

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS OPERAÇÕES DE PAZ*

SHIGUENOLI MIYAMOTO**

RESUMO

Tradicionalmente defendendo a necessidade de respeito ao Direito e as instâncias internacionais, o Brasil tem aumentado sua presença em organizações multilaterais. Esta tem se dado através de disputa pela direção das mesmas, bem como pela participação ativa em operações de paz conduzidas pela ONU. Espera com isso ampliar seu papel como grande agente das relações internacionais, utilizando os dois ministérios diretamente envolvidos nesta preocupação: Relações Exteriores e Defesa.

PALAVRAS-CHAVE: política externa brasileira; operações de paz; relações multilaterais; América Latina; segurança regional.

* A produção deste texto contou com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa 1B, concedida ao autor. Email: shiguenoli@gmail.com.

** Livre-Docente e Professor Titular em Relações Internacionais e Política Comparada. Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

ABSTRACT

Traditionally defending the need to respect international law and jurisdictions, Brazil has expanded its presence in multilateral organizations. This expansion has been through competition for direction of these organizations, as well as through active participation in UN peacekeeping missions. Brazil expects this will increase its role as a great international relations agent, utilizing the two ministries directly involved with this concern: Foreign Relations and Defense.

Key-words: Brazilian Foreign policy; peacekeeping; multilateral relations; Latin America ; regional security.

SUMÁRIO: Introdução; Tradições da política externa brasileira; Conflitos e intervenções na agenda brasileira; Conflito e paz: a contribuição brasileira nas instâncias multilaterais; Um exemplo da participação brasileira em forças de paz; Perspectivas da política de colaboração; Considerações finais; Referências bibliográficas.

Introdução

Intrometer-se em assuntos alheios, sobretudo de países vizinhos, parece ter-se convertido nos últimos anos em um dos passatempos favoritos dos responsáveis pela política externa brasileira. Aliás, não só aqui, mas em todo o continente sul-americano esse comportamento tem sido observado com frequência cada vez maior. De um lado, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (01.01.2003 - ...) ao comentar as eleições argentinas de 2007 recomendava para aquele país que a melhor coisa era a recondução de Nestor Kirchner. Ou então ao emitir opiniões sobre as eleições iranianas de junho de 2009, e ironizando o candidato perdedor. Montado na linha do Equador, o presidente Hugo Chavez calibrou

seu discurso e disparou tiro certo no Congresso Brasileiro afirmando que este era apenas um papagaio do Estados Unidos. Mereceu ressalvas do presidente Lula, de que ele, Chavez, deveria cuidar de seu país. Isto, mesmo tendo o presidente brasileiro dito há algum tempo que na Venezuela havia um excesso de democracia, para contrapor-se às investidas norte-americanas, além de evitar apreciações sobre a política utilizada por Chavez na concessão dos meios de comunicação.

Cada um se arroga o direito de falar da situação interna do outro país, mas não admite que o contrário ocorra, mesmo através de jornalistas estrangeiros baseados no Brasil, como no caso de Larry Roth, representante do *The New York Times*, ameaçado de expulsão por ter divulgado informações sobre a vida privada do presidente. Esse é um comportamento *sui generis*, e que há tempos não se verificava com o destaque e a insistência que têm acontecido nos últimos anos. Pode-se creditar tais atitudes em parte ao estilo um tanto impetuoso dos governantes que ora estão no comando do aparelho de Estado desses países. Mas, por outro lado, interpretação distinta poderia ser feita considerando, por exemplo, que posturas como essas denotam falta de percepção sobre os limites entre o interno e o externo, ignorância sobre o assunto do qual falam, desconhecem ou se recusam a obedecer a liturgia do cargo que ocupam. Apoiados em altos índices de popularidade, motivo pelo qual inclusive foram reconduzidos aos seus mandatos, tais governantes outorgam-se o direito de gerenciar condutas alheias, como se estivessem tratando de suas próprias instituições e negócios. Da mesma forma confundem sua figura pessoal com a nação e o Estado, como fez o presidente Lula em meados de junho deste ano, ao dizer que “eu emprestei 10 bilhões de dólares para o FMI”.

Enquanto tais inconveniências mantiverem-se no plano dos discursos – inclusive pela identificação política e ideológica que aproxima, por exemplo, os governos brasileiro, boliviano

e venezuelano - as arestas serão aparadas com regularidade, creditando os destemperos à boa vontade de cada um deles desejar colaborar não apenas com a situação do vizinho mas de toda a região, em prol de uma causa única. Por razões como essas, não há, portanto, motivo para preocupações maiores, a não ser que interesses mais fortes possam apresentar-se como no caso da intervenção boliviana na Petrobrás.

Nesse sentido, o intercâmbio que efetivamente merece atenção está dirigido para os assuntos econômicos, a troca e venda de produtos e serviços, a identificação como Estados com capacidade limitada no sistema internacional, e a vontade de exercitar-se cada vez mais em busca de poder, para influenciar os destinos do mundo. De acordo com seu estilo e com suas possibilidades, cada um tem utilizado os instrumentos que considera mais adequados para projetar-se, pelo menos regionalmente. Com certeza, os Estados sul-americanos têm se apoiado em fórmulas diferentes para conseguir esse objetivo, pelas afiliações aos institutos regionais e internacionais, ou pela forma como cada um percebe a própria dinâmica das Relações Internacionais.

O Brasil como potência média que se considera desde os anos 20 do século passado, e declarada vontade de ascender no cenário internacional, tem procurado de diversas formas, e lançando mão de mecanismos igualmente distintos, ocupar espaços cada vez mais amplos. Assim tem evitado conflitos de maior gravidade com as grandes potências, aprofundando o entendimento com as demais nações emergentes, dando ênfase no relacionamento Sul-Sul, e atuando com vigor nas organizações internacionais.

Nessas últimas, tem incluído a própria participação em missões de paz dirigidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), na tentativa de resolução de problemas que afetam países que passam por graves crises internas ou de relacionamento com os vizinhos. Com isto procura apresentar-se como membro importante da

ONU, e competente para ajudar a gerenciar os negócios mundiais exigindo, a partir desse perfil, lugar de destaque que considera legítimo em face de seus próprios predicados.

Quer dizer, não participa nas missões por considerar que seja uma atitude nobre nem com espírito samaritano. Parte do raciocínio pragmático de custos e benefícios, qual o lucro a ser obtido, e o que poderá ser reivindicado em nome de sua presença em terras estrangeiras, fazendo uso utilitarista de sua política.

Das duas instâncias diretamente envolvidas, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, o que se tem notado é o uso das Forças Armadas como instrumento da política externa, ainda que as decisões sobre a viabilidade ou não das operações sejam tomadas de comum acordo. No caso, o interesse de ambos tem coincidido: para um, projetar o país como grande agente internacional e, para outro, propiciar oportunidade em ações para as quais foram a vida inteira treinados, mas com poucas chances de serem colocadas em prática.

O presente texto tratará de algumas questões até aqui mencionadas, procurando mostrar como as operações de paz, entre outros mecanismos, se inserem dentro da estratégia da política externa brasileira de elevar a presença do país no tabuleiro global de poder.

Tradições da política externa brasileira

Na história republicana, mesmo em períodos agudos com o rompimento da ordem democrática (por exemplo de 10.11.37 a 29.10.1945 com o Estado Novo; e de 01.04.64 a 15.03.1985 com os militares), não se observam conflitos armados diretos com qualquer vizinho. Obviamente houve uma infinidade de divergências, às vezes mais acentuadas, e que chegaram a situações delicadas. Mas isto deve ser percebido como perfeitamente normal, para um país com as dimensões do território brasileiro, e com mais de 15 mil

quilômetros margeando dez outras nações de línguas hispânica, inglesa, francesa e holandesa.

Questões fronteiriças que poderiam resultar em medição de forças com o uso das armas foram sempre solucionadas pela aquisição pura e simples do território em litígio, depois de negociadas e arbitradas. Tal fato ocorreu pela última vez nos primórdios da República, ainda na época do Barão do Rio Branco, quando o governo brasileiro adquiriu o Acre, da Bolívia. Em troca de um cavalo, como criticou recentemente Evo Morales ao reclamar da conduta adotada pelo Brasil no continente.

O mesmo certamente não pode ser dito dos vizinhos, já que Argentina e Chile vez ou outra ameaçam chegar às vias de fato, como ocorreu por causa do Canal de Beagle. Os portenhos também enfrentaram os britânicos nas águas geladas do Atlântico Sul, uma geração atrás, nas Ilhas Malvinas (02.04 a 14.06.1982), ainda hoje objeto de contestação, como pode ser verificado na comemoração dos vinte e cinco anos do conflito na Argentina. Nessa ocasião o governo chileno tomou partido ao lado dos britânicos. Peruanos e equatorianos têm se digladiado com certa freqüência (05.07.41 a 01.1942; 22.01 a 05.02.1981 na guerra de Paquisha; e de 09.01 a 02.1995, na guerra de Cenepa), não se contentando com uma paz duradoura. A Venezuela procura definir com a Guiana os destinos da região de Essequibo. Paraguai e Bolívia enfrentaram-se na Guerra do Chaco (15.06.32 a 12.06.1935) quando os dois países disputaram território localizado no sudeste da Bolívia e no norte do Paraguai, com este último obtendo grande vantagem, tendo ampliado sua área geográfica.

É inegável que apesar de não ter tido problemas da grandeza que afetaram os vizinhos, anteriormente mencionados, houve momentos em que se pretendeu interferir em domínios alheios. Mas isto se deu em conjuntura adversa aos princípios democráticos, marcada pela excepcionalidade da ditadura militar que durante uma geração obscureceu o horizonte nacional.

No período castrense imbuído de orientações avessas à influência marxista, o governo militar chegou a construir a *teoria do cerco*, por intermédio do denominado *sistema (establishment)*. Segundo tal raciocínio todos os potenciais inimigos ao longo das fronteiras deveriam ser neutralizados para não colocar em risco a soberania nacional e os valores democráticos que permeavam, segundo o governo, as instituições nacionais, conforme os padrões do mundo cristão e ocidental. O Uruguai, a Bolívia e o Chile podem ser listados nessas preocupações do final da década de 1960 e começo dos anos 70. No caso do Uruguai, pensou-se em ocupar o território desse país em 1971 com a Operação Trinta Horas, caso a vitória do candidato da Frente Ampla Líber Seregni se concretizasse. Hugo Banzer Suarez (22.08.71 a 21.07.1978) ascendeu ao governo boliviano com um golpe de Estado que derrubou Juan José Torres Gonzalez (07.10.70 a 22.08.1971) no mesmo ano, tendo recebido auxílio brasileiro. Da mesma forma, a queda de Salvador Allende Gossens (04.11.70 a 11.09.1973), no Chile teria tido ajuda do Palácio do Planalto. Também o Ministério das Relações Exteriores manteve preocupações com as fronteiras, quando se falou por exemplo na vivificação das mesmas, com o *Plano Itamaraty I* no Sul e Sudoeste, e o *Plano Itamaraty II* voltado para a região amazônica. Para a Chancelaria “urge reabrir os caminhos para uma reconquista e uma redenção das fronteiras”. (MRE, 1968). Outra idéia que se inscreveu nesse contexto foi quando se pensou na construção de um pacto anticomunista no Atlântico Sul, com características similares a existente no Hemisfério Norte.

Exceção feita a esses casos, mesmo em situações difíceis como a verificada com a ascensão de Desi Bouterse ao governo do Suriname (25.02.80 a 1988) obteve-se desfecho pacífico. Através da ida do general Danilo Venturini (no cargo de Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República – 15.03.79 a 24.08.1982; e dupla função como Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional e Ministro Extraordinário para Assuntos Fundiários, de

24.08.82 a 15.03.1985), e do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro (15.03.79 a 15.03.1985), a Paramaribo, neutralizou-se possível influência do governo de Fidel Castro, reduzindo qualquer tipo de problema maior no Norte. Aliás, é nessa parte do país que o governo tem concentrado suas forças a partir dos anos 80, para fazer frente a uma possível interferência através das pressões estrangeiras exercidas sobre a Amazônia. O *Projeto Calha Norte* (nome alterado para *Programa Calha Norte*), os projetos *Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia* (SIVAM/SIPAM) demonstram com nitidez as apreensões do governo para resguardar a soberania sobre esse pedaço do território nacional, que representa uma área de 5.2 milhões de quilômetros quadrados equivalente a 61% do país.

Pode-se listar ainda uma série de fatores que poderiam mostrar a tendência belicosa do governo brasileiro, mas normalmente esses fatos se referem na sua quase totalidade ao período da ditadura militar, em que se pensava a projeção do Brasil como grande potência mundial, sob o período de Emilio Garrastazu Médici (30.10.69 a 15.03.1974). Para atingir esse objetivo, necessário se fazia o controle de diversos vetores, entre os quais a própria tecnologia nuclear. Daí as políticas adotadas a partir de Ernesto Geisel (15.03.74 a 15.03.1979), sob a égide não do Brasil Grande Potência, mas do Brasil potência emergente, com o acordo firmado com a República Federal da Alemanha em 1975, a criação da Indústria de Material Bélico (IMBEL) no mesmo ano, o rompimento do Acordo Militar Brasil-EUA em 1977 (que vigorava desde 1952), as tentativas de construção do submarino de propulsão nuclear, as instalações de Aramar/Iperó, em São Paulo, a base da Aeronáutica em Cachimbo, no Pará, sem esquecermos as usinas Angra I e II no Rio de Janeiro.

A recusa em assinar o *Tratado de Não-Proliferação Nuclear* (TNP) durante anos sempre carregou consigo a suspeita das verdadeiras intenções brasileiras com o seu programa nuclear, mas

que finalmente foi subscrito em 1998 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (01.01.1995 a 01.01.2003).¹ Na realidade, isto não se tornava necessário porque o país já havia aderido ao *Tratado de Prescrição de Armas Nucleares na América Latina* (Tratado de Tlatelolco), em 31 de julho de 1967, e que proibia o desenvolvimento de artefatos com tecnologia nuclear na região, ainda que só passasse a vigorar após a criação da *Organização para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina* (OPANAL) em 1969.

Mas declarações como as feitas pelo ex-ministro da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, em 06 de janeiro de 2003, lembrando que o Brasil se interessava pelo domínio da fabricação de armas atômicas, retomou antiga questão que parecia sepultada, tanto pelo acordo firmado por Fernando Henrique Cardoso, por Tlatelolco, como também pela própria criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACS) em 1986, sob os auspícios da ONU, em iniciativa tomada pelo governo brasileiro.

Talvez a situação mais difícil enfrentada pela diplomacia brasileira nas últimas décadas tenha sido justamente com seu parceiro maior do Mercosul. Ainda nos anos 70, as divergências em torno da construção da barragem de Itaipu tornaram agudas as relações entre ambos os Estados, mas que foram neutralizadas após muitas negociações. (CAUBET, 1991)

1 A assinatura do TNP recebeu inúmeras ressalvas, inclusive do almirante responsável pelas experiências feitas na Usina Experimental de Enriquecimento de Urânio em Aramar/Iperó. Para ele “No governo Fernando Henrique, contrariando décadas de coerência em política externa, o Brasil aceitou ratificar o TNP - Tratado de Não Proliferação nuclear. O TNP é assimétrico e discriminatório por dispensar a inspeção em países nuclearmente armados e inspecionar somente os desarmados. Até a assinatura do TNP, o nosso compromisso era com a Argentina, ABAAC, e AIEA e não diretamente com todos os estados nacionais membros das Nações Unidas, nuclearmente armados ou não, como passou a ser. (SILVA, 2004)

Nas demais questões que poderiam ser levadas em consideração pelo governo brasileiro, no que tange a ameaças especialmente aquelas transnacionais ou de grupos que poderiam adentrar ao território nacional, as mesmas têm sido feitas em consonância com os organismos regionais como a *Comissão de Segurança Hemisférica* da Organização dos Estados Americanos e através dos encontros de ministros da Defesa desde 1995, quando o primeiro se realizou em Williamsburg/Va, EUA.

Em termos formais, mesclando interesses militares e diplomáticos, o país elaborou em 1996 a *Política de Defesa Nacional*, versão depois melhorada em 2005, criando-se nesse meio tempo em 1999 o Ministério da Defesa, transformando as três forças (Aeronáutica, Exército e Marinha) em comandos militares, extinguindo-se, simultaneamente o Estado-Maior das Forças Armada/EMFA. (SAE, 1996; MD, 2005). Mais recentemente em dezembro de 2008 a Secretaria de Assuntos Estratégicos divulgou a *Estratégia Nacional de Defesa*. (SAE, 2008)

Como se pode verificar através dos documentos oficiais, pela prática do cotidiano e pelo deslocamento de tropas, as áreas prioritárias para defesa do território brasileiro estão concentradas em dois setores: na Amazônia e no Atlântico Sul. Isto está explicitamente mencionado nos próprios documentos *Política de Defesa Nacional* e na *Estratégia Nacional de Defesa*. É possível arrolar, ainda, a região da tríplice fronteira argentino-brasileiro-paraguaia, não tanto em função das denúncias norte-americanas de que seria um reduto de terroristas e de simpatizantes, que enviariam recursos de Ciudad del Este e Foz do Iguazu para o Oriente Médio, com o intuito de financiar o terrorismo internacional, mas sim por causa da evasão de divisas, do contrabando, do tráfico de drogas e de armas, e pelo crime organizado, já que ali as fronteiras são altamente porosas.

Levando-se em consideração as três principais variáveis na formulação da estratégia nacional – política, econômica e militar

– pode-se, destarte, constatar que o Brasil tem resolvido seus problemas nas cortes diplomáticas e nas instâncias econômicas, principalmente via Organização Mundial do Comércio. No que tange a variável militar, não se trata de uma política de segurança, mas de defesa, de proteção territorial, motivada em princípio pela agressividade (verbal) demonstrada pelas grandes potências que estariam interessadas nos recursos naturais amazônicos, sejam eles minerais, da fauna e da flora.

O Direito Internacional tem sido o caminho trilhado pelo Brasil para resolver suas divergências com os vizinhos, ou com outros mais distantes. (MRE. 2007) Assim, tem se oferecido inclusive para mediar conflitos por exemplo entre Israel e os palestinos, entendendo que esta é a melhor fórmula para atingir dois objetivos simultaneamente: 1) de um lado, apresentar-se como agente imparcial, um verdadeiro árbitro, que poderá ajudar a resolver problemas que prejudicam aqueles diretamente envolvidos no conflito; 2) de outro, ligado ao primeiro, aumentar sua credibilidade como agente de peso, portanto merecedor de oportunidades para desempenhar a contento, cada vez mais papel de relevo entre os grandes do mundo.

Conflitos e intervenções na agenda brasileira

Desde o início da República até o final da Guerra Fria, quantitativamente foi insignificante a participação brasileira em conflitos armados. Com os vizinhos em nenhuma oportunidade tal situação se verificou, o que não quer dizer que não ocorressem divergências às vezes bastante agudas.

Medição de forças através das armas, porém, não foram situações experimentadas por gerações de soldados brasileiros que, desde o colégio militar, até o encerramento de sua carreira, jamais tiveram a oportunidade de fazer aquilo para o qual foram treinados.

O último grande confronto regional que se deu com a presença brasileira na guerra da Tríplice Aliança, no Brasil ficou conhecido como Guerra do Paraguai (1864 a 1870). (CANCOGNI & BORIS, 1975; POMER, 1980; DORATIOTO. 2002) Naquela oportunidade, o país guarani saiu destruído jamais se recuperando, tendo perdido toda a população masculina acima de 14 anos, conforme os estudos históricos encarregaram-se de comprovar, se bem que depois os paraguaios guerrearam com os bolivianos em torno do Chaco (15.06.32 a 12.06.1935) Verdadeiras ou não, pouco interessando nesse momento as causas que levaram ao embate, envolvendo as nações da Bacia do Prata, se em condições desiguais ou não, e quais as conseqüências que sobraram para o país, o certo é que depois desse acontecimento, a tradição brasileira em termos regionais, tem sido a de resolver seus problemas por via das negociações.

Apenas três gerações depois no auge da Segunda Guerra Mundial as Forças Armadas brasileiras mobilizaram-se em torno de uma causa nobre, no combate aos inimigos da democracia, e à intolerância política, observada em países do Velho Mundo. Apesar das limitações e não dispondo de condições satisfatórias, além de chegarem quase ao término do conflito em terras européias, os brasileiros, puderam exercitar-se pelo menos uma vez na vida, situação muito melhor do que a quase totalidade de seus camaradas.

Por razões como essas, após o regresso, ocorreu a glorificação dos ex-combatentes, obtendo condições privilegiadas que permaneceram mesmo quando se retiraram da caserna, estendendo os benefícios aos familiares, que continuaram a usufruir vantagens financeiras excepcionais às custas do erário.² Foi o preço que se

2 Segundo o Artigo 53 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, "Ao ex-combatente que tenha efetivamente participado de operações bélicas durante a Segunda Guerra Mundial, nos

pagou pela criação dos heróis que combateram o inimigo solerte que poderia mudar os rumos do mundo.

Certamente que este fato também produziria contrapartidas. Acostumados a serem objeto de investigação, apenas sob o ponto de vista glorificador, pela imprensa, através dos depoimentos prestados pelos próprios ex-combatentes, pelas biografias dos participantes, pelos livros destacando a nobreza e a bravura dos pracinhas, as centenas de obras jamais questionaram a validade da viagem às terras italianas.

Por isso, na comemoração dos 40 anos, quando um livro investigativo foi divulgado, inúmeras foram as ressalvas dos ex-pracinhas, contra o mesmo, considerando-o denegridor, porque

termos da Lei nº 5.315, de 12 de setembro de 1967, serão assegurados os seguintes direitos: I - aproveitamento no serviço público, **sem a exigência de concurso, com estabilidade**; II - pensão especial correspondente à deixada por segundo-tenente das Forças Armadas, que poderá ser requerida a qualquer tempo, sendo inacumulável com quaisquer rendimentos recebidos dos cofres públicos, exceto os benefícios previdenciários, ressalvado o direito de opção; III - em caso de morte, pensão à viúva ou companheira **ou dependente**, de forma proporcional, de valor igual à do inciso anterior; IV - assistência médica, hospitalar e educacional gratuita, extensiva aos dependentes; V - **aposentadoria com proventos integrais aos vinte e cinco anos de serviço efetivo, em qualquer regime jurídico**; VI - prioridade na aquisição da casa própria, para os que não a possuam ou para suas viúvas ou companheiras. Parágrafo único. A concessão da pensão especial do inciso II substitui, para todos os efeitos legais, qualquer outra pensão já concedida ao ex-combatente.” Cf. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct> . Acesso em 11 de maio de 2009. Houve, inclusive, propostas de Emenda à Constituição de 1988, como a de número 40-A, de 2003, - PEC 323/01: “*Dá nova redação ao art.53 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal*”, “**estendendo os direitos dos ex-combatentes aos ex-pracinhas que não participaram efetivamente das operações de Guerra**, mas ficaram à disposição para incorporação ou atuando em operações especiais, de Forças de Paz, no exterior”. Ver esta proposta em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/149446.pdf>> . Acesso em 11 de maio de 2009.

não espelhariam a verdade do que ocorrera. Na realidade, o livro era apenas uma das centenas que desde os anos 40 foram produzidos, mas que não se preocupava exclusivamente em tecer loas aos ex-combatentes, mas procurar duas gerações depois o verdadeiro sentido da missão. (WAACK, 1985; MAXIMIANO, 2005)

A chance de participar em outros momentos foi rejeitada. No início da década de 50, a presença brasileira na Guerra da Coreia foi descartada por Getúlio Vargas. Em 1965 o presidente marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (15.04.64 a 15.03.1967) recusou pedido do presidente Lyndon Baines Johnson (22.11.63 a 20.01.1969), para que o Brasil enviasse tropas para combater na Guerra do Vietnã, entrando em seus estágios iniciais.

Na troca de correspondência entre os dois presidentes, Castelo Branco ressaltava a não propriedade de presença de militares brasileiros em conflitos tão distantes do território brasileiro, já que a segurança internacional, naqueles anos era de responsabilidade dos Estados Unidos frente ao seu grande opositor. Isto não implicava aceitar ou concordar com tudo que era feito pelos Estados Unidos e seus aliados, já que nem sempre havia coincidência dos interesses desses com os do Brasil. Esse raciocínio de Castelo Branco estava inclusive expresso no discurso que pronunciara aos jovens diplomatas em 31 de julho de 1964. Naquela ocasião, dizia ele

“Não devemos pautar nossa atitude nem por maquiavelismo matuto nem por uma política de extorsão. Reciprocamente, não devemos dar adesão previa às atitudes de qualquer das grandes potências – nem mesmo às potências guardiãs do mundo ocidental, pois que, na política externa destas, é necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência”. (MRE, 1966)

A última grande oportunidade no apagar da guerra fria, de participar do bom combate, deu-se no governo de Fernando Collor de Mello (15.03.90 a 02.10.1992), com o presidente recusando-se, embora as Forças Armadas assim o desejassem, a enviar tropas na guerra do Golfo, quando os Estados Unidos invadiram o Iraque. Na Argentina, o governo de Carlos Saul Menem (08.07.89 a 10.12.1999), que obteve em agosto de 1997, o status de aliado especial da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), agiu de modo distinto, e enviou duas embarcações para as linhas de combate, ainda que chegassem com atraso, prevalecendo no caso a intenção de fazer parte do mesmo.

Possivelmente não se registram na história brasileira até o final dos anos 80, outras intervenções militares em Estados junto ou longe das fronteiras nacionais, exceto atendendo chamados da ONU e da OEA. Inúmeros conflitos internos podem ser registrados, mas aí se inscrevem nas relações sociedade civil versus Forças Armadas, e que não apresentam, necessariamente, reflexos na conduta do país no cenário internacional. Ou melhor, apresentam, conforme a afiliação política e ideológica do grupo que assumir o poder, variando, igualmente, com as conjunturas regional e mundial.

Nesse sentido, as Forças Armadas sempre foram consideradas instituições políticas, participando já da Proclamação da República, enfrentando problemas nos primeiros anos, passando pelas revoluções tenentistas dos anos 20, de 1930 e 1932, pela decretação do Estado Novo por Getúlio Dornelles Vargas (10.11.37 a 29.10.1945), pelas tentativas golpistas na década de 50, culminando com a deposição do presidente João Belchior Marques Goulart (08.09.61 a 01.04.1964).

Acrescente-se a isso, as próprias divergências mesmo no período castrense, com grupos enfrentando-se para assumir o poder esticando o ciclo militar, quando a intervenção ocorrida em 1964 tinha data fixa para o seu encerramento, ou seja 31 de

janeiro de 1966. Pelo primeiro Ato Institucional (que nem sequer tinha número), datado de 09 de abril de 1964, baixado pela Junta Militar, tinham-se definido as regras do jogo, inclusive com as eleições presidenciais marcadas para 03 de outubro de 1965.³ Uma série de fatos pode ser listada, mas que ficou circunscrita ao âmbito interno da instituição e do regime: as graves divergências verificadas pela vontade expressa do ministro da Guerra Arthur da Costa e Silva em ser presidente; as objeções apresentadas pelo Ministro do Interior general Affonso Augusto Albuquerque Lima em 1968, e candidato a ocupar o lugar de Costa e Silva impedido de continuar o mandato, acometido por doença; as disputas entre a visão moderada com a linha dura; a crise enfrentada pelo presidente Ernesto Geisel com o ministro do Exército, general Sylvio Frota, que queria sucedê-lo.⁴

Conflito e paz: a contribuição brasileira nas instâncias multilaterais

Apoiado na premissa de que o Direito Internacional deve ser o eixo no qual se deve apoiar a ação dos diversos Estados, particularmente para resolver suas pendências, o Brasil sempre procurou agir de forma coerente, com as orientações de sua política externa, independentemente das particularidades de governos. Com esse espírito, foram relativamente limitadas as

3 A Junta Militar responsável pela edição do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 era composta pelo General de Exército Arthur da Costa e Silva, Tenente-Brigadeiro Francisco de Assis Correia de Mello e pelo Vice-Almirante Augusto Hamann Rademaker Grünewald. Sobre a legislação excepcional do período militar, consultar SENADO FEDERAL, 1972.

4 Quando o presidente Marechal Arthur da Costa e Silva (15.03.1967 a 31.08.1969) foi declarado impedido, constituiu-se uma Junta Militar em 31 de agosto de 1969, composta pelo Marechal do Ar Márcio de Souza e Mello, pelo Almirante Augusto Hamann Rademaker Grünewald, e pelo General Aurélio de Lyra Tavares, e que deu posse ao general Emílio Garrastazu Médici, em 30 de outubro de 1969. Essa Junta foi responsável pela edição dos seis últimos Atos Institucionais do regime militar (AI 12 ao AI 17).

participações brasileiras em combates efetivos, perto ou longe de suas fronteiras.

A presença brasileira em missões internacionais faz-se presente há bastante tempo. Pode-se dividir a ajuda brasileira em operações internacionais clássicas e multilaterais em dois momentos. No primeiro, quando o governo brasileiro colaborou com pessoal reduzido de militares, sobretudo oficiais para assessoria e coordenação. Algumas vezes, o número esteve restrito ao envio de apenas um oficial ou dois. Em outros momentos, o Brasil cedeu contingente apreciável de soldados e oficiais e também se responsabilizou pelo comando das próprias operações. Além desse tipo de operação, o país serviu de mediador em conflitos regionais.

Excetuando essas duas modalidades, pode-se creditar como exercícios militares de guerra, o primeiro com a presença de 427 militares que integraram o 20º Contingente do Batalhão de Suez, atuando na Guerra dos Seis Dias. O segundo, com a intervenção na República Dominicana, via Força Interamericana de Paz, a mando da Organização dos Estados Americanos, através de resolução aprovada em 06 de maio de 1965. O objetivo dessa missão era “colocar ordem na casa”, por causa dos distúrbios que vigoravam desde a morte do presidente Rafael Trujillo em 1961, e que se tornaram mais agudos nos anos seguintes.⁵

Nessa oportunidade, o Brasil colaborou com um efetivo de 1.200 soldados - o Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana (FAIRBRAS), - comandado pelo então coronel Carlos de Meira Mattos (23.07.1913 a 26.01.2007).⁶ Meira Mattos

5 Os motivos que levaram a intervenção na República Dominicana deram-se em função de movimentos feitos pelos simpatizantes castristas de Francisco Caamaño, em abril de 1965, fazendo com que os EUA interferissem no mês seguinte, levando ao poder o trujillista, Joaquin Balaguer.

6 Posteriormente Meira Mattos se destacaria como um dos geopolíticos mais

responsabilizou-se pelo comando da Brigada Latino-Americana composta pelo Batalhão do Exército Brasileiro e pelo Batalhão Fraternidade, este contando com os Fuzileiros Navais brasileiros e soldados dos outros países latino-americanos que participavam da missão. O Comando geral da Força Interamericana de Paz foi exercido sucessivamente pelos generais Hugo Panasco Alvim e Álvaro da Silva Braga.

Considerando-se a presença do país em cenários internacionais, a título de colaboração, e sempre a pedido das organizações multilaterais, chegaremos a uma listagem relativamente extensa, se bem que, como foi explicitado anteriormente, muitas vezes o número de elementos enviados fosse diminuto. A presença brasileira nesses locais restringiu-se quase sempre ao envio de observadores militares (OM), observadores policiais (OP) membros do corpo diplomático, pessoal de engenharia, ajuda médica (UM), técnicos e professores para acompanhar o processo eleitoral (OE), etc. Os contingentes com peso maior em termos militares foram enviados na Missão de Suez (600 soldados), na República Dominicana (1200), em Angola (4000), e em Moçambique (200). É o que será mostrado a seguir:

profícuos da segunda metade do século XX, tendo exercido cargos políticos como interventor de Goiás em 1968 e como executor do convênio MEC/USAID.

TABELA I – MISSÕES ENCERRADAS

OPERAÇÃO	LOCAL	PERÍODO DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA	CONTINGENTE TOTAL
COLOMBIA	Leticia	junho de 1933 a maio de 1934	1 OM
DOMREP	República Dominicana	maio de 1965 a outubro de 1966	1 OM
FAIRBRAS	República Dominicana	06 de maio de 1965 a agosto de 1966	1.200 militares
MINUGUA	Guatemala	novembro de 1994 a dezembro de 2001	39 OM – 37 OP
ONUCA	América Central	abril de 1990 a janeiro de 1992	34 OM
ONUSAL	El Salvador	julho de 1991 a abril de 1995	67 OM – 15 OP – 5 OE - UM de abril a maio de 1992
MOMEPE	Peru-Ecuador	10 de março de 1995 a 30 de junho de 1999	192 militares
UNCRO	Croácia	maio de 1995 a janeiro de 1996	2 OM e 1 OP
UNMOP	Prevlaca Croácia/Iugoslávia	1996 a dezembro de 2002	6 OM
UNPREDEP	Macedônia	maio de 1995	5 OM
UNPROFOR	Croácia/Iugoslávia	agosto de 1992 a março de 1995	90 OM e 23 OP
UNSCOB	Balcãs/Grécia	1948 a 1949	3 OM
UNSCOM	Iraque	maio de 1991 a 1998	militares para inspeção do Centro de Monitoramento
UNTAES	Eslovênia	janeiro de 1996 a janeiro de 1998	9 OM – 2 OP
UNEF 1	Sinai e Faixa de Gaza/Canal do Suez	janeiro de 1957 a julho de 1967	6.300 militares (média anual de 600)
INTERFET	Timor Leste	julho a outubro de 1999	51 OP
UNAMET	Timor Leste	Junho a outubro de 1999	5 oficiais de ligação e 16 OP – 19 OE
UNTAET	Timor Leste	Outubro de 1999 a maio de 2002	sem informação
UNMISSET	Timor Leste	maio de 2002 a maio de 2005	sem informação
UNOTIL	Timor Leste	maio de 2005 a agosto de 2006	sem informação
UNIPOM	Índia-Paquistão	28 de setembro a 22 de março de 1966	10 OM
UNFCYP	Chipre	12 a 26 de março de 1964	1 oficial

UNTAC	Camboja	março de 1993	19 OE
UNSF	Nova Guiné Ocidental	18 de agosto a 21 de setembro de 1962	2 OM
ONUC	Congo	julho de 1960 a junho de 1964	179 militares
MINUCI	Costa do Marfim	31 de junho 2003 a 04 de abril de 2004	4 oficiais
MONUA	Angola	julho de 1997 a fevereiro de 1999	35 OM – 39 OP – UM
ONUMOZ	Moçambique	janeiro de 1993 a dezembro de 1994	26 OM - 66 OP - 218 militares - 16 OE – UM
UNAVEM I	Angola	03 de janeiro de 1989 a 31 de maio de 1991	16 OM
UNAVEM II	Angola	maio de 1991 a fevereiro de 1995	16 OM– 9 OP – 4 OE – UM (total = 120)
UNAVEM III	Angola	agosto de 1995 a julho de 1997	800 militares – 40 oficiais - 14 OM – 11 OP - 200 unidade engenharia – UM (total = 4.222)
UNOMSA	África do Sul	abril de 1994	12 OE
UNMEE	Etiópia-Eritreia	2000	7 OM
UNMA	Angola	agosto de 2002 a fevereiro de 2003	3 oficiais de ligação
UNOMIL	Libéria	setembro a novembro de 1993	3 OM
UNOMUR	Uganda-Ruanda	junho de 1993 a setembro de 1994	10 OM – UM

Legenda: OM (observador militar); OP (observador policial) ; OE (observador eleitoral) ; UM (unidade médica). **Fonte:** <<http://www.exercito.gov.br>>; <<http://www.un.org/depts/dpko/dpko>>; CARDOSO,1998; AGUILAR, 2002 e 2005; FONTOURA, 2005.

TABELA II – PARTICIPAÇÃO EM ANDAMENTO ⁷

OPERAÇÃO	LOCAL	PERÍODO : desde	CONTINGENTE TOTAL
MINUSTAH	Haiti	2004	1.282 soldados
GMI (Grupo de Monitores Internacionais)	Colômbia	2003	4 - retirada de minas
MARMINAS	Peru e Equador	março de 2006	5 supervisores
MARMINCA	Nicarágua	1994	3 oficiais
UNIFICYP	Chipre	1995	1 OM (2)
MINURCAT	República Centro-Africana e Chade	2008	4 OM
MINURSO	Saara Ocidental Marrocos	1991	10 OM
UNMIS	Sudão	2005	22 OM
UNMIL	Libéria	2003	3 OM (1)
UNOCI (ex-MINUCI)	Costa do Marfim	outubro de 2003	4 OM + 3 oficiais (4)
UNOGBIS	Guiné-Bissau	2004	1 assessor militar
UNOWA	Senegal	sem informação	1 assessor militar
UNMIN	Nepal	2007	7 OM (3)
UNMIT	Timor Leste	agosto de 2006	4 OM (1)
DPKO	ONU	sem informação	2 oficiais

Legenda: OM (observador militar); OP (observador policial) ; OE (observador eleitoral) ; UM (unidade médica). Fonte: <<http://www.exercito.gov.br>> ; ECEME, 2009; <<http://www.un.org/depts/dpko/dpko>>; CARDOSO,1998; AGUILAR, 2002 e 2005; FONTOURA, 2005. Dados atualizados até 30 de junho de 2009.

⁷ Nem sempre os dados existentes na mesma fonte coincidem. No Comando Militar do Exército (<http://www.exercito.gov.br>) os efetivos atuais têm números diferentes (entre parênteses) conforme as páginas consultadas (indicados na coluna “contingente”). Outras informações também são bastante imprecisas com relação às datas. Veja-se, por exemplo, a Portaria n.º 1.772/SPEAI/MD/ de 30 de dezembro de 2008. O Ministro de Estado da Defesa, Interino (...) resolve: Designar o Capitão de Engenharia Ricardo Teixeira Menegatto, do Comando do Exército, para participar do “Grupo de Monitores Interamericanos na Colômbia - GMI Colômbia”, por um período aproximado de 12 (doze) meses, com início a partir da primeira quinzena de março de 2009. (A portaria se encontra publicada no DOU n.º 254, de 31 de dezembro de 2008 - Seção 2). Boletim do Exército n.º 01, p. 90, de 9 de janeiro de 2009. <<http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=636&act=bre>>. Acesso em 18 de junho de 2009. Os dados do Ministério das Relações Exteriores

Um exemplo da participação brasileira em forças de paz

Na ânsia de ocupar espaços, para solidificar suas demandas em outros níveis (vaga no Conselho de Segurança da ONU e projeção do país), é muito provável que o governo brasileiro tenha cometido vários erros de avaliação, ao aceitar não apenas participar, mas igualmente, assumir o comando das operações em território haitiano com a Missão das Nações Unidas Para Estabilização no Haiti (MINUSTAH).⁸ Em primeiro lugar, não se deu conta de que teria que fazer o papel de polícia, para o qual as Forças Armadas em princípio não estavam preparadas. Ao longo do tempo, entretanto, parte desse mal foi sanado às custas de muitas críticas, inclusive sobre os incidentes verificados entre os soldados e a população, desde acusações de estupro até a morte de civis. Em segundo lugar, acreditou que os auxílios viriam com a quantidade prometida, em recursos humanos e financeiros, fazendo com que a participação brasileira pudesse se encerrar mais cedo, voltando todos para casa, com a sensação de missão e dever cumpridos.

Uma reclamação nesse sentido pode ser vista pelas declarações do general Heleno, após 15 meses no Haiti, ao passar o comando

também apresentam discrepâncias quando confrontados com os do Exército, porque muitas vezes militares eram deslocados de uma para outra missão, gerando confusão na contagem. Por isso, os números ora apresentados não espelham com exatidão o contingente realmente envolvido em todas as operações de paz.

8 Além das informações constantes na página do Comando Militar do Exército/missões de paz (<<http://www.exercito.gov.br>>) e da MINUSTAH (<<http://minustah.org>>), este tópico utilizou extensamente material de imprensa, sobretudo para acompanhamento da conjuntura. Foram consultados, entre outros, os jornais O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo e portais desses mesmos órgãos de imprensa, bem como de O Globo e da BBC Brasil (<<http://www.estadao.com.br>>; <<http://www.folha.uol.com.br>>; <<http://www.oglobo.globo.com>>; <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>). Por este motivo não estão sendo mencionadas, individualmente, as matérias dos jornais citados, de onde foram retirados os fatos.

para o general Urano, que assumiu no dia 31 de agosto de 2005. Para o general Heleno, o Haiti com 80% de desempregados não estava recebendo suficiente ajuda internacional. O Canadá, os Estados Unidos e a União Européia que deveriam contribuir com cerca de US\$ 1 bilhão, para a infra-estrutura do país, o fizeram apenas pela metade.

Como esse último fato não se verificou, ocorreram mais dois problemas. 1) Um deles, o prolongamento da presença, feito sempre a pedido e diretamente pelo próprio secretário geral da ONU, antes por Kofi Annan e depois por Ban Ki-Moon. 2) Em segundo lugar, os custos se tornaram cada vez mais elevados, em termos financeiros, já que as verbas destinadas pela ONU são insuficientes para cobrir os soldos dos soldados, que para lá se deslocaram; isto obriga o governo brasileiro a complementá-los, porque a ONU apenas comparece com US\$1.000,00 *per capita*, abaixo portanto do que recebe cada um dos militares nacionais. Do início da missão até junho de 2009 o país gastou em torno de R\$ 577 milhões, 40% reembolsados pelas Nações Unidas.

A contrapartida, entretanto, parece entusiasmar os oficiais brasileiros, já que encontraram uma das raras oportunidades de fazer algo fora dos restritos limites dos quartéis, fugindo da rotina diária de cuidar dos alojamentos e das marchas. *Quais* os objetivos dessa missão, e como o Brasil se engajou na mesma? Como toda missão internacional, mormente as que apresentam essas características de intervenção em algum país, seja com qual objetivo for, sempre apresentam problemas, tanto para definir os marcos de atuação, quanto para convencer os possíveis Estados que dela participarão.

Foi o que aconteceu nessa oportunidade, quando debates desse tipo se sucederam, permeando as decisões sobre o que fazer, no âmbito da própria ONU. Do que se tratava: uma missão de imposição ou de manutenção da paz? Apoiada em que itens da Carta da ONU? Isto era importante, porque países como o Brasil

se opunham a certas características de missões com essa finalidade. Foi contra a imposição, mas a favor da manutenção da paz. Ou seja, podia-se amparar no capítulo VII, mas não no capítulo VI da Carta. Contudo, atendendo as suas próprias conveniências, leituras particulares foram feitas por todos os agentes, de tal forma que contemplaram seus interesses. Assim, após a Resolução 1529 de 29 de fevereiro de 2004, o que interessou é que através da Resolução 1542 se chegou a um acordo de que o Haiti precisava de ajuda para resolver seus problemas, dos quais, sozinha não conseguiria sair, com a situação caótica instalada após a deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide em 2 de fevereiro de 2004.

Com a Resolução 1542, datada de 30 de abril de 2004, apoiada nos regulamentos da Carta das Nações Unidas, em seu capítulo VII definiu-se pela constituição de forças de paz com o nome de Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), com a ONU conclamando a ajuda das instituições regionais como a OEA e o CARICOM. (UNO, 2004) Antes, na realidade, houve quatro missões no Haiti: 1) Missão das Nações Unidas no Haiti (1993-96); 2) Missão das Nações Unidas para o Auxílio no Haiti (1996-97); 3) Missão das Nações Unidas para a transição no Haiti (1997) ; 4) Missão das Nações Unidas de Polícia no Haiti (1997-2000).

Desde o início da MINUSTAH, estiveram sempre participando das operações no Haiti em torno de dez mil pessoas entre militares e policiais, sendo 80% oriundos da própria América Latina, representando 18 países.⁹ O período estabelecido de 6 meses para cada país sempre foi prorrogado, menos quando Ban Ki-

9 Pela Resolução 1840 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 15 de outubro de 2008, o contingente ficou limitado a 7.060 soldados e 2.091 policiais. Atualmente encontram-se no Haiti: 7.041 militares (representando 18 países), 2.041 policiais da ONU (39 países), 504 civis internacionais (107 países), 1.232 civis locais e 203 voluntários da ONU. O Brasil mantém atualmente 1.282 soldados nessa missão. (MINUSTAH, 2009)

Moon pediu um ano, e obteve 8 meses em 15 de fevereiro de 2007 até 15 de outubro. Os latinoamericanos manifestaram-se a favor de pelo menos mais 6 meses. A prorrogação até outubro de 2007, deu-se através de uma resolução elaborada conjuntamente pela Argentina e Brasil, e aprovada por todos os 15 membros do Conselho de Segurança.

No Brasil, divergências também se fizeram presentes quanto à decisão governamental de participar no Haiti. No Legislativo e em outras instâncias se questionou a validade de enviar tropas para aquele país, quando o Brasil enfrentava problemas de igual magnitude. Isto implicava em dizer que melhor seria se os recursos utilizados para cumprir seu papel na agenda internacional fossem alocados para políticas domésticas, para o combate a pobreza ou para a questão da segurança pública.

Através da mensagem presidencial 205 de 2004, encaminhada ao Congresso Nacional, se solicitou autorização para que o Brasil pudesse auxiliar a resolver os problemas haitianos. Após a ida dos ministros da Defesa e das Relações Exteriores à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a autorização foi concedida, conforme o pedido presidencial, com o total de 1.200 soldados, revezando-se a cada 6 meses desde junho de 2004.

Com a maior quantidade de membros presentes naquele país, o Brasil assumiu a coordenação dos trabalhos com o general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, ainda que ao longo do tempo este fato merecesse reforço. Por exemplo, quando o general Urano Teixeira da Matta Bacelar (que havia assumido em setembro de 2005) se suicidou em 07 de janeiro de 2006, surgiu uma dúvida sobre a permanência ou não do Brasil no comando das operações.¹⁰

10 Em todo o período estiveram no comando das operações, cinco generais de brigada brasileiros: Augusto Heleno Ribeiro Pereira (01.06.04 a 31.08.05); Urano Teixeira da Matta Bacelar (31.08.05 a 07.01.06); Eduardo Aldunate (Chileno, interino); José Elito Carvalho Siqueiro (18.01.06 a 11.01.07); Carlos Alberto dos Santos Cruz (11.01.07 a 09.04.09); Floriano Peixoto Vieira Neto (09.04.09 ...).

Este fato foi confirmado, uma vez que o Palácio do Planalto, a Chancelaria, o MD e o Exército se manifestaram a favor, em janeiro de 2006. Naquele momento a Jordânia, que tinha 1600 soldados ultrapassando o Brasil, desejava o controle da missão, em substituição ao general Urano. Essa representação majoritária da Jordânia era resultante da Resolução 1608, de junho de 2005, que ampliou o efetivo em território haitiano. Atualmente a Jordânia contribui com apenas 728 soldados.

Vários fatores devem ser ponderados para avaliar a participação do Brasil na missão no Haiti. Algumas já foram lembradas, como o interesse em marcar presença maior para amparar suas demandas, por exemplo, no Conselho de Segurança da ONU. A atuação do Brasil não se restringiu ao envio de apenas soldados. Cerca de 150 pessoas ligadas à área de engenharia, aumentando esse contingente para 200, para lá se deslocaram em outubro de 2006. Levavam equipamentos para ajudar em obras de infraestrutura, como a melhoria de ruas, pavimentação com asfalto, furar poços, e assistência técnica em agricultura e energia. Nessa linha o Brasil, a Argentina e o Chile propunham-se, em abril de 2006, a atuar estabelecendo quatro grandes eixos de atuação: fortalecimento da governabilidade democrática; emergência social; criação de uma economia viável; elaborar estratégia de continuidade de ações de colaboração.

Ao mesmo tempo, atuaram ostensivamente em locais considerados de risco, como favela de Cité Soleil (com 250 mil habitantes), montando bases no bairro de Bel Air, em julho de 2005, para realizar o censo da população e fornecer segurança pública. A presença brasileira trouxe, por outro lado, uma série de acusações: de estupro feito por ONGs, em abril de 2005, e de desrespeito aos direitos humanos.

O líder da milícia, Amaral Duclona, por exemplo, culpava o Brasil pelo fracasso na tentativa de desarmamento da população, em 21 de agosto de 2006. O Brasil, juntamente com os Estados

Unidos foram denunciados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, acusados de massacrar civis, em pelo menos 12 ações perpetradas contra a população. Além disso, verificaram-se choques das tropas brasileiras com haitianos em outubro de 2006. Extenso relatório, depois contestado pelo governo brasileiro, elaborado por organizações não-governamentais em março de 2005 questionava o sucesso da missão. (HLSAHR & CJG, 2005)

A dificuldade em se estabilizar com rapidez a situação no Haiti trouxe outros problemas. Em primeiro lugar, uma certa ansiedade do governo brasileiro, principalmente das tropas, com a incerteza de até quando permaneceriam. De acordo com o chanceler Celso Amorim, em declaração feita em 16 de fevereiro de 2006, o Brasil permaneceria o tempo que fosse necessário. Ao mesmo tempo se passou a cogitar no próprio aumento das tropas, em maio de 2007, inclusive porque o Grupo do Rio havia defendido dois meses antes, em março, a permanência da missão. Alguns desentendimentos passaram a ser percebidos nas instâncias de decisão governamentais brasileiras. Enquanto o chanceler defendia a permanência, o então ministro da Defesa e vice-presidente José Alencar, em 11 de fevereiro, manifestava intenção de sair mais rápido, ainda em 2006. Este foi um problema delicado desde o começo. Quando o secretário de Defesa Donald Rumsfeld visitou o Brasil em 22 de março de 2005, o Brasil manifestava vontade de sair mas com aval dos Estados Unidos, porque não havia recebido nenhuma contrapartida. O segundo nível de discordância se deu após as eleições de 7 de fevereiro de 2006, quando René Preval do Partido Esperança foi o vencedor com 51.15%, incluindo os votos brancos. As eleições ocorreram por exigência do CS/ONU, depois de 4 adiamentos. Enquanto o chanceler Celso Amorim dizia que os haitianos é que deviam decidir sobre a lisura do processo eleitoral, estranhando que tivesse havido tantos votos brancos, o assessor Marcos Aurélio Garcia defendia a posse de Preval de qualquer maneira. (MARIN, 2006)

Por outro lado, alguns elementos favoráveis foram observados com a participação brasileira em território haitiano. Em primeiro lugar, com exceção do fato de a Jordânia ter reivindicado a chefia – por condições formais de maior contingente – o Brasil sempre teve apoio para manter a liderança reivindicada, por exemplo através do Core Group em janeiro de 2006, após a morte do general Urano.

Outro fator seria a forma de relacionamento das tropas brasileiras que, ao longo do tempo, conseguiram, através de esforços conjuntos certa empatia com a população, seja pela forma de comportamento, seja pela identificação com esportes como o futebol, que tem grande penetração no Haiti. Esta experiência inclusive foi levantada como altamente favorável por setores da sociedade brasileira, para o caso de se usar as Forças Armadas para atuar no cenário interno, no combate a situações agudas em cidades como Rio de Janeiro, motivando discussões, já que esta não seria uma de suas tarefas.

Isto tudo, conferia, segundo se pode perceber pelas declarações diplomáticas, as vezes de maneira mais velada, de que atuações desse gênero embasariam a proposta brasileira para reivindicar assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, ainda que de forma um pouco sem esperança, a se dar como verdade, declarações de outras autoridades.

Para o ex-secretário de Estado Colin Powell, em visita ao Brasil em 05 de outubro de 2004, o Brasil era candidato, mas os EUA não iriam apoiar tal demanda, até ter certeza das regras que vigorarão sobre a reforma ou não do CS/ONU. Essa reivindicação feita regularmente pelo governo brasileiro foi lembrada em 25 de setembro de 2005, quando Condolleeza Rice se encontrou com Celso Amorim em Washington. Além de questões relacionadas com o Irã, constava da agenda a reforma do CS. Amorim já havia declarado dois meses antes que o Brasil desejava tal reforma. Com esse espírito havia inclusive um acordo feito em setembro de 2004

com o Japão, a Alemanha e a Índia, para se auto apoiarem nessa demanda.

Perspectivas da política de cooperação

A política exercida pelo governo brasileiro apresenta tendência em colaborar com as organizações internacionais, sempre que se faça necessário. Algumas ponderações contudo são feitas, para que o país participe efetivamente dessas missões. Em primeiro lugar, os benefícios que pode usufruir quando envia tropas. Isto se dá, sobretudo na obtenção de dividendos ao marcar presença em alguns casos, mas não necessariamente aceitando todos os convites. Isto é visível por exemplo quando se levanta a possibilidade de participar em vários locais, mas o mesmo não se converte em realidade, porque o Ministério das Relações Exteriores como instância maior pela atuação do país faz as escolhas. Aliás, não é apenas de agora, mas este tem sido o comportamento normal do Itamaraty nessas questões. Por isso, o Brasil não aceitou convite para participar da Guerra da Coréia em junho de 1951. O mesmo se sucede com relação ao envio de soldados para Darfur no Sudão, onde apenas mantém observadores militares desde 2005.

Em segundo lugar, há a necessidade de perfeita sintonia pelo menos entre os dois setores diretamente envolvidos, ou seja, os diplomatas e os militares. Isto não se tem convertido em problema de maior peso, já que faz tempo que ambas operam em conjunto.

Em terceiro lugar, existe o problema orçamentário, uma vez que não existem verbas específicas para operações dessa natureza, sendo necessário que recursos sejam aprovados especialmente pelo Legislativo. (DINIZ, 2005) Em épocas de contenção de recursos - de contingenciamento financeiros - este fato pode se tornar um problema cada vez maior para ampliar a atuação do país no cenário global.

Há, ainda, outro elemento que deve ser ponderado. Trata-

se do sucesso ou não da própria Minustah. Ao longo dos anos, críticas sobre o fracasso da mesma têm sido continuamente feitas por organizações haitianas. Em visita ao Congresso Brasileiro, participando de audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, em 17 de junho de 2009, representantes da Papda (Plataforma Haitiana em Defesa de um Desenvolvimento Alternativo), da Solidariedade das Mulheres Haitianas, da Central Sindical e Popular Batay Ouvriyer, não economizaram críticas à intervenção, qualificando-a como um fracasso. Entre os problemas levantados foram mencionados o aumento da violência civil, do tráfico de drogas, exploração da mão-de-obra infantil e de seqüestros inexistentes antes de 2004. (CAMPOS, 2009)

Por outro lado, a continuar a ambição brasileira de ocupar a qualquer custo uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, então, a presença em organizações internacionais, que tenham o objetivo de resolver problemas internos ou de conflitos diversos, o país deverá investir, ainda que moderadamente, nesse tipo de evento, considerando-o como aplicações com bons retornos.

Como tem existido boa sobra de caixa - apesar das reticências dos setores econômicos em liberar recursos - parte desse dinheiro poderia perfeitamente ser utilizada para atender os objetivos políticos de projeção internacional, ainda que haja ressalvas internas de que esses fundos poderiam ou deveriam ser utilizados para melhorar as condições sócio-econômicas da população menos favorecida do país.

Esse tipo de comportamento, demonstrando que está preparado para assumir responsabilidades maiores no cenário internacional, do que as que tem tido até o momento, é traço claro da política externa brasileira nos últimos anos. Isto tem se refletido não apenas na participação das operações de paz, mas na realização de empréstimos, perdão da dívida e de condições especiais mesmo

para grandes países e organizações internacionais como o FMI.

Nos primeiros casos, tem sido constante a generosidade brasileira perdendo a dívida de Estados africanos e latino-americanos, sem contar a promessa de investimentos, particularmente na região sul-americana, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituição voltada para o financiamento da economia nacional, mas que tem sido utilizada como instrumento de política externa no plano regional.

Recursos igualmente têm sido alocados para resolver problemas que dizem respeito à integração como no caso do próprio Mercosul, para o Uruguai, como se verificou no começo de 2007, quando esse ameaçou romper com o bloco. O último caso pode ser exemplificado pelo reconhecimento da China como mercado de economia aberta, e deu-se com o espírito de conquistar o apoio dessa nação para a reivindicação brasileira de ingresso no Conselho de Segurança como membro permanente, ainda que não tenha tido o retorno esperado.

Observação final

Como pudemos observar, ao longo do tempo a política brasileira, exceto em alguns momentos como as duas décadas do regime militar na segunda metade do século passado, tem sido a de operar internacionalmente, sem o uso da força, mas apenas através dos canais diplomáticos e econômicos.

Esta tem sido a marca maior da política externa brasileira, inclusive por causa das próprias divergências quando se construiu o território nacional, desde o Tratado de Tordesilhas (1494), ampliando consideravelmente sua geografia. Na história republicana, não se verificaram conflitos de qualquer natureza que tornassem necessário o uso da força e da violência como instrumentos para resolver discordâncias, seja no Norte, seja na Bacia Platina.

Tem se observado, igualmente, ainda que haja as vezes divergências, bom entendimento entre os responsáveis tanto no plano diplomático, quanto militar, para o encaminhamento de propostas dessa natureza. Problema mais agudo, pode ser observado na liberação de recursos. Como se trata, contudo, de decisão política, mesmo os responsáveis pela política diplomática, não se tem colocado como oposição ferrenha, quando se trata de ampliar a presença do Brasil no cenário internacional, escorado em estratégias desse gênero.

De qualquer forma, obtendo ou não a vaga do Conselho de Segurança, em uma possível reestruturação do mesmo, a percepção que se tem é que para a diplomacia brasileira, para aumentar o peso do país no cenário internacional há necessidade de que uma série de elementos precisa ser preenchida, levando em conta a relação custos e benefícios. A presença em operações internacionais é uma delas, inclusive por se tratar do maior país do continente latino-americano. Entretanto, deve-se considerar que apenas o aumento da presença brasileira nesse tipo de intervenção é condição insuficiente para garantir o assento tão pretendido no Conselho de Segurança.

Referências Bibliográficas

AGUILAR, S.L.C. 2002. As Forças de Paz do Brasil: um balanço. BRIGAGÃO, C. & PROENÇA JR., D. (org.). 2002. Brasil e o mundo: novas visões. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, p. 363-446.

_____. (Org.). 2005. Brasil em missões de paz. São Paulo: Usina do Livro.

CAMPOS, M. 2009. No Senado, haitianos pedem que missão liderada pelo Brasil acabe. <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u582350.shtml>>. Acesso em 17 de junho de 2009.

CANCOGNI, M. & BORIS, I. 1975. Solano Lopez, o Napoleão do Prata. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARDOSO, A.J. S. 1998. O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas. Brasília: IRB/FUNAG/CEE.

CAUBET, C. G. 1991. As grandes manobras de Itaipu. São Paulo: Editora Acadêmica.

DINIZ, E. 2005. O Brasil e a MINUSTAH. <http://www.ndu.edu/CHDS/journal/PDF/2005/Diniz_article-edited.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2009.

DORATIOTO, F. 2002. Maldita guerra. Nova história da Guerra do Paraguai 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.

ECEME. 2009. Exército em terra alheia. A tropa verde e amarela da paz. Edição de 31.05.2009, p. 18. <<http://www.eceme.ensino.eb.br/portallee/dmdocuments/A%20tropa%20verde%20e%20amarela%20da%20paz.pdf>>. Acesso em 26 de junho de 2009.

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

HLSAHR & CJG, 2005. Mantendo a paz no Haiti? Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu Mandato como Parâmetro de Sucesso. Cambridge/Ma e Rio de Janeiro/São Paulo : Harvard Law Student Advocates for Human Rights e Centro de Justiça Global, março de 2005. <<http://www.global.org.br/haitiportuguese.pdf>>. Acesso em 08 de junho de 2009.

MARIN, D.C. 2006. Impasse eleitoral deve ser resolvido pelo próprio Haiti, diz Amorim. <<http://www.estadao.com.br/ultimas/mundo/noticias/2006/fev/15/333.htm>>. Acesso em 16 de fevereiro de 2009.

MAXIMANO, C.C. 2005. Trincheiras da memória brasileira na campanha da Itália, 1944-1945. Tese de Doutorado em História defendida na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

MINISTÉRIO DA DEFESA. 2005. Política de Defesa Nacional. Brasília, Ministério da Defesa. <<http://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1966. A política exterior da Revolução Brasileira. Brasília: Seção de Publicações do MRE, sem numeração de páginas.

_____. 1968. *A nova política de fronteiras*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, sem numeração de páginas.

MINUSTAH. 2009. *Faits et chiffres de la Minustah (juin)*. <http://minustah.org/?page_id=7571>. Acesso em 20 de junho de 2009.

O ESTADO DE S. PAULO. 2006. “Brasil, Argentina e Chile elaboram plano de ajuda ao Haiti”. <<http://www.estadao.com.br/arquivo/internacional/2006/not20060429p45316.htm>>. Acesso em 13 de junho de 2009.

POMER, L. 1980. *A guerra do Paraguai: a grande tragédia rio-platense*. São Paulo: Global.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. 1996. *Política de Defesa Nacional. Parcerias Estratégicas*, Brasília: Centro de Estudos Estratégicos da SAE, vol. I, n.º 2, dezembro, p.7-15. <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM>. Acesso em 10 de junho de 2009.

_____. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. <<http://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2009.

SENADO FEDERAL. 1972. *Legislação Constitucional e Complementar*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

SILVA, R.M. & BRIGAGÃO, C. (Org.).S/D. *História das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: CEBRI.

SILVA, O. L .P. 2004. *As inspeções nucleares no Brasil e o mictório público francês*. *Economia & Energia*, Rio de Janeiro, ano VIII, n.º 44, maio-junho 2004. Também em: <http://ecen.com/eee44/eee44p/inpecoes_nucleares_othon.htm>. Acesso em 05 de junho de 2009.

UNO – SECURITY COUNCIL – Resolution 1542 (2004). S/Res/1542(2004). <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement>>. Acesso em 18 de junho de 2009.

WAACK, W. 1995. *As duas faces da glória: a FEB vista pelos seus aliados e inimigos*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.