Ao fazê-lo, dois pertinentes encaminhamentos foram dados.

Primeiramente, abriu-se lugar para que, no segundo capítulo, fossem tratadas as questões necessárias para se contextualizar a política pública externa brasileira para participação em missões de paz no tempo e no espaço. Tal tarefa era de imprescindível necessidade, pois seria cientificamente inadequado tratar desse objeto sem compreendê-lo em sua gênese e em sua relação com a esfera internacional – afinal de contas, eis o elemento primal e particular da política externa. O segundo encaminhamento fora a concretização da primeira contribuição desta pesquisa para o avanço do conhecimento – apresentação sistematizada da Política Externa enquanto Política Pública a partir da fusão entre os modelos de Análise de Política Externa e os modelos de Análise de Políticas Públicas.

616 Apresentar as principais discussões e modelos de Análise de Política Pública e de Análise de Política Externa; Apresentar os elos existentes entre os modelos de Análise de Políticas Públicas e os de Análise de Política Externa, explicitando a proximidade das duas subdisciplinas; Apresentar a Política Externa brasileira enquanto Política Pública.

Estabelecidas as coordenadas de navegação no primeiro capítulo, inicia-se a jornada no segundo. Como dito acima, antes de se avançar por sobre a política pública tema desta investigação, fazia-se indispensável descortinar as condições históricas e políticas que geraram as condições para sua existência. Para a consecução desta empreitada, a navegação do segundo capítulo demandou “parada em dois portos”. No primeiro, apresentou-se a origem as operações de paz enquanto instrumento de administração política da ordem internacional. Essa primeira “parada” mostrou-se necessária, pois, sem ela, não seria possível discorrer com coerência sobre a política pública externa brasileira atinente ao tema. Uma dada política pública externa não surge do vazio, e carrega consigo as marcas de seu tempo e local de nascimento.

A segunda “parada”, complementar da primeira, dedicou-se à construção de uma espécie de genealogia das missões de paz das Nações Unidas. Cobrindo toda a história dessas operações, esta subseção permitiu que maior familiaridade fosse criada com o tema, assim como garantiu a ancoragem conceitual, documental, histórica e política para a análise do objeto de pesquisa a partir de seu viés institucional. Assim, ao se descrever as diretrizes gerais (e sua evolução) da Organização das Nações Unidas no que se refere às missões de paz (efetivando-se o cumprimento do quarto objetivo específico da presente investigação científica), não somente se permitiu um entendimento mais aprofundado sobre o regime internacional norteador da política pública brasileira em questão, como também se verificou (e se validou) o quinto pressuposto desta pesquisa.

De cada um dos “portos” do segundo capítulo, obteve-se um “produto” diferente. Mais duas contribuições para o avanço do conhecimento foram daquele legadas: uma análise crítica das missões de paz enquanto instrumentos de estabilização do sistema internacional a partir de construto analítico da Administração Política associado à Geopolítica (aporte inédito); e a descrição analítica da evolução histórica de tais missões enquanto espelhos da ordem sistêmica – pode-se afirmar que se avançou mais um pouco a fronteira desse tema no seu campo de conhecimento.

O terceiro e último capítulo é aquele no qual a nau, segura de suas coordenadas e abastecida com os suprimentos necessários, entra em águas territoriais brasileiras. Nesta fase, foram quatro as etapas da navegação. A primeira voltou-se para o “estudo das marés” dessas águas, ou seja, para a compreensão de quais seriam os fundamentos históricos e conceituais da política externa brasileira encarada enquanto política pública. Tarefa indispensável para qualquer estudo de política pública externa brasileira, dessa primeira etapa resultou mais uma contribuição desta pesquisa para a ampliação do conhecimento acerca do tema tratado: uma

apresentação sistematizada de modelos de Análise de Política Externa Brasileira situando-os no escopo da discussão de Política Externa enquanto Política Pública.

A segunda etapa da “navegação em águas brasileiras” dedicou-se ao “estudo dos ventos conjugados às marés”, ou à compreensão sobre quais são os objetivos estratégicos nacionais para participação do Brasil em missões de paz, e como eles são avançados pela política pública externa brasileira. Esse estudo também contribuiu para o alcance de outros “produtos” de pesquisa: apresentação e análise crítica dos interesses e objetivos estratégicos do Brasil avançados através de seu engajamento em missões de paz. Feitas a partir de modelo analítico próprio, desenvolvido especificamente para esse propósito, tais apresentação e análise implicam em outro aporte inédito da presente tese. A conjugação da análise documental, estruturada a partir de categorias-chave (“**objetivos estratégicos nacionais**”, “**normas nacionais ou internacionais**” e “**discurso sobre a paz**”), com o construto teórico-conceitual de Grande Estratégia Nacional ancorado na proposta analítica de Guerreiro Ramos (1960), foi uma inovação desenvolvida exclusivamente para a discussão aqui apresentada.

Esse modelo analítico próprio também serviu para a realização da terceira etapa da “navegação em águas brasileiras” – seção 4.3. Nela buscou-se descrever analiticamente a **trajetória histórica do engajamento brasileiro em missões de paz**. Com isso, fora possível cumprir mais dois objetivos específicos desta pesquisa – os de número 5 e 6. O estudo dessa terceira etapa comprovou dois pressupostos da presente investigação científica: Mistério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e Forças Armadas são, de fato, burocracias essenciais para a agenda de missões de paz no Brasil, mas se comportam numa lógica de coalizões de defesa; e, os militares brasileiros formam importante e influente coalizão de defesa, com grande peso político doméstico e capacidade de influência decisiva sobre a política pública para missões de paz (**nexo política interna-política externa**).

A confirmação desses dois pressupostos configura-se (também) em aporte inédito da presente tese para o avanço do conhecimento, mas implica ainda em outra contribuição. Ela viabiliza a aplicação do *Advocacy Coalition Framework* para análise do subsistema político da política brasileira para operações de paz. Esta fora a função da quarta etapa de “navegação em águas brasileiras”. Na seção 4.4 entram em comunhão e culminância todos os fatores analisados, descritos e defendidos nas seções que lhe são anteriores. Nela é aplicado, para análise de uma política pública externa, modelo de Análise de Políticas Públicas, considerando-se os vínculos (históricos e estratégicos) entre as políticas interna, externa e internacional,

atores e institucionalidades domésticas e exteriores, e regimes normativos nacionais e multilaterais.

Com sua realização – descrição da política pública externa de participação brasileira em missões de paz a partir de modelo de APP, coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007), ancorado em modelo de APE ou de APEB, *Graduation Dilemma* (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017) –, cumpre-se o sétimo objetivo específico desta pesquisa e, com isto, seu objetivo geral. Esta aplicação dos modelos de análise também se configura em aporte inédito da tese aqui dissertada. Ela ainda se perfaz na resposta à pergunta orientadora de toda esta investigação científica.

Contudo, a conclusão desta quarta etapa da “navegação em águas brasileiras” não é a indicação de chegada a um “porto final”. Se até aqui se pode concluir que a política externa brasileira é uma política pública em cujo subsistema há atuação robusta de coalizões de defesa com interesses específicos e próprios; que a coalizão de defesa do setor militar é a mais importante e politicamente articulada desse subsistema, e que seu comportamento aponta para uma correlação inversamente proporcional entre o grau de militarização da administração pública federal e o engajamento brasileiro em operações de paz; que o Brasil não possui uma Grande Estratégia Nacional estruturada o suficiente para qualificar sua inserção internacional a partir de uma visão própria sobre a paz e de parâmetros mais precisos acerca de seus objetivos estratégicos a serem alcançados a partir de sua participação em missões de paz; e que todos esses temas, e outros mais, podem ser discutidos, analisados e avaliados a partir da convergência entre APE e APP; não se pode afirmar que esta pesquisa esgotou a reflexão sobre seu objeto.

Permanecem alguns desafios encontrados durante a realização desta investigação, como a identificação plena de todos os atores políticos que podem influenciar o subsistema da política estudada, e de estudos mais completos que tenham aplicado o ACF na análise de dada política externa – em especial a brasileira. Estes podem servir de exemplos para novas pesquisas, seja sobre missões de paz (não fora identificado nenhum estudo sobre esse tema no Brasil, o que faz desta tese, em si, um aporte inovador), seja sobre outro tema. Espera-se que a presente pesquisa contribua para novos avanços acerca desta temática. Certamente ainda há muito a ser pesquisado sob o prisma da política externa enquanto política pública. Tópicos como “avaliação da política pública externa brasileira”, ou como “estudos prescritivos” sobre esta ou aquela agenda, ainda têm um grande espaço a ser explorado pela Academia. No horizonte não se vislumbra “atracadouro” ou “porto final”.

REFERÊNCIAS

ABC NEWS. **Kidnapped Nigerian girls – key terrorist groups in Africa**. Disponível em: <https://abcnews.go.com/Blotter/fullpage/african-terrorist-groups-infographic-23610960>. Acesso em: 15 jan. 2021.

ABDENUR, Adriana Erthal; KUELE, Giovanna; FOLLY, Maiara; MACEDO, Gustavo. **O Brasil e a MINUSTAH: lições a partir da literatura acadêmica**. In: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires (org.). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Edição especial - Coletânea de artigos. Instituto Igarapé; Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil Sergio Vieira de Mello: 2017. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-06-AE-MINUSTAH-PT.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018, pp. 101-111.

ABDENUR, Adriana Erthal. **UN Peacekeeping in a Multipolar World Order: Norms, Role Expectations, and Leadership**. In: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (editors). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 45-65.

ABRAHAMSEN, Rita et al. *Confronting the International Political Sociology of the New Right*. **International Political Sociology**, v. 14, 2020, pp. 94-107.

ABRANCHES, Sérgio. **A crise militar do governo Dilma**. Sul 21 – 6 de mar. 2012. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniaio/2012/03/a-crise-militar-do-governo-dilma/>. Acesso em: 03 mar. 2020.

ACKERLY, Brooke A.; STERN, Maria; TRUE, Jacqui. **Feminist Methodologies for International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press: 2006.

ADETULA, Victor; BEREKETEAB, Redie; OBI, Cyril (editors). **Regional Economic Communities and Peacebuilding in Africa: Lessons from ECOWAS and IGAD**. Routledge Studies in African Politics and International Relations. London; New York: Routledge (Taylor and Francis Group), 2021.

AGÊNCIA BRASIL. **Agência Brasil explica: talibãs retomam poder no Afeganistão**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-08/agencia-brasil-explica-talibas-retomam-poder-no-afeganistao>. Acesso em: 10 ago. 2021.

AGÊNCIA BRASIL. **Cúpula aprova criação do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-12-16/cupula-aprova-criacao-do-conselho-de-defesa-sul-americano>. Acesso em: 15 ago. 2016.

AGÊNCIA BRASIL. **Direitos humanos: Geisel decide exonerar comandante do 2º Exército após morte de Fiel**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-01/geisel-decide-exonerar-comandante-do-2o-exercito-apos-morte-de-fiel>. Acesso em: 08 nov. 2020.

AGÊNCIA SENADO. **Fala de Bolsonaro sobre China causa polêmica em reunião da CRE com chanceler**. Reportagem publicada em 06 de mai. 2021. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/06/fala-de-bolsonaro-sobre-china-causa-polemica-em-reuniao-da-cre-com-chanceler>. Acesso em: 04 dez. 2021.

AGUILAR, Sérgio. **Uma cultura brasileira de missões de paz**. In: BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda (orgs.). *Diplomacia brasileira para a paz*. Brasília: FUNAG, 2012, pp. 215-241.

ALDEN, Chris. **Critiques of the rational actor model**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 288-299.

ALISSON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. 2^a ed. New York: Longman, 1999.

ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. The process of public policy: literature review, theoretical reflections and suggestions for future research. **Cad. EBAPE.BR**, v. 16, n^o 3, Rio de Janeiro, July/Sept. 2018. pp. 444-455.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Nunca Antes na Diplomacia...: a política externa brasileira em tempos não convencionais**. Curitiba: Editora Appris, 2014. Disponível em: <http://diplomattizando.blogspot.com.br/2017/06/uma-grande-estrategia-para-o-brasil-eis.html>. Acesso em: 10 jul. 2017.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo S. Grand Strategy and Peace Operations: The Brazilian Case. **Rev. Bras. Polít. Int.**, 60(2): e004, 2017, pp. 1-22.

ALTEMANI, Henrique. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ALVES, Luciana Amaral Teixeira. **A política externa brasileira na Presidência da República de Michel Temer: a influência da crise política interna no primeiro ano e seis meses de governo**. Orientador: Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva. 36 p.: il. Artigo (XIX Curso de Especialização em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

AMISOM – AFRICAN UNION MISSION TO SOMALIA. **AMISOM Background**. Disponível em: <https://amisom-au.org/amisom-background/>. Acesso em: 08 abr. 2021.

AMORIM, Celso. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: FUNAG; São Paulo: Unesp, 2016.

AMORIM, Celso. **Reflexões Sobre A Geopolítica Depois Da Pandemia**. Carta Capital (2020). Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opinioao/reflexoes-sobre-a-geopolitica-depois-da-pandemia/>. Acesso em: 08 jun. 2020.

ANDERSON, James E. **Public policy-making: an introduction**. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin, 1984.

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

ANGELL, Norman. **A grande ilusão.** Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ANTONINI, Blanca. **United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH).** *In:* KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.* Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 580-587.

ANTONINI, Blanca. **United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH).** *In:* KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.* Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 572-579.

AQUINO, Edson Tomaz de. **Entorno Estratégico.** *In:* SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa.* São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018, pp. 333-336.

ARIAS, Juan. **Por que tantos mimos de Temer aos militares?** *El País* – Reportagem publicada em 26 de fev. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/27/opinion/1519689207_346590.html. Acesso em: 10 dez. 2020.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação.** *In:* RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate.* São Paulo, Cortez: 1998.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo.** Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

ASMUSSEN, Jan. **United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP).** *In:* KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.* Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 197-212.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS FORÇAS INTERNACIONAIS DE PAZ. **Associação Brasileira das Forças Internacionais de Paz.** Disponível em: <https://www.abfip.org.br/index.html>. Acesso em: 15 mai. 2021.

AUSTRALIAN ARMY RESEARCH CENTER. **Rapid Intervention and Conflict Resolution: British Military Intervention in Sierra Leone 2000-2002.** Disponível em: <https://researchcentre.army.gov.au/library/occasional-papers/rapid-intervention-and-conflict-resolution-british-military-intervention-sierra-leone-2000-2002>. Acesso em: 20 mar. 2021.

AUSTRALIAN WAR MEMORIAL. **Commonwealth Monitoring Force Rhodesia (CMFR) 1979 – 1980**. Disponível em: <https://www.awm.gov.au/collection/CN500129>. Acesso em: 16 mar. 2021a.

AUSTRALIAN WAR MEMORIAL. **United Nations Good Offices Committee Indonesia (UNGOC) 1947 – 1951**. Disponível em: <https://www.awm.gov.au/collection/CN500115>. Acesso em: 17 mar. 2021b.

AUTHERMAN, Nicolas. **Refugiados, um bom negócio**. Le Monde Diplomatique Brasil, Ano 10, Número 118, mai. 2017, p. 20. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/refugiados-um-bom-negocio/>. Acesso em: 14 mai. 2018.

AYERBE, Luis Fernando. Governos de esquerda na América Latina e a perspectiva da política externa dos EUA. **Perspectivas, São Paulo, v. 33**, jan./jun. 2008, pp. 213-232.

BACZKO, Adam; DORRONSORO, Gilles. **United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 269-274.

BADMUS, Isiaka Alani; JENKINS, Bert. Basic concepts and theories in international peacekeeping: an analytic review. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations, v. 8, n.16**, jul./dec. 2019, pp. 51-80.

BAENA SOARES, João Clemente. **O Conselho de Segurança da ONU**. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL – CNPEPI, 2., 2007, Rio de Janeiro. Anais... Brasília: FUNAG, 2008.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política, nº11**. Brasília, mai - ago. 2013, pp. 89-117.

BALOGUN, Habib Ademola. **Apartheid na África do Sul**. São Paulo: Edicon, 2011.

BARASUOL, Fernanda; SILVA, André Reis da. International Relations Theory in Brazil: trends and challenges in teaching and research. **Rev. Bras. Polít. Int., 59** (2): e005, 2016, pp. 1-20.

BARBOSA, Elaine Senise. **Conferência de Berlim (1884-1885)**. In: MAGNOLI, Demétrio (org.). *História da paz: os tratados que desenharam o planeta*. São Paulo: Contexto, 2008, pp. 153-180.

BARKDULL, John. **Environmental policy and foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 498-519.

BARMA, Naazneen H. **The Peacebuilding Puzzle - Political Order in Post-Conflict States**. Cambridge: Cambridge University, 2017.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012a, tomo I.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012b, tomo II.

BATTISTELLA, Dario. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Senac, 2014.

BATTISTELLA, Dario. **Teoria e Relações Internacionais**. In: MILANI, Carlos R. S. (org.). *Relações Internacionais: perspectivas francesas*. Salvador: EDUFBA, 2010. pp. 93-120.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agenda Dynamics and Policy Subsystems**. *The Journal of Politics*, vol. 53, no. 4, 1991, pp. 1044–1074. Disponível em: JSTOR, www.jstor.org/stable/2131866. Acesso em: 13 mar. 2020.

BBC BRASIL. **Perfil: Ariel Sharon**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2006/01/060104novoperfilsharoncg>. Acesso em: 06 jul. 2020.

BBC NEWS. **France ends Sangaris military operation in CAR**. Reportagem publicada em 31 de out. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-37823047>. Acesso em: 08 mar. 2021.

BBC NEWS. **US election 2020: Has Trump delivered on his promises?** Reportagem publicada em 15 de out. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-37982000>. Acesso em: 25 out. 2020.

BBC NEWS BRASIL. **De campeã de popularidade a 62% de rejeição: Seis momentos-chave no governo Dilma**. Reportagem publicada em 18 de mar. 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150318_dilma_aprovacao_reprovacao_cc. Acesso em: 27 jul. 2020.

BBC NEWS BRASIL. **Jornal francês vê 'aumento de tensão' entre Lula e militares**. Reportagem publicada em 7 de jan. 2010. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/01/100107_imprensa_rafale_rw. Acesso em: 18 abr. 2010.

BECARD, Danielly Silva Ramos. **Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo**. Coleção Relações Internacionais. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. **Understanding peacekeeping**. 2. ed. Cambridge, UK: Polity Press, 2010.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. **Trends in peace operations, 1947–2013**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 13-42.

BELOW, Amy. **Climate change in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 135-156.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento**. In: GOMES, Angela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas – CPDOC, 1991, pp. 9-22.

BENZAQUEN, Camila. **O começo da ditadura e os atos institucionais**. *Revista Relações Exteriores* – 27 de out. 2020 | 08:00. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/o-ai-2-entra-em-vigor-no-brasil/>. Acesso em: 19 mai. 2021.

BERDAL, Mats. **United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 416-428.

BERENSKOETTER, Felix; HOEF, Yuri van. **Friendship and foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 746-761.

BERKEMEIER, Molly; FUHRMANN, Matthew. **Nuclear weapons in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 286-300.

BERMAN, Eric G.; SAMS, Katie E. **Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities**. Geneva: UNIDIR - United Nations Institute for Disarmament Research; Pretoria: ISS - Institute for Security Studies, 2000.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BEZERRA, Valdir da Silva. OTAN segundo a visão russa: percepções de um “novo cerco”. *Revista de Geopolítica*, v. 11, nº 1, jan./fev./mar. de 2020, pp. 105-116.

BIGO, Didier. **Representing the American people? America First and International Credibility**. In: BOYER, Mark A. et al. Forum: Did “America First” Construct America Irrelevant? *International Studies Perspectives*, v. 22, 2021, pp. 458-494.

BITTENCOURT, Rafael; LOUREIRO, Pedro Henrique “Kiko”. *Rebirth*. Intérprete: Edu Falaschi. In: ANGRA. **Rebirth**. São Paulo: Paradoxx Music, 2001. 1 CD (ca. 52 min 51 s). Faixa 7.

BLANCO, Ramon. A miopia brasileira na construção da paz internacional. *Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo*, ano 9, nº 103, fev. 2016, pp. 22-23.

BLANCO, Ramon. The Brazilian Engagement with Peace Operations: A Critical Analysis. *Rev. Bras. Polít. Int.*, **60(2)**: e006, 2017, pp. 1-20.

BLAVOUKOS, Spyros; BOURANTONIS, Dimitris. **Foreign policy change**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 609-627.

BLOOM, Benjamin; et. al. **Taxinomia de objetivos educacionais – domínio cognitivo**. Porto Alegre: Globo, 1983.

BOULDEN, Jane. **United Nations Operation in the Congo (ONUC)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 160-170.

BOUTELLIS, Arthur. **United Nations Operation in Burundi (ONUB)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 731-741.

BRAATEN, Daniel. Human Rights: What Does the Future Hold? *International Studies Review*, v. **23**, 2021, pp. 1164-1178.

BRACEY, Djuan. O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti. *Contexto Internacional*, v. **33**, n. 2, 2011, pp. 315-331.

BRAGA, Camila de Macedo; BIGATÃO, Juliana de Paula. **Operações de manutenção da paz (peacekeeping)**. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018, pp. 669-683.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna; COSTA FILHO, José Joaquim Gomes da; ALVES, Wallace Medeiros de Melo. O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas: engajamento contínuo, novo perfil. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: Fundação Alexandre de Gusmão: **Cadernos de Política Exterior, Ano VII, Número 10**, 2021, pp. 17-34.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. **Entre a Guerra Absoluta e as Operações de Paz Absolutas: Em Busca de uma Teoria para o Uso da Força em nome da Comunidade Internacional**. Kai Michael Kenkel (Orientador). Rio de Janeiro, 2015. 279p. Tese de doutorado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

BRAITHWAITE, Alex; KUCIK, Jeffrey. Does the Presence of Foreign Troops Affect Stability in the Host Country? *Foreign Policy Analysis*, **14**, 2018, pp. 536–560.

BRANT, Danielle; MACHADO, Renato. **Sob Bolsonaro, verba para missões de paz atinge mínima histórica - Defesa atribui redução a fim de missão no Líbano, mas especialistas apontam para novo foco na atuação militar**. Reportagem publicada pela Folha de São Paulo em 19 de set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/sob->

bolsonaro-verba-para-missoes-de-paz-atinge-minima-historica.shtml. Acesso em: 08 dez. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ata da 89ª Sessão da Câmara dos Deputados, Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 52ª Legislatura, em 13 de mai. 2004. Item IV - Breves Comunicações.** Diário da Câmara dos Deputados, ano LIX, nº 79, sexta-feira, 14 de mai. 2004(a), pp. 21967-22022, Brasília, DF. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAI2004.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ata da 89ª Sessão da Câmara dos Deputados, Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 52ª Legislatura, em 13 de mai. 2004. Item V - Ordem do dia. Mensagem nº 210, de 2004 (Do Poder Executivo). Discussão, em turno único, da Mensagem nº 210, de 2004, do Poder Executivo, relativa à ampliação do contingente brasileiro para a Missão de Apoio das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMISSET), Pendente de pareceres das Comissões: de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.** Diário da Câmara dos Deputados, ano LIX, nº 79, sexta-feira, 14 de mai. 2004 (b), pp. 22022-22072, Brasília, DF. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAI2004.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ata da 262ª Sessão da Câmara dos Deputados, Extraordinária, Vespertina, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, em 27 de set. 2011. Item IV - Ordem do dia. Votação do Requerimento nº 3.306, de 2011, para apreciação em regime de urgência da Mensagem nº 402, de 2011, do Poder Executivo, que submete à apreciação do Congresso Nacional a Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Defesa, relativa à participação brasileira na Força Interina das Nações Unidas no Líbano – UNIFIL.** Diário da Câmara dos Deputados, ano LXVI, nº 169, quarta-feira, 28 de set. 2011a, pp. 53762-53767, Brasília, DF. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28SET2011.pdf#page=162>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Bancada na eleição.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer do Relator designado pela Mesa, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, ao Projeto de Decreto Legislativo nº 1.280, de 2004 (Mensagem nº 205, de 2004).** Diário da Câmara dos Deputados, ano LIX, nº 79, sexta-feira, 14 de mai. 2004(c), pp. 21936, Brasília, DF. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAI2004.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer do Relator designado pela Mesa, em substituição à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a Mensagem nº 205, de 2004.** Diário da Câmara dos Deputados, ano LIX, nº 79, sexta-feira, 14 de mai. 2004(d), pp. 21935-21936, Brasília, DF. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAI2004.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Decreto Legislativo. Autoriza a ampliação do contingente brasileiro para a missão de Estabilização das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMISSET). Projeto nº 1.279, 13 de mai. 2004.** Diário da Câmara dos Deputados, ano LIX, nº 79, sexta-feira, 14 de mai. 2004(e), pp. 21932-21934, Brasília, DF. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAI2004.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Decreto Legislativo. Autoriza o envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Projeto nº 1.280, 13 de mai. 2004.** Diário da Câmara dos Deputados, ano LIX, nº 79, sexta-feira, 14 de mai. 2004(f), pp. 21934, Brasília, DF. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAI2004.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Decreto Legislativo. Autoriza o envio de um Navio da Marinha do Brasil para compor a Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano – UNIFIL. Projeto nº 443-A, 27 de set. 2011.** Diário da Câmara dos Deputados, ano LXVI, nº 169, quarta-feira, 28 de set. 2011b, pp.53767, Brasília, DF. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28SET2011.pdf#page=162>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei n. 2.953, de 17 de nov 1956. Fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior.** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Rio de Janeiro, 17 nov. 1956. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/12953.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES. **COCBS - Implementação e Acompanhamento da Área de Mísseis (IACM).** Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/bens_sensiveis/COCBS_IACM/COCBS_Implementacao_e_Acompanhamento_da_area_de_Misseis.html. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília: 2008. Disponível em: http://apps.unesp.br/renee/documento/imagens/m11_u12_23042014-22-08-06.pdf. Acesso em: 06 jul. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro Branco da Defesa Nacional (2012a).** Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/livrobranco.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro Branco da Defesa Nacional (2020a).** Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 03 mai. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Manual de operações de paz.** Brasília: Ministério da Defesa, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt->

br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34a_ma_02a_manuala_opa_paza_3eda_2013.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ministros anteriores**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/institucional-2/ministro-da-defesa/ministros-anteriores>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa – Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: 2012b. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa – Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: 2016. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf. Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa – Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Missão de paz: Brasil sedia painel sobre operações de paz da ONU**. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/21824/MISS%C3%83O-DE-PAZ---Brasil-sedia-painel-sobre-opera%C3%A7%C3%B5es-de-paz-da-ONU>. Acesso em: 13 mar. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. MARINHA DO BRASIL. **Cerimônia de Transferência de Autoridade marca a conclusão da participação brasileira no Comando da FTM-UNIFIL**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/cerimonia-de-transferencia-de-autoridade-marca-conclusao-da-participacao-brasileira-no#:~:text=A%20cerim%C3%B4nia%20tamb%C3%A9m%20marcou%20o,a%20comandar%20a%20miss%C3%A3o>. Acesso em: 28 mai. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. PROGRAMA DE SUBMARINOS. **Perguntas frequentes**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/prosub/perguntas-frequentes>. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova York, Estados Unidos, 25 de set. 2012**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Abertura da Septuagésima Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 28 de set. 2015**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt->

br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-ocasio-da-abertura-da-septuagesima-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-28-de-setembro-de-2015. Acesso em: 03 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas - Nova York, Estados Unidos, 24 de set. 2013.** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 04 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na Abertura do Debate Geral da 72ª Sessão da Assembleia Geral da ONU – Nova York, 19 de set. 2017 [a].** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-72-sessao-da-assembleia-geral-da-onu-nova-york-19-de-setembro-de-2017>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 24 de set. 2019.** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-abertura-da-74-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-24-de-setembro-de-2019>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso do Presidente Michel Temer na abertura do Debate Geral da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas [2018a].** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-73-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso proferido pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da abertura do Debate de Alto Nível da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) – Nova York, 24 de set. 2014.** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-proferido-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu-nova-york-24-de-setembro-de-2014>. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU.** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-internacionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz/o-brasil-e-as-operacoes-de-manutencao-da-paz-da-onu>. Acesso em: 12 dez. 2020a.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Organograma MRE**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/20210614-organograma-port.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021a.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Países sem Representação do Brasil**. Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/paises-sem-representacao-do-brasil>. Acesso em: 04 jul. 2018b.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Palavras do Senhor Presidente da República na abertura do Debate Geral da LXXV Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas – 22 de set. 2020 [b]**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/palavras-do-senhor-presidente-da-republica-na-abertura-do-debate-geral-da-lxxv-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-22-de-setembro-de-2020>. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Palavras do Senhor Presidente da República na abertura do Debate Geral da LXXVI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas – 21 de set. 2021 [b]**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/palavras-do-senhor-presidente-da-republica-na-abertura-do-debate-geral-da-lxxvi-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2013-21-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (coordenador). **Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**. Brasília: Funag, 2017b.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Michel Temer, durante Abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 20 de set. 2016**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/pronunciamento-do-senhor-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-debate-geral-da-71-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-20-de-setembro-de-2016>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **República Centro-Africana**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5658&Itemid=478&cod_pais=CAF&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR. Acesso em: 14 jul. 2018c.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **República de Chipre**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4935&Itemid=478&cod_pais=CYP&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR. Acesso em: 27 jul. 2018d.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **República do Sudão do Sul**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5497&Itemid=478&cod_pais=SSD&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR. Acesso em: 28 jul. 2018e.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. GABINETE DO MINISTRO. **Portaria nº 212, de 30 de abr. 2008**. Aprova Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE), que dispõe sobre a Organização Geral da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem. Submete à apreciação do Congresso Nacional, a Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Defesa, relativa à participação brasileira na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)**. Mensagem nº 402, 23 de set. 2011 (Aviso nº 647/2011 - Casa Civil). Diário da Câmara dos Deputados, ano LXVI, nº 169, quarta-feira, 28 de set. 2011, pp. 53606-53607, Brasília, DF. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28SET2011.pdf#page=162>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem. Submete à Câmara dos Deputados, nos termos da Lei nº 22.953, de 17 de novembro de 1956, Exposição de Motivos relativa à ampliação do contingente brasileiro para a Missão de Apoio das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMISSET)**. Mensagem nº 210, 6 de mai. 2004 (Aviso nº 472/2004). Diário da Câmara dos Deputados, ano LIX, nº 79, sexta-feira, 14 de mai. 2004(a), pp. 21931, Brasília, DF. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAI2004.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem. Submete à consideração de Vossas Excelências, a Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Defesa, relativa ao envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah)**. Mensagem nº 205, 5 de mai. 2004 (Aviso nº 464/2004 - Casa Civil). Diário da Câmara dos Deputados, ano LIX, nº 76, terça-feira, 11 de mai. 2004(b), pp. 21093, Brasília, DF. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=MSC&intProp=205&intAnoProp=2004&intParteProp=1#. Acesso em: 18 dez. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Volume 1. Brasília: Ipea, 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Decreto nº 1.756, de 22 de dezembro de 1995**. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1756.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Decreto nº 2.775, de 9 de set. 1998**. Dispõe sobre o remanejamento dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS que menciona, altera dispositivos do Decreto nº 2.246, de 9 de jun. 1997, que aprova a Estrutura Regimental

do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2775.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Decreto nº 2.953, de 17 de novembro de 1956**. Fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/12953.htm#:~:text=Art%201%C2%BA%20A%20remessa%20de,planos%20de%20defesa%2C%20ou%20quaisquer. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Decreto nº 3.959, de 10 de out. 2001**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3959.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Decreto nº 5.032, de 5 de abr. 2004**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5032.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Decreto nº 7.304, de 22 de set. 2010**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. SENADO. **Prestes a iniciar um novo mandato em meio à crise provocada pelas...** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/505209/noticia.html?sequence=1>. Acesso em: 14 mai. 2021.

BREUNING, Marijke. **Role Theory in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 584-599.

BREWER, Garry D.; DELEON, Peter. **The foundations of policy analysis**. Homewood, NJ: Dorsey, 1983.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Concertação Múltipla – a inserção internacional de Segurança do Brasil**. Livraria Francisco Alves Editora S.A.: Rio de Janeiro, 2002.

BRUM, Argemiro. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BURES, Oldrich. Wanted: A Mid-Range Theory of International Peacekeeping. **International Studies Review**, v. 9, 2007, pp. 407-436.

BURY, Jan. **United Nations Iraq–Kuwait Observation Mission (UNIKOM)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 314-324.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The evolution of International Security Studies**. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2009.

CALL, Charles T. **Assessing El Salvador's transition from civil war to peace**. In: STEPHEN John; ROTHCHILD, Donald; COUSENS, Elisabeth (ed.). *Ending Civil Wars*. Boulder, CO: Lynne Rienner Press, 2002.

CÂMARA, Marcelo P. S. **A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela merkel**. Brasília: FUNAG, 2013.

CAMMAERT, Patrick; SUGAR, Andreas. **United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 671-682.

CAMPBELL, John L. Ideas, Politics, and Public Policy. **Annual Review of Sociology**, vol. 28, 2002, pp. 21-38.

CAMPOS, Tales. Do Haiti ao Planalto: os militares e a relação com a ONU no primeiro ano do governo Bolsonaro. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**. Vol. 10, nº 2, 2021, pp. 295-312.

CANTIR, Cristian; KAARBO, Juliet. Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, 2012, pp. 5-24.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Agenda-Setting**. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015, pp 60-64.

CAPLAN, Richard. **United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 617-628.

CAPORASO, James A.; HERMANN, Charles F.; KEGLEY JR., Charles W.; ROSENAU, James N.; ZINNES, Dina A. **The Comparative Study of Foreign Policy: Perspectives on the**

Future. Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association. Anaheim, CA: March 25-29, 1986, pp. 44. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED271365.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2017.

CARAPINHEIRO, Graça. **A globalização do risco social.** In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as Ciências Sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. pp. 197-230.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas.** Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CARLSNAES, Walter. **Actors, structures, and foreign policy analysis.** In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (orgs.). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. 3ª ed. Oxford University Press: Aug 2016 Print; Published online: Sep 2017.

CARR, Edward Hallet. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais.** 2ª ed. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CARRESE, Paul O. **High Theory versus Grand Strategy in guiding foreign policy.** In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 850-867.

CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). **Militares e política na Nova República.** Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001.

CASTRO, Gabriel. **Crise em 2011 foi na oposição, diz Vaccarezza.** Matéria para Revista Veja publicada em 15 de dez. 2011. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/crise-em-2011-foi-na-oposicao-diz-vaccarezza/>. Acesso em: 25 mai. 2021.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais.** Brasília: FUNAG, 2016.

CAVALCANTE, Fernando. A construção da paz em cenários de anarquia: uma inversão do foco de análise. **Relações Internacionais, Lisboa, n. 32,** dez. 2011, pp. 23-32.

CAVALCANTE, Fernando. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional, 2010, v. 53,** n. 2, pp. 142-159.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **A instabilidade internacional (1919-1939)**. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007. pp. 131-167.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Rev. Bras. Polít. Int.** **57** (2), 2014, pp. 133-151.

CESCA, Vitalino. **Dicionário genealógico latino-português** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2016.

CHADE, Jamil. **Fuga de capital dos Piigs supera R\$ 1 tri**. Estadão (2012). Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fuga-de-capital-dos-piigs-supera-r-1-tri-imp-,887415>. Acesso em: 17 mai. 2021.

CHARILLON, Frédéric. **Public Policy and foreign policy analysis**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 483-496.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro**, v. **28**, n. 1, 1985, pp. 113-131.

CHIRICO, José Serra. **Discurso de posse – ministro das Relações Exteriores José Serra – 18 de mai. 2016**. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse>. Acesso em: 09 dez. 2020.

CHOSSUDOVSKEY, Michel. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999.

CIA. **World Factbook**. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CIRNE DE TOLEDO, Joaquim Elói. Risco-Brasil: O Efeito-Lula e os Efeitos-Banco Central. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. **22**, n. 3, 2002, pp. 524-532.

CODATO, Adriano. **Sistema político**. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). Dicionário de políticas públicas. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015, pp. 924-929.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. **17**, n.1, 1972, pp. 1-25.

COLARES, Luciano da Silva. **Operações de paz: a participação brasileira no ponto de inflexão do Timor-Leste**. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (orgs.). O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação. Brasília: Ipea, 2012, pp. 269-297.

COMANDO-GERAL DO CORPO DE FUZILEIROS NAVAIS – MARINHA DO BRASIL. **Centro de Operações de Paz de Caráter Naval**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cgcfm/node/492>. Acesso em: 28 out. 2020.

CONCEIÇÃO-HELDT, Eugenia da; MELLO, Patrick A. **Two-level games in Foreign Policy Analysis**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 770-789.

COOPERAÇÃO BRASILEIRA **para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

COOPERAÇÃO BRASILEIRA **para o desenvolvimento internacional: 2010**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. 2a ed. Brasília: Ipea: ABC, 2013.

COOPERAÇÃO BRASILEIRA **para o desenvolvimento internacional: 2011-2013**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA: ABC, 2016.

COPPIETERS, Bruno. **United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 443-453.

CORREA, Hector. Game Theory as an Instrument for the Analysis of International Relations. **立命館国際研究 (Ritsumeikan Research International) 14-2**, October, 2001. Disponível em: <http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/ir/college/bulletin/vol14-2/14-2hector.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2015.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011**. 3ª ed. rev. e ampl. Brasília: FUNAG, 2012.

CORTINHAS, Juliano da Silva; VITELLI, Marina Gisela. Limitações das reformas para o controle civil sobre as forças armadas nos governos do PT (2003-2016). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 7, nº 2, jul./ dez. 2020, pp. 187-216.

COSTA, Diana Felix da; DE CONING, Cedric. **United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 830-841.

COX, Robert W. **Social forces, states and world orders: beyond international relations theory**. In: KEOHANE, Robert O. (org.). *Neorealism and its critics*. Nova York; Chichester, West Sussex: Columbia University Press, 1986, pp. 104-254.

COX, Robert W. **Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método.** In: GILL, Stephen (Org.). Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007, pp. 101-123.

DAGNINO, Renato. **A indústria de defesa no governo Lula.** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010.

DAHL, Robert. The Science of Public Administration: Three Problems. **Public Administration Review Vol. 7**, No. 1 (Winter, 1947), pp. 1-11.

DALLA COSTA, João Marcelo. Teoria das organizações e operações de manutenção da paz complexas: notas a partir da Minustah. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.4, n. 8, jul./ dez. 2015, pp. 184-200.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 1997.

DAY, Adam. **Politics in the Driving Seat: Good Offices, UN Peace Operations, and Modern Conflict.** In: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (editors). United Nations Peace Operations in a Changing Global Order. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 67-89.

DE CONING, Cedric. The future of UN peace operations: Principled adaptation through phases of contraction, moderation, and renewal. **Contemporary Security Policy**, 42:2, 2021, 211-224.

DE CONING, Cedric. **UN Peace Operations and Changes in the Global Order: Evolution, Adaptation, and Resilience.** In: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (editors). United Nations Peace Operations in a Changing Global Order. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 297-317.

DEHOVE, Mario. **Elementos sobre a gênese das organizações internacionais.** In. THÉRET, Bruno; BRAGA, José Carlos de Souza (org.) Regulação econômica e globalização. SP/Campinas: Editora da UNICAMP, 1998.

DELEON, P.; E DELEON, L. What ever happened to Policy Implementation? An alternative approach. **Journal of Public Administration research and theory. J-Part 12** (2002), October 2002, pp. 467-492.

DEUBEL, André-Nöel Roth. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación.** 6ª edição. Bogotá: Ediciones Aurora, 2007.

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais.** Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DEVIN, Guillaume; DURAND, Marie-Françoise. **Describing, Representing, Interpreting.** In: DEVIN, Guillaume (editor). Resources and Applied Methods in International Relations. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.

DIAS, Reinaldo. **Relações Internacionais: introdução ao estudo da sociedade internacional global.** São Paulo: Atlas, 2010.

DÍAZ, Angel Eduardo Alvarez. **Análisis de políticas públicas**. Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública. Caracas: Centro de Documentación y Análisis de Información del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, 1992.

DIEHL, Paul F.; DRUCKMAN, Daniel. **Evaluating peace operations**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 93-108.

DIEHL, Paul F. **First United Nations Emergency Force (UNEF I)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 144-152.

DIEHL, Paul F. **Second United Nations Emergency Force (UNEF II)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 229-237.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Implementação**. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015a, pp. 449-451.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Avaliação**. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015b, pp. 101-104.

DILLARD, Micah; PEVEHOUSE, Jon C. W. **Quantitative methods in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 497-514.

DINIZ, Eugênio. **Clausewitz**. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida et. al. (Org). *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo: Hucitec, 2010. pp. 152-184.

DINIZ, Eugênio. **O Brasil e as operações de paz**. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 303-337.

DOBBINS, James; *et al.* **Europe's Role in Nation-Building: From the Balkans to the Congo**. Santa Monica: RAND Corporation, 2008.

DONNELLY, Jack. **Realism**. In: BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew; DEVETAK, Richard; DONNELLY, Jack; NARDIN, Terry; PATERSON, Matthew; REUS-SMIT, Christian; TRUE, Jacqui. *Theories of International Relations*. 4. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 31-56.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

DOSS, Alan. **United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 656-670.

DOSS, Alan. **United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 803-817.

DURCH, William J.; HOLT, Victoria K.; EARLE, Caroline R.; SHANAHAN, Moira K. **The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations**. The Henry L. Stimson Center: Washington, DC, 2003. Disponível em: https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/BR-CompleteVersion-Dec03_1.pdf. Acesso em: mai. 2021.

DUROSELLE, Jean Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

DYE, T. **Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas**. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. (org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009. pp. 99-129.

ECONOMIST INTELLIGENCE. **ECOWAS mission to depart from Guinea-Bissau**. Disponível em: <https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1140166097&Country=Guinea-Bissau&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=Political+stability>. Acesso em: 04 mai. 2021.

EICHENGREEN, Barry. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. SP: Editora 33, 2000.

EL PAÍS. **Exército é acusado de matar inocentes em operações de segurança pública – Forças Armadas estão ligadas a morte de pelo menos 32 pessoas desde 2010. É o “efeito colateral” das operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)**. Matéria publicada em 12 de novembro de 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/11/politica/1541976646_763406.html. Acesso em: 14 dez. 2018.

EMMANUEL (Espírito). **Pensamento e vida**. Psicografado por Francisco Cândido Xavier. 19ª ed. 9ª imp. Brasília: FEB, 2018.

ESMENJAUD, Romain. **United Nations Mission in The Central African Republic (MINURCA)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 588-596.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Em dois anos, militares da ativa postaram 3,4 mil tuítes políticos**. Reportagem de Estadão Conteúdo postada por Exame. em 03 de mai. 2021.

Disponível em: <https://exame.com/brasil/em-dois-anos-militares-da-ativa-postaram-34-mil-tuites-politicos/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Exército enquadra tuítes políticos de militares da ativa.** Reportagem de Estadão Conteúdo postada por Estado de Minas em 21 jul. 2019. Disponível em:

https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/21/interna_politica,1071254/exercito-enquadra-tuites-politicos-de-militares-da-ativa.shtml. Acesso em: 15 dez. 2020.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Militares ganham poder no governo Temer – fato preocupa aliados.** Reportagem publicada em 04 de mar. 2018. Disponível em: <https://exame.com/brasil/protagonismo-de-militares-preocupa-entorno-de-temer/>. Acesso em: 16 dez. 2020.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Temer se reuniu diversas vezes com militares antes do impeachment de Dilma – Informação foi revelada no livro “A Escolha”, do próprio ex-presidente. Cúpula militar temia movimentos do PT.** Reportagem publicada em 02 de novembro de 2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/temer-se-reuniu-diversas-vezes-com-militares-antes-do-impeachment-de-dilma/>. Acesso em: 17 dez. 2020.

ETZIONI, Amitai. **Mixed scanning: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão.** In: HEIDEMANN, F. G; SALM, J. F. Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009a, pp. 219-232.

ETZIONI, Amitai. **Reexame da estratégia mista de decisão.** In: HEIDEMANN, F. G; SALM, J. F. Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009b, pp. 233-250.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. **EUFOR Tchad/RCA.** Disponível em: https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/index_en.htm. Acesso em: 29 abr. 2021.

EUROPEAN UNION. **EU mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU).** Disponível em: https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eu-ssr-guinea-bissau/pdf/01102010_factsheet_eu-ssr-guinea-bissau_en.pdf. Acesso em: 29 abr. 2021.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION SERVICE. **EU in the World – military and civilian missions and operations.** Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en. Acesso em: 29 abr. 2021.

EUROPEAN UNION TRAINING MISSION MALI. **Mandates.** Disponível em: <https://eutmmali.eu/mandates/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

EUROPEAN UNION TRAINING MISSION SOMALIA. **About us.** Disponível em: <https://www.eutm-somalia.eu/about-us/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz.** Brasília: FUNAG, 2013.

FAHRMEIR, Andreas. **Historiography of foreign policy analysis.** In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 867-880.

FARAH, Marta. Administração Pública e Política Pública. **Revista de Administração Pública (Impresso)**, v. 45, 2011, pp. 813-836.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional: Rio de Janeiro**, vol. 34, no 1, janeiro/junho 2012, pp. 311-355.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **Filosofia política da América: a ideologia do novo século americano.** São Paulo: Cortez, 2004.

FARIAS, Rogério de Souza. É o Itamaraty uma instituição total? A aplicabilidade de um conceito sociológico em uma burocracia. **Meridiano 47, 17**: e17002, 2016, pp. 1-10.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

FERRAZ, Lucas. **Tribunal “esconde” processo contra Dilma.** Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, terça-feira, 17 de agosto de 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1708201010.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010.

FETT, Priscila. All new on the frontline: MONUSCO, a new era in peacekeeping operations? **Revista de Direito Internacional, Brasília**, v. 10, n. 2, 2013a, pp. 168-192.

FETT, Priscila. **Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz.** Brasília: FUNAG, 2013b.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Introdução à análise de política externa.** Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo decisório em Política Externa no Brasil.** Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Área de concentração em Relações Internacionais, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura.** Belo Horizonte, 1 (3), set/ dez., 1986, pp. 107-127.

FIORI, Juliano Ernani Malengreau. **Guerras humanitárias e ordem ética**. In: FIORI, José Luís (org.). *Sobre a Guerra*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018, pp. 231-256.

FLANIK, William. **Analogies and metaphors and foreign policy decision making**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 32-50.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Atentado mata ex-premiê em Beirute**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1502200501.htm>. Acesso em: 25 jan. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Brasil compra 12 aviões Mirage usados da França**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u98239.shtml>. Acesso em: 19 dez. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. **República Dominicana começa a construir muro na fronteira com o Haiti – Projeto busca coibir imigração ilegal, contrabando de mercadorias e tráfico de armas e drogas**. Matéria publicada em 21 fev. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/02/republica-dominicana-comeca-a-construir-muro-na-fronteira-com-o-haiti.shtml>. Acesso em: 23 fev. 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Temer dá a militares controle sobre áreas sensíveis do governo**. Reportagem publicada em 24 de agosto 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/03/temer-da-a-militares-controle-sobre-areas-sensiveis-do-governo.shtml>. Acesso em: 15 dez. 2020.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

FORTNA, Virginia Page. **Does peacekeeping work? Shaping belligerents' choices after civil war**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2008.

FOULON, Michiel. **Neoclassical Realist Analyses of Foreign Policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 255-266.

FRANCO, Luiza; ODILLA, Fernanda. **Como militares ganharam protagonismo inédito no Brasil desde a redemocratização**. BBC News Brasil – Reportagem publicada em 05 de jun. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44325522>. Acesso em: 20 dez. 2020.

FRANKE, Ulrich; HELLMANN, Gunther. **American Pragmatism in Foreign Policy Analysis**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 14-32.

G1. Canibal da República Centro-Africana diz ter comido homem por vingança – País vive conflito entre cristãos e muçulmanos que já deixa mais de mil mortos. Da BBC. Reportagem publicada em 31 de jan. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/01/canibal-da-republica-centro-africana-diz-ter-comido-homem-por-vinganca.html>. Acesso em: 31 jan. 2021.

G1 BA. Evento sobre operações de paz da ONU é realizado em Salvador: Painel Independente sobre Operações de Paz começou nesta segunda-feira – Evento tem representantes de diversos países da América Latina e Caribe. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/03/evento-sobre-operacoes-de-paz-da-onu-e-realizado-em-salvador.html>. Acesso em: 14 abr. 2015.

GALLAGHER, John A.; ROBINSON, Ronald E. The Imperialism of Free Trade. *The Economic History Review, New Series*, Vol. 6, No. 1 (1953), pp. 1-15.

GANSTER, Rafael. Dilemas do desenvolvimento no governo JK: a ruptura com o Fundo Monetário Internacional sob a perspectiva da imprensa. *História em Revista, Pelotas*, v. 21/22, dez./2015, dez./2016, pp. 448-461. Obra editada e publicada em 15 dez. 2017.

GARRISON, Jean. Constructing the “National Interest” in U.S.–China Policy Making: How Foreign Policy Decision Groups Define and Signal Policy Choices. *Foreign Policy Analysis*, v. 3, 2007, pp. 105-126.

GARTZKE, Erik A.; CARCELLI, Shannon; GANNON, J. Andres; ZHANG, Jiakun Jack. **Signaling in foreign policy.** In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 650-669.

GASPAR, Alberto. **Física – volume único.** São Paulo: Editora Ática, 2001.

GASPARI, Elio. **5. A ditadura acabada.** Edição digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca LTDA., 2017.

GATTAZ, André. **A Guerra da Palestina: da criação do Estado de Israel à Nova Intifada.** 2 ed. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

GAZETA DO POVO. **PSDB contesta a reeleição de Dilma.** Reportagem publicada em 30 de out. 2014. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/psdb-contesta-a-reeleicao-de-dilma-e-flg7jua9jt04gy7xpwppfsy6/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

GEISSLER, Ralf. **1975: Assinada a Ata Final da CSCE.** Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/1975-assinada-a-ata-final-da-csce/a-319717>. Acesso em: 16 set. 2020.

GIBSON, Richard M.; CHEN, Wen-hua. **The Secret Army: Chiang Kai-shek and the Drug Warlords of the Golden Triangle.** Singapore: John Wiley & Sons, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GILL, Stephen (Org.). **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

GISSELQUIST, Rachel M. (editor). **Development Assistance for Peacebuilding**. London; New York: Routledge (Taylor and Francis Group), 2018.

GLOBAL SECURITY. **Angolan Technical Military and Security Mission in Guinea Bissau (MISSANG-GB)**. Disponível em: <https://www.globalsecurity.org/military/world/int/missang-gb.htm>. Acesso em: 05 mai. 2021.

GODOY, Marcelo. **Temer revela caminho dos militares até o governo Bolsonaro**. Jornal O Estado de São Paulo – Reportagem publicada em 02 de novembro de 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-revela-caminho-dos-militares-ate-o-governo-bolsonaro,70003497639>. Acesso em: 28 dez. 2020.

GOIS, Diego Araujo. **A atuação da ONG Viva Rio no processo de reconstrução do Haiti: Uma conexão entre as favelas de Porto Príncipe e do Rio de Janeiro**. 9º Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP): Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjI5ODEiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiOTA5YTVjMGI0Y2Q2MWZhZjYzMmRhMTQ2NWRkODIwNTkiO30%3D>. Acesso em: 17 jul. 2018.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change**. Ithaca/London: Cornell University Press, 1993.

GOMES, Fábio Guedes; PINTO, Eduardo Costa (orgs.). **Desordem e Regresso: o período de ajustamento neoliberal no Brasil, 1990-2000**. São Paulo: Mandacaru: Hucitec, 2009.

GOMES, Fábio Guedes. **Estado capitalista, Plano Real e Acumulação financeira**. In: GOMES, Fábio Guedes; PINTO, Eduardo Costa (orgs.). **Desordem e Regresso: o período de ajustamento neoliberal no Brasil, 1990-2000**. São Paulo: Mandacaru: Hucitec, 2009.

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 6, nº 12, 1993, pp. 211-246**.

GONZÁLEZ, Yoslán Silverio. Principais tendências do terrorismo na África rumo a 2025. **Revista Brasileira de Estudos Africanos, v. 5, n. 9, jan./jun. 2020, p. 55-86**.

GOODIN. R.E.; REIN, M.; MORAN. M. (Edi.). **The Oxford handbook of Public Policy**. Oxford University Press, 2007.

GOODWIN, Thomas (ed.). **English-Latin Dictionary; or Dictionary of the Latin Tongue, with the English words rendered into the Latin; together with an Appendix of French and Italian words, which have their origin from the Latin; compiled from the best authorities.** London: Gilbert and Rivington, Printers, ST. John's Square, 1901.

GOVERNMENT OF CANADA. **International Force in East Timor (INTERFET).** Disponível em: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/military-history/history-heritage/past-operations/asia-pacific/toucan.html>. Acesso em: 08 mar. 2021a.

GOVERNMENT OF CANADA. **European Community Monitoring Mission in the Former Yugoslavia (ECMMY).** Disponível em: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/military-history/history-heritage/past-operations/europe/bolster.html>. Acesso em: 09 mar. 2021b.

GOVERNMENT OF CANADA. **Multinational Interim Force (MIF).** Disponível em: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/military-history/history-heritage/past-operations/caribbean/halo-i.html>. Acesso em: 10 mar. 2021c.

GOVERNMENT OF CANADA. **Observer Team Nigeria.** Disponível em: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/military-history/history-heritage/past-operations/africa/observer-team-nigeria.html>. Acesso em: 12 mar. 2021d.

GOWAN, Richard; DREISBACH, Tristan. **United Nations Supervision Mission in Syria (UNSMIS).** In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.* Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 842-853.

GOWAN, Richard. **Peace Operations.** In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (editors). *The Oxford Handbook on the United Nations.* 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2018, pp. 420-445.

GOWAN, Richard. **United Nations Mission of Observers in Prevlaka (UNMOP).** In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.* Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 532-539.

GOWAN, Richard. **United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES) and UN Civilian Police Support Group in Croatia (UNPSG).** In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.* Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 519-531.

GRIEB, K. J. **Peacekeeping.** In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). *Encyclopedia of the United Nations.* 2ª ed. Facts on File, Inc.: New York, 2008, pp. 327-330.

GROVE, Andrea K. **Foreign policy leadership in the Global South.** In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis.* Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 656-678.

GUERRA, André; SPRITZER, Jean. **Partido Social Cristão (PSC)**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-social-cristao-psc>. Acesso em: 06 mai. 2021.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **O problema nacional do Brasil**. 2ª ed. Editôra Saga: Rio de Janeiro, 1960.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos Anos de Periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GUYOT, Caroline; VINES, Alex. **United Nations Angola Verification Mission I (UNAVEM I)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 283-293.

GUYOT, Caroline; VINES, Alex. **United Nations Observer Mission in Angola (MONUA)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015c, pp. 563-571.

HAAR, Roberta N.; PIERCE, Jonathan J. Foreign Policy Change from an Advocacy Coalition Framework Perspective. **International Studies Review**, Volume 23, Issue 4, December 2021, pp. 1771–1791.

HAAS, Ernst B. **When knowledge is power: three models of change in international organizations**. University of California Press: Berkeley and Los Angeles, 1990.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, Vol. 46, nº 1, 1992, pp. 1-35.

HAGAN, Joe D. **Diversions Theory of war in foreign policy analysis**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 391-416.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. 2.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. Adaptação e revisão: Renato Dagnino. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 1993.

HAMANN, Eduarda Passarelli. **O envolvimento de civis em contextos pós-conflito: oportunidade para a inserção internacional do Brasil**. In: KENKEL, Kai Michael;

MORAES, Rodrigo Fracalossi de (orgs.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 2012, pp. 299-323.

HANSEN, Wibke. **United Nations Mission in Sudan (UNMIS)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 742-754.

HARNISCH, Sebastian. Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, 2012, pp. 47-69.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. 5^a ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. **Global transformations – Politics, Economics and Culture**. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.

HELDT, Birger. **UN and Non-UN Peacekeeping Operations, 1948–2005**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2008.

HENDERSON, Errol A. **Hidden in plain sight: racism in international relations theory**. In: ANIEVAS, Alexander; MANCHANDA, Nivi; SHILLIAM, Robbie (orgs.). *Race and racism in International Relations – Confronting the global colour line*. New York: Routledge, 2015, pp. 19-43.

HENSHAW, Alexis Leanna. **Gender and Foreign Policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 763-774.

HESPANHA, Pedro. **Mal-estar e risco social num mundo globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011, pp. 161-196.

HEURÍSTICA. In: **Dicionário Michaelis On-line**. Brasil: Editora Melhoramentos LTDA, 2021. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/Heur%C3%ADstica/>. Acesso em: 23 jun. 2021.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Basingstoke, U.K.: Palgrave, 2003.

HIRST, Mônica; SILVA, Raul Mendes; COUTTO, Tatiana. **Cronologias**. In: SILVA, Raul Mendes; BRIGAGÃO, Clóvis (orgs.). **História das relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Cebri, [2004], pp. 366-416.

HOLMES, John. **The politics of humanity – the reality of relief aid**. London: Head of Zeus, 2013.

HOMAN, Kees. **Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo**. In: EUROPEAN COMMISSION. *Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacities*.

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, pp. 151-154.

HOPF, Ted. The promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security, Massachusetts*, vol. 23, n° 1, 1998, pp. 171-200.

HOUGHTON, David. **Constructivist Analyses of Foreign Policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018a, pp. 223-240.

HOUGHTON, David. **Crisis decision making in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018b, pp. 273-288.

HOUGHTON, David. **Political Psychology of Foreign Policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018c, pp. 411-427.

HOWARD, Lise Morjé; DAYAL, Anjali Kaushlesh. The use of force in UN Peacekeeping. *International Organization*, v. 72, n° 1, winter 2018, pp. 71-103.

HOWARD, Lise Morjé. **United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 351-362.

HOWARD, Lise Morjé. **United Nations Transition Assistance Group (UNTAG)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 294-305.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1, 2005, pp. 1-30.

HUDSON, Valerie M. **The first wave of Foreign Policy Analysis**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 554-570.

HUDSON, Valerie M. **The history and evolution of foreign policy analysis**. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. *Foreign Policy: theories-actors-cases*. New York: Oxford University Press, 2008.

HUDSON, Valerie M; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. **Mershon International Studies Review**, Volume 39, Issue 2, Oct. 1995, pp. 209-238.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HUNTINGTON, Samuel Phillips. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora (BIBLIEX), 1998.

INGRAM, Helen M.; FIEDERLEIN, Suzanne L. Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. **Political Research Quarterly**, 41, 1988, pp. 725-745.

INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA: temas de política externa. Livro 3. Vol. 1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.

INSTITUTO MILLENIUM. Merval Pereira: “O comentário de Paulo Uebel, do Instituto Millenium, é sintomático dos tempos que estamos vivendo”. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/merval-pereira-o-comentario-de-paulo-uebel-do-instituto-millennium-e-sintomatico-dos-tempos-que-estamos-vivendo/>. Acesso em: 14 mai. 2021.

INTERNATIONAL COMMISSION AGAINST IMPUNITY IN GUATEMALA (CICIG). **Mandato y acuerdo CICIG**. Disponível em: <https://www.cicig.org/cicig/mandato-y-acuerdo-cicig/>. Acesso em: 15 mai. 2020.

JAGUARIBE, Helio. A guerra ao terrorismo. **Política Externa, São Paulo**, vol. 10, nº 3, dez./jan/fev 2001-2002, pp. 5-16.

JAGUARIBE, Helio. **Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

JAMES, Alan. **Peacekeeping in International Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 1990.

JASUTIS, Grazvydas. **Georgia-Abkhazia: the predominance of irreconcilable positions – The War Report 2018**. The Geneva Academy – a joint center of The Graduate Institute Geneva, Université de Genève (Faculty of Law). Disponível em: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Georgia-Abkhazia%20The%20Predominance%20of%20Irreconcilable%20Positions.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

JEFFREYS, M. A. **United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)**. In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). Encyclopedia of the United Nations. 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008a, pp. 455-456.

JEFFREYS, M. A. **United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)**. In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). Encyclopedia of the United Nations. 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008b, pp. 456-459.

JENNINGS, Kathleen. **United Nations Mission in Liberia (UNMIL)**. *In*: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 694-706.

JENNINGS, Kathleen. **United Nations Observer Mission in Liberia (UNOMIL)**. *In*: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 454-461.

JOHNSON, Hilde Frafjord. **Protection of Civilians in the United Nations: A Peacekeeping Illusion?** *In*: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (editors). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 133-152.

JONES, Charles O. **An introduction to the study of public policy**. 3. ed. Monterey, Calif.: Brooks/Cole, 1984.

JOSHI, Madhav. United Nations Peacekeeping, Democratic Process, and the Durability of Peace after Civil Wars. **International Studies Perspectives**, V. 14, 2013, pp. 362–382.

JÜRGENLIEMK, Hubertus; KOOPS, Joachim A. **United Nations Aouzou Strip Observer Group (UNASOG)**. *In*: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 484-490.

KADRI, Jorge Geraldo; SALONE, Roberto Aldo. **Brasil e Líbano: muito mais do que “brimos”**. *In*: SCHERER, Ligia Maria; GOULART, Felipe Haddock Lobo; VELOSO, Pedro Augusto Franco (orgs.). *Brasil - Líbano: legado e futuro*. Brasília: FUNAG, 2017, pp. 17-34.

KALOUT, Hussein; DEGAUT, Marcos. **Brasil – Um País em Busca de uma Grande Estratégia**. *In*: **BRASIL. Brasil – Um País em Busca de uma Grande Estratégia**. Relatório de conjuntura n° 01. Brasília, DF: Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência; Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, mai. 2017. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/noticias/copy_of_titulo-da-noticia-entre-35-e-90-caracteres-com-espaco/BrasilUmPasemBuscadeumaGrandeEstratgia.pdf. Acesso em: 10 jul. 2017.

KARLSRUD, John. **United Nations Mission in the Central African Republic and Chad I and II (MINURCAT I And II)**. *In*: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 791-802.

KARLSRUD, John. **UN Peace Operations, Terrorism, and Violent Extremism**. *In*: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (editors). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 153-167.

KATHMAN, Jacob D.; WOOD, Reed M. Stopping the Killing During the “Peace”: Peacekeeping and the Severity of Post conflict Civilian Victimization. **Foreign Policy Analysis**, **12**, 2016, pp. 149-169.

KATZ, Rebecca; STANDLEY, Claire; SORREL, Erin. **Infectious disease as a foreign policy threat**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 36-58.

KENKEL, Kai Michael; FOLEY, Conor. Responding to the crisis in United Nations peace operations. **Contemporary Security Policy**, **42**:2, 2021, pp. 189-196.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, **Vol. 32**, No. 4, Dec., 1988, pp. 379-396.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. 4th ed. New York, San Francisco, Boston: Longman, 2012.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. Transnational relations and world politics: an introduction. **International Organization**, **Vol. 25**, n° 3, 1971, pp. 329-349.

KEYNES, John Maynard. **As consequências econômicas da paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

KHAN, Shahedul Anam. **United Nations Iran–Iraq Military Observer Group (UNIIMOG)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 275-282.

KINGDON, John. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006a.

KINGDON, John. **Juntando as coisas**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006b.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.

KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

KOOPS, Joachim A.; TARDY, Thierry. **The United Nations’ inter-organizational relations in peacekeeping**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 60-77.

KOOPS, Joachim A. **United Nations Mission of Observers in Tajikistan (UNMOT)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors).

The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 492-499.

KOOPS, Joachim A. **United Nations Observer Group in Central America (ONUCA)**. *In*: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 306-313.

KRASNO, Jean E. **To end the scourge of war: the story of UN peacekeeping**. *In*: KRASNO, Jean E. (ed.). The United Nations: confronting the challenges of a global society. Boulder: Lynne Rienner, 2004.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *In*: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

KRATOCHWIL, Friedrich. **Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

KRISTENSEN, Peter Marcus. The South in “Global IR”: Worlding Beyond the “Non-West” in the Case of Brazil. **International Studies Perspectives**, v. 22, 2021, pp. 218–239.

KUHLMANN, Paulo Roberto Loyolla; FERREIRA, Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat. **Paz**. *In*: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (orgs.). Dicionário de Segurança e Defesa. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018, pp. 704-716.

KUPERMAN, Alan J. **A small intervention: lessons from Liberia 2003**. *In*: WIRTZ, James J.; LARSEN, Jeffrey A (ed.). Naval peacekeeping and humanitarian operations: stability from the sea. New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2009, pp. 153-170.

LAMARÃO, Sérgio. **Movimento de 11 de novembro**. Fundação Getúlio Vargas – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/JkRumoPresidencia/11Novembro>. Acesso em: 22 mai. 2021.

LANNES, Ulisses Lisboa Perazzo. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz**. *In*: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (orgs.). O Brasil e as Novas dimensões da Segurança Internacional. Editora Alfa-Omega: São Paulo, 1999.

LANTIS, Jeffrey S.; BEASLEY, Ryan K. **Comparative foreign policy analysis**. *In*: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 185-207.

LANZ, David. **African Union–United Nations Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)**. *In*: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors).

The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 779-790.

LAPID, Yosef. The third debate - on the prospects of international theory in a post-positivist era. **International Studies Quarterly**, v. 33, 1989, pp. 235-251.

LARSON, Deborah Welch. **Archival research in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 50-61.

LASSWELL, Harold D. **The decision process: seven categories of functional analysis**. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LAST, David. **From Peacekeeping to Peacebuilding**. The Online Journal of Peace and Conflict Resolution. Issue 5.1, Summer 2003, pp. 1-8. Disponível em: http://www.trinstitute.org/ojpcr/5_1last.htm. Acesso em: 08 mai. 2021.

LAYNE, C. Rethinking American Grand Strategy Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century? **World Policy Journal**, vol. 15, 1998, pp. 8-28.

LEBOW, Richard Ned. **Counterfactuals and foreign policy analysis**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 259-273.

LEITHNER, Anika C.; LIBBY, Kyle M. **Path dependency in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 357-376.

LEMAY-HÉBERT, Nicolas. **United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 720-730.

LEMOES, Renato; CARNEIRO, Alan. **FRANCO, Itamar**. Fundação Getúlio Vargas – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/itamar-augusto-cautiero-franco>. Acesso em: 17 mai. 2021.

LENTNER, Howard H. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. **Review of Policy Research**, Volume 23, Number 1, 2006, pp. 169-181.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. 3ª ed. São Paulo: Centauro, 2005.

LESSA, Antônio Carlos. **A construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais**. Brasília: IBRI, 2003.

LEWIS, D. K. **Guatemala**. In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). Encyclopedia of the United Nations. 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008, pp. 182.

LIMA, Lioman. **A crescente e perigosa instabilidade no Haiti, país que teve quase 20 governos em 35 anos**. Matéria para BBC News Mundo, publicada em 7 de fev. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55974093>. Acesso em: 12 set. 2021.

LIMA, Marcos Costa. O humanismo crítico de Edward W. Said. **Lua Nova**, no. 73, 2008, pp. 71-94.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, vol. 22, nº 2. Rio de Janeiro, julho/ dez. 2000, pp. 265-303.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, pp. 127-153.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S. **Política externa brasileira: campo de estudos e principais avanços**. In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R. S.; BRAGA, Maria do Socorro (organizadores). A ciência política no Brasil: 1960-2015. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, pp. 335-360.

LINDBLOM, Charles. **Muddling through 1: a ciência da decisão incremental**. In: HEIDEMANN, Francisco. G; SALM, José Francisco (org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009a, pp. 161-180.

LINDBLOM, Charles. **Muddling Through 2: a ubiquidade da decisão incremental**. In: HEIDEMANN, Francisco. G; SALM, José Francisco (org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009b, pp. 182-202.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A década das conferências: 1990- 1999**. 2ª Ed. Brasília: Funag, 2018.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **Os novos Bálcãs**. Brasília: Funag, 2013.

LOPARIC, ZELJKO. **Fantasma perversos na guerra nos Bálcãs**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/20/mai/4.html>. Acesso em: 17 out. 2014.

LOPES, Dawisson Belém. **Política externa e democracia no Brasil: ensaio de uma interpretação histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

LOPES, Fabiano Luis Bueno. **Batalhão Suez: história, memória e representação coletiva (1956-2000)**. Orientador: Dennison de Oliveira. 115 p.: il. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História da Universidade, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal do Paraná, 2006.

LOPEZ-CLAROS, Augusto; DAHL, Arthur Lyon; GROFF, Maja. **Global Governance and the Emergence of Global Institutions for the 21st Century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

LOTZE, Walter. **United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 854-864.

LOURENÇO, Iolando. **Governo tem 93% de apoio de partidos da base aliada em votações na Câmara dos Deputados**. Matéria para Agência Brasil publicada em 08 de abr. 2011. Disponível em: <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-04-08/governo-tem-93-de-apoio-de-partidos-da-base-aliada-em-votacoes-na-camara-dos-deputados>. Acesso em: 09 mai. 2021.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v. 16, July 1964, pp. 677-715.

LOWI, Theodore. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, July/August 1972, pp. 298-310.

LOWI, Theodore. **Making Democracy Safe for the World**. In: ROSENAU, James N. (ed.). *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York: The Free Press, 1967, pp. 295-331.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucrats as policy makers**. In: Yarwood, D.L. (Ed.). *Public Administration: politics and the people*. Londres: Longman, 1987. Tradução em espanhol: Los empleados de base em La elaboración de políticas públicas. In: Brugué, Q. e Subirats, J. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: MAP, 1996.

LYNN JR., Laurence E. A Place at the Table: Policy Analysis, Its Postpositive Critics, and the Future of Practice. **Journal of Policy Analysis and Management**, Vol. 18, No. 3, 1999, pp. 411-425.

MA, Janaina; LEMOS, Marco Aurélio Cirilo; VIEIRA, Diego Mota. How is the Advocacy Coalition Framework Doing? Some Issues since the 2014 Agenda. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 32, Brasília, mai-ago 2020, pp. 7-42.

MACEDO, Gustavo C.; SILVEIRA, Kaiutan Venerando Ruiz da. Cruz Report: conteúdo e críticas. **Conjuntura Internacional**, v.15, n.3, ago 2018, pp.18-27.

MACHADO, Artur Andrade da Silva. **Construção da paz (Peace Building)**. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018, pp. 183-197.

MACQUEEN, Norrie. **United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors).

The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 755-766.

MACQUEEN, Norrie. **United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISSET)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 683-693.

MACQUEEN, Norrie. **United Nations Security Force in West New Guinea (UNSF)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015c, pp. 171-178.

MACQUEEN, Norrie. **United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015d, pp. 642-655.

MACQUEEN, Norrie. **United Nations Yemen Observation Mission (UNYOM)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015e, pp. 179-185.

MADEIRO, Carlos. **Documentos revelam ação militar e de Sarney para abafar crimes pós-ditadura**. Matéria publicada em UOL Notícias no dia 25/08/2019, e atualizada em 27/08/2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/08/25/documentos-revelam-acao-militar-e-de-sarney-para-abafar-crimes-pos-ditadura.htm>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. **Geopolítica: introdução ao estudo**. São Paulo: Sicurezza, 2006.

MAISONNAVE, Fabiano. **Ex-agente da CIA lança livro em que prevê o fracasso da democracia no Iraque e afirma, a partir de documento da Al Qaeda, que o diplomata Sérgio Vieira de Mello era um dos alvos no ataque ao prédio da ONU em Bagdá, em 2003**. Jornal Folha de São Paulo, 30 de jan. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs3001200513.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

MAISONNAVE, Fabiano. **Museu israelense honra embaixador Souza Dantas, que contrariou Vargas e emitiu mil vistos na 2ª Guerra – Brasileiro é homenageado por salvar judeus**. Jornal Folha de São Paulo, 14 de jun. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1406200308.htm>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MALICI, Akan. **Foreign policy belief systems and operational code analysis**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018a, pp. 585-609.

MALICI, Akan. **Foreign policy mistakes**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018b, pp. 695-714.

MANZANO, Irene Rodríguez. Funcionalismo, Neofuncionalismo y Relaciones Internacionales: dos contribuciones doctrinales al estudio de la organización internacional. **Derecho**, vol. 5, nº 1, 1996, pp. 289-303.

MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. **Lua Nova, São Paulo**, v. 93, 2014, pp. 169-199.

MARIANO, Marcelo Passini. **Autonomia e desenvolvimento na política externa brasileira**. In: A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015, pp. 37-65.

MARQUES, Eduardo. **As Políticas Públicas na Ciência Política**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, pp. 23-46.

MARTINS FILHO, João Roberto. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, 2010, pp. 283-306.

MARTINS, Rodrigo. Mercenários made in Brazil. **Carta Capital, ano XIII, nº 429**, p. 34-39, 31 jan. 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MATHIAS, Suzeley Kalil. **A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação (1963-1990)**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

MATHIAS, Suzeley Kalil; ZAGUE, Jose Augusto; SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, 2019, pp. 136-168.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **Responsabilidade de proteger**. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (orgs.). Dicionário de Segurança e Defesa. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018, pp. 827-837.

MATOS, Gregório de. **Antologia poética**. Rio de Janeiro: Ediouro; São Paulo: Publifolha, 1997.

MATOS, Heloiza. **Governo Médici: discurso oculto na comunicação institucional – o caso AERP**. In: MOURA, Cláudia Peixoto de (org.). História das relações públicas: fragmentos da memória de uma área. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008, pp. 170-193.

MATTOS, Carlos de Meira. **A geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

MATTOS, Fernando José da Cunha. **Planejamento estratégico e a Política Nacional de Defesa**. In: FUCCILLE, Alexandre; GOLDONI, Luiz Rogério Franco; ADÃO, Maria Cecília de Oliveira (orgs.). Forças Armadas e sociedade civil: atores e agendas da defesa nacional no século XXI. São Cristóvão, SE: Ed. UFS, 2018, pp. 123-145.

MCDERMOTT, Rose. **Emotions in foreign policy decision making**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 487-498.

MCMAHON, S. F. **Agenda for Peace**. In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). *Encyclopedia of the United Nations*. 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008, pp. 9-10.

MEARSHEIMER, John J. **The Future of America's Continental Commitment**. In: LUNDESTAD, Geir (ed.). *No end to alliance – the United States and Western Europe: Past, Present and Future*. New York: St. Martin's, 1998, pp. 221-242.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York: W. W. Norton & Company, 2001.

MEIER, Kenneth J. **Politics and the Bureaucracy**. North Scituate, MA: Duxbury Press, 1987.

MEIRELES, Bruna Holstein. **O problema político da soberania e a (im)possibilidade das culturas de anarquia Internacional de Alexander Wendt**. Orientador: Luiz Daniel Jatobá França. 154 p.: il. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

MEISKE, Maline; RUGGERI, Andrea. **Peacekeeping as a tool of foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 376-394.

MELVERN, Linda. **United Nations Observer Mission Uganda–Rwanda (UNOMUR) and United Nations Assistance Mission for Rwanda I (UNAMIR I)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 462-472.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Geisel enquadra rivais no Exército – Ministro Frota tenta golpe e fracassa; Figueiredo se consolida na sucessão**. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/geisel-enquadra-rivais-no-exercito>. Acesso em: 14 abr. 2021a.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **JK paga £ 6 mi por porta-aviões velho – Em vez de apaziguar, compra reforça disputas entre Marinha e Aeronáutica**. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/jk-compra-porta-avioes-para-a-armada-brasileira>. Acesso em: 15 abr. 2021b.

MENDES, Cristiano; MENDONÇA, Christopher. **A utilização de empresas militares privadas em missões de paz**. 3º Encontro Nacional ABRI 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100054&script=sci_arttext. Acesso em: 24 jul. 2018.

MENDES, Cristiano; MENDONÇA, Christopher. A ONU e a privatização da violência: a utilização de empresas militares privadas em missões de paz. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 28, n. 56, jan./jun. 2013, pp. 72-88.

MENDONÇA, Renato. **História da política exterior do Brasil: do período colonial ao reconhecimento do Império (1500-1825)**. Brasília: Funag, 2013.

MENEZES, Alfredo da Mota; FILHO, Pio Pena. **Integração Regional: Blocos Econômicos nas Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MENEZES, Delano Teixeira. **O Militar e o Diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

MEREDITH, Martin. **O destino da África: cinco mil anos de riquezas, ganância e desafios**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Tradução de Ivone Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MERTON, Robert K. **Social Theory and Social Structure**. New York: Simon & Schuster, The Free Press, 1949.

MESQUITA, Ana Guedes; WHITE, Nigel D. **United Nations Observation Group in Lebanon (UNOGIL)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 153-159.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Itamaraty, partidos políticos e política externa brasileira – Institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula**. Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz. 266 p.: il. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, São Paulo: 2013.

MESSARI, Nizar. **America First and Its Costs to Human Rights around the World**. In: BOYER, Mark A. et al. *Forum: Did “America First” Construct America Irrelevant? International Studies Perspectives*, v. 22, 2021, pp. 458-494.

MEZAROBBA, Glenda. **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**. Orientador: Prof. Dr. Gildo Marçal Brandão. 472 p.: il. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: 2007.

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

MILANI, Carlos R. S; PINHEIRO, Letícia. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, 2017, pp. 278-296.

MILANI, Carlos R. S; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's Foreign policy and the 'graduation Dilemma'. **International Affairs**, 93:3, 2017, pp. 585-605.

MILANI, Carlos R. S. Política externa é política pública? **Insight Inteligência**, abril-maio-jun. 2015, pp. 57-75.

MINTROM, Michael; LUETJENS, Joannah. **Policy entrepreneurs and foreign policy decision making**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 394-411.

MINTZ, Alex; SOFRIN, Amnon. **Decision making theories in foreign policy analysis**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 311-322.

MINTZ, A.; WAYNE, C. **The polythink syndrome: U. S. foreign policy decisions on 9/11, Afghanistan, Iraq, Iran, Syria and ISIS**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2016.

MINUCI. **United Nations Mission in Côte d'Ivoire**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/minuci/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

MITCHELL, David. F.; PICKERING, Jeffrey. **Arms buildups and the use of military force**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 61-71.

MITRANY, David. **The functional approach to world organization**. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 24, No. 3, jul., 1948, pp. 350-363.

MITZEN, Jennifer; LARSON, Kyle. **Ontological security and foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 301-319.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A desordem mundial: o espectro da total dominação – guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A segunda guerra fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2004.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009a.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Formação do império americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Fórmula para o caos: ascensão e queda de Salvador Allende (1970-1973)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009b.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **O governo João Goulart – as lutas sociais no Brasil – 1961-1964**. 8ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MONTEIRO, Tânia. **Representantes de partidos estão em reunião com Dilma**. Reportagem para O Estado de São Paulo publicada em 24 de mar. 2011. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,representantes-de-partidos-estao-em-reuniao-com-dilma,696898>. Acesso em: 02 mai. 2021.

MONTENEGRO, Darlan; HIPOLITO, Regina. **ROUSSEFF, Dilma**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dilma-vana-rousseff>. Acesso em: 03 mai. 2021.

MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). **Encyclopedia of the United Nations**. 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008.

MOR, Ben D. Public Diplomacy in Grand Strategy. **Foreign Policy Analysis, Volume 2**, Issue 2, 1 April 2006, pp. 157-176.

MORAES, Marcelo de. **‘Oposição tem de cobrar desde já’ – Para Maia, PSDB, DEM e PPS precisam entender que 2011 não será o 1º ano do governo Dilma, mas sim o ‘9º ano de Lula’**. Entrevista com Rodrigo Maia, presidente do DEM em 02 de novembro de 2010. O Estado de São Paulo. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,oposicao-tem-de-cobrar-desde-ja-imp-,633555>. Acesso em: 27 mai. 2021.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization, v. 51**, nº 4, outono de 1997, pp. 513-553.

MOREIRA, Felipe Kern. **O realismo atávico de John J. Mearsheimer: breve ensaio teórico**. Cadernos do CIM. Ano I, Volume I, Nº 1. jan.-jun. 2017. Pelotas, Rio Grande do Sul. pp. 103-119. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/CIM/article/download/10893/7059>. Acesso em: 16 jan. 2019.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As relações internacionais da América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

MORGENTHAU, Hans J. A political theory of foreign aid. **The American Political Science Review**, v. 56, n.º. 2, 1962, pp. 301-309.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. **Foreign Policy Analysis: A Toolbox**. E-book: Palgrave Macmillan, 2018.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA. **Haiti**. Disponível em: <https://mst.org.br/tag/haiti/>. Acesso em: 19 dez. 2021.

MUDDLE THROUGH. *In: Dicionário Michaelis On-line*. Brasil: Editora Melhoramentos LTDA, 2020. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-ingles/busca/ingles-portugues-moderno/muddle%20/>. Acesso em: 27 abr. 2020.

MUDDLE THROUGH. *In: Oxford Advanced Learner's Dictionary*. United Kingdom: Oxford University Press, 2020. Disponível em: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/muddle-through?q=muddle+through>. Acesso em: 28 abr. 2020.

MULLENBACH, Mark J. Third-Party Peacekeeping in Intrastate Disputes, 1946-2012: A New Data Set. **Midsouth Political Science Review**, vol. 14, 2013, pp. 103-133. Disponível em: <https://uca.edu/politicalscience/dadm-project/dadm-data-sets/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MURPHY, Craig N. **Organização internacional e mudança industrial: governança global desde 1850**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

NASSER, Filipe. **Pax brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas**. *In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (orgs.). O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 2012, pp. 213-241.

NASSIF, Luís. **O risco Lula**. Jornal Folha de São Paulo: São Paulo, sexta-feira, 23 de ago 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2308200210.htm>. Acesso em: 15 ago 2021.

NAUTILUS INSTITUTE. **International Stabilisation Force – command: Timor-Leste**. Disponível em: <https://nautilus.org/publications/books/australian-forces-abroad/east-timor/international-stabilisation-force-command-timor-leste/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

NEACK, Laura. UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self? **Journal of Peace Research**, 32(2), 1995, pp. 181-196.

NEUMANN, Iver B. ØVERLAND, Erik F. International Relations and Policy Planning: The Method of Perspectivist Scenario Building. **International Studies Perspectives**, Volume 5, Issue 3, 1 August 2004, pp. 258–277.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014) (Archived)**. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm#:~:text=ISAF%20was%20first%20deployed%20in,surrounding%20areas%20%E2%80%93%20in%20particular%20to. Acesso em: 14 mar. 2021a.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Kosovo Force (history)**. Disponível em: <https://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us/history>. Acesso em: 15 mar. 2021b.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Operation Joint Endeavour (IFOR - 20 Dec. 1995 - 20 Dec. 1996)**. Disponível em: <https://www.nato.int/ifor/ifor.htm>. Acesso em: 16 mar. 2021c.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **SFOR – Stabilisation Force**. Disponível em: <https://www.nato.int/sfor/index.htm>. Acesso em: 17 mar. 2021d.

NOVOSSELOFF, Alexandra. **Expanded United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL II)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 767-778.

NOVOSSELOFF, Alexandra. **United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL I)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 248-287.

NOVOSSELOFF, Alexandra. **United Nations Operation in Côte D'Ivoire (UNOCI)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015c, pp. 707-719.

NUNES, Branca. **Pergunta sem resposta: quem falou pela oposição em 2011?** Matéria para Revista Veja publicada em 26 de dez. 2011. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/pergunta-sem-resposta-quem-falou-pela-oposicao-em-2011/>. Acesso em: 15 mai. 2021.

O GLOBO. **Presença de militares em cargos civis mais que dobrou no governo Bolsonaro**. Matéria publicada em 27 de jun. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/presenca-de-militares-em-cargos-civis-mais-que-dobrou-no-governo-bolsonaro-25079165>. Acesso em: 09 ago. 2021.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Paradigma da dependência**. In: BEDIN, Gilmar Antonio et. al. *Paradigmas das relações internacionais: realismo, idealismo, dependência, interdependência*. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 2004.

OLONISAKIN, 'Funmi. **United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 629-641.

OLONISAKIN, 'Funmi. **United Nations Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 597-603.

ONUF, Nicholas. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ONU MULHERES. **Documentos de referência**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/documentos-de-referencia/>. Acesso em: 06 mai. 2020.

OPPERMANN, Kai; BRUMMER, Klaus. **Veto player approaches in foreign policy analysis**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 807-824.

OPPERMANN, Kai; SPENCER, Alexander. Thinking Alike? Salience and Metaphor Analysis as Cognitive Approaches to Foreign Policy Analysis. **Foreign Policy Analysis**, v. 9, 2013, pp. 39-56.

OSLAND, Kari M.; PETER, Mateja. UN peace operations in a multipolar order: Building peace through the rule of law and bottom-up approaches. **Contemporary Security Policy**, 42:2, 2021, pp. 197-210.

OSTERRIEDER, Holger; LEHNE, Johannes; KMEC, Vladimir. **United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 818-828.

OZKECECI-TANER, Binnur. **Sequences in foreign policy decision making**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 639-650.

PAHNKE, Anthony. Regrounding Critical Theory: Lenin on Imperialism, Nationalism, and Strategy. **International Studies Review**, v. 23, 2021, pp. 181-203.

PAIVA, Camila de Almeida. **Maior inserção de militares do segmento feminino do EB em missões de paz sob a égide da ONU**. Orientador: Fabrício do Prado Nunes. 35 p.: il. Trabalho

de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Formação Complementar do Exército / Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2018.

PARAGUASSU, Lisandra. **Bolsonaro reconhece vitória de Biden e cumprimenta presidente eleito dos EUA**. Matéria publicada pela Reuters (Brasília) em 15 de dez. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/politica-bolsonaro-biden-idLTAKBN28P2R2>. Acesso em: 16 dez. 2020.

PARIS, Roland. **Peacebuilding**. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (editors). *The Oxford Handbook on the United Nations*. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2018, pp. 479-504.

PATERSON, Matthew. **Green Politics**. In: BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew; DEVETAK, Richard; DONNELLY, Jack; NARDIN, Terry; PATERSON, Matthew; REUS-SMIT, Christian; TRUE, Jacqui. *Theories of International Relations*. 3. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 235-257.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. 2ª ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

PATTERSON, A. S. **Congo**. In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). *Encyclopedia of the United Nations*. 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008a, pp. 88-90.

PATTERSON, A. S. **Rwanda crisis**. In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). *Encyclopedia of the United Nations*. 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008b, pp. 362-363.

PATTISON, James. *The International Responsibility to Protect in a Post-Liberal Order*. **International Studies Quarterly**, v. 65, 2021, pp. 891-904.

PBS. **A Historical Timeline of Afghanistan**. Disponível em: <https://www.pbs.org/newshour/politics/asia-jan-june11-timeline-afghanistan>. Acesso em: 13 ago. 2021.

PEIXOTO, Fabrícia. **Afastado, representante da OEA critica ONGs e missão de paz no Haiti. Entrevista com Ricardo Seitenfus**. BBC Brasil: São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101228_seitenfus_entrevista. Acesso em: 24 jul. 2018.

PELTONEN, Hannes. *A tale of two cognitions: The Evolution of Social Constructivism in International Relations*. **Rev. bras. polít. int., Brasília**, v. 60, n. 1, e014, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000100214&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 de abr. 2020.

PENNA FILHO, Pio. **Reflexões sobre o Brasil e os desafios do Atlântico Sul no início do século XXI**. In: GHELIER, Luis Fernando; GONZÁLEZ, Selma Lúcia de Moura; MELO, Laerte Peotta de (orgs). *Amazônia e Atlântico Sul: Desafios e Perspectivas para a Defesa no Brasil*. Brasília: IPEA, 2015.

PERISSINOTTO, Renato. **Elites**. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). Dicionário de políticas públicas. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015, pp. 297-300.

PERRONE DE MIRANDA, Samir. A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul. **Rev. Conj. Aust.** | v. 10, n. 51 | jul. /set. 2019, pp. 126-138.

PETER, Mateja. **UN Peace Operations: Adapting to a New Global Order?** In: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (editors). United Nations Peace Operations in a Changing Global Order. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 1-22.

PICKERING, Steve. **Geography and Foreign Policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 775-793.

PIERCE, Jonathan J.; HICKS, Katherine C. **Advocacy coalitions in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol.1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 1-14.

PIERCE, Jonathan J. Coalition Stability and Belief Change: Advocacy Coalitions in U.S. Foreign Policy and the Creation of Israel, 1922–44. **Policy Studies Journal**, 39 (3), 2011, pp. 411-434.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. **Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)**. Brasília: FUNAG, 2015.

POLITIZE! **MINUSTAH: o Brasil na Missão de Paz no Haiti**. Publicado em 9 de out. 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/minustah-missao-de-paz-no-haiti/>. Acesso em: 08 nov. 2018.

POULIGNY-MORGAN, Béatrice. **Eles nos tinham prometido a paz**. In: MILANI, Carlos R. S. (org.). Relações internacionais: perspectivas francesas. Salvador: EDUFBA, 2010, pp. 359-388.

PRATTO, Felicia; SIDANIUS, Jim; ZEINEDDINE, Fouad Bou; KTEILY, Nour; LEVIN, Shana. When Domestic Politics and International Relations Intermesh: Subordinated Publics' Factional Support Within Layered Power Structures. **Foreign Policy Analysis**, v. 10, 2014, pp. 127-148.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **A OMC e os blocos regionais**. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. CASA CIVIL – SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Decreto nº 5.484, de 30 de jun. 2005 – Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. CASA CIVIL – SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008 – Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.703%2C%20DE%2018,Defesa%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 13 dez. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Política de Defesa Nacional.** Brasília: 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Declaração do Milênio.** Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>. Acesso em: 14 jan. 2021.

PUTNAM, Robert; EVANS, Peter; JACOBSON, Harold. **Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level-games. International bargaining and domestic politics: double-edged diplomacy.** Los Angeles: University of California Press, 1993.

QUACKENBUSH, Stephen L.; GUARRIERI, Thomas R. **Use of force in foreign policy.** In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis.* Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 791-806.

QUERO, Caio. **Entenda a polêmica sobre a Comissão Nacional da Verdade.** BBC Brasil em São Paulo – 12 janeiro 2010-Atualizado 13 janeiro 2010. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/01/100112_comissao_qanda_cq. Acesso em: 22 mar. 2021.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em Ciências Sociais.** 3ª ed. Lisboa: Gradiva, 2003.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. **Análise de Política Externa.** São Paulo: Contexto, 2021.

RAPPORT, Aaron. **Cognitive approaches to foreign policy analysis.** In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis.* Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 167-185.

REDE BRASIL ATUAL. **Jornalistas de Veja e Globo incitam militares contra Dilma.** Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2010/09/jornalistas-de-veja-e-globo-incitam-militares-contradilma/>. Acesso em: 30 mai. 2021.

REIF, M. E. **Afghanistan.** In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). *Encyclopedia of the United Nations.* 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008, pp. 5-7.

REIN, S. C. **Sierra Leone.** In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). *Encyclopedia of the United Nations.* 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008a, pp. 376-379.

REIN, S. C. **United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM I, II, III)**. In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). *Encyclopedia of the United Nations*. 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008b, pp. 421-422.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura militar, esquerdas e sociedade**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

RENSHON, Jonathan; RENSHON, Stanley A. The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making. **Political Psychology**, Vol. 29, No. 4, 2008, pp. 509-536.

RESENDE, Guilherme Mendes. **Introdução**. In: RESENDE, Guilherme Mendes (org.). *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014, pp. 11-21.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público – Curso Elementar**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RHODES, R.A.W. **Policy network analysis**. In: GOODIN, R.E.; REIN, M.; MORAN, M. (Ed.). *The Oxford handbook of Public Policy*. Oxford University Press, 2007, pp. 425-447.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2014.

RICHE, Flávio Elias. Paradigmas, Teorias e Conceitos em Relações Internacionais: uma Análise Metateórica. **Revista SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 1, Nº 1, jan- dez. 2010, pp. 157-172.

RICHMOND, Oliver; DIEHL, Paul F. **Peacekeeping, Peacebuilding, and Statebuilding in a Changing International Order**. Draft prepared for presentation at the Annual Meeting of the International Studies Association, 27-30 March 2019, Toronto, Canada. Disponível em: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/Toronto%202019-s/Archive/e77ad9a4-50fa-4c12-b7fb-d43e3001018b.pdf>. Acesso em: 25 de mar. 2019.

RICHTER-MONTPETIT, Melanie; WEBER, Cynthia. **Queer International Relations**. Subject: Groups and Identities, International Political Economy, Post Modern/Critical Politics, World Politics. Online Publication Date: May 2017 DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.265. Printed from the Oxford Research Encyclopedia, Politics (oxfordre.com/politics). (c) Oxford University Press USA, 2019. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-265?print=pdf>. Acesso em: 19 ago 2019.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RICUPERO, Rubens. **A política externa do governo Bolsonaro está no caminho certo? NÃO**. Artigo publicado na Folha de S. Paulo em 18/01/2020. Disponível em:

<https://www.rubensricupero.com/artigos/a-politica-externa-do-governo-bolsonaro-esta-no-caminho-certo-nao/>. Acesso em: 08 dez. 2020.

RIPLEY, Charles G. **Discourse in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 374-391.

RIPLEY, Randall. **Policy Analysis in Political Science**. Chicago: Nelson Hall, 1985.

RITCHIE, Hannah; HASELL, Joe; APPEL, Cameron; ROSER, Max. **Terrorism**. Published online at OurWorldInData.org (2019). Disponível em: <https://ourworldindata.org/terrorism>. Acesso em: 05 dez. 2020.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da; GOES, Fernanda Lira. **Aspectos do financiamento das operações de paz da ONU: implicações para a política externa brasileira**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – Boletim de Economia e Política Internacional, nº 2, abr. 2010. pp. 61-68. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4110>. Acesso em: 14 set. 2021.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da; NETO, Danilo Marcondes de Souza. **United Nations Mission in Haiti (UNMIH)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 540-546.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **Relações Internacionais: teorias e agendas**. Brasília: IBRI, 2002.

RODRIGUES, Karina Furtado. The politics of Brazil's access to information policies: history and coalitions. **RAP – Brazilian Journal of Public Administration**. Rio de Janeiro 54(1), Jan. - Feb. 2020, pp. 142-161.

ROSE, Gideon. Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, Vol. 51, No. 1, Oct., 1998, pp. 144-172.

ROSS, Amy. **United Nations Verification Mission in Guatemala (MINUGUA)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 555-562.

ROUSSEFF, Dilma. **Participação militar no golpe de 2016 – Temer admite que ajudou a criar esquema militar para sustentar ruptura da normalidade democrática**. Disponível em: <http://dilma.com.br/participacao-militar-no-golpe-de-2016/>. Acesso em: 07 dez. 2020.

RUDLOFF, Peter; DIEHL, Paul F. **United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 238-247.

RUFIN, Jean-Christophe. **O Império e os Novos Bárbaros**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora (BIBLIEX), 1996.

RUGGIE, John Gerard. **Multilateralism: the autonomy of an institution.** *In:* VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. *International relations theory: realism, pluralism, globalism, and beyond.* 3. ed. Boston: Allyn and Bacon, 1999. pp. 331-339.

SABATIER, Paul A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, Vol. 21, No. 2/3, 1988, pp. 129-168.

SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy**, 5:1, 1998, pp. 98-130.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. **The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications.** *In:* SABATIER, Paul A (org.). *Theories of the Policy Process.* Boulder, CO: Westview Press, 2007; pp. 189-220.

SALAZAR VARGAS, Carlos. La evaluación y el análisis de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia - Bogotá, Colombia. **Revista Opera**, núm. 9, 2009, pp. 23-51.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. Bras. Polít. Int.** 56 (1), 2013, pp. 40-59.

SANCHEZ, Michelle Ratton; SILVA, Elaine C. G. da; CARDOSO, Evorah L. SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Rev. Sociol. Polít., Curitiba**, 27, nov. 2006, pp. 125-143.

SANTOS, Bernardo Rodrigues dos. **Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic (DOMREP).** *In:* KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.* Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 214-221.

SANTOS, Eduardo Heleno de Jesus. Ativismo e extrema-direita no meio militar: tensões e discursos que antecedem o bolsonarismo (1984-1998). **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, Vol. 10, No. 2, 2021, pp. 277-294.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 20ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; SANTOS, Thiago Chagas Silva. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 43, núm. 4, julho-agosto, 2009, pp. 919-941.

SANTOS, Reginaldo Souza; SANTOS, Thiago Chagas Silva; GOMES, Fábio Guedes; RIBEIRO, Elizabeth Matos; FILHO, Luiz Marques de Andrade. A crise, o estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, nº 4, Artigo 10, Rio de Janeiro, out. / dez. 2016, pp. 1011-1034.

SANTOS, Victória M. S.; SIMAN, Maíra. Civil-military relations as a ‘coordination problem’? doctrine development and the multiple ‘missions’ of the Brazilian Armed Forces. **Critical Military Studies**, Volume 8, Issue 1, 2022, pp. 1-21.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A agonia europeia e a gestação da nova ordem internacional (1939-1947)**. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007a, pp. 169-196.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): solidariedade e ação política**. Brasília: IBRI, 2001.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Détente, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias (1969-1979)**. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007b, pp. 231-253.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968)**. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007c, pp. 197-230.

SARAVIA, Enrique. **Ciclo de vida da política pública**. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). Dicionário de políticas públicas. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015, pp. 133-135.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SASSEN, Saskia. **Locating cities on global circuits**. *Environment & Urbanization*. Vol. 14, nº 1, April 2002.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre, Ed. Artmed, 2010.

SATO, Eiiti. **Economia e Política das Relações Internacionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SCHAFER, Mark; SMITH, Gary E. **Beliefs and foreign policy decision making**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 117-133.

SCHIEL, Rebecca; POWELL, Jonathan; DAXECKER, Ursula. Peacekeeping Deployments and Mutinies in African Sending States. **Foreign Policy Analysis**, 16, 2020, pp. 251–271.

SCHNEIDER, Anne Larason. **Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, pp. 310-328.

SEITENFUS, Ricardo. **A entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

SEITENFUS, Ricardo. **De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas operações de paz.** *In: O BRASIL e a ONU.* Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: Funag, 2008, pp. 41-58.

SEITENFUS, Ricardo. **Reconstruir Haiti: entre la esperanza y el tridente imperial.** Conselho Latino-americano de Ciências Sociais. Santo Domingo, República Dominicana: Ediciones Fundación Juan Bosch, Inc., 2016.

SETH, Sanjay. **Postcolonial theory and the critique of International Relations.** *In: SETH, Sanjay (Ed.); HOBSON, John M. et al. Postcolonial theory and international relations: a critical introduction.* 1. ed. London: Routledge, 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 17ª ed. rev. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

SHILLIAM, Robbie (ed.). **International Relations and Non-Western Thought – Imperialism, colonialism and investigations of global modernity.** New York: Routledge, 2011.

SHUCKSMITH, Christy; WHITE, Nigel D. **United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP).** *In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.* Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 133-143.

SILLIMAN, G. S. **United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC).** *In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). Encyclopedia of the United Nations.* 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008a, pp. 421.

SILLIMAN, G. S. **United Nations Mission in East Timor (UNAMET).** *In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). Encyclopedia of the United Nations.* 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008b, pp. 461.

SILLIMAN, G. S. **United Nations Security Force (UNSF).** *In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). Encyclopedia of the United Nations.* 2ª ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008c, pp. 473.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral,** Porto Alegre, RS, v. 10, n. 49, abr. 2019, pp. 23-41.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. **Diplomacia de Defesa e Diplomacia Militar.** *In: FUCCILLE, Alexandre; GOLDONI, Luiz Rogério Franco; ADÃO, Maria Cecília de Oliveira (orgs.). Forças Armadas e sociedade civil: atores e agendas da defesa nacional no século XXI.* São Cristóvão, SE: Ed. UFS, 2018, pp. 147-168.

SILVA, Ricardo Dias da. O papel das coalizões de defesa nos rumos da política comercial externa brasileira: das negociações da ALCA ao acordo de associação Mercosul-União

Europeia. **Aurora – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP**. Marília, v. 8, n. 01, jul- dez. 2014, pp. 1-21.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas Públicas e Administração Democrática. **Sequência**, n. 64, p. 57-84, jul. 2012, pp. 57-84.

SIMAN, Maira; GALOUMIAN, Vahan. **United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 547-554.

SIMIONI, Luciana da Silveira Ferreira. **As metáforas conceituais da palavra paz nos relatórios do Conselho de Segurança das Nações Unidas: uma análise baseada em corpus digital**. 2011. 178f. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Instituto de Letras, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SIMÕES NETO, Natival Almeida. **Do latim [[X]-ūtus]_a ao português -[[X]-udo]_a: considerações sobre a trajetória de um esquema morfológico adjetival**. *LaborHistórico*, Rio de Janeiro, 6 (1), jan. | abr. 2020, pp. 84-103.

SIMON, Herbert A. **Modelo comportamental de decisão racional**. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. (org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009. pp. 133-154.

SIMON, Herbert A. Theories of decision-making in economics and behavioural science. **American Economic Review**, 49 (3), jun. 1959, pp. 253-283.

SINGH, P. K. **United Nations India-Pakistan Observation Mission (UNIPOM)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 222-228.

SITE BRASILEIRO DOS VETERANOS DAS FORÇAS DE PAZ DA ONU. **Associações dos Boínas Azuis**. Disponível em: <http://www.batalhaosuez.com.br/Associacoes.htm>. Acesso em: 03 mai. 2021.

SJÖSTEDT, Roxanna. **Securitization Theory and Foreign Policy Analysis**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 628-639.

SLASKI, Alexander. Policy Signaling and Foreign Electoral Uncertainty: Implications for Currency Markets. **International Studies Quarterly**, v. 65, 2021, pp. 1124-1136.

SMITH, S; BOOTH, K; ZALEWSKI, M. (Org.). **International theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SMITH, Steve. **Positivism and beyond**. In: SMITH, S; BOOTH, K; ZALEWSKI, M. (Org.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 11-44.

SNODDERLY, Dan (ed.). **Peace Terms – Glossary of terms for conflict management and peacebuilding**. 2ª ed. Washington DC: United States Institute for Peace Press, 2018.

SOARES, Alessandra Guimarães; ALVES, Renan do Prado. Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa. **RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. Edição nº 05 – 1º Semestre de 2015. pp. 64-78.

SOARES, João Pedro. “Nosso erro foi ter tido condescendência”, diz Celso Amorim. Deutsche Welle – 01 de abr. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/nosso-erro-foi-ter-tido-condescend%C3%A2ncia-diz-celso-amorim/a-57081125>. Acesso em: 14 mai. 2021.

SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil. Forças Armadas, orçamento e autonomia militar. **Perspectivas**, São Paulo, v. 24-25, 2001-2002, pp. 85-113.

SOBRAL, Filipe. **Teorias da Administração**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História militar do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SOMMERMAN, Américo. **Inter ou Transdisciplinaridade?: da fragmentação disciplinar ao novo diálogo entre os saberes**. São Paulo: Paulus, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, Jul/ dez. 2006, pp. 20-45.

SOUZA, Matheus de Oliveira. A administração política do poder nacional: uma proposta para a formatação de um modelo de análise cratológica. **REBAP. Revista Brasileira de Administração Política**, v. 11, 2018, pp. 23-41.

SOUZA, Matheus de Oliveira. **Cooperação internacional de agências das Nações Unidas no Estado da Bahia na área social – 1996-2013**. Ruthy Nadia Laniado (orientadora). 156 f. 2014. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SOUZA, Matheus de Oliveira. **Frase internacionalista de Fidel Castro no Museu da Revolução, Havana-Cuba**. 2009a. 1 fotografia, color. 12,34 cm x 24 cm.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. **O Brasil, o Haiti e a Minustah**. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (orgs.). O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação. Brasília: Ipea, 2012, pp. 243-267.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia internacional contemporânea: da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009b.

SPEKTOR, Matias. **O projeto autonomista na política externa brasileira**. In: NETO, Aristides Monteiro (org.). Política externa, espaço e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2014.

STONE, Diane. **Making Global Policy – Elements in Public Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**. Coletânea – vol. 1. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. pp. 199-218.

SUCCI JUNIOR, David. **Os militares no governo Temer: segurança pública e controle político**. GEDES – Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional da Universidade Estadual Paulista (Unesp). Disponível em: <https://gedes-unesp.org/os-militares-no-governo-temer-seguranca-publica-e-controle-politico-2/>. Acesso em: dez. 2018.

STUENKEL, Oliver. **O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

SUN, Meicen. A Bigger Bang for a Bigger Buck: What China’s Changing Attitude Toward UN Peacekeeping Says About Its Evolving Approach to International Institutions. **Foreign Policy Analysis**, 13, 2017, pp. 338–360.

SUNDARAM, Sasikumar S. The Practices of Evaluating Entitlements: Rethinking “Reputation” in International Politics. **International Studies Quarterly**, v. 64, 2020, pp. 657-668.

SYLVAN, David; BHAVNANI, Ravi. **Simulation and ABM in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). **The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis**. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 669-681.

TAGO, Atsushi. **Multilateralism, bilateralism, and unilateralism in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). **The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis**. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018a, pp. 198-209.

TAGO, Atsushi. **Public diplomacy and foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). **The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis**. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018b, pp. 453-464.

TARDY, Thierry. **United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 511-518.

TARDY, Thierry. **United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP – Macedonia)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 500-510.

TARDY, Thierry. **United Nations Protection Force (UNPROFOR – Bosnia and Herzegovina)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015c, pp. 383-394.

TARDY, Thierry. **United Nations Protection Force (UNPROFOR – Croatia)**. *In*: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015d, pp. 371-382.

TAYFUR, M. Fatih. *Main Approaches to the Study of Foreign Policy: A Review*. **METU Studies in Development**, Vol. 21, No.1, 1994, pp. 113-138.

TESCHKE, Benno; JONES-WYN, Steffan. **Marxism in Foreign Policy**. *In*: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 142-161.

THAKUR, Ramesh. **Humanitarian intervention and the responsibility to protect**. *In*: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (editors). *The Oxford Handbook on the United Nations*. 2^a ed. Oxford: Oxford University Press, 2018, pp. 461-478.

THE GUARDIAN. **Osama: the Sudan years**. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2001/oct/17/afghanistan.terrorism3>. Acesso em: jan. 2020.

THE NOBEL PRIZE. **Sir Norman Angell – Facts**. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1933/angell/facts/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy – September 2002**. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>. Acesso em: 16 jun. 2020.

THEOBALD, Andrew. **The United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)**. *In*: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 121-132.

THEOFILOPOULOU, Anna. **United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)**. *In*: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 325-337.

THIES, Cameron G. (Editor in Chief). **The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis**. 2 Volumes. Oxford University Press: New York, 2018.

TICKNER, J. Ann. *You Just Don't Understand: Troubled Engagements Between Feminists and IR Theorists*. **International Studies Quarterly**, 41, 1997, pp. 611–632.

TOTA, Pedro. **Segunda Guerra Mundial**. *In*: MAGNOLI, Demétrio (org.). *História das guerras*. 3^a ed. São Paulo: Contexto, 2006, pp. 355-389.

TOURINHO, Marcos; STUENKEL, Oliver; BROCKMEIER, Sarah. “Responsibility while Protecting”: Reforming R2P Implementation. **Global Society**, Vol. 30, No. 1, 2016, pp. 134–150.

TRAUMANN, Thomas. **O divórcio dos militares com o PT não tem volta, sentença Traumann**. Poder 306 – 10 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opinia/o-divorcio-dos-militares-com-o-pt-nao-tem-volta-sentencia-traumann/>. Acesso em: 25 mar. 2020.

TRUE, Jacqui. **Feminism**. In: BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew; DEVETAK, Richard; DONNELLY, Jack; NARDIN, Terry; PATERSON, Matthew; REUS-SMIT, Christian; TRUE, Jacqui. *Theories of International Relations*. 4. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 237-259.

UNITED NATIONS. **GA approves \$6.38 billion peacekeeping budget for 2021/22**. Disponível em: <https://www.un.org/en/delegate/ga-approves-638-billion-peacekeeping-budget-202122>. Acesso em: 16 ago. 2021.

UNITED NATIONS. **Peace and security**. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>. Acesso em: 12 fev. 2016.

UNITED NATIONS. **Rwanda – UNAMIR (Background)**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unamirS.htm>. Acesso em: 14 out. 2019.

UNITED NATIONS. **United Nations Charter (full text)**. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>. Acesso em: 25 nov. 2017.

UNITED NATIONS. **United Nations Peacebuilding Commission**. Disponível em: [https://www.un.org/Peace Building/commission](https://www.un.org/Peace%20Building/commission). Acesso em: 16 set. 2020.

UNITED NATIONS. **United Nations Peace Operations**. Disponível em: <https://www.unmissions.org/>. Acesso em: 14 jul. 2018.

UNITED NATIONS-AFRICAN UNION HYBRID OPERATION IN DARFUR. **UNAMID facts and figures**. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/unamid-facts-and-figures>. Acesso em: 07 mar. 2021.

UNITED NATIONS ARCHIVES AND RECORDS MANAGEMENT SECTION. **Administrative Files - United Nations Special Committee on the Balkans (UNSCOB)**. Disponível em: <https://search.archives.un.org/administrative-files-united-nations-special-committee-on-balkans-unscob>. Acesso em: 26 dez. 2020.

UNITED NATIONS ARCHIVES AND RECORDS MANAGEMENT SECTION. **International Civilian Support Mission in Haiti (MICAH)**. Disponível em: <https://search.archives.un.org/international-civilian-support-mission-in-haiti-micah>. Acesso em: 09 mar. 2021.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. **United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (“the Capstone Doctrine”)**. Approved on 18 January

2008. Review date: January 2010. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf. Acesso em: 03 de abr. 2020.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **BINUH – United Nations Integrated Office in Haiti**. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/binuh>. Acesso em: 18 nov. 2020a.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **Cicig – International Commission against Impunity in Guatemala**. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/cicig>. Acesso em: 18 nov. 2020b.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **Current Presences**. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/current-presences>. Acesso em: 18 nov. 2020c.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **Misión de la ONU en Colombia - Cronología**. Disponível em: <https://unmc.unmissions.org/cronologia-0>. Acesso em: 18 nov. 2020d.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **Office of the Special Envoy for Burundi – Background**. Disponível em: <https://oseb.unmissions.org/en/background>. Acesso em: 19 nov. 2020e.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **Organization for the Prohibition of Chemical Weapons - UN Joint Mission [in Syria] – Mandate and timelines**. Disponível em: <https://opcw.unmissions.org/mandate-and-timelines>. Acesso em: 19 nov. 2020f.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **Past Missions**. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/past-missions>. Acesso em: 19 nov. 2020g.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **Special Adviser on Cyprus**. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/special-adviser-cyprus>. Acesso em: 18 nov. 2020h.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **Personal Envoy Bolivia**. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/personal-envoy-bolivia>. Acesso em: 18 nov. 2020i.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **Personal Envoy Mozambique**. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/personal-envoy-mozambique>. Acesso em: 20 nov. 2020j.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **Personal Envoy Western Sahara**. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/personal-envoy-western-sahara>. Acesso em: 20 nov. 2020k.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
Special Envoy for Implementation of Security Council Resolution 1559 (2004). Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/special-envoy-implementation-of-security-council-resolution-1559-2004>. Acesso em: 20 nov. 2020l.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
Special Envoy of the Secretary-General for the Horn of Africa. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/special-envoy-horn-of-africa>. Acesso em: 21 nov. 2020m.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
Special Envoy Myanmar. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/special-envoy-myanmar>. Acesso em: 21 nov. 2020n.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
Special Envoy Syria. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/special-envoy-syria>. Acesso em: 21 nov. 2020o.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
Special Envoy Yemen. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/special-envoy-yemen>. Acesso em: 21 nov. 2020p.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
UNITAMS – United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/unitams>. Acesso em: 21 nov. 2020q.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
UNMHA, Hudaydah Agreement – United Nations Mission to Support the Hudaydah Agreement. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/unmha-hudaydah-agreement>. Acesso em: 22 nov. 2020r.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
UNOAU – United Nations Office to the African Union. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/unoau>. Acesso em: 22 nov. 2020s.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
UNOCA – United Nations Regional Office for Central Africa. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/unoca>. Acesso em: 22 nov. 2020t.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
UNRCCA – United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/unrcca>. Acesso em: 22 nov. 2020u.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
UNRGID – UN Representative to the Geneva International Discussions. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/unrgid>. Acesso em: 22 nov. 2020v.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS.
UNSCO – Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/unsco>. Acesso em: 22 nov. 2020w.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **UNSCOL – Office of the United Nations Special Coordinator for Lebanon.** Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/unscol>. Acesso em: 23 nov. 2020x.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **UNSMIL – United Nations Support Mission in Libya.** Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/unsmil>. Acesso em: 23 nov. 2020y.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS. **Verification Mission in Colombia.** Disponível em: <https://dppa.un.org/en/mission/verification-mission-colombia>. Acesso em: 23 nov. 2020z.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS PALESTINE COMMISSION. **Precedents concerning the creation of an International Force (Working Paper Prepared by the Secretariat) – A/AC.21/W.18 | 22 January 1948.** Disponível em: <https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/5C8A3A5D5F7129EE052566020045A8B3>. Acesso em: 01 dez. 2020.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Report A/55/305–S/2000/809, 21 August 2000. Report of the Panel on United Nations Peace Operations.** Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305. Acesso em: 03 de abr. 2020.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Report A/70/95–S/2015/446, 17 June 2015. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our strengths for peace: politics, partnership and people.** Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446. Acesso em: 25 de fev. 2021.

UNITED NATIONS GLOBAL EBOLA RESPONSE. **UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER).** Disponível em: <https://ebolaresponse.un.org/un-mission-ebola-emergency-response-unmeer>. Acesso em: 23 nov. 2020.

UNITED NATIONS INTEGRATED MISSION IN TIMOR-LESTE. **UNMIT Background.** Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmit/background.shtml>. Acesso em: 15 mar. 2021.

UNITED NATIONS INTEGRATED PEACEBUILDING OFFICE IN GUINEA-BISSAU. **Background.** Disponível em: <https://uniogbis.unmissions.org/en/background>. Acesso em: 15 mar. 2021.

UNITED NATIONS INTEGRATED PEACEBUILDING OFFICE IN SIERRA LEONE. **Background.** Disponível em: <https://unipsil.unmissions.org/background>. Acesso em: 16 mar. 2021.

UNITED NATIONS MEETINGS COVERAGE AND PRESS RELEASES. **European Union mission in democratic Republic of Congo contributed successfully to country's political transition, Security Council told.** Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2007/sc8936.doc.htm>. Acesso em: 17 abr. 2020a.

UNITED NATIONS MEETINGS COVERAGE AND PRESS RELEASES. **Security Council Unanimously Adopts Resolution 2282 (2016) on Review of United Nations Peacebuilding Architecture.** Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2016/sc12340.doc.htm>. Acesso em: 14 abr. 2020b.

UNITED NATIONS MISSION FOR JUSTICE SUPPORT IN HAITI. **Closure of MINUJUSTH.** Disponível em: <https://minujusth.unmissions.org/en>. Acesso em: 16 dez. 2020.

UNITED NATIONS MISSION IN THE CENTRAL AFRICAN REPUBLIC AND CHAD MINURCAT. **Facts and figures.** Disponível em: <https://minurcat.unmissions.org/facts-and-figures>. Acesso em: 09 mar. 2021a.

UNITED NATIONS MISSION IN THE CENTRAL AFRICAN REPUBLIC AND CHAD MINURCAT. **MINURCAT Background.** Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/minurcat/background.shtml>. Acesso em: 10 mar. 2021b.

UNITED NATIONS MULTIDIMENSIONAL INTEGRATED STABILIZATION MISSION IN THE CENTRAL AFRICAN REPUBLIC. **About.** Disponível em: <https://minusca.unmissions.org/en/about>. Acesso em: 10 mar. 2021.

UNITED NATIONS NEWS. **Central African Republic: Security Council approves new peacekeeping force.** Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2013/12/457112>. Acesso em: 10 mar. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. **DR Congo: Remarks by the EU High Representative at the end of the "Artemis" operation in Bunia.** Disponível em: <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/dr-congo-remarks-eu-high-representative-end-artemis-operation-bunia>. Acesso em: 10 mar. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE FOR WEST AFRICA. **Mandate.** Disponível em: <https://unowa.unmissions.org/mandate>. Acesso em: 10 mar. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE FOR WEST AFRICA AND THE SAHEL. **Timeline.** Disponível em: <https://unowas.unmissions.org/timeline>. Acesso em: 11 mar. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE SPECIAL ENVOY FOR THE GREAT LAKES. **Maps.** Disponível em: <https://ungreatlakes.unmissions.org/maps>. Acesso em: 06 jan. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. **Responsibility to Protect.** Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>. Acesso em: 03 abr. 2020.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **Action for Peacekeeping (A4P)**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>. Acesso em: 14 set. 2020.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **Historical timeline of UN peacekeeping**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/historical-timeline-of-un-peacekeeping>. Acesso em: 15 abr. 2019a.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **India-Pakistan Facts and Figures**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unipomfacts.html>. Acesso em: 16 abr. 2019b.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business**. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf. Acesso em: 05 mai. 2021a.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **Summary of the Action Plan to Implement the Report on Improving Security of Peacekeepers**. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/summary_of_the_action_plan_to_implement_the_report_on_improving_security_of_peacekeepers.pdf. Acesso em: 09 mai. 2021b.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **Troop and police contributors**. Dados até 30 de novembro de 2021. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. Acesso em: 13 jan. 2022.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **Where we operate**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>. Acesso em: 14 jul. 2018.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **Where we operate – MINUSCA Fact Sheet**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>. Acesso em: 14 jul. 2017.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING RESOURCE HUB. **Core pre-deployment training materials – Module 1: An Overview of United Nations Peacekeeping Operations – Lesson 1.2: Peace and Security Activities**. Version 2016. Disponível em: <http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400652/Lesson%201.2%20Peace%20and%20Security%20Activities.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 03 set. 2020.

UNITED NATIONS POLITICAL OFFICE FOR SOMALIA. **Background**. Disponível em: <https://unpos.unmissions.org/background>. Acesso em: 10 mar. 2021.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL. **Renewing the United Nations: a programme for reform**. GENERAL ASSEMBLY Report A/51/950, July 14th 1997. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/243753>. Acesso em: 08 abril 2019.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Special Political Missions**. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/political-missions-and-offices>. Acesso em: 16 out. 2020.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Eleventh report of the International Independent Investigation Commission established pursuant to Security Council resolutions 1595 (2005), 1636 (2005), 1644 (2005), 1686 (2006), 1748 (2007) and 1815 (2008) – S/2008/752.** Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/LEBANON%20S2008%20752.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Report of the International Independent Investigation Commission established pursuant to Security Council resolution 1595 (2005) – S/2005/662.** Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Lebanon%20S2005662.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Report of the United Nations Commission of Inquiry into the facts and circumstances of the assassination of the former Prime Minister of Pakistan, Mohtarma Benazir Bhutto (2010) – S/2010/191.** Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/681517?ln=en>. Acesso em: 17 mar. 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1743 (2007) – Adopted by the Security Council at its 5631st meeting, on 15 February 2007.** Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/592999>. Acesso em: 14 jan. 2022a.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1780 (2007) – Adopted by the Security Council at its 5758th meeting on 15 October 2007.** Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/609368>. Acesso em: 15 jan. 2022b.

UNITED NATIONS SUPERVISION MISSION IN SYRIA. **UNSMIS Background.** Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unsmis/background.shtml>. Acesso em: 06 mar. 2021.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **Designações terroristas de afiliados e líderes do ISIS pelo Departamento de Estado na República Democrática do Congo e Moçambique.** Disponível em: <https://www.state.gov/translations/portuguese/designacoes-terroristas-de-afiliados-e-lideres-do-isis-pelo-departamento-de-estado-na-republica-democratica-do-congo-e-mocambique/>. Acesso em: 18 abr. 2021.

UNIVERSITY OF CENTRAL ARKANSAS. **1. South Africa (1910-present).** Disponível em: <https://uca.edu/politicalscience/dadm-project/sub-saharan-africa-region/south-africa-1910-present/>. Acesso em: 19 mar. 2021a.

UNIVERSITY OF CENTRAL ARKANSAS. **2. Cuba (1902-present).** Disponível em: <https://uca.edu/politicalscience/dadm-project/western-hemisphere-region/cuba-1902-present/>. Acesso em: 19 mar. 2021b.

UNIVERSITY OF CENTRAL ARKANSAS. **5. Panama (1903-present).** Disponível em: <https://uca.edu/politicalscience/dadm-project/western-hemisphere-region/panama-1903-present/>. Acesso em: 20 mar. 2021c.

UNIVERSITY OF CENTRAL ARKANSAS. **10. Nicaragua (1909-present)**. Disponível em: <https://uca.edu/politicalscience/dadm-project/western-hemisphere-region/nicaragua-1909-present/>. Acesso em: 13 mar. 2021d.

UNIVERSITY OF CENTRAL ARKANSAS. **16. Costa Rica (1913-present)**. Disponível em: <https://uca.edu/politicalscience/dadm-project/western-hemisphere-region/costa-rica-1913-present/>. Acesso em: 04 mar. 2021e.

UNIVERSITY OF CENTRAL ARKANSAS. **43. Burundi (1962-present)**. Disponível em: <https://uca.edu/politicalscience/dadm-project/sub-saharan-africa-region/burundi-1962-present/>. Acesso em: 04 mar. 2021f.

UNIVERSITY OF CENTRAL ARKANSAS. **71. Chad (1960-present)**. Disponível em: <https://uca.edu/politicalscience/dadm-project/sub-saharan-africa-region/72-chad-1960-present/>. Acesso em: 04 mar. 2021g.

UNIVERSITY OF CENTRAL ARKANSAS. **Dynamic Analysis of Dispute Management (DADM) Project**. Disponível em: <https://uca.edu/politicalscience/dadm-project/>. Acesso em: 04 mar. 2021h.

UNIVERSITY OF NOTRE DAME. **Peace Accords Matrix – Verification/Monitoring Mechanism: Bougainville Peace Agreement**. Disponível em: <https://peaceaccords.nd.edu/provision/verification-monitoring-mechanism-bougainville-peace-agreement>. Acesso em: 04 mar. 2021.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2015.

VALENTE, Rubens. **Opinião: Revelações de Temer estão em sintonia com os áudios de Jucá**. UOL Notícias – 03 de nov 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/11/03/analise-revelacoes-de-temer-estao-em-linha-com-os-audios-de-juca.htm>. Acesso em: 12 dez. 2020.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, jun. 1997, pp. 41-74.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI: 2002.

VEJA. **Lula encerra mandato com aprovação de 83%, afirma Ibope**. Matéria publicada em 19 dez. 2010. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/lula-encerra-mandato-com-aprovacao-de-83-afirma-ibope/>. Acesso em: 20 set. 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VESENTINI, José William. **Novas Geopolíticas**. 4 ed. São Paulo: Contexto, 2009.

VIANA, Natalia. Guerra S. A. **Caros Amigos, São Paulo, ano X**, nº 114, set. 2006, pp. 26-32.

VICTOR, Fabio; ALENCASTRO, Mathias. **Intervenção no Rio cancela missão militar do Brasil na África**. Anais da Política Externa. Revista Piauí; Folha de São Paulo: 10 de abr. 2018, 16h 48 minutos. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/intervencao-no-rio-cancela-missao-militar-do-brasil-na-africa/>. Acesso em: 16 jul. 2018.

VICTOR, Fabio. **Terra desolada – o que o Brasil deixou para trás no Haiti**. Reportagem da Revista Piauí, edição 155, publicada em ago 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/terra-desolada/>. Acesso em: 08 dez. 2020.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. Contexto Internacional: Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/ dezembro 2007, pp. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003, pp. 31-61.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria Del Pilar. **As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança**. Revista Brasileira de Política Internacional, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), Brasília, ano 48, nº 2, 2005, pp. 86-110.

VILLA, Rafael Duarte; SANTOS, Norma Breda dos. **Buzan, Waeber e a Escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional**. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida *et. al.* (org). *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo: Hucitec, 2010, pp. 117-151.

VIOTTI, Maria Luiza. **Interdependência entre segurança e desenvolvimento, com introdução de Maria Luiza Viotti, representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas**. In: BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda (orgs.). *Diplomacia brasileira para a paz*. Brasília: Funag, 2012, pp. 137-150.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média**. Porto Alegre: Editora da Universidade (UFRGS), 1998.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **As relações internacionais da Ásia e da África**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **O grande Oriente Médio: da descolonização à primavera árabe**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

VITELLI, Marina. Back to basics: assessing military involvement in politics in contemporary Brazil. *Brasília: Journal for Brazilian Studies*, Vol. 10, No. 2, 2021, pp. 10-28.

VITELLI, Marina; BIGATÃO, Juliana (org). **Anuário 2021: forças armadas e defesa no Brasil**. Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas, Universidade Federal de São Paulo, 2022.

VUCETIC, Srdjan; PERSAUD, Randolph B. **Race in International Relations**. In: PERSAUD, Randolph B.; SAJED, Alina (orgs.). *Race, Gender, and Culture in International Relations – Postcolonial Perspectives*. New York: Routledge, 2018, pp. 35-57.

WAGNER, Peter. **Public Policy, Social Science, and the State: An Historical Perspective**. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S (org.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press; Taylor & Francis Group, 2007, pp. 29-40.

WALKER, Stephen G. **Role contestation in making foreign policy decisions: diagraph and game theory models**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 562-584.

WALLERSTEIN, Immanuel. Globalization or the age of transition? A long-term view of the trajectory of the world system. **International Sociology**, 15(2), 2000, pp. 249-265.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The inter-state structure of the modern world-system**. In: SMITH, S; BOOTH, K; ZALEWSKI, M. (Org.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 87-107.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WATSON, Adam. **A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WEHNER, Leslie. **Emerging powers in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 470-487.

WEILER, T. J. **Chapter VI**. In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). *Encyclopedia of the United Nations*. 2^a ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008a, pp. 55-56.

WEILER, T. J. **Chapter VI ½ provisions**. In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). *Encyclopedia of the United Nations*. 2^a ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008b, pp. 56-57.

WEILER, T. J. **Chapter VII**. In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). *Encyclopedia of the United Nations*. 2^a ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008c, pp. 57-58.

WEILER, T. J. **United Nations Operation in Somalia (UNOSOM I, II)**. In: MOORE, JR., John Allphin; PUBANTZ, Jerry (orgs.). *Encyclopedia of the United Nations*. 2^a ed. Facts On File, Inc.: New York, 2008d, pp. 465-466.

WEISS, Thomas G. **Peace operations and humanitarian interventions**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 78-92.

WENDT, Alexander. **Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics**. *International Organization*, v. 46, n. 2, Spring 1992, pp. 391-425.

WENDT, Alexander. **Teoria social da política internacional**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Apicuri, 2014.

WHITE, Nigel D. **Peacekeeping and International Law**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 43-59.

WHITTAKER, David J. **Terrorismo: um retrato**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 2005.

WIDYONO, Benny. **United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 363-370.

WIDYONO, Benny. **United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 395-407.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

WILCOX, Lauren. The Biopolitics of the Wars on COVID-19. In: STERLING-FOLKER, Jennifer et al. *Forum: Thinking Theoretically in Unsettled Times: COVID-19 and beyond*. *International Studies Review*, v. 23, 2021, pp. 1100-1125.

WILLIAMS, Kristen P. **Feminism in Foreign Policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 537-553.

WILLIAMS, Paul D. **United Nations Operation in Somalia I (UNOSOM I)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015a, pp. 408-415.

WILLIAMS, Paul D. **United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II)**. In: KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (editors). *The*

Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015b, pp. 429-442.

WILSON, Woodrow. **O Estudo da Administração**. Revista do Serviço Público. Brasília, 56 (3): Jul/Set 2005, pp. 349-366. (Trad. de The Study of Administration in Political Science Quarterly em 1887. Tradução originalmente publicada na RSP em mai. 1946 (Ano 9, v. 2, n. 2)).

WIVEL, Anders. **Realism in Foreign Policy Analysis**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 515-531.

WOLLMANN, Hellmut. **Policy Evaluation and Evaluation Research**. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (orgs.). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Boca Raton: CRC Press; Taylor & Francis Group, 2007, pp. 393-402.

WORLD PEACE FOUNDATION. **African politics, African peace – Comoros Short Brief**. Disponível em: <https://sites.tufts.edu/wpf/files/2017/07/Comoros.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021a.

WORLD PEACE FOUNDATION. **African politics, African peace – Ivory Coast – United Nations Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI)**. Disponível em: <https://sites.tufts.edu/wpf/files/2017/07/Ivory-Coast-brief.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021b.

WORLD PEACE FOUNDATION. **African politics, African peace – Mali Mission Brief**. Disponível em: <https://sites.tufts.edu/wpf/files/2017/07/Mali-brief.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021c.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Multiple streams in foreign policy**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 2. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 209-221.

ZHEBIT, Alexander (org.). **Ordens e Pacis: abordagem comparativa das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

ZIMMERMAN, William. Issue Area and Foreign-Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory. **American Political Science Review**, n. 67, December 1973, pp. 1204-1212.

ZIV, Guy. **Foreign policy learning**. In: THIES, Cameron G. (Editor in Chief). The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis. Vol. 1. Oxford University Press: New York, 2018, pp. 679-694.

APÊNDICE A – Lista de missões de paz por país, ano de criação e finalização⁶¹⁷

Missão	País	Ano de criação e finalização
<i>United Nations Good Offices Committee to Indonesia (UNGOC)*</i>	Indonésia	Janeiro de 1947 a dezembro de 1951
<i>United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)</i>	Israel, Egito, Líbano e Síria	Junho de 1948-atual
<i>Organization of American States Military Observation Commission***</i>	Costa Rica e Nicarágua	Dezembro de 1948 a fevereiro de 1949
<i>United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)</i>	Índia e Paquistão	Janeiro de 1949-atual
<i>Joint Military Committee for the Evacuation of Foreign Forces from Burma (JMC)*</i>	Birmânia (atual Mianmar)	1953-1954
<i>Organization of American States Military Experts Commission***</i>	Costa Rica e Nicarágua	Janeiro de 1955 a fevereiro de 1955
<i>First United Nations Emergency Force (UNEF I)</i>	Israel e Egito	Novembro de 1956 a junho de 1967
<i>Organization of American States Military Observers Group***</i>	Honduras e Nicarágua	Maio de 1957 a junho de 1957
<i>United Nations Observation Group in Lebanon (UNOGIL)</i>	Líbano	Junho de 1958 a dezembro de 1958
<i>Organization of American States Commission of Inquiry***</i>	Panamá	Abril de 1959 a maio de 1959
<i>United Nations Operation in the Congo (ONUC)</i>	Congo	Julho de 1960 a junho de 1964
<i>Arab League Force***</i>	Kuwait	Julho de 1961 a fevereiro de 1963
<i>Organization of American States Quarantine***</i>	Cuba e Caribe	Outubro de 1962 a novembro de 1962
<i>United Nations Security Force in West New Guinea (West Irian) (UNTEA/UNSF)</i>	Nova Guiné Ocidental	Outubro de 1962 a abril de 1963
<i>United Nations Yemen Observation Mission (UNYOM)</i>	Iêmen	Julho de 1963 a setembro de 1964
<i>Joint Truce Force in Cyprus (JTF - Cyprus) (UK-led)***</i>	Chipre	Dezembro de 1963 a março de 1964
<i>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)</i>	Chipre	Março de 1964-atual
<i>United Nations Special Adviser on Cyprus</i>	Chipre	Março de 1964-atual

⁶¹⁷ Essa lista não apresenta todas as missões de paz passadas ou atuais, mas somente aquelas que foram mais referenciadas na literatura consultada para elaboração desta pesquisa. Para informações sobre outras missões (das Nações Unidas ou não), recomenda-se leitura de Heldt (2008), Mullenbach (2013), *European Union External Action Service* (2021), *University of Central Arkansas* (2021g).

<i>Organization of American States (OAS) Inter-American Peace Force (OAS IAPF)***</i>	República Dominicana	Maio de 1965 a setembro de 1966
<i>Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic (DOMREP)</i>	República Dominicana	Maio de 1965 a outubro de 1966
<i>United Nations India-Pakistan Observation Mission (UNIPOM)</i>	Índia e Paquistão	Setembro de 1965 a março de 1966
<i>League of Arab States (LAS) military observation mission in North Yemen***</i>	Iêmen	Setembro de 1967 a dezembro de 1967
<i>International Observer Team in Nigeria***</i>	Nigéria	Setembro de 1968 a fevereiro de 1970
<i>Organization of American States Military and Civilian Observers I***</i>	Honduras e El Salvador	Julho de 1969 a julho de 1971
<i>League of Arab States (LAS) Supreme Arab Follow-Up Committee (SAFC - Jordan)***</i>	Jordânia	Setembro de 1970 a janeiro de 1971
<i>Arab League Military Observers***</i>	Iêmen	Outubro de 1972 a outubro de 1972
<i>Somali Military Observer Team***</i>	Uganda e Tanzânia	Outubro de 1972 a novembro de 1972
<i>Second United Nations Emergency Force (UNEF II)</i>	Israel e Egito	Outubro de 1973 a julho de 1979
<i>United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF)</i>	Israel e Síria	Junho de 1974-atual
<i>Organization of American States Military Observers II***</i>	Honduras e El Salvador	Agosto de 1976 a agosto de 1981
<i>United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)</i>	Líbano	Março de 1978-atual
<i>Inter-African Force (IAF - Congo-Kinshasa)***</i>	Zaire (atual República Democrática do Congo)	Junho de 1978 a agosto de 1979
<i>Commonwealth Monitoring Force Rhodesia (CMFR)**</i>	Rodésia (Zimbábue)	Janeiro de 1979 a dezembro de 1980
<i>Nigerian Peacekeeping Force**</i>	Chade	Março de 1979 a junho de 1979
<i>Organization of African Unity Peacekeeping Force I**</i>	Chade	Janeiro de 1980 a março de 1980
<i>Organization of African Unity Peacekeeping Force II**</i>	Chade	Dezembro de 1981 a junho de 1982
<i>Multinational Force and Observers (MFO)***</i>	Egito (Sinai)	Abril de 1982-atual
<i>Multinational Force in Lebanon (MNF I - Lebanon)***</i>	Líbano	Agosto de 1982 a setembro de 1982
<i>Multinational Force in Lebanon (MNF II - Lebanon)***</i>	Líbano	Setembro de 1982 a março de 1984
<i>Organization of Eastern Caribbean States (OECS) Caribbean Peacekeeping Force in Grenada (CPF - Grenada)***</i>	Granada	Outubro de 1983 a setembro de 1985

<i>Monitoring-Observer Force in Uganda</i> ***	Uganda	Dezembro de 1985 a janeiro de 1986
<i>Observer Commission from the States of Non-Aggression and Defense Aid Agreement (ANAD) and Benin</i> ***	Mali e Burkina Faso	Janeiro de 1986
<i>Indian Peace Keeping Force (IPKF - Sri Lanka)</i> ***	Sri Lanka	Julho de 1987 a março de 1990
<i>United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP/OSGAP)</i>	Afeganistão e Paquistão	Abril de 1988 a março de 1990
<i>United Nations Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG)</i>	Irã e Iraque	Agosto de 1988 a fevereiro de 1991
<i>United Nations Angola Verification Mission I (UNAVEM I)</i>	Angola	Janeiro de 1989 a junho de 1991
<i>United Nations Transition Assistance Group (UNTAG)</i>	Namíbia	abril de 1989 a março de 1990
<i>United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua (ONUVEN)</i>	Nicarágua	Julho de 1989 a fevereiro de 1990
<i>United Nations Observer Group in Central America (ONUCA)</i>	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicarágua	Novembro de 1989 a janeiro de 1992
<i>United Nations Personal Representative on the Border Controversy Between Guyana and the Bolivarian Republic of Venezuela (Good Offices Guyana – Venezuela)</i>	Guiana e Venezuela	1990-2017
<i>Economic Community of West African States (ECOWAS) Monitoring Group in Liberia (ECOMOG - Liberia)</i> **	Libéria	Agosto de 1990 a outubro de 1999
<i>Italian-led Joint Verification Commission (JVC - Mozambique)</i> ***	Moçambique	Dezembro de 1990 a dezembro de 1992
<i>Organization of African Unity Observers Mission to Western Sahara</i> **	Marrocos/ Saara Ocidental	1991
<i>Organization of African Unity (OAU) Military Observer Team in Rwanda (MOT - Rwanda)</i> ***	Ruanda	Abril de 1991 a setembro de 1991
<i>United Nations Iraq-Kuwait Observations Mission (UNIKOM)</i>	Iraque e Kuwait	Abril de 1991 a outubro de 2003
<i>United Nations Angola Verification Mission II (UNAVEM II)</i>	Angola	Junho de 1991 a fevereiro de 1995
<i>United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL)</i>	El Salvador	Junho de 1991 a abril de 1995
<i>European Community Monitoring Mission in the Former Yugoslavia (ECMMY)</i> **	Antiga Iugoslávia (Eslovênia, Croácia e Bósnia)	Julho de 1991 a dezembro de 2000
<i>United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)</i>	Marrocos/Saara Ocidental	Setembro de 1991-atual

<i>United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC)</i>	Camboja	Outubro de 1991 a março de 1992
<i>The United Nations Protection Force (UNPROFOR) in Croatia</i>	Croácia	Fevereiro de 1992 a março de 1995
<i>United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)</i>	Camboja	Março de 1992 a setembro de 1993
<i>United Nations Protection Force (UNPROFOR⁶¹⁸)</i>	Antiga Iugoslávia (Bósnia e Herzegovina)	Março de 1992 a dezembro de 1995
<i>United Nations Operations in Somalia I (UNOSOM I)</i>	Somália	Abril de 1992 a março de 1993
<i>Joint Control Commission (JCC) / Joint Peacekeeping Forces (JPF - Moldova)***</i>	Moldávia	Julho de 1992-atual
<i>Commonwealth of Independent States (CIS) Joint Peacekeeping Force (JPKF - South Ossetia, Georgia)***</i>	Geórgia/Ossétia do Sul	Julho de 1992 outubro de 2008
<i>Organization of African Unity (OAU) Neutral Military Observer Group in Rwanda (NMOG I - Rwanda)***</i>	Ruanda	Agosto de 1992 a julho de 1993
<i>United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)</i>	Moçambique	Dezembro de 1992 a dezembro de 1994
<i>Unified Task Force (UNITAF)*</i>	Somália	Dezembro de 1992 a maio de 1993
<i>United Nations Good Offices Greece - the former Yugoslav Republic of Macedonia</i>	Grécia e Antiga República Iugoslávia da Macedônia (atual Macedônia do Norte)	1993-2019
<i>Organization of American States/United Nations International Civilian Mission in Haiti (MICIVIH)</i>	Haiti	Fevereiro de 1993 a março de 2000
<i>Commonwealth of Independent States (CIS) Collective Peacekeeping Force (CPKF)/CIS Tajikistan Buffer Force**</i>	Tadjiquistão	Março de 1993 a setembro de 2000
<i>United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II)</i>	Somália	Março de 1993 a março de 1995

618 “On 31 December 1994, a four-month truce negotiated by former US President Carter was accepted by all parties. In the meantime, after Croatia’s President Tudjman had eventually accepted the continued presence of UNPROFOR, the Security Council renewed its mandate on 31 March 1995 but divided it into three ‘distinct but interdependent’ operations (in Croatia, Bosnia, and Macedonia), albeit still under a joint command in Zagreb. The name and mandate of UNPROFOR in Bosnia remained unchanged, and three operations were referred to as UN Peace Forces (UNPF)” (TARDY, 2015, p. 387).

<i>United Nations Observer Mission in Uganda-Rwanda (UNOMUR)</i>	Uganda e Ruanda	Junho de 1993 a setembro de 1994
<i>Russia-Abkhazia Peacekeeping Operation**</i>	Geórgia	Julho de 1993 a maio de 1994
<i>Neutral Military Observer Group II (NMOG II)**</i>	Ruanda	Agosto de 1993 a novembro de 1993
<i>United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG)</i>	Geórgia	Agosto de 1993 a junho de 2009
<i>United Nations Observer Mission in Liberia (UNOMIL)</i>	Libéria	Setembro de 1993 a setembro de 1997
<i>United Nations Mission in Haiti (UNMIH)</i>	Haiti	Setembro de 1993 a junho de 1996
<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda I (UNAMIR I)</i>	Ruanda	Outubro de 1993 a maio de 1994
<i>United Nations Office in Burundi (UNOB)</i>	Burundi	Novembro de 1993 a maio de 2004
<i>Organization of African Unity Observation Mission in Burundi (OMIB)**</i>	Burundi	Dezembro de 1993 a julho de 1996
<i>United Nations Special Mission to Afghanistan (UNSMA)</i>	Afganistão	Dezembro de 1993 a dezembro de 2002
<i>Commonwealth Peacekeeping Assistance Group (CPAG)***</i>	África do Sul	Fevereiro de 1994 a abril de 1994
<i>South Pacific Regional Peacekeeping Force (SPKF) (Australia-led)**</i>	Papua Nova Guiné (Bougainville)	Setembro de 1994 a outubro de 1994
<i>Joint Military Commission in Yemen**</i>	Iêmen	1994
<i>United Nations Aouzou Strip Observer Group (UNASOG)</i>	Chade e Líbia	Maio de 1994 a junho de 1994
<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda II (UNAMIR II)</i>	Ruanda	Maio de 1994 a abril de 1996
<i>Commonwealth of Independent States (CIS) Collective Peacekeeping Force (CPKF - Abkhazia, Georgia)**</i>	Geórgia	Junho de 1994 a outubro de 2008
<i>Operation Uphold Democracy (US-led)*</i>	Haiti	Setembro de 1994 a março de 1995
<i>United Nations Mission of Observers in Tajikistan (UNMOT)</i>	Tadjiquistão	Dezembro de 1994 a maio de 2000
<i>United Nations Angola Verification Mission III (UNAVEM III)</i>	Angola	Fevereiro de 1995 a junho de 1997
<i>Mission of Military Observers Ecuador-Peru (MOMEPE)***</i>	Peru e Equador	Março de 1995 a junho de 1999
<i>United Nations Confidence Restoration in Croatia (UNCRO)</i>	Croácia	Março de 1995 a janeiro de 1996
<i>United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP)</i>	Antiga República Iugoslávia da Macedônia (atual Macedônia do Norte)	Março de 1995 a fevereiro de 1999
<i>United Nations Political Office for Somalia (UNPOS)</i>	Somália	Abril de 1995 a junho de 2013, quando foi substituído pela <i>United Nations Assistance Mission in Somalia (UNSOM)</i>

<i>United Nations Mission in El Salvador (MINUSAL)</i>	El Salvador	Maio de 1995 a abril de 1996
<i>Rapid Reaction Force (RRF) (UK, France)*</i>	Bósnia e Herzegovina	Julho de 1995 a dezembro de 1995
<i>Implementation Force (IFOR) (NATO led)*</i>	Bósnia e Herzegovina	Dezembro de 1995 a dezembro de 1996
<i>United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH)</i>	Bósnia e Herzegovina	Dezembro de 1995 a dezembro de 2002
<i>Stabilisation Force (SFOR) (NATO led)*</i>	Bósnia e Herzegovina	Janeiro de 1996 a dezembro de 1995
<i>United Nations Mission of Observers in Prevlaka (UNMOP)</i>	Croácia	Janeiro de 1996 a dezembro de 2002
<i>United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES)</i>	Croácia	Janeiro de 1996 a janeiro de 1998
<i>United Nations Office of Verification in El Salvador (UNOV)</i>	El Salvador	Abril de 1996 a dezembro de 1996
<i>United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH)</i>	Haiti	Julho de 1996 a julho de 1997
<i>United Nations Verification Mission in Guatemala (MINUGUA)</i>	Guatemala	Janeiro de 1997 a maio de 1997
<i>Inter-African force in the Central African Republic (MISAB)*</i>	República Centro Africana	Fevereiro de 1997 a abril de 1998
<i>Multinational Protection Force (MPF) – Operation Alba*</i>	Albânia	Março de 1997 a agosto de 1997
<i>United Nations Personal Envoy Western Sahara</i>	Saara Ocidental	Março de 1997-atual
<i>Economic Community of West African States (ECOWAS) Monitoring Group in Sierra Leone (ECOMOG)**</i>	Serra Leoa	Junho de 1997 a maio de 2000
<i>United Nations Observer Mission in Angola (MONUA)</i>	Angola	Julho de 1997 a fevereiro de 1999
<i>United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH)</i>	Haiti	Agosto de 1997 a novembro de 1997
<i>Organization of African Unity (OAU) Observer Mission in Comoros (OMIC I)***</i>	Comores	Novembro de 1997 a maio de 1999
<i>United Nations Peace-building Support Office in Liberia (UNOL)</i>	Libéria	Novembro de 1997 a setembro de 2003
<i>United Nations Office of the Special Representative of the Secretary-General for the Great Lakes Region</i>	República Democrática do Congo (sede), Burundi, Ruanda e Uganda (a ONU ainda considera como membros: África do Sul,	Dezembro de 1997-atual

	Angola, Zâmbia, Tanzânia, República do Congo, Tanzânia, Quênia, Sudão do Sul, Sudão e República Centro Africana)	
<i>New Zealand-led Truce Monitoring Group (TMG)**</i>	Papua Nova Guiné (Bougainville)	Dezembro de 1997 a abril de 1998
<i>United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH)</i>	Haiti	Dezembro de 1997 a março de 2000
<i>United Nations Civilian Police Support Group (UNCPSG)</i>	Croácia	Janeiro de 1998 a outubro de 1998
<i>United Nations Political Office in Bougainville (UNPOB)</i>	Papua Nova Guiné (Bougainville)	Janeiro de 1998 a dezembro de 2003
<i>United Nations Mission in the Central African Republic (MINURCA)</i>	República Centro-Africana	Abril de 1998 a fevereiro de 2000
<i>Peace Monitoring Group (PMG) (Australia-led)**</i>	Papua Nova Guiné	Maio de 1998 a junho de 2003
<i>United Nations Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL)</i>	Serra Leoa	Julho de 1998 a outubro de 1999
<i>Economic Community of West African States (ECOWAS) Monitoring Group in Guinea-Bissau (ECOMOG)**</i>	Guiné-Bissau	Dezembro de 1998 a junho de 1999
<i>United Nations Peace-building Support Office in Guinea-Bissau (UNOGBIS)</i>	Guiné-Bissau	Março de 1999 a janeiro de 2010 (quando foi substituído pelo <i>UN Integrated Peace-building Office in Guinea-Bissau, UNIOGBIS</i> , cujas atividades cessaram em dezembro de 2020)
<i>Albania Force (AFOR) (NATO led)*</i>	Albânia	Abril de 1999 a setembro de 1999
<i>Kosovo Force (KFOR) (NATO led)*</i>	Kosovo	Junho de 1999-atual
<i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)**</i>	Kosovo	Junho de 1999-atual
<i>United Nations Mission in East Timor (UNAMET)</i>	Timor Leste	Junho de 1999 a outubro de 1999
<i>International Force in East Timor (INTERFET)*</i>	Timor Leste	Setembro de 1999 a fevereiro de 2000
<i>United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL)</i>	Serra Leoa	Outubro de 1999 a dezembro de 2005
<i>United Nations Office in Angola (UNOA)</i>	Angola	Outubro de 1999 a agosto de 2002
<i>Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO)</i>	Israel/Palestina	Outubro de 1999-atual
<i>United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET)</i>	Timor Leste	Outubro de 1999 a maio de 2002

<i>Organization of African Unity (OAU) Joint Monitoring Commission in the Democratic Republic of Congo (JMC - DRC)**</i>	República Democrática do Congo	Novembro de 1999 a novembro de 2000
<i>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC)</i>	República Democrática do Congo	Novembro de 1999 a junho de 2010
<i>Organization of African Unity (OAU) Liaison Mission in Ethiopia-Eritrea (OLMEE)/African Union Liaison Mission to Ethiopia and Eritrea (AULMEE)**</i>	Etiópia e Eritreia	2000-2008
<i>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i>	República Democrática do Congo	Fevereiro de 2000 a julho de 2010
<i>United Nations Peacebuilding Support Office in the Central African Republic (BONUCA)</i>	República Centro-Africana	Fevereiro de 2000 a abril de 2009
<i>International Civilian Support Mission in Haiti (MICAH)</i>	Haiti	Março de 2000 a fevereiro de 2001
<i>Operation Palliser (UK-led)**</i>	Serra Leoa	Maio de 2000 a junho de 2000
<i>Operation Basilica (UK-led)**</i>	Serra Leoa	Junho de 2000 a outubro de 2000
<i>United Nations Tajikistan Office of Peace-building (UNTOP)</i>	Tadjiquistão	Junho de 2000 a junho de 2006
<i>United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE)</i>	Etiópia e Eritreia	Julho de 2000 a julho de 2008
<i>Operation Silkman (UK-led)**</i>	Serra Leoa	Outubro de 2000 a julho de 2002
<i>NATO peacekeeping mission in Macedonia / Operation Essential Harvest**</i>	Antiga República Iugoslávia da Macedônia (atual Macedônia do Norte)	Agosto de 2001 a setembro de 2001
<i>NATO peacekeeping mission in Macedonia / Operation Amber Fox**</i>	Antiga República Iugoslávia da Macedônia (atual Macedônia do Norte)	Setembro de 2001 a dezembro de 2002
<i>South African Protection Support Detachment in Burundi (SAPSD - Burundi)**</i>	Burundi	Outubro de 2001 a maio de 2003
<i>Organization of African Unity (OAU) Observer Mission in Comoros (OMIC II)***</i>	Comores	Novembro de 2001 a fevereiro de 2002

<i>United Nations Office of the Special Representative of the Secretary-General for West Africa (UNOWA)</i>	África Ocidental e Sahel	Novembro de 2001 a janeiro de 2016, quando foi unido ao <i>Office of the Special Envoy for the Sahel (OSES)</i> para criar o <i>United Nations Office for West Africa and the Sahel, UNOWAS</i>
<i>International Security Assistance Force (ISAF) (NATO led)*</i>	Afeganistão	Dezembro de 2001 a dezembro de 2014
<i>Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD) peacekeeping mission in the Central African Republic***</i>	República Centro Africana	Fevereiro de 2002 a dezembro de 2002
<i>Organization of African Unity (OAU) Observer Mission in Comoros (OMIC III)***</i>	Comores	Março de 2002 a maio de 2002
<i>United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)</i>	Afeganistão	Março de 2002-atual
<i>United Nations Mission in Support of East Timor (UNMISET)</i>	Timor Leste	Maio de 2002 a maio de 2005
<i>Joint Military Commission (JMC) / International Monitoring Unit (IMU - Sudan/Nuba Mountains)***</i>	Sudão	Abril de 2002 a junho de 2005
<i>United Nations Mission in Angola (UNMA)</i>	Angola	Agosto de 2002 a fevereiro de 2003
<i>Operation Licorne (France led)*</i>	Costa do Marfim	Setembro de 2002 a janeiro de 2015
<i>ECOWAS Mission in Côte d'Ivoire (ECOMICI)*</i>	Costa do Marfim	Dezembro de 2002 a fevereiro de 2004
<i>Economic and Monetary Community of Central Africa (CEMAC) Force Multinationale en Centrafrique (FOMUC)**</i>	República Centro Africana	Dezembro de 2002 a julho de 2008
<i>NATO peacekeeping mission in Macedonia / Operation Allied Harmony**</i>	Antiga República Iugoslávia da Macedônia (atual Macedônia do Norte)	Dezembro de 2002 a março de 2003
<i>European Union Military Force in Macedonia (EUFOR) / Operation Concordia**</i>	Antiga República Iugoslávia da Macedônia (atual Macedônia do Norte)	Março de 2003 a dezembro de 2003
<i>African Union Mission in Burundi (AMIB)**</i>	Burundi	Abril de 2003 a junho de 2004
<i>United Nations Mission in Côte d'Ivoire (MINUCI)</i>	Costa do Marfim	Maio de 2003 a abril de 2004

<i>Operation ARTEMIS – International Emergency Multinational Force (IEMF) (EU led)*</i>	República Democrática do Congo	Junho de 2003 a setembro de 2003
<i>ECOWAS Mission in Liberia (ECOMIL)*</i>	Libéria	Julho de 2003 a outubro de 2003
<i>Pacific Islands Forum (PIF) Regional Assistance Mission to the Solomon Islands (RAMSI)***</i>	Ilhas Salomão	Julho de 2003 a julho de 2013
<i>United Nations Assistance Mission in Iraq (UNAMI)</i>	Iraque	Agosto de 2003-atual
<i>United Nations Mission in Liberia (UNMIL)</i>	Libéria	Setembro de 2003 a março de 2018
<i>United Nations Observer Mission in Bougainville (UNOMB)</i>	Papua Nova Guiné (Bougainville)	Janeiro de 2004 a junho de 2005
<i>Multinational Interim Force - Haiti (MIFH)*</i>	Haiti	Fevereiro de 2004 a julho de 2004
<i>African Union (AU) Military Observer Mission in the Comoros (MIOC)***</i>	Comores	Março de 2004 a setembro de 2004
<i>United Nations Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI)</i>	Costa do Marfim	Abril de 2004 a junho de 2017
<i>United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)</i>	Haiti	Abril de 2004 a outubro de 2017
<i>African Union Mission in Sudan (AMIS I - Sudan/Darfur)**</i>	Sudão	Junho de 2004 a outubro de 2004
<i>United Nations Advance Mission in the Sudan (UNAMIS)</i>	Sudão	Junho de 2004 a março de 2005
<i>United Nations Operation in Burundi (ONUB)</i>	Burundi	Junho de 2004 a dezembro de 2006
<i>African Union Mission in Sudan (AMIS II - Sudan/Darfur)***</i>	Sudão	Outubro de 2004 a dezembro de 2007
<i>Malaysia-led International Monitoring Team in Mindanao (IMT I - Mindanao)***</i>	Filipinas (Mindanao)	Outubro de 2004 a novembro de 2008
<i>European Union Force (EUFOR) – Operation Althea*</i>	Bósnia e Herzegovina	Dezembro de 2004-atual
<i>United Nations Special Envoy for Implementation of Security Council Resolution 1559 (2004)</i>	Líbano	Dezembro de 2004-atual
<i>United Nations Mission in the Sudan (UNMIS)</i>	Sudão	Março de 2005 a julho de 2011
<i>United Nations International Independent Investigation Commission (UNIIC)</i>	Líbano	Abril de 2005 a fevereiro de 2009
<i>United Nations Office in Timor-Leste (UNOTIL)</i>	Timor Leste	Abril de 2005 a agosto de 2006
<i>United Nations Office in Timor-Leste (UNITOL)</i>	Timor Leste	Mai de 2005 a agosto de 2006

<i>European Union Mission to Provide Security Sector Reform in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD CONGO)**</i>	República Democrática do Congo	Junho de 2005 a junho de 2015
<i>United Nations Integrated Office in Sierra Leone (UNIOSIL)</i>	Serra Leoa	Janeiro de 2006 a agosto de 2008 (quando foi substituído pelo <i>United Nations Integrated Peace Building Office in Sierra Leone, UNIPSIL</i> , fechado em março de 2014 – quando suas atividades passaram para o UN Country Team
<i>African Union (AU) Mission of Support to the Elections in the Comoros (AMISEC)***</i>	Comores	Março de 2006 a junho de 2006
<i>European Union Force (EUFOR-RD) Operation in the Democratic Republic of Congo (EU led)*</i>	República Democrática do Congo	Abril de 2006 a novembro de 2006
<i>Joint Task Force/ International Stabilisation Force (JTF/ISF)*</i>	Timor Leste	Maior de 2006 a outubro de 2006
<i>United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT)</i>	Timor Leste	Agosto de 2006 a dezembro de 2012
<i>United Nations Integrated Office in Burundi (BINUB)</i>	Burundi	Outubro de 2006 a dezembro de 2010
<i>United Nations Mission in Nepal (UNMIN)</i>	Nepal	Janeiro de 2007 a janeiro de 2011
<i>Office of the United Nations Special Coordinator for Lebanon (UNSCOL)</i>	Líbano	Fevereiro de 2007-atual
<i>International Commission Against Impunity in Guatemala (CICIG)</i>	Guatemala	Agosto de 2007 a setembro de 2019
<i>United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT)</i>	Chade e República Centro Africana	Setembro de 2007 a dezembro de 2010
<i>African Union Mission to Somalia (AMISOM)*</i>	Somália	Janeiro de 2007-atual
<i>Mission d'Assistance Electorale et Sécurité aux Comores (MAES I - Anjouan and Mohéli Islands)***</i>	Comores	Maior de 2007 a fevereiro de 2008
<i>United Nations-African Union Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)</i>	Sudão	Dezembro de 2007 a dezembro de 2020
<i>United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia (UNRCCA)</i>	Turcomenistão (sede), Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Uzbequistão	Dezembro de 2007-atual
<i>European Union Force Operation in Chad and in the Central African Republic (EUFOR Chad/RCA)*</i>	Chade e República Centro Africana	Janeiro de 2008 a março de 2009

<i>Operation Democracy in the Comoros (African Union)***</i>	Comores	Março de 2008 a dezembro de 2008
<i>European Union Mission in Support of Security Sector Reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU)**</i>	Guiné-Bissau	Junho de 2008 a setembro de 2010
<i>Economic Community of Central African States (ECCAS) Mission for the Consolidation of Peace in Central African Republic (MICOPAX)***</i>	República Centro Africana	Julho de 2008 a dezembro de 2013
<i>United Nations Integrated Peacebuilding Support Office in the Central African Republic (BINUCA)</i>	República Centro Africana	Abril de 2009 a abril de 2014
<i>United Nations Commission of Inquiry into the facts and circumstances of the assassination of former Pakistani Prime Minister Mohtarma Benazir Bhutto</i>	Paquistão	Julho de 2009 a março de 2010
<i>United Nations International Commission of Inquiry mandated to establish the facts and circumstances of the events of 28 September 2009 in Guinea</i>	Guiné	Novembro de 2009 a dezembro de 2009
<i>United Nations Representative to the Geneva International Discussions (UNRGID)</i>	Suíça	Fevereiro de 2010-atual
<i>European Union Training Mission Somalia (EUTM)*</i>	Somália e Uganda	Abril de 2010-atual
<i>United Nations Office to the African Union (UNOAU)</i>	Djibuti, Eritreia, Etiópia (sede), Quênia, Somália, Sudão do Sul, Sudão e Uganda	Junho de 2010-atual
<i>United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)</i>	República Democrática do Congo	Julho de 2010-atual
<i>United Nations Office in Burundi (BNUB)</i>	Burundi	Janeiro de 2011 a dezembro de 2014
<i>Angolan Technical Military and Security Mission in Guinea Bissau (MISSANG-GB)**</i>	Guiné-Bissau	Março de 2011 a abril de 2012
<i>United Nations Regional Office for Central Africa (UNOCA)</i>	Angola, Burundi, Camarões, Chade, República Centro-Africana, República	Março de 2011-atual

	Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão (sede), República do Congo, Ruanda e São Tomé e Príncipe	
<i>United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA)</i>	Sudão	Junho de 2011-actual
<i>United Nations Mission in South Sudan (UNMISS)</i>	Sudão do Sul	Julho de 2011-actual
<i>United Nations Special Envoy Sudan and South Sudan</i>	Sudão e Sudão do Sul	Agosto de 2011 a outubro de 2018 <i>(Good Offices Sudan and South Sudan established from 2016 to 2018)</i>
<i>United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL)</i>	Líbia	Setembro de 2011-actual
<i>United Nations Special Envoy Syria</i>	Síria	Fevereiro de 2012-actual
<i>United Nations Supervision Mission in Syria (UNSMIS)</i>	Síria	Abril de 2012 a agosto de 2012
<i>Economic Community of West African States (ECOWAS) Mission in Guinea-Bissau (ECOMIB)**</i>	Guiné-Bissau	Maio de 2012 a dezembro de 2020
<i>United Nations Special Envoy Yemen</i>	Iêmen	Junho de 2012-actual
<i>African-led International Support Mission to Mali (AFISMA)*</i>	Mali	Dezembro de 2012 a abril de 2013
<i>Operation Serval (France led)*</i>	Mali	Janeiro de 2013 a julho de 2014
<i>European Union Training Mission Mali (EUTM Mali)*</i>	Mali	Janeiro de 2013-actual
<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)</i>	Mali	Abril de 2013-actual
<i>Organization for the Prohibition of Chemical Weapons - United Nations Joint Mission in Syria</i>	Síria	Outubro de 2013 a setembro de 2014
<i>Operation Sangaris (France led)*</i>	República Centro Africana	Dezembro de 2013 a outubro de 2016
<i>African-led International Support Mission in the Central African Republic (MISCA)*</i>	República Centro Africana	Dezembro de 2013 a setembro de 2014
<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA)</i>	República Centro Africana	Abril de 2014-actual
<i>United Nations Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER)</i>	Guiné, Libéria e Serra Leoa	Setembro de 2014 a julho de 2015
<i>United Nations Electoral Observation Mission in Burundi (MENUB)</i>	Burundi	Janeiro de 2015 a novembro de 2015
<i>United Nations Mission in Colombia</i>	Colômbia	Janeiro de 2016 a setembro de 2017

<i>Office of the Special Envoy for Burundi</i>	Burundi	Abril de 2016 a maio de 2021
<i>United Nations Verification Mission in Colombia</i>	Colômbia	Setembro de 2017-atual
<i>United Nations Mission for Justice Support in Haiti (MINUJUSTH)</i>	Haiti	Outubro de 2017 a outubro de 2019
<i>United Nations Special Envoy Myanmar</i>	Mianmar	Abril de 2018-atual
<i>United Nations Special Envoy of the Secretary-General for the Horn of Africa</i>	Djibuti, Eritreia, Etiópia (sede), Quênia, Somália, Sudão do Sul, Sudão e Uganda	Outubro de 2018-atual
<i>United Nations Mission to Support the Hudaydah Agreement (UNMHA)</i>	Iêmen	Janeiro de 2019-atual
<i>United Nations Personal Envoy Mozambique</i>	Moçambique	Julho de 2019-atual
<i>United Nations Integrated Office in Haiti (BINUH)</i>	Haiti	Outubro de 2019-atual
<i>United Nations Personal Envoy of the Secretary-General for Bolivia</i>	Bolívia	Novembro de 2019 a dezembro de 2020
<i>United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan (UNITAMS)</i>	Sudão	Junho de 2020-atual

*Missão não liderada pela ONU, mas por ela autorizada.

** Missão não liderada ou autorizada pela ONU, mas por ela reconhecida.

*** Não é missão das Nações Unidas.

Obs: Missões destacadas em negrito são de *Peace Building*.

Fontes: Elaboração própria a partir de: Australian Army Research Center (2021), Australian War Memorial (2021a; 2021b), BBC News (2021), United Nations News (2021), Bellamy & Williams (2015, p. 31-35), Berman & Sams (2000, p. 49-50), Call (2002, p. 556), Cardoso & Oliveira (2018, p. 341), Costa & De Coning (2015, p. 831), Dobbins *et al.* (2008, p. 7-8), Doss (2015a, p. 658; 2015b, p. 803), European External Action Service (2021), European Union (2021), United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (2021), European Union Training Mission Mali (2021), European Union Training Mission Somalia (2021), Gibson & Chen (2011, p. 131), Global Security (2021), Economist Intelligence (2021), Government of Canada (2021a; 2021b; 2021c; 2021d), Held, Mcgrew, Goldblatt & Perraton (1999, p. 126-129), Heldt (2008, p. 5), Homan (2006), International Commission Against Impunity in Guatemala (CICIG) (2020), James (1990, p. 92-93), Jasutis (2018, p. 4), Kuperman (2009, p. 157-158), Lotze (2015, p. 855), Minuci (2021), United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (2021), Moore Jr. & Pubantz (2008, p. 113-115), Mullenbach (2013), Nautilus Institute (2021), AMISOM – African Union Mission To Somalia (2021),

North Atlantic Treaty Organization (2021a; 2021b; 2021c; 2021d), Novosseloff (2015a; 2015b; 2015c), Osterrieder, Lehne & Kmec (2015, p. 819), United Nations (2019), United Nations Archives and Records Management Section (2021), United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs (2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e; 2020f; 2020g; 2020h; 2020i; 2020j; 2020k; 2020l; 2020m; 2020n; 2020o; 2020p; 2020q; 2020r; 2020s; 2020t; 2020u; 2020v; 2020w; 2020x; 2020y; 2020z), United Nations Global Ebola Response (2020), United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau (2021), United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (2021), United Nations Meetings Coverage and Press Releases (2020a), United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (2021a; 2021b), United Nations Mission in the Central African Republic and Chad MINURCAT (2021), United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2021), United Nations Office for West Africa and the Sahel (2021), United Nations Office of the Special Envoy for the Great Lakes (2021), United Nations Peacekeeping (2017), United Nations Political Office for Somalia (2021), United Nations Security Council (2005; 2008; 2010; 2020), United Nations Supervision Mission in Syria (2021), United Nations-African Union Hybrid Operation in Darfur (2021), University of Central Arkansas (2021a; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021f; 2021h), University of Notre Dame (2021), World Peace Foundation (2021a; 2021b; 2021c).

APÊNDICE B – Análise dos discursos brasileiros nas aberturas da Assembleia Geral das Nações Unidas – 1946-2021⁶¹⁹

Ano do discurso	1946 (parte I) ⁶²⁰
Trecho(s)	Embaixador Luiz Martins de Souza Dantas: “A República dos Estados Unidos do Brasil nunca cessou de trabalhar pela paz e tem a satisfação de ter sido a primeira nação a introduzir em sua Constituição uma cláusula que prescreve arbitragem compulsória para todos os conflitos internacionais. Sua história diplomática foi sempre escrita sob a clara luz do dia e exhibe uma sucessão de tratados e acordos selados com o espírito do entendimento e da solidariedade. Recorreu às armas apenas para colocá-las a serviço da causa geral envolvendo povos cuja independência e integridade territorial estavam ameaçadas. Seu sangue foi misturado ao dos Aliados, seus recursos foram postos à disposição de todos, e seu único desejo foi o de servir à causa da paz internacional e da segurança coletiva. É devido à força desses méritos e em nome de nossos soldados que deram suas vidas pela vitória comum que nos posicionamos ao vosso lado para trabalhar pela reconstrução, dever de todos nós. Tendo em vista esta finalidade, não pouparemos esforços e nem haverá dificuldade que nos faça recuar. A tarefa a ser cumprida é por demais fina e nobre para que sejam admitidos pensamentos impuros ou preocupações menores. Assumimos sinceramente todas as obrigações que nossa posição nas Nações Unidas possa implicar” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 47-48).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais. Independência ou autodeterminação dos povos e integridade territorial ou soberania como condições para a paz.
Normas nacionais ou internacionais	Na dimensão nacional, alusão à Constituição brasileira, que prescreve arbitragem compulsória para todos os conflitos internacionais. Na dimensão internacional, transparência da diplomacia brasileira e atos internacionais (tratados e acordos) firmados para assegurar a paz; adesão irrestrita à segurança coletiva e à reconstrução do pós-guerra. Não há críticas ou sugestões de mudanças no regime internacional nem tensões entre as dimensões políticas da esfera doméstica e da internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relações com outros países que contribuíram com tropas; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos.

⁶¹⁹ Os anos que aparecem sublinhados representam discursos nos quais o Brasil não fez críticas (diretas ou indiretas) ao CSNU, ou menções sobre a necessidade de sua reforma.

⁶²⁰ “A Primeira Assembleia Geral foi composta por duas partes. A primeira, de caráter inaugural, realizou-se em Londres. [...] A segunda parte da Primeira Assembleia Geral transcorreu em Nova York” (CORRÊA, 2012, p. 45).

Ano do discurso	1946 (parte II)
Trecho(s)	Embaixador Pedro Leão Velloso Netto: “O Brasil, embora seja em tese contrário ao veto, aceitou-o dentro de espírito construtivo, em nome da obtenção de resultados práticos. Pensamos que, enquanto todos os Estados são iguais perante a lei em termos teóricos, suas responsabilidades concernentes à preservação da paz são diretamente proporcionais aos seus meios de ação e, por conseguinte, variam muito. Por esta razão, decidimos que era necessário confiar nas grandes potências” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 53).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais. Construção da paz enquanto responsabilidade coletiva e proporcional ao poder nacional de cada membro do pacto de segurança coletiva. Discurso pragmático sobre a paz e sua obtenção.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: posição crítica/contrária ao direito a veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas aquiescente a esta norma e à assimetria de poder daquele contexto. Tensão entre as dimensões políticas da esfera doméstica e da internacional: Brasil se enxerga como Estado tão soberano quanto qualquer outro, mas reconhece as discrepâncias de poder – e de responsabilidades – postas na esfera internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos.
Ano do discurso	1947
Trecho(s)	Embaixador João Carlos Muniz: “O processo de votação, que requer unanimidade dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança para a tomada de decisões a respeito de questões de substância, constitui, sem dúvida alguma, um sério obstáculo à solução pacífica de controvérsias e torna impossível qualquer ação destinada a garantir a segurança, quando uma grande potência, ou mesmo um Estado que tenha o apoio de uma grande potência, opuser-se a ela. O veto, diga-se de passagem, não foi contemplado inicialmente como um elemento negativo para permitir a qualquer das grandes potências se opor a decisões do Conselho de Segurança. Foi projetado mais como um fator positivo e como elemento de equilíbrio para garantir a solidariedade entre as grandes potências, que arcam com as maiores responsabilidades para a manutenção da paz. Acreditou-se, em Ialta, que a regra de unanimidade, criteriosamente aplicada a decisões importantes tomadas pelas grandes potências, serviria para manter a solidariedade entre as mesmas para que a paz mundial pudesse ser garantida. No entanto, essa solidariedade entre as grandes potências não se materializou e, como resultado das divergências entre as mesmas, o veto foi transformado em um instrumento negativo que está frustrando todos os esforços do Conselho de Segurança em direção à paz. Ele tem sido empregado indiscriminadamente como um meio de frustrar métodos de resolução pacífica e impedir a admissão de novos membros à Organização. Por esses motivos, somos a favor da adoção de meios práticos que levem à disciplina no uso do veto. [...] Devemos admitir, portanto, que a Organização das Nações Unidas não conseguiu atingir o objetivo principal para o qual ela foi criada:

	assegurar a segurança e a paz. Os resultados nesta área são quase nulos. A força armada internacional, que deveria ser a peça chave do sistema de segurança, ainda não foi organizada, nem tampouco se chegou a um acordo entre as superpotências para fazer do desarmamento uma realidade. Uma trágica insegurança pesa sobre o mundo e é traduzida em diversas formas de medo, tornando a colaboração em outras áreas impossível” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 64 e 66).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais. Paz e resolução pacífica de controvérsias como subordinadas aos interesses em termos de poder dos países com direito a veto no CSNU. Recém-criado regime internacional contribui para a insegurança e não alcance da paz, colocando-se como obstáculo à cooperação internacional também em outras agendas.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: posição crítica/contrária ao direito a veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas; descrença nas Nações Unidas como capazes de responder às necessidades em termos de segurança e paz; crítica ao não estabelecimento de Força Militar das Nações Unidas e ao não avanço da agenda do desarmamento.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; maximizar a influência brasileira no CSNU.
Ano do discurso	1948
Trecho(s)	Ministro Raul Fernandes: “No limiar do quarto ano de vida da Organização, a delegação brasileira presta tributo ao trabalho realizado na área social, e ao sucesso alcançado com as definições parciais ou totais de certos conflitos, conforme registrado no relatório anual do Secretário-Geral. Ao mesmo tempo, contudo, somos obrigados a constatar que, fundada sobre o princípio do poder e concedendo preeminência a certos Estados em troca de suas promessas de garantir a segurança, a Organização das Nações Unidas tem, até o presente, fracassado em cumprir tal obrigação devido ao contínuo desentendimento entre esses Estados privilegiados. Segundo a opinião da delegação brasileira, a Assembleia deve fazer de tudo a seu alcance para erradicar as causas de tal dissensão, ou ao menos para não agravá-la, tomando decisões que, correndo o risco de serem inoperantes, poderiam até causar o retrocesso das Nações Unidas rumo ao seu objetivo de universalidade” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 74).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais. Paz e resolução pacífica de controvérsias como subordinadas aos interesses em termos de poder de países mais poderosos e privilegiados.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional; alerta sobre potencial inoperância do CSNU e conseqüente atentado ao objetivo de universalidade da ONU caso a Assembleia Geral não tome medidas para reverter situação observada.

Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos.
Ano do discurso	1949
Trecho(s)	Embaixador Cyro de Freitas-Valle: “As nações estão, de fato, temerosas do uso da força em si, conforme se evidenciou quando o Conselho de Segurança se mostrou incapaz de exercer suas altas funções na preservação da paz. O mundo pode de fato lamentar os conflitos no seio do Conselho de Segurança, assim como a falta de apelações junto à Corte Internacional de Justiça” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 83).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, à incapacidade/inoperância do CSNU, e ao pouco acionamento da Corte Internacional de Justiça.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos.
Ano do discurso	1950
Trecho(s)	Embaixador Cyro de Freitas-Valle: “Havia confiança em São Francisco quando, ao pronunciar o voto do Brasil sobre a regra do veto, foi-me possível dizer: ‘Um passo tão construtivo é tomado como uma demonstração da nossa crença na boa-fé com a qual as quatro Potências patrocinadoras buscam o exercício do direito de veto como uma necessidade imprescindível para a manutenção da paz e como uma demonstração da nossa confiança que elas farão uso prudente do referido direito’. Nenhum de nós, hoje, reiteraria essas palavras, pois a verdade é – e todos a sabemos – que houve abuso do direito do veto” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 92).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais. Paz e resolução pacífica de controvérsias como subordinadas aos interesses em termos de poder de países mais poderosos e privilegiados. Alcance da paz ameaçado pela política do poder.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, à incapacidade/inoperância do CSNU e aos membros com direito a veto (agora reconhecidos como objetos de desconfiança por parte do Brasil). Mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto).

Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos.
Ano do discurso	1951
Trecho(s)	Embaixador Mário de Pimentel Brandão: “[...] os vários obstáculos com os quais o Conselho tem se deparado ao tentar atingir integralmente seus altos objetivos justificam a adoção pela Assembleia, em sua última Sessão, da Resolução 377, a qual procura assegurar que as grandes potências trabalharão em conjunto dentro de um espírito de entendimento mútuo; e que qualquer deficiência que possa resultar de fracasso por parte do Conselho seja sanada. Com relação a isto, permitam-me recordar que a Quarta Reunião de Consulta a Ministros de Relações Exteriores realizada em Washington no início deste ano foi totalmente ao encontro do espírito de tal Resolução, intitulada <i>Uniting for Peace</i> , ao recomendar que todos os membros da Organização de Estados Americanos devessem adaptar seus recursos e seus sistemas defensivos às atuais exigências da segurança internacional, sem, contudo, prejudicar os interesses legítimos de suas defesas internas. Tem-se nisto um exemplo concreto de participação efetiva por parte de um organismo regional no empenho das Nações Unidas de completar sua tarefa pela paz internacional” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 102).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: garantia da capacidade de defesa nacional não pode ser ameaçada por atos normativos internacionais. Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, à incapacidade/inoperância do CSNU e exortação à Assembleia Geral pela adoção da Resolução <i>Uniting for Peace</i> , que permite a este órgão a criação de operações de paz. Exortação a organismos regionais à sua capacidade para contribuir com o alcance da paz em escala internacional; sugestão implícita de seu uso, em consonância com o capítulo VIII da Carta das Nações Unidas (“Acordos regionais”).
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos.
Ano do discurso	1952

<p>Trecho(s)</p>	<p>Ministro João Neves da Fontoura: “A paz continua a ser o objetivo básico das Nações Unidas. Certamente que a Organização não foi estabelecida para perpetuar o mundo de 1945, com seus grupos fixos de vitoriosos e vencidos, nem para se arrastar interminavelmente nos ajustes dos ódios, destruição e rivalidades da última guerra. Mais do que nenhuma outra organização política, as Nações Unidas não podem se manter estáticas. [...] Esta Assembleia é uma manifestação do reconhecimento irrestrito do princípio de democracia, pois, livre de coerção ou restrição, ela considera problemas de interesse comum – não apenas aqueles envolvendo uma ameaça à paz, mas também aqueles relacionados ao método de manutenção da paz. Isso, acreditamos, pode ser descrito como a técnica da paz. Os representantes dos governos aqui reunidos podem expressar livremente as suas diferenças de opinião, diferenças que são inevitáveis porque o direito à discordância e a liberdade de exercer este direito são as bases primeiras da democracia” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 111-112).</p> <p>“Se podemos agora dizer que existe um estado de equilíbrio nas forças militares que assegura a paz, embora precário, esta situação existe sem dúvida devido ao Comitê de Medidas Coletivas e à sua declaração do princípio que, ao tomarem medidas militares para restaurar a paz, as Nações Unidas não estão cometendo um ato de guerra, mas engajando-se em uma operação policial contra o crime em defesa da lei” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 113).</p>
<p>Discurso sobre a paz</p>	<p>Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais. Democracia e liberdade como condições para a paz. Paz como passível de ser alcançada por procedimentos metodológicos e técnicos, sob a luz do Direito Internacional Público.</p>
<p>Normas nacionais ou internacionais</p>	<p>Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, à incapacidade/inoperância do CSNU e exortação ao Comitê de Medidas Coletivas; Direito Internacional Público como fonte positiva, legal e técnica para a administração e resolução de conflitos internacionais. Operações de paz das Nações Unidas não são atos de guerra, mas ato “policial contra o crime em defesa da lei”.</p>
<p>Objetivos estratégicos nacionais</p>	<p>Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; diminuir preponderância da política, por parte dos Estados mais poderosos, sobre a agenda da paz e da segurança internacionais.</p>
<p>Ano do discurso</p>	<p>1953</p>
<p>Trecho(s)</p>	<p>Embaixador Mário de Pimentel Brandão: “Na minha opinião, é necessário que mais cedo ou mais tarde nós prossigamos, na ordem prescrita, com a revisão da Carta, para que a Organização se encontre em melhor posição para chegar ao máximo de seus objetivos e, portanto, eliminar as críticas que foram levantadas contra ela” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 122).</p> <p>“Solicita-se que a atual Sessão da Assembleia Geral considere as sérias questões políticas e econômicas em cujas soluções encontra-se a segurança de urna paz mundial duradoura. Entre esses problemas, eu gostaria de me referir à redução de</p>

	armamentos, ajuda econômica a países subdesenvolvidos, assistência técnica, direitos humanos e a resolução do conflito entre o espírito nacionalista das nações jovens e a chamada ordem colonial. É absolutamente necessário que as Nações Unidas devam o máximo de tempo e atenção aos gigantescos problemas econômicos que perturbam vastas regiões da maioria dos países subdesenvolvidos. É até mesmo aconselhável mencionar que a segurança coletiva de natureza econômica deveria coexistir com a ideia clássica de segurança coletiva nos domínios políticos e jurídicos” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 124).
Discurso sobre a paz	Paz como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos, econômicos (de desenvolvimento/subdesenvolvimento, de divisão internacional do trabalho, e da tensão colônias <i>versus</i> metrópoles), direitos humanos, cooperação técnica, nacionalismos exacerbados e redução de armamentos.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à Carta da ONU e sugestão de sua revisão; recomendação de que a organização internacional se dedique à promoção do desenvolvimento de áreas/países subdesenvolvidos, e que adote o conceito de “segurança coletiva de natureza econômica” como tão estratégico e importante quanto o clássico de segurança coletiva.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com países em desenvolvimento; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos.
Ano do discurso	1954
Trecho(s)	Embaixador Ernesto Leme: “A Assembleia Geral é o órgão supremo das Nações Unidas. Os poderes investidos nela são prova de sua importância. Lado a lado com a Assembleia Geral, ao Conselho de Segurança foi delegado um papel executivo, e a Carta lhe designou a responsabilidade grandiosa de ‘manutenção da paz e segurança internacionais’. Ao cumprir o seu dever, o Conselho de Segurança vai agir ‘de acordo com os Objetivos e Princípios das Nações Unidas’. Um princípio básico da Carta é descrito no Artigo Segundo, Parágrafo I, que reconhece a ‘igualdade soberana de todos os seus Membros’. Este é o princípio que foi defendido pelo Senhor Ruy Barbosa, o representante brasileiro na Segunda Conferência de Paz em 1907. Esta igualdade legal de todos os Membros das Nações Unidas conflita, no entanto, com o Artigo 27, Parágrafo 3, da Carta, no qual os Membros permanentes do Conselho de Segurança possuem o direito de exercer o veto em todas as questões importantes. Isso, como disse o Senhor Basdevant, é um direito concedido a certos Estados de usar um voto negativo para impedir o Conselho de Segurança de tomar uma decisão; é, de fato, o poder de impedir as Nações Unidas de tomarem as decisões mais importantes” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 130).

	<p>“A experiência que adquirimos desde as primeiras reuniões do Conselho de Segurança agora nos convenceu, contudo, que este Conselho nunca poderá cumprir suas obrigações satisfatoriamente enquanto um de seus Membros permanentes puder anular os esforços dos outros Membros para manter a paz e a segurança. Os sessenta vetos que a União Soviética já exerceu contra decisões do Conselho mostram claramente que o assunto terá que ser bem estudado quando a Carta for revista em 1955. Precisamos começar o nosso trabalho agora. Se ainda não é possível abolir o direito ao veto, será sem dúvida necessário regulá-lo, reservando sua aplicação para casos excepcionais” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 131).</p> <p>“Quando a minha delegação propôs ao Conselho de Segurança que a questão da Guatemala deveria ser submetida à organização regional [OEA], não quis dar a entender que o Conselho de Segurança não poderia lidar com o assunto. Era obviamente necessário, contudo, aguardar os resultados da investigação e as medidas decididas pela organização regional antes de pedir às Nações Unidas que encontrassem uma solução final para este problema. Nós ainda achamos que as organizações regionais podem fazer com que a ação das Nações Unidas seja mais efetiva e aumentar o prestígio da Carta” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 130).</p> <p>“De fato, não será possível estabelecer e manter a paz a menos que se tenha o cuidado de formular os princípios sobre os quais a paz se estabelecerá, de fornecer às economias dos países subdesenvolvidos o dinamismo que lhes propiciará beneficiarem-se no futuro do vigor e do espírito empreendedor de nossos tempos” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 132).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e econômicos (de desenvolvimento/subdesenvolvimento e de divisão internacional do trabalho).
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: posição crítica/contrária ao direito a veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tensão entre as dimensões políticas da esfera doméstica e da internacional: Brasil se enxerga como Estado tão soberano quanto qualquer outro, e é contrário às discrepâncias de poder – e de responsabilidades – postas na esfera internacional. Sugestão de reforma da Carta da ONU e de abolição, ou pelo menos regulação, do direito a veto no CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com países em desenvolvimento; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; promover e fortalecer uso da OEA (ou de organismos regionais) como instrumentos para a promoção da paz – assim o Brasil obteria a influência não oportunizada pelas dinâmicas e normas do CSNU.
Ano do discurso	1955
Trecho(s)	Embaixador Cyro de Freitas-Valle: “A delegação do Brasil sugeriu em São Francisco, em 1945, que a Carta das Nações Unidas deveria ser revista automaticamente a cada cinco anos, sem o direito a veto. Embora não tendo sido adotada na época, nossa proposta foi de uma certa forma coberta pelo Artigo 109, que direcionava a Assembleia Geral a considerar, em dez anos, a

	necessidade de convocar uma Conferência com a finalidade de revisar a Carta. Parece, contudo, que o cenário internacional de hoje não dá muitas esperanças de que se conseguiria apoio suficiente para o texto resultante desta revisão para assegurar a sua aprovação” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 144).
Discurso sobre a paz	Paz e resolução pacífica de controvérsias como subordinadas aos interesses em termos de poder dos países com direito a veto no CSNU.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: posição crítica/contrária ao direito a veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tensão entre as dimensões políticas da esfera doméstica e da internacional: Brasil se enxerga como Estado tão soberano quanto qualquer outro, e é contrário às discrepâncias de poder – e de responsabilidades – postas na esfera internacional. Sugestão de reforma da Carta da ONU e de abolição do direito a veto no CSNU. Descrença em relação às capacidades do Direito Internacional Público diante das dinâmicas da Política Internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos.
Ano do discurso	1956
Trecho(s)	Embaixador Cyro de Freitas-Valle: “Volto agora as minhas atenções para os últimos acontecimentos no Oriente Médio, quase levando o mundo a uma guerra total [...]. O fato de as Nações Unidas nunca terem conseguido reunir uma força militar suficiente para assegurar paz e segurança onde quer que uma ameaça de agressão ocorresse ou uma violação da paz fosse iminente também contribuiu muito para a situação não satisfatória que põe em perigo a vida de cada ser humano em todo o mundo. Eis porque nos alegamos com a criação da Força de Emergência das Nações Unidas, ⁶²¹ concebida para fazer cumprir as resoluções adotadas pela Assembleia Geral em recentes ocasiões importantes. [...] E esperamos e oramos para que essa nova experiência na

621 Esta foi a primeira alusão do Brasil, em seus discursos de abertura de Sessões Ordinárias da Assembleia Geral das Nações Unidas, a uma operação de paz. Isto não se dá à toa, pois se considera a UNEF I a primeira missão de paz da qual o Brasil participou: “Sob a égide das Nações Unidas, a primeira experiência brasileira em operações de manutenção da paz ocorreu em 1957, na Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (Unef I, sigla em inglês), quando o Batalhão Suez, composto por seiscentos homens das Forças Armadas, foi enviado ao Egito para auxiliar no gerenciamento do conflito entre egípcios e israelenses [...]. Anteriormente, entre 1947 e 1951, o Brasil havia enviado três oficiais para o Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (Unscob, sigla em inglês), o qual tinha a missão de monitorar as fronteiras da Grécia com Albânia, Bulgária e Iugoslávia. Porém, em razão do perfil de observação, que implica o emprego de militares desarmados, a participação na Unscob não é contabilizada no histórico do Brasil em operações de manutenção da paz” (BRAGA; BIGATÃO, 2018, p. 678).

	<p>diplomacia mundial venha a provar ser o núcleo de onde emanará a força que dará a esta Organização o poder físico que tanto lhe tem faltado.” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 151-152).</p> <p>“Já mencionei que a formação da Força de Emergência das Nações Unidas é um progresso bastante louvável com implicações de grande alcance para a futura eficácia das ações das Nações Unidas. Seria sensato se a Assembleia Geral considerasse algumas medidas práticas para assegurar a implementação da Resolução 377 A (V), parágrafo 8, para que as forças armadas de cada Estado Membro tivessem, em base permanente, uma ou mais unidades sempre à disposição das Nações Unidas. Essas unidades, cujo tamanho seria deixado a cargo do Estado Membro interessado, poderia talvez um dia levar a bandeira das Nações Unidas ao lado de sua própria bandeira nacional. O efeito psicológico conseguido, se essa sugestão fosse aceita, talvez criasse, em bases mundiais, um sentimento de maior respeito pela nossa Organização, e a convocação de tropas em obediência às resoluções adotadas tanto pelo Conselho de Segurança quanto pela Assembleia Geral passaria a ser considerada um procedimento normal” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 154-155).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica ao não estabelecimento de Força Militar das Nações Unidas; exortação à criação de tal força. Primeira referência direta a uma missão de paz em específico – expectativa de que esse mecanismo seja a força física que fará das Nações Unidas mais respeitadas e eficazes na resolução de conflitos.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: solidarizar-se com os países em conflito; adensar relação com outros países que contribuem com tropas; demonstrar capacidade de mobilização; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos.
Ano do discurso	<u>1957</u>
Trecho(s)	Embaixador Oswaldo Aranha: “Eu vos peço desculpa, Senhores Delegados, se algum pessimismo me toma quando comparo 1947 com 1957. Mas posso e desejo assegurar-vos que o povo e o Governo do Brasil continuam, como eu, a acreditar que é aqui, na Organização das Nações Unidas, que pode e deve ser encontrada a solução pacífica dos problemas e conflitos regionais e mundiais” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 162).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica ao desempenho da ONU/regime internacional no que tange à resolução pacífica de controvérsias/conflitos. Ainda assim, há afirmação de alinhamento entre política interna e externa no que tange ao entendimento de que a ONU é o mais adequado instrumento para a resolução pacífica de controvérsias/conflitos.

Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos.
Ano do discurso	1958
Trecho(s)	Ministro Francisco Negrão de Lima: “Não é mais lícito duvidar que existe uma correlação evidente entre o subdesenvolvimento de determinadas áreas e as fricções locais que vêm ameaçando a paz da humanidade. Na miséria e no descontentamento é que fermentam e proliferam as manifestações de uma política de desespero que poderá invalidar em definitivo as tentativas de implantação da concórdia universal. A experiência de treze anos de existência desta Organização tornou patente que o subdesenvolvimento é a grande e verdadeira ameaça à segurança coletiva, visto que ele constitui sempre o instrumento das agitações de massa e dos ressentimentos nacionais contra povos mais afortunados” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 170).
Discurso sobre a paz	Paz como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e econômicos (de desenvolvimento/subdesenvolvimento e de divisão internacional do trabalho).
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: indicação de que a ONU já se desenvolveu o suficiente para incorporar ao regime internacional de manutenção/promoção da paz a compreensão de que aquela não está dissociada do binômio desenvolvimento/subdesenvolvimento.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos.
Ano do discurso	1959
Trecho(s)	Embaixador Augusto Frederico Schmidt: “O pronunciamento de minha Delegação baseia-se principalmente no justo temor de que os esforços para manter a paz e a segurança estejam impedindo, entre as nações que arcam com maiores responsabilidades, uma exata e larga visão dos grandes perigos que decorrem dos sofrimentos presentes da Humanidade. O fato de deterem alguns povos recursos poderosos, de viverem na intimidade de certos problemas, ou de possuírem informações valiosas, não lhes confere o dom de apreciar a conjuntura mundial em toda a sua profundidade, ou de alcançar a visão mais ampla do dia de amanhã” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 180).

Discurso sobre a paz	Paz enquanto objetivo distante, pois as nações com maiores responsabilidades pela sua promoção, por serem privilegiados em termos materiais e por estarem envolvidas em outras questões políticas, não são capazes de enxergar integralmente os fatores que a ameaçam ou impedem.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: ceticismo em relação às possibilidades reais de que a administração política da segurança internacional – ou o regime internacional de promoção da paz e da segurança – gere resultados consistentes, pois os principais países responsáveis pela sua geogovernança não têm compreensão real sobre as causas radicais dos conflitos internacionais.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: solidarizar-se com os países em conflito; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	1960
Trecho(s)	Ministro Horácio Lafer: “Paralisado o Conselho pelo veto, foi imediatamente convocada, sob a égide da resolução “Unidos para a Paz”, a Assembleia Especial de Emergência, há dois dias encerrada, a qual aprovou, sem nenhum voto negativo, resolução que permitirá o prosseguimento, sem quebra de unidade nem interrupção no tempo, da ação das Nações Unidas no Congo” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 192). “O Brasil participa, ⁶²² com oficiais de sua Aeronáutica, no esforço das Nações Unidas para a manutenção da lei e da ordem na República do Congo. Unidos por laços culturais e históricos aos povos da África, conscientes das afinidades geográficas e da herança de sangue que nos ligam às Nações do Continente negro, os brasileiros acompanharam, com extremo interesse, o despertar dos seus irmãos africanos. Também em Suez, com centenas e centenas de soldados brasileiros, estamos pagando o preço da paz, na esperança de que o Oriente Médio atinja a solução pacífica da convivência, dentro de um espírito de respeito mútuo e autodeterminação” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 192).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, à incapacidade/inoperância do CSNU e exortação à Assembleia Geral pela aplicação da Resolução <i>Uniting for Peace</i> , que viabilizou a operação no Congo.

622 Esta é a segunda ocasião na qual o Brasil cita uma operação de paz, e sua participação na mesma, em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: promover o papel dos militares na sociedade; solidarizar-se com os países integrantes dos conflitos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime; demonstrar capacidade de mobilização.
Ano do discurso	1961
Trecho(s)	Ministro Affonso Arinos de Mello Franco: “Assistentes da ameaça são as nações pacíficas e desarmadas, as quais, embora não admitidas ao escasso grupo das que decidem das guerras, compõem a grande maioria das que sofrerão os seus funestos resultados. É, assim, inevitável que países como o Brasil sejam levados a tomar posição independente no panorama mundial, no justo empenho de influir na atenuação das tensões, na solução das divergências e na conquista gradativa da paz. Esta posição de independência não significa abandono dos valores de nossa formação, nem fuga aos compromissos internacionais. O Brasil não desvirtua os elementos cristãos e democráticos da sua personalidade nacional, nem esquecerá no futuro – como jamais esqueceu no passado – a palavra que empenhou nos atos internacionais. O que ocorre é que países como o nosso podem ser fortes instrumentos de paz, embora desarmados para a guerra” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 202).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: juridicismo (CERVO, 2008) – Brasil como cumpridor dos compromissos internacionais que assume; Brasil como país de valores cristãos e democráticos (identidade nacional). Dimensão internacional: Brasil soberano assume posição autônoma no regime internacional em face das assimetrias de poder na geogovernança do mesmo em favor das nações mais poderosas (crítica a esta).
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: solidarizar-se com os países em conflito; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	1962
Trecho(s)	Ministro Affonso Arinos de Mello Franco: “Em vista do fato de que as Nações Unidas adquiriram um caráter verdadeiramente universal, deveria ser seriamente considerada a necessidade de se revisar a Carta. Deveria ser adaptada à realidade universal, que ela hoje representa melhor do que em 1946, pelo menos no aumento do quadro de seus Conselhos mais importantes, o que permitiu que dezenas de novos Membros, particularmente Membros Afro-Asiáticos, fossem representados. A competência de

	dois de seus órgãos principais, a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, juntamente com seus métodos de atuação, deveriam também ser examinados com o intuito de serem adotadas emendas que parecem necessárias à luz da teoria e da experiência e do desenvolvimento da situação internacional. O alcance de uma paz duradoura continua a ser a suprema tarefa das Nações Unidas, e aqui o problema mais importante ainda é o do desarmamento” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 213).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: sugestão de reforma da Carta da ONU, da Assembleia Geral e do CSNU; descrença na universalidade da ONU diante das necessidades de reforma apontadas.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	1963
Trecho(s)	<p>Ministro João Augusto de Araújo Castro: “A paz e a segurança mundial não podem mais ser objeto de negociações exclusivas de um Diretório de Grandes Potências, por maiores e mais poderosas que sejam. A um perigo comum – de morte e destruição – há de corresponder uma responsabilidade comum, e é essa a responsabilidade que os países não nucleares desejam assumir” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 233).</p> <p>“Se somos hoje em dia, inevitavelmente, levados a associar a segurança coletiva à noção de Desarmamento Geral e Completo sob controle internacional, somos, de outro lado, levados a associar iniludivelmente a noção de segurança coletiva a outra segurança: a segurança econômica coletiva” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 235).</p> <p>“Assim como a paz é indivisível – pois a paz implica umnexo de interdependência cuja consolidação requer a cooperação das soberanias – assim também é indivisível o desenvolvimento econômico e social, condição e expressão dessa paz” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 241).</p> <p>“[...] reivindicações absolutamente justas como o aumento imediato do número de membros do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social, a criação eventual de novos Conselhos, e o fortalecimento do Conselho de Segurança, a instrumentação da capacidade de operações efetivas de manutenção da paz, objetivos desejados pela larguíssima maioria dos Estados-Membros, esbarram no Diretório das Grandes Potências – que insiste em condicionar a ação das Nações Unidas a um jogo maniqueísta de política de poder ou a soluções políticas específicas em uma questão determinada. [...] Não há dúvida de</p>

	que, se o círculo vicioso não for superado, e o veto invisível não for vencido, com a boa vontade inclusive das Grandes Potências, a Carta, de vocação dinâmica, tenderá a imobilizar-se” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 244-245).
Discurso sobre a paz	Paz como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e econômicos (de desenvolvimento econômico e social).
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: ceticismo em relação às possibilidades reais de que a administração política da segurança internacional – ou o regime internacional de promoção da paz e da segurança – gere resultados consistentes, pois os países mais poderosos do sistema internacional e do referido regime o administram de acordo com seus interesses geoestratégicos; necessidade de reforma organizacional das Nações Unidas para que, de fato, se possa promover a paz.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e na agenda internacional sobre desenvolvimento econômico e social.
Ano do discurso	<u>1964</u>
Trecho(s)	<p>Ministro Vasco Leitão da Cunha: “Refiro-me à verdadeira crise institucional com que nos defrontamos, face à oposição de alguns Estados-Membros em reconhecer a validade de suas obrigações financeiras na questão das operações de paz. A Delegação do Brasil tem plena consciência das implicações do problema. Sabe que ele pode ameaçar mesmo o futuro das Nações Unidas como instituição universal e está plenamente disposta a dar seu apoio a fórmulas conciliatórias que nos permitam resolver esta crise, que poderia ser fatal. [...] Nas dificuldades que enfrentamos vemos, porém, mais que um simples problema financeiro, mais que contribuições que devem ser pagas. As operações de paz, que deram origem a esta crise, constituem uma das mais eficazes formas de ação da ONU. Não previstas na Carta, as realidades da vida internacional vieram mostrar sua necessidade e elas se foram tornando, pouco a pouco, um poderoso instrumento na realização dos objetivos de nossa Organização” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 260).</p> <p>“É possível reconhecer que as operações de paz emergiram como um conceito novo e vigoroso, perfeitamente distinto das medidas coercitivas de que trata o Capítulo VII da Carta. Esta, como instrumento vivo, não se opunha à evolução registrada, mas as dificuldades até agora verificadas, e das quais a questão do financiamento é apenas um dos aspectos, parecem indicar a conveniência de que esse novo conceito seja o mais cedo possível incorporado à Carta. Isso poderia ser feito mediante a inclusão de um novo capítulo, que se chamaria ‘Operações de Manutenção da Paz’ e que encontraria seu lugar entre os atuais capítulos VI e VII. Haveria assim, numa gradação crescente, ‘Solução Pacífica de Controvérsias’, ‘Operações de Manutenção da Paz’ e</p>

	‘Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão’. As operações de manutenção da paz seriam conduzidas no território de um ou mais Estados, membros ou não da ONU, a seu pedido ou com o seu consentimento. Seriam empreendidas por Forças militares, de preferência para isso predesignadas, sobretudo pelas potências médias e pequenas, ⁶²³ mas seu objetivo seria a manutenção de condições pacíficas, em contraposição às operações previstas no Capítulo VII, que devem materializar-se em sua efetivação contra a vontade de um ou mais Estados, transgressores da ordem internacional, para a imposição da vontade da comunidade, representada pelas Nações Unidas. Não se excluiria, por certo, que no decurso das operações de paz houvesse que recorrer, em determinadas circunstâncias e por período limitado, a ações coercitivas. Nessa modificação da Carta poder-se-ia prever de modo mais preciso o método de financiamento seja das operações coercitivas, seja das operações de paz” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 261).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: avaliação sobre a crise de financiamento das operações de paz leva diplomacia brasileira a propor alterações ou ajustes na Carta das Nações Unidas, como a “criação” do capítulo VI ½; leva ainda à proposição de regulamentação no que tange, especificamente, ao financiamento das missões, e à designação prévia de tropas, por parte dos Estados membros da ONU, para tais operações; identificação das operações de paz como meio “eficaz” de ação das Nações Unidas.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	<u>1965</u>
Trecho(s)	Ministro Vasco Leitão da Cunha: “O problema do pagamento das quotas relativas aos custos das operações de paz nasce de interpretações diametralmente opostas da Carta. Em matéria de princípio, qualquer solução conciliatória é precária, porque não altera a substância das posições divergentes. Na última sessão da Assembleia Geral, a Delegação do Brasil sugeriu – como solução adequada para a crise – a reforma da Carta, mediante a inclusão de novo capítulo relativo às operações de manutenção da paz” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 270).

⁶²³ O uso de potências médias ou pequenas como fornecedoras de soldados fazia sentido naquele contexto de Guerra Fria, pois as principais potências não aceitariam forças de paz formadas por soldados de seus adversários. Essa tendência, todavia, permaneceu no pós Guerra Fria, por razões outras (questão política interna por conta de perda de soldados destes países mais poderosos; interesses geopolíticos das potências, que tendem a enviar soldados apenas para áreas para elas geoestratégicas; interesses de carreira e monetário de soldados de países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento). Meiske & Ruggeri (2018, p. 389) elencam algumas das razões que explicam essa “divisão internacional do trabalho” para missões de paz (BLANCO, 2016; 2017).

	<p>“O Brasil considera essencial preservar as operações de paz das Nações Unidas como um dos mais úteis e eficazes remédios para a solução de conflitos que ameacem a tranquilidade do mundo. Deu o meu país sua entusiástica adesão à Força de Suez,⁶²⁴ em que participamos, desde o começo, com um batalhão de soldados brasileiros, Força ora comandada por um oficial brasileiro. Contribuiu igualmente para as operações da ONU no Congo e desenvolveu os esforços para que fosse aprovada a resolução do Conselho de Segurança que deu origem à operação de Chipre. Nunca hesitou em cumprir com os encargos financeiros decorrentes das mesmas. No âmbito regional, prestou meu país efetiva contribuição para o estabelecimento de outra operação de paz, através da força interamericana em São Domingos, que foi de tantas controvérsias. Os fatos vieram, entretanto, provar ter sido uma acertada providência, que contribuiu para que o povo dominicano, resguardado de lutas fratricidas, constituísse um Governo provisório destinado a orientar a Nação no caminho da normalidade democrática e do progresso social” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 270-271).</p> <p>“[...] desejo assinalar que os sistemas regionais, dentro da estrutura das Nações Unidas, devem ser interpretados como um esforço consciente das Nações que os integram de manifestarem sua firme convicção na solidariedade e no recurso à consulta toda vez em que sobre elas pairar a ameaça de controvérsias. Através da colaboração e consulta diante das emergências da vida internacional, as organizações regionais representam um imperativo de nossa era. Em um mundo que se torna dia a dia mais homogêneo, como resultado de uma integração gradativa de interesses que visam à preservação da paz e segurança internacionais, os sistemas regionais propiciam a formação de um espírito de unidade que desempenha uma influência estabilizadora nas relações multilaterais. Não se compreende como as Nações Unidas poderiam deixar de institucionalizar seu instrumento político mais eficiente, destinado a estabilizar situações que poderiam degenerar em conflito e a criar condições capazes de preparar o caminho para a solução de conflito já declarados. A demora na institucionalização das operações de paz constitui motivo de grave apreensão” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 271).</p>
<p>Discurso sobre a paz</p>	<p>Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.</p>
<p>Normas nacionais ou internacionais</p>	<p>Dimensão internacional: avaliação sobre a crise de financiamento das operações de paz leva diplomacia brasileira a propor alterações ou ajustes na Carta das Nações Unidas, como a “criação” do capítulo VI ½; leva ainda à proposição de regulamentação no que tange, especificamente, ao financiamento das missões, e ao uso de organizações regionais como recurso para melhor viabilização de tal mecanismo; identificação das operações de paz como meio “útil e eficaz” de ação das Nações Unidas.</p>

624 Esta é a terceira ocasião na qual o Brasil cita operação de paz (desta feita, quatro) e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; promover e fortalecer uso de organismos regionais como instrumentos para a promoção da paz – assim o Brasil obteria a influência não oportunizada pelas dinâmicas e normas do CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	<u>1966</u>
Trecho(s)	<p>Ministro Juracy Magalhães: “[...] é verdade que não foi encontrado um remédio para terminar com a luta cruel no Vietnã, onde milhares sofrem diariamente as provações e misérias da guerra e onde tantas jovens vidas se perdem todos os dias, tanto para o Vietnã, quanto para seus aliados na causa da democracia. Não é menos verdade, contudo, que em outras partes do mundo foi possível evitar o conflito e o derramamento de sangue, e dissipar graves ameaças à paz mundial. Na República Dominicana, por exemplo, a oportuna e eficiente intervenção da Organização regional deu um fim imediato ao conflito civil e preparou o caminho para que fosse restabelecida a democracia por meio de eleições justas e pacíficas. Na Ásia, duas grandes nações, a Índia e o Paquistão, já às portas de uma guerra em larga escala, deram ouvidos à voz das Nações Unidas e depuseram suas armas em resposta a uma resolução do Conselho de Segurança” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 282).</p> <p>“Na Faixa de Gaza e em Chipre, embora não se tenham feito avanços mensuráveis em direção a uma solução duradoura, ainda assim a presença das forças das Nações Unidas manteve a paz, assegurou a segurança da população em ambas as áreas e evitou o desencadeamento da violência. O Brasil orgulha-se de ter contribuído⁶²⁵ com um batalhão para as Nações Unidas; e por sinal, orgulha-se também de ter contribuído substancialmente para a Força de Paz Interamericana na República Dominicana, onde soldados e fuzileiros navais brasileiros dividiram com seus companheiros norte-americanos, centro-americanos e paraguaios a tarefa de manter a lei, e a ordem e de salvar uma nação irmã, já duramente fustigada em passado recente, de sucumbir ao conflito interno e a uma agressão política estrangeira” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 282-283).</p> <p>“Outro assunto em que, infelizmente, parece que se chegou a um impasse é o do pagamento dos custos das operações de manutenção da paz. O Comitê Especial para as Operações de Manutenção da Paz, designado para tentar solucionar esse problema, não obteve sucesso até agora, apesar de trabalhar com afinco. Chegou a hora, portanto, de reconhecer abertamente o fato de que há pouca ou nenhuma esperança de se chegar a uma conclusão satisfatória a esse respeito, e que continuar com esse assunto seria simplesmente uma perda de tempo e de esforços. Nenhum outro país está mais convencido do que o Brasil da utilidade, da necessidade mesmo, de serem executadas operações de manutenção da paz por meio de forças de emergência todas as vezes que</p>

625 Esta é a quarta ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

	<p>surgir uma situação ameaçando a paz mundial. Além disso, achamos que nenhuma organização internacional pode ser realmente eficiente se não tiver ao seu alcance os meios materiais para lidar com tais situações; contudo, somos os primeiros a advogar uma abordagem realista ao problema da divisão das despesas advindas de operações dessa natureza. Ficou evidente que alguns Estados-Membros não irão recuar na sua posição de recusa em aceitar sua parte nas despesas feitas para o bem comum, e honrar o que nos parece ser sua óbvia obrigação. A única abordagem realista, portanto, é executar uma reforma na Carta das Nações Unidas, delineando-se regras explícitas sobre a condução e financiamento das operações de manutenção da paz” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 284).</p> <p>“É mais do que provável que futuras operações de manutenção da paz sejam necessárias. O Brasil as apoiou ativamente no passado, enviando, como mencionei anteriormente, um batalhão de infantaria para a Força de Emergência das Nações Unidas na Faixa de Gaza – força que ficou por um espaço de tempo considerável sob o comando de um general brasileiro –, enviando pessoal da Força Aérea para a Força das Nações Unidas no Congo, e mantendo observadores, tanto militares como civis, na Grécia, Chipre, Camboja, Vietnã e Kashmir, como foi solicitado pelos órgãos apropriados das Nações Unidas. O Brasil se acha justificado portanto, ao reivindicar que chegou a hora de se resolver, pelo único método efetivo, isto é, por uma revisão da Carta, as questões inquietantes a respeito da divisão dos custos de tais operações” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 284-285).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: avaliação sobre a crise de financiamento das operações de paz leva diplomacia brasileira a propor alterações ou ajustes na Carta das Nações Unidas; leva ainda à proposição de regulamentação no que tange, especificamente, ao financiamento das missões, e ao uso de organizações regionais como recurso para melhor viabilização de tal mecanismo; identificação das operações de paz como meio “útil” de ação das Nações Unidas.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; promover e fortalecer uso de organismos regionais como instrumentos para a promoção da paz – assim o Brasil obteria a influência não oportunizada pelas dinâmicas e normas do CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	<u>1967</u>

Trecho(s)	Ministro José de Magalhães Pinto: “A tarefa de preservação da paz, Senhor Presidente, não pode ser abordada isoladamente nos campos político e militar. Ela é, necessariamente, a resultante de um processo complexo, dinamizado pelos fatores econômicos e sociais. A paz não pode ser, assim, dissociada do desenvolvimento” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 298).
Discurso sobre a paz	Paz como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e econômicos (de desenvolvimento econômico e social).
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: recomendação de reconceituação da noção de paz no âmbito das Nações Unidas e do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	<u>1968</u>
Trecho(s)	Ministro José de Magalhães Pinto: “Estamos reunidos nesta Vigésima Terceira Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em momento inseguro para a paz internacional e para a causa do Direito e da Justiça entre os povos. O ano de 1968 está sendo marcado por tensões que põem em causa propósitos e princípios que deram vida, feição e conteúdo à Carta de São Francisco. Os acontecimentos na Tchecoslováquia, a ausência de qualquer progresso em matéria de controle da proliferação nuclear vertical, o malogro da última UNCTAD são apenas de uma condenável tendência de reversão à mais primitiva das lógicas: a lógica da força. O paciente trabalho das Nações Unidas em prol da paz e da segurança internacionais, do desenvolvimento econômico e social, dos direitos humanos e da emancipação dos povos se encontra ameaçado de retrocesso” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 310).
Discurso sobre a paz	Paz como um dos elementos que compõem o quadro das questões internacionais (ameaçadas pelos movimentos geopolíticos dos países mais poderosos), ao lado de outros aspectos, como desenvolvimento econômico e social, direitos humanos e “emancipação dos povos” (descolonização e autodeterminação).
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: regime internacional de segurança coletiva sob ameaça.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	<u>1969</u>

Trecho(s)	Ministro José de Magalhães Pinto: “Se deixarmos de aplicar a Carta e de utilizar a Organização para o tratamento das grandes questões mundiais, para as questões da paz e da guerra, do desarmamento e da segurança coletiva, acabaremos por verificar que uma e outra se tornaram inúteis e inoperantes para a solução de quaisquer conflitos. Mais ainda, o abandono dos princípios e métodos que são a razão de ser desta Organização acabará levando, logicamente, à convicção de que o diálogo, mesmo a dois, é excessivo e, conseqüentemente, à busca de supressão de todos os interlocutores” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 323).
Discurso sobre a paz	Paz sob ameaça pela não aplicação do Direito Internacional Público (“Carta”) e potencial não utilização de organização central para a administração política da sociedade internacional (ONU).
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à não aplicação adequada, ou ao não uso, dos instrumentos do Direito Internacional Público – Carta da ONU, a própria organização e seus “princípios e métodos”.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	1970
Trecho(s)	Ministro Mário Gibson Barboza: “Desde já se torna imperativo trazer de volta ao foro das Nações Unidas certos problemas que são claramente de sua competência e ora se discutem a portas fechadas em foros mais restritos. Em concessão às realidades do poder, a Carta das Nações Unidas conferiu prerrogativas especiais aos membros permanentes do Conselho de Segurança. A permanência de suas atribuições no campo da paz e da segurança internacional já é, em si mesma, uma dessas prerrogativas. Mas o Conselho de Segurança, como instituição, não pode abdicar de sua responsabilidade primordial pela manutenção da paz e da segurança internacional, admitindo uma nova ordem mundial, baseada na copresidência de um número reduzidíssimo de Potências, contrariamente ao espírito da Carta de São Francisco. Impotente diante dos conflitos e dissensões que ameaçam e perturbam a paz mundial, o Conselho de Segurança parece transformar-se, pouco a pouco, num registro público de queixas e contra queixas, reclamações e contra reclamações” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 340).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto. Mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto).

Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	1971
Trecho(s)	Ministro Mário Gibson Barboza: “Os cenários que se abriram e fecharam na mutável realidade internacional, a experiência acumulada em vinte e cinco anos de trabalho para coibir e reduzir as crises e causas de conflito, e, o que é fundamental, o ingresso nesses cenários de tantos novos Estados soberanos, tornaram arcaicos, inadequados, insuficientes, muitos dos mecanismos criados há um quarto de século. A revisão impõe-se para que as Nações Unidas passem a dispor de instrumentos que a façam mais atuante, mais disciplinadora e mais ágil” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 351).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações da ONU, no que concerne à promoção da paz; reiteração da proposta de revisão da Carta para viabilizar maior capacidade e poder às Nações Unidas no que diz respeito à geogovernança do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	1972
Trecho(s)	Ministro Mário Gibson Barboza: “Ocorre, no entanto, Senhor Presidente, que distensão e coexistência não são sinônimos da paz e segurança que perseguíamos ao fundar as Nações Unidas. São, isto sim, o paliativo, momentaneamente oportuno talvez, mas inadequado e insuficiente, que torna menos opressiva a atmosfera política, mas não consegue desanuviá-la. Na verdade, Senhores Delegados, o relaxamento das tensões, para ser duradouro e fértil, há de ser também algo mais do que mero expediente em função dos interesses nacionais das Potências predominantes” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 366). “Obviamente, o grau de efetividade das Nações Unidas depende menos do texto de sua Carta do que da vontade política de respeitar seus Propósitos e Princípios e de implementá-los. Não é menos verdadeiro, entretanto, que toda norma anacrônica se constitui em entrave à própria evolução e que a sobrevivência de instituições ultrapassadas desestimula o exercício daquela mesma vontade política. O Governo brasileiro sustenta que a única alternativa é a adaptação e a reforma” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 371).

	<p>“Na resposta ao questionário do Secretário-Geral, meu governo já manifestou o que, no seu entender, deveria ser prioritariamente considerado na revisão da Carta, havendo especificamente mencionado o conceito de segurança econômica coletiva e as operações de paz. Também formulamos sugestões quanto ao aumento da eficiência do Conselho de Segurança e, salientando a interligação entre esses diversos temas, observamos que o debate do item relativo à revisão da Carta ofereceria oportunidade para o exame detido de todas as questões conexas e posições de princípio referentes ao papel daquele Conselho e sua estrutura organizacional. Este assunto está a exigir reavaliação profunda e despreconcebida, isenta de considerações que se inspirem na superada estrutura de Poder do imediato pós-guerra” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 372).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como algo maior do que a mera inexistência de guerra ou conflitos internacionais, mas integralmente associada à condição de segurança econômica coletiva.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, às limitações da ONU e do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); reiteração da proposta de revisão da Carta para viabilizar maior capacidade e poder às Nações Unidas no que diz respeito à geogovernança do regime internacional de paz e segurança; normas, regime internacional sobre paz e segurança e estruturas organizacionais das Nações Unidas avaliadas como anacrônicas.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	<u>1973</u>
Trecho(s)	<p>Ministro Mário Gibson Barboza: “A segurança política no mundo de hoje é inseparável da segurança econômica coletiva” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 385).</p> <p>“O Brasil tomou a iniciativa de reviver o conceito de segurança econômica coletiva. Divisamos nessa contrapartida econômica da segurança política a síntese de nossas aspirações por um mundo melhor, no qual o desenvolvimento, a expansão e o progresso social globais possam tornar-se outros tantos componentes básicos de nossa noção de paz e segurança. [...] Essa definição, em termos de doutrina e de potencialidades práticas, requer, ainda, detido esforço de depuração, análise e avaliação crítica. Uma possibilidade a ser explorada é a de que, partindo da inter-relação existente entre a segurança política e a segurança econômica, se estudem meios e maneiras de atribuir à Organização a faculdade de empreender operações de paz econômica, para a prevenção ou solução de situações críticas <i>economic peace-making and economic peace-keeping</i>. Um esforço de negociação nesse sentido,</p>

	quando amadurecidas as ideias e quando amplamente identificados e aceitos os componentes do conceito, bem como suas possibilidades operacionais, daria um sentido mais atuante à Organização, num dos campos em que tanto se distinguiu nestes vinte e oito anos de sua existência” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 387).
Discurso sobre a paz	Paz como algo maior do que a mera inexistência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas integralmente associada à condição de segurança econômica coletiva.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: proposta de revisão das noções de paz e de segurança, ampliando-as para a inclusão de aspectos econômicos; proposta de inovação com a criação de missões de “paz econômica” – criação da paz econômica e manutenção da paz econômica.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e na agenda internacional sobre desenvolvimento econômico e social.
Ano do discurso	1974
Trecho(s)	Ministro Antônio Francisco Azeredo da Silveira: “Parece óbvio a todos que estamos no umbral de uma nova época, que será de paz e de prosperidade, ou de insegurança e de penúria, conforme saibamos ou não harmonizar, de forma construtiva, os objetivos mais essenciais e os interesses nacionais mais esclarecidos de cada país aqui representado” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 394). “Nos últimos anos, o Brasil deu largos passos, primeiro na correção das principais distorções que perturbavam o seu desenvolvimento econômico e social e, em seguida, na consolidação de um modelo de crescimento que procurasse responder, verdadeiramente, às aspirações autênticas de nossa comunidade nacional. Com isso, cresceu o país internamente e cresceu, também, em sua presença, em suas potencialidades e em suas responsabilidades, no plano internacional” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 395).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: organização ou reestruturação do poder nacional brasileiro (em especial sua dimensão econômica, mas também a normativa) é fundamento para política externa/inserção internacional mais ativa/abrangente, ou com mais responsabilidades junto à comunidade internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: aumentar a influência brasileira na supracitada comunidade.

Ano do discurso	1975
Trecho(s)	Ministro Antônio Francisco Azeredo da Silveira: “Não negamos a realidade e temos de reconhecer que as Nações Unidas não foram capazes de realizar os altos objetivos que lhes foram conferidos em questões fundamentais, como a manutenção da paz e da segurança internacionais e a criação de uma ordem econômica internacional mais equânime. No que respeita às limitações das Nações Unidas quanto à manutenção da paz e da segurança, costumava-se atribuí-las, inicialmente, ao trauma da Guerra Fria, que paralisava a vontade das Nações Unidas naqueles casos, aliás frequentes, em que ocorria um conflito de interesses entre as superpotências. Atualmente, tende-se a culpar a <i>détente</i> , que dispensaria a intervenção das Nações Unidas, permitindo o entendimento direto e bilateral entre os dois grandes centros de poder mundial. Em qualquer dos casos, trata-se da mesma relutância, enraizada em séculos de política de poder, em aceitar o funcionamento de um sistema, como o das Nações Unidas, que visa à adoção de normas em sentido horizontal, pois que baseado no princípio da igualdade soberana dos Estados, em favor de um sistema verticalmente organizado, à margem da Carta e fundado na subordinação. Decorre daí que a chamada crise das Nações Unidas, no que toca à implementação do seu mais alto propósito, não se origina apenas ou principalmente em falhas estruturais da Organização, mas na decisão, inspirada em considerações de poder, de não recorrer aos meios que ela põe ao alcance dos Estados” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 409).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: descrença em relação às capacidades do Direito Internacional Público e do sistema ONU diante das dinâmicas da Política Internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	1976
Trecho(s)	Ministro Antônio Francisco Azeredo da Silveira: “A utilização irrestrita da faculdade de veto continua a dar margem à apreensão, particularmente quando não se nota especial empenho por parte de alguns dos Membros permanentes do Conselho de Segurança em buscar soluções negociadas para as delicadas questões submetidas àquele órgão. Não deixa de ser um paradoxo a atual coexistência de duas tendências aparentemente antagônicas: a do relaxamento das tensões internacionais, em especial entre

	as superpotências, e a do esvaziamento do mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. Esses impasses estão presentes em quase todos os esforços multilaterais no campo da segurança internacional, como ilustram os que, através dos anos, dominam as negociações, seja sobre desarmamento – especialmente desarmamento nuclear –, seja sobre as operações de paz” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 421).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: posição crítica/contrária ao direito a veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Descrença em relação às capacidades do Direito Internacional Público diante das dinâmicas da Política Internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	<u>1977</u>
Trecho(s)	Ministro Antônio Francisco Azeredo da Silveira: “Persistem os fatores que mais contribuem para a frustração do primeiro dos Propósitos desta Organização: o de velar pela paz e evitar o recurso à força na solução das controvérsias internacionais. Isto porque, dentre os campos de atuação das Nações Unidas, o do Desarmamento é talvez aquele em que menos resultados positivos se têm obtido e do qual mais depende o fortalecimento da paz e da segurança internacionais” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 432).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: descrença em relação às capacidades do Direito Internacional Público diante das dinâmicas da Política Internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	1978
Trecho(s)	Ministro Antônio Francisco Azeredo da Silveira: “A Organização das Nações Unidas é o único mecanismo universal cujo dever é o de zelar pela manutenção da paz e segurança internacional e o de, simultaneamente, promover a cooperação para o desenvolvimento econômico e social de todos os povos. É um sistema imperfeito, suscetível de reformas, mas é, sobretudo, um sistema imperfeitamente utilizado” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 450).

Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: descrença em relação às capacidades do Direito Internacional Público diante das dinâmicas da Política Internacional; recomendação/sugestão de reforma do sistema ONU, visto como imperfeito, mas, mais do que isso, como imperfeitamente utilizado por conta da lógica da política de poder, em especial, das superpotências (EUA e URSS).
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	<u>1979</u>
Trecho(s)	Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro: “Ao olharmos para o futuro, parece-me apropriado reafirmar o compromisso do Brasil com os princípios da independência nacional, igualdade soberana dos estados, autodeterminação dos povos e não interferência nos assuntos internos e externos dos Estados, assim como nosso apoio à solução pacífica das controvérsias internacionais, como determina a Carta das Nações Unidas. O Brasil continuará a trabalhar pelo fortalecimento das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais, na cooperação para o desenvolvimento e na promoção do respeito aos direitos da pessoa humana e às liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 456).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: reafirmação dos princípios do Direito Internacional Público norteadores da política externa brasileira e de sua convergência com os princípios da Carta das Nações Unidas. Dimensão internacional: apoio ao sistema ONU, que precisa ser fortalecido, e ao seu mecanismo de manutenção da paz e da segurança internacionais.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	<u>1980</u>
Trecho(s)	Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro: “O Brasil dedicará os melhores esforços à manutenção da paz e da segurança internacionais, à cooperação para o desenvolvimento, à promoção do respeito aos direitos da pessoa humana e às liberdades

	<p>fundamentais, sem distinção de raça, língua ou religião, conforme determina a Carta de nossa Organização” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 472).</p> <p>“A Paz – não um estado de equilíbrio precário entre nações fortemente armadas, mas sim uma ordem internacional justa e confiável – nunca poderá ser alcançada sem o Desenvolvimento; o Desenvolvimento – não o mero crescimento econômico de algumas áreas, mas sim a efetiva superação dos graves desequilíbrios entre as nações – só se torna uma empresa realista com o prevalecimento da Paz” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 474-475).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ordem internacional ancorada no respeito ao, e na confiança no, Direito Internacional e na justiça como parâmetros para as relações entre os Estados; paz como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e de desenvolvimento econômico.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crença no Direito Internacional Público e na justiça como parâmetros para as relações entre os Estados como garantidores da paz internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	<u>1981</u>
Trecho(s)	Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro: “Mais que a existência mesma de tensões e conflitos, fato quase inevitável no convívio imperfeito das coletividades, preocupa-nos a verificação de que é reduzida a capacidade da ordem internacional de contê-los e resolvê-los. Gradativamente, o ideal de uma comunidade de nações vai sendo substituído pela aceitação conformista de conflitos permanentes. A estratégia de desafios mútuos tende a reduzir a eficácia dos instrumentos para a solução pacífica das controvérsias internacionais. Em nome do reforço da paz e da segurança, renova-se a corrida armamentista, especialmente a nuclear, e perdem-se de vista prioridades essenciais para a construção do futuro” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 488).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica às limitações da administração política do regime internacional de paz e segurança (em especial, o sistema ONU) em face das dinâmicas da política de poder postas na ordem internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.

Ano do discurso	<u>1982</u>
Trecho(s)	Presidente João Figueiredo: “Para meu país, paz e desenvolvimento não constituem ideais dissociados dos nossos objetivos e ações de política externa. O Brasil efetivamente trilha a rota do universalismo, da boa convivência e da dignidade nacional” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 507).
Discurso sobre a paz	Paz como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e de desenvolvimento econômico.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: reafirmação dos princípios norteadores da política externa brasileira e de sua inserção internacional autônoma.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no de desenvolvimento econômico.
Ano do discurso	<u>1983</u>
Trecho(s)	Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro: “No ano passado, a gravidade sem precedentes da conjuntura internacional trouxe, pela primeira vez, um Chefe de Governo de meu país à Assembleia Geral. O Presidente João Figueiredo lançou então um alerta necessário quanto aos riscos e perigos que ameaçam a própria convivência internacional. Diante de uma conjuntura que lembra sinistramente a crise dos anos 30, o Chefe do Governo brasileiro formulou veemente apelo a que, de novo, nos congreguemos na tarefa da construção da paz e reerguimento da cooperação internacional para o desenvolvimento” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 520).
Discurso sobre a paz	Paz como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e de desenvolvimento econômico.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: reafirmação dos princípios norteadores da política externa brasileira e de sua inserção internacional autônoma. Dimensão internacional: exortação à retomada do uso adequado do sistema de segurança coletiva e da cooperação internacional para o desenvolvimento.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer

	o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no de desenvolvimento econômico.
Ano do discurso	1984
Trecho(s)	<p>Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro: “No Oriente Médio, como em outros contextos regionais, o Brasil condena a persistência de uma política de fatos consumados, atentatória à Carta. Entre as muitas vítimas da recente e persistente crise libanesa, devemos lamentar a perda de muitos soldados das forças multinacionais que lá atuaram. Não terá sido em vão o sacrifício, se nos fizer refletir a todos, mesmo os mais poderosos, sobre o papel que pode e deve caber às Nações Unidas na condução de operações de paz, em cumprimento a mandatos da comunidade internacional com pleno respaldo do Conselho de Segurança” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 535).</p> <p>“O sistema internacional não deve ser vertical e centralizado. Aquilo que afeta a todos, por todos deve ser decidido. Isso se aplica especificamente a dois temas de interesse global que não podem ser dissociados em seu tratamento: paz e desenvolvimento. Mas é justamente sobre esses temas, de vital importância para a humanidade, que mais se evidencia o bloqueio da interação política e a substituição do diálogo democrático por equações de poder” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 537).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e de desenvolvimento econômico.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, às limitações da ONU e do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto).
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no de desenvolvimento econômico.
Ano do discurso	1985
Trecho(s)	<p>Presidente José Sarney: “A paz de hoje ainda não é paz, é a dissimulação da guerra. O primeiro caminho da paz é a liberdade. E a organização política da liberdade é a democracia. Os povos livres não se guerreiam; não haverá guerra entre povos democráticos que decidem do seu próprio destino sem a submissão a autoritarismos pessoais e a fanatismos ideológicos. [...] a melhor maneira da ONU trabalhar pela paz é trabalhar pela democracia” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 560).</p>

	“Para que haja paz, repito, tem de haver democracia e liberdade. Liberdade contra a fome. O mundo não pode ter paz enquanto existir uma boca faminta em qualquer lugar da Terra [...]. É urgente um plano de paz pela extinção da fome” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 562).
Discurso sobre a paz	Liberdade e democracia como condições indispensáveis para a paz; paz como elemento indissociável da liberdade, da democracia e do desenvolvimento econômico e social.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: visão normativa sobre as Nações Unidas e o sistema de segurança coletiva – devem ser usados para a promoção da liberdade e da democracia; exortação à criação e implementação de iniciativa internacional multilateral de combate à fome.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no de desenvolvimento econômico.
Ano do discurso	1986
Trecho(s)	<p>Ministro Roberto de Abreu Sodré: “Para o Brasil, o fortalecimento da ONU é o melhor caminho para assegurar-se a paz, a segurança, a cooperação internacional” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 572).</p> <p>“Apoiamos um papel crescentemente ativo para o Secretário-Geral na busca de soluções para as controvérsias. Propugnamos o exame pela Organização de todos os diferendos e conflitos. Advogamos a flexibilidade dos métodos de trabalho, em particular do Conselho de Segurança, para que as grandes questões referentes à paz e à segurança possam ser tratadas em substância e de maneira construtiva. Pensamos ser necessário contrarrestar a tendência a afastar deste foro o tratamento dos problemas fundamentais da paz, que interessa a toda a comunidade internacional. Tais problemas afetam a todos e a todos cabe a responsabilidade das soluções” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 582).</p> <p>“Quando falamos em paz, não nos julgamos jamais redundantes. Não hesitamos em ser insistentes, ou mesmo repetitivos. Por isso me permito reafirmar aqui palavras neste mesmo foro proferidas, por ilustre predecessor meu na função de Ministro das Relações Exteriores do Brasil, João Augusto de Araújo Castro: ‘Vivemos um sistema de causas e efeitos recíprocos. Assim como a paz é indivisível – pois a paz implica um nexo de interdependência cuja consolidação requer a cooperação das soberanias –</p>

	assim também é indivisível o desenvolvimento econômico e social, condição e expressão dessa paz” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 583).
Discurso sobre a paz	Paz como elemento que articula, de modo indissociável, aspectos políticos e econômicos (de desenvolvimento econômico e social).
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, às limitações da ONU e do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); apoio ao sistema ONU, que precisa ser fortalecido, e aos seus mecanismos de manutenção da paz e da segurança internacionais.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e na agenda internacional sobre desenvolvimento econômico e social.
Ano do discurso	<u>1987</u>
Trecho(s)	Ministro Roberto de Abreu Sodré: “Ao adotar por unanimidade a Resolução 598 ⁶²⁶ sobre o conflito entre o Irã e o Iraque, o Conselho de Segurança demonstrou sua capacidade de atuar de forma construtiva para a solução de controvérsias que ameaçam a paz. Essa ação em favor do restabelecimento da paz, nos termos da Carta, nos permite acreditar que, em outros casos será possível recorrer à autoridade do Conselho de Segurança, no mesmo espírito de conciliação de posições. Estou convencido de que o potencial diplomático do Conselho deve ser plenamente aproveitado” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 591).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: Não há críticas ou sugestões de mudanças no regime internacional nem tensões entre as dimensões políticas da esfera doméstica e da internacional; crença nas capacidades do sistema ONU, em especial de seu Conselho de Segurança, enquanto administrador político do regime de geogovernança da paz e da segurança internacionais.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU.

626 “A resolução 598 de 20 de julho de 1987, que impôs um cessar-fogo imediato no conflito entre o Irã e o Iraque (adotada por consenso), foi concebida com base nos artigos 39 e 40 do Capítulo VII, citados em seu último parágrafo preambular. O desejo unânime dos membros permanentes de pôr [*sic*] fim a oito anos de lutas sangrentas, viabilizado pela distensão Leste-Oeste da era Gorbatchev, marcou o aparecimento de uma modalidade de consultas entre os P-5 [...]. A mobilização dos esforços diplomáticos conjuntos de Moscou e Washington para pôr [*sic*] fim à guerra Irã-Iraque, prepararia o terreno para a busca consensual de encaminhamento no Conselho de Segurança de vários contenciosos da Guerra Fria, na América Central, Camboja, Afeganistão, Angola, abrindo caminho para a cooperação durante a crise do Golfo de 1990, que inauguraria, por sua vez, uma fase nova na tentativa de operacionalização do conceito de segurança coletiva nas Nações Unidas (PATRIOTA, 2010, p. 34).

Ano do discurso	1988
Trecho(s)	<p>Ministro Roberto de Abreu Sodré: “A implementação do cessar-fogo entre o Irã e o Iraque, motivo de contentamento para o Brasil, trouxe a perspectiva de paz e de reconstrução econômica na região do Golfo. Ressalto a extraordinária relevância do papel da ONU nessa iniciativa, a partir da ação conjunta de todos os membros do Conselho de Segurança – que o Brasil, naquele momento, tinha a honra de presidir – em consulta com os Governos do Irã e do Iraque e com a intermediação constante, oportuna e equilibrada do Secretário-Geral” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 605).</p> <p>“Se podemos constatar progressos no cenário político e vislumbrar um mundo sem guerras e engajado em processo genuíno de paz duradoura, a situação econômica internacional continua a crescer nossa aflição e a desafiar nossas inteligências” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 606).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada à dimensão econômica.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: Não há tensões entre as dimensões políticas da esfera doméstica e da internacional; crença nas capacidades do sistema ONU, em especial de seu Conselho de Segurança, enquanto administrador político do regime de geogovernança da paz e da segurança internacionais; entretanto, há crítica à dissociação entre noção de “paz duradoura” e situação econômica global/internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado, no CSNU, e na agenda internacional sobre economia.
Ano do discurso	1989
Trecho(s)	<p>Presidente José Sarney: “Seria utópico imaginar um mundo sem conflitos. Mas creio não ser insensatez pensar em um mundo racional, em que a cooperação e o entendimento se substituam à confrontação e à desarmonia; em que a paz finalmente possa ser construída sobre as bases sólidas da comunhão universal de interesses; em que a democratização das relações internacionais conduza à superação da política de poder” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 624).</p> <p>“Faz dois anos, por honrosa eleição desta Assembleia, o Brasil – após praticamente duas décadas de afastamento – passou a integrar o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Vêm sendo dois anos de intensa participação nos trabalhos do Conselho.</p>

	<p>A experiência nos leva a algumas reflexões. Para que a Organização das Nações Unidas, através do Conselho de Segurança, possa desempenhar o papel de relevo que dela se espera no campo da paz e da segurança internacional, impõem-se algumas alterações na estrutura e nos procedimentos do próprio Conselho. Como dar solução a questões importantes relacionadas, por exemplo, com a instituição de operações de paz e com seu financiamento, sem um reexame da adequação da própria composição do Conselho? Este é um problema que merece ser examinado não apenas sob o ângulo tradicional da adequação entre a quantidade de membros não permanentes e o aumento verificado no número de Estados-Membros das Nações Unidas, mas, sobretudo à luz das mudanças nas relações de poder ocorridas no mundo desde a criação da Organização. É chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades. Poderíamos contemplar uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 625).</p>
Discurso sobre a paz	<p>Liberdade e democracia como condições indispensáveis para a paz; paz como elemento indissociável da liberdade, da democracia.</p>
Normas nacionais ou internacionais	<p>Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, à assimetria do CSNU no que diz respeito a membros com direito a veto; sugestão de reforma do Conselho e de criação de nova categoria de membros – permanentes sem direito a veto.</p>
Objetivos estratégicos nacionais	<p>São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU.</p>
Ano do discurso	<p>1990</p>
Trecho(s)	<p>Presidente Fernando Collor: “A paz tem múltiplas faces e traduz, em nível internacional, a tendência à democracia, à participação e à representatividade. A democratização da ordem mundial é o pressuposto de uma paz justa, sólida, livre de ameaças de qualquer espécie. A paz deve significar mais do que a abolição de conflitos, de ameaças, do predomínio hegemônico dos mais desenvolvidos ou dos mais fortes. Para tanto, as grandes instituições internacionais devem expressar a nova realidade e ser capazes de acomodar a rápida e fecunda ampliação dos contatos entre Estados e a formação de agrupamentos múltiplos” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 637).</p> <p>“Para que as Nações Unidas – o mais importante, senão o único foro político de âmbito universal – possam responder aos atuais desafios, será preciso retornar às intenções políticas originais da Carta, tantas vezes objeto de equívocos, mesmo em época recente. Desenha-se nelas um nítido equilíbrio entre as prerrogativas dos membros permanentes do Conselho de Segurança e a preservação da igualdade soberana dos Estados-Membros. Este último e fundamental princípio deve ser observado no processo negocial de todos os órgãos das Nações Unidas, sem exclusão do Conselho. Para que não se converta em fórmula estéril ou em</p>

	disfarce de uma crise política mais profunda, o ‘novo multilateralismo’ há de ser realmente inovador e atento ao imperativo da representatividade” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 644).
Discurso sobre a paz	Liberdade e democracia como condições indispensáveis para a paz; paz como elemento indissociável da liberdade, da democracia.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, à assimetria do CSNU no que diz respeito a membros com direito a veto, e à falta de representatividade característica de sua composição.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	1991
Trecho(s)	<p>Presidente Fernando Collor: “Assim como ninguém pode sentir-se seguro diante da possibilidade da guerra nuclear, ninguém pode julgar-se em segurança e paz num planeta em que pobres e marginalizados aumentam, dramaticamente, em número e extensão” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 653).</p> <p>“A comunidade internacional tem diante de si três grandes desafios: o desafio econômico do desenvolvimento, o desafio político da paz, e o desafio ético de assegurar uma vida digna a todos. São desafios que não podem ser vencidos em separado – devem ser enfrentados conjunta e simultaneamente” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 654).</p> <p>“O estabelecimento definitivo da paz exige processos decisórios mais abertos, que assegurem participação mais ampla, e que comprometam as nações de forma mais abrangente e profunda” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 655).</p> <p>“[...] cabe advertir que a atividade da construção da paz não se opera no vazio, ela depende do desenvolvimento econômico, o qual, por sua vez, depende de modelos ambientalmente sustentáveis” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 657).</p> <p>“O meu país luta para assegurar o lugar que lhe cabe no cenário mundial. Sabemos que, para isso, devemos contar, sobretudo, com nosso próprio esforço. É nossa a obrigação de ordenar a situação interna, resolver entre nós os nossos problemas, e perseverar</p>

	na direção correta. Não há outro caminho para conquistarmos o progresso, a harmonia e o bem-estar social, o papel que desejamos ter nos processos decisórios internacionais” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 657).
Discurso sobre a paz	Paz como elemento indissociável do desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável, e da dignidade humana.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: organização ou reestruturação do poder nacional brasileiro (em especial sua dimensão econômica, mas também a normativa) é fundamento para política externa/inserção internacional mais ativa/abrangente, ou com mais responsabilidades junto à comunidade internacional. Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, à insuficiente abertura de seus processos decisórios, e à limitada participação dos Estados nestes.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e na agenda internacional de desenvolvimento sustentável.
Ano do discurso	1992
Trecho(s)	<p>Ministro Celso Lafer: “O ponto de partida para repensar a organização do sistema internacional é o reconhecimento de que a paz, segurança e desarmamento constituem elementos indissociáveis” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 670).</p> <p>“Ao consolidar suas ideias no documento Agenda para a Paz, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali sugeriu novos contornos e ampliada latitude às discussões sobre o papel das Nações Unidas. Instigantes e criativas, suas propostas ensejam profunda reflexão, da qual devem participar todos os Estados-Membros. O Brasil não deixará de dar sua ativa contribuição para sua consideração nesta Sessão da Assembleia Geral” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 670-671).</p> <p>“A Agenda para a paz incorpora elementos de grande atualidade como os de diplomacia preventiva, promoção da paz e edificação da paz pós-conflito. Inovadores e, por isso mesmo, ainda fluídos, tais conceitos abrem novas perspectivas a explorar, com a cautela que inspira o encontro fascinante entre realidades ainda pouco conhecidas e ideias ousadas e imaginativas” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 671).</p> <p>“A construção da paz é tarefa que não se interrompe. É um processo. Além dos conceitos elaborados com respeito às formas de atuação em situações de conflito, atual ou potencial, devemos procurar articular também o corolário lógico da <i>preventive peace building</i>, de modo a prevenir a eclosão de crises decorrentes de fatores econômicos e sociais. Nesse sentido, urge fortalecer o papel das Nações Unidas não apenas como fator de restabelecimento da paz e da segurança, mas também como fator de fomento da paz socioeconômica” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 671).</p>

	<p>“É fundamental combater a tentação da seletividade na aplicação dos dispositivos da Carta. Nosso compromisso deve ser o de assegurar que os instrumentos para a manutenção da paz e da segurança internacionais não sirvam para consolidar assimetrias baseadas em relações de poder, cuja mera realidade não lhes confere por isso legitimidade” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 671).</p> <p>“Devemos considerar, com prudência, mas também com a necessária perspectiva do futuro, os reajustes que permitam ao Conselho o desempenho mais representativo de suas funções. O Brasil, como no passado, dispõe-se a contribuir de maneira ativa e construtiva para esse exercício, levando em plena conta o equilíbrio institucional entre os órgãos das Nações Unidas previsto na Carta de São Francisco. A determinação do Brasil em implementar o princípio da responsabilidade coletiva reflete-se concretamente na sua participação frequente em operações de paz das Nações Unidas” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 672).⁶²⁷</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada à dimensão econômica; construção da paz como processo contínuo.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: participação do Brasil em operações de paz é manifestação de seu compromisso com o sistema de segurança coletiva administrado pelas Nações Unidas. Dimensão internacional: concordância com propostas apresentadas no documento Agenda para a Paz; crítica à administração política do regime de segurança internacional e sua seletividade, dada em função dos interesses individuais dos Estados, na aplicação dos dispositivos da Carta das Nações Unidas.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	1993
Trecho(s)	Ministro Celso Amorim: “É com satisfação que vemos formar-se um virtual consenso quanto à necessidade de atualizar a composição do Conselho de Segurança. Entendemos que à crescente atuação do Órgão em assuntos que afetam os interesses fundamentais dos Estados-Membros corresponde a necessidade de garantir sua maior representatividade e, com isso, sua legitimidade e sua eficácia. A reforma do Conselho deve ser alcançada de forma tal que não se agrave o desequilíbrio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, no processo decisório das Nações Unidas. A Assembleia Geral é o órgão

⁶²⁷ Esta é a quinta ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

	<p>democrático por excelência do sistema das Nações Unidas. A ele cabe o papel determinante de dar forma a esse processo” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 690).</p> <p>“A história recente demonstra que, a despeito de alguns problemas sérios e persistentes, as operações de paz da ONU são importantes para a superação de situações conflituosas, muitas vezes antigas, complexas e delicadas. Espera-se das Nações Unidas que contribuam, com sóbria eficácia, a preservar a paz e a segurança onde elas estejam ameaçadas. O Brasil, que já participa com expressivo contingente de observadores militares nas operações de paz da ONU, pretende ampliar sua atuação neste campo, e já estuda maneira de fazê-lo” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 693).⁶²⁸</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: participação do Brasil em operações de paz é manifestação de seu compromisso com o sistema de segurança coletiva administrado pelas Nações Unidas. Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU e à ampliação do protagonismo da Assembleia Geral; reconhecimento da importância das operações de paz.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	1994
Trecho(s)	<p>Ministro Celso Amorim: “É motivo de orgulho para o Brasil o fato de que tropas brasileiras estejam contribuindo para a reconstrução de Moçambique, através da ONUMOZ” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 704).⁶²⁹</p> <p>“Para consolidar a paz e tornar irreversíveis os progressos conquistados, devemos ser capazes de desenvolver uma visão do futuro, uma nova utopia, que nos indique caminhos e seja, ao mesmo tempo, viável. O Brasil está convencido de que uma ordem efetivamente nova deve fundar-se sobre uma perspectiva pluralista e democrática das relações internacionais” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 705).</p>

628 Esta é a sexta ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

629 Esta é a sétima ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

	<p>“Como outros países-membros, desejamos que a reforma do Conselho de Segurança resulte no aumento de sua eficácia. Entendemos que tal eficácia somente será assegurada por uma composição verdadeiramente representativa do conjunto das nações. [...] O Brasil tem participado ativamente do debate sobre a ampliação do Conselho de Segurança. Temos deixado clara nossa disposição de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes. Eleito para integrar o Conselho de Segurança no corrente período, o Brasil tem procurado corresponder à confiança recebida. Temos pautado nossas posições pelo respeito aos princípios da não intervenção e da soberania e integridade territorial dos Estados; pela busca constante da solução pacífica e negociada dos conflitos; pelo primado do Direito na preservação da ordem pública internacional; pelo respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais e pela participação nas operações de manutenção da paz em diversas regiões do globo” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 707-708).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada a pluralismo e a democracia na sociedade internacional.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: reafirmação dos princípios norteadores da política externa brasileira e de sua inserção internacional autônoma; participação do Brasil em operações de paz é manifestação de seu compromisso com o sistema de segurança coletiva administrado pelas Nações Unidas. Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU; reconhecimento da importância das operações de paz.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	1995
Trecho(s)	Ministro Luiz Felipe Lampreia: “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

	<p>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” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 719).⁶³⁰</p> <p>“Nada é mais emblemático da necessidade de adaptar as Nações Unidas às realidades do mundo pós-Guerra Fria do que a reforma do Conselho de Segurança. Catalizador de outras reformas necessárias dentro do sistema das Nações Unidas, a reforma do Conselho de Segurança é um imperativo que não mais deve ser postergado. Para cumprir seu mandato em matéria de paz e segurança internacionais em nome de todos os Estados-Membros, o Conselho de Segurança precisa ter legitimidade inquestionável. E, como bem sabemos, legitimidade depende em última análise de representatividade. [...] A reforma não envolve o prestígio individual de qualquer país, mas sim o prestígio do próprio Conselho de Segurança. O Brasil está pronto para assumir todas as suas responsabilidades nesse empreendimento” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 724-725).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: reafirmação dos princípios norteadores da política externa brasileira e de sua inserção internacional autônoma; participação do Brasil em operações de paz é manifestação de seu compromisso com o sistema de segurança coletiva administrado pelas Nações Unidas. Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU; reconhecimento da importância das operações de paz.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	1996
Trecho(s)	Ministro Luiz Felipe Lampreia: “Nossas aspirações a ampliar a participação nos foros decisórios internacionais serão sempre orientadas por uma avaliação criteriosa dos nossos próprios méritos e peso específico e pela contribuição que possamos prestar à comunidade das Nações. Procuramos ser uma força a favor da paz e da integração” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 737).

⁶³⁰ Esta é a oitava ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

	“Há hoje um virtual consenso de que o Conselho deve ser ampliado para permitir uma maior participação de países com capacidade de atuação global e disposição de arcar com as responsabilidades daí decorrentes” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 742).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: organização ou reestruturação do poder nacional brasileiro (em especial sua dimensão econômica, mas também a normativa) é fundamento para política externa/inserção internacional mais ativa/abrangente, ou com mais responsabilidades junto à comunidade internacional. Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto).
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU.
Ano do discurso	1997
Trecho(s)	Ministro Luiz Felipe Lampreia: “Nós temos defendido uma ideia de reforma, voltada a fortalecer o Conselho e as Nações Unidas como um todo e não a contemplar o interesse individual de um ou outro país. Queremos que o Conselho seja mais representativo das realidades internacionais contemporâneas, como foi no início. Para isso, o Conselho deve ser ampliado tanto nos seus membros permanentes, para contemplar o mundo industrializado e o mundo em desenvolvimento, quanto não permanentes, para dar uma participação mais frequente aos países interessados” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 758). “O Brasil, por intermédio 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. Nesse 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, por meio de uma ampla coordenação e consulta, sua voz tenha ainda maior amplitude” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 759).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: organização ou reestruturação do poder nacional brasileiro (em especial sua dimensão econômica, mas também a normativa) é fundamento para política externa/inserção internacional mais ativa/abrangente, ou com mais responsabilidades junto à comunidade internacional. Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Ano do discurso	1998
Trecho(s)	<p>Ministro Luiz Felipe Lampreia: “Um mundo marcado pela instabilidade ou pela desesperança na esfera econômica não pode ser um ambiente seguro, livre das ameaças da guerra, das formas mais variadas de conflito e de violência. A recíproca também é verdadeira: o progresso material e social pressupõe condições mínimas de segurança e convivência pacífica, entre países e dentro dos países. [...] O peso relativo do nosso país e o histórico de seu comportamento internacional são algumas das credenciais mais importantes do Brasil. Essas credenciais estão hoje fortalecidas pelo amadurecimento de nossa democracia e pela vigorosa modernização da economia brasileira. Por tudo isto, sob a liderança do Presidente Fernando Henrique Cardoso, renovamos nossa permanente disposição de desempenhar papel mais ativo na construção de uma ordem mundial que favoreça a realização da paz e do desenvolvimento” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 770).</p> <p>“Nossa presença nos esforços de construção da paz vai além das Américas. Militares e policiais brasileiros têm integrado forças das Nações Unidas em diversos pontos do globo, especialmente em países de expressão portuguesa da África, aos quais estamos ligados por profundos laços históricos e culturais” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 772).⁶³¹</p> <p>“Para o Brasil, reformar as Nações Unidas implica necessariamente atualizar o funcionamento e a composição do Conselho de Segurança, atrelado até hoje a uma etapa da história mundial que há muito se encerrou. Não se trata, como disse aqui no ano passado, de contemplar o interesse individual deste ou daquele país. Trata-se, isto sim, de corrigir deficiências fundamentais de legitimidade, representatividade e eficácia. Por isto continuaremos a defender a expansão nas duas categorias de membros, com a presença, em ambas, de países em desenvolvimento” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 774).</p>

631 Esta é a nona ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada à dimensão econômica.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: organização ou reestruturação do poder nacional brasileiro (em especial sua dimensão econômica, mas também a normativa) é fundamento para política externa/inserção internacional mais ativa/abrangente, ou com mais responsabilidades junto à comunidade internacional. Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	<u>1999</u>
Trecho(s)	Ministro Luiz Felipe Lampreia: “A sociedade brasileira, irmanada aos timorenses pela língua, pela cultura e pela história, rejubilou-se com eles pelo resultado inquestionável em favor da sua independência. Houve consternação no Brasil diante da violência e das perdas de vidas inocentes a que foi submetido aquele povo irmão. O Brasil não pode aceitar, nem os cidadãos brasileiros compreender, que não seja plenamente assegurada a autodeterminação do povo timorense. Nesse sentido, acreditamos que a força multinacional aprovada pelo Conselho de Segurança, e da qual o Brasil fez questão de participar desde o início de suas operações, ⁶³² será capaz de pôr fim às atrocidades cometidas a partir da consulta popular e de restabelecer as condições necessárias a uma transição pacífica para a independência” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 785).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: organização ou reestruturação do poder nacional brasileiro é fundamento para política externa/inserção internacional mais ativa/abrangente, ou com mais responsabilidades junto à comunidade internacional; reafirmação do princípio – fundamento normativo da política externa brasileira – de autodeterminação dos povos; afirmação do valor de solidariedade

632 Esta é a décima ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

	com outras nações, em especial as de língua portuguesa. Dimensão internacional: reconhecimento da importância das operações de paz.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	<u>2000</u>
Trecho(s)	Ministro Luiz Felipe Lampreia: “No relatório Brahimi, temos um guia para fortalecer os mecanismos das operações de paz da ONU e, com isto, superar as mazelas do passado recente. A coragem dos relatórios sobre Ruanda e Srebrenica deu-nos a dimensão precisa do que é necessário fazer. No Timor, sob a liderança de um funcionário internacional exemplar, Sérgio Vieira de Mello, um novo Estado se desenha e começa a nascer. Expressamos nosso veemente repúdio ao ataque a inocentes voluntários no Escritório das Nações Unidas em Atambua, em Timor Ocidental, que vinham trabalhando em favor desse objetivo. Em contrapartida, as frustrações são conhecidas. Operações de paz que não se completam em Sierra Leoa e na República Democrática do Congo; a persistência do conflito em Angola, em razão da resistência inaceitável da UNITA em obedecer às decisões e aos direitos internacionais [...]” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 806).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: concordância com propostas apresentadas no relatório Brahimi; reconhecimento da importância das operações de paz, mas também da necessidade de seu fortalecimento para resolução de conflitos que ainda permanecem (Serra Leoa e Angola).
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	2001
Trecho(s)	Presidente Fernando Henrique Cardoso: “O Brasil espera que, apesar de todas as circunstâncias, não se vejam frustradas as ações de ajuda humanitária ao povo do Afeganistão” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 816). “Como todos aqueles que pregam a democratização das relações internacionais, o Brasil reclama a ampliação do Conselho de Segurança e considera ato de bom senso a inclusão, na categoria de membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje. Como considera inerente à lógica das atuais

	transformações internacionais a expansão do G-7 ou G-8. Já não faz sentido circunscrever a um grupo tão restrito de países a discussão dos temas que têm a ver com a globalização e que incidem forçosamente na vida política e econômica dos países emergentes” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 820).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU; defesa da manutenção da ajuda humanitária ao Afeganistão mesmo após os ataques de 11 de setembro de 2001.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU.
Ano do discurso	2002
Trecho(s)	Ministro Celso Lafer: “Assim tem sido a política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso no correr dos oito anos dos seus dois democráticos mandatos, na qual orientações fundamentais são recorrentes: - Democratizar as instâncias decisórias [...]” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 828). “O Conselho de Segurança precisa ser reformado de modo a aumentar sua legitimidade e criar bases mais sólidas para a cooperação internacional na construção de uma ordem internacional justa e estável. Deve ser parte essencial da reforma a expansão do número de membros, tanto na categoria de permanentes quanto de não permanentes. O Brasil já manifestou – e o reitero neste momento – que está pronto a dar a sua contribuição para o trabalho do Conselho de Segurança e a assumir todas as suas responsabilidades” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 831).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.

Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Ano do discurso	2003
Trecho(s)	<p>Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: “A reforma da ONU tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com as ameaças à paz. Isso exige que seja dotado de instrumentos eficazes de ação. É indispensável que as decisões deste Conselho gozem de legitimidade junto à Comunidade de Nações como um todo. Para isso, sua – em especial no que se refere aos membros permanentes – composição não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada há quase sessenta anos. [...] O Brasil está pronto a dar a sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial. O apoio que temos recebido, na América do Sul e fora dela, nos estimula a persistir na defesa de um Conselho de Segurança adequado à realidade contemporânea” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 841).</p> <p>“A ONU já deu mostras de que há alternativas jurídicas e políticas para a paralisia do veto e as ações sem endosso multilateral. A paz, a segurança, o desenvolvimento e a justiça social são indissociáveis” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 842).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Ano do discurso	2004

Trecho(s)	<p>Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: “Precisamos desenvolver estratégias que combinem solidariedade e firmeza, mas com estrito respeito ao Direito Internacional. Foi assim que atendemos o Brasil e outros países da América Latina à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 857).⁶³³</p> <p>“Só o Conselho de Segurança pode conferir legitimidade às ações no campo da paz e da segurança internacionais. Mas sua composição deve adequar-se à realidade de hoje, e não perpetuar aquela do pós-Segunda Guerra ou da Guerra Fria. Qualquer reforma que se limite a uma nova roupagem para a atual estrutura, sem aumentar o número de membros permanentes é, com certeza, insuficiente” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 858-859).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	2005
Trecho(s)	<p>Ministro Celso Amorim: “Lidamos, hoje, com conceitos novos como segurança humana’ e ‘responsabilidade de proteger’. Concordamos que devem ter um lugar adequado em nosso sistema. Mas é ilusório pensar que podemos combater os desvios políticos que estão na origem de violações graves de direitos humanos por meios exclusivamente militares, ou mesmo por sanções econômicas, em prejuízo da diplomacia e da persuasão. [...] A Carta contempla dois tipos de situações para o uso da força: a necessidade de manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais, e o direito de legítima defesa. Esses dois conceitos não podem ser confundidos, sob pena de embaralharmos as bases doutrinárias da Organização” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 892-893).</p>

633 Esta é a décima primeira ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

	<p>“A reforma do Conselho de Segurança destaca-se como peça central do processo em que estamos envolvidos. A necessidade de fazer com que o Conselho se torne mais representativo e democrático é reconhecida pela imensa maioria dos Estados-Membros. No horizonte histórico em que vivemos, nenhuma reforma do Conselho de Segurança será significativa se não contemplar uma expansão dos assentos permanentes e não permanentes, com países em desenvolvimento da África, da Ásia e da América Latina em ambas as categorias. Não podemos aceitar a perpetuação de desequilíbrios contrários ao espírito do multilateralismo” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 893).</p> <p>“Apesar de não haver vínculo automático entre pobreza e terrorismo, problemas socioeconômicos severos – em particular, quando combinados com a ausência de liberdades civis e políticas – são fatores que podem expor as comunidades a atitudes extremas de grupos fanatizados” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 894).</p> <p>“O envolvimento do Brasil, bem como de outros países latino-americanos, no Haiti não tem precedentes tanto em termos de presença de efetivos militares quanto de articulação política. Animam-nos três objetivos principais: 1) a criação de um ambiente de segurança; 2) a promoção do diálogo entre as forças políticas, com vistas a uma verdadeira transição democrática; e 3) o efetivo apoio internacional para a reconstrução social e econômica do Haiti. O Haiti será, possivelmente, o primeiro caso-teste para a Comissão de Construção da Paz” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 896).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada à dimensão econômica e à social.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional, e às limitações do CSNU, no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Ano do discurso	2006
Trecho(s)	<p>Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: “Só haverá segurança no mundo se todos tiverem direito ao desenvolvimento econômico e social. O caminho da paz é o desenvolvimento compartilhado” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 904).</p> <p>“O Brasil é um firme defensor das organizações multilaterais como espaço de cooperação e diálogo. Não há modo mais efetivo de aproximar os estados, a manter a paz, proteger os direitos humanos, promover o desenvolvimento sustentável e construir soluções negociadas para os problemas comuns” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 906).</p>

	<p>“Mais do que nunca as Nações Unidas precisam ver sua autoridade reforçada. Já tivemos avanços significativos com o processo de reforma administrativa e a criação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão de Construção da Paz. Mas a obra ficará incompleta sem mudanças no Conselho de Segurança, órgão encarregado de zelar pelos temas da paz. O Brasil, juntamente com os países do G-4, sustenta que a ampliação do Conselho deve contemplar o ingresso de países em desenvolvimento no seu quadro permanente. Isso tornaria o órgão mais democrático, legítimo e mais representativo. A grande maioria dos estados membros também concorda com essa visão e reconhece a urgência da matéria” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 907).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada ao desenvolvimento econômico e social.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: defesa do multilateralismo; exortação a reformas no sistema de segurança coletiva – criação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão de Construção da Paz; crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Ano do discurso	2007
Trecho(s)	<p>Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: “Todos concordamos ser necessária uma maior participação dos países em desenvolvimento nos grandes foros de decisão internacional, em particular o Conselho de Segurança das Nações Unidas. É hora de passar das intenções à ação. Notamos, com muito agrado, as recentes propostas do Presidente Sarkozy, de reformar o Conselho de Segurança, com a inclusão de países em desenvolvimento. Igualmente necessária é a reestruturação do processo decisório dos organismos financeiros internacionais” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 919).</p> <p>“As Nações Unidas são o melhor instrumento para enfrentar os desafios do mundo de hoje. É no exercício da diplomacia multilateral que encontramos os meios de promover a paz e o desenvolvimento. A participação do Brasil, em conjunto com outros países da América Latina e do Caribe, na Missão de Estabilização no Haiti⁶³⁴ simboliza nosso empenho de fortalecer o</p>

634 Esta é a décima segunda ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia

	multilateralismo. No Haiti, estamos mostrando que a paz e a estabilidade se constroem com a democracia e o desenvolvimento social” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 919).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada ao desenvolvimento econômico e social.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: defesa do multilateralismo e das Nações Unidas; crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	2008
Trecho(s)	Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: “Quero também enfatizar nosso compromisso com o Haiti, país em que exercemos o comando das tropas da Minustah e ajudamos a restabelecer a paz. ⁶³⁵ Renovo meu chamamento à solidariedade dos países desenvolvidos com o Haiti, muito prometida e pouco cumprida. Senhor Presidente, a força dos valores deve prevalecer sobre o valor da força. É preciso que haja instrumentos legítimos e eficazes de garantia da segurança coletiva. As Nações Unidas discutem há quinze anos a reforma do Conselho de Segurança. A estrutura vigente, congelada há seis décadas, responde cada vez menos aos desafios do mundo contemporâneo. Sua representação distorcida é um obstáculo ao mundo multilateral que todos nós almejamos. Considero, nesse sentido, muito auspiciosa a decisão da Assembleia Geral de iniciar prontamente negociações relativas à reforma do Conselho de Segurança” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 935).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: defesa do multilateralismo e das Nações Unidas; crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU;

Geral das Nações Unidas.

635 Esta é a décima terceira ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

	demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	2009
Trecho(s)	Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: “Não é possível que as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança sejam regidos pelos mesmos parâmetros que se seguiram à Segunda Guerra Mundial” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 947). “Esse mundo multipolar não será conflitante com as Nações Unidas. Ao contrário. Poderá ser um fator de revitalização da ONU. [...] de uma ONU suficientemente representativa para enfrentar as ameaças à paz mundial, por meio de um Conselho de Segurança renovado, aberto a novos membros permanentes” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 948).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: defesa do multilateralismo e das Nações Unidas; crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Ano do discurso	2010
Trecho(s)	Ministro Celso Amorim: “Os haitianos sabem que podem contar com o Brasil, ⁶³⁶ não só para a manutenção da ordem e a defesa da democracia, mas também para o seu desenvolvimento. Estamos realizando o que prometemos e estamos vigilantes para que os compromissos da comunidade internacional não se esgotem em manifestações retóricas” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 965). “O Conselho de Segurança deve ser reformado, de modo a incluir maior participação dos países em desenvolvimento, inclusive entre seus membros permanentes. Não é possível continuar com métodos de trabalho pouco transparentes, que permitem aos

636 Esta é a décima quarta ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

	membros permanentes discutirem, a portas fechadas e pelo tempo que desejarem, assuntos que interessam a toda a Humanidade. O Brasil tem procurado corresponder ao que se espera de um membro do Conselho de Segurança, mesmo não permanente, que é contribuir para a paz” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 967).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada ao desenvolvimento econômico e social.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: defesa do multilateralismo e das Nações Unidas; crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	2011
Trecho(s)	<p>Presidente Dilma Rousseff: “Temos insistido na inter-relação entre desenvolvimento, paz e segurança, e que as políticas de desenvolvimento sejam, cada vez mais, associadas às estratégias do Conselho de Segurança na busca por uma paz sustentável. É assim que agimos em nosso compromisso com o Haiti e com a Guiné-Bissau.⁶³⁷ Na liderança da MINUSTAH temos promovido, desde 2004, no Haiti, projetos humanitários, que integram segurança e desenvolvimento. Com profundo respeito à soberania haitiana, o Brasil tem o orgulho de cooperar para a consolidação da democracia naquele país” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 982).</p> <p>“Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões, e a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 983).</p> <p>“A cada ano que passa, mais urgente se faz uma solução para a falta de representatividade do Conselho de Segurança, o que corrói sua eficácia. O ex-presidente Joseph Deiss recordou-me um fato impressionante: o debate em torno da reforma do Conselho já entra em seu 18º ano. Não é possível, senhor Presidente, protelar mais. O mundo precisa de um Conselho de Segurança que venha a refletir a realidade contemporânea, um Conselho que incorpore novos membros permanentes e não permanentes, em</p>

637 Esta é a décima quinta ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

	especial representantes dos países em desenvolvimento. O Brasil está pronto a assumir suas responsabilidades como membro permanente do Conselho. Vivemos em paz com nossos vizinhos há mais de 140 anos. Temos promovido com eles bem-sucedidos processos de integração e de cooperação. Abdicamos, por compromisso constitucional, do uso da energia nuclear para fins que não sejam pacíficos. Tenho orgulho de dizer que o Brasil é um vetor de paz, estabilidade e prosperidade em sua região, e até mesmo fora dela” (<i>apud</i> CORRÊA, 2012, p. 983).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada ao desenvolvimento econômico e social.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: apresentação de norma constitucional para legitimar e reforçar compromisso brasileiro com o regime internacional de paz e segurança. Dimensão internacional: defesa do multilateralismo e das Nações Unidas; crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU; sugestão/recomendação de aperfeiçoamento do regime internacional de operações de paz – proposta de avanço da responsabilidade de proteger à responsabilidade ao proteger.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado, no de desenvolvimento econômico e social, e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	2012
Trecho(s)	Presidente Dilma Rousseff: “As guerras e os conflitos regionais, cada vez mais intensos, as trágicas perdas de vidas humanas e os imensos prejuízos materiais para os povos envolvidos demonstram a imperiosa urgência da reforma institucional da ONU e em especial de seu Conselho de Segurança. Não podemos permitir que este Conselho seja substituído – como vem ocorrendo – por coalizões que se formam à sua revelia, fora de seu controle e à margem do direito internacional. O uso da força sem autorização do Conselho, uma clara ilegalidade, vem ganhando ares de opção aceitável. Mas, senhor Presidente, definitivamente, não é uma opção aceitável. O recurso fácil a esse tipo de ação é produto desse impasse que imobiliza o Conselho. Por isso, ele precisa urgentemente ser reformado. O Brasil sempre lutará para que prevaleçam as decisões emanadas da ONU. Mas queremos ações legítimas, fundadas na legalidade internacional. Com esse espírito, senhor presidente, defendi a necessidade da ‘responsabilidade ao proteger como complemento necessário da ‘responsabilidade de proteger’” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012).

Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada ao desenvolvimento econômico e social.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: defesa do multilateralismo e das Nações Unidas; crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU; sugestão/recomendação de aperfeiçoamento do regime internacional de operações de paz – proposta de avanço da responsabilidade de proteger à responsabilidade ao proteger.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Ano do discurso	2013
Trecho(s)	Presidente Dilma Rousseff: “Impõe evitar a derrota coletiva que representaria chegar a 2015 sem um Conselho de Segurança capaz de exercer plenamente suas responsabilidades no mundo de hoje. É preocupante a limitada representação do Conselho de Segurança da ONU, face os novos desafios do século XXI. Exemplos disso são a grande dificuldade de oferecer solução para o conflito sírio e a paralisia no tratamento da questão israel-palestina. Em importantes temas, a recorrente polarização entre os membros permanentes gera imobilismo perigoso. Urge dotar o Conselho de vozes ao mesmo tempo independentes e construtivas. Somente a ampliação do número de membros permanentes e não permanentes, e a inclusão de países em desenvolvimento em ambas as categorias, permitirá sanar o atual déficit de representatividade e legitimidade do Conselho” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Ano do discurso	2014

Trecho(s)	<p>Presidente Dilma Rousseff: “Verifica-se uma trágica multiplicação do número de vítimas civis e de dramas humanitários. Não podemos aceitar que essas manifestações de barbárie recrudescam, ferindo nossos valores éticos, morais e civilizatórios. Tampouco podemos ficar indiferentes ao alastramento do vírus ebola no oeste da África. Nesse sentido, apoiamos a proposta do Secretário-Geral de estabelecer a Missão das Nações Unidas de Resposta Emergencial ao ebola. O Brasil será inteiramente solidário a isso” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014).</p> <p>“O Conselho de Segurança tem encontrado dificuldade em promover a solução pacífica desses conflitos. Para vencer esses impasses será necessária uma verdadeira reforma do Conselho de Segurança, processo que se arrasta há muito tempo. Os 70 anos das Nações Unidas, em 2015, devem ser a ocasião propícia para o avanço que a situação requer. Estou certa de que todos entendemos os graves riscos da paralisia e da inação do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Um Conselho mais representativo e mais legítimo poderá ser também mais eficaz” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais; noção ampliada de questões humanitárias (pandemia como desafio à paz e à segurança internacionais).
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: apoio a operações das Nações Unidas, mas crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Ano do discurso	2015
Trecho(s)	<p>Presidente Dilma Rousseff: “Para dar às Nações Unidas a centralidade que lhe corresponde, é fundamental uma reforma abrangente de suas estruturas. Seu Conselho de Segurança necessita ampliar seus membros, permanentes e não-permanentes, para tornar-se mais representativo, mais legítimo e eficaz. A maioria dos Estados–membros não quer que uma decisão a esse respeito possa ser eternamente adiada” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Ano do discurso	2016
Trecho(s)	Presidente Michel Temer: “O Brasil vem alertando, há décadas, que é fundamental tornar mais representativas as estruturas de governança global, muitas delas envelhecidas e desconectadas da realidade. Há que reformar o Conselho de Segurança da ONU. Continuaremos a colaborar para a superação do impasse em torno desse tema” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016). “O Brasil lidera desde 2004 o componente militar da MINUSTAH e já enviou ao país caribenho mais de 33 mil militares. ⁶³⁸ Confiamos que a presença da ONU nesse terreno possa voltar-se mais para o desenvolvimento e o fortalecimento das instituições” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada ao desenvolvimento de instituições democráticas.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado, no de desenvolvimento de instituições democráticas, e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	2017

⁶³⁸ Esta é a décima sexta ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Trecho(s)	<p>Presidente Michel Temer: “[...] sustentamos, ao lado de tantos outros países, o imperativo de reformar as Nações Unidas. É particularmente necessário ampliar o Conselho de Segurança, para ajustá-lo às realidades do século 21. Urge ouvir o anseio da grande maioria desta Assembleia” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017a).</p> <p>“É crucial, indispensável reconhecer o nexos entre segurança e desenvolvimento. O reconhecimento desse nexos guiou a participação do Brasil na [Missão de] Estabilização das Nações Unidas no Haiti.⁶³⁹ Nesta hora em que a Minustah encerra seu mandato, a comunidade internacional deve manter o compromisso com o povo haitiano. O Brasil certamente o fará” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017a).</p>
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas resultante do nexos segurança-desenvolvimento.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado, no de desenvolvimento de instituições democráticas, e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	2018
Trecho(s)	<p>Presidente Michel Temer: “Precisamos fortalecer esta Organização. Precisamos torná-la mais legítima e eficaz. Precisamos de reformas importantes – entre elas a do Conselho de Segurança, que, como está, reflete um mundo que já não existe mais. Precisamos, enfim, revigorar os valores da diplomacia e do multilateralismo” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018a).</p>

⁶³⁹ Esta é a décima sétima ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

	“A diplomacia e o multilateralismo são igualmente instrumentos decisivos para a segurança global – é o que mostram as missões de paz da ONU, nas quais o Brasil se orgulha em desempenhar papel de relevo. ⁶⁴⁰ E, não tenhamos ilusões, são também instrumentos decisivos para vencer o terrorismo, para combater os crimes transnacionais” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018a).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, ou ainda de crimes transnacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: defesa da diplomacia e do multilateralismo no sistema de segurança coletiva administrado pelas Nações Unidas; entretanto, observa-se crítica à administração política do regime de segurança internacional e às limitações do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado, no de desenvolvimento de instituições democráticas, e no CSNU; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU; demonstrar capacidade de mobilização; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Ano do discurso	<u>2019</u>
Trecho(s)	Presidente Jair Bolsonaro: “A devoção do Brasil à causa da paz se comprova pelo sólido histórico de contribuições para as missões da ONU. ⁶⁴¹ Há 70 anos, o Brasil tem dado contribuição efetiva para as operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Apoiamos todos os esforços para que essas missões se tornem mais efetivas e tragam benefícios reais e concretos para os países que as recebem. Nas circunstâncias mais variadas – no Haiti, no Líbano, na República Democrática do Congo –, os contingentes brasileiros são reconhecidos pela qualidade de seu trabalho e pelo respeito à população, aos direitos humanos e aos princípios que norteiam as operações de manutenção de paz. Reafirmo nossa disposição de manter contribuição concreta às missões da ONU, inclusive no que diz respeito ao treinamento e à capacitação de tropas, ⁶⁴² área em que temos reconhecida experiência” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2019).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

640 Esta é a décima oitava ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

641 Esta é a décima nona ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

642 Primeira ocasião em que é citada a contribuição do Brasil para o treinamento/capacitação de “capacetes azuis”.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: reafirmação do compromisso brasileiro com o regime internacional de operações de paz. Dimensão internacional: reiteração do apoio brasileiro ao supracitado regime e seu aperfeiçoamento.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Ano do discurso	<u>2020</u>
Trecho(s)	Presidente Jair Bolsonaro: “A paz não pode estar dissociada da segurança” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020b). [...] “O Brasil já participou de mais de 50 operações de paz e missões similares, ⁶⁴³ tendo contribuído com mais de 55 mil militares, policiais e civis, com participação marcante em Suez, Angola, Timor Leste, Haiti, Líbano e Congo. O Brasil teve duas militares premiadas pela ONU na Missão da República [<i>sic</i>] Centro-Africana pelo trabalho contra violência sexual” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020b).
Discurso sobre a paz	Paz como indissociável da segurança.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: reafirmação do compromisso brasileiro com o regime internacional de operações de paz.
Objetivos estratégicos nacionais	É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: registrar a participação brasileira no regime internacional de operações de paz.
Ano do discurso	2021
Trecho(s)	Presidente Jair Bolsonaro: “O Brasil sempre participou em Missões de Paz da ONU. De Suez até o Congo, passando pelo Haiti e Líbano” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021b). ⁶⁴⁴ [...] “Apoiamos uma Reforma do

643 Esta é a vigésima ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

644 Esta é a vigésima primeira ocasião na qual o Brasil cita operação de paz e sua contribuição para tal mecanismo em seu discurso de Abertura da Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

	Conselho de Segurança ONU, onde buscamos um assento permanente” (<i>apud</i> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021b).
Discurso sobre a paz	Não identificado.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: reafirmação do compromisso brasileiro com o regime internacional de operações de paz. Dimensão internacional: registro do interesse brasileiro na reforma do CSNU e na obtenção de um assento permanente no mesmo.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: aumentar a influência brasileira no regime supracitado; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.

Fontes: Elaboração própria a partir de Corrêa (2012),⁶⁴⁵ Brasil – Ministério das Relações Exteriores (2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017a; 2018a; 2019; 2020b; 2021b), Uziel (2015, p. 121).

645 De 1946 a 2011.

APÊNDICE C – Análise dos documentos de Defesa Nacional do Brasil

Documento	Política de Defesa Nacional
Ano de publicação	1996
Trecho	Introdução: “A Política de Defesa Nacional, tema de interesse da sociedade como um todo, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios estipulados na Constituição Federal e está em consonância com a atitude externa do País, que se fundamenta na busca da solução pacífica de controvérsias e do fortalecimento da paz e da segurança internacionais” (p. 3).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: referência à Constituição brasileira de 1988, que estabelece quais os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: cumprir os princípios postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988.
Trecho	Introdução: “A implementação de uma política de defesa sustentável, voltada para a paulatina modernização da capacidade de autoproteção, depende da construção de um modelo de desenvolvimento que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais e compatibilize as prioridades nos campos político, social, econômico e militar, com as necessidades de defesa e de ação diplomática” (p. 4).
Discurso sobre a paz	Política de defesa atrelada à capacidade de autoproteção dependente de modelo de desenvolvimento político (democrático), social, econômico e militar compatível com os objetivos da Defesa e da Diplomacia, como elemento para o alcance da paz. Paz alcançável apenas a partir do alcance de uma tal capacidade de autoproteção.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: defesa ao regime democrático e à promoção, pelo Estado, do equilíbrio entre os campos político, social, econômico e militar.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: cumprir os princípios postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988.

Trecho	“ São objetivos de Defesa Nacional: [...] 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” (p. 7).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: cumprimento do artigo 4º da Constituição brasileira de 1988, que estabelece quais os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização.
Trecho	Diretrizes: “5.1. Para a consecução dos objetivos da Política de Defesa Nacional, as seguintes diretrizes deverão ser observadas: 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 [...]” (p. 9).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização.
Documento	Política de Defesa Nacional
Ano de publicação	2005
Trecho	Introdução: “A Política de Defesa Nacional, tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais” (p. 1).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: referência à Constituição brasileira de 1988, que estabelece quais os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: cumprir os princípios postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988.
Trecho	O Brasil: “O Brasil propugna uma ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, na proscrição das armas químicas, biológicas e nucleares e na busca da paz entre as nações. Nessa direção, defende a reformulação e a democratização das instâncias decisórias dos organismos internacionais, como forma de reforçar a solução pacífica de controvérsias e sua confiança nos princípios e normas do Direito Internacional. No entanto, não é prudente conceber um país sem capacidade de defesa compatível com sua estatura e aspirações políticas” (p. 4).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança; crítica sutil à administração política do regime de segurança internacional, às limitações da ONU e do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Trecho	O Brasil: “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” (p. 4).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: referência à Constituição brasileira de 1988, que estabelece quais os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.

Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização.
Trecho	Objetivos da Defesa Nacional: “V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais” (p. 4).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Trecho	Orientações Estratégicas: “6.17 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” (p. 6).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização.
Trecho	Diretrizes: “XXIII - dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU; [...] XXV - participar de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais; e XXVI - participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão, aprimorando e aumentando a capacidade de negociação do Brasil” (p. 7).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização.
Documento	Política Nacional de Defesa
Ano de publicação	2012
Trecho	Introdução: “A intensificação da projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais associam-se ao modelo de defesa proposto nos termos expostos a seguir. [...] A Política Nacional de Defesa interessa a todos os segmentos da sociedade brasileira. Baseada nos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais, alinha-se às aspirações nacionais e às orientações governamentais, em particular à política externa brasileira, que propugna, em uma visão ampla e atual, a solução pacífica das controvérsias, o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, o reforço do multilateralismo e a integração sul-americana” (p. 11).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: referência à Constituição brasileira de 1988, que estabelece quais os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: cumprir os princípios postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988.
Trecho	O Brasil: “5.12. O Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios consagrados no art. 4º da Constituição, em particular os princípios de autodeterminação, não-intervenção, igualdade entre os Estados e solução pacífica de conflitos. Nessas condições, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), participa de operações de paz, sempre de acordo com os interesses nacionais, de forma a contribuir para a paz e a segurança internacionais” (p. 26).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: referência à Constituição brasileira de 1988, que estabelece quais os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: cumprir os princípios postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988. Porém, o trecho estabelece abertura para que o Brasil busque satisfazer quaisquer outros objetivos estratégicos nacionais (“[...] participa de operações de paz, sempre de acordo com os interesses nacionais [...]”). Outros objetivos estratégicos nacionais identificados são o de demonstrar capacidade de mobilização e o de treinamento das Forças Armadas.
Trecho	Objetivos nacionais de defesa: “V. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; VI. intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais” (p. 29-30).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.
Trecho	Orientações: “7.13. 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 aperfeiçoar o preparo das Forças Armadas para desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais, de acordo com os interesses nacionais” (p. 33).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.
Trecho	Orientações: “7.14. O Brasil deverá dispor de capacidade de projeção de poder, visando a eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU” (p. 33).

Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.
Documento	Política Nacional de Defesa
Ano de publicação	2016*
Trecho	O Contexto da Política Nacional de Defesa – Fundamentos: “2.1.5 A Política Nacional de Defesa tem como princípios a solução pacífica das controvérsias, a promoção da paz e da segurança internacionais, o multilateralismo e a integração sul-americana, assim como a projeção do País no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais, o que requer permanente esforço de articulação diplomático-militar” (p. 11).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: referência à Constituição brasileira de 1988, que estabelece quais os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil; promoção da articulação nacional entre diplomacia e defesa.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: cumprir os princípios postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988.
Trecho	O ambiente nacional: “[...] espera-se que o Brasil insira-se cada vez mais no cenário mundial, obtendo maior representatividade nas decisões internacionais” (p. 13).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Trecho	O ambiente internacional: “A demanda por ajuda humanitária e por operações de paz tende a acentuar-se, de sorte que o País poderá ser impelido a incrementar sua participação nesses tipos de missão. Além do aumento de sua influência política em nível global, a participação em operações internacionais permitirá ao Brasil estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e ampliar sua projeção no concerto das nações” (p. 17).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais aproveitando tendência de aumento de operações de paz e/ou humanitárias e respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Trecho	Concepção Política de Defesa: “A paz e a estabilidade nas relações internacionais requerem ações integradas e coordenadas nas esferas do Desenvolvimento, para a redução das deficiências estruturais de uma nação, viveiros para o surgimento de ameaças à soberania e ao bem-estar social; da Diplomacia, para a conjugação dos interesses conflitantes de países; e da Defesa, para a dissuasão ou o enfrentamento de ações hostis. Esses três pilares – Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa – devem ser explorados com maior ou menor profundidade conforme o caso concreto, a fim de garantir a Segurança e a Defesa nacionais” (p. 20).
Discurso sobre a paz	Paz como resultante da garantia da Segurança e da Defesa Nacionais, apenas satisfatoriamente viabilizadas pela articulação do setor de Defesa com as esferas da Diplomacia e do Desenvolvimento Nacional.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.

Trecho	Concepção Política de Defesa: “Portanto, sendo a Defesa uma atividade preponderantemente voltada contra ameaças externas e considerando os aspectos constantes dos ambientes nacional e internacional, o Brasil concebe sua Defesa Nacional segundo os seguintes posicionamentos: I. privilegiar a solução pacífica das controvérsias; II. apoiar o multilateralismo no âmbito das relações internacionais; III. atuar sob a égide de organismos internacionais, visando à legitimidade e ao respaldo jurídico internacional, e conforme os compromissos assumidos em convenções, tratados e acordos internacionais; IV. repudiar qualquer intervenção na soberania dos Estados e defender que qualquer ação nesse sentido seja realizada de acordo com os ditames do ordenamento jurídico internacional; V. participar de organismos internacionais, projetando cada vez mais o País no concerto das nações; VI. participar de operações internacionais, visando contribuir para a estabilidade mundial e o bem-estar dos povos” (p. 20).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: referência à Constituição brasileira de 1988, que estabelece quais os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil; promoção da articulação nacional entre diplomacia e defesa; administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: cumprir os princípios postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Trecho	Objetivos Nacionais de Defesa: “V. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais. Refere-se à participação do Brasil nos mecanismos de resolução de controvérsias no âmbito dos organismos internacionais, complementada pelas relações com toda a comunidade mundial, na busca de confiança mútua, pela colaboração nos interesses comuns e pela cooperação em assuntos de segurança e defesa. VI. Contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais. Caracteriza-se pelas ações no sentido de incrementar a participação do Brasil em organismos e fóruns internacionais, em operações internacionais, visando auferir maior influência nas decisões em questões globais” (p. 25).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: promoção da articulação nacional entre diplomacia e defesa; administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.

Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Documento	Política Nacional de Defesa
Ano de publicação	2020**
Trecho	Introdução: “O Brasil privilegia a paz e defende o diálogo e as negociações para a solução das controvérsias entre os Estados. Os eventos que marcam a sua história atestam tal postura e fundamentam o seu posicionamento nas relações externas. [...] Desde a primeira versão desse marco normativo, o Brasil vem aperfeiçoando a concepção de sua estrutura de Defesa, processo complexo que [...] leva em conta os Objetivos Fundamentais e os da política externa brasileira [...] bem como [...] outros aspectos relevantes” (p. 7-8).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: referência indireta à Constituição brasileira de 1988, que estabelece quais os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil; referência a marco normativo da defesa nacional; administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: cumprir os princípios postos na Constituição Federal de 1988.
Trecho	O contexto da Política Nacional de Defesa – Fundamentos: “2.1.5. A PND observa os princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Estado brasileiro, assim como a projeção do País no concerto das Nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais, o que requer permanente esforço de articulação diplomático-militar” (p. 11).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: referência indireta à Constituição brasileira de 1988, que estabelece quais os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil; referência a marco normativo da defesa nacional; administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer

	o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; cumprir os princípios postos na Constituição Federal de 1988.
Trecho	O contexto da Política Nacional de Defesa – O ambiente internacional: “2.3.11. A demanda por ajuda humanitária e por operações de paz tende a acentuar-se, de sorte que o País poderá ser estimulado a incrementar sua participação nesses tipos de missão. Além do aumento de sua influência política em nível global, a participação em operações internacionais permitirá ao Brasil estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e de agências participantes das missões, bem como ampliar sua projeção no concerto internacional” (p. 17).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Trecho	Concepção política de Defesa – Pressupostos: “X. participar de organismos internacionais, projetando cada vez mais o País no concerto das Nações; XI. participar de operações internacionais, visando a contribuir para a estabilidade mundial e o bem-estar dos povos” (p. 21).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.

Trecho	Objetivos nacionais de defesa: “VII. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais. Refere-se à participação do Brasil nos mecanismos de resolução de controvérsias no âmbito dos organismos internacionais, complementada pelas relações com toda a comunidade mundial, na busca de confiança mútua, pela colaboração nos interesses comuns e pela cooperação em assuntos de Segurança e Defesa. VIII. Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais. Caracteriza-se pelas ações no sentido de incrementar a participação do Brasil em organismos e fóruns internacionais, em operações internacionais e na cooperação com outros países, visando a auferir maior influência nas decisões em questões globais” (p. 25).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Documento	Estratégia Nacional de Defesa
Ano de publicação	2008
Trecho	Estratégia Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Desenvolvimento: “1. Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento” (p. 8).
Discurso sobre a paz	Estratégia de defesa, atrelada à Estratégia de desenvolvimento, como dois lados da mesma moeda, como elemento para o alcance da paz.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: Estado deve promover a articulação entre Defesa e Desenvolvimento Nacionais, criando ou aperfeiçoando normas/leis nacionais para tanto.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: cumprir princípios postos na Constituição Federal de 1988.

Trecho	Natureza e âmbito da Estratégia Nacional de Defesa: “1. A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua ‘grande estratégia’ e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa ‘grande estratégia’ na orientação e nas práticas operacionais das três Forças” (p. 9).
Discurso sobre a paz	Paz como resultante do cumprimento da “grande estratégia” nacional.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: cumprir princípios postos na Constituição Federal de 1988.
Trecho	Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa: “19. Preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz. Em tais operações, as Forças agirão sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região, pois o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional” (p. 17).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; adensar relação com outros países que contribuem com tropas.
Trecho	A Marinha do Brasil: a hierarquia dos objetivos estratégicos e táticos: “4. Para assegurar sua capacidade de projeção de poder, a Marinha possuirá, ainda, meios de Fuzileiros Navais, em permanente condição de pronto emprego. A existência de tais meios é também essencial para a defesa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras, para atuar em operações internacionais de paz, em operações humanitárias, em qualquer lugar do

	<p>mundo. Nas vias fluviais, serão fundamentais para assegurar o controle das margens durante as operações ribeirinhas. O Corpo de Fuzileiros Navais consolidar-se-á como a força de caráter expedicionário por excelência” (p. 21).</p>
Discurso sobre a paz	<p>Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.</p>
Normas nacionais ou internacionais	<p>Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.</p>
Objetivos estratégicos nacionais	<p>São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas brasileiras; promover o papel dos militares na sociedade; adensar relações com outros países que contribuem com tropas para operações de paz.</p>
Trecho	<p>Emprego Conjunto das Forças Armadas em atendimento às Hipóteses de Emprego (HE) – Fundamentos: “Na elaboração das Hipóteses de Emprego, a Estratégia Militar de Defesa deverá contemplar o emprego das Forças Armadas considerando, dentre outros, os seguintes aspectos: [...] a participação do Brasil em operações de paz e humanitárias, regidas por organismos internacionais” (p. 48).</p>
Discurso sobre a paz	<p>Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.</p>
Normas nacionais ou internacionais	<p>Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.</p>
Objetivos estratégicos nacionais	<p>São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas brasileiras; promover o papel dos militares na sociedade; adensar relações com outros países que contribuem com tropas para operações de paz.</p>
Trecho	<p>Ações Estratégicas – Operações de Paz: “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. 2. O Ministério da Defesa promoverá 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” (p. 62).</p>

Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas brasileiras e estrangeiras; promover o papel dos militares na sociedade; adensar relações com outros países que contribuem com tropas para operações de paz.
Documento	Estratégia Nacional de Defesa
Ano de publicação	2012
Trecho	Introdução: “[...] objetivos incluem a estruturação de Forças Armadas com adequadas capacidades organizacionais e operacionais e a criação de condições sociais e econômicas de apoio à Defesa Nacional no Brasil, assim como a contribuição para a paz e a segurança internacionais e a proteção dos interesses brasileiros nos diferentes níveis de projeção externa do País” (p. 41).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.
Trecho	Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa: “19. Preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil. Em tais operações, as Forças agirão sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região, pois o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional” (p. 59).

Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.
Trecho	Objetivos estratégicos das Forças Armadas – Marinha do Brasil: “1. [...] A negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder devem ter por foco, sem hierarquização de objetivos e de acordo com as circunstâncias: [...] (d) capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região” (p. 67-69).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.
Trecho	Objetivos estratégicos das Forças Armadas – Marinha do Brasil: “4. Para assegurar sua capacidade de projeção de poder, a Marinha possuirá, ainda, meios de Fuzileiros Navais, em permanente condição de pronto emprego. A existência de tais meios é também essencial para a defesa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras, para atuar em operações internacionais de paz e em operações humanitárias, em qualquer lugar do mundo” (p. 71).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.

Trecho	Objetivos estratégicos das Forças Armadas – Exército brasileiro: “5. O Exército deverá ter capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força, quer expedicionária, quer para operações de paz, ou de ajuda humanitária, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior” (p. 79).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.
Trecho	Aplicação da estratégia – Emprego conjunto das Forças Armadas em atendimento às hipóteses de emprego: “Na elaboração das hipóteses de emprego, a Estratégia Militar de Defesa deverá contemplar o emprego das Forças Armadas considerando, dentre outros, os seguintes aspectos: [...] a participação do Brasil em operações internacionais em apoio à política exterior do País” (p. 122).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.
Trecho	Ações estratégicas – Operações internacionais: “Promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações internacionais em apoio à política exterior, com ênfase nas operações de paz e ações humanitárias, integrando Forças da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de organismos multilaterais da região. O Ministério da Defesa promoverá ações com vistas ao incremento das atividades do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, e 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” (p. 136).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas brasileiras e estrangeiras; promover o papel dos militares na sociedade; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relações com outros países que contribuem com tropas para operações de paz.
Trecho	Ações estratégicas – Inserção internacional: “Incrementar o apoio à participação brasileira no cenário internacional, mediante a atuação do Ministério da Defesa e demais ministérios, dentre outros: • nos processos internacionais relevantes de tomada de decisão, aprimorando e aumentando a capacidade de negociação do Brasil; [...] • em ações que promovam a ampliação da projeção do País no concerto mundial e reafirmar o seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos” (p. 137).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; defender os interesses externos brasileiros.
Documento	Estratégia Nacional de Defesa
Ano de publicação	2016*
Trecho	Fundamentos – Ações de Diplomacia: “A atividade diplomática estimula o conhecimento recíproco entre nações e permite a conciliação de eventuais diferenças de percepções. Portanto, o diálogo e a cooperação com outros países são fundamentais para o êxito da Estratégia Nacional de Defesa, por serem poderosos instrumentos de prevenção e de resolução de conflitos” (p. 40).

Discurso sobre a paz	Paz como resultante da articulação do setor de Defesa com a esfera da Diplomacia.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Trecho	Fundamentos – Setor de Defesa – Marinha do Brasil: “A fim de garantir a capacidade de projeção de poder e ampliar a de controlar áreas marítimas, a Marinha deverá dispor de meios de fuzileiros navais, em permanente condição de pronto emprego, essenciais para a defesa de instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas, nas águas jurisdicionais brasileiras, para atuar, tempestiva e eficazmente, em operações de guerra naval, em atividades de emprego de magnitude e permanência limitadas, em operações humanitárias e em apoio à política externa em qualquer região que configure cenário estratégico de interesse” (p. 46).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.
Trecho	Fundamentos – Setor de Defesa – Exército Brasileiro: “O Exército deverá, também, ter a capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força Expedicionária, quer para operações de paz, ajuda humanitária ou demais operações, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior” (p. 47).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.
Trecho	Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa – Objetivo Nacional de Defesa 3: Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior – Estratégia de Defesa 6: Fortalecimento da capacidade de dissuasão – Ação Estratégica de Defesa: “AED-34 Promover o adiestramento, a atualização tecnológica dos meios materiais e doutrina dos recursos humanos, para a participação das Forças Armadas em operações internacionais” (p. 62).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento e equipamento das Forças Armadas.
Trecho	Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa – Objetivo Nacional de Defesa 3: Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior – Estratégia de Defesa 7: “Refere-se às atividades mantidas entre o Setor de Defesa brasileiro e os congêneres estrangeiros, visando ao fortalecimento da confiança, ao estreitamento dos laços de amizade, ao conhecimento mútuo e ao desenvolvimento de um ambiente de camaradagem e cooperação. Considera, adicionalmente, o relacionamento do Setor de Defesa com demais órgãos estatais e não-estatais e com a sociedade de outros países. AED-36 Incrementar o relacionamento com o Setor de Defesa de outros países” (p. 62).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo, as relações bilaterais e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado;

	demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas brasileiras e estrangeiras; promover o papel dos militares na sociedade; adensar relações com outros países que contribuem com tropas para operações de paz.
Trecho	Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa – Objetivo Nacional de Defesa 5: contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais – Estratégia de Defesa 12: promoção da cooperação internacional – Ação Estratégica de Defesa: “AED-49 Intensificar a realização de operações internacionais, unilateralmente ou em arranjos plurilaterais, e de iniciativas de cooperação em áreas de interesse de defesa. AED-50 Intensificar a atuação em foros multilaterais e em mecanismos inter-regionais” (p. 64).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo, as relações bilaterais e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas brasileiras; promover o papel dos militares na sociedade; adensar relações com outros países que contribuem com tropas para operações de paz.
Trecho	Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa – Objetivo Nacional de Defesa 5: contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais – Estratégia de Defesa 13: Atuação em organismos internacionais: “Trata da atuação do Brasil em foros e organizações internacionais e da participação das Forças Armadas e de contingentes policiais em missões humanitárias e de operações de paz sob o mandato de organismos multilaterais. AED-50 Intensificar a atuação em foros multilaterais e em mecanismos inter-regionais. AED-52 Desenvolver capacidades das Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais, sob mandato de organismos multilaterais. AED-53 Aperfeiçoar o adestramento de civis e militares para participação em operações internacionais” (p. 64-65).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.

Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas brasileiras e de civis nacionais; promover o papel dos militares na sociedade; adensar relações com outros países que contribuem com tropas para operações de paz.
Trecho	Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa – Objetivo Nacional de Defesa 6: contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais – Estratégia de Defesa 14: Atuação com base no multilateralismo: “Refere-se à atuação do Setor de Defesa em consonância com o posicionamento político do Brasil, no sentido de defender o princípio do multilateralismo nas relações internacionais, nas operações internacionais e nas ações de cooperação com outros países e organismos estrangeiros, de modo a ampliar a participação dos países na discussão de temas de interesse global, conferindo às decisões maior legitimidade. AED-52 Desenvolver capacidades das Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais, sob mandato de organismos multilaterais. AED-53 Intensificar a atuação do Setor de Defesa em organismos internacionais.
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; treinamento das Forças Armadas brasileiras; adensar relações com outros países que contribuem com tropas para operações de paz.
Trecho	Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa – Objetivo Nacional de Defesa 6: contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais – Estratégia de Defesa 12: Promoção da cooperação internacional: “Refere-se às atividades mantidas entre o Setor de Defesa brasileiro e os congêneres estrangeiros, visando ao estreitamento dos laços de amizade, ao conhecimento mútuo e ao desenvolvimento de um ambiente de camaradagem e cooperação. AED-47 Intensificar as medidas de fomento da confiança mútua e da segurança internacionais. [...] AED-49 Intensificar a realização de operações internacionais, unilateralmente ou em arranjos plurilaterais, e de iniciativas de cooperação em áreas de interesse de defesa. AED-50 Intensificar a atuação em foros multilaterais e em mecanismos inter-regionais.
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.

Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo, as relações bilaterais e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas brasileiras e estrangeiras; promover o papel dos militares na sociedade; adensar relações com outros países que contribuem com tropas para operações de paz.
Documento	Estratégia Nacional de Defesa
Ano de publicação	2020**
Trecho	Introdução: “O Brasil rege suas relações internacionais, entre outros fundamentos, pelos princípios constitucionais da não intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos” (p. 31).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: referência à Constituição brasileira de 1988, que estabelece quais os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte objetivo estratégico nacional: cumprir os princípios postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988.
Trecho	Concepção Estratégica de Defesa: “O Brasil, por sua tradição de defensor do diálogo e da convivência harmoniosa entre os povos, continuará a ser convidado a dar sua contribuição para a paz mundial. Em consequência, deve estar preparado para atender às possíveis demandas de participação em Operações de Paz, sob a égide da Organização das Nações Unidas – ONU ou de organismos multilaterais. Essas participações, observadas as circunstâncias do momento, deverão seguir os princípios e as prioridades da política externa e de defesa do Brasil. Dessa forma, o País deve ser capaz de projetar poder, objetivando ampliar a sua influência no concerto mundial; reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e a cooperação entre os povos; e desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias e em missões de paz, de acordo com os interesses nacionais. [...] Excepcionalmente, em conflitos, de forma coerente com sua história e os cenários vislumbrados, observados os dispositivos constitucionais e legais, bem como os interesses do País e os princípios básicos da política externa e do ordenamento jurídico internacional, o Brasil poderá participar de arranjos de defesa coletiva e de operações internacionais, visando contribuir para a estabilidade mundial” (p. 32-33).

Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional; reiteração da necessidade de se observar normas nacionais sobre política externa e defesa quando do engajamento brasileiro em operações de paz. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas; outros interesses possíveis.
Trecho	Fundamentos – Setor de Defesa: “Adicionalmente às atribuições constitucionais, as três Forças deverão ter condições de atuar, de forma singular ou conjunta, em operações internacionais, quer de caráter expedicionário, de operações de paz ou de ajuda humanitária, para atender a compromissos assumidos pelo País ou para salvaguardar os interesses brasileiros no exterior e, dessa forma, contribuir com os objetivos da política externa exercida pelo Brasil” (p. 46).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas; outros interesses possíveis.
Trecho	Fundamentos – Setor de Defesa – Marinha do Brasil: “Para assegurar sua capacidade de projeção de poder, a Marinha do Brasil possuirá, ainda, meios de Fuzileiros Navais, em permanente condição de pronto emprego para atuar em operações de guerra naval, em atividades de emprego de magnitude e permanência limitadas. A existência de tais meios é também essencial para a defesa dos arquipélagos e das ilhas oceânicas em águas jurisdicionais brasileiras, além de instalações navais e portuárias, e para a participação em operações internacionais de paz, em operações humanitárias e em apoio à política externa em qualquer região que configure cenário estratégico de interesse” (p. 50).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.
Trecho	Fundamentos – Setor de Defesa – Exército brasileiro: “O Exército deverá, também, ter a capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força Expedicionária, quer para operações de paz, de ajuda humanitária ou demais operações, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior” (p. 55).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.
Trecho	Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa: “ED-12 Emprego de ações diplomáticas relacionadas à defesa – [...] AED-68 Incrementar as ações de presença naval em apoio às ações de diplomacia” (p. 71).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: interesse em promover a diplomacia de defesa e em buscar garantias de apoio do poder naval às ações diplomáticas.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: demonstrar capacidade de mobilização; defender os interesses externos brasileiros.

Trecho	Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa: “ED-17 atuação em organismos internacionais – Trata da atuação do Brasil em foros e organizações internacionais e da participação das Forças Armadas e de contingentes policiais em missões humanitárias e de operações de paz sob o mandato de organismos multilaterais. AED-82 Intensificar a atuação em foros multilaterais e em mecanismos inter-regionais. AED-84 Desenvolver capacidades das Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais, sob mandato de organismos multilaterais. AED-85 Aperfeiçoar o adiestramento de civis e militares para participação em operações internacionais” (p. 73).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.
Trecho	Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa: “ED-18 atuação com base no multilateralismo – Refere-se à atuação do Setor de Defesa em consonância com o posicionamento político do Brasil, no sentido de defender o princípio do multilateralismo nas relações internacionais, nas operações internacionais e nas ações de cooperação com outros países e organismos estrangeiros, de modo a ampliar a participação dos países na discussão de temas de interesse global, conferindo às decisões maior legitimidade. AED-84 Desenvolver capacidades das Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais, sob mandato de organismos multilaterais. AED-86 Intensificar a atuação do Setor de Defesa em organismos internacionais” (p. 75).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.
Documento	Livro Branco da Defesa Nacional
Ano de publicação	2012*

Trecho	“Para a consecução dos objetivos estratégicos de defesa, o Estado brasileiro definiu, em uma perspectiva de longo prazo, as metas constantes do Plano Brasil 2022, elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos: [...] Meta 3 – Participar de operações de paz e de ações humanitárias de interesse do País, no cumprimento de mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), com amplitude compatível com a estatura geopolítica do País” (p. 24).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: observância a plano nacional (Brasil 2022) na seara da defesa. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.
Trecho	“Importa fortalecer a capacidade de engajamento internacional do País. O diálogo franco e aberto deve contribuir para a política externa e sua interação com a política de defesa, por meio da construção de consensos que impulsionem o debate interno coletivo e amplo” (p. 28).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional; fomento à diplomacia pública e a seu corolário na área de defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. É identificável o seguinte interesse estratégico nacional: defender os interesses externos brasileiros por meio da articulação das políticas externa e defesa.
Trecho	“Nesse ambiente estratégico, a atuação internacional deve primar pela consolidação de mecanismos de governança mais representativos da nova realidade internacional, voltados para a paz e a segurança mundiais e para o bem-estar da humanidade” (p. 29).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: crítica sutil à administração política do regime de segurança internacional, às limitações da ONU e do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto).
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Trecho	“A par de iniciativas diplomáticas de que o Brasil tem participado ativamente para a solução pacífica dos conflitos e diminuição de tensões, no continente americano ou fora dele, a expressão mais evidente da crescente importância do Brasil na área da paz e da segurança tem sido sua participação em operações de manutenção da paz. Tais operações são um dos principais instrumentos à disposição da comunidade internacional para lidar com ameaças de conflito, bem como evitar que países em situações de pós-conflito vejam ressurgir a violência armada. Ao lado das agências, fundos e programas da ONU, as missões de paz são importante face da Organização, uma vez que representam a principal forma de ação militar legal e legítima da comunidade internacional para garantir a segurança coletiva” (p. 31-32).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: entendimento de que a participação do Brasil em operações de paz da ONU é a principal evidência da crescente importância internacional do país. Dimensão internacional: identificação/reconhecimento das operações de paz como principal mecanismo para a garantia da segurança coletiva.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Trecho	“As missões enfrentam atualmente importantes desafios. É fundamental, para garantir sua sustentabilidade e o êxito de suas ações, a disponibilização dos recursos e meios militares para o cumprimento de seus mandatos. Elas devem incorporar em sua atuação o compromisso da sustentabilidade de seus esforços, ou seja, devem ajudar a criar as bases políticas, institucionais e socioeconômicas de uma paz duradoura. Um desafio de particular importância é a proteção de civis em situações de conflito, cuja definição conceitual deverá ser aperfeiçoada para que o uso da força não exceda o previsto pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas” (p. 33).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, que articula estabilidade política, institucional e socioeconômica.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: operações devem promover uma paz sustentável, necessitando, para tanto, de recursos e meios militares adequados (o que somente será alcançado multilateralmente a partir de aperfeiçoamento das normas que configuram seu regime

	internacional); sugestão de aperfeiçoamento do conceito de “proteção de civis”, para se evitar distorções na aplicação do uso da força, no teatro de operações, em face de normas e resoluções internacionais.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Trecho	“O Brasil tem sustentado que as operações de manutenção da paz devem apoiar-se sobre quatro elementos: segurança, fortalecimento institucional, reconciliação nacional e desenvolvimento. O equilíbrio entre esses elementos é uma das prioridades brasileiras, tanto no debate conceitual que resulta na elaboração das diretrizes da ONU sobre o tema quanto na atuação das forças brasileiras nessas missões. A atuação brasileira em missões de paz tem-se distinguido, sempre que cabível, pelo empenho na reconstrução dos países em bases social e economicamente sustentáveis. Assim, busca-se, especialmente no caso do Haiti, promover programas inovadores de cooperação técnica em áreas como as de segurança alimentar, agricultura, capacitação profissional, saúde, segurança e infraestrutura. O Brasil tende, também, a aumentar a participação de profissionais civis nas missões, a fim de atender às crescentes demandas por pessoal qualificado nas áreas de segurança pública, controle de fronteira, combate ao tráfico de drogas, sistemas eleitorais, sistemas correccionais e administração pública, entre outras” (p. 33).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais, mas atrelada a desenvolvimento econômico sustentável e a estabilidade institucional.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: concepção sobre paz e segurança internacionais como fator norteador da contribuição brasileira para o debate multilateral acerca dos conceitos fomentadores das diretrizes das Nações Unidas para a implementação de operações de paz. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado.
Trecho	“Para ampliar a projeção do País no contexto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil promove ações que se destinam a: • intensificar sua participação em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais; • dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em outras operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU” (p. 54).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Trecho	“A Marinha atua, também, em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País” (p. 80).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.
Trecho	“O CFN [Corpo de Fuzileiros Navais] é uma tropa profissional e voluntária, em permanente condição de emprego, de caráter expedicionário por excelência, essencial para a defesa das instalações navais e portuárias, bem como dos arquipélagos e ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras, para assegurar o controle das margens das vias fluviais durante as operações ribeirinhas e para atuar em operações internacionais de paz e em ações humanitárias” (p. 92)
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.
Trecho	“A Marinha, empregando seus meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, tem condições de realizar operações de evacuação de não combatentes e operações de paz e ações humanitárias, projetando uma tropa anfíbia, independentemente do grau de hostilidade e do tipo de missão a ser cumprida” (p. 99).

Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.
Trecho	Projetos de interesse da Marina do Brasil: “• dotar a Marinha de meios adequados à participação de operações de paz, de ações humanitárias e em apoio ao Sistema Nacional de Defesa Civil” (p. 102).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional (e civil). Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.
Trecho	“[...] o Exército deve cumprir as atribuições subsidiárias gerais previstas na legislação complementar, que são: cooperar com o desenvolvimento nacional e com a Defesa Civil, bem como apoiar a política externa do País e participar de operações internacionais de paz e de ajuda humanitária” (p. 112).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional (e civil); cumprir legislação nacional complementar. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros.

Trecho	“O Exército desenvolve capacidades para, atuando integrado às demais Forças ou isoladamente, atender a três requisitos simultaneamente: garantir a defesa do território, projetar poder a fim de assegurar interesses vitais e atender às demandas da política exterior em favor da segurança, da paz internacional e da integração regional” (p. 121).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional; cumprimento da legislação nacional – em especial a Constituição Federal de 1988. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança; busca pelo alcance de objetivos nacionais no que concerne a iniciativas ou processos de integração regional.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; defender os interesses externos brasileiros; adensar relações com o país anfitrião da missão ou países vizinhos; cumprir a Constituição Federal de 1988.
Trecho	“As novas capacidades consideradas prioritárias para consolidação do Exército são: [...] • projeção internacional do Exército em apoio à política exterior do Brasil [...]” (p. 122).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	Ainda que não se registre discurso sobre operações de paz, há discurso sobre a paz e/ou sobre o regime internacional para geogovernança da agenda de segurança internacional. São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.
Trecho	“Entre outros fatores, a crescente participação das Forças Armadas em Operações de Paz e em operações de Garantia da Lei e da Ordem evidenciou a necessidade de aprimorar o estudo dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas diversas instituições de ensino da Marinha, do Exército e da Aeronáutica” (p. 180-181).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.

Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: experiência internacional evidenciou necessidade de aprimoramento da formação militar no Brasil a partir de adensamento, nas instituições de ensino das três Forças, do estudo sobre Direitos Humanos e Direito Internacional dos Conflitos Armados (perspectiva de aperfeiçoamentos de diretrizes curriculares para formação militar nacional).
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: treinamento das Forças Armadas; promover o papel dos militares na sociedade.
Documento	Livro Branco da Defesa Nacional
Ano de publicação	2020**
Trecho	“O Brasil trabalha para que os fóruns de concertação multilaterais, em especial os que integram as Nações Unidas, tornem-se mais representativos da realidade mundial do século XXI. A eficácia e a legitimidade das decisões e das políticas adotadas pela ONU serão tanto maiores quanto maior for sua capacidade de expressar interesses dos países que a compõem. O pleito do País com relação à reforma abrangente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em particular, responde a esse projeto inclusivo que motiva, há décadas, a política externa brasileira. Uma expressão evidente da crescente importância do Brasil na área de paz e segurança internacional tem sido a participação em operações de paz. Tais operações são um dos principais instrumentos à disposição da comunidade internacional para lidar com ameaças de conflito, bem como evitar que países em situações de pós-conflito vejam ressurgir a violência armada. Ao lado de fundos, agências e programas da ONU, missões de paz são importante face dessa Organização, uma vez que representam a principal forma de ação militar legal e legítima da comunidade internacional para garantir a segurança coletiva” (p. 16).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: entendimento de que a participação do Brasil em operações de paz da ONU é a principal evidência da crescente importância internacional do país. Dimensão internacional: identificação/reconhecimento das operações de paz como principal mecanismo para a garantia da segurança coletiva; crítica à administração política do regime de segurança internacional, às limitações da ONU e do CSNU no que concerne à promoção da paz, por conta das ações dos membros com direito a veto; mau uso de prerrogativa/norma internacional (direito ao veto); exortação à reforma do CSNU.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.

Trecho	“As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. [...] A participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais incrementa a capacidade de as políticas externa e de defesa defenderem, no exterior, os interesses brasileiros” (p. 36).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: compreensão de que as políticas externa e de defesa são políticas de Estado indissociáveis, e de que sua implementação deve se dar de modo articulado; interesse em promover a diplomacia de defesa.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: demonstrar capacidade de mobilização; defender os interesses externos brasileiros.
Trecho	“A Força de Fuzileiros da Esquadra (FFE) é uma Força organizada, treinada e equipada para executar Operações Anfíbias, Operações Ribeirinhas, de Paz, Humanitárias e de Apoio a Órgãos Governamentais” (p. 60).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.
Trecho	“A Marinha, empregando seus meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, tem condições de realizar operações de evacuação de não combatentes, operações de paz, ações humanitárias e projetando uma tropa anfíbia, independentemente do grau de hostilidade e do tipo de missão a ser cumprida” (p. 64).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.

Trecho	“A participação do Brasil na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), encerrada em setembro de 2017, com a participação de aproximadamente 36.500 militares, demonstrou a importância que o País atribuiu à estabilização no Haiti, ao fortalecimento do multilateralismo, à integração da América Latina e à solidariedade como princípio de ação internacional. [...] A missão de paz também possibilitou às Forças participantes a oportunidade de aprimorar os seus sistemas operacionais e logísticos, bem como de manter o intercâmbio com tropas de outros países” (p. 105).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: reiteração dos princípios constitucionais postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988 norteadores da inserção internacional do Brasil.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: cumprir os princípios postos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988; promover o papel dos militares na sociedade; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas; solidarizar-se com o país egresso do conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relação com outros países que contribuem com tropas; legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU.
Trecho	“A crescente participação das Forças Armadas em Operações de Paz e em operações de Garantia da Lei e da Ordem evidenciou a necessidade de aprimorar o estudo dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas diversas instituições de ensino da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, sendo ministrado sob o título de ‘Ética Profissional Militar’” (p. 128).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: experiência internacional evidenciou necessidade de aprimoramento da formação militar no Brasil a partir de adensamento, nas instituições de ensino das três Forças, do estudo sobre Direitos Humanos e Direito Internacional dos Conflitos Armados (criação de novo componente curricular para satisfazer tal necessidade).
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: treinamento das Forças Armadas; promover o papel dos militares na sociedade.

Trecho	“Na elaboração dos projetos de articulação, obtenção e modernização de meios e equipamentos da Marinha, foram consideradas as seguintes premissas: [...] i. deve ser ampliada a capacidade de atender a operações de manutenção da paz, ações humanitárias e compromissos internacionais de busca e salvamento” (p. 137-138).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional. Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.
Trecho	“Foram criados projetos de interesse, a serem conduzidos em moldura temporal de curto e longo prazos, sendo listados a seguir, alguns considerados prioritários e estratégicos pela Força, sem obedecer a uma ordem de importância: [...] dotar a Marinha de meios adequados à participação de operações de paz, em ações humanitárias e em apoio ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil” (p. 138-139).
Discurso sobre a paz	Paz como ausência de guerra ou conflitos armados internacionais.
Normas nacionais ou internacionais	Dimensão nacional: administração política do poder nacional para viabilização de sua projeção na seara internacional e para garantia da defesa nacional (e civil). Dimensão internacional: busca pelo alcance de objetivos nacionais respeitando o enquadramento normativo do regime internacional de paz e segurança.
Objetivos estratégicos nacionais	São identificáveis os seguintes objetivos estratégicos nacionais: fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; aumentar a influência brasileira no regime supracitado; demonstrar capacidade de mobilização; treinamento das Forças Armadas.

*Em 22 de julho de 2020 foi enviada nova versão ao Congresso Nacional para apreciação (ainda não apreciada).

** Nova versão já publicada pelo Ministério da Defesa.

Fontes: Elaboração própria a partir de Brasil – Ministério da Defesa (2012a; 2012b; 2020a; 2020b) e Uziel (2015, p. 121).

APÊNDICE D – Questionário enviado ao Ministério da Defesa (com dados protocolares de seu envio ao e-SIC e respostas)

Dados do Pedido	
Protocolo	60502000448202056
Solicitante	017746
Data de Abertura	15/02/2020 15:31
Orgão Superior Destinatário	MD – Ministério da Defesa
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	09/03/2020
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Parcialmente Concedido (Parte da informação inexistente)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Dados sobre a Participação do Brasil em Missões de Paz da Liga das Nações, da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos
Detalhamento	<ul style="list-style-type: none"> - De quais missões de paz da Liga das Nações o Brasil participou? - De quando a quando o Brasil participou de cada missão de paz da Liga das Nações? - Quantos brasileiros participaram de cada missão de paz da Liga das Nações? - Qual a categoria/função (observador, soldado etc.) dos participantes brasileiros em cada missão de paz da Liga das Nações? - Quanto o Brasil destinou em recursos financeiros a cada missão de paz da Liga das Nações? - De quais missões de paz da Organização das Nações Unidas o Brasil participou/participa? - De quando a quando o Brasil participou/participa de cada missão de paz da Organização das Nações Unidas? - Quantos brasileiros participaram/participam de cada missão de paz da Organização das Nações Unidas? - Qual a categoria/função (observador, soldado etc.) dos participantes brasileiros em cada missão de paz da Organização das Nações Unidas? - Quanto o Brasil destinou em recursos financeiros a cada missão de paz da Organização das Nações Unidas? - De quais missões de paz da Organização dos Estados Americanos o Brasil participou/participa? - De quando a quando o Brasil participou/participa de cada missão de paz da Organização dos Estados Americanos? - Quantos brasileiros participaram/participam de cada missão de paz da Organização dos Estados Americanos? - Qual a categoria/função (observador, soldado etc.) dos participantes brasileiros em cada missão de paz da Organização dos Estados Americanos? - Quanto o Brasil destinou em recursos financeiros a cada missão de paz da Organização dos Estados Americanos?

Dados da Resposta	
Data de Resposta	28/02/2020 15:54
Tipo de Resposta	Acesso Parcialmente Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Parte da informação inexistente
Resposta	<p>Prezado(a) Cidadão(ã),</p> <p>Ao cumprimentá-lo(a) cordialmente, reporto-me ao pedido formulado por Vossa Senhoria de NUP 60502.000448/2020-56, de 15 de fevereiro de 2020.</p> <p>Após consulta ao órgão competente da administração central deste Ministério, o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC/MD) apresenta abaixo as seguintes respostas aos questionamentos formulados:</p>

1. Questionamentos referentes à participação do Brasil em missões de paz patrocinadas pela Liga das Nações.

Resposta: Não há registros, no Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), da participação do Brasil em missões de paz sob a égide da Liga das Nações. No entanto, o Anexo A, que segue em anexo, contém informações que podem atender ao pleito.

2. Questionamentos referentes à participação do Brasil em missões de paz patrocinadas pelas Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA).

Resposta: À exceção dos questionamentos referentes à recursos financeiros, Vossa Senhoria poderá se valer dos dados contidos nos Anexos A e B. Por serem públicas, V. Sra. poderá aprofundar sua pesquisa em diversos sítios com informações relevantes sobre o assunto. Sítios sugeridos, entre outros:

<https://www.defesa.gov.br>
<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/paz-e-seguranca-internacionais>
https://www.esg.br/publi/a_participacao_do_brasil_nas_forcas_de_paz.pdf
<http://repositorio.ipea.gov.br/>
<http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?route=common/home>
<https://www.marinha.mil.br>
<https://www.eb.mil.br/>
<http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/repositorio-de-arquivos/category/20-revista-do-ccopab>
<https://biblioteca.f59.com.br/BR/index.php>
<http://www.fab.mil.br/index.php>
<https://ebvistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>
<https://consultaredebie.decex.eb.mil.br/pergamum/biblioteca/index.php>
<https://nacoesunidas.org/acao/paz-e-seguranca>
<https://nacoesunidas.org/tema/forcasdepaz>
<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>
<https://www.unmissions.org>
<https://dppa.un.org/en>
<https://police.un.org/en>

3. Questionamentos referentes aos recursos financeiros destinados a cada missão de paz (ONU e OEA).

Resposta: As informações consolidadas, constam no documento Anexo C, relacionadas a participação de contingentes brasileiros na MINUSTAH e na UNIFIL, não havendo registros arquivados no EMCFA que consolidem os recursos investidos pelo governo brasileiro relacionados à participação de contingentes nacionais em outras missões anteriores (ONUMOZ, UNAVEM - III, INTERFET, UNTAET e UNMISSET). Contudo, nesse particular, cabe destacar que os recursos investidos pelo governo brasileiro para a participação de contingentes nacionais em missões de paz da ONU, também, podem ser obtidos por meio do acesso ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Como pode ser observado no Anexo C, os custos variam anualmente conforme as necessidades da missão. Em 2010, por exemplo, ano em que ocorreu o terremoto no Haiti, houve uma elevação significativa do desembolso em razão da abertura de créditos adicionais para ajuda humanitária e instalação do 2º Batalhão de Infantaria de Força de Paz (BRABAT-2), por decisão do governo brasileiro. Ao abordar esse investimento, que não envolve o pagamento de pessoal, é necessário ressaltar que os valores orçamentários são empregados nas diversas fases do processo que contempla o envio de uma tropa para uma determinada missão de paz (preparo e treinamento do pessoal do contingente a ser desdobrado para área de missão, aquisição de equipamentos específicos para cada missão, deslocamento para a área da missão, emprego da tropa e o apoio logístico durante a missão e o

retorno para o território nacional). Nesse contexto, cabe alertar que os valores reembolsados pela ONU se referem única e exclusivamente à fase de emprego da tropa na área da missão e estão apresentados em moeda estrangeira (dólar americano) e ficam sujeitos à variação do cambial no respectivo período.

Por fim, caso haja alguma dúvida remanescente, este SIC/MD coloca-se à disposição para esclarecimento por meio do telefone: (61) 3312-8542 e pelo endereço eletrônico: sic@defesa.gov.br.

Atenciosamente,

Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Defesa - SIC/MD

Responsável pela Resposta Chefe do Gabinete do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
Destinatário do Recurso de Primeira Instância: Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
Prazo Limite para Recurso 11/03/2020

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido Relações internacionais
Subcategoria do Pedido Relações diplomáticas

Número de Perguntas 15

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
15/02/2020 15:31	Pedido Registrado para para o Órgão MD – Ministério da Defesa	SOLICITANTE
17/02/2020 09:30	Pedido Em Andamento	MD – Ministério da Defesa
28/02/2020 15:54	Pedido Respondido	MD – Ministério da Defesa

APÊNDICE E – Participação do Brasil em Missão de Paz por governo⁶⁴⁶

ORDEM	ANO/PERÍODO	MISSÃO	Governo que aprovou participação brasileira
1.	48 - 49	UNSCOB (Grécia)	Eurico Gaspar Dutra (1946-1950)
-	-	-	Getúlio Vargas (1951-1954)
2.	Jan 57 – Jun 67	UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza)	Juscelino Kubitschek (1956-1961)
3.	Jul 60 – Jun 64	ONUC (Congo)	Juscelino Kubitschek (1956-1961)
-	-	-	Jânio Quadros (31/01/1961-25/08/1961)
4.	Ago 62 – Set 62	UNSF (Nova-Guiné)	João Goulart (07/09/1961-01/04/1964)
5.	Mai 65 – Set 66	FIP (República Dominicana)	Humberto Castello Branco (1964-1967)
6.	Mai 65 – Out 66	DOMREP (República Dominicana)	Humberto Castello Branco (1964-1967)
7.	Nov 65 – Mar 66	UNIPOM (Índia e Paquistão)	Humberto Castello Branco (1964-1967)
-	-	-	Artur Costa e Silva (1967-1969)
-	-	-	Emílio Garrastazu Médici (1969-1974)
-	-	-	Ernesto Geisel (1974-1979)
-	-	-	João Batista Figueiredo (1979-1985)
8.	Jan 89 – Mai 91	UNAVEM – I (Angola)	José Sarney (1985-1990)
9.	Abr 90 – Jan 92	ONUCA (Honduras, Nicarágua, Guatemala, El Salvador e Costa Rica)	Fernando Collor de Mello (1990-1992)
10.	Mai 91 – Fev 95	UNAVEM – II (Angola)	Fernando Collor de Mello (1990-1992)
11.	Jun 91 – Abr 95	ONUSAL (El Salvador)	Fernando Collor de Mello (1990-1992)
12.	Ago 92 – Dez 95	UNPROFOR (Ex-Iugoslávia)	Fernando Collor de Mello (1990-1992)
13.	Jan 93 – Dez 04	ONUMOZ (Moçambique)	Itamar Franco (1992-1994)
14.	Ago 93 – Set 94	UNOMUR (Uganda e Ruanda)	Itamar Franco (1992-1994)
15.	Set 93 – Nov 93	UNOMIL (Libéria)	Itamar Franco (1992-1994)
16.	Set 94 – Mai 10	MARMINCA (Honduras, Nicarágua, Guatemala e Costa Rica)	Itamar Franco (1992-1994)
17.	Out 94 – Dez 00	MINUGUA (Guatemala)	Itamar Franco (1992-1994)
18.	Fev 95 – Jul 97	UNAVEM – III (Angola)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

646 As células que estão em cor amarela dizem respeito a missões que, até a defesa desta tese, ainda estavam em curso com participação brasileira; já as que estão em verde-escuro se referem a operações que são parte do recorte temporal desta pesquisa.

19.	Mar 95 – Fev 99	UNPREDEP (Macedônia)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
20.	Mar 95 – Jun 99	MOMEP (Equador e Peru)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
21.	Mai 95 – Jan 96	UNCRO (Croácia)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
22.	Desde Ago 95	UNFICYP (Chipre)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
23.	Jan 96 – Jan 98	UNTAES (Eslavônia Oriental)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
24.	Jan 96 – Dez 02	UNMOP (Península de Prevlaka)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
25.	Jun 97 – Out 99	MONUA (Angola)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
26.	Nov 97 – Nov 98	UNOPS /Angola (Angola)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
27.	Nov 97 – Nov 98	UNSCOM (Iraque)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
28.	Jun 99 – Abr 00	UNAMET (Timor Leste)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
29.	Set 99 – Out 99	INTERFET (Timor Leste)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
30.	Out 99 – Mai 02	UNTAET (Timor Leste)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
31.	Mai 02 – Mar 03	UNMA (Angola)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
32.	Mai 02 a Mai 05	UNMISSET (Timor Leste)	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)
33.	Mai 03 – Abr 04	MINUCI (Costa do Marfim)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
34.	Mai 03 – Jan 14	MARMINAS (Equador e Peru)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
35.	Nov 03 - Jan 09	UNMIK (Kosovo)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
36.	Abr 04 – Jun 17	UNOCI (Costa do Marfim)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
37.	Mai 04 - Out 17	MINUSTAH (Haiti)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
38.	Desde 2004 ⁶⁴⁷	UNIOGBIS / MISSÃO DO DPA (Guiné-Bissau)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
39.	Nov 04 - Mar 18	UNMIL (Libéria)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
40.	Mai 05 - Jul 11	UNMIS (Sudão)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
41.	Mai 05 - Ago 06	UNOTIL (Timor Leste)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
42.	Mai 05 – Dez 12	UNMIT (Timor Leste)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
43.	Desde Mar 06	Grupo Desminagem (GMI - Colômbia)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
44.	Set 06 - 2008	UNMEE (Eritreia – Etiópia)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

647 Finalizada em 31 de dezembro de 2020 (UNITED NATIONS INTEGRATED PEACEBUILDING OFFICE IN GUINEA-BISSAU, 2021).

45.	07 – 11	UNOWA / Missão do DPA (Senegal)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
46.	Jan 07 - Dez 10	UNMIN / MISSÃO DO DPA (Nepal)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
47.	Desde Dez 07	MINURSO (Saara Ocidental)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
48.	Ago 08 – Ago 10	MINURCAT (Chade e RCA)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
49.	Desde Jan 11	UNIFIL (Líbano)	Dilma Rousseff (2010-2016)
50.	Desde Jun 11	UNISFA (Abyei)	Dilma Rousseff (2010-2016)
51.	Desde Jul 11	UNMISS (Sudão do Sul)	Dilma Rousseff (2010-2016)
52.	Mai – Ago 12	UNSMIS (Síria)	Dilma Rousseff (2010-2016)
53.	Desde Jul 13	MONUSCO (RDC)	Dilma Rousseff (2010-2016)
54.	Desde Abr 14	MINUSCA (RCA)	Dilma Rousseff (2010-2016)
55.	Desde Jan 15	ABBC	Dilma Rousseff (2010-2016)
56.	Desde Jan 15	GATTI	Dilma Rousseff (2010-2016)
57.	Desde Ago 17	UNAMID ⁶⁴⁸ (Sudão)	Michel Temer (2016-2018)
58.	Out 17 - Jul 18	MINUJUSTH (HAITI)	Michel Temer (2016-2018)
59.	Desde Jul 19	UNMHA (Yemen)	Jair Bolsonaro (2019-2022)

Fonte: Elaboração própria a partir do Anexo A desta tese.

648 Finalizada em 31 de dezembro de 2020 (UNITED NATIONS-AFRICAN UNION HYBRID OPERATION IN DARFUR, 2021).

ANEXO A – Participação do Brasil em Missões de Paz⁶⁴⁹

ORD	ANO / PERÍODO	MISSÃO	MB	EB	FAB	PM	DESCRIÇÃO SUMÁRIA DA CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA
1.	48 - 49	UNSCOB (Grécia)	1	1	1	0	O Brasil participou do Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), criado em outubro de 1947 por Resolução da Assembleia-Geral da ONU, para cooperar com as autoridades regionais no problema dos refugiados e monitorar a situação na fronteira entre a Grécia - em guerra civil - e a Albânia, a Bulgária e a Iugoslávia. A UNSCOB possuía as características das missões de observação, contudo, seus integrantes eram considerados representantes de seus respectivos países de origem, reportando-se diretamente à Assembleia Geral e não ao Secretário-Geral. O Brasil contribuiu com dois oficiais (um Capitão-Tenente da Marinha do Brasil e um Capitão do Exército Brasileiro) no período de 1948 a 1949. O General Anor Teixeira dos Santos integrou a Comissão de Investigação da ONU que avaliou os motivos do conflito.
2.	Jan 57 – Jun 67	UNEF I (Sinai; Faixa de Gaza)	0	6.300	0	0	O Brasil participou com um batalhão de Infantaria de aproximadamente 600 homens (o chamado Batalhão Suez) na Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I).
3.	Jul 60 – Jun 64	ONUC (Congo)	0	0	179	0	O Brasil cedeu tripulações e pessoal de terra para operar aviões de transporte e helicópteros.
4.	Ago 62 – Set 62	UNSF (Nova-Guiné)	0	2	0	0	Dois observadores militares brasileiros provenientes do Batalhão Suez foram enviados para a Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental / Irian Ocidental (UNSF).
5.	Mai 65 – Set 66	FIP (República Dominicana)	810	2.520	0	0	A Força Interamericana de Paz (FIP) foi estabelecida por Resolução da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 6 de maio de 1965, para colaborar na restauração da normalidade na República Dominicana. Para atender a resolução da OEA, o Brasil

⁶⁴⁹ Planilha enviada pelo Ministério da Defesa, como “Anexo B”, quando da sua resposta ao questionário submetido ao órgão pelo e-SIC. Nesta resposta, o “Anexo A” é composto por dois artigos acadêmicos sobre a participação do Brasil em missões de paz das Nações Unidas (AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. **A Participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro**. Brasileira - Journal for Brazilian Studies, 3(2), 2015, pp. 113-141; e CENTRO DE PREPARAÇÃO E AVALIAÇÃO PARA MISSÕES DE PAZ DO EXÉRCITO BRASILEIRO – CEPAB. **Histórico das operações de paz com participação do Exército Brasileiro**. Obtido através da solicitação posta no Apêndice D desta tese). As células que estão em branco foram assim deixadas pelo supracitado ministério. Em vermelho estão destacadas as datas que, organizadas pelo Ministério da Defesa, não observam a ordem cronológica. Já as células da coluna “Ano/período” que estão em amarelo indicam operações que ainda estão em curso com participação brasileira.

							organizou o Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana (FAIBRÁS), com um Batalhão do Exército (840 homens) e um Grupamento de Fuzileiros Navais (aprox. 270 homens).
6.	Maio 65 – Out 66	DOMREP (República Dominicana)	0	1	0	0	Estabelecida de maio de 1965 a outubro de 1966, a DOMREP tinha por missão observar a situação e informar infrações do cessar-fogo entre duas facções contrárias na República Dominicana. O Brasil enviou um observador militar para a DOMREP.
7.	Nov 65 – Mar 66	UNIPOM (Índia e Paquistão)	2	6	2	0	O Brasil cedeu observadores militares para a Missão de Observação das Nações Unidas na Índia e Paquistão (UNIPOM) para atuarem na fronteira entre esses dois países após o cessar-fogo da guerra de 1965.
8.	Jan 89 – Mai 91	UNAVEM – I (Angola)	2	14	0	0	O Brasil contribuiu com observadores militares para o primeiro mandato da Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I).
9.	Abr 90 – Jan 92	ONUCA (Honduras, Nicarágua, Guatemala, El Salvador e Costa Rica)	16	18	0	0	A ONUCA foi estabelecida para verificar o cumprimento, por parte dos governos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, dos compromissos adotados para pôr fim à ajuda aos movimentos insurretos e impedir que os territórios desses países fossem utilizados como base para o lançamento de ataques contra outros estados. De 1989 a janeiro de 1992, o Brasil contribuiu com observadores militares para o Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central.
10.	Maio 91 – Fev 95	UNAVEM – II (Angola)	5	72	0	39	O Brasil continuou contribuindo para a nova missão em Angola - Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II (UNAVEM II) - com observadores militares e, posteriormente, com uma equipe médica de 14 militares integrada por médicos e enfermeiro.
11.	Jun 91 – Abr 95	ONUSAL (El Salvador)	3	48	12	16	O Brasil contribuiu com observadores militares e uma equipe médica para a Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL).
12.	Ago 92 – Dez 95	UNPROFOR (Ex-Iugoslávia)	37	47	24	17	O Brasil enviou observadores militares para a Força de Proteção das Nações Unidas na Ex-Iugoslávia (UNPROFOR).
13.	Jan 93 – Dez 04	ONUMoz (Moçambique)	7	207	2	67	O Brasil contribuiu com observadores militares na Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMoz). No período de junho a dezembro de 1994, o Exército manteve na missão uma companhia de paraquedistas reforçada (170 homens).
14.	Ago 93 – Set 94	UNOMUR (Uganda e Ruanda)	3	7	3	0	O Brasil cedeu dez observadores militares e uma equipe médica com três militares na Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda (UNOMUR).
15.	Set 93 – Nov 93	UNOMIL (Libéria)	0	3	0	0	O Brasil cedeu observadores militares da UNAVEM II para servir na Operação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL).
16.	Out 94 – Dez 00	MINUGUA (Guatemala)	0	40	3	41	O Brasil cedeu observadores militares para supervisionar o aquartelamento e desmobilização da guerrilha guatemalteca.

17.	Set 94 – Mai 10	MARMINCA (Honduras, Nicarágua, Guatemala e Costa Rica)	48	92	0	0	O Exército Brasileiro vem participando na Missão de Assistência à Remoção de Minas na América Central (MARMINCA) sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA) com uma equipe de supervisores de desminagem.
18.	Desde Ago 95	UNFICYP (Chipre)	0	59	0	0	O Conselho de Segurança da ONU estabeleceu originalmente a UNFICYP em 1964 para evitar mais combates entre as comunidades cipriotas grega e turca. Depois das hostilidades de 1974, o CS instruiu a Força para executar outras tarefas adicionais. Na ausência de uma solução política para o problema de Chipre, a UNFICYP encontra-se na ilha para monitorar linhas de cessar-fogo, manter uma zona de separação, realizar atividades humanitárias e apoiar a missão de bons ofícios do Secretário-Geral. O Brasil integrou o batalhão argentino com dois militares brasileiros na Força das Nações Unidas no Chipre (UNFICYP) de 1995 a 2004. Em 2005, a participação brasileira passou para 1 (um) militar.
19.	Maio 95 – Jan 96	UNCRO (Croácia)	0	2	0	0	O Brasil contribuiu com observadores militares Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia (UNCRO).
20.	Mar 95 – Jun 99	MOMEPE (Equador e Peru)	4	153	4	0	A Missão de Observadores Militares Equador - Peru (MOMEPE) foi criada em 10 de março de 1995 por meio da "Definição de procedimentos acordada entre as partes e os países garantes do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942", com o objetivo de solucionar o conflito fronteiriço entre o Peru e Equador. Essa missão teve duração aproximada de quatro anos e quatro meses e foi concluída, com pleno êxito, em 30 de junho de 1999. O Brasil teve a participação de 191 militares, entre coordenadores-gerais, observadores militares e integrantes do Grupo de Apoio e piloto de helicópteros. Após o restabelecimento da paz entre os beligerantes a situação da MOMEPE tornou-se indefinida, particularmente quanto à finalidade e validade da missão. Pelo acordo de paz ficou estabelecido que a demarcação da fronteira e a desminagem da região ficariam a cargo de Peru e Equador, que contariam com o apoio dos países garantes e outros que se prontificaram a colaborar com a difícil tarefa. A MOMEPE cumpriu as missões contidas na Declaração de Procedimentos MOMEPE II, as inerentes ao Acordo de Quito e as relativas à verificação da desminagem, associada à demarcação da fronteira equatoriana-peruana. Houve uma posição clara e unânime dos embaixadores dos países garantes no sentido de que o término da missão da MOMEPE coincidissem com a colocação do último marco fronteiriço, ocorrido em 30 de

							abril de 1999. A missão consolidou a imagem do Brasil como uma Nação apreciadora da paz e confiante em seus meios diplomáticos.
21.	Mar 95 – Fev 99	UNPREDEP (Macedônia)	0	5	3	0	O Brasil cedeu observadores militares à Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas na Ex-Iugoslávia de Macedônia (UNPREDEP).
22.	Fev 95 – Jul 97	UNAVEM – III (Angola)	760	3.395	18	32	O Brasil contribuiu com um Batalhão de Infantaria, uma Companhia de Engenharia, dois postos de saúde avançados, oficiais do Estado-Maior e observadores militares para a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III (UNAVEM III).
23.	Jan 96 – Jan 98	UNTAES (Eslavônia Oriental)	3	6	5	0	O Brasil participou com observadores militares na Administração Transitória das Nações Unidas na Eslavônia Oriental (UNTAES).
24.	Jan 96 – Dez 02	UNMOP (Península de Prevlaka)	1	4	5	0	O Brasil participou com observadores militares na Missão das Nações Unidas na Península da Prevlaka (UNMOP).
25.	Nov 97 – Nov 98	UNOPS /Angola (Angola)	0	1	0	0	O Exército cedeu, em novembro de 1997, o major médico Derli da Silva Gouveia para servir durante um ano na Escola Técnica de Ação contra Minas de Angola, no âmbito do projeto de apoio ao Programa Nacional de Desenvolvimento de Capacidades nas Atividades de Remoção de Minas financiado pelo Escritório das Nações Unidas para Acompanhamento de Projetos (<i>United Nations Office for Project Services-UNOPS</i>).
26.	Jun 97 – Out 99	MONUA (Angola)	50	12	3	16	O Brasil contribuiu com observadores militares, oficiais de Estado-Maior e um componente militar médico na Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA).
27.	Nov 97 – Nov 98	UNSCOM (Iraque)	0	6	0	0	A Comissão Especial das Nações Unidas (<i>United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission - UNSCOM</i>) foi um regime de inspeção criado pela Organização das Nações Unidas para garantir o cumprimento do Iraque com as políticas relativas à produção e uso de armas de destruição em massa após a Guerra do Golfo. O Brasil participou com 6 oficiais especialistas.
28.	Jun 99 – Abr 00	UNAMET (Timor Leste)	1	4	0	0	O Brasil participou com oficiais de ligação na Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET).
29.	Set 99 – Out 99	INTERFET (Timor Leste)	0	51	0	0	De acordo com a Resolução nº 1264, de 25 Set 99, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou o estabelecimento de uma Força Multinacional – Força de Intervenção no Timor Leste (INTERFET) - com o propósito de restaurar a paz e a segurança no Timor Leste, proteger e apoiar a UNAMET no desempenho de suas atividades e facilitar as operações de assistência humanitária. Ao Brasil, quando da chegada do seu pelotão no Timor Leste, coube a missão de segurança de instalações, segurança de autoridades, perícias e, posteriormente, em função da capacitação da tropa brasileira, a missão de ser empregado em controle de distúrbios.

30.	Out 99 – Mai 02	UNTAET (Timor Leste)	0	378	0	25	A Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET) foi criada em outubro de 1999. A participação do Exército Brasileiro foi representada com observadores militares, pessoal de Estado-Maior e um pelotão de Polícia do Exército com 51 militares (posteriormente foi aumentado para 70).
31.	Mai 02 – Mar 03	UNMA (Angola)	0	3	0	0	O Brasil contribuiu com três militares para compor a assessoria militar do Escritório de Representação das Nações Unidas em Angola (UNOA). Por ocasião da criação da Missão de Assistência das Nações Unidas (UNMA), esses militares continuaram os seus trabalhos em Angola como oficiais de ligação da ONU.
32.	Mai 02 a Mai 05	UNMISSET (Timor Leste)	10	478	2	12	A Missão de Assistência das Nações Unidas para o Timor Leste (UNMISSET) foi criada após a independência de Timor Leste, em 20 maio de 2002. Os contingentes militares que estavam servindo a UNTAET foram transferidos para a UNMISSET. Em 2004, o efetivo da tropa passou de 70 para 125 militares.
33.	Mai 03 – Abr 04	MINUCI (Costa do Marfim)	0	3	0		O Brasil participou no período com militares exercendo funções de oficiais de ligação.
34.	Abr 04 – Jun 17	UNOCI (Costa do Marfim)	23	63	12	0	A participação brasileira iniciou-se na Costa do Marfim teve início na MINUCI, com observadores militares da ONU e com a criação da Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI), em abril de 2004, houve o prosseguimento dessa missão, com observadores militares e oficiais de Estado-Maior.
35.	Mai 03 – Jan 14	MARMINAS (Equador e Peru)	18	31	0	0	Com a criação da Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América do Sul (MARMINAS), para atuar sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA) na fronteira do Equador e Peru, o Brasil participou com supervisores de desminagem.
36.	Nov 03 - Jan 09	UNMIK (Kosovo)	0	0	0	11	
37.	Mai 04 - Out 17	MINUSTAH (Haiti)	6.335	30.553	438	52	A Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) foi criada por Resolução do Conselho de Segurança da ONU, em fevereiro 2004, para restabelecer a segurança e normalidade institucional do país após sucessivos episódios de turbulência política e violência, que culminaram com a partida do então presidente, Jean Bertrand Aristide, para o exílio. A presença da MINUSTAH assegurou a realização de eleições presidenciais em 2006 e 2010, com passagem pacífica do poder. A missão da ONU também atuou no esforço de reconstrução do Haiti após o terremoto devastador de janeiro de 2010. O Brasil comandou as forças de paz no Haiti, que teve a participação de tropas de diversos outros países. A atual contribuição brasileira é de um Batalhão de Infantaria - composto por uma Cia Ap, 3 Cia Fuz, 1 Esqd C Mec e 01

							GptOpFuzNav - e uma Companhia de Engenharia, além de oficiais de estado-maior da MINUSTAH. Participam, também, policiais militares dos Estados da Federação como <i>International Police Officer</i> (IPO) Em Out 2017, com o encerramento da MINUSTAH, o Brasil fez a repatriação final de seus meios e pessoal, marcando nesses 13 anos de participação, uma estória de sucesso para a história brasileira no contexto das Op Paz.
38.	Desde 04	UNIOGBIS / MISSÃO DO DPA (Guiné- Bissau)	0	9	1	11	O Brasil apoia a referida missão com um oficial na função de Assessor Militar e staff.
39.	Nov 04 - Mar 18	UNMIL (Libéria)	5	25	9		O Brasil vem apoiando a referida missão com Observadores Militares e Staff.
40.	Mai 05 - Jul 11	UNMIS (Sudão)	8	129	11	12	Com o intuito de monitorar o processo de paz na Missão das Nações Unidas de Apoio à Paz no Sudão (UNMIS), o EB enviou em maio de 2005 Observadores Militares.
41.	Mai 05 - Ago 06	UNOTIL (Timor Leste)	1	1	0	3	O Brasil apoiou a referida missão com Observadores Militares.
42.	Desde Mar 06	Grupo Desminagem (GMI - Colômbia)	11	38	0	0	Com a criação do Plano de Ação Contra Minas na República da Colômbia (MARMINAS – COLÔMBIA), para atuar sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA) na Colômbia, o Brasil vem participando com monitores internacionais de desminagem.
43.	Maio 05 – Dez 12	UNMIT (Timor Leste)	9	8	6	49	O Brasil apoiou a referida missão com Observadores Militares.
44.	Set 06 - 2008	UNMEE (Eritreia – Etiópia)	1	10	4		O Brasil participou com Observadores Militares na Etiópia – Eritreia.
45.	07 – 11	UNOWA / Missão do DPA (Senegal)	0	2	0	0	O Brasil participou com Conselheiros Militares.
46.	Jan 07 - Dez 10	UNMIN / MISSÃO DO DPA (Nepal)	12	12	2	0	O Brasil participou com Observadores Militares no Nepal.

47.	Desde Dez 07	MINURSO (Saara Occidental)	20	76	23	0	A Missão das Nações Unidas para o Referendo no Sahara Ocidental (MINURSO) foi criada pela Resolução nº 690 do Conselho de Segurança de 29 Abr 1991, de acordo com as propostas definidas em 1998 pelo Marrocos e pela Frente Popular para a Libertação de Saguia el-Hamra e Rio de Oro (Frente POLISARIO). O plano estabelecido, conforme aprovado pelo Conselho de Segurança, definiu um período de transição de preparação para a realização de um referendo em que o povo do Sahara Ocidental escolheria entre a independência e a integração com o Marrocos. O Representante Especial do Secretário-Geral tem a responsabilidade única e exclusiva para assuntos relacionados com o referendo, sendo assistido nas suas funções por um grupo constituído por civis, militares e civis que integram a MINURSO. O Brasil vem apoiando a referida missão com Observadores Militares.
48.	Ago 08 – Ago 10	MINURCAT (Chade e RCA)	2	4	1	0	O Brasil participou com Observadores Militares.
49.	Desde Jan 11	UNIFIL (Líbano)	3.989	70	0	0	Originalmente, a UNIFIL foi criada pelo Conselho de Segurança em março 1978 para confirmar a retirada de Israel do Líbano, restaurar a paz e segurança internacional e ajudar o Governo libanês a restaurar a sua autoridade efetiva na área. Após a crise de 2006 Jul/Ago, o Conselho aumentou a força e decidiu que, além do inicialmente estabelecido no mandato: monitoramento do fim das hostilidades; acompanhamento e apoio às forças armadas libanesas na sua implantação ao sul do Líbano; e extensão da assistência para ajudar a garantir o acesso humanitário às populações civis e o retorno seguro e voluntário dos deslocados. O Brasil vem apoiando a referida missão com integrantes do Estado-Maior e tropa da MB. Ainda, integram a Bda Multinacional Espanhola, no Setor Leste, quatro oficiais e três ST/Sgt como Staff.
50.	Desde Jul 11	UNMISS (Sudão do Sul)	7	63	15	32	Em 09 de julho de 2011, o Sudão do Sul tornou-se o mais novo país do mundo. O nascimento da República do Sudão do Sul é o resultado de um processo de paz de seis anos que começou com a assinatura do Acordo de Paz Global (CPA) em 2005. Ao adotar a Resolução 1996/2011, em 08 Jul 11, o Conselho de Segurança determinou que a situação enfrentada pelo Sudão do Sul continuou a constituir uma ameaça à paz e segurança internacionais na região. Assim, foi estabelecida a Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (UNMISS) destinada à consolidação da paz e segurança, além de proporcionar as condições para o estabelecimento necessários ao desenvolvimento. Na sequência da crise que eclodiu no Sudão do Sul em dezembro de 2013, o Conselho de Segurança, por meio da sua Resolução 2155 (2014), de 27 de maio de 2014, reforçou a UNMISS e priorizou seu mandato para as tarefas de proteção

							de civis, monitoramento dos Direitos Humanos e apoio às ações de assistência humanitária. Visando a implementação do Acordo para cessar as hostilidades. O Brasil vem apoiando a referida missão com observadores militares e oficiais de estado-maior. Participam, também, policiais militares dos Estados da Federação como <i>International Police Officer</i> (IPO).
51.	Desde Jun 11	UNISFA (Abyei)	7	8	7	0	Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (em inglês: United Nations Interim Security Force for Abyei, UNISFA) é uma força de paz das Nações Unidas em Abyei, que é uma região disputada entre a República do Sudão e a recém-independente República do Sudão do Sul. A UNISFA foi aprovada em 27 de junho de 2011 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas na Resolução 1990, após um alargamento do conflito no Cordofão do Sul no início de junho de 2011. O Brasil vem apoiando a referida missão com Observadores Militares.
52.	Desde Ago 17	UNAMID (Sudão)	2	5	1	8	Em jul./11 o Brasil contribuiu com 3 militares que, com o término da UNMIS, foram realocados provisoriamente para a Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID). A partir de Ago/17 o Brasil desdobrou 3 militares, sendo que atualmente o efetivo passou a 1.
53.	Maio – Ago 12	UNSMIS (Síria)	3	5	3	0	O Brasil apoiou a referida missão com Observadores Militares.
54.	Desde Abr. 14	MINUSCA (RCA)	8	35	6	1	O Brasil vem apoiando a referida missão com Observadores Militares e Staff.
55.	Desde Jul 13	MONUSCO (RDC)	2	46	1	0	O Brasil liderou a missão com o Gen. Santos Cruz como <i>Force Commander</i> no período de Jul 13 a dez 15 juntamente com uma equipe de oficiais e sargentos encarregados de sua segurança. Em Set 2016 o Brasil retomou sua participação com 01 staff. Em maio 18 o Gen. Elias assumiu o cargo de FC da missão juntamente com Of e Sgt encarregados de sua segurança. Em Jan 2020 o Gen. Costa Neves assumiu o cargo de FC.
56.	Desde Jan 15	ABBC	16	30	0	2	Acordo Bilateral entre Brasil e Colômbia sobre Desminagem Humanitária destinou-se a atender à solicitação colombiana de aumento da participação brasileira no apoio à Desminagem Humanitária, por meio de acordo bilateral.
57.	Desde Jan 15	GATTI	8	8	0	2	Em 2014, durante viagem à Bogotá, o Inspetor-Geral das Forças Militares da Colômbia solicitou ao Diretor-Geral da Secretaria da JID a cooperação na capacitação de Instrutores de Desminagem Humanitária para Fuzileiros Navais da Armada Colombiana. Desse encontro, resultou um acordo de cooperação direta entre a JID e as Forças Militares da Colômbia para a capacitação de pessoal em desminagem humanitária. Para tal, a JID criou o Grupo de Assessores Técnicos Interamericanos (GATI-CO), por entender que os Monitores do Grupo de Monitores Interamericanos da Colômbia (GMI-CO), dentro do “Memorando de Entendimento” em fase de elaboração, retornando à atividade de “gestão da qualidade”, estariam impedidos de

							trabalhar na capacitação. O Diretor-Geral da Secretaria da JID decidiu ativar o GATI-CO para conduzir cursos de capacitação dos militares do Exército Nacional e da Armada Nacional da Colômbia, a partir de junho de 2015 (Ofício nº 014/RBJID). Desde então, a MB e o EB enviam militares para cumprir missão pelo período de um ano no GATI-CO, sem dependentes.
58.	Out 17 - Jul 18	MINUJUSTH (HAITI)	0	0	0	1	A Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH) é uma missão de manutenção da paz no Haiti mandado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas através da Resolução 2350 (2017). Em abril de 2017, o Conselho de Segurança concordou por unanimidade que os então 2.370 soldados servindo a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) teve que ser gradualmente retirado até 15 de outubro de 2017 para dar lugar ao novo MINUJUSTH como a operação sucessora.
59.	Desde Jul 19	UNMHA (Yemen)	1	0	0	0	Extrato da Resolução do Conselho de Segurança (DEZ18) - Solicita ao Secretário-Geral que apresente propostas o quanto antes sobre como as Nações Unidas apoiarão plenamente: o acompanhamento das operações de cessar-fogo e de reposicionamento mútuo das forças na cidade de Hodeidah e nos portos de Hodeidah, Salif e Ras Issa; desempenhando um papel de liderança no apoio do Yêmen Red Sea Ports Corporation na gestão e inspeções dos portos de Hodeidah, Salif e Ras Issa; e fortalecimento da presença das Nações Unidas na cidade de Hodeidah e nos portos de Hodeidah, Salif e Ras Issa, convida os Estados-Membros a ajudar as Nações Unidas na realização dessas tarefas, e relembra o compromisso das partes de facilitar e apoiar o papel das Nações Unidas.
			12.252	45.169	806	449	58676
			MB	EB	FAB	PM	
Percentual de participação em Op Paz das FS			20,8808	76,98037	1,373645	0,76522	Atlz Fev 2020

ANEXO B – Recursos Empenhados pelo Brasil para, e reembolsados ao Brasil pelas Nações Unidas por participação em Missões de Paz (MINUSTAH e UNIFIL)⁶⁵⁰

Participação de Contingente Brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)		
Ano	Reembolso da ONU (U\$)	Recursos investidos (Empenhados) pelo governo brasileiro para participação da tropa na missão (R\$)
2004	4.743.541,00	148.070.208,56
2005	31.176.394,81	142.380.451,69
2006	24.093.746,07	80.709.473,00
2007	24.021.865,04	131.773.103,00
2008	40.666.257,02	127.919.530,89
2009	11.543.172,07	125.409.820,74
2010	50.449.742,70	673.855.411,25
2011	66.733.141,24	245.059.650,51
2012	42.289.172,93	282.241.626,06
2013	51.059.410,97	179.691.510,00
2014	35.012.684,73	174.532.493,00
2015	29.283.778,57	154.074.219,00
2016	25.787.958,48	117.079.113,00
2017	19.885.038,08	87.241.226,00
	456.745.903,71	2.670.037.836,70

Obs: em outubro de 2017 ocorreu a desmobilização final do contingente brasileiro nessa missão.

Participação de Contingente Brasileiro na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)		
Ano	Reembolso da ONU UNIFIL (U\$)	Recursos investidos pelo governo brasileiro para participação de navio, helicóptero e pessoal na missão (R\$)
2011	257.810,00	-
2012	4.517.571,12	-
2013	4.799.057,60	74.638.937,00
2014	16.673.422,82	78.575.159,00
2015	23.376.675,23	74.358.146,00
2016	13.789.823,95	71.514.205,00
2017	7.432.566,70	86.082.576,00
2018	4.506.880,06	106.783.303,00
2019	2.604.241,08	94.461.551,00
	77.958.048,56	548.413.877,00

Obs: em 2011 houve apenas a participação do Oficial-General da Marinha do Brasil como Comandante da Força-Tarefa Marítima da UNIFIL. O emprego de recursos investidos pelo governo brasileiro para participação do navio, seu helicóptero orgânico e as respectivas tripulações, em ação orçamentária exclusiva, ocorreu a partir de 2013.

650 Planilhas enviadas pelo Ministério da Defesa, como “Anexo C”, quando da sua resposta ao questionário submetido ao órgão pelo e-SIC.