

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO  
INSTITUTO MEIRA MATTOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS MILITARES

DÉBORA BEDIM LOURES

**A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES BRASILEIROS NAS OPERAÇÕES DE PAZ  
ENTRE OS ANOS 2003-2010: UM PONTO DE INTERSEÇÃO ENTRE POLÍTICA  
EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA DO PAÍS**



Rio de Janeiro

2022

**DÉBORA BEDIM LOURES**

**A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES BRASILEIROS NAS OPERAÇÕES DE PAZ  
ENTRE OS ANOS DE 2003-2010: UM PONTO DE INTERSEÇÃO ENTRE  
POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA DO PAÍS.**

ESTUDOS DA PAZ E DA GUERRA

Texto apresentado como dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito para a obtenção do título de mestre em Ciências Militares.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Moreira Dias

**Rio de Janeiro**

L892p	<p data-bbox="311 1487 587 1523">Loures, Débora Bedim.</p> <p data-bbox="327 1556 1407 1680">A participação dos militares brasileiros nas Operações de Paz entre os anos 2003-2010: um ponto de interseção entre a política externa e a política de defesa do país. / Débora Bedim Loures. —2023. 144 f. : il. ; 30 cm</p> <p data-bbox="327 1713 1407 1836">Orientação: Guilherme Moreira Dias. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023. Bibliografia: f. 134-144</p> <p data-bbox="327 1892 1407 1960"><b>1. OPERAÇÕES DE PAZ. 2. ÁFRICA. 3. POLÍTICA EXTERNA. 4. POLÍTICA DE DEFESA. 5. DIPLOMACIA MILITAR.</b> I. Título.</p> <p data-bbox="1268 1960 1407 1993">CDD 355.4</p>
-------	--

**DEBORA BEDIM LOURES**

**A PARTICIPAÇÃO DE MILITARES BRASILEIROS NA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS  
ENTRE 2003 E 2010: UM PONTO DE INTERSEÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E  
POLÍTICA DE DEFESA DO PAÍS.**

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovada em 30 de janeiro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**



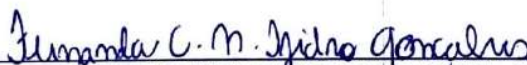
---

GUILHERME MOREIRA DIAS – Prof Dr – Presidente  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME



---

CARLOS FREDERICO DE SOUZA COELHO – Prof Dr – Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME



---

FERNANDA CRISTINA NANCI IZIDRO GONÇALVES – Profª Drª – Membro  
Universidade La Salle/RJ

Ciente

---

*Debora Bedim Loures*  
DEBORA BEDIM LOURES – Postulante  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

## AGRADECIMENTOS

Primeiro agradeço à minha família, Wanise, Luiz Fernando e Vítor, por todo o incentivo e força que eles me deram neste período. Certeza que os últimos anos que passamos não foram fáceis, mas vocês nunca deixaram de me apoiar e incentivar na busca pelos meus sonhos. Amo vocês.

Ao meu orientador, Professor Dr. Guilherme Dias, pelos direcionamentos, auxílio a pesquisa, pelos conselhos e sugestões ao longo de toda trajetória do mestrado. Agradeço sempre pelas palavras de incentivo e calma, principalmente, durante o contexto pandêmico.

À banca de avaliação, Professora Dra. Fernanda Nanci e o Professor Dr. Carlos Frederico, profissionais em que tenho profunda admiração e me acompanharam desde o início da minha formação no UNILASALLE-RJ. Agradeço pelo tempo e dedicação na leitura da dissertação e por todas as dicas e comentários acerca dela.

Às minhas melhores amigas, Fernanda Abreu e Nicole Torres, agradeço por todo apoio, ombro amigo e conselhos que me passaram nessa jornada. Também agradeço a Daniela Lopez por todo o carinho, amizade e paciência nessa reta final. Vocês são muito especiais para mim. Aos meus colegas de mestrado e, principalmente, à Carolina Côrtes (minha duplinha), Luísa Vaz, Kethlyn Winter, Gustavo Henrique e João Aguiar, agradeço por todo apoio, conversas e debates. Obrigada pela amizade de vocês e contem sempre comigo.

À Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), o corpo docente e administrativo do Instituto Meira Matos (IMM), agradeço pela disponibilidade e pelas trocas de conhecimento compartilhados que tivemos neste período.

E, por fim, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo fomento à esta pesquisa.

“Nunca se canse de tentar, e nunca ache que é impossível vencer seus problemas” (Louisa May Alcott)

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar a atuação dos militares brasileiros nas operações de paz entre os anos de 2003 e 2010, precisamente no engajamento brasileiro nas missões de paz que aconteceram no continente africano. Especificamente busca-se compreender que, através da participação das Forças Armadas nas operações de paz sob a égide das Nações Unidas (ONU), o Brasil é capaz de projetar o país internacionalmente, além de viabilizar uma aproximação entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério de Defesa (MD). Isto é, as operações de paz viabilizam um canal estratégico de comunicação entre os diplomatas e os militares, trabalhando em conjunto para que o país alcance seus interesses nacionais no cenário internacional. A escolha do período marca a histórica participação brasileira de maneira mais ativa e efetiva nas operações de paz, em que gerou uma maior utilização da política de defesa no cenário internacional auxiliando a política externa na busca pelos objetivos nacionais. Portanto, uma maior abertura do Itamaraty à novos atores participando de ações no cenário internacional e a diminuição do insulamento do MD, possibilitou maiores investimentos nos setores castrenses e sua utilização em ações externas. Além disso, a valorização da atuação brasileira nas operações de paz proporciona a ação ativa da diplomacia militar, instrumento sob domínio das Forças Armadas, que auxiliam o estabelecimento de relações com outros Estados. O aproveitamento da diplomacia militar é capaz de auxiliar o Brasil no alcance de seus objetivos de política externa, por isso, em muitas situações os militares realizam atividades setoriais do MRE e, conseqüentemente, aproximando as duas forças para o “bem comum” de prestígio e projeção internacional do Brasil.

**Palavras-chave:** Operações de Paz; África; Política Externa; Política de Defesa; Diplomacia militar.

## ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the performance of the Brazilian military in peacekeeping operations between the years 2003 and 2010, precisely in the Brazilian engagement in peacekeeping missions that took place on the African continent. Specifically, it seeks to understand that, through the participation of the Armed Forces in peace operations under the aegis of the United Nations (UN), Brazil is capable of projecting the country internationally, in addition to enabling a rapprochement between the Ministry of Foreign Affairs (MFA) and the Ministry of Defense (MD). That is, peace operations enable a strategic channel of communication between diplomats and the military, working together for the country to achieve its national interests on the international stage. The choice of period marks the historic Brazilian participation in a more active and effective way in peace operations, which generated a greater use of defense policy in the international scenario, helping foreign policy in the pursuit of national objectives. Therefore, a greater openness of Itamaraty to new actors participating in actions on the international scene and the reduction of insulation of the MD, made possible greater investments in military sectors and their use in external actions. In addition, the appreciation of Brazilian performance in peace operations provides the active action of military diplomacy, an instrument under the control of the Armed Forces, which help to establish relations with other States. The use of military diplomacy is capable of helping Brazil achieve its foreign policy objectives, therefore, in many situations the military carry out sectoral activities of the MRE and, consequently, bringing the two forces closer together for the “common good” of prestige and international projection of Brazil.

**Keywords:** Peace Operations; Africa; Foreign policy; Defense Policy; Military Diplomacy



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1: Entorno Estratégico Brasileiro .....</b>	<b>102</b>
<b>Figura 2:Cooperação Técnica em Defesa no Atlântico Sul .....</b>	<b>103</b>
<b>Figura 3: Tarefas e Fases do Conflito .....</b>	<b>110</b>
<b>Figura 4: Cooperação em Defesa na CPLP (2000-2016) .....</b>	<b>127</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1: Gastos do Governo Federal com o Pagamento de Contribuições para Missões de Paz da ONU .....</b>	<b>92</b>
<b>Tabela 2: Participação das Forças Armadas Brasileira nas Operações de Paz na África entre 2003-2010 .....</b>	<b>122</b>
<b>Tabela 3: Acordos Estabelecidos em Cooperação Técnica na África (2003-2010) .....</b>	<b>125</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1: Variação dos Gastos do Governo Federal com Operações de Paz (2005 -2010) .....</b>	<b>91</b>
<b>Gráfico 2: Contribuição Brasileira nas Operações de Paz .....</b>	<b>105</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

APE – Análise de Política Externa

BASIC – Bloco de países recém industrializado formado por Brasil, África do Sul, Índia e China

BRICS – Agrupamento econômico formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CCOPAB – Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil

CDN – Conselho Nacional de Defesa

CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano

CIOpPaz – Centro de Instrução de Operações de Paz

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRE – Senado Federal

CREDEN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

CREDN- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DELBRASONU- Missão Permanente do Brasil Junto às Nações Unidas

DPKO – Departamento de Operações de Manutenção da Paz

EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisa em Agropecuária

EMCFA – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

EMFA – Estado-Maior das Forças Armadas

END – Estratégia Nacional de Defesa

ESG – Escola Superior de Guerra

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

G-20- Grupo formado pelas 19 maiores economias do mundo e a União Europeia

IBAS – Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

INTERFET – Força Internacional para o Timor Leste

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MD – Ministério de Defesa

MILADs – Conselheiros Militares da ONU

MINUCART- Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chade

MINUCI - Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti

MLOs – Oficiais de Ligação Militar da ONU

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMA- Escritório de Assuntos Militares

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUMOZ – Operação das Nações Unidas em Moçambique

OPs- Operações de Paz

PEB – Política Externa Brasileira

PND – Política Nacional de Defesa

PRONAVAL – Programa de Desenvolvimento do Poder Naval de Angola

PT – Partido dos Trabalhadores

RI – Relações Internacionais

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos

UNAVEM – Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola

UNEF – Força de Emergência das Nações Unidas

UNIFIL - Força Interina das Nações Unidas no Líbano

UNMA – Missão das Nações Unidas em Angola

UNMEE- Missão das Nações Unidas na Etiópia e na Eritreia

UNMIL - Missão das Nações Unidas na Libéria

UNMIS - Missão das Nações Unidas no Sudão

UNMISSET – Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor Leste

UNMOs- Observadores Militares da ONU

UNOCI - Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim

UNOGBIS - Escritório das Nações Unidas de Apoio à paz na Guiné Bissau

UNOWA - Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental

UNPAS – Força de Proteção das Nações Unidas na Croácia

UNPROFOR – Força de Proteção das Nações Unidas

UNSCOB – Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs

UNTAET – Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste

ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 - QUADRO TEÓRICO .....</b>	<b>30</b>
<b>1.1. Análise de Política Externa .....</b>	<b>30</b>
1.1.1. A análise do processo decisório de política externa através da lente dos três modelos de Allison.....	32
1.1.2. As “unidades últimas de decisão” do Estado no jogo burocrático estatal .....	37
<b>1.2. Diplomacia Militar .....</b>	<b>40</b>
1.2.1. Conceito e um breve histórico do surgimento da diplomacia .....	40
1.2.2. Diplomacias Setoriais .....	42
1.2.3. Diplomacia Militar .....	45
<b>1.3. Conclusão do Capítulo .....</b>	<b>48</b>
<b>CAPÍTULO 2 - A FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL .....</b>	<b>50</b>
<b>2.1. A Formulação da Política Externa no Brasil .....</b>	<b>51</b>
2.1.1. As dimensões públicas da política externa brasileira .....	55
<b>2.2. A Formulação da Política de Defesa no Brasil .....</b>	<b>63</b>
2.2.1. As dimensões públicas da política de defesa brasileira.....	67
<b>2.3. A articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil.....</b>	<b>72</b>
<b>2.4. Conclusão do Capítulo .....</b>	<b>77</b>
<b>CAPÍTULO 3 - A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE DEFESA E DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ENTRE 2003-2010 .....</b>	<b>82</b>
<b>3.1. A política externa do Brasil .....</b>	<b>82</b>
<b>3.2. A política de defesa no Brasil .....</b>	<b>89</b>
<b>3.3. A articulação entre a política externa e defesa do Brasil (2003-2010) .....</b>	<b>97</b>
<b>3.4. Conclusão do Capítulo .....</b>	<b>106</b>
<b>CAPÍTULO 4 - A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES BRASILEIROS NAS OPERAÇÕES DE PAZ NA ÁFRICA .....</b>	<b>109</b>
<b>4.1. Conceitos Gerais .....</b>	<b>109</b>
<b>4.2. A participação brasileira nas operações de paz: consonância com a política externa e defesa do Brasil .....</b>	<b>114</b>
4.2.1. A participação brasileira nas operações de paz na África e a diplomacia militar .....	121
<b>4.3. Conclusão do Capítulo .....</b>	<b>129</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>131</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>134</b>

## INTRODUÇÃO

Desde o século XX, a comunidade internacional busca estruturar e manter uma organização supranacional capaz de sustentar e fortalecer a paz e a segurança no sistema internacional. Nesse contexto, no ano de 1919 criou-se a Liga das Nações e, mais tarde, após os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1945, na Conferência de São Francisco, quando a maioria dos seus signatários ratificaram a Carta das Nações Unidas, a ONU passou a ser o principal organismo que se dedicava às questões de segurança internacional. Logo, apesar de não especificada na Carta, as operações de paz (OPs) surgem como um dos principais instrumentos de segurança coletiva capaz de promover a construção de um ambiente internacional estável (ANDRADE *et al*, p.9, 2019). Partia-se do princípio de que os Estados se mobilizariam em situações de ameaça à paz ou atos de agressão, com o objetivo de prevenir a emergência de uma nova guerra, como foi vivido durante o período das duas guerras mundiais (BIGATÃO, 2015).

Dentro desse contexto, o Brasil foi um dos colaboradores que mantiveram uma participação ativa já nas primeiras operações de paz estabelecidas pelas Nações Unidas. Iniciou-se em 1948, ano de implementação do Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB) e, mais tarde, em 1956 e 1967, no envio de tropas conhecida como Batalhão de Suez, para compor a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF). Desde então, o Brasil participou de 46 missões, além de outras cinco sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA) (OLIVEIRA JUNIOR; GÓES, 2010; ANDRADE *et al.*, 2019). Como um fenômeno da política internacional, a natureza das operações de paz evoluiu de acordo com o ambiente internacional em que estavam inseridas, por isso, foram suscetíveis a transformações. Assim sendo, as operações de paz progrediram de uma perspectiva mais tradicional, marcado por acordos de paz e estratégias de cessar-fogo, para uma abordagem complexa e multidimensional caracterizada por questões políticas, sociais, econômicas, culturais, bem como o uso da força para além da autodefesa das tropas - como missões com mandato de proteção de civis (ANDRADE *et al*, 2019).

Ao longo dos anos, o Brasil se prontificou em participar das OPs através da presença militar, policial e civil e, ao longo das transformações sofridas nos mandatos das missões, o país também buscou se adaptar à nova postura de caráter multidimensional atuando com peritos eleitorais, especialistas em saúde, entre outros (AGUILAR, 2015). A partir da década de 1990, há um maior engajamento brasileiro nas OPs, associado a uma nova postura do Brasil em assumir as responsabilidades internacionais ao se alinhar às diretrizes do multilateralismo.

Segundo Cerro (2008, p.28), a virada do século deu “origem a uma ordem internacional, cujas regras transparentes, justas e respeitadas por todos seriam estabelecidas por meio da negociação multilateral”. Para o Brasil o multilateralismo é uma forma de apostar em uma participação mais ativa no processo de elaboração das normas da governança global, além de incorporar uma nova imagem de protagonista internacional. Segundo Gelson Fonseca (2011, p.27 *apud* FONSECA, 2019, p.196) “o multilateralismo era o canal natural de expressão do país”. Com isso, as operações de paz são uma ferramenta fundamental para a projeção internacional do Brasil visto que trazem uma maior visibilidade e reforçam o compromisso brasileiro com as instituições multilaterais e com a segurança coletiva (CEZNE; HAMMAN, 2016).

Desta maneira, o papel do país nas operações de paz não pode ser visto de maneira isolada dos objetivos de política externa e de defesa. Kai Kenkel (2013a, p.340-341), cita alguns fatores que explicam o contínuo engajamento brasileiro nas OPs, sendo os principais: inserir o país integralmente na dinâmica de segurança coletiva da ONU; aumentar a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão das Nações Unidas; reforçar a ideia do multilateralismo nos compromissos internacionais do país; validar a candidatura do Brasil para membro permanente no CSNU; e prover maiores experiências internacionais para as Forças Armadas, entre outros objetivos citados pelo autor. É importante salientar que a participação brasileira nas operações de paz é legitimada, como política de governo, através dos principais documentos de defesa do país, como a Estratégia Nacional de Defesa (END), a Política Nacional de Defesa (PND) e o Livro Branco. Na END, por exemplo, dentro das diretrizes estratégicas, é apontada a necessidade de preparar as Forças Armadas para o desempenho de responsabilidades crescentes em OPs, principalmente por ressaltar no documento que o Brasil é um país pacífico por tradição (BRASIL, 2020).

Assim sendo, a decisão de participar de uma operação de paz é política, podendo ser enxergada como uma ação para se alcançar objetivos políticos e projetar o país internacionalmente (BRAGA e BIGATÃO, 2018; AGUILAR, 2015). O governo brasileiro destaca que a participação em OPs vai de acordo com os princípios e fundamentos do Estado, conforme estipulado no Art.4º da Constituição Federal: a não-intervenção; da igualdade entre os Estados; da defesa da paz; e da solução pacífica dos conflitos (BRASIL, 1988). Logo, os princípios de política externa, que vem guiando o Brasil, foram alinhados a estes ideais acima citados e são capazes de reforçar o multilateralismo e o engajamento brasileiro na OPs.

Faz-se necessário conceituar o que é política externa e a política de defesa. Segundo Pinheiro (2004), a política externa trata sobre o conjunto de interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção internacional, portanto, onde encontram-se os

valores e doutrinas que motivam a ação externa do país. Em relação à defesa, Alsina Jr. (2003), afirma que é uma política responsável por regular o emprego das Forças Armadas como instrumento de poder político nacional. Ambas são consideradas políticas públicas e a articulação entre elas ofereceram benefícios para a inserção internacional do país, ou seja, o campo das políticas públicas representaria o Estado e o governo em ação no plano internacional (SOUZA, 2006; MILANI; PINHEIRO, 2013).

Considerar ambas políticas públicas significa entender que essas políticas são formuladas e implementadas através das dinâmicas dos governos que por sua vez resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos (MILANI; PINHEIRO, 2013). Com base nos estudos de Celina Souza (2006, p.40), o campo de conhecimento da política pública embarca “a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas”. Nesse sentido, insere a política externa e a política de defesa na *politics* e são entendidas como políticas de governo (e não políticas de Estado). Esse cenário incentiva a análise do processo decisório, os atores que influenciam as suas decisões, a implementação destas, além dos seus resultados (GONÇALVES, 2019). Apesar desta definição, é importante reconhecer a natureza *suis generis* em que a política externa e a política de defesa estão inseridas, no qual permite a ampliação do debate acerca de ambas como políticas de Estado. A dificuldade em encará-las como políticas de governo, é relativo ao escopo de elementos que são tratados nas políticas, ou seja, lidam com questões referentes a integridade nacional; a identidade nacional; os interesses nacionais e de defesa; a segurança estatal entre outros. Portanto, para estudiosos como Milani (2015), essas políticas compõem a chamada “zona cinzenta” do Estado por tratarem de questões consideradas como assuntos de Estado, entretanto, para essa pesquisa, reforça-se que, apesar de suas “particularidades”, ambas políticas podem sofrer modificações de acordo com os jogos de barganha político que acontecem dentro do ambiente doméstico e internacional. Tanto a política externa quanto a política de defesa devem ser políticas que estão sujeitas ao controle político assim como as demais políticas públicas do governo. Este debate será maior aprofundado no capítulo 2 desta dissertação.

No ambiente das operações de paz, as tarefas são executadas, em sua maioria, pelas Forças Armadas. O aparato militar possui a capacidade de ser empregado de maneira direta, por meio do uso da violência física, como também por uma forma indireta, buscando meios não violentos. Logo, muitas vezes o soldado participa de atividades que vão além de suas tradicionais responsabilidades e, constantemente, podem auxiliar nos objetivos de política



externa do Brasil, trazendo um contato direto entre as duas políticas: externa e de defesa. Até mesmo a participação brasileira em uma operação de paz, tem que passar por um consenso entre os dois principais ministérios em questão: o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD). Na tomada de decisão, há a consulta entre os dois órgãos que são responsáveis pela elaboração da Exposição de Motivos Interministerial (EMI), na qual será encaminhada para o Presidente que dará a resposta, essa podendo ser negativa ou positiva. Outro ponto de encontro entre as duas forças é dentro da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (DelBrasONU) que integra o MRE, mas apresenta um conselheiro militar que assiste à missão em assuntos de defesa (ANDRADE *et al*, 2019).

Além disso, é notório que o contato entre o MD e o MRE acontece em vias formais e informais. De maneira formal acontece através de adidâncias militares em embaixadas, participação conjunta em conferências internacionais sobre temas de defesa e segurança, nas reuniões da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDEN) e do Conselho Nacional de Defesa Nacional (CDN) e entre os meios informais está na troca de informações, em palestras ministradas pela academia militares e diplomática, consultas esporádicas entre outros (ALSINA JR., 2009). Para Raymond Aron (2002), as relações entre os Estados são articuladas através de duas figuras principais: o diplomata e o soldado que irão representar o país a que pertencem. Para ele, a diplomacia e a defesa são complementares porque ambos são responsáveis “por dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do interesse nacional” (ARON, 2002, p.73). Em vista disso, tanto a diplomacia quanto a defesa são essenciais para os Estados e devem atuar de forma subordinada à política externa (ARON, 2002).

Entretanto, apesar da articulação entre as políticas ser benéfica ao Brasil na constituição de uma Grande Estratégia<sup>1</sup> e promove a maximização dos ganhos da ação internacional do país, existe uma baixa articulação caracterizado por Alsina Jr. (2003) como uma síntese imperfeita e para Saint-Pierre (2010); Alsina Jr (2009) como “destinos paralelos”. Os estudiosos estão em consenso em afirmar que não há uma coordenação conjunta entre as

---

<sup>1</sup> Segundo Balzacq et al (2019), não há consenso entre os estudiosos sobre o conceito de Grande Estratégia. Em seu livro, os autores dividem em dois grupos esses pensadores: os de abordagem clássica e os pensadores das relações internacionais (RI). A interpretação clássica afirma que a Grande Estratégia é a teoria de como o Estado-Nação irá produzir segurança para si mesmo, portanto, o foco desta abordagem é estritamente militar pois geralmente abrange a preservação da soberania, integridade territorial e posição de poder no sistema internacional. Nesse sentido, a Grande Estratégia é um conjunto de conceitos e argumentos que precisam ser revisados regularmente. Já do ponto de vista das RI, não negam a importância militar, mas acreditam que a Grande Estratégia se baseia na política, isto é, na capacidade dos líderes de reunir todos os elementos, militares e não militares, para a preservação e aprimoramento dos interesses nacionais à longo prazo (2019, p.1-22).

duas forças, um elemento integrador se expressaria através de um consenso político capaz de produzir diretrizes de longo prazo no qual guiará a ação externa e o desempenho brasileiro no cenário internacional.

Importante salientar, que a mensuração dos ganhos do país com articulação da política externa e a política de defesa é um exercício complexo, mas segundo Alsina Jr. (2009, p.79), é possível estimá-la através do estudo de caso. Portanto, quanto mais efetiva a ação conjunta na defesa dos interesses nacionais em casos específicos, maior será o nível de articulação alcançado ou o contrário também pode ser observado. Com isso, o foco desta dissertação é trazer as operações de paz como um ponto facilitador da articulação entre a política de defesa e a política externa brasileira, principalmente, em muitos momentos a tendência natural entre essas políticas setoriais é competirem antes de cooperar.

Para alcançar o objetivo desta dissertação, a explicação, neste estudo, passa pelo acompanhamento das atividades militares dentro das operações de paz, que aconteceram entre os anos 2003-2010, como capaz de auxiliar no alcance dos interesses nacionais. Essas duas entidades burocráticas e atores domésticos, representam e defendem os interesses nacionais brasileiros no ambiente internacional. Assim sendo, o presente estudo tem como objetivo trazer uma pesquisa delimitada nas operações de paz que aconteceram entre os anos de 2003 a 2010 e que contaram com a participação dos militares brasileiros. O foco é trazer um debate exploratório acerca do assunto e, por isso, estarão focados nas missões que acontecem no continente africano.

No período de 2003-2010, somado ao crescimento econômico do país, o Brasil adquiriu um novo impulso em participar das operações de paz. O país buscou alinhar sua notória presença na economia global à uma presença mais ativa nas relações políticas internacionais. Portanto, a atuação do Brasil em participar das OPs foi influenciada tanto pela necessidade do país em assumir um papel de destaque no cenário internacional, como líder e porta-voz das nações emergentes junto aos países desenvolvidos, como também assumir compromissos no campo de cooperação internacional (consciente de sua posição na economia mundial) (VILLA; VIANA, 2010; KENKEL, 2013a). Além disso, Cavalcante (2010), destacou a estratégia de inserção internacional do Brasil foi concebida em dois: o primeiro ponto foi a utilização das capacidades de defesa nacional como um instrumento de política externa e, em segundo lugar, ligado à consciência - tanto da política de defesa quanto da política externa - em assumir responsabilidades referente às questões de paz e segurança internacional (CAVALCANTE, 2010). Nesse sentido, a crescente participação dos militares brasileiros nas operações de paz neste período era ligada aos objetivos de política externa e consequentemente

nas áreas prioritárias da PEB. Logo, o comprometimento brasileiro nas OPS entre 2003-2010 foi justificada por Celso Amorim como uma tradição do Brasil em oferecer ajuda a países em situações de crises ou em conflitos, “com motivação de promover justiça social em prol da humanidade” (NASSER, 2012, p.224). Essa tradição repercutiu no maior engajamento e aprofundamento de relações com países que apresentavam um desenvolvimento econômico parecido ou menor do que do Brasil, além de focar nos países em que o Brasil compartilhava laços históricos e culturais, como é o caso da África e da América Latina. Com as motivações de entrada brasileiras nas OPs, o país assumiu em diversos momentos a liderança na mediação de conflitos e na formulação de estratégias para o fornecimento de assistência humanitária internacional nessas regiões (KENKEL, 2010; NASSER, 2012).

Desta maneira, Kenkel (2013a) afirma que a atual postura inaugurou uma nova maneira pela qual o Brasil passou a se engajar em OPs. Antes de 2004, a maioria dos contribuintes brasileiros eram *token contributions*, isto é, envio de contingentes pequenos formados, majoritariamente, por observadores militares e oficiais de Estado-Maior. Já no início do século XXI, o número de tropas e participação de *force commanders* cresceu. Apesar disso, o *token contributions* continuaram a serem desdobradas para outras missões que aconteciam em paralelo à contribuição brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Portanto, além da participação do Brasil em operações de paz trazerem aspectos positivos para a política externa do país, para as Forças Armadas a participação proporciona ganhos institucionais, isto é, os militares criam experiências de combate real, além do aprimoramento da formação dos efetivos militares por meio do estabelecimento de um centro de treinamento especializado em operações de paz, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)<sup>2</sup> (KENKEL, 2013a; ANDRADE *et al*, 2019).

Inicialmente, para entender o engajamento brasileiro nas OPs, é necessário fazer uma introdução às motivações políticas no envolvimento histórico com a África e as OPs. Os laços

---

<sup>2</sup> O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) foi criado em 2010 com o objetivo de preparar militares, policiais e civis para operações de paz e outras atividades relacionadas. Este centro é vinculado ao Ministério da Defesa e se insere na estrutura, por meio de subordinação, da 1ª Divisão de Exército parte do Comando Militar do Leste, assim com apresenta ligação direta com o Comando de Operações Terrestres (Coter), e ao Departamento de Educação e Cultural do Exército (Decex). Atualmente, o CCOPAB é visto como um centro de instrução integrado e reconhecido no ambiente nacional e internacional. Sua influência é vista por meio de uma extensa rede de parcerias que engloba organismos internacionais, agências governamentais, centros de pesquisa e universidades que são envolvidas com operações de paz. Assim, o CCOPAB mostra-se fundamental para preservar, aprimorar e disseminar o conhecimento e a experiência adquirido pelo Brasil e pelo Exército brasileiro em suas experiências com as missões das Nações Unidas, mais especificamente com a experiência de liderança no Haiti através da MINUSTAH (ANDRADE *et al*, 2019).

com o continente africano se iniciam ainda na época da colonização europeia marcado pela escravidão onde o destino de muitos escravos era o Brasil. Estima-se que a população colonial consistia de 40 a 50% de escravizados e descendentes africanos (KENKEL, 2013b, p.274), tornando o Brasil uma “segunda nação africana”, não só pelo número de africanos no país, mas também pela contribuição cultural, econômica e científica desses povos para a formação da sociedade e do território brasileiro (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2014). Com a independência brasileira em 1822, os laços com a África esfriaram, visto que a PEB focou nos países coloniais, principalmente com Portugal por questões identitárias e na intensificação dos laços com os países da América do Sul (KENKEL, 2013b).

Durante o período do Regime Militar no Brasil, o contato com a África passou por oscilações devido as mudanças de política externa que adotavam um viés ora mais ideológico ora mais pragmático (PINHEIRO, 2004). Posto isso, de maneira geral, os primeiros governos militares – Castelo Branco (1964-1967) e Costa e Silva (1967-1969) - foram acompanhados pela aplicação do binômio segurança e desenvolvimento em que muitas ações do Brasil perante a África era ligado a tarefa de auxiliar os países africanos na luta contra o comunismo. Segundo Visentini (1998), a política externa era caracterizada por um tripé: apoio ao colonialismo português, apoio ao regime de segregação racial (*Apartheid*) na África do Sul e o combate ao comunismo. A partir do governo de Médici (1969-1974), com a PEB denominada como diplomacia do interesse nacional, que as relações com a África passaram a obter um caráter mais pragmático e autonomista. Nesse período, Médici focou no projeto de desenvolvimento brasileiro, reforçando que o continente africano era uma área estratégica para a conquista dos interesses econômicos brasileiros. Nesse contexto, destaca-se o amplo programa de visitas realizadas pelo Ministro Barbosa a dez (10) países africanos (Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé, Nigéria, Camarões, Gabão, Zaire e Quênia), além da mudança de posição do país perante ao projeto colonial de Portugal para o continente (cancela venda de armas para os portugueses e as ações militares conjuntas) (VISENTINI, 1998).

O governo de Geisel (1974-1979) que a PEB consolidava seu caráter pragmático nas relações políticas de aproximação com a África. Conhecida como “pragmatismo responsável e ecumênico”, a PEB deu ênfase as relações multilaterais e buscou ampliar suas parcerias independente dos ideais ideológicos. Foi nesse contexto em que Geisel apoiou os processos de independência de Angola (1975) e Guiné-Bissau (1974), bem como ampliou o mercado de exportação brasileiro para o continente africano. Figueiredo (1979-1985) aprofundou as relações com a África iniciadas desde o governo de Médici focando nos interesses econômicos e estratégicos e não na ideologia. Destaca-se em sua PEB, a inauguração das visitas

presidenciais aos países africanos (VISENTINI, 1998). Como saldo a política africana dos últimos governos militares resultou no aumento do número de embaixadas brasileiras no continente, saindo de doze em 1979 para vinte e uma em 1984; o comércio bilateral também cresceu de US\$ 130 milhões na década de 1970 para US\$ 3,3 bilhões até metade da década de 1980 (ROSI, 2011).

Nos primeiros governos após o processo de redemocratização, a política africana foi marcada por uma retração principalmente nos governos de Sarney (1985-1990) até Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que voltou a PEB para os parceiros tradicionais (Europa, EUA e a América do Sul), tendo somente alguns avanços no governo de Itamar Franco (1992-1994). Itamar iniciou o projeto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1993, e da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Além da valorização da relação com a África do Sul, Itamar ampliou as relações com países pares em nível de desenvolvimento como China, Índia e Rússia que resultaria em novos organismos internacionais. Outra marca essencial foi o engajamento em missões humanitárias sob a égide da ONU no continente africano, alguns dos países receptores da ajuda foram: Angola, Moçambique, África do Sul, Uganda, Ruanda e Libéria (ROSI, 2011). No governo do Lula (2003-2010), a África passou a exercer uma área estratégica em que, através de uma agenda revisionista, a PEB focou na união entre os países do Sul Global desafiando a dominância dos países do Norte (KENKEL, 2013b). Através da PEB cunhada como “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), a política africana foi intensificada durante os dois primeiros mandatos do governo Lula.

Lula enfatizou a África na política externa e, isso, ficou marcado através do número de embaixadas abertas no continente no período de seu governo. De dezessete (17) embaixadas no ano de 2002 passou para trinta e sete (37) até o ano de 2010 (KENKEL, 2013b, p.274). O aumento de diálogo refletiu-se nos laços econômicos na região, a exportação brasileira para a África triplicou durante o governo do Lula, ao mesmo tempo que a África era um dos principais destinos das importações brasileiras. O continente africano, naquela época, era visto como um bom local de investimento para as empresas privadas brasileiras - como Odebrecht e Petrobrás - atuando, principalmente, nos campos de energia e infraestrutura. A cooperação técnica, auxiliada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), também ganhou destaque e se dedicou a diversas áreas, como agricultura e na área de saúde pública. Ainda foram inaugurados fóruns

de diálogo como o IBAS 3, ou G3<sup>3</sup>, o perdão da dívida dos países africanos e a concessão de créditos e assistência em várias instâncias (FREITAS; ARAÚJO, 2014).

Nota-se, assim, que a presença brasileira na África é diferente daquelas potências já estabelecidas no continente e as potências ocidentais. Para Kenkel (2013b), o Brasil não está envolvido na competição por recursos, e sim, na busca por mercados de exportação à medida que sua economia se internacionalizava, além das oportunidades que a África oferece em seu esforço por influência internacional - particularmente no que se refere à cooperação e solidariedade Sul-Sul. Portanto, o Brasil tem promovido uma aproximação com o continente africano livre de condicionalidades e fortemente calcado com a cooperação técnica para o desenvolvimento. Segundo Leite e Sousa (2015), a vantagem da Cooperação Sul-Sul é de “como [os países do Sul Global] compartilham os mesmos problemas, os países em desenvolvimento são mais sensíveis às demandas dos seus parceiros e mais aptos a resolver seus problemas, atraindo-os através de experiências de sucesso” (LEITE; SOUSA, 2015, p.53).

Em matérias de segurança e defesa, a participação nas operações de paz no continente africano é de suma importância para a proteção do território brasileiro na área denominada Atlântico Sul<sup>4</sup>, que acontece especificamente no campo da ZOPACAS. Conforme destacado pela Marinha, “o Brasil estendeu ao mar as mesmas características de atuação da política externa brasileira” (UEBEL; PORTELA, 2021). Para muitos estudiosos o continente africano é caracterizado como uma continuação da fronteira brasileira e assim é um ponto vulnerável do nosso entorno estratégico, precisando de uma maior atenção do Brasil. Assim, nas palavras de José Honório Rodrigues (1964, p.371):

---

<sup>3</sup> O IBAS, aliança formada por Brasil, Índia e África do Sul, foi constituído pela Declaração de Brasília, em 2003, com um amplo leque de temas, que vão do comércio até questões de segurança internacional. Essa aliança tinha como objetivo o aprofundamento da cooperação Sul-Sul. Alguns objetivos do IBAS podem ser resumidos em: (i) promover o diálogo Sul-Sul, a cooperação e posições comuns em assuntos de importância internacional; (ii) promover oportunidades de comércio e investimento entre as três regiões das quais os países fazem parte; (iii) promover a redução internacional da pobreza e o desenvolvimento social; (iv) promover a troca de informações trilateral, melhores práticas internacionais, tecnologias e habilidades, assim como comprimir os respectivos esforços de sinergia coletiva; e (v) promover a cooperação em diversas áreas, como agricultura, mudança do clima, cultura, defesa, educação, energia, saúde, sociedade de informação, ciência e tecnologia, desenvolvimento social, comércio e investimento, turismo e transporte. O IBAS promove consultas regulares em níveis de Oficial Sênior (Pontos focais), Ministeriais (Comissões Mistas Trilaterais) e Chefes de Estado e/ou Governo (Cúpula), além de facilitar a integração acadêmica, da iniciativa privada e de outros membros da sociedade civil para a cooperação (BRASIL, 2010).

<sup>4</sup> O Atlântico Sul aos poucos vem se tornando um espaço no qual se projetam interesses estratégicos e econômicos ligados à intensificação dos fluxos comerciais, a descobertas de jazidas de gás e petróleo ao longo das plataformas continentais. Para o Brasil, a área do Atlântico Sul é uma área prioritária para assuntos de defesa e segurança do território brasileiro, assim como é na Amazônia. O Atlântico Sul, portanto, passa a ser um espaço de articulação de interesses e de política de cooperação com os países da costa africana (VAZ, 2011).

O Atlântico Sul nos une a quase toda a África Ocidental e nos sugere uma política de esplanada intercontinental, que melhore não somente nossas condições de proteção e segurança, mas nossas alianças econômicas e de amizade [...] Pela nossa posição em relação às rotas do Atlântico, gozamos de uma situação privilegiada para um extracontinentalismo que favoreça nossas relações comerciais e políticas (RODRIGUES, 1964, p.371).

Essa posição demonstra que a África faz parte do entorno estratégico brasileiro e que possui potencial estratégico relevante e, portanto, é uma área prioritária em que o país toma decisões em matéria de cooperação técnico-militar. Desta forma, a busca pela resolução pacífica de controvérsias; o contínuo apoio à participação nas instituições internacionais e ao multilateralismo; a busca pela cooperação Sul-Sul e o bom relacionamento com a América do Sul e a África, passam pelas estratégias de política externa e defesa. Em especial, a atenção a região do Atlântico Sul é ligado aos objetivos de política externa brasileiro no qual busca pela sua projeção regional e internacional à medida que a África passa a ser um dos principais parceiros (econômico, político, social, cultural e militar) do Brasil (UEBEL; PORTELA, 2021). Nas palavras de Celso Amorim (2012, p.727 *apud* UEBEL; PORTELA, 2021, p.89):

O entorno geopolítico imediato do Brasil é constituído pela América do Sul e pelo Atlântico Sul, chegando à costa ocidental da África. Devemos construir com essas regiões um verdadeiro “cinturão de boa vontade”, que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento (AMORIM, 2012, p.727 *apud* UEBEL; PORTELA, 2021, p.89).

Portanto, percebe-se que o engajamento brasileiro vai além de cálculos pragmáticos e questões diplomáticas no comprometimento com a paz mundial. Participar das operações de paz representava, acima de tudo, questões de política externa e da defesa de seu entorno estratégico. Apesar de numericamente a participação nas OPs na África não ser um eixo prioritário para o Brasil - como foi no Haiti e no Líbano neste período -, a presença dos militares brasileiros pode ser vista em vinte e duas (22) operações de paz no continente e, além disso, muitos militares tiveram posição de destaque no comando de força da missão garantindo um papel de prestígio e relevância brasileira em assuntos de segurança internacional (BRASIL, 2020).

A partir da contextualização acima, ao tratar sobre o tema da articulação da política externa e da política de defesa brasileira, busca-se utilizar as operações de paz no continente africano como um estudo de caso para observar a aproximação entre as políticas durante o período de 2003 e 2010, principalmente ao observar a atuação dos militares brasileiros nas OPs que proporcionaram maiores ganhos políticos para o Brasil. Logo, observa-se nesta pesquisa os resultados finais do processo decisório do país em entrar nas operações de paz, além da

análise dos contextos em que ambas as políticas estavam inseridas em que permitiu que ocorresse uma maior articulação entre a política externa e a política de defesa. Acredita-se que a partir deste contato, o país mantém uma grande estratégia operante e que auxilia na inserção internacional de maneira estratégica. Dentro desse contexto, das operações de paz como um instrumento facilitador da articulação entre política externa e política de defesa, busca-se responder a seguinte questão: Como a participação dos militares brasileiros nas operações de paz da ONU na África, entre os anos de 2003 e 2010, fortaleceu a interface entre a política externa e a política de defesa do Brasil?

A resposta para esta pergunta demanda observar o contexto em que o Brasil se insere e juntamente como a posição em que o MRE e o MD ocupam no aparato estatal brasileiro que permitiu um maior engajamento brasileiro nas operações de paz no período de 2003-2010, além do aprofundamento da articulação entre as políticas. Portanto, neste período a aproximação entre a política externa e a política de defesa foi outorgada pela quebra do insulamento que aconteceu nos dois organismos e no começo da superação de crises internas (do MRE e do MD) quanto do país (superação das crises econômicas, em que permitiu maiores investimentos do Estado em outras áreas de interesse como a defesa nacional). Assim sendo, no governo Lula observa-se a eficácia da utilização das capacidades de defesa nacional como instrumentos para a política externa brasileiro, logo a participação dos militares brasileiros nas operações de paz no continente africano, mesmo sendo no envio de pequenos contingentes de observadores militares, foi fundamental para que o país conseguisse alcançar ganhos de política externa brasileiro, bem como aprofundar a interface entre as duas políticas brasileiras. Por fim, fundamenta-se que a participação brasileira em operações de paz é um elemento-chave na busca em ampliar o perfil brasileiro na arena.

Dentre os interesses que influenciam a participação brasileira, pode-se destacar o desejo de alcançar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A participação em OPs oferece ao Brasil maior inserção internacional, possibilita maior capacidade brasileira de poder decisórios nos fóruns multilaterais; cria uma imagem de confiança do país perante parceiros internacionais; e sanciona os princípios da ONU sobre uma construção da paz orientada pelo nexos segurança-desenvolvimento (ANDRADE *et al*, 2019). Além disso, são cenários em que se pode obter uma melhoria na articulação entre política externa, a política de defesa e a capacidade militar do país (KENKEL; MORAES, 2012, p.12).

Para as Forças Armadas a participação nas OPs tornou-se uma oportunidade de preparo e treinamento das tropas, vivenciando situações que se aproximam de eventos reais de



combate<sup>5</sup>, além da oportunidade de alcançar um papel de liderança regional em assuntos como o treinamento militar e civil para as OPs. Nesse sentido, as atividades realizadas pelos militares dentro das OPs, ajudam a legitimar o protagonismo de um país através de seu poderio militar, sendo capaz de projetar poder e aumentar a influência no cenário internacional (ROCHA, 2009).

Em vista disso, este estudo tem como objetivo geral: Analisar a participação dos militares brasileiros nas OPs do continente africano no período de 2003-2010, destacando o seu uso como um instrumento da política externa brasileira. Além disso, acredita-se que a partir da participação das Forças Armadas, nas operações de paz, seria capaz de promover uma aproximação entre a política externa e a política de defesa do país já que, segundo Alsina Jr (2009), em muitos momentos a tendência natural entre essas políticas setoriais é competirem antes de cooperar.

Dentre os objetivos específicos, este estudo busca: *i)* Entender os processos de formulação da política externa e da política de defesa no âmbito público brasileiro e a articulação entre as duas políticas; *ii)* Relacionar o engajamento do Brasil nas operações de paz no continente africano entre 2003-2010 com os objetivos de política externa e defesa do país no período analisado; *iii)* Observar as funções e atividades dos militares dentro nas operações de paz entre os anos 2003 a 2010; *vi)* Fundamentar como a participação em operações de paz pode ser um ponto de interseção para a política externa e política de defesa e auxiliar o Brasil na consecução de seus interesses nacionais.

É importante ressaltar que esta dissertação não tem como objetivo solucionar todas as problemáticas existentes nas dinâmicas das operações de paz e, conseqüentemente, na problemática envolvendo a ausência de uma grande estratégia ou o não alinhamento entre a política externa e política de defesa, mas tem como intenção sanar certos desconfortos advindos deste debate recorrente na academia brasileira. Apesar dos assuntos de defesa serem ainda negligenciados pela sociedade brasileira (SAINT-PIERRE, 2010), ampliar o debate acerca dos assuntos de defesa nacional é importante para integrá-los como parte importante da histórica brasileira. Tradicionalmente, o Brasil abraça sua política externa à uma imagem de “potência pacífica”, entretanto, essa ideia acompanha a problemática da não relevância das Forças Armadas dentro na consecução da política externa do Brasil. Entretanto, existiram alguns momentos da história da PEB que a articulação entre ambas as políticas foi essencial para o

---

<sup>5</sup>O contínuo envolvimento do Brasil nas operações de paz oferece oportunidades de melhorar o conhecimento e os estudos operacional-logístico do Estado, além de métodos inovadores de engajamento em intervenções realizadas pela ONU que podem ser aplicados em situações dentro do próprio território (HIRST; NASSER, 2014).

ganho estratégico brasileiro, alguns momentos foram o estabelecimento das fronteiras nacionais com o Barão do Rio Branco no poder; outro momento importante e que abarca o assunto desta dissertação foi a atuação brasileira na MINUSTAH e na UNIFIL em que o emprego das tropas em âmbito internacional proporcionou ganhos políticos-estratégicos que vão de acordo com os interesses nacionais ligados a ambas as políticas.. É notório o crescimento do debate sobre a articulação entre a política externa e política de defesa no meio acadêmico brasileiro. Investir no conhecimento sobre defesa e a ação externa do Brasil reflete compreender as atuais e futuras posições brasileiras na comunidade internacional, além de entender como essas ações afetam a sociedade como um todo<sup>6</sup>. Com isso, este estudo pode trazer um novo ponto de vista sobre o engajamento brasileiro nas operações de paz e ainda ampliar o debate sobre a valorização do poder militar com o instrumento da política externa.

Esta pesquisa gira em torno de um marco teórico que engloba estudar os resultados de política externa e os atores que englobam as ações de política externa do Estado. Assim sendo, esta dissertação é orientada por teorias da área das Ciências Políticas e das Relações Internacionais (RI), particularmente no campo de Análise de Política Externa (APE). Para Hudson (2016), a APE surge com um subcampo das RI e busca explicar a política externa e seus desdobramentos comportamentais “com referência aos fundamentos teóricos dos tomadores de decisão”, seja atuando individualmente ou em grupos (HUDSON, 2016, p.12). Salomón e Pinheiro (2013), afirmam que a especificidade do campo da APE é o foco nas ações externas de unidades particulares. Nas palavras dos autores, a APE tem como objetivo o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas” (2013, p.40). Em suma, os autores destacam que a política externa é, antes de tudo, um produto de decisões e o modo pelo qual as decisões são tomadas afetam o conteúdo. Isto é:

a política externa deveria ser investigada a partir do suposto de que ela se constitui essencialmente de uma série de decisões tomadas por um ou mais indivíduos chamados de decisores; esses decisores agem de acordo com a definição que fazem da situação; e que essas decisões não surgem apenas de estímulos externos, mas são sim processadas por mecanismo dentro do Estado (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.43).

---

<sup>6</sup> Destaca-se aqui importantes nomes e pesquisas que compreende a temática entre a política externa e a política de defesa: Alsina Jr (2003; 2009) através do textos: *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso* e *Política externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos*; Saint-Pierre (2010) *A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro*; Gonçalves (2019) com a contribuição a *Trajatória institucional e autonomia decisória: um estudo comparado das organizações diplomáticas e militares e da articulação entre política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia* entre outros autores que serão mencionados ao longo do texto.

Com isso, destaca-se aqui a principal motivação para estudar a APE nesta dissertação é abrir a “caixa preta” do Estado, contrapondo as principais teorias de RI, especificamente as de base realista, que analisam o Estado de maneira unitária e seus *outcomes*. Os estudos sobre a APE evoluíram com o tempo de forma a sugerir que o Estado fosse analisado como um aparato composto por inúmeros atores, interesses e influências “demonstrando que, para compreender a política externa, era central atentarmos não apenas para o nível internacional, mas também para o nível doméstico, observando as preferências, as instituições, a distribuição de poder e de informação entre os atores a fim de compreendermos a formulação das opções e decisões de política externa, assim como os seus resultados” (GONÇALVES, 2019, p.34). Somado a esta evolução, os estudos de APE passaram de somente analisar o processo decisório para abranger estudos que incluem a observação de todas as fases de constituição da política externa do Estado, isto é, desde o processo de formação das agendas até sua implementação e os resultados (*idem*, 2019). Por esta razão, este estudo utilizou-se de estudiosos e pensadores de APE para analisar os resultados das escolhas de indivíduos, grupos e coalizões pertencentes a dinâmica governamental e que afetarão as ações do Estado na arena internacional, observando especificamente os resultados trazidos pela ação do Brasil entrar em operações de paz no continente africano, particularmente as ações dos militares.

Para isso, destaca-se o modelo de análise desenvolvido por Graham Allison (1969) que avança com a proposta de abrir a caixa preta do Estado para estudar fenômenos complexos que acontecem na política internacional. Para isso, o autor em suas análises, não foca apenas no Estado como um ator racional e unitário, isto é, observa-se que o processo de tomada de decisão sofre influência dentro do campo doméstico do Estado. Este que é constituído por diferentes grupos capazes de propor ações de política externa, por diferentes processos organizacionais das instituições que compõem o Estado e pela política burocrática na qual os atores domésticos e o próprio Estado são submetidos. Dessa forma, Allison (1969) estabeleceu três modelos conceituais: o Modelo I do Ator Racional, o Modelo II denominado como Processo Organizacional e o Modelo III como Políticas Burocráticas. Um dos objetivos desta pesquisa é analisar a articulação entre a política externa e a política de defesa, utilizando-se das operações de paz como percurso de contato entre as duas políticas. Logo, o entendimento do papel do MRE e do MD é importante para compreender a participação brasileira nas operações de paz. Para tanto, associa-se este fenômeno com o Modelo II do Processo Organizacional.

Para complementar esta análise, a pesquisa utiliza-se das contribuições de Charles Hermann e Margareth Hermann (1989) sobre as “unidades de decisão”. As “unidades de decisão” categorizam os diversos atores que apresentam capacidade de influenciar ou mobilizar

recursos para tomar decisões de política externa. Logo, os autores estabelecem três diferentes “unidades de decisão”: o Líder Predominante, o Grupo Único e a Coalizão de Múltiplos Atores Autônomos. Ao escolher esta teoria o objetivo do estudo é entender como, dentro do processo decisório da participação brasileira nas operações de paz na África, o MRE e o MD interagiram e resultaram em um maior processo de articulação entre as duas instituições e os ganhos internacionais para o país. Com os cenários domésticos e internacional proporcionando uma maior interação entre as organizações e uma participação mais ativa das operações de paz, a “unidade de decisão” em que o MD e o MRE se inserem neste contexto são uma Coalizão de Múltiplos Atores Autônomos. Isto é, ambas as instituições apresentam trajetórias organizacionais e objetivos divergentes, porém no processo decisório de maior engajamento brasileiro nas OPs no continente africano entre 2003-2010 foi resultado de um compromisso mútuo e de coalizão entre as partes.

Por fim, o objetivo desta pesquisa é ressaltar o papel dos militares, suas ações nas operações de paz e como a presença das Forças Armadas do Brasil nas respectivas missões proporcionam ganhos de política externa para o país. Para tanto, buscou-se o conceito de diplomacia militar, sendo este um instrumento que está sob o domínio das Forças Armadas e pode ser vista como uma ação setorial da diplomacia tradicional realizada pelos diplomatas formados no Instituto Barão do Rio Branco. Nesse sentido, o deslocamento de militares brasileiros para as OPs da ONU é uma ação estratégica do país visando alcançar os seus interesses nacionais e permite o crescimento de influência do Brasil em assuntos de relevância internacional criando uma imagem de protagonista, no qual sempre foi um dos anseios da PEB. Assim sendo, estuda-se os resultados do processo decisório de entrar nas operações de paz no continente africano como uma forma de comprovar o grau de articulação entre a política externa e a política de defesa no país no período de 2003-2010.

Para auxiliar na consecução das hipóteses desta dissertação, o marco metodológico desta pesquisa tomou forma de um estudo exploratório de caráter qualitativo, no qual as principais fontes de dados que estruturam a elaboração das hipóteses delineadas neste trabalho são compostas pela: análise da literatura especializada de pesquisadores que abordam o tema da política externa, política de defesa e assuntos relacionados; dos documentos governamentais. Diante disso, para a realização do estudo proposto, foram utilizados documentos oficiais disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Defesa (MD) e Forças Armadas, além do apoio de pesquisas realizado por entidades públicas como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Atlas da Política Brasileira de Defesa, organizada pela CLACSO e a Latitude Sul. Com isso, o marco

metodológico será caracterizado como uma pesquisa bibliográfica combinada com a análise de conteúdo, onde auxiliará na análise das hipóteses traçadas ao longo da pesquisa. Segundo Krippendorff (1990), a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa em que visa formular, com base em determinados dados, inferências reproduzíveis e válidas que são capazes de produzir conhecimento e novos *insights* sobre o tema abordado. Dessa forma, essa definição se aproxima do proposto nesta dissertação ao estudar sobre as operações de paz que aconteceram no continente africano entre os anos 2003-2010. A partir dessa escolha, busca-se despertar a visão de que a diplomacia militar é capaz de auxiliar o MRE dentro das diretrizes da política externa, além de levantar o debate sobre as operações de paz como um ponto de interseção entre a política externa e a política de defesa.

É necessário destacar que, embora a metodologia de análise de conteúdo tenha surgido em um contexto marcado pelo positivismo metodológico, e, em muitos casos, ser encontrado em pesquisas com um caráter voltado para produzir dados quantitativos, nas últimas décadas ocorreram transformações que proporcionaram o desenvolvimento de análises qualitativas com a técnica de análise de conteúdo, principalmente ao possibilitar a análise contextual e interpretativa da técnica (KRIPPENDORFF, 1990).

Já a pesquisa bibliográfica, segundo Raupp e Beuren (2006), constitui uma parte da pesquisa exploratória e tem como objetivo recolher informações e conhecimentos prévios acerca do problema de pesquisa com a finalidade de testar as hipóteses elaboradas pela pesquisa. Apesar de ser uma parte obrigatória de toda pesquisa científica, Gil (1999) aponta que existem pesquisas que são desenvolvidas exclusivamente por meio de fontes bibliográficas. Logo, o material consultado nesta dissertação faz abranger todo o referencial já tornado público sobre os temas de articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil, bem como sobre a inserção brasileira nas operações de paz. Logo matérias como publicações científicas, boletins, revistas, livros, teses, dissertações, monografias, entre outros podem contribuir no estabelecimento de novos conhecimentos acerca do tema.

Em uma segunda etapa do processo metodológico, buscou-se realizar a triangulação dos dados e análises obtidas, junto da pesquisa bibliográfica teórica sobre o tema e com o marco teórico exposto no capítulo 1 desta dissertação. O objetivo final desta triangulação será de comprovar a hipótese traçada inicialmente nesta pesquisa, além de produzir conhecimento e novas agendas para a comunidade acadêmica pesquisadora sobre a articulação entre política externa e política de defesa no Brasil.

Dessa forma, a partir de uma análise descritiva, a pesquisa será dividida, inicialmente, em quatro capítulos. O primeiro capítulo tem como finalidade correlacionar a teoria do Modelo

de Allison (1969) onde será destacado o Modelo II (Processo Organizacional) combinado com a teoria de Margareth Hermann e Charles Hermann (1989) sobre unidades de decisão, evidenciando os Múltiplos Atores Autônomos, além da discussão sobre a diplomacia militar. O segundo capítulo, trará a discussão sobre a formação da política de defesa e da política externa no Brasil as introduzindo como políticas públicas. Além disso, buscou-se aprofundar sobre os processos de formação institucional tanto do MRE quanto do MD e como a articulação entre as duas políticas pode auxiliar o Brasil a se inserir uma imagem de liderança no sistema internacional. Este capítulo tem como finalidade ainda trazer um caráter teórico e parte da pesquisa bibliográfica essencial para a análise final da dissertação. O capítulo três apresentou um panorama da política externa e da política de defesa do Brasil nos anos delimitados na pesquisa (2003-2010), ou seja, como a PEB e a política de defesa se comportavam tanto em ambiente internacional quanto doméstico. Esse panorama é importante para observar como o assunto das operações de paz estavam sendo tratadas por ambos os poderes e como o cenário proporcionou uma maior aproximação entre os mesmos. No quarto capítulo, trará com mais detalhes a participação da Força Armada nas operações de paz entre os anos de 2003 a 2010. Para isso serão analisados os cargos ocupados pelos militares brasileiros e suas respectivas funções e atividades. O objetivo é demonstrar que essas ações podem ser enxergadas como complementares para a PEB no alcance dos interesses nacionais. O quinto capítulo comportará as considerações finais onde encontram-se reflexões sobre o objeto de estudo, além de fundamentar como o Brasil pode utilizar a política de defesa a seu favor na busca dos interesses nacionais.

## CAPÍTULO 1 – QUADRO TEÓRICO

Neste capítulo serão apresentados as teorias e os principais conceitos que norteiam este estudo. Será utilizado ferramentas de Análise de Política Externa (APE) para auxiliar no estudo da formação e da implementação da política externa e defesa, bem como a articulação entre a política externa e a política de defesa. Ao associar esta articulação entre política externa e política de defesa com as operações de paz, a ação dos militares brasileiros ganha destaque visto que, no ambiente internacional, podem ser utilizados como um aparato de política externa garantindo ganhos estratégicos para o Estado brasileiro. Nesse sentido, a ação das Forças Armadas é enxergada como um produto da política externa brasileira e, por essa razão, é necessário conceitualizar o que é diplomacia militar. Correlacionado com a ação dos diplomatas, a diplomacia militar pode ser encarada como uma diplomacia setorial, isto é, os militares executando funções que permitam que o Brasil alcance seus interesses nacionais.

O objetivo desta dissertação está em compreender e observar a ação brasileira nas operações de paz e como a participação facilita a articulação entre a política externa e a política de defesa. Nesse sentido, parte-se de um fenômeno mais restritivo, isto é, as operações de paz no continente africano que aconteceram entre 2003-2010, para entender as motivações pelo qual esses atores se engajam na participação brasileira na OPs, especificamente, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério de Defesa (MD), além de observar a articulação entre as duas instituições estatais. Somado a isso, a valorização da atividade das Forças Armadas dentro dessas operações de paz, utilizando de instrumentos como a diplomacia militar, é capaz de auxiliar o MRE dentro das diretrizes da política externa.

### 1.1. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE)

A Análise de Política Externa (APE) é caracterizada como uma subárea das Relações Internacionais (RI) que passou por transformações a partir da década de 1950 e 1960<sup>7</sup>, no qual

---

<sup>7</sup> Três obras foram importantes para o surgimento da subárea de Análise de Política Externa (APE): a primeira foi *Decision Making as na Approach to the Study of International Politics*, escrita por Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin (1954) afirmando que estudar o processo decisório era diferente do que simplesmente observar os resultados das política externa, basicamente feito pela maioria das teoria de RI da época, além disso eles analisavam a importância dos decisores em nível doméstico; outra obra foi *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy* de James Rosenau (1996) em que seu estudo reafirmou a necessidade da criação de teorias que contassem com diferentes níveis de análise, para o autor as melhores explicações seriam multiníveis e multicausais. A última obra em destaque era *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Margareth Sprout e Harold Sprout (1956), no qual contribuíram para esta subárea ao destacar o nível psicológico dos indivíduos e dos grupos que tomam as decisões, evidenciando que era necessário analisar o como o contexto internacional e o doméstico são interpretados pelos tomadores de decisões (GONÇALVES, 2019).

permitiu o aprofundamento nos estudos de política externa. Geralmente, os estudos de APE eram direcionados para que observassem os processos pelos quais “os objetivos nacionais são selecionados, os fatores externos e internos que impingem nestes processos e a estrutura institucional dos quais emergem” (LIMA, 2013). Sucintamente, esta subárea permitiu com que avançassem a compreensão e a relação dos resultados de política externa e seus processos de tomada de decisão, assim, o Estado deixava de ser um ator unitário dentro das Relações Internacionais, como era defendido pela teoria realista que dominava nos arranjos acadêmicos mundiais da época (LIMA, 2013; GONÇALVES, 2019). A criação deste campo de estudos permitiu que abrisse a “caixa preta” do Estado e ressalta fatores culturais, políticos e ideacionais que afetam o processo decisório e que até então a disciplina de RI não considerava (GONÇALVES, 2019).

A Análise de Política Externa, em sua origem e desenvolvimento, sofreu influência não só das teorias das Relações Internacionais, mas também do desenvolvimento teórico e metodológico de outros campos do conhecimento como a Ciência Política, Psicologia Social, Sociologia das Organizações, Economia, História, além do campo das Políticas Públicas (LIMA, 2013; GONÇALVES; PINHEIRO, 2020). Ao abordar a evolução do campo de estudos da APE, Hudson (2005 *apud* Gonçalves, 2019) destacou o período que iniciou em 1960 e perdurou até os anos 1980, quando estudiosos passaram a desenvolver teorias em vários níveis de análise e de experimentação metodológica. A autora destacou as teorias baseadas em contribuições sobre a tomada de decisão em grupos, no processo organizacional, a política burocrática e a política externa comparada. Segundo Gonçalves (2019, p.36)

estas abordagens se baseiam na coleta de dados e na inovação metodológica, de forma a buscar as explicações que integrassem diferentes níveis de análise e considerassem diversos aspectos que impactam a formulação da política externa dos Estados – como por exemplo, os aspectos psicológicos e sociais que afetam os decisores, as características individuais dos líderes e as características nacionais e culturais do Estado (GONÇALVES, 2019, p.36).

Para Salomón e Pinheiro (2013), a APE busca a constituição de teorias de “médio alcance” e não uma teoria definitiva, para isso, consegue-se um conhecimento mais profundo focado em fenômenos mais restritos e complementares. Com exemplo, destaca-se a teoria desenvolvida por Graham Allison sobre a crise dos mísseis de Cuba (1971), dando origem ao enfoque da “política burocrática”, outro exemplo são as abordagens sociocognitivas que buscam, no estudo das crenças, percepções e imagens, entender a dinâmica de funcionamento



de um pequeno grupo que impactam as decisões de política externa (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

O foco deste estudo será utilizar a teoria desenvolvida por Allison (1969) ligada principalmente ao modelo organizacional, onde se apoiará o estudo da relação do MRE e o MD. A teoria desenvolvida por Margaret G. Hermann e Charles F. Hermann (1989) de “unidades de decisão” focará na relação e articulação entre a política externa e a política de defesa proporcionada no período e, por isso, destaca-se neste campo do processo decisório a Coalizão de Múltiplos Atores Autônomos. Importante destacar que a análise se concentrará na fase final do processo decisório, pela pesquisa ter como objetivo a análise dos resultados. Para isso, relaciona-se a figura dos militares brasileiros nas operações de paz, sendo eles quem tem o domínio de instrumentos como a diplomacia militar e, sendo capazes de auxiliar o país no alcance dos interesses nacionais.

#### *1.1.1. A análise do processo decisório de política externa através da lente dos três modelos de Allison*

O modelo analítico de Allison oferece importantes recursos para a compreensão da dinâmica da articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil, especificamente quando se dedica ao plano doméstico e como este auxilia no processo de formulação da política externa. Portanto, a articulação entre as políticas está sendo analisada no nível doméstico pela óptica institucional (LIMA, 2015). Em seu texto, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* (1969), Allison sistematiza diferentes abordagens relativas à análise da política externa dos Estados em três modelos conceituais: o Modelo I do “Política Racional”, o Modelo II do Processo Organizacional e o Modelo III da Política Burocrática.

Usualmente, nos estudos que envolvem o estudo do processo decisório de um Estado, os estudiosos utilizam mais em suas análises o Modelo I que se refere ao “ator racional” ou, também conhecido como “política racional”, principalmente ao focar na explicação do comportamento dos Estados no que concerne a política externa. Neste modelo o Estado é um ator unitário e monolítico onde seus decisores agirão de acordo a maximizar seus interesses nacionais no cenário internacional. Assim o Modelo I, definido pelo autor, centra sua capacidade explicativa na escolha governamental racional (ALLISON, 1969). Em suma, este modelo fundamenta que as escolhas estatais são realizadas pelos Estados, sendo seu comportamento analisado como se fossem indivíduos e declarassem seus interesses como tal. As escolhas seriam resultado da melhor opção que permitiria com que os Estados maximizassem seus ganhos a partir de suas ações de política externa (*idem*, 1969). Esta

abordagem se aproxima da teoria realista das Relações Internacionais que também identifica o Estado como um ator unificado desconsiderando o ambiente doméstico do país.

Entretanto, para o autor, não se consegue explicar determinadas ações e decisões de política externa usando unicamente o Modelo I. Com isso, é introduzido novos modelos que abrirão a “caixa preta” do Estado. Segundo Gonçalves e Pinheiro (2020), estes são modelos alternativos, pois validam que o processo decisório em política externa é formado por ações menores, isto é, ações realizadas por indivíduos situados em diferentes níveis organizacionais burocráticos. Muitas vezes, as decisões constituem diferentes interesses e objetivos, podendo ser conflitantes entre si, uma vez que são influenciados por uma variedade de concepções nacionais, organizacionais e políticas.

O Modelo II ficou conhecido como Processo Organizacional, isto é, considera que o Estado, um ator unitário e racional, é formado por um governo, sendo este composto por um conglomerado de instituições alinhadas cada uma a uma rotina processual, autônoma, com objetivos e interesses próprios. Neste modelo, os problemas de política externa são identificados através de sensores organizacionais que definem alternativas e calculam as consequências à medida que estas organizações processam informações. Cada organização percebe o problema, processa informações e executa uma série de ações baseadas em suas competências, seguindo as diretrizes da política nacional (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020). Assim, para Allison (1969, p.698), “o comportamento do governo pode, portanto, ser entendido de acordo com um segundo modelo conceitual, menos como escolhas deliberadas de líderes e mais como resultados de grandes organizações que funcionam de acordo com padrões de comportamento”<sup>8</sup>. Em suma, nesta pesquisa a política externa e a política de defesa podem ser entendidas como resultante de *outputs* (resultado) das organizações estatais, funcionando de acordo com padrões de comportamento. Respectivamente, o comportamento estatal é compreendido como produto de suas organizações que, ao se orientarem por procedimentos operacionais, geram resultados políticos para o Estado. Segundo Allison (1969), apesar das instituições passarem por mudanças ao longo do tempo, o aprendizado institucional ocorreria de forma gradual e em respostas a momentos de crise, formalizando suas capacidades organizacionais no ambiente burocrático do país.

Resumidamente, as escolhas políticas são resultado das interações entre as diversas organizações governamentais que constituem o aparato estatal. Essas organizações que

---

<sup>8</sup> No original: “the government behavior can therefore be understood according to a second conceptual model, less as deliberate choices of leaders and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior” (ALLISON, 1969, p.698).

apresentam comportamentos, interesses e processos operacionais divergentes são diretamente ligadas as regras e programas estabelecidos pelo corpo burocrático. Logo, em contrapartida com o Modelo I e o Modelo III, o Modelo II não trata da ação individual, e sim de atores administrativos que executam ações com o objetivo de firmar políticas e preferências e que funcionam a partir de trabalhos complexos de rotina e procedimentos organizacionais (ALLISON, 1969).

Complementarmente a teoria desenvolvida por Allison (1969), sob o modelo organizacional e como elas impactam o processo decisório em política externa, Valerie Hudson (2003) ressalta que o processo organizacional na APE “[...] não deve esquecer que a maioria das decisões de política de alto nível é implementada por meio de grandes organizações executivas, como departamentos e agências. [...] Os governos percebem e agem principalmente por meio de organizações” (HUDSON, 2003, p.75)<sup>9</sup>. Ainda segundo a autora, cada instituição apresenta características próprias, visto que cada uma possui uma função e propósito dentro do aparato estatal, além disso conseguem desenvolver algumas habilidades que definem e limitam suas ações (HUDSON, 2003). Para garantir sua sobrevivência dentro do jogo burocrático estatal, as organizações tendem a preservar sua autonomia<sup>10</sup> e seu campo de atuação, isto é, se posicionam quando atuam como principal *stakeholder* ou quando possuem competência e maior interesse organizacional em cima de determinada área de política externa. Deste modo, as organizações tendem a ter maior influência dentro do processo decisório quando existe o interesse e este é benéfico para sua atuação. Em vista disso, sua influência pode ser avaliada conforme o domínio, a atuação e do escopo de suas atividades (*idem*, 2003).

O Modelo III assume também a visão do comportamento organizacional. Conhecido como modelo das “Políticas Burocráticas”, esse modelo contrapõe diretamente o primeiro modelo estabelecido pelo autor ao afirmar que o Estado é o ator unitário no processo de decisão. Em suas palavras, “em contraste com o Modelo I, o modelo de política burocrática não vê um

---

<sup>9</sup> No original: “[...] it must not be overlooked that most high-level foreign policy decisions are implemented through large executive organizations such as departments and agencies [...] Governments both perceive and act primarily through organizations” (HUDSON, 2003, p.75).

<sup>10</sup> Segundo Hudson (2003), a autonomia de uma instituição é medida quando ela apresenta uma maior influência em relação a outras instituições governamentais na disputa por alocação de recursos e na proteção do que considera ser sua missão e sua essência sobre um assunto de política externa. A ideia de missão de cada instituição é a conceitualizada pela autora como o campo de atuação da organização, uma vez definida para seus membros do porquê existem, suas atividades e importância, a instituição cria importantes habilidades capazes de garantir sua influência dentro da burocracia do Estado (HUDSON,2003). Já referente a essência das organizações, a autora afirma que é o elemento que promove uma compreensão em relação às suas funções, fazendo com que atividades sejam executadas de forma eficiente, formalizando sua competência de agência. É com a essência da organização que, ao longo do tempo, se desenvolve a cultura organizacional que contém os padrões de comportamento, de pensamento e de valores de cada instituição do Estado (*idem*, 2003).

ator unitário, mas sim muitos indivíduos como atores, que se concentram não em uma única questão estratégica, e sim em diversos problemas intranacionais<sup>11</sup>”(ALLISON, 1969, p.707). Nesse sentido, destaca-se que é impossível dissociar a política interna da política externa e o próprio surgimento da política externa vem de acordo com os jogos políticos burocráticos da política interna (ALLISON, 1969). Assim, segundo Gonçalves e Pinheiro (2020), a política é resultado de um processo caracterizado como barganha, “em que indivíduos que ocupam cargos estratégicos em organizações são considerados jogadores, com diferenças conforme personalidade e interesses, afetando o resultado político” (2020, p.136). Por conseguinte, o Modelo III apresenta como principal ator indivíduos que ocupam cargos de destaque dentro da política burocrática do Estado e que são capazes de influenciar diretamente o processo decisório em política externa. Por isso, as características pessoais e psicológicas desses indivíduos é um importante meio de análise para compreender suas opções ao articular suas ações externas.

Em suma, no Modelo III os jogadores centrais são os líderes políticos que estão no topo do aparato governamental, ocupando altas posições nas organizações, disputando posições de poder e defendendo suas percepções e da sua organização do que consideram ser a melhor decisão de política externa para o Estado. Esses estão inseridos em um jogo central e competitivo, isto é, negociando por canais regularizados entre jogadores posicionados hierarquicamente dentro do governo (ALLISON, 1969). Segundo Allison, os analistas desse modelo têm como foco de investigação, no mínimo, quatro frentes: 1) os jogadores cujos interesses e ações afetam o problema em questão; 2) os fatores que moldam as percepções; 3) o “canal de ação” estabelecido para agregar preferências concorrentes; 4) o desempenho dos jogadores, isto é, as vantagens de barganha que a autoridade possui devido a sua *expertise*, seu apoio institucional, e sua reputação (status). Assim, se um governo realizou uma ação, ela automaticamente foi resultado da negociação entre os atores nacionais. As previsões são geradas pela identificação do jogo, os atores relevantes e seu poder relativo e habilidade de barganha (ALLISON, 1969).

Nesta dissertação, o MRE e o MD serão as duas instituições estudadas e analisadas. A partir do que foi exposto, essas são consideradas organizações públicas, uma vez que fazem parte do aparato estatal e ambas são responsáveis pela formulação da política externa e da política de defesa. Considerar que esses ministérios são burocracias significa que essas são

---

<sup>11</sup> No original: “in contrast with Model I, the bureaucratic politics model sees no unitary actor but rather many actors as players, who focus not on a single strategic issue but on many diverse intra-national problems as well” (ALLISON, 1969, p.707).

percebidas, nas palavras de Gonçalves (2019, p.49), “não apenas como organizações que executam procedimentos formais, exercem rotinas ou detém o controle do conhecimento técnico”, mas também são tratados como atores relevantes no processo de tomada de decisão da política externa brasileira, além disso, são instituições que possuem fatores intragovernamentais como essência, missão e cultura que influenciam suas posições dentro do jogo burocrático estatal.

Portanto, para entender a interação entre os dois ministérios, é necessário também o olhar crítico sob o jogo burocrático que recai sobre a arena doméstica brasileira. Segundo Milani e Pinheiro (2013), a política externa faz parte da *politics* e por isso vem se tornando um terreno politizado, isto é, onde apresentam muitos debates de ideias, interesses e valores. Esta politização marca as disputas interburocráticas, isto é, a formalização de diálogos entre os diferentes órgãos estatais que compõem o governo federal do país e que resultam em ações de política externa. Assim sendo, a política externa e a política de defesa fazem parte da *politics*, e implica que:

a 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.40).

Nesse sentido, a política externa e a política de defesa são produtos resultantes dos processos organizacionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério da Defesa (MD), respectivamente. Ambos seguem suas trajetórias individuais na consolidação dentro da política burocrática brasileira e igualmente são acompanhadas de rotinas e procedimentos operacionais próprios. Assim, tanto a política externa quanto a de defesa são consideradas como políticas públicas, apesar de suas particularidades, ou seja, as duas são executadas fora das fronteiras nacionais do Estado. Porém, essas políticas ainda são capazes de promover diferentes arranjos institucionais-burocráticos no cenário doméstico, assim como constituir articulações políticas em diferentes dimensões. Portanto, entender a política externa e a política de defesa como públicas, para Salomón e Pinheiro (2013), nos “leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos” (2013, p.2).

Segundo Gonçalves (2019), no campo da APE existem diversos modelos analíticos e abordagens que permitem compreender e analisar o processo decisório de política externa de um Estado:

Identificando as unidades de decisão, os atores que participam do processo, suas ideias e interesses, a forma como participam e em que grau conseguem agregar suas preferências e posições ao conteúdo da política externa. (GONÇALVES, 2019, p.51).

Para isso, Gonçalves (2019), destaca a importância de associar diferentes abordagens para que se consiga compreender o processo decisório, além de reforçar as disputas e os processos de articulação que existem dentro do ambiente burocrático entre diferentes instituições estatais. Nesse sentido, na próxima seção analisa-se o conceito de “unidades de decisão”, traçado por Margareth Hermann e Charles Hermann (1989), que corresponde a um maior aperfeiçoamento no debate trazido com o modelo II de Allison (1969), o modelo organizacional. O objetivo é demonstrar que os principais atores responsáveis pelo processo de decisão da entrada brasileira nas operações de paz, isto é, destaque para o MRE e o MD, e o jogo burocrático doméstico produziu uma maior sinergia entre as políticas no período de 2003-2010. Além de destacar a figura dos militares podendo influenciar nos resultados dessa ação de política externa e no alcance dos interesses nacionais, principalmente no ambiente em que os mesmos apresentam força e expertise.

#### *1.1.2. As “unidades últimas de decisão” do Estado no jogo burocrático estatal*

Margareth Hermann e Charles Hermann (1989), em seu texto *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*, inicia o texto com as seguintes perguntas: Quem toma as decisões de política externa? Qual é o efeito da unidade de decisão na política externa?<sup>12</sup> (HERMANN; HERMANN, 1989, p.361). Segundo os autores, apesar de existirem diversos fatores domésticos e internacionais capazes de influenciar o comportamento da política externa de um país, essas influências devem ser orientadas pelo aparato político do governo que identifica, decide e implementa a política externa. Ao tratar sobre o aparato político do governo, Hermann e Hermann (1989, p.362) reconhecem que sua estrutura é composta por um conjunto de indivíduos que apresentam a capacidade de mobilizar recursos e a autoridade para tomar as decisões. É importante ressaltar que, este estudo participa do debate dentro do campo da APE que abre a “caixa preta” do Estado ao estudar o processo decisório em política externa.

O nome para esse conjunto de tomadores de decisão é chamado de “unidade de decisão”. Para serem considerados como uma “unidade de decisão”, os atores devem apresentar duas características simultâneas: (a) ter a capacidade de comprometer ou reter os recursos do governo em relações exteriores; e (b) o poder ou autoridade para impedir que outras entidades governamentais revertam sua posição no processo de tomada de decisão (1989, p.363). Ao

---

<sup>12</sup> No Original: “Who makes foreign policy? What is the effect of the decision unit on foreign policy?” (HERMANN; HERMANN, 1989, p.361).

observar os processos de tomada de decisão, os autores identificam uma rede ampla de atores que são capazes de participar do processo de tomada de decisão de política externa. Como forma de exemplificação, Hermann; Hermann (1989) citam que esses atores podem ser o próprio presidente, os primeiros-ministros, ministros, juntas militares, gabinetes, grupos interagências, coalizões e parlamentos, entre outros. Ademais, é importante observar que essas “unidades de decisão” terão mais influência no processo decisório dependendo do contexto e do problema de política externa em que se insere. Segundo os autores, “As ‘unidades últimas de decisão’ podem variar de acordo com a natureza do problema” (HERMANN; HERMANN, 1989, p.363)<sup>13</sup>, entretanto, mesmo que ocorra essas variações no processo, as “unidades de decisão” ainda são capazes de influenciar o processo decisório em diversas situações, questões e contextos políticos (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020).

Foram estabelecidas três diferentes “unidades de decisão”: (1) o Líder Predominante; (2) o Grupo Único; e (3) a Coalizão de Múltiplos Atores Autônomos. Entende-se como líder predominante um único indivíduo que tem o poder de fazer a escolha em política externa de forma unitária, além de reprimir a oposição se necessário. Quanto mais autoridade estiver concentrada no líder, maior a necessidade de entender seus atributos cognitivos, ou seja, os traços pessoais do líder, as suas inclinações iniciais, como reage ao ambiente externo e como acessar os riscos políticos associados a suas ações diversas. Neste cenário, os presidentes são importantes unidades de decisão e, em muitas situações, tomam sozinho as decisões de política externa do seu Estado (HERMANN; HERMANN, 1989).

A segunda “unidade de decisão” caracterizada como o Grupo Único se relaciona a um conjunto de indivíduos onde todos os membros decidem coletivamente sobre as ações de política externa a serem tomadas. Esses grupos podem ser classificados como grupos burocráticos, partidos, conselhos de segurança nacional e outras organizações semelhantes, desde que haja uma homogeneidade nas preferências entre seus membros (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020). Já a Coalizões de Múltiplos Atores Autônomos, no qual compõe o terceiro grupo, são indivíduos, grupos ou coalizões que, em determinados contextos, podem agir em nome do governo, mas não apresentam capacidade por si própria de decidir ou forçar o cumprimento das ações (HERMANN; HERMANN, 1989). Nesse contexto, a arena decisória é mais fragmentada e os atores precisam negociar entre si para chegar a uma decisão, isto é,

---

<sup>13</sup>No Original: “This ultimate decision unit may vary with the nature of the problem” (HERMANN; HERMANN, 1989, p.363).

existe uma busca pelo interesse em comum dos grupos participantes (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020).

Portanto, um analista ao estudar o processo decisório de política externa, deve ser capaz de identificar os atores – que têm poder no processo decisório de política externa - dentro dessas três categorias. Em suma, a pesquisa de Hermann e Hermann (1989) contribuiu ao demonstrar que existem diferentes atores domésticos capazes de moldar a natureza da política externa, definindo seus interesses e a posição do governo no cenário internacional (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020). Nesta pesquisa, tanto o MRE quanto o MD são atores importantes e podem ser encarados como uma coalizão de Múltiplos Atores Autônomos, isto é, ambos constituem uma entidade separada com estrutura de autoridade independente e cada uma com seus próprios recursos. O processo de decisão para o Brasil entrar em uma operação de paz passa pelo consenso entre múltiplos atores, sendo os principais os diplomatas (no qual apresentam a maior influência nos processos de decisão de política externa no Brasil) e as Forças Armadas (sendo um dos recursos disponíveis para concretizar a ação do ministério da defesa no cenário internacional). Logo participar desta “unidade de decisão”, significa que os atores podem oferecer ou negar apoio durante o processo decisório, ambos apresentam a expertise e suas atividades são suficientes para determinar que ambas as instituições apresentam influência neste cenário, especialmente ao deslocar recursos nacionais para participar do ambiente das missões de paz. Além disso, participar das operações de paz da ONU, permitia com que ambos as organizações se aproximassem, principalmente quando buscavam alcançar os seus interesses em comum, em um processo decisório que era visto como fragmentado (HERMANN; HERMANN, 1989).

Ainda, segundo os atores, um ator pode bloquear as iniciativas de outro em quatro situações diferentes: 1) usando o poder de veto formal, muitas vezes definido constitucionalmente; 2) ameaçam extinguir uma coalizão governante, retirando-se dela ou derrubando-a pela força; 3) reter parte dos recursos necessários à ação ou aprovação necessária para seu uso ou; 4) iniciar contramedidas que possam prejudicar seriamente os atores e seus respectivos interesses e objetivos. Para que um conjunto de Múltiplos Atores Autônomos sejam considerados uma “unidade de decisão”, estes não podem envolver nenhum grupo ou indivíduo superior que possa resolver reverter qualquer decisão que essas entidades alcancem coletivamente. Entretanto, esses representantes são livres para interagir com outros Atores Autônomos, desde que qualquer decisão tirada desta relação, seja aprovada por cada parte constituinte (HERMANN; HERMANN, 1989, p.368-369). Logo, a ação dos militares brasileiros nas operações de paz pode ser vista como uma ação estratégica para a política



externa de um país. A alocação dos militares brasileiros em território estrangeiro pode ser positiva, visto que permite a construção de uma imagem positiva perante a comunidade internacional sob o discurso de paz, além de aumentar a influência estratégica no âmbito regional e em seu entorno estratégico (SINGH, 2011; LANDIM, 2014; CARVALHO, 2019).

Nesse sentido, o conceito de diplomacia militar passa a ser uma peça importante quando analisamos o processo decisório do Brasil em participar das operações de paz, podendo trazer como resultados de política externa ganhos estratégicos para o país, uma vez que a diplomacia militar é um instrumento no qual os militares têm domínio quando empregado internacionalmente. De acordo com Silva (2012), atualmente ainda existe um pensamento de que os diplomatas são os responsáveis exclusivos pela elaboração e a condução da política externa, o que leva ao equívoco de desconsiderar a agenda de defesa e o poder militar como instrumento dessa política. Isso ocorre também pelo alto grau de autonomia que diplomatas sempre tiveram ao longo da história do Brasil com a força institucional do Itamaraty (CHEIHUB, 1985). Este debate será desenvolvido no decorrer das próximas seções, mas devido ao alargamento da agenda política externa e, conseqüentemente, dos atores que conseguem influenciá-la, tais acontecimentos trouxeram uma necessidade para o meio acadêmico em renovar os marcos interpretativos acerca de como e quem são os principais responsáveis pela tomada de decisão em matéria de política externa (MILANI; PINHEIRO, 2013).

## **1.2. DIPLOMACIA MILITAR**

Nesta seção será discutida o conceito de diplomacia e como a evolução deste conceito junto da evolução das relações internacionais. Através do contato dos Estados com outros Estados e dos Estados com novos outros atores do sistema internacional, constituiu o que conhecemos como uma diplomacia setoriais e, para esta pesquisa, destaca-se a diplomacia militar como forma de valorizar a ação e o poder militar dentro das operações de paz, sendo apto a auxiliar o Brasil em ações de política externa. Para muitos estudiosos, seu conceito ainda causa estranheza, principalmente na América do Sul onde o emprego da força militar é visto em uma visão realista, envolvendo somente o lado coercitivo das Forças Armadas. Esse cenário também foi atestado pelos períodos de ditadura militar em que os países sul-americanos passaram e que causaram certo distanciamento da sociedade civil.

### *1.2.1 Conceito e um breve histórico do surgimento da diplomacia*

O papel da diplomacia e do corpo diplomático cresceu logo depois dos períodos da Guerra dos Trinta Anos e da Paz de Vestfália (1648), no qual os Estados soberanos adquiriram a liberdade para governar os seus territórios e, conseqüentemente, podendo celebrar tratados que regularizaram suas relações externas. Os tratados resultantes formaram conceitos do Estado Moderno, além dos princípios de soberania e da igualdade jurídica entre os Estados (CARVALHO, 2019). Nesse novo sistema internacional inaugurado, a diplomacia sucedeu através de diálogos entre os Estados:

[...] levado a efeito, principalmente, pelo sistema de embaixadas e missões residentes nas capitais; e os congressos, nos quais se discutiam tratados relacionados com o término dos conflitos ou acordo relacionados com regras, ou instituições que contribuíram para a coexistência entre os Estados da “república diplomática da Europa” (WATSON, 1985, p. 21-25 *apud* SILVA, 2014, p.17-18).

A partir do século XVII, a diplomacia se consolida como a instituição responsável pela condução das relações entre os Estados, tornando cada vez mais necessário o preparo do corpo diplomático para as funções a serem exercidas nas convenções que aconteciam na época e que envolviam complexas negociações com outros Estados (SILVA, 2017). Para Mattingly (1995, p.240), o embaixador precisou exercer capacidades políticas e diplomáticas, tais como: (i) influenciar as políticas ou a atitude do governo do país anfitrião; (ii) conseguir concessões; (iii) negociar e (iv) minimizar os possíveis conflitos entre os Estados. Todas essas exigências criaram uma estrutura estatal mais eficiente, com forma de exemplificação a França foi a pioneira na criação desta estrutura institucional e, em 1626, formou o Ministério das Relações Exteriores, em seguida, em meados do século XVIII, essa estrutura se espalhou para o resto do continente. Em seguida, esta dinâmica passa a ser regra no resto do mundo, consolidando a diplomacia como uma ferramenta para a manutenção do equilíbrio de poder entre os Estados (MATTINGLY, 1995).

No início do século XIX, com as transformações tecnológicas advindas da Revolução Industrial e com o maior interesse da sociedade pela política externa, proporcionou com que os diálogos diplomáticos e as redes de diálogo dos Estados sofressem alterações, principalmente na formalização de redes diplomáticas em continente como o americano, o asiático e o africano (SILVA, 2017). Neste cenário, a diplomacia procurava alcançar os interesses dos Estados através do diálogo e da persuasão, evitando o emprego da força militar (WATSON, 1982). No século XX, com o aumento no número de Estado independentes e das agendas globais, promoveu a consolidação e o desenvolvimento da diplomacia, isto é, as relações entre os Estados no sistema internacional tornaram-se mais complexas trazendo diferentes pautas nas

agendas políticas, econômicas, militares, sociais, ambientais, tecnológicas entre outros (SILVA, 2014).

Não há consenso entre os estudiosos das escolas das RI sobre um conceito de diplomacia. Para serem consideradas do “campo diplomático oficial”, as diversas atividades devem ser executadas por agentes estatais, por meios pacíficos, devendo estar relacionadas à condução de assuntos entre Estados e outros agentes da política internacional (CARVALHO, 2019). Com isso, Silva (2017) traz os conceitos desenvolvidos por Hedley Bull (1995 *apud* SILVA, 2017, p.7) ao descrever a diplomacia como “a conduta das relações internacionais entre Estados e outras entidades que atuam na política mundial através de pessoas que são agentes oficiais e que utilizam meios pacíficos”. Landim (2014) destaca a definição de outros pensadores, como Hans Morgenthau, ao afirmar que a diplomacia é um sinônimo de política externa combinando com o conceito de Kaplan em que a diplomacia é “a formulação de uma estratégia visando à concretização de interesses nacionais no campo internacional, e assim na sua execução feita por diplomatas” (2014, p.27). Deste modo, os Estados buscam alcançar seus objetivos políticos através da ação diplomática, que barganham interesses e se aproveitam do poder para alcançar ganhos estratégicos para o país sem o uso de pressões ou o emprego da força bélica (CARVALHO, 2019).

Ainda segundo Landim (2014), outra característica que não é consenso entre os autores refere-se ao caráter pacífico da diplomacia, sendo relacionada diretamente de maneira contrária ao emprego da força. Para o autor essa ideia é contestável, uma vez que existe a diplomacia coercitiva em que se baseia o uso de ameaças ou da força limitada para persuadir oponentes à seu favor. Nesse sentido, a diplomacia “usa a guerra como ameaça, enquanto a guerra usa a diplomacia para ganhar tempo” (LANDIM, 2014, p.27). Logo, a diplomacia e a guerra passam a ser consideradas analogias que buscam um propósito em comum, isto é, a obtenção de um Estado final desejado, alinhado a um objetivo político. Segundo Carvalho (2019 p.8), “a diplomacia, como arte de conduzir pacificamente as relações entre os Estados, precede a guerra, acompanhando-a quando ocorre sua eclosão e à ela substituindo na primeira hora possível”.

### *1.2.2. Diplomacias setoriais*

Conforme exposto no tópico acima, não existe unanimidade sobre o conceito de diplomacia, por isso nesta pesquisa adotou-se a definição trazida por Watson (1982) por se aproximar mais do tema em que consiste na valorização dos meios militares, para além do seu uso coercitivo. Logo para o autor, a diplomacia é “o processo de negociação pelo qual os

Estados, em um sistema, conduzem suas relações e perseguem seus objetivos por outros meios que não a guerra” (WATSON, 1982 *apud* GRIGOLI; CASTRO, 2022, p.95). Nesse sentido, a relação entre Estados independentes é constituída através do diálogo e da negociação, para isso a diplomacia é o principal instrumento de comunicação do Estado, detendo como principal objetivo conciliar diversos interesses políticos por meio da mediação de conflitos de interesses que normalmente acontecem no estabelecimento de relações. Em outras palavras, essa atividade também pode ser descrita como a condução, por meios pacíficos, das relações internacionais dos Estados entre si ou até mesmo com diferentes entidades que atuam no cenário internacional.

Geralmente, as ações diplomáticas são realizadas por meio de pessoas classificadas como agentes diplomáticos que são parte integrante de uma estrutura institucional que se vincula com a estrutura nacional do Estado (GRIGOLI; CASTRO, 2022). Tradicionalmente, as negociações internacionais são realizadas, tradicionalmente, pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) ou por uma instituição com atividades semelhantes em que seja de esfera nacional (*idem*, 2022). Entretanto, atualmente, por consequência dos fenômenos da globalização e da revolução tecnológica provocou mudanças dentro do corpo diplomático em que o conhecimento generalizado desta nova gama de assuntos não traria ações efetivas para o campo da política externa. A pauta das agendas internacionais passou a englobar não só as agendas tradicionais, como a política e economia, mas também diferentes áreas como os direitos humanos, questões ambientais, culturais, sociais e militares. Ademais, segundo Milani e Pinheiro (2013), a combinação entre a condição de jovens democracias e a implementação recente de programas de liberalização econômica, proporcionou que os países apresentassem um crescimento no número de atores e uma diversificação de seus interesses (MILANI E PINHEIRO, 2013; SILVA, 2017). Com isso, em algumas situações os agentes diplomáticos passaram a delegar suas ações para outros agentes estatais capazes de conduzir o assunto em pauta com seus respectivos pares internacionais, podendo auxiliar na promoção de um melhor relacionamento entre os países (GRIGOLI; CASTRO, 2022).

O alto grau de complexidade nas relações do Estado com outros agentes internacionais fez com que os países aumentassem a sua área de atuação, buscando incorporar diversas agendas às suas políticas nacionais. Dessa forma, “o avanço do poder doméstico dos Estados em outros campos das atividades humanas e a interdependência entre esses campos, afetam a diplomacia e incrementam seu papel no diálogo entre entidades da sociedade internacional” (SILVA, 2014, p.43). Holsti (2004) corrobora com esta visão ao afirmar:

Hoje, o escopo da diplomacia abrange toda a gama de problemas gerados pelas sociedades modernas, incluindo, por exemplo, meio ambiente, comércio, investimento, ajuda externa, relações culturais, temas de segurança, controle de armamento, direitos humanos, aviação, recursos naturais, saúde, crime internacional, imigração ilegal etc (HOLSTI, 2004, p.192, Grifo Nosso)<sup>14</sup>.

Cada uma dessas agendas apresenta suas particularidades e, portanto, requerem a presença de agentes capacitados na execução das mesmas. A demanda dos atores domésticos de cada uma dessas agendas, não permite mais um conhecimento generalizado sobre o assunto. Silva (2014, p.44) afirma:

O reconhecimento do vetor dispersivo e especializado tem gerado tensões no processo estatal de condução do diálogo diplomático, levando à busca de adaptação no órgão responsável pela diplomacia, seja criando departamentos especializados e preparando melhor seus recursos humanos, seja aceitando a participação nas embaixadas de adidos oriundos de outras agências governamentais ou incorporando no processo especialistas provenientes de vários segmentos da sociedade para ajudarem no estabelecimento das posições a serem defendidas no cenário internacional (SILVA, 2014, p.44).

Neste cenário, também ocorre o crescimento de desafios para o MRE, principalmente quando são questões como a centralização e a coordenação de suas atividades, sendo essas capazes de atender a todos os diferentes interesses estatais nas mais diversas áreas. Por isso, o uso das “diplomacias setoriais” passou a ser aceito pelo MRE, isto é, o ministério delega funções para outras agências governamentais, que se relacionam diretamente com seus congêneres dos demais países no cenário internacional (CARVALHO, 2019). De acordo com Hilsman (1971), existem três níveis de agentes estatais com responsabilidade de atuação na política externa de um país: (i) o Chefe de Governo e os decisores do mais alto nível governamental, como o Ministro do MRE; (ii) o segundo nível abrange os demais ministérios do Estado, suas agências e os departamentos do Executivo; (iii) e o terceiro nível encontra-se o Congresso Nacional, a mídia e os demais grupos de interesse. Logo, cabe ao MRE a condução da política externa brasileira, porém, através dos novos desafios implementados pelo processo da globalização, a ação das diplomacias setoriais passou a ser comum, uma vez que os demais órgãos estatais passaram a atuar no cenário internacional de forma mais ativa (HILSMAN, 1971).

No Brasil, é notável a prevalência do Itamaraty nos assuntos e na execução da política externa, isso devido ao reconhecido profissionalismo e das capacidades de negociação do corpo diplomático brasileiro. Entretanto, a partir das décadas de 1980 e 1990, testemunhou-se um

---

<sup>14</sup>No Original: “Today, the scope of diplomacy encompasses the whole range of issues generated by modern societies. These include the environment, trade, investment, foreign aid, cultural relations, security issues, arms control, human rights, aviation, natural resources, health, international criminal activity, illegal immigration, and many others” (HOLSTI, 2004, p.192).

êxodo de diplomatas para outras agências governamentais, enquanto, na década seguinte houve a incorporação de novos temas de política externa por outras agências do governo, marcando a prevalência da autonomia do Itamaraty nas agendas de PEB (MILANI; PINHEIRO, 2013). Como afirmado Lima (2000, p.295 *apud* MILANI; PINHEIRO, 2013, p.17), “a coincidência entre a liberalização política e a abertura econômica deu início a uma nova fase da política externa do país”, denominada pela autora como “integração competitiva”. Em suma, a política externa passa a contemplar interesses setoriais que refletem sobre a “alegada histórica autonomia relativa do Itamaraty na condução da política externa” (MILANI; PINHEIRO, 2013). Destas diversidades e possibilidades de atores participando diretamente do processo decisório de política externa, é destacado a diplomacia militar como uma possível grupo de atores capazes de auxiliar a condução da política externa, já que junto dos diplomatas, as Forças Armadas são capazes de exercerem ações externas e facilitar a conquistas dos interesses nacionais brasileiros (ARON, 2002; MILANI; PINHEIRO, 2013).

### 1.2.3. Diplomacia militar

Dentre as diplomacias setoriais realizadas pelos demais órgãos estatais, este estudo atribui destaque à realizada pelo Ministério da Defesa (MD). Segundo Silva (2015), é importante observar que outro conceito dentro do escopo de defesa como a diplomacia de defesa pode se confundido com o conceito de diplomacia militar, sendo o primeiro mais abrangente que o último termo. A diferenciação é referente aos recursos empregados por cada uma delas, isto é, a diplomacia militar utiliza as Forças Armadas (o componente fardado), enquanto a diplomacia de defesa também pode ser praticada pelos civis que compõem o MD. Portanto, a diplomacia de defesa é direcionada ao tratamento de temas políticos e estratégicos ou a união de tarefas que não são especificamente relacionados às questões técnico-militares. Segundo Perreira (2017), a diplomacia de defesa é um instrumento que permite a consecução de objetivos da política externa pelo uso de práticas do poder inteligente (*smart power*<sup>15</sup>),

---

<sup>15</sup> Joseph Nye classifica três recursos que um Estado apresenta capaz de fazê-lo conquistar mais poder: o *hard power* é usado pelos países como forma de alcançar seus objetivos através da força militar, coerção ou por meios econômicos. Já o *soft power* é a capacidade de utilizar-se da persuasão e atração para alcançar determinados objetivos. O último é conhecido como *smart power*, onde é a capacidade que um Estado tem de combinar a força e a coerção do *hard power*, com a coesão e atração do *soft power* para atingir objetivos utilizando em melhor forma seus recursos (NYE, 2004). Três são os recursos básicos que fundamentam o conceito de *soft power*: a cultura (em locais onde ela é atrativa), seus valores políticos (quando ele os cumpre interna e externamente) e suas políticas externas (quando os outros as vêem como legítimas e possuindo autoridade moral). Nessa corrente, estão envolvidos, além do Estado, instituições, corporações, ONGs, celebridades individuais “tornando as ideias palatáveis, aceitáveis e brilhantes” entre outros atores que compõem o quadro das relações internacionais (NYE, 2012, p.117).

conceito desenvolvido por Joseph Nye (2004). Logo o *smart power* é profundamente ligado à diplomacia de defesa, na medida em que não sejam usadas de ações coercitivas nas atividades e se mantenham relações pacíficas entre seus pares. Em contrapartida, a diplomacia militar está incluída unicamente no domínio dos militares e das Forças Armadas, isto é, o uso pacífico dos militares na diplomacia, logo sendo caracterizado como uma ferramenta de política externa (CARVALHO, 2019).

Outrossim, a diplomacia de defesa e a diplomacia militar se referem às práticas relacionadas ao uso não coercitivo dos recursos humanos e materiais que o Estado dispõe no âmbito da defesa sendo os seus principais atores os militares e os civis que são enquadrados no setor de defesa (LANDIM, 2014; SILVA, 2015; CARVALHO, 2019). Apesar da importância da dimensão coercitiva do setor de defesa, os recursos militares tangíveis e intangíveis, são normalmente utilizados na dimensão persuasiva (não coercitiva) em diversas atividades, tais como: designação de adidos militares; na realização de exercícios conjuntos com outras Forças Armadas; no estabelecimento de mecanismos e acordos bilaterais entre as Forças Armadas ou MD; a cooperação no âmbito do ensino e do treinamento, inclusive para as operações de paz; apoio ao fornecimento de equipamentos e meios militares; apoio à ajuda humanitária, aos desastres naturais e à reconstrução de Estados, especialmente no âmbito de sistema de segurança e defesa (SILVA, 2015). Muitas dessas atividades são associadas à cooperação, mas, conjuntamente elas apresentam um propósito mais abrangente, isto é, ajudam a manter o diálogo na dimensão da defesa entre diferentes comunidades políticas, entre os demais Ministérios de Defesa e entre outras entidades que atuam na política internacional. Portanto, nas palavras de Silva (2015, p.184):

o reconhecimento da importância do entendimento da dinâmica coercitiva dos instrumentos de força não pode representar o desconhecimento de uma dinâmica diplomática que trata das relações não coercitivas no âmbito da defesa nas Relações Internacionais (SILVA, 2015, p.184)

Aqui neste estudo será usado com mais frequência o termo diplomacia militar porque a pesquisa tem como objetivo observar as ações dos militares dentro do teatro das operações de paz e, por isso, valorizando a figura do militar. Para Aron (2002), a correlação da diplomacia com os militares está focada na guerra e na paz. O autor aponta que tanto a diplomacia quanto a guerra são “dois termos que denotam aspectos complementares da arte única da política, isto é, a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do interesse nacional” (2002, p.73). Ainda segundo Aron (2002), em tempos de paz a política se utiliza de meios diplomáticos, sem excluir o recurso às armas mesmo que em tom de ameaça. Já na guerra, a

política não deixa a diplomacia de lado, pois “continua a conduzir o relacionamento com os aliados e os neutros – e, implicitamente, continua a agir com relação ao inimigo, ameaçando-o de destruição ou abrindo-lhe uma perspectiva de paz” (ARON, 2002, p.73). Além disso, o autor valoriza a figura militar nas relações internacionais para o convencimento de aliados, inimigos ou adversários sem a necessidade do uso da força, mas sim pela dissuasão em um cenário de guerra. Olhando por esta perspectiva, percebe-se que Aron (2002) reconhece que em uma zona sem guerra, existirão interações entre diferentes Exércitos para evitá-las, buscando soluções negociadas entre os agentes beligerantes.

Por sua vez, Wight (2002, p.107-111), correlaciona diplomacia e diplomacia militar quando “atesta que o adido militar possui diferentes deveres, contatos e possibilidades diferentes das do chefe de sua missão”. Neste contexto, ele reconhece que os militares fazem uso de atividades de caráter diplomático ao tratarem com outros militares assuntos inerentes às suas funções e atividades específicas e com certa autonomia. Dentre outras atividades realizadas pelos militares que são descritas como diplomacia militar estão: contatos bilaterais e multilaterais entre oficiais e civis da área de defesa; nomeação de Adidos Militares e de Defesa para países estrangeiros; compromissos bilaterais de cooperação em defesa; treinamento de pessoal civil e militar estrangeiros; fornecimento de “expertise” e conselho no controle democrático das Forças Armadas e gerenciamento de defesa e áreas técnicas militares; contatos e intercâmbios entre militares, unidades militares e visitas de navios; alocação de militares ou civis nos Ministérios de Defesa ou Forças Armadas de países amigos; fornecimento de equipamento militar e outras ajudas em material; exercícios militares bilaterais ou multilaterais para fins de treinamento (COTTEY; FOSTER, 2004, p.6).

Com isso, a diplomacia militar traz a ideia de que as Forças Armadas são capazes de promover um ambiente internacional mais estável e cooperativo, além de contribuir com a segurança internacional em casos de guerras (COTTEY; FOSTER, 2004). Portanto, a diplomacia militar tem sido uma ferramenta essencial e efetiva para a construção e promoção de relações bilaterais, regionais e internacionais para o Estado (LANDIM, 2014). Nesta pesquisa, destaca-se que a diplomacia militar busca a cooperação, o uso do poder militar de maneira cooperativa e não coercitiva. Em um sentido mais amplo do conceito, Patjinka (2016), entende que a diplomacia militar é

o conjunto de atividades desenvolvidas principalmente por representantes de órgãos de defesa do Estado, bem como de outras instituições do Estado, que visam a prossecução dos interesses da política externa do Estado no domínio da política de segurança e defesa e cuja atuação se baseia na utilização de negociações e outros instrumentos diplomáticos (PATJINKA, 2016, p.184).



Em suma, Singh (2011 *apud* LANDIM, 2014, p.45), destaca que a diplomacia militar é capaz de ampliar a influência de determinado país em âmbito global. Logo, ela está focada na criação de ambientes favoráveis e proporcionar a ampliação de laços com países amigos, ao mesmo tempo em que busca neutralizar possíveis confrontos. Outra característica recorrente deste instrumento está relacionada a construção da imagem do próprio Exército e, em muitas situações, a do próprio país, podendo ser também uma extensão de sua diplomacia regular<sup>16</sup>. Portanto, a diplomacia militar faz parte de uma estratégia para as relações internacionais do país, e conseqüentemente é importante ferramenta importante para a política externa do Estado (MUTHANA, 2011 *apud* LANDIM, 2014).

Com base no que foi exposto, a participação dos militares brasileiros nas operações de paz configura-se como uma importante ferramenta de diplomacia militar pois permite atingir três objetivos principais: o primeiro é a construção de uma imagem positiva das Forças Armadas e do Brasil perante a comunidade internacional se apoiando no discurso de paz; aumento da influência estratégica em âmbito regional e no seu entorno estratégico; e a construção de capacidade e aprendizado através da cooperação técnico-militar e do intercâmbio de conhecimento entre as Forças Armadas (SINGH, 2011; LANDIM, 2014; CARVALHO, 2019).

### 1.3. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Observando os níveis de análise da APE desenvolvido por Allison (1969), busca-se identificar que a interação entre a política externa e a política de defesa sob o âmbito das operações de paz ocorre, principalmente, no modelo II do Modelo Organizacional. Com isso, entende-se que o MRE e o MD são parte da estrutura do Estado e sua interação é feita através dos resultados de barganha política realizada entre suas respectivas instituições, que apresentam culturas organizacionais divergentes, e se articulam dentro do jogo burocrático brasileiro. No contexto das operações de paz, em que ambos apresentam expertise e recursos para alocação, o maior engajamento das duas instituições é marcante. Por isso, nas próximas seções serão concentradas em ampliar o debate acerca da formação da política externa e da

---

<sup>16</sup> Aqui o autor correlaciona a diplomacia militar com a teoria construtivista das Relações Internacionais que ganhou espaço na década de 1990, a partir do fim da Guerra Fria que não trouxe a paz definitiva e nem o “fim da história”. Nesse contexto, a teoria construtivista contrapõe o neorealismo e o neoliberalismo. O construtivismo tem como grandes nomes Wendt (1992) e Katzenstein (1996) que destacam que as relações interestatais são moldadas por fatores intangíveis como cultura, história, identidades e discursos políticos. Dessa forma, a inclusão tanto da cultura quanto da identidade como fatores responsáveis por moldar as inseguranças globais e as políticas de segurança para enfrentá-las. A diplomacia militar na tipologia construtivista serve para mitigar a ação realista do Estado, voltado sempre pro conflito e pra guerra (LANDIM, 2014, p.44-45).

política de defesa, bem como no processo de implementação e fortalecimento de ambos ministérios no corpo burocrático brasileiro. Logo, neste trabalho, as duas estruturas – militar e diplomática – são as principais organizações burocráticas com responsabilidade direta nos processos inerentes de inserção internacional do país e da participação brasileira nas operações de paz da ONU.

Ainda os próximos capítulos o objetivo é demonstrar que as operações de paz podem ser um instrumento no qual o Brasil reforça sua presença internacional. Para isso associa-se a teoria desenvolvida por Hermann e Hermann (1989), colocando os militares e os diplomatas como os principais agentes estatais que participam das OPs, como “unidade de decisão”, em específico como uma Coalizão de Múltiplos Atores Autônomos por serem capazes de influenciar a tomada de decisão e os *outcomes* da mesma. Essa coalizão permitiu a aproximação de ambas as políticas no processo decisório para a participação brasileira nas operações de paz. Nesse sentido, tanto o MD e quanto o MRE, junto da análise da conjuntura doméstica e internacional, detém autonomia e influência sobre a participação do Brasil nas missões de paz, sendo o engajamento nas missões realizado através do estabelecimento de consensos e diretrizes conjuntas para esse processo de tomada de decisão. O objetivo em promover essa discussão, acerca das respectivas instituições à luz do que foi debatido neste capítulo, é pontuar que a participação em operações de paz podem ser uma ferramenta de ponto de aproximação para a política externa e política de defesa em um processo decisório fragmentado e que lidar com os diferentes interesses das instituições do Estado, mesmo que a tendência natural das duas políticas sejam de competirem antes de cooperar (Alsina Jr, 2009).

A diplomacia militar é um canal pelo qual o Brasil pode reforçar e projetar internacionalmente as características da nação brasileira, bem como sua posição histórica como defensor de uma ordem internacional mais próspera, pacífica, justa e inclusiva, além de colaborar para a estratégia de dissuasão da política de defesa (ALSINA JR, 2009). Para isso, associa-se esta teoria ao período em que o Brasil se engajou de forma ativa nas operações de paz, entre os anos de 2003-2010 no continente africano, marcando uma mudança na forma de engajamento dos militares brasileiros. A partir dos anos 2000, os militares brasileiros passaram a assumir atividades e papéis de destaque dentro das missões o que, proporcionalmente, auxiliava na projeção internacional do Brasil, assim como no incremento de sua atuação multilateral nas regiões estratégicas para a política externa do país. Nesse período, reforça-se que a atuação dos militares nas operações de paz proporcionou um cenário de maior aproximação entre a política de defesa e a política externa brasileira.

## **2. A FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL**

Ao estudar sobre articulação entre a política externa e a política de defesa, torna-se necessário compreender tais políticas. Neste capítulo será tratado sobre o assunto de formação da política externa e da política de defesa brasileira, partindo do pressuposto que ambas são consideradas como políticas públicas, isto é, são políticas que visam prestar um serviço à sociedade para que o Estado atenda a uma parte dos seus interesses nacionais. Logo, nesta dissertação, os objetivos nacionais são construídos em um regime democrático devendo refletir a vontade da sociedade, debatida e formulada por meio de uma dimensão pública (MILANI; PINHEIRO, 2013; DUARTE, 2022). Indicar que a política externa e a política de defesa são políticas públicas significa considerar que envolvem o Estado e o governo em ação no plano internacional e assumir que a formulação e a implementação dessas políticas resultam das opções dos governos, das suas preferências ideológicas e partidárias, do jogo político e dos diversos interesses existentes em determinado contexto (MILANI; PINHEIRO, 2013).

No meio acadêmico a literatura sobre políticas públicas vem crescendo exponencialmente (DUARTE, 2022), apesar disso, como destacado por Gonçalves (2019), ainda existe uma dificuldade em perceber tanto a política externa quanto a política de defesa como política pública. Esse embate teórico é caracterizado pela própria contribuição do campo das Relações Internacionais e na valorização do pensamento realista, no qual desvaloriza a complexidade dos processos de tomada de decisão dentro dos Estados. Assim, por muito tempo, essas políticas foram vistas como políticas monopolizadas por atores específicos e que definem os interesses nacionais em âmbito internacional sem sofrerem com as outras agências do governo (GONÇALVES, 2019). Com essa interpretação, essas políticas passaram a ser compreendidas em muitos países como de Estado, o que poderia causar o insulamento delas e a percepção de uma maior autonomia no processo de tomada de decisão.

Embora tanto a política externa quanto a política de defesa sejam políticas públicas, ou seja, sofrem mudanças e concorrências no decorrer da interface com os demais atores domésticos no processo decisório, ela apresenta uma outra face em que reforça o pensamento de ambas como política de Estado. As duas políticas tocam em assuntos exclusivos sobre a integridade territorial do país, da identidade nacional, dos interesses estatais e a defesa e segurança nacional - elementos fundamentais para a sobrevivência da nação e, conseqüentemente, fazem parte da zona cinzenta do Estado (GONÇALVES, 2019). Apesar das singularidades, as políticas não são livres de pressões domésticas e internacionais e não devem

deixar de estar sujeitas ao controle democrático, assim como as outras políticas públicas submetidas ao controle político (MILANI; PINHEIRO, 2013). Logo, essas políticas não são protegidas do jogo de poder partidário ou que são representantes de interesses nacionais, como se pressupõe ao reconhecê-las como políticas do Estado (*idem*, 2013).

No Brasil, após o período de redemocratização ocorrida na década de 1980, mudanças domésticas e internacionais proporcionaram a quebra no insulamento do Itamaraty que acarretou um maior número de participantes na formação da política externa brasileira. E o mesmo ocorre com a formulação da política de defesa, sendo uma área de responsabilidade do Estado e com foco na atuação no cenário internacional, que também é sujeita a sofrer com mudanças no sistema internacional e é influenciada por diversos aspectos domésticos (DUARTE, 2022). A partir deste cenário, a articulação entre os dois poderes passa a ser uma realidade almejada para a conquista dos interesses nacionais.

Ademais, além da definição da política externa e de defesa como políticas públicas, neste capítulo será explorado suas definições específicas bem como seus respectivos processos de formulação, iniciando pela política externa e em seguida pela política de defesa brasileira. Além disso, neste capítulo inclui a discussão mais aprofundada sobre a articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil. É importante ressaltar que este capítulo tem como objetivo apresentar um caráter teórico e exploratório sobre a discussão das políticas como políticas públicas, bem como demonstrar o processo organizacional em que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) quanto o Ministério da Defesa (MD) se inserem dentro do ambiente burocrático brasileiro.

## **2.1. A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL**

Esta seção busca traçar a trajetória de formação da política externa brasileira, bem como o papel do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e os diplomatas que, historicamente, são vistos como os principais responsáveis na execução da política externa no cenário internacional. Assim como na seção que tratou sobre a política de defesa, buscou-se trazer as principais características e sua conceitualização para, em um subtópico, retratar a trajetória brasileira em relação a este fenômeno. O objetivo é compreender o debate da política externa como uma política pública e, portanto, participando do jogo burocrático brasileiro e sofrendo mudanças no decorrer dos anos no que concerne aos interesses nacionais do país. Ademais, buscou-se observar a interação com os demais atores domésticos, em especial com as Forças Armadas.

A política externa brasileira (PEB), por muitos anos destacou um único indivíduo e uma única instituição como responsáveis pela origem das decisões de política externa. Hoje em dia, ainda é possível destacar a contínua relevância desses indivíduos e instituições no processo de formação da política externa, entretanto, a partir da valorização de novas agendas, consideradas por Milani e Pinheiro (2013), como baixa política (temas tradicionais como cultural, educação, cooperação para o desenvolvimento, meio ambiente, direitos humanos, entre outros), conclui que somente a presença de lideranças carismáticas ou o monopólio de uma agência irão definir os interesses do país em plano internacional se tornou “analiticamente menos convincente” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.12).

Segundo Milani e Pinheiro (2013), para investigar a política externa é necessário ter com base em diversos parâmetros de investigação que incorpore os diferentes atores capazes de influenciar o processo de tomada de decisão, em suas mais distintas formas de participação e levando em conta os variados modelos de interação política (influência, participação, cooperação, resistência, conflito). Ainda sobre esse debate, Gonçalves e Pinheiro (2020, p.24), reforçaram que a política externa deve ser interpretada como “mais uma dimensão da atividade da política em geral, não como um domínio de natureza totalmente distinta dos demais, movido por meio de uma alegada razão de Estado, ou do interesse nacional”. Nesse sentido, a política externa é constituída a partir das diversas interações entre os atores domésticos do Estado que, por sua vez, apresentam interesses próprios que são influenciados tanto pela arena doméstica quanto internacional.

Entretanto, encarar a política externa como uma política formada dentro do cenário doméstico dos Estados surgiu apenas na metade do século XX com a constituição do campo de Análise de Política Externa (APE). Anteriormente, a política externa era interpretada como uma política de Estado, como defendido pelos teóricos clássicos das Relações Internacionais (RI) em uma visão realista e sistêmica<sup>17</sup>, em que retrata o Estado como ator unitário e

---

<sup>17</sup> Lima (2000) destacou o trabalho de Grieco (1997) ao caracterizar a teoria realista da política mundial. Em seu trabalho, o autor lista três premissas realistas sobre os Estados: (i) racionalidade instrumental; (ii) autonomia com relação às suas respectivas sociedades nacionais; (iii) e capacidade de agir de forma coerente com respeito a outros países. Ademais, o autor afirma que a autonomia do decisor implica a capacidade de reconhecer e implementar os interesses da nação como um todo, mesmo que os interesses domésticos sejam contrários. Para a visão realista, o interesse nacional e interesse do Estado são sinônimos e o papel do diplomata é representar esses interesses no plano internacional, buscando maximizá-los perante os interesses dos demais Estados pertencentes à comunidade internacional (LIMA, 2000, p.270). Soma para essa contribuição a obra de Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, em 1979, que valorizou novamente o pensamento realista nas RI e marcou o contexto internacional da época (MILANI; PINHEIRO, 2013). Segundo Lima (2000), a teoria estrutural de Waltz radicalizou a contribuição dos autores realistas clássicos “a partir do conceito de anarquia e da premissa de que as unidades são idênticas em praticamente todas as dimensões, à exceção do diferencial de poder que, dessa perspectiva, constitui um atributo sistêmico” (LIMA, 2000, p.269-270).

monolítico e, portanto, não haveria a necessidade de estudar a influência do ambiente doméstico nas decisões de política externa (LIMA, 2000). Logo, as ações de política externa seriam realizadas de acordo com o lugar que estes ocupam no sistema internacional (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020). Nessa concepção, a política internacional está acima da política doméstica e, portanto, a política externa seria aquela que “para na fronteira da nação” (LIMA, 2000). Para os autores desta linha de pensamento,

[...] a “boa política externa” é aquela que está de acordo com os verdadeiros interesses nacionais, cujo conteúdo só é conhecido pelos “verdadeiros estadistas”, intérpretes da vontade nacional, e cuja viabilidade pode ser impedida pela democracia (LIMA, 2000, p.274).

Em contrapartida, a APE surgiu como campo fundamental para os estudos de política externa ao tratar da necessidade de “abrir a caixa preta” do Estado. A APE adotou o plano doméstico, em particular, o processo decisório, como variável explicativa para o comportamento dos Estados no plano internacional. Segundo Milani e Pinheiro (2013), a relevância da corrente liberal das RI proporcionou que ocorresse a valorização dos indivíduos e das instituições no processo de formulação das políticas. Para Salomón e Pinheiro (2013), as bases liberais eram a base de sustentação da disciplina de APE. Diferente da visão realista, acima exposta, do ponto de vista liberal as variáveis internas carregam o peso de explicar o porquê das potências entrarem em conflitos internacionais baseado em um sistema internacional anárquico, “o conflito é evitável, a cooperação é possível, e o indivíduo, agindo por meio de instituições, é o principal agente de mudanças na política internacional” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.45). Lima (2000) corrobora com esta visão ao destacar as contribuições de Graham Allison (1971)<sup>18</sup> e o modelo de “política burocrática” que, ao aplicar o paradigma pluralista à análise de decisões de política externa, questionou a separação entre o ambiente interno/externo na maioria dos estudos da época.

Os acontecimentos do final do século XX o fim da bipolaridade causada pela Guerra Fria; os processos de globalização e a liberalização econômica - foram fundamentais para a valorização da APE e produziu o entendimento de que, atualmente, não só o Estado teria

---

<sup>18</sup> Não se deve esquecer as contribuições de Snyder et al (1962); Sprout e Sprout (1956); Rosenau (1967) em que apoiou a valorização das instituições e do ambiente doméstico como essenciais para os estudos de política externa dos países. Contribuindo para a formalização e o enriquecimento da APE nos campos de estudo do comportamento internacional dos Estados (MILANI; PINHEIRO, 2013). Estes autores se destacaram na busca por trazer para a área de APE teorias “de médio alcance” sobre fenômenos mais restritos, essa ideia aconteceu logo depois de décadas de tentativa, por parte dos estudiosos, em elaborar uma teoria geral de análise de política externa. Entretanto, descartado pelo seu próprio criador - Rosenau (1989), alcançaram apenas uma lista de possíveis variáveis relevantes. Segundo David Easton (*apud* SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.44), os objetivos eram intangíveis, isto é, o estudo das sociedades humanas exigia métodos diferentes dos da física (este movimento foi valorizado pelo movimento behaviorista das Ciências Políticas).

capacidade de tomar decisões de política externa, com a abertura de novas agendas (meio ambiente, direitos humanos, migrações, pobreza, internacionalização da educação, saúde, cultura e cooperação), ocorreu o crescimento de atores e interesses capazes influenciar, como também de tornar cada vez mais denso e institucionalizado o processo decisório. Nesse sentido, a política externa é concebida como parte resultante de iniciativas tomadas por diferentes atores - principalmente, mas não exclusivamente, o Estado - em interação com o ambiente internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Com esta definição, a política externa é enquadrada como uma política pública, embora com uma particularidade que o difere das demais políticas públicas: seus *outputs* (resultados/ações) serem realizados fora da fronteira nacional. Apesar disso, compreender a política externa como uma política pública, leva a considerar seu processo de elaboração, no qual é capaz de promover arranjos institucionais-burocráticos no âmbito interno, bem como articulações com as políticas internas em variadas dimensões (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Para isso, é necessário diferenciar o conceito de política externa com o de ação externa, o último é caracterizado por ser mais amplo e que pode incluir todo tipo de contato, planejado ou não, de um governo com o outro fora de suas fronteiras (*idem*, 2013). Desta forma, reconhece-se 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, expressando a própria dinâmica política (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Tendo isso em vista o embate teórico, em que afirma que a política externa seja considerada uma política de Estado ou uma política de governo, acontece devido a um processo de continuidade nas ações e nos objetivos da política, sem essa estar ligado aos realinhamentos eleitorais a cada novo governo eleito no país, apesar de reconhecer que - para um ambiente democrático - é interessante que as escolhas de política externa sejam ligadas aos interesses mais amplos da sociedade alcançando uma maior representatividade nacional (LIMA, 2000). Neste cenário, Milani (2015),w defende que a política externa, ao construir uma ponte entre o ambiente doméstico e o internacional, apresenta uma natureza singular: ao mesmo tempo ela é uma política de Estado, por apresentar preocupações permanentes à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional do Estado; e uma política de governo, ao retratar o contato desta com os atores internos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do país no mundo.

Ainda segundo Lima (2015), a política externa

[...] responde a pressões sistêmicas e regionais de segurança, aos processos de abertura econômica, a crises militares e externalidades de políticas externas hegemônicas (como nos casos da crise na Ucrânia ou da emergência do Estado

Islâmico), a demandas de engajamento militar do Brasil em missões de paz, ao posicionamento multilateral do Estado em negociações de acordos internacionais [...] mas é igualmente o reflexo dos jogos de poder entre atores econômicos, políticos e sociais dentro das fronteiras nacionais (LIMA, 2015, s/p).

Com base nesse cenário, a política externa - antes caracterizada pela condução de política sem efeitos distributivos (MILANI; PINHEIRO, 2013), ou como sendo uma política “intocável” por ser retratada pelas correntes clássicas como política de Estado (MILANI, 2015) - passou recentemente a contemplar interesses setoriais e um caráter dinâmico da política externa. No Brasil, como objeto de estudo desta pesquisa, esse período foi caracterizado por Lima (2000) como “integração competitiva” já que a atuação da política externa combinado com o crescimento do número de atores e uma diversificação de interesses, foi inaugurada nos momentos em que houve o processo de redemocratização brasileiro e a abertura econômico. É neste cenário que muitos estudiosos passaram a refletir sobre a autonomia relativa do Itamaraty na condução da política externa brasileira (MILANI; PINHEIRO, 2013). Este assunto será desenvolvido no próximo tópico em que trata detalhadamente sobre o processo de formação da política externa no sistema brasileiro, assim como o papel do MRE e do Itamaraty neste cenário.

### ***2.1.1. As dimensões públicas da Política Externa Brasileira***

O insulamento do processo decisório de política externa nas mãos do Itamaraty sempre foi uma realidade comprovada pela maioria dos estudiosos da PEB. Para Faria (2008), por exemplo, os fatores que explicam este processo de insulamento são caracterizados por diversas razões na história brasileira, este são:

(i) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal área, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal; (ii) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (iii) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (iv) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando a um grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (v) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; (vi) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional (FARIA, 2008, p.81).

Segundo o autor, estes fatores somados permitiram explicar a baixa politização da política externa brasileira, até meados dos anos 1980, e também justificaria o insulamento do Itamaraty que encarava a política externa como uma política de Estado (FARIA, 2008). Destaca-se uma explicação mais detalhada de alguns fatores citados acima. A Constituição Federal de 1988, consolidou uma tradição republicana em que centralizou as decisões de



política externa para o Poder Executivo. O Poder Legislativo, neste sentido, teria a simples função a ratificação ou veto aos tratados internacionais, além de autorizar a Presidência da República a declarar guerra ou celebrar a paz (*idem*, 2008). Cabe destacar também que a diplomacia brasileira apresenta um caráter não conflitivo, permitindo com que a atuação diplomática seja adaptada em diversos cenários. As oscilações que aconteceram na PEB ao longo do século XX, adotando uma posição mais “americanista” em alguns momentos ou mais “globalista” em outros momentos, e promovendo controvérsias no âmbito doméstico em relação ao caminho que o Brasil deveria seguir para seu engajamento internacional, não impediu que o Itamaraty assumisse papel central na formação da política. A instituição marcou suas ações através da tentativa de não politização da PEB, seguindo um caráter pragmático onde procurou, por via de regra, “a consecução dos objetivos em tela pela via negocial e, na medida do possível, através da busca de minimização do caráter eventualmente ideológico das diretrizes propostas” (FARIA, 2008, p.84).

Com a valorização do Itamaraty, durante os anos se idealizou a consolidação de um prestígio que o corpo diplomático desfruta no ambiente doméstico e na sociedade brasileira no geral, com suas atuações esses prestígios são, simultaneamente, reconhecidos no sistema internacional. Segundo Faria (2008), existem também fatores que explicam esse prestígio da diplomacia brasileira, alguns deles são: à precoce profissionalização da corporação diplomática brasileira; o poder de formação autônoma das novas gerações de diplomatas, pela via dos cursos do Instituto Rio Branco (fundado em 1945); à evocação constante do “legado do Barão do Rio Branco”; à coesão dos membros da corporação.

O modelo econômico adotado pelo Brasil, na busca do desenvolvimento da indústria nacional, que contou com o apoio da maioria da sociedade e dos setores empresariais do século XX, fez com que o Brasil se tornasse um país isolado economicamente, acentuando a alienação das áreas sociais sobre a importância da atuação econômica internacional. Lima (2000), afirma que somente no final do século XX, quando o objetivo brasileiro era integrar uma economia competitiva no cenário internacional, somado aos processos de globalização, acarretou uma mudança significativa no insulamento do Itamaraty e transição do comportamento da sociedade em cima dos assuntos de política externa.

O final da década de 1980 e início dos anos 1990, conforme citado acima, um processo de mudança dentro do ambiente do Ministério das Relações Exteriores (MRE), as diferentes visões de mundo existentes entre os diplomatas da época provocaram um êxodo destes para outras agências governamentais, ao passo que a própria instituição precisava lidar com o

crescente processo de “presidencialização”<sup>19</sup> e “pluralização dos atores” político-sociais envolvidos e interessados na formulação da política externa. Simultaneamente a este momento, observou-se também o incremento à adoção da agenda de política externa por parte das demais agências do governo (SARAIVA, 2010; MILANI; PINHEIRO, 2013).

Essas mudanças internas no MRE ocorreram em um período em que a política externa era engajada na tentativa de reforçar os valores democráticos e da defesa do Estado de Direito do Brasil perante o sistema internacional. Isso foi confirmado através da publicação de uma Portaria que regulamenta o acesso público ao arquivo histórico do Itamaraty. Segundo Lopes (2011, p.68), essa abertura promoveu “um importante avanço institucional, tanto no sentido de abertura da PEB à avaliação contínua da sociedade quanto no de adequação do Itamaraty aos dispositivos constitucionais de 1988”. A transparência promovida pelo MRE era fundamental para o controle das políticas públicas por parte da sociedade e fazia parte dos ditames democráticos em que o país começava a se estabelecer.

Neste período, foi realizado no âmbito do MRE um ciclo de seminário para debater sobre “Os novos rumos a imprimir à política externa brasileira dali por diante”, com a participação de diferentes setores da sociedade brasileira, estes como: acadêmicos, empresários, sindicalistas e diplomatas (em atividade e aposentados). O ciclo promovido pelo Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) focou, principalmente, sobre o estatuto público da política externa, sua necessidade de democratização e os mecanismos possíveis para tal. O crescente interesse da sociedade perante os assuntos de PEB foram proporcionados pelas mudanças de natureza doméstica que, com os efeitos da globalização sobre a política, economia, cultura, passaram a ser mais internacionalizados (MILANI; PINHEIRO, 2013; LOPES, 2011).

Com as transformações causadas pelo fenômeno da globalização, a autonomia e o insulamento burocrático do Itamaraty, como o principal órgão capaz de influenciar a

---

<sup>19</sup> A figura do Presidente da República sempre foi central para a formalização das políticas brasileiras. Além disso, tem se mostrado uma figura fundamental para a formação de alianças governamentais, na relação com o Congresso (presidencialismo de coalizão), na proposição de projetos de lei e, igualmente, na construção de um ideal de liderança nacional. Sua presença central não seria diferente no campo da política externa. A chamada “diplomacia presidencial” ou, denominada por outros pesquisadores, como diplomacia de cúpula, de chefes de Estado e de governo ou ainda como “diplomacia dos mandatários”, confirma a participação individual, ativa, frequente do Presidente na concepção e na execução da política externa, indo além das atribuições de rotina. A presença da figura presidencial pode auxiliar na obtenção de êxitos diplomáticos nos âmbitos tanto regional quanto internacional, bilateral ou multilateral. Algumas ferramentas utilizadas pelos Presidentes são: pronunciamentos e a participação em negociações, viagens presidenciais a outros países - sendo essenciais para aberturas de comércio, internacionalização de empresas (privadas ou públicas), na consolidação das estratégias e na fomentação das agendas de cooperação técnica. A diplomacia presidencial é uma das vertentes mais utilizadas no âmbito da diplomacia pública, uma vez que é capaz de projetar o Brasil nos meios de comunicação e nas redes sociais nacionais e mundiais (MILANI, 2015).

formulação e condução da política externa, passaram a ser questionados. Existiram pressões em âmbito doméstico para que torne o processo decisório em política externa mais permeável às articulações e incorpore demandas de diferentes atores (FARIA, 2008). Segundo Milani (2015), a autonomia do Itamaraty neste processo é reconhecida e, hoje em dia, há quem defenda esse insulamento como maneira de assegurar as tradições da Casa de Rio Branco<sup>20</sup>, de mérito profissional, da *expertise* particular dos diplomatas e a necessidade de proteger as relações exteriores do país de tendências etiquetadas de “politização”, “partidarização” ou “ideologização” da PEB. Em contrapartida, existe um grupo que afirma que o MRE apresenta características que marcam uma herança histórica da aristocracia brasileira e, com isso, apresentando bases elitistas, formalista, desvinculado dos processos de democratização, não aceitando a ideia de “continentalização”<sup>21</sup> da PEB (MILANI, 2015), que se refere à:

abrangência da geografia do território nacional, um território continental pela sua extensão, no qual se movem agentes dos mais variados interesses e preferências, nem sempre convergentes em matéria de política externa. A metáfora da continentalização implicar maior abrangência temática da PEB, participação ampliada e institucionalizada dos agentes (governamentais e não governamentais) e, portanto, processo decisório mais aberto ao diálogo com o Parlamento, à coordenação com os demais ministérios e a consultas com agências federais, entidades subnacionais, setor produtivo, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e comunidade científica” (MILANI, 2015, s/p).

Este debate acabou gerando uma polarização dentro do MRE e afetando, até mesmo, as interpretações e prescrições acerca do lugar do Itamaraty e o papel dos agentes diplomáticos nas agendas de PEB. Segundo Lima (2010), essa politização é uma consequência de todas as mudanças ocasionadas no ambiente internacional e doméstico após 1980. Como em outras políticas públicas, as questões de política externa passaram a gerar apoio e oposição no âmbito doméstico.

Enxergar a dimensão pública da PEB requer reconhecer que essa faz parte da denominada “zona cinzenta” do Estado. Segundo Milani (2015), a zona cinzenta diz respeito à

---

<sup>20</sup> Muitos diplomatas de carreira defendem a gestão do Barão do Rio Branco por considerarem uma fonte de inspiração permanente e constituiria legado fundamental em matéria de *savoir-faire* diplomático. O modo de atuação do Barão corresponderia ao perfil ideal de diplomata, logo, se todos seguissem este padrão, haveria maior consenso histórico e permanente sobre a posição internacional que o Brasil deve ocupar no mundo. Como é reforçado por Christian Lynch (*apud* MILANI, 2015), a construção da imagem do Barão do Rio Branco como o patrono da diplomacia brasileira corroborou com a construção de mitos, muitos desses marcados por excessivos elogios ao Rio Branco, formulados sem o devido distanciamento crítico. Boa parte dessas opiniões, inclusive, foram estabelecidas pelo próprio Itamaraty (LIMA, 2015).

<sup>21</sup> Conceito acordado por Milani (2015) sendo um novo paradigma seguido pela PEB logo após o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 que democratizou as relações Estado-sociedade, além disso, a internacionalização da política em múltiplos níveis e as crescentes interdependências econômicas entre o global e o local foram fundamentais para a caracterização deste paradigma. A metáfora da “continentalização” da PEB contrapõe-se ao do insulamento do Itamaraty que, segundo Milani (2015), não seja uma “ilha de conhecimento” com tradição e experiência isolada do restante da política democrática brasileira.

própria natureza do Estado democrático cujo processos decisórios, em algumas instâncias, não chegam a ser totalmente transparentes para a sociedade. Esse conceito pressupõe entender que os tomadores de decisão respondem institucionalmente e juridicamente por suas responsabilidades públicas. Nesse sentido, a política externa é uma política pública em que retrata o Estado e o governo em ação no plano internacional e, portanto, a responsabilidades pelas políticas públicas, bem como a política externa, é do governo que a implementa (MILANI; PINHEIRO, 2013). Assim, a política externa poderá sofrer mudanças de acordo com a variação da coalizão do governo que se encontra no poder no país, tal qual acontece em outras democracias (LIMA, 2010). Com esse conceito em mente, entende-se que a política externa precisa estar associada a alguma forma de “autorização estatal”, isto é, com a pluralização dos diversos atores na agenda de política externa, não são todas as ações internacionais que serão contempladas como uma política externa. Essa, segundo Milani e Pinheiro (2013), é a principal diferença entre a política executada pelos Estados e a política formalizada por atores não estatais, por exemplo.

Na Constituição Federal (1988), os artigos 21 e 84 tratam sobre os atores primários da política externa, marcando a atuação do Presidente e do Ministro das Relações Exteriores como os únicos capazes de atribuir chancela institucional, jurídica e política aos demais órgãos federais ou entidades subnacionais que busquem construir uma agenda de cooperação e projetos internacionais devem obter a chancela normativa de um ator primário que “garanta o sentido de autoridade do Estado na formulação e implementação da política, em conformidade com as competências constitucionais previstas no sistema federativo brasileiro” (MILANI, 2015). Logo, a pluralidade de atores da PEB faz-se necessário a coordenação e a convergência na concepção da política externa enquanto uma política pública, delegada pelo Presidência da República (chefe de Estado e de governo) ao MRE, já que apresentam atores com competências distintas, em relações assimétricas e até mesmo convivendo em diferentes hierarquias (LIMA, 2000). Para o Itamaraty, manter a coordenação requer a habilidade de cooperação com os demais ministérios e a presidência, assim como, operadores econômicos, atores sociais, tal como nas medidas institucionais e administrativas tomadas no interior do MRE em sentido de modernização (MILANI; PINHEIRO, 2013; MILANI, 2015).

Em síntese, percebe-se que mesmo com grau de autonomia na elaboração e na coordenação da política externa, o MRE ainda depende da autorização presidencial (LIMA, 2000), sua centralidade na agenda da PEB chega a ser necessária para evitar distorções com o programa de governo ou os excessos, advindos dos interesses dos demais atores, que podem comprometer o estabelecimento de parcerias regionais e internacionais. Portanto, a condução

dos assuntos de política externa permaneceu fortemente ligada às instituições do Estado e, particularmente, ao MRE. É importante ressaltar que, apesar da crescente importância dos novos atores que aderiram à agenda externa e sua contribuição no processo de formação da PEB, não são todos os atores que se tornam tomadores de decisão final sobre as ações externas. É no âmbito do Estado que as decisões são formadas e finalizadas, entretanto, com os efeitos da globalização e fim da bipolaridade (que contribuíram para a abertura institucional do MRE), os temas de política externa transbordam para atividades de outros ministérios e agências de governo, em um novo arranjo institucional. Com isso, a cultura organizacional do Itamaraty passou por constantes modernizações abarcando divisões temáticas dentro da sua estrutura administrativa<sup>22</sup> (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Essas mudanças ocasionaram um maior aumento do diálogo entre as burocracias federais do Brasil para a definição e coordenação das posições que o país deveria adotar no cenário internacional nas diversas áreas temáticas que foram incorporadas na agenda de política externa brasileira (FIGUEIRA, 2010). Junta-se a essas mudanças, o fato de que a adoção de novas posturas demandantes por parte do Brasil nos regimes internacionais e na ampliação da agenda de política externa, a PEB tende a impactar mais os agentes domésticos, além de induzir a participação destes últimos, mobilizar novas *constituencies* e, eventualmente, criar mais pontos de atrito internamente. Segundo Lima (2010, p.16), “se a política externa passa a ter efeitos internos diferenciados, ela tende a se aproximar mais da política doméstica no sentido de gerar apoio e oposição, no plano doméstico, às escolhas internacionais”.

Ademais, a própria ampliação da agenda internacional, incentiva que outros participantes dentro ou fora da burocracia governamental se internacionalizem. Entre os setores domésticos com tendência a ter uma maior participação ativa nos cenários internacionais são os grupos empresariais, principalmente aqueles interessados em se engajar em investimentos no exterior; outros atores reconhecidos nesse cenário podem ser as organizações não governamentais (ONGs) e os movimentos sociais com vínculos transnacionais; as Forças Armadas; burocracias governamentais envolvidas na cooperação internacional; unidades subnacionais e cidades metropolitanas (LIMA, 2010).

Na pesquisa realizada por Ariane Figueira (2010), sobre as rupturas e continuidades do padrão organizacional do MRE ao longo dos anos, destacou-se a crescente participação do Itamaraty em Comissões Interministeriais a partir do período de redemocratização. De 1988 a

---

<sup>22</sup> Segundo Milani e Pinheiro (2013), antes da abertura em que o MRE passou, no final do século XX, as pastas eram organizadas em critérios geográficos.

2007 foram constituídas mais de 38 Comissões Interministeriais no Brasil onde 17 delas contaram com a participação do MRE. Esse dado equivale, em porcentagem, a 44,73% demonstrando que o Ministério esteve presente nas comissões nesses 20 anos. Em termos comparativos, no período entre 1968-1987, a participação do Itamaraty nessas comissões não passava de 30% (FIGUEIRA, 2010, p.18).

Estes dados marcam a crescente interdependência ministerial (característica máxima do período pós-Guerra Fria e redemocratização brasileira), além da porosidade institucional em que o Itamaraty passou ocasionando na diminuição de seu insulamento do processo decisório da PEB e do aumento da constituição das *policies network* para a formação de preferências (FIGUEIRA, 2010). O aumento da participação do MRE no ambiente burocrático brasileiro também pode ser observado no deslocamento de funcionários do MRE para exercer funções em outros ministérios, até mesmo como forma de coordenação sobre a pasta internacional destes. No período de 1988-2007, mais de 750 funcionários do Itamaraty serviram em outras burocracias federais, em contrapartida, somente 77 funcionários (de outros ministérios) foram deslocados para integrar o MRE neste mesmo período (FIGUEIRA, 2010, p.19). Essa discrepância é descrita pela autora:

[...] isso significa que a demanda por parte de outras pastas ministeriais de servidores especialistas em temas das relações exteriores foi praticamente 10 vezes maior do que a demanda do MRE por profissionais especialistas em assuntos adjacentes a competência técnica dessa burocracia (FIGUEIRA, 2010, p.19)

Complementarmente, a criação de Assessorias de Relações Internacionais e/ou Secretarias de Relações Internacionais em outras pastas ministeriais, com função de assessorar e coordenar ações da unidade administrativa com a Chancelaria, especialmente em casos de sobreposição de competências, foi um fator fundamental para observar o aumento da temática de política externa nas diferentes áreas do governo e que apresentam relevância internacional. Este movimento também marca o maior diálogo do MRE com os demais ministérios federais (FIGUEIRA, 2010).

Conforme já citado na pesquisa, apesar do aumento do diálogo do Itamaraty com outros órgãos que compõem o governo nacional, percebe-se a tentativa de manter o *status quo* em relação a estrutura decisória da política externa, sendo centralizada no MRE e em última instância na Presidência da República, sendo os aspectos da funcionalidade da carreira, dos cargos e dos despachos mantidos (FIGUEIRA, 2010). Ao lado das Forças Armadas, o Itamaraty compõe a tradicional burocracia do Estado brasileiro. Como burocracia, o autor (2015), definiu as semelhanças como: envolve rigor no processo seletivo, regras gerais com

base no mérito para a promoção de seus quadros, formação e treinamento contínuos ao longo da carreira, assim como normas hierárquicas que ordenam aprendizado e a socialização de seus agentes. Nesse sentido, a modernização institucional, estipulada por Milani (2015), incluiu o estabelecimento de novas tarefas quanto à renovação do plano de carreira (fundamental para motivar a entrada de diplomatas mais jovens) e à modernização da governança interna da instituição (relações entre as diferentes carreiras existentes no Itamaraty, alocação de funcionários em função das prioridades temáticas e geográficas da PEB, política de recrutamento e formação no Instituto Rio Branco) (MILANI, 2015).

É importante ressaltar que a diversificação de atores na agenda de política externa, não é marcada somente por disputas de interesses. Segundo Milani e Pinheiro (2013), a própria inserção do conjunto dessas agências em um mesmo governo causa maior convergência do que divergências entre os integrantes. Além disso, a entrada dessas agências no processo decisório pode acontecer em momentos distintos, isto é, “significa que poderão ser igualmente distintos seus graus de participação, influência, controle, assim como demanda por *accountability* tanto horizontal (entre os Poderes) quanto vertical (Estado e sociedade) da sua atuação” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.33).

Ao abrir a “caixa preta” do processo de tomada de decisão em política externa, a tese de continuidade da política externa (como política de Estado) é quebrada, principalmente, por constituir novos arranjos políticos com múltiplas possibilidades de influência e compartilhamento da decisão, assim como incrementar a política com novos arranjos institucionais que consigam dar conta das demandas sociais e políticas. Essa configuração atual potencializa o diálogo político seja por meio constitucional de distribuição das competências ou por meio da criação de mecanismos de coordenação de preferências para lidar com assuntos de natureza transversal (FIGUEIRA, 2010; MILANI; PINHEIRO, 2013).

Na próxima seção, será tratado sobre o processo de formulação da política de defesa. É importante estudar seu processo e influência na história do Estado uma vez que, assim como a política externa, a política de defesa também é responsável por realizar serviços públicos no cenário internacional e garantir as conquistas dos interesses nacionais. Segundo Borelli e Freixo (2021), é nesse sentido que a diplomacia e a defesa são as duas faces da política externa. Portanto, nesta pesquisa, acredita-se que uma maior articulação entre as forças auxilia que o Brasil maximize seus ganhos estratégicos internacionais e reafirme seu lugar de potência dentro do sistema internacional.

## 2.2. A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL

Esta seção busca traçar a trajetória de formação da política de defesa brasileira e, conseqüentemente, das Forças Armadas no país, sendo este o principal responsável pela execução desta política. Em primeiro momento, buscou-se trazer as principais características e sua conceitualização para, em um subtópico, retratar a trajetória brasileira em relação a este fenômeno. O objetivo é compreender os traços característicos da política de defesa, sua autonomia decisória e como se estabelece a interação com os demais atores burocráticos, em especial com os diplomatas intermediadores da política externa brasileira, no que tange às decisões políticas.

Segundo Alsina Jr. (2003), a política de defesa é a política responsável por regular o emprego das Forças Armadas como instrumento de poder político nacional. Para isso, essa política define os termos para que o Estado esteja preparado para responder aos riscos, conflitos e ameaças que podem surgir em suas fronteiras empregando as Forças Armadas que, por sua vez, exercem o papel definido constitucionalmente de defesa da nação. A busca pelo estabelecimento de uma política de defesa requer entender questões geográficas, históricas, ideológicas e, até mesmo, envolvendo o contexto regional e internacional que o Estado convive com seus vizinhos, entretanto, esta perspectiva não terá o mesmo peso para todas as nações, apesar de todos os Estados buscarem pela proteção de sua soberania, de seu território e de sua autodeterminação frente às ameaças externas (GONÇALVES, 2019). Deste modo, como definido por Rudzit e Casarões (2015), a política de defesa pode ser alterada de acordo com a conjuntura histórica e política, além das condições internas do Estado, no momento de constituição dessas políticas, serem essenciais para entender a constituição e seus objetivos.

Nessa perspectiva, a defesa nacional corresponde a um plano de ação, ou seja, é o que o país efetivamente faz para buscar uma segurança frente aos demais atores do sistema internacional. No Brasil, a responsabilidade pela constituição e da condução da política de defesa brasileira é do Ministério da Defesa e das Forças Armadas. Para esses órgãos, a defesa nacional é conceitualizada como: “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externa, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2012, p.15).

Alsina Jr (2003), entretanto, trata da questão de defesa nacional na maioria dos países e, também do Brasil, em duas frentes de atuação. As Forças Armadas, na condição de burocracias especializadas na utilização dos meios de coerção ou como defensor da segurança frente às possíveis ameaças internas que afetam a manutenção da lei e da ordem. Essa dualidade retrata as diferentes realidades e particularidades vividas pelos Estados, no qual as funções



militares acabam transbordando das tradicionais (garantir a segurança essencialmente contra ameaças vindas ‘de fora’ das fronteiras oficiais do Estado) e adquirindo funções como atividades policiais (BORELLI, 2016).

Nesse espaço, ressalta-se o aspecto que diz respeito à natureza de uma política de defesa. Apesar de suas ações estarem diretamente ligadas ao ambiente externo, é insuficiente a interpretação de que uma política de defesa é apenas definida pelas circunstâncias produzidas no sistema internacional. Em verdade, seu processo decisório é formulado dentro das bases do ambiente doméstico e faz parte de um complexo jogo de poder que envolve os atores de um governo. Segundo Alsina Jr. (2009, p.69-70), “o plano doméstico é mais relevante do que o internacional para a produção da política de defesa”, assim sendo no plano interno do Estado que se encontram as razões primordiais para a configuração da política de defesa.

Em outras palavras, a política de defesa sempre será influenciada por:

um determinado equilíbrio temporário de forças [...] Embora a política de defesa deva ser considerada como uma parte da política do Estado, ela também é como qualquer política, provisória, temporária, e seu objetivos tenderão a oscilar conforme o grau de diferença entre os grupos e suas respectivas possíveis de força no cenário político (PROENÇA JR; DINIZ, 1998, p.37).

Esta definição não significa que os fatores sistêmicos não tenham importância e influência na hora da formulação de uma política de defesa, contudo, como bem ressaltou Duarte (2022), nem todos esses fatores - domésticos e internacionais - irão, ao mesmo tempo, exercer a influência sobre o processo decisório que será capaz de moldar o comportamento estatal. Com isso, uma outra característica de uma política de defesa, como uma política pública e não de Estado, demonstra que a mesma não apresenta um caráter definitivo ou permanente, isto é, a política de defesa está suscetível a mudanças que podem ser alteradas no decorrer do tempo devido a possíveis mudanças no cenário internacional e doméstico, como por exemplo uma nova percepção de ameaça, novas capacidades e recursos disponíveis, a relação entre as Forças Armadas e a sociedade, entre outros fatores (BORELLI, 2016). Portanto, para Rudzít e Casarões (2015):

[...] submeter a política de defesa à lógica de governo permite que se realizem eventuais mudanças, correções de rumo e adaptações frente a novas realidades políticas e estratégicas, tanto internas quanto externas (RUDZIT; CASARÕES, 2015, p.34).

Em suma, a política de defesa deve ser reconhecida como uma política pública responsável por legitimar a estruturação das Forças Armadas como um instrumento de poder político nacional, mas também, como capaz de garantir que o poder militar gerado por esta estrutura (Exército, Marinha e Aeronáutica) sejam capazes de equilibrar as relações de forças

com outros Estados no sistema internacional (ALSINA JR., 2003). Complementarmente, Proença Jr. e Diniz (1998) afirmam que quatro elementos são essenciais para a formação de uma política de defesa. Essas são: (i) as Forças Armadas em que representam a “expressão concreta e final da política de defesa” (PROENÇA JR; DINIZ, 1998, p. 63); (ii) a estrutura integrada de comando e planejamento, tratando-se das particularidades de cada força singular e suas competências, além de almejar pela coordenação de ações combinadas entre elas; (iii) a institucionalidade governamental, isto é, o relacionamento entre Forças Armadas e as outras instituições burocráticas relacionadas à defesa nacional; e, por último, (iv) a Política Declaratória e Prática Concreta que, em síntese é compreendida como o que “[...] permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz” (SOUZA, 2006, p.36) e que auxilia na construção da imagem do país no cenário internacional.

Não obstante, a formulação da política de defesa envolve o jogo político de uma sucessão de atores, abrangendo não só as Forças Armadas e o Ministério da Defesa, mas também, a sociedade como um todo - seja civil ou militar -, agentes e entidades estatais ou não, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, além da interação com outros ministérios que compõe os três poderes e sendo representantes da sociedade civil (GRÖHS, 2022). A participação da sociedade civil é importante no processo de formulação da política de defesa para remarcar a questão democrática, assim dizendo deve levar em conta fatores domésticos na definição de seus objetivos, reforçando o caráter jurídico (ALMEIDA, 2010), da política de defesa ao cumprir o que está previsto no parágrafo único da Constituição Federal de 1988 - todo poder emana do povo (DUARTE, 2022). Para isso os mecanismos institucionais, deve ser compreendida pelas distintas realidades sociais, pois essa pode ser transformada em um “emaranhado de ações governamentais incompreensíveis para o cidadão” (ALMEIDA, 2010, p.223), e incapaz de superar o debate civil-militar, principalmente depois dos períodos de ditadura no qual as forças armadas estiveram à frente do governo brasileiro e do apoio político-administrativo por parte dos demais ministérios para o cumprimento dos objetivos da política.

Almeida (2010), afirma que a interação da política de defesa com o restante dos atores é importante para a construção da legitimidade desta e maior será essa autenticidade à medida que o leque de atores for mais propício para a participação, ainda mais por existirem algumas instâncias da política de defesa que não interagem com o restante da estrutura formal do governo, mas que são os responsáveis na produção do bem público esperado por essa política. Outra forma de garantir legitimidade vem da participação do meio acadêmico e do setor de ciência e tecnologia, no qual são essenciais no processo de formulação e decisão das políticas públicas em defesa.

Apesar disso, o processo histórico brasileiro de criação de uma *constituency* nacional sobre os temas de defesa trouxe características únicas. A Defesa Nacional não é um tema que está no topo da lista de prioridades no governo brasileiro, apesar da busca histórica por uma maior inserção internacional do país (BORELLI, 2016). Segundo Milani e Nery (2019 *apud* DUARTE, 2022), existem dois fatores que representaram obstáculos para uma maior participação na formulação da política de defesa: (i) o afastamento entre as principais burocracias estatais responsáveis por formular políticas de inserção internacional do Brasil - o Itamaraty e o Ministério da Defesa -, (ii) assim como, o desinteresse de grande parcela da população civil para temas de defesa, esses são percebidos geralmente como assuntos de exclusividade militar. Somado a esses fatores, o fato de que o Brasil se situa em uma situação relativamente pacífica na região sul-americana acarretou uma desvalorização de assuntos voltados para a defesa, unindo-se ao argumento de que o próprio processo de formação de suas fronteiras e do estabelecimento do território nacional foi feito a partir de um caminho diplomático, sem a o uso da força (ALSINA JR., 2009).

Almeida (2010) acrescentou o insulamento das Forças Armadas que tendem a considerar que civis não têm os conhecimentos técnicos necessários na condução da política de defesa. Essa condição contribuiu para a não valorização dos temas de defesa frente aos diversos problemas socioeconômicos que a sociedade brasileira enfrenta e que são mais reconhecidos pela população. Geralmente, estes temas são valorizados porque refletem o cotidiano do brasileiro, principalmente ao observar que o Brasil não tem ameaças externas definidas ou envolvimento em guerras (DUARTE, 2022). Ao mesmo tempo, o próprio ambiente institucional brasileiro fortaleceria a tese de que as Forças Armadas não deveriam participar da política nacional, ou seja, do jogo político-partidário (ALSINA JR., 2009). Logo, o próprio insulamento organizacional das Forças Armadas foi utilizado como um escudo para que estas se mantivessem afastadas da política.

O processo de redução do insulamento das Forças Armadas aconteceu no período de redemocratização brasileira na década de 1980. Entretanto, o desenvolvimento de uma dimensão pública na formulação da política de defesa tem uma trajetória que Proença Jr e Diniz (1998) chamam de não linear e não consolidada, principalmente ao observar que mesmo com novos atores influenciando no processo de tomada de decisão, as Forças Armadas ainda continha uma certa autonomia em relação às decisões envolvendo os temas de defesa, mesmo

com a noção do controle civil sobre as Forças Armadas no período final da ditadura militar<sup>23</sup> (ALMEIDA, 2010).

### ***2.2.1. As dimensões públicas da Política de Defesa Brasileira***

As Forças Armadas são, historicamente, os responsáveis pela elaboração da política de defesa do Brasil, além de sua execução. Para Celso Amorim (2015), o processo de formulação da política de defesa faz parte de um diálogo necessário para que a defesa seja articulada em outras áreas, em especial a política externa, devendo haver “um amplo diálogo público acerca de nossos desafios e prioridades que envolve os meios políticos, diplomáticos e militares” (AMORIM, 2015, p.11). Entretanto, Duarte (2022), em seu artigo “Trajetória Sinuosa: surgimento de uma dimensão pública na formulação da política de defesa no Brasil?”, concorda com a visão de Proença Jr e Diniz (1998), quando afirma que a trajetória de formação da política de defesa brasileira foi caracterizada por um movimento complexo e marcado por avanços como também por retrocessos.

Um marco importante para a formulação da política de defesa foi sua criação, em 1999, do MD. A constituição deste órgão tinha como objetivos facilitar a articulação entre as três forças (Exército, Marinha e Aeronáutica) que, até então, a missão de defesa no país era executada de forma descentralizada pelos Ministérios Militares (cada força apresentava um órgão central para a coordenação de atividades, sendo esses apresentando sua própria concepção do lugar do Brasil no mundo) (GONÇALVES, 2019; DUARTE, 2022). Além disso, a criação do MD também se relaciona com a adoção de um modelo burocrático e organizacional que buscava reforçar o papel da sociedade civil em monitorar e avaliar a ação dos militares (DUARTE, 2022). Importante ressaltar que a criação do MD, proposto no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), foi um primeiro momento na história brasileira a tentar descaracterizar os assuntos de defesa como um “assunto de militares” para torná-lo um assunto da sociedade como um todo (ALMEIDA, 2010).

---

<sup>23</sup> A bibliografia sobre a relação civil-militar sugere que a construção de um regime democrático exige que as Forças Armadas estejam sob controle civil, assim os militares dependem da direção política e dos recursos provenientes da interação civil com as Forças Armadas para exercerem as suas funções. Com isso, além das normas estabelecidas na Constituição Federal (1988), os militares são subordinados ao jogo político. Entende-se aqui que a restrição que se impõe às Forças Armadas, ao estabelecer o controle civil, é sobre a autonomia política do aparelho militar, deve-se manter a autonomia institucional, uma vez que as questões táticas e operacionais são de especialidade dos militares (BORELLI, 2016).

A ideia era que a criação do MD ficaria sobre a chefia dos próprios militares<sup>24</sup>, nesse caso o principal responsável seria o EMFA sob chefia do General Benedito Onofre Leonel, assim a base do ministério seria militar, mas como uma instância de poder civil (GONÇALVES, 2019). Com isso, a criação do ministério, para a formulação de política de defesa e coordenação das Forças Armadas, proporcionou um novo espaço de debate, de troca de experiências e ideais, contribuindo para o desenvolvimento de uma dimensão pública.

Todavia, o processo de formação de um ministério foi longo por conta dos próprios entraves institucionais causados pelos ministérios das forças singulares e, conseqüentemente, para o estabelecimento de diálogos formais que contribuíram para a consolidação da política de defesa. Como destacou Fuccille (2006, p. 151 *apud* GONÇALVES, 2019, p.96), o desafio de construção do MD brasileira foi marcado por um processo complexo,

haja vista a longa tradição de autonomia autárquica do Aparelho Militar, sua percepção de superioridade corporativa [...] juntamente com uma visão de mundo própria, intelectualizada e sacerdotal, apenas para destacar os principais elementos.

Mecanismos tais como a consolidação de conselhos, fóruns regulares ou canais de consulta, eram essenciais para esse processo. Entretanto, durante o governo de FHC, pouco se avançou nesse sentido (ALSINA JR. 2003), já que o MD se configurava como uma burocracia nova e com identidade conflitiva entre as esferas civis e militares (DUARTE, 2022). Sua constituição efetiva foi promovida a partir da criação da Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDEN) do Conselho de Governo, em 1996 (ALSINA JR., 2003).

A CREDEN era composta pelos Ministérios Militares, das Relações Exteriores, de Justiça, a Casa Civil, a Casa Militar e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Sua formação marcou a preocupação de FHC com os problemas de articulação no setor de segurança e defesa, bem como marcou a busca de maior diálogo dos setores castrenses com os demais atores da sociedade civil (ALSINA JR., 2003; GONÇALVES, 2019; DUARTE, 2022). No mesmo ano, a Câmara lançou um documento público, conhecido como Política de Defesa Nacional (PDN), no qual contou com a participação de atores da sociedade, civis ou militares,

---

<sup>24</sup> Não deixou de existir uma resistência por parte das Forças Armadas sobre a criação do Ministério da Defesa. Na visão das corporações castrenses, o MD poderia gerar perda da autonomia dos ministros de seus respectivos ministérios; a diminuição de cargos de alta chefia; o enfraquecimento do poder político dos militares no governo; e a ampliação das pressões externa e internas sobre os assuntos de defesa provocando um envolvimento político nos assuntos de defesa. Somam-se a esses fatores, a visão compartilhada entre as forças singulares no papel moderador das Forças Armadas que deveriam desempenhar em épocas de crise no Estado. Nessa visão, as Forças Armadas são enxergadas como as responsáveis por estabelecer uma ordem na vida política e social do país e, conseqüentemente, garantindo o funcionamento das instituições. Por sua vez, com a criação do MD, esse poder seria reduzido pela influência do aparato estatal. Um outro fator é a crise de identidade que o ministério passava e que dificultava o estabelecimento da missão, do papel e da função das Forças Armadas no novo contexto político - em um regime democrático (GONÇALVES, 2019).

em sua elaboração. O objetivo do documento era construir uma Forças Armadas integradas, além de otimizar o sistema de defesa nacional (sobretudo no campo da logística), para isso, a PDN buscou consenso entre as forças no planejamento da defesa. Além disso, este documento declaratório, ressalta a centralização de sua administração sob o controle civil e, conseqüentemente, contribuindo para a promoção da articulação entre civis e militares, especialmente os diplomatas (ALSINA JR., 2003).

Segundo Alsina Jr (2003), a PDN serviu como um esforço primordial para a reformulação organizacional no setor castrense, com isso reforçando a necessidade da construção do MD, além de inserir sua constituição dentro de um processo reformista da administração pública brasileira. Ao longo do tempo, a PDN foi revisada e reestruturada em dois momentos, uma vez em 2005 e outra em 2012. Segundo Almeida (2010), a transição da PDN de FHC (BRASIL, 1996), para a PDN do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) (BRASIL, 2005), houve uma “positiva manutenção da essência com leves modificações de forma” (2010, p.241).

A complementaridade entre as duas políticas de defesa, estabelecidas nos dois governos, permitiu com que a política de defesa no Brasil fosse tratada como uma política de Estado e não como um “simples plano de governo” (ALMEIDA, 2010). Além do mais, como opção de trazer um consenso artificial onde o documento gerou princípios já consagrados pela diplomacia brasileira e sem ser capaz de oferecer diretrizes de médio-longo prazo para as Forças Armadas ou articulá-las com o MRE (LIMA, 2015). Este movimento começou a mudar quando, além da PDN, ocorreram também a criação de novos mecanismos responsáveis para complementar o que é tratado na política. Em 2008, Lula lança no âmbito de seu segundo mandato (2006-2010) - também como uma política pública - a Estratégia Nacional de Defesa (END) e, mais tarde, em 2012, no governo de Dilma Rousseff (2011-2014), o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) (DUARTE, 2022).

Em suma, nas palavras de Duarte (2022, p.14) “esses documentos declaratórios são manifestações públicas de intenções e compromissos por parte dos formuladores e dos condutores da política de defesa”. Ainda, apesar de suas atualizações ao longo dos anos, essas mudanças foram marcadas por um senso de continuidade do que de modificações bruscas de pensamento no setor de segurança e defesa. Essa característica de continuidade, pertencentes aos documentos oficiais de defesa no Brasil, proporcionam uma maior transparência e amplia as oportunidades de diálogo, acompanhamento, análise, monitoramento e crítica por parte da sociedade e de outros atores (ALMEIDA, 2010; BORELLI, 2016; DUARTE, 2022). Logo, nota-se uma maior ampliação no diálogo e um debate mais participativo sobre o tema. Para

Duarte (2022, p. 14), “a área de defesa ainda é uma das poucas que apresenta informações indispensáveis para a criação de um debate em torno dos rumos da política por meio desses documentos oficiais”. A própria elaboração da END (2008), demonstrou a intenção de estreitamento, ou seja, romper com o isolamento das Forças Armadas e da defesa nacional através da socialização do debate (ALMEIDA, 2010). É pertinente apontar que o documento aponta a atribuição dada aos órgãos da defesa nacional brasileira a responsabilidade de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil, para isso houve o fortalecimento de laços do setor de defesa com diversas universidades (ALMEIDA, 2010; BORELLI, 2016).

Portanto, a END prevê o estabelecimento de um setor de ensino focado nos assuntos de defesa nacional promovendo ações específicas relativas às universidades que, por sua vez, contribuirão na área de pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias (ALMEIDA, 2010; BORELLI, 2016). Assim sendo, a transparência dos documentos de defesa acarretou uma formulação mais participativa de políticas públicas e a ampliação do debate com os demais atores da sociedade civil brasileira.

Ao analisar os mecanismos de dimensão pública da política de defesa brasileira, percebe-se que essa, ao longo dos anos, passou por uma série de transformações que permitiu o desenvolvimento de documentos importantes que moldam a ação tanto nacional quanto internacional das Forças Armadas, além de proporcionar um maior debate e familiaridade acerca do tema de defesa nacional por parte da sociedade civil (mesmo que seja de uma forma incipiente). Ainda assim, a redução do insulamento das Forças Armadas e do Ministério da Defesa não aconteceu de uma forma linear. Como qualquer outra política pública, envolvida dentro do complexo cenário doméstico e podendo sofrer mudanças no cenário político-social, a política de defesa passou por momentos marcado por avanços, aumento de iniciativas e busca de atores por maior proatividade, mas também por retrocessos, barreiras, resistências e desvios (ALSINA JR., 2009; DUARTE, 2022).

Essas oscilações, sendo uma característica no desenvolvimento de uma dimensão de defesa no Brasil, demonstraram a falta de institucionalização do processo de formulação da política de defesa. Segundo Duarte (2022), apesar dos documentos declaratórios demonstrarem uma continuidade ao longo dos anos, essa estabilidade deve-se mais ao insulamento dos tomadores de decisão do que a “maturidade de um consenso brasileiro sobre os rumos que a defesa nacional deve tomar” (2022, p.30). Alsina Jr. (2009) afirma que, apesar desses avanços, a política de defesa do Brasil permanece ativamente condicionada pela autonomia das ações realizadas pelas forças singulares. Essa dinâmica foi mantida desde o período de

redemocratização na década de 1980 até os dias de hoje - mesmo com a criação do MD em 1999. Nas palavras do autor,

[...] o MD permanece incapaz de exercer direção efetiva sobre as Forças Armadas. Esse fato torna extremamente difícil considerar que as modificações institucionais ocorridas no setor, desde o fim da Guerra Fria, tenham resultado em uma política de defesa renovada. [...] Portanto, pode-se afirmar que a política de defesa atual possui muitos dos traços existentes há duas décadas: cada força singular persegue seus próprios objetivos sem preocupação com a compatibilidade, coerência e racionalidade de suas ações em relação às políticas setoriais das demais forças (ALSINA JR. 2009, p.77).

Esse trecho marca a fragilidade que a maioria dos mecanismos criados ainda apresentam no setor de defesa, principalmente quando muitos deles ainda estão em fase de consolidação na ordem pública. Consequentemente, essa falta de institucionalização faz com que o processo de consolidação de uma dimensão pública de defesa obtenha um resultado ambíguo: de um lado, favorece uma maior estabilidade devido a um número restrito de participantes, isto é, as elites decisórias; por outro lado, marginaliza o conhecimento e o amadurecimento de uma grande parte da sociedade brasileira sobre os assuntos de defesa, uma vez que, elas não são consultadas durante o processo decisório (DUARTE, 2022).

Essa visão é reforçada quando dentro do próprio jogo político-partidário brasileiro, em época de eleição, assuntos envolvendo a defesa são poucos explorados nos debates frente aos assuntos de cunho social e econômico. Para os parlamentares há um desestímulo no acompanhamento de políticas públicas complexas e de baixo apelo popular, sendo este o cenário que se encontra a política externa e a política de defesa. Segundo Alsina Jr. (2009), a falta de assessores parlamentares habilitados a avaliar essas políticas também contribui para um enfraquecimento no processo de formulação e de fiscalização por parte do Congresso Nacional da política de defesa. Logo, “deputados e senadores não têm acesso cotidiano a fontes alternativas de análise, sendo obrigados a recorrer às próprias burocracias especializadas” (2009, p.75-76). Portanto, essas questões além de reproduzir o insulamento das Forças Armadas, também contribuem para limitar a própria condução da política de defesa nacional.

Em síntese, a importância da criação do MD e do estabelecimento dos documentos de defesa foram essenciais para a consolidação dessas políticas na atuação internacional brasileira. Assim, a consolidação da política de defesa no cenário doméstico contribuiu gradativamente para a inserção internacional do país, já que a mesma obteve abertura - combinado em um cenário em que a política externa seja mais assertiva - para atuar diretamente na dinâmica da política internacional. Para isso, no tópico abaixo será estipulado um panorama sobre os avanços (e recuos), da política de defesa no período de 2003-2010, sendo este o período



delimitado pela pesquisa. Acredita ser relevante conhecer como o cenário doméstico proporcionou com que os militares brasileiros começassem a participar ativamente das operações de paz.

### **2.3. A ARTICULAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL**

Após a compreensão sobre o processo de formação da política externa e da política de defesa no Brasil, as encaixando como objetos do jogo político-burocrático brasileiro, ou seja, como políticas públicas (MILANI; PINHEIRO, 2013; DUARTE, 2022), é necessário o reconhecer a importância delas para a atuação internacional do país, além das implicações e reflexos internos. Para isso, este subcapítulo propõe discorrer sobre a articulação entre essas duas políticas. Ainda, pretende-se compreender como tal articulação auxilia na construção de uma grande estratégia para o Brasil.

Nas relações internacionais, tanto a política externa quanto a política de defesa são os principais instrumentos em que se verifica o posicionamento e a atuação externa do Estado. As decisões de políticas do país fazem parte de um processo que sofre influências tanto das forças que atuam no cenário internacional - sua estrutura, capacidades e as relações de poder de um determinado período - quanto da dinâmica das forças que atuam no ambiente doméstico em determinado momento histórico e social (COUTINHO, 2017). O que leva os Estados a atuarem internacionalmente é a busca pela conquista de seus interesses nacionais, os quais ambas as políticas em questão estão condicionadas. Nesta pesquisa, parte-se do pressuposto que os interesses nacionais não são permanentes nem os mesmos para todos os cidadãos nacionais, mas que, esses são objetos e resultados da dinâmica do jogo político-burocrático interno de cada país (LIMA, 2000; MILANI; PINHEIRO, 2013). Parte-se do pressuposto de que a articulação entre as políticas em questão é a busca de metas comuns em que promovem a maximização dos ganhos da ação internacional do país ou a minimização de prejuízos da mesma (ALSINA JR., 2009). Entretanto, segundo Alsina Jr. (2009), para que os Estados consigam formalizar a articulação entre a política externa e a política de defesa, é necessário que estas políticas em questão levem em conta características fundamentais:

ambas necessitam estar centradas em uma base comum de entendimento internacional (entendimentos que devem emanar do poder político e estar respaldados por ele, em acordo com as normas constitucionais); a partir dessa base comum, o planejamento das políticas setoriais decorrentes (da política externa e da política de defesa, com seus componentes naval, terrestre e aéreo) deve guardar aderência aos princípios

gerais que o embasam, não havendo incompatibilidade entre ele (ALSINA JR., 2009, p.79)

A partir da constituição de uma base de conhecimentos comuns entre os atores, torna-se o processo de tomada de decisão e articulação positivo porque proporciona um ambiente com maior troca de informações, demandas e interesses que resultam em ações coordenadas no ambiente externo, além de um entendimento comum a respeito do papel do país no cenário internacional, isto é, proporciona maiores possibilidades de os dois órgãos chegarem a um consenso. Este, no processo de articulação, se torna essencial para definir o procedimento e a coordenação de ações, assim como para a otimização dos recursos disponíveis (MENEZES, 1997). Ademais, Menezes ressalta que

O sincronismo dessas partes tem que ser perseguido de modo incontestado, pois cada um, na sua esfera de atuação, é responsável pela garantia da paz e da soberania do país. Os diplomatas e os militares são os principais protagonistas desse complicado enredo, ambos dirigidos pela vontade nacional interpretada pelos políticos (MENEZES, 1997, p.121).

Logo, a garantia de um consenso entre as partes garantiria uma maior eficiência na atuação internacional, este fenômeno acontece, principalmente, através da promoção de ações conjuntas e integradas entre os poderes, possibilitando que se atinja de forma mais plena os objetivos de política externa do país. A integração entre as políticas poderia, por exemplo, resultar em duas vantagens essenciais para o país: por um lado, certifica a neutralização de eventuais pressões e ameaças militares provenientes do sistema internacional, ou seja, aprimorar a capacidade de dissuasão (esfera militar); e, uma segunda opção seria a ampliação das opções de política externa, além de garantir meios para alargar o poder de barganha do país (esfera diplomática). Portanto, a articulação entre a política externa e a política de defesa garantem resultados vantajosos, na consecução dos objetivos externos, à medida que a mesma se apoia e se complementam, ou seja, deve ser clara as motivações pelo qual o país age internacionalmente, a partir desta compreensão, há o planejamento das políticas setoriais (política externa e política de defesa com seus componentes naval, aéreo e terrestre) e suas respectivas responsabilidades para alcançar o interesse nacional do país. (ALSINA JR, 2009).

Raymond Aron (2002), afirma que tanto a ação diplomática quanto a ação militar são complementares no jogo político dos países ao tratar do relacionamento entre ambas. Entretanto, a ação militar é caracterizada pelo autor como estratégia, enquanto a diplomacia retrataria a condução do intercâmbio com outras unidades políticas. Isto significa que os Estados operam, por essas duas vias (estratégia e diplomacia), suas relações internacionais e, portanto, a interação entre as duas políticas torna-se a base de ação externa do país. O autor

conclui que “os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política - a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do ‘interesse nacional’” (ARON, 2002, p.72-73). Ademais, Saint-Pierre (2010, p.4) expressa que a diplomacia e a defesa são encaradas como instrumentos específicos que compõem as unidades de decisão de política externa de um Estado. É importante ressaltar que, ao tratar da ação internacional de um Estado, o enfoque desta pesquisa é analisar a necessidade de planejamento e coordenação entre os poderes para obter estratégias (em seu sentido amplo) capazes de auxiliar na conquista de seus interesses nacionais.

Liddell Hart (1982) denomina que a coordenação e planejamento é conhecido como a “grande estratégia” ou “estratégia superior” do governo de um Estado. A grande estratégia representa um termo mais amplo “para dar sentido de ‘execução de uma política’, com papel de coordenar e dirigir toda uma nação ou os recursos de uma nação para a consecução de um objetivo político [...]”(LIDDELL HART, 1982, p.404). Na grande estratégia, a política externa e a política de defesa precisam estar articuladas por uma conduta diplomático-estratégica dos representantes das unidades políticas com o intuito de atingir os objetivos determinados pelo Estado. Entretanto, ao encaixá-las como política pública, afirma que elas não estão livres do embate político-burocrático interno. Alsina Jr. (2014), afirma que o conceito de grande estratégia deve considerar os seguintes fatores internos de um Estado: político, econômico, ideológico, institucional, cultural, geográficos e tecnológicos, além do papel dos líderes e de como é caracterizado as relações civis-militares.

Nesta pesquisa, parte-se do ponto de vista de que as ações internacionais de um Estado partem de uma conduta diplomática-estratégica da unidade política, conforme assegura Amorim (2016, p.133), “[...] Defesa e Relações Exteriores, militares e diplomatas, são os responsáveis mais diretos pela execução [da grande estratégia]”. Nelas também são consideradas interações com outras unidades no âmbito da política de defesa e da política externa que auxiliam na execução de suas ações internacionais, levando em conta o seu processo institucional e os canais de comunicação em que permitem verificar a articulação entre os diplomatas e os militares. A articulação nessa dimensão demanda coerência entre as agendas e ações das duas políticas.

Nas seções anteriores, foi debatida a constituição de ambas as políticas como públicas e os desafios para a consolidação dessa visão dentro do ambiente doméstico brasileiro. Vale ressaltar que tanto a política externa quanto a política de defesa apresentam condições históricas e trajetórias institucionais diferentes umas das outras, o que reflete no relacionamento polarizado que se estabeleceu entre diplomatas e militares, principais personagens que

representam as relações internacionais do país. Isso contribuiu para a criação de pensamentos institucionais autônomos sobre a posição que o Brasil deve ter no sistema internacional. Há um consenso entre os pesquisadores ao relatar a baixa articulação entre a política externa e a política de defesa do Brasil, Alsina Jr (2009, p.11), por exemplo, caracteriza que as políticas parecem trabalhar em “universos paralelos” ou em uma “síntese imperfeita”.

Essa dificuldade é marcada por uma complexa gama de fatores que desestimula e/ou dificulta trocas de diálogos entre os atores dessas políticas e colabora para a não formação de uma base comum de entendimentos e, conseqüentemente, de uma sinergia entre as políticas. Sobre esta dificuldade, Alsina Jr (2003) expõe que, mesmo com a criação do MD e dos documentos que norteiam a política de defesa nacional, o processo histórico de descaracterização das Forças Armadas como não condutores da ação externa do Estado e todo o processo de autonomia que ambas as instituições possuíam, seria complexo de ser superado tendo vários aspectos que contribuíram para que ambas se mantivessem em “universos paralelos”:

[...] se, ao longo de quase todo o século XX, a diplomacia brasileira prescindiu do braço armado como elemento de respaldo da ação externa, seria surpreendente que uma constante tão arraigada fosse modificada pela simples publicação de um documento declaratório sobre defesa e pela implantação de uma nova estrutura administrativa responsável pelo tratamento unificado da temática militar. Da mesma forma, se as forças singulares atuaram durante muitas décadas com total autonomia em relação às políticas setoriais praticadas pelas demais forças e pelo Itamaraty, não seria um par de anos que haveria uma modificação significativa desse quadro (ALSINA JR., 2003, p.80-81).

Essa baixa articulação entre as políticas é caracterizada por Alsina Jr. (2009) através de quatro fatores: *i*) a baixa prioridade da política de defesa; *ii*) a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa; *iii*) o perfil não confrontacionista da política externa; *iv*) e a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as políticas externas e de defesa. Esses fatores são inter-relacionados e, conforme especificado pelo autor, não existiria um peso relativo que pudesse explicar a existência entre esses fenômenos. Entende-se que a baixa prioridade dada aos assuntos de políticas de defesa persistiu mesmo com as mudanças que ocorreram no sistema internacional nos últimos anos, combinado com a tradição não confrontacionistas da política externa<sup>25</sup> e nenhuma consolidação de securitização de ameaças externas (e a problemática em relação à segurança pública). Sem incentivos para que se

---

<sup>25</sup> O perfil não confrontacionistas da política externa também é um dos fatores que marcam a não articulação entre a política externa e a política de defesa, uma vez que a adoção de uma posição jurisdicção e pelo pacifismo no sistema internacional não condizia com o uso da força nas ações internacionais do país sendo este enxergado como indiferença ou, até mesmo, desconfiança (ALSINA JR., 2009).

elevasse o baixo perfil estratégico brasileiro (ALSINA JR. 2009), o monopólio da atuação externa pelas forças diplomáticas foi um reflexo das causas citadas acima.

Além disso, consciente desse fato, o Itamaraty não buscou promover a institucionalização de mecanismos formais de articulação com o aparato militar, mesmo depois da constituição da PDN (1996) e do MD (1999), ainda por cima quando o contexto de insulamento do MRE consistia em uma barreira para estabelecimento de interconexões com os demais ministérios e a interação com agentes societários. O MD também passou por um período no qual remarcou dificuldades na formação desta articulação. Sua fragilidade era propiciada pela falta de coesão e diálogo com as forças singulares, assim como a contestação dos castrenses pelo controle civil, além do difícil debate na relação civil-militar caracterizado pela ditadura militar pós-golpe de 1964. O relacionamento entre diplomatas e militares foi conduzido, neste período, de uma maneira informal em uma lógica reacionária, “não existiam diretrizes de longo prazo e tampouco mecanismos de articulação operacionais capazes de imprimir direção integrada às duas políticas em questão” (ALSINA JR. 2009, p.81).

Como um dos principais responsáveis pelo estabelecimento (formulação, implementação e gerenciamento), de uma grande estratégia para o Brasil, idealmente, em termos de organização institucional, a política externa e defesa deveriam coordenar esforços de longo prazo para as ações internacionais brasileiras. Entretanto, existiam poucas estruturas eficientes de interação entre as pastas, conforme exemplificado por Alsina Jr. (2009), com a insuficiência da CREDEN ao auxiliar a articulação das políticas. É importante ressaltar, que apesar deste cenário desfavorável, em alguns momentos ocorreram inícios de diálogo entre diplomatas e militares. É sabido que ambos mantêm canais ativos de interlocução tanto formais (adidâncias militares em embaixadas, participação conjunta em conferências internacionais sobre temas de segurança e defesa, em reuniões da CREDEN, do Conselho de Defesa Nacional - CDN, no âmbito Legislativo, as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados - CREDN- e do Senado Federal - CRE), quanto informais (troca de informações, palestras em cursos ministrados pelas academias militares e diplomática, consultas esporádicas, entre outros) (ALSINA JR. 2009; LIMA, 2012).

Em suma, mesmo que não houvesse mecanismos operacionais de coordenação de longo prazo na história articulação entre a política externa e política de defesa, essas contaram com eventuais sintonias políticas entre diplomatas, militares e políticos. Nesse sentido, a pesquisa buscou um desses momentos em que se observa uma maior aproximação entre as forças: as operações de paz a partir dos anos 2000 no continente africano. No início do século XXI, contou com um cenário movido pela estratégia estipulada no governo Lula denominada

“autonomia pela diversificação”. As mudanças de política externa e a atuação mais incisiva do Estado, especificando objetivos de ampliar a inserção internacional do país, com prioridade às relações estratégicas com os países do Sul, permitiu que ocorressem aproximações entre as duas instituições. Esse cenário foi reforçado através da constituição e atualização dos documentos de defesa, com destaque para a EDN (2008), na gestão de Nelson Jobim, no qual formalizou as ações das Forças Armadas em relação aos princípios da política externa brasileira (VALLADÃO, 2014).

Ao longo da era Lula, a política de defesa passou a ser considerada um importante instrumento para a consecução dos objetivos nacionais no sistema internacional. Segundo Valladão (2014), percebeu-se um maior acompanhamento de ações conjuntas entre o MD e o MRE, se comparado aos anos anteriores na gestão de FHC no qual iniciou o processo de formação da política de defesa nacional e do MD. Além disso, nessa época houve um aumento do interesse por parte da sociedade civil sobre os assuntos de defesa, como também a crescente polarização na agenda da política externa (proporcionada pela valorização da PEB nos debates eleitorais a partir de 2002).

## **2.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO**

Este capítulo tratou sobre a dimensão pública entre a política externa e a política de defesa do Brasil. Ambas as políticas apresentam como característica a atuação fora das fronteiras dos Estados e os seus resultados buscam atender aos interesses nacionais da sociedade brasileira. Com isso, entende-se que tanto os diplomatas quanto os militares são considerados os principais representantes das relações internacionais do país, atuando na arena internacional em contato com outros atores, com objetivo central de alcançar resultados traçados dentro das políticas em que foram formuladas dentro do cenário doméstico estatal. Em muitos casos, por essa distinção das demais políticas públicas do governo (que são formuladas e implementadas no ambiente doméstico estatal), essas políticas muitas vezes foram consideradas como Políticas de Estado e não de Governo. Entretanto, encaixá-las como políticas de Estado as exclui do jogo de barganha democrático e do controle civil que acontece dentro do cenário doméstico, dando uma percepção de que ambas apresentam autonomia no processo de decisão e podendo progredir para um insulamento das mesmas.

O próprio cenário brasileiro contribuiu para essas percepções. No âmbito da defesa, a constituição da política de defesa e de seu aparato institucional, o Ministério da Defesa, não foi suficiente para quebrar a autonomia e a falta de articulação entre as Forças Armadas que aconteciam internamente. Muitos conflitos entre as próprias forças singulares destacavam a

falta de articulação entre o Exército, a Marinha e a Aeronáutica, mais tarde com a criação do MD e a perspectiva do controle civil em cima dos militares, o cenário se agravou, acarretando a estagnação do MD e o seu insulamento. Este cenário impedia o pleno funcionamento da instituição e, conseqüentemente, a sua formalização perante as demais burocracias estatais no cenário doméstico brasileiro. Já no âmbito da política externa, a baixa politização dentro do ambiente do Ministério, assim como o próprio respaldo constitucional do monopólio do executivo na tomada de decisão, provocou essa sensação de autonomia por parte dos diplomatas no processo decisório de política externa. Além disso, a tradição diplomática brasileira, trazida desde a época do Barão do Rio Branco, deu ao MRE um prestígio que é desfrutado dentro do ambiente doméstico e internacional até os dias de hoje.

Outro fator que liga ao insulamento de ambas burocracias brasileiras, corresponde a complexidade dos temas em que essas políticas são formadas. Temas como a integração territorial do país; a identidade nacional; interesses estatais; e temas sobre a defesa e segurança nacional, eram de pouca familiaridade para a própria sociedade civil o que causava um afastamento natural entre as partes. Até mesmo dentro das Casas Legislativas, em que se encontram os representantes eleitos da sociedade, esses assuntos eram pouco debatidos, principalmente se comparado a assuntos mais urgentes para o país como a solução da crise socioeconômica. Entretanto, a partir das mudanças provocadas no sistema internacional e doméstico, com o fim da bipolaridade e da ditadura militar, tanto a política externa quanto a política de defesa passaram a tomar uma posição relevante para a sociedade, além de começarem a superar os seus processos de insulamento. Nesse sentido, com a abertura das agendas de política externa e o processo de pluralização de atores dentro do MRE, a PEB e as articulações entre as políticas, são resultado de arranjos institucionais burocráticos que acontecem no ambiente interno do Estado (MILANI; PINHEIRO, 2013). Do mesmo modo, a política de defesa constitui uma política pública à medida que sua realização seja feita através da intervenção da força estatal, além de tratar de problemas específicos de impacto nacional, como garantir resposta pela via militar a possíveis agressões externas. Nessa perspectiva, entende-se que a Defesa Nacional é um bem público a ser promovido pelo Estado (ALMEIDA, 2010).

Ao encará-las como uma política pública, é importante reconhecer que seus processos de formação são resultados dos jogos de poder e interação com as demais burocracias estatais e as mesmas não são livres de pressões domésticas, assim como as demais políticas públicas formuladas pelo governo brasileiro (GONÇALVES, 2019). Este ponto de vista se encaixa no debate teórico que embarcar abrir a “caixa preta” do Estado, o retirando de uma posição como

ator unitário nas tomadas de decisões em política externa. Isto é, o Estado seria analisado como um indivíduo que expressam seus interesses de maneira racional, nesse modelo os interesses e preferências dos Estados não levam em conta os fatores internos que são influentes para os processos de decisão. Nesta pesquisa, com a descrito neste capítulo, as ações realizadas tanto pelos diplomatas quanto pelos militares, são associadas à ideia de Allison (1969) que, ao descrever os Modelos Analíticos, destacou que as decisões de política externa do Estado não podem ser dissociadas da política interna, logo as ações realizadas pelos diplomata e pelos militares, que afetam diretamente a ação internacional do país, são formuladas a partir de processos organizacionais próprios, além disso são reflexos da missão e da essência de suas respectivas instituições, isto é, o MRE e o MD.

Portanto, o Modelo II destaca que um Estado é formado por um conglomerado de instituições cada qual com seus processos de rotina, autonomia, objetivos e interesses próprios. Com isso, o comportamento estatal é resultado das interações entre as instituições burocráticas que se orientam por procedimentos operacionais, gerando as ações e os resultados de política externa para o país. Nesse sentido, nesta pesquisa, tanto o MRE quanto o MD, sendo os principais atores e decisores que apresentam competência e *expertise* sobre o assunto das operações de paz, escolhem se engajar no processo decisório e na busca de seus próprios interesses institucionais, ao mesmo tempo que prezam por sua autonomia e o seu campo de atuação dentro do aparelho estatal. Além disso, no cenário da participação brasileira nas operações de paz, ambos Ministérios apresentam, além da cultura organizacional, recursos à disposição, como o pessoal capacitado, orçamento e moral de seus funcionários, para favorecer o papel de destaque no processo decisório. Aqui os principais recursos seriam as Forças Armadas e os diplomatas. Logo, a escolha e a decisão de se tornaram os principais *stakeholders* neste cenário é referente as suas principais habilidades criadas a partir do processo de formulação e formalização dos Ministérios e a suas funções dentro do aparelho estatal. Neste caso, as decisões de política externa não são consideradas mais como resultados de uma escolha racional feita por um ator unitário, as ações externas do Estado são frutos da interação entre suas instituições que seguem procedimentos operacionais formais, seguindo suas decisões a partir de seu comprometimento, missão, essência e na busca pelos seus próprios interesses (ALLISON, 1969).

Segundo Allison (1969), o próprio contexto e o tamanho da organização (número de funcionários e orçamento) são indicadores essenciais para medir a força (ou fraqueza) da organização dentro do jogo político doméstico. No capítulo 2 foi apresentado a trajetória e a formação do MRE e do MD dentro do cenário interno brasileiro, sendo importante frisar as



funções e atividades dos respectivos Ministérios e o peso em que as duas apresentam dentro do aparato estatal. Percebe-se, inicialmente, que o MRE apresenta maior destaque e estabilidade do que o MD, sobretudo devido à fatores históricos que formalizou a autonomia e prestígio do Itamaraty no ambiente interno e externo. Já o MD apresentou uma trajetória marcada por crises internas que impedia a sua legitimação como uma burocracia perante a sociedade brasileira e as demais instituições burocráticas. Esse cenário provocou o enfraquecimento institucional do MD em muitos momentos, porém o marco de sua criação e também da política de defesa foi importante para consolidar sua contribuição para a inserção internacional do Brasil e na atuação direta das Forças Armadas na política internacional.

Assim sendo, a formação de coalizões torna-se viável dependendo do objeto de política externa que está na discussão central no processo decisório, as articulações entre diferentes burocracias estatais permitem que as instituições busquem alcançar seus próprios interesses e, conseqüentemente, o bem comum de alcançar os objetivos nacionais do país. Com isso, dependendo da matéria, em que as decisões de política externa estão sendo realizadas, a articulação entre a política externa e a política de defesa é vantajosa para que as ações consigam abranger os interesses tanto do MD quanto do MRE, além de auxiliar nas conquistas dos interesses nacionais. Segundo os estudos de Alsina Jr (2009), conforme exposto acima, a partir do estabelecimento de metas comuns entre as partes e a realização de exercícios conjuntos e integrados entre os poderes, existem maiores possibilidades do país em alcançar vantagens em suas relações internacionais. Isto porque a articulação auxilia o estabelecimento de novas parcerias estratégicas e alargamento do poder de barganha para o país, assim como certificar a neutralização de possíveis ameaças externas, aumentando a capacidade dissuasória. Além disso, o processo de articulação proporciona a consolidação de uma Grande Estratégia para o país, que consiste em uma base de planejamento e coordenação das ações externas do Estado.

Ademais, Allison (1969) aponta que o elemento político das instituições burocráticas é perpassado em um jogo central e competitivo do aparato estatal, mesmo considerando que esses grupos refletem uma cultura organizacional e interesses próprios, existem canais regularizados entre eles para que se alcance a melhor decisão de política externa para o Estado, permitindo a formação de coalizões de múltiplos atores autônomos. Logo, em grande parte da história do Brasil a articulação entre a política externa e a política de defesa não foi operante e não conduziram na construção de uma grande estratégia para o país, porém existiram momentos em que está articulação foi operante, principalmente ao analisar os contextos e que a articulação foi submetida. Este é o propósito de se observar a atuação brasileira nas operações de paz da ONU, sendo um instrumento onde as atividades e o campo de atuação das Forças Armadas

atravessam o cenário doméstico e, assim como os diplomatas, os militares auxiliam no estabelecimento de novos caminhos estratégicos para que o Brasil conseguisse executar suas ações de política externa, além de alcançar os interesses nacionais. Nesse cenário, os militares também são considerados representantes do Estado no plano internacional.

Compreendidos os desafios e a forma como cada uma das políticas foi desenvolvida ao longo dos anos, os capítulos anteriores foram dedicados à análise dos pontos de articulação entre as políticas externa e de defesa no Brasil. No próximo, dedica-se, especificamente, ao entendimento de como ambas interagem em uma região em que a política externa do governo Lula (2003-2010) voltou a valorizar: a África e sua participação nas operações de paz neste continente.

É importante ressaltar que, antes da análise específica sobre a participação dos militares brasileiros nas operações de paz na África, é importante ter em mente que tanto a formação das políticas públicas (externa e de defesa) podem sofrer pressões nos âmbitos externos e internos simultaneamente. A articulação entre as mesmas é resultado das opções apontadas pelos governos levando em conta o ambiente doméstico e internacional e, por isso, viu-se a necessidade de contextualizar como a política de defesa e a política externa - e suas respectivas instituições - se comportaram no período correspondente de 2003 a 2010. No período em questão, percebe-se que o Presidente Lula contava com o cenário internacional em que as bases do multilateralismo permitiam uma participação mais firme e eficiente de países em desenvolvimento nos fóruns internacionais. Assim como no ambiente doméstico, o país experimentava um período de estabilidade econômica que possibilitou a atenção do Executivo no desenvolvimento de outras agendas estatais, inclusive no fortalecimento institucional do MD e da abertura do MRE para diálogos com as demais burocracias estatais. Estes tópicos serão aprofundados no capítulo seguinte.

### **3. A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE DEFESA E DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ENTRE 2003-2010.**

Para entender melhor a articulação entre a política externa e a política de defesa no período delineado pela pesquisa, é necessário fazer o panorama de ambas as políticas no período de 2003 a 2010. Tendo em vista que a pesquisa visa explorar as operações de paz como capaz de contribuir para uma maior articulação entre a política externa e a política de defesa do país, o capítulo tem como objetivo apresentar a conjuntura em que se inseriram os Ministérios (MRE e o MD) e as suas respectivas políticas nos dois primeiros mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), ressaltando as características e as evoluções de ambas as políticas públicas brasileiras.

Neste capítulo, pretende-se explorar os desenvolvimentos que a política de defesa e a política externa sofreram ao longo do tempo, sendo o objetivo principal compreender como o governo brasileiro lidou as políticas no período e qual foi o papel empregado pelos militares e diplomatas nesses últimos anos. Para isso, observa-se os pontos de contato entre as políticas externa e de defesa ao longo dos mandatos do governo Lula.

#### ***3.1. A Política Externa do Brasil***

A política externa do governo Lula foi caracterizada por Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, como “ativa e altiva”. Nesse período, o Brasil adotou uma política externa focada no estabelecimento de seu protagonismo no cenário internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), as decisões da PEB refletem em partes as posições tradicionais defendidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) - como a busca pelo desenvolvimento econômico e a busca por um certo grau de autonomia política no sistema internacional. Com isso, a política externa de Lula da Silva fortaleceu a integração latino-americana, o universalismo e a construção de uma ordem multipolar, estes que seguem sendo mecanismo importantes para a inserção internacional brasileira (LIMA, 2015). Entretanto, em comparação ao governo anterior de FHC (1995-2002), os instrumentos de política externa e os processos de formulação sofreram modificações. Se nos anos do governo de FHC o Brasil se inseriu no novo sistema internacional com efeitos da globalização, já na era Lula as ações de política externa estavam focadas em um maior ativismo global a começar pelas reformas das instituições internacionais e na aproximação mais intensa com os países emergentes ou em desenvolvimento. Essas medidas foram proporcionadas pelo viés multipolar em que as relações internacionais estavam sendo constituídas no período (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; LIMA, 2015).

Segundo Cervo (2011), tanto FHC quanto Lula conseguiram implementar um modelo de política voltado para maior participação internacional do país, apesar de firmarem a inserção internacional do Brasil em diferentes caminhos, muitas ações realizadas pela PEB do governo Lula foram vistas como uma continuação das medidas iniciadas pelo governo de FHC. Nesse período, há uma mudança conceitual sobre o paradigma de política externa, com o fim da bipolarização entre Leste/Oeste, o Brasil passa a defender uma política externa mantendo o desejo de autonomia, porém substituindo a palavra “distância”, que marcou os períodos de Política Externa Independente (1961-1964) e de alguns governos militares como o de Geisel (1974-1979), para a expressão “participação”, marcando a concepção do paradigma “autonomia pela participação”.

Essa mudança de paradigma foi firmada pelo MRE que, na gestão de FHC (1992-1993) e Celso Amorim (1993-1994), operacionalizou as metas traçadas para a política externa (CERVO, 2011). A busca pela redefinição dos objetivos de política externa, contou com a cooperação ativa do Ministério da Fazenda no momento em que as ações passaram a focar na busca da estabilidade econômica<sup>26</sup>, este último objetivo proporcionado pelos valores centrais de liberalização econômica promovida no cenário internacional. Logo, a ideia de “mudança dentro da continuidade” que prevaleceu no governo FHC significava que “a renovação da política externa deveria caracterizar-se por uma adaptação criativa aos novos desafios internacionais” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 288). No final da gestão de FHC, passou-se a valorizar os ganhos de política externa baseado na participação do Brasil nas grandes instituições globais. Essa tendência foi aprofundada pelo governo Lula, indicando a mudança gradual da “autonomia pela participação” para a estratégia de “autonomia pela diversificação”. Assim sendo, segundo Vigevani e Cepaluni (2007), não ocorreram mudanças de orientação internacional na transição dos governos, porém na gestão de Lula, ocorreram ajustes na formulação das decisões de política externa e nas mudanças de metas, influenciadas principalmente pela presença marcante do Brasil no sistema internacional, impactando na continuação de uma política externa autônoma.

Em relação a política externa na era Lula coube “recheiar a diplomacia e a ação externa de interesse nacional” (CERVO, 2011, p.528), isto é, a PEB foi marcada pela preservação de

---

<sup>26</sup> Na gestão de FHC abandonou-se a ideia de desenvolvimento “voltado para dentro”, que prevaleceu até 1988/1989, quando um dos principais objetivos do governo eram a ampliação do mercado de consumo interno, o fortalecimento e a ampliação do Estado, a atração de investimentos diretos estrangeiros e a utilização de políticas de substituições de importações. O êxito da diplomacia de FHC estava relacionado ao ambiente cooperativo internacional, em que se acreditava na democratização das instituições internacionais, principalmente na área comercial (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

valores, interesses e padrões de conduta difundidos historicamente como a vocação industrial e a harmonização do vínculo entre Estado e sociedade. Características marcantes deste período foi a continuidade da presença ativa do país nos órgãos de negociação multilateral e o aumento em mais de 30% no número de visitas para outros Estados e assim fortalecendo a chamada “diplomacia presidencial” (CERVO, 2011). Vigevani e Cepaluni (2007, p.291), enumeraram as mudanças trazidas pela PEB de Lula, algumas delas são destacadas nesta pesquisa:

(1º) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; **(2º) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais;** (3º) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.;

Essas diretrizes foram constantes durante o primeiro mandato do Presidente nos anos de 2003 a 2006 e se desdobraram no segundo mandato (2007-2010). A continuidade das diretrizes da PEB na era Lula explicam as ênfases dadas às ações de política externa nas regiões da América do Sul, da África e dos países que formavam o Sul Global (especialmente Índia, China e Rússia). Estas regiões eram vistas como estratégicas para a PEB onde o país fortaleceria sua posição de *global player*, além de conquistar novos parceiros econômicos, políticos e em matéria de defesa e auxiliando no alcance de seus interesses nacionais. No trecho destacado abaixo são citados algumas dessas ações que marcaram a PEB do governo Lula nessas regiões:

(1º) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2º) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul (BRICS); [...] (4º) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; **(5º) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6º) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil [...]** (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.292)

Para Lima (2015), o governo Lula beneficiou-se de um sistema internacional e um ambiente doméstico marcado por uma maior estabilidade macroeconômica e crescimento global. Neste mesmo período, com a ampliação da agenda da PEB, percebeu-se uma maior atuação e interesse da sociedade civil nos assuntos de política externa. Este processo é retratado por Faria (2008) ao afirmar a inserção dos assuntos de política externa nos debates eleitorais, como foram realizados nas eleições de 2002 e 2006. Este cenário reafirmou que a política externa do governo Lula, sendo caracterizada como “ativa” e “altiva”, contribuiu para o aumento da visibilidade por parte da sociedade brasileira em temas que até então não eram pertinentes se comparados com os temas econômicos, um desses temas eram sobre a inserção

internacional e as relações internacionais do país. É nesse contexto que se percebe um estreitamento de laço entre a política externa como uma política pública no Brasil e até mesmo a ligação que os assuntos de PEB trariam e que impactaria diversos setores da sociedade ao gerar custos e benefícios para os mesmos (FARIA, 2008). Tais traços repercutiram na diminuição do insulamento da política externa e do Itamaraty, que em décadas anteriores à gestão de FHC e Lula, apresentavam maior autonomia no processo decisório sobre os assuntos de política externa (LIMA, 2015).

Segundo Faria (2008), a tomada de decisão em PEB estaria se tornando mais complexa e dependente da autorização do Presidente. Lula foi um dos presidentes que incrementou a história diplomática brasileira com suas viagens. Nos períodos de 2003-2006 e 2007-2010, o presidente Lula visitou 86 países, passando, respectivamente 216 e 269 dias no exterior. Em seu primeiro mandato, Lula viajou 105 vezes e no segundo mandato as viagens totalizaram uma quantia de 143 vezes. Os principais destinos dessas viagens eram para países da região latino-americana, bem como para países africanos, marcando a ênfase da PEB nessas regiões estratégicas para o país. Em termos quantitativos, o total de visitas internacionais (em seus dois mandatos) para a América do Sul e África totalizaram, respectivamente, 83 e 33 viagens. Amorim Neto (2011) retrata que essas viagens foram proporcionadas a partir de uma mudança dentro do Itamaraty, contando com uma estabilidade de embaixadores que resultaria em uma quebra no grau de autonomia do Itamaraty na condução e formação da política externa. Na gestão de Cardoso e Lula, houve uma alta rotatividade na nomeação dos principais postos da diplomacia brasileira, para isso os dois presidentes alteraram a estrutura das elites diplomáticas tirando aqueles funcionários críticos às ações do governo e valorizando aqueles oficiais com posições mais favoráveis.

Ademais, o volume de novos postos diplomáticos instalados cresceu no governo Lula. Segundo Amorim (2010, p.226-227 *apud* Lima, 2015 p.39), foram criados 81 novos postos, incluindo 52 novas embaixadas e 6 missões em organizações internacionais, 22 consulados e um escritório diplomático na Palestina. A partir desses números expostos, o que mais obteve presença brasileira foi na África (23), seguidos da América Latina e Caribe (15), Ásia (13) e Oriente Médio (6). O Ministro Celso Amorim, assim como Lula, também marcou sua gestão com mais de 101 viagens realizadas. Com Amorim, como único chanceler do governo de Lula, sua passagem na chefia do MRE ficou marcada por mudanças e ajustes institucionais que foram desde a forma de acesso à carreira diplomática (o concurso público) até os mecanismos para ascensão hierárquica dentro dos quadros do Itamaraty (LOPES, 2011). Outras inovações trazidas por Amorim foram a respeito da institucionalização de canais para interlocução com

os novos atores da PEB como por exemplo: encontros regulares com prefeitos e técnicos representantes das cidades; líderes de movimentos sociais; acadêmicos; maior intercâmbio com diplomatas sul-americanos entre outros (*idem*, 2011). Além das viagens, Amorim também marcou sua presença nos meios de comunicação nacional (jornais, revistas e televisão) com o objetivo de fortalecer a abertura do Itamaraty à sociedade e a opinião pública acerca desses novos assuntos. Com isso, esta posição reforçou a importância político-partidária que a agenda de política externa passou a dispor no Brasil a partir dos anos 2000 (*idem*, 2011).

Outra característica marcante da PEB do governo Lula foi a tentativa de harmonização entre duas identidades adquiridas pelo Brasil durante os anos: o lado em que o país adotava posições de uma grande potência emergente e, do outro lado, como o país se comportava sendo um porta-voz para os países em desenvolvimento. A manutenção de diálogos e estabelecimento não-confrontacionistas com os EUA e Europa, ao mesmo tempo em que se engajou em coalizões e aprofundamento das relações com países como Rússia, China, Índia e África do Sul, além da ampliação de sua participação na cooperação técnica com países africanos e a integração com a América do Sul, são exemplos marcantes dessas duas identidades brasileiras (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; LIMA, 2015). Segundo Hirst, Lima e Pinheiro (2010), a redescoberta da África na PEB da era Lula, marcou a ligação com os objetivos traçados pela política externa do governo à época, isto é, “num referente simbólico da estratégia Sul-Sul, reforçado pelo discurso da convergência identitária que envolve aspectos históricos, étnicos e socioculturais do país em sua condição de país em desenvolvimento” (2010, p.32). A título de exemplificação do fortalecimento desta parceria com o continente africano, dados econômicos levantados pelas autoras, demonstram que no período de 2000-2008 o comércio com a África retoma seu dinamismo, saltando de US\$ 4 bilhões para US\$ 26 bilhões em transações comerciais.

Portanto, foi no cenário multilateral tanto doméstico quanto internacionalmente, que o Brasil conseguiu se expressar em diversas áreas de forma simultânea, atuando nos jogos junto das grandes economias mundiais, assim como no auxílio a nações menos desenvolvidas e nos incentivos à agenda social global (LIMA, 2015). Amorim Neto (2011), destacou que essas posições adquiridas pela PEB foram reflexo das ideologias propagadas pelo partido do presidente Lula, o PT, que construiu posições de solidariedade com países latino-americanos, africanos e com países em desenvolvimento, com o contínuo interesse nas relações com os EUA e com a Europa. Também estabeleceu visões mais nacionalistas e em muitos momentos realizando críticas às intervenções políticas das instituições financeiras internacionais e das posturas das grandes economias mundiais. Esses pensamentos consolidados na política do

partido, permitiu com que a formação da política externa do governo fosse influenciada por essas.

Em síntese, a política externa na era Lula tomou uma posição mais proativa e pragmática. Sua base conceitual foi alargada para abranger novos temas e agendas, não abandonando os tradicionais paradigmas que guiam a política externa do Brasil. Lima (2010), afirma que, do passado ao presente, o Brasil buscou que sua PEB fosse moldada na defesa do multilateralismo universal e na autonomia da política externa, atualmente, apesar da continuidade, ocorreram mudanças que moldaram o desejo brasileiro de se afirmar na agenda internacional como uma grande potência mundial. Em suma, é no governo Lula que os processos multilaterais, iniciados no governo de FHC, foram consolidados e aumentaram tanto em escopo quanto em número de iniciativas de política externa (REZENDE, 2012). A defesa da multipolaridade foi um conceito reformulado na nova PEB, hoje em dia essa identidade é conciliada com a ideia de democratização dos processos decisórios em fóruns globais e a emergência de novos núcleos de poder em que proporcionaram mais cenários e possibilidade de alinhamento para o país (LIMA, 2010).

Segundo Rezende (2012), a continuidade da política multilateral brasileira aconteceu graças às seguidas ações realizadas pelo Itamaraty nos fóruns internacionais e regionais nas mais diversas áreas (política, econômica, cultural e militar). Participar ativamente desses fóruns significava criar maiores interações com outros países e de não se manter isolado, além disso a busca por assumir um papel de destaque no cenário internacional requeria o aumento da atuação do Estado nesses organismos globais. No caso brasileiro, “quanto mais o governo tenha a pretensão de assumir papéis importantes nos negócios internacionais, cresce proporcionalmente seu grau de participação nos organismos, tentando mostrar aos demais Estados que é um país maduro, parceiro confiável e que todos só têm a ganhar se implementarem intercâmbios mais amplos com ele” (REZENDE, 2012, p.90-91).

Como forma de exemplificação da posição do Brasil nos fóruns multilaterais destaca-se a posição crítica do Brasil na Rodada de Doha no âmbito da OMC, no qual possibilitou ao país a celebração de alianças estratégicas. Assim, a busca de uma ordem social e econômica mais justa e igualitária, fez com que o Brasil se juntasse com países que defendiam esses mesmos interesses, nesse aspecto surgiu o IBAS ou G3 (formado por Índia, Brasil e África do Sul) e o G-20<sup>27</sup> (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Em outros setores a formação de alianças

---

<sup>27</sup> O G20, criado em 1999, é composto pelas maiores economias do mundo contando com a presença de 19 países permanentes e um bloco econômico fixo, a União Europeia, que representa todos os países membros que não integram a organização. O G20 surgiu por interesse dos países em pôr fim aos subsídios domésticos às exportações



como o BRICS e o BASIC envolvendo a atuação brasileira nas questões de mudança climática, reforçaram também a ideia de geometria variável que a PEB assumiu. Esse conceito sugere “a possibilidade de alinhamentos políticos diferenciados dependendo da questão e dos interesses em jogo” (LIMA, 2010, p.15).

A PEB na era Lula ainda reiterava a identidade brasileira dando ênfase a inexistência de conflitos de natureza étnica religiosa ou cultura; na sua dimensão pacífica; na renúncia à objetivos geopolíticos que possam demandar o uso de sua capacidade militar no plano internacional; e na natureza conciliatória da política brasileira. Segundo Lima (2010), esses atributos fazem parte do *soft power* do país, sendo estes recursos empregados para reforçar as relações Sul-Sul onde o Brasil apresentou uma participação ativa na mediação dos conflitos internacionais. Ao contribuir nas operações de paz da ONU, atuando desde as primeiras missões estabelecidas pela organização na década de 1950 (OLIVERIA JUNIOR; GÓES, 2010; ANDRADE *et al*, 2019), o Brasil vê na organização um ponto essencial para alcançar os interesses nacionais dentro do ambiente multilateral das Nações Unidas, sendo um desses interesses centrados na conquista pelo assento permanente no Conselho de Segurança (CSNU) no contexto de reformas institucionais na ONU (HIRST *et al*, 2010). Sua candidatura e participação ativa nas missões de paz reforçaria o seu papel de potência defensora dos princípios da não indiferença e a ideia de diplomacia solidária, trazendo a responsabilidade para o país de promover a justiça social em prol da humanidade (ANDRADE *et al*, 2019).

Com destaque a atuação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) que contou o maior volume de militares empregados em missões de paz na história do Brasil, possibilitando a modernização da estrutura nacional para as operações de paz (LIMA, 2010). Com o incremento das relações com o continente africano, a participação ativa nas missões na África, a partir de 2003, representaram as motivações políticas em vista dos interesses do Brasil no jogo político mundial, em especial, o de promover uma reforma na estrutura decisória das Nações Unidas. Logo, o engajamento brasileiro nas OPs fortaleceu o diálogo com os países africanos no ambiente da ONU (que apoiaram a candidatura brasileira à membro permanente no CSNU), como também no estabelecimento de relações bilaterais com os mesmos (HIRST *et al*, 2010).

---

de produtos agrícolas e defendem um maior acesso aos mercados dos EUA e da Europa. Essa coalizão foi formalizada em 2011, na véspera da 8ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), com o objetivo de discutir sobre as negociações da Rodada de Doha e as formas de aprimorar a coordenação entre países em desenvolvimento (G20, s/a).

Nessa perspectiva, o Brasil aumentou significativamente sua contribuição com a cooperação técnica com países latino-americanos e africanos. Entre os anos de 2004 e 2009, os investimentos brasileiros em assistência humanitária, bolsas de estudos destinados a estrangeiros, auxílio à organizações internacionais e cooperação técnica dobrou. Destaca-se a criação da Agência Brasileira para Cooperação (ABC) dentro do MRE como um importante instrumento de PEB na era Lula. A África, por exemplo, correspondia nesse momento o principal destino de assistência técnica promovida pela ABC. Estes investimentos foram resultados das ações e representações diplomáticas que atuaram no continente, assim como resultados das visitas presidenciais. Somente em 2007, 53% do total desta assistência foi destinada a 21 países africanos, observando-se uma concentração nos países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (77,45%) (HIRST *et al*, 2010).

### ***3.2. A Política de Defesa no Brasil***

Foi a partir dos anos 2000 que ocorreu um maior número de iniciativas na área de defesa nacional no Brasil, além do estabelecimento de medidas essenciais para a atualização do pensamento e do posicionamento do Brasil em matéria defesa e segurança internacional. Em 2002, por exemplo, em uma palestra proferida na Escola Superior de Guerra (ESG), Lula reafirmou um plano para o desenvolvimento da política de defesa em uma direção conjugada com a vontade dos militares, principalmente quando tratado da política internacional. Essa palestra, o discurso do Lula sustentou uma proposta de curso de ação mais nacionalista e estatista<sup>28</sup>. Segundo Borelli e Freixo (2021), o argumento é confirmado pela ideia, de que frente às incertezas do sistema internacional, os Estados deveriam se manter preparados para o exercício da guerra, para isso era necessário a atualização constante de seus equipamentos e de incentivos contínuos nas áreas de inovação, pesquisa, ciência e tecnologia.

Neste cenário, as medidas mais marcantes ocorreram em 2003, quando o diplomata de carreira, José Viegas Filho, foi indicado para assumir a pasta de defesa como Ministro da Defesa (LIMA, 2015; BORELLI; FREIXO, 2021). A própria indicação de Viegas ao MD representava um interesse de mudança, a fim de estabelecer uma reforma de maneira ambiciosa em cima da política de defesa. Por ser um funcionário antigo da instituição diplomática

---

<sup>28</sup> Apesar das promessas eleitorais feitas na campanha de 2002, o governo Lula, inicialmente optou por adiar o programa de compras de novos caças para a Força Aérea Brasileira, contingenciar a dotação orçamentária a aproximadamente três quartos do ano anterior e empregar a engenharia militar do Exército na recuperação de rodovias do país. O contexto político e doméstico do Brasil naquela época tardou os investimentos no setor de defesa, com isso os adiamentos no reparlamento e possível alargamento no escopo de atuação das Forças Armadas ficaram em segundo plano (LIMA, 2015).

brasileira, em sua gestão ocorreram suscetíveis tentativas de aproximação institucional entre as Forças Armadas e o Itamaraty (LIMA, 2015).

A pasta de defesa na gestão de Viegas buscou por reformas que variavam desde em aumentar a transparência da política de defesa até em intensificar a participação da sociedade civil nos debates. Além disso, passou a discutir a modernização e reequipamento das Forças Armadas; a revitalização da indústria nacional de defesa; a promoção da integração e cooperação entre os países sul-americanos em matéria de defesa; e o direcionamento do foco das Forças Armadas para a função de defesa da soberania e da integridade territorial, reforçando o papel dos militares no campo internacional e não relativo a questões internas (LIMA, 2015). Nesse mesmo período, ocorreu a decisão do governo em reunir diplomatas, acadêmicos, representantes do governo, militares e jornalistas para debater sobre cinco temáticas: as reflexões sobre defesa e segurança; uma estratégia para o Brasil; o Brasil no cenário internacional de defesa e segurança; as Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país; e os desafios na atuação das Forças Armadas (PINTO *et al*, 2004). No cenário em que essas reuniões aconteceram, quando o MD ainda estava em um processo de formalização de sua institucionalidade, os debates tinham como objetivo fundamentar as futuras políticas nesse setor.

Outra resolução que foi consolidada no governo Lula, a partir das inovações trazidas pela gestão de Viegas, foram: a atualização da PDN; a criação do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa); a criação do Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz) (BRASIL, 2010); além da aproximação com o governo da França para lançar o programa de construção do submarino nuclear brasileiro. Contudo, as mudanças prometidas por Viegas não avançaram, isto porque o Ministro encontrou dificuldades na implementação das reformas, principalmente quando tocava no escopo de atuação das Forças Armadas, uma vez que havia certa dificuldade de articulação entre as Forças e da submissão delas ao recém-criado Ministério.

Em paralelo com as crises vividas no âmbito interno do MD, aconteceu neste período a articulação entre o Ministro Viegas e o Itamaraty para a implementação da participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) (LIMA, 2015). A MINUSTAH incorporou atividades militares como mobilização, desmobilização, desarmamento e reintegração de combatentes, além da prestação de ajuda humanitária e ações focadas no desenvolvimento socioeconômico para fins de recuperação do país após os eventos e as crises que assolaram o Estado (ABC, 2013). Do ponto de vista operacional, a participação das Forças Armadas em uma OPs consiste em mobilizar tropas, prover instrução e

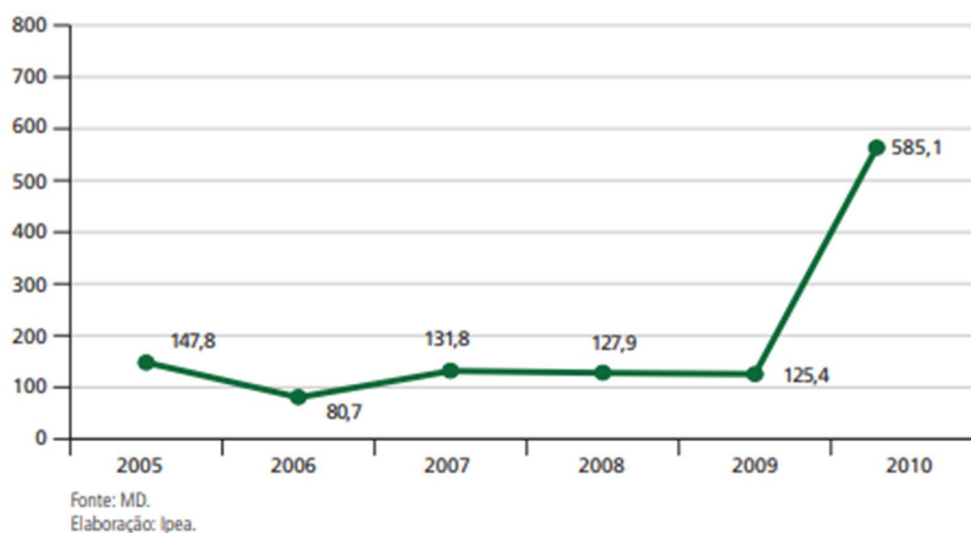
adestramento adequados, realizar viagens de reconhecimento do território estrangeiro, e transportar e manter determinado número de militares e seus equipamentos no local em períodos de longa duração. Logo, os aspectos operacionais necessários para o estabelecimento da missão ficam sob a responsabilidade do MD, isto posto os gastos realizados pelas Forças Armadas são estipulados previamente, como recursos públicos, pela Lei Orçamentária Anual e distribuídas pelas quatro fases operacionais (*idem*, 2013). Assim sendo, somente com a participação ativa na MINUSTAH desde 2004, o Brasil gastou R\$ 467 milhões nas ações militares realizadas (*idem*, 2013).

Abaixo no gráfico 1, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sinaliza a variação de gastos em que o governo federal destinou para as operações de paz entre os anos de 2005 a 2010, sendo em 2010 o ano que o MD mais investiu nas OPs, aplicando uma média de R\$ 673 milhões do seu orçamento fiscal nas atividades militares.

#### GRAFÍCO 1

#### Variação dos gastos do governo federal com operações de manutenção da paz – COBRADI (2005-2010).

(Em R\$ milhões)



Fonte: ABC, 2013, p.87

É importante ressaltar que o sistema ONU apresenta canais que regularizam o ressarcimento em cima dos gastos dos Estados-membros nas missões de paz. Segundo dados recolhidos pelo ABC (2013), a variação destes gastos no período de 2005 a 2010 (Gráfico 1), evidencia o forte investimento feito pelo Brasil nas Nações Unidas, onde o seu auge aconteceu

nos anos de 2009 e 2010. Portanto, nesta pesquisa o total de gastos realizado pelo governo federal em matéria de operações de paz equivaleu a R\$ 585 milhões de reais. Também é válido evidenciar que o Brasil repassou R\$ 23 milhões ao Sistema ONU (equivalente a US\$ 13 milhões) destinado às operações de paz no ano de 2010, como detalhado na Tabela 1, também elaborado pelo IPEA.

**TABELA 1 –  
Gastos do governo federal com o pagamento de contribuições para missões de paz da ONU – Cobradi (2010)**

(Em R\$ milhões)

Missões de Paz	Valores
Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chade (MINURCAT)	1.887.923
MINUSTAH	1.727.124
Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monusco)	5.130.820
Missão das Nações Unidas em Darfur (UNAMID)	7.112.706
Força de Observação e Desengajamento das Nações Unidas (UNDOF)	128.505
UNFICYP	79.219
UNMIL	2.063.954
Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS)	3.632.945
Unoci	338.970
Apoio das Nações Unidas à Missão da União Africana na Somália (Unsoa)	656.741
<b>Total</b>	<b>22.758.907</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), SPOA/MP.  
Elaboração: Ipea.

Fonte: ABC, 2013, p.88

Apesar do forte investimento feito pelo MD nas operações de paz, as divergências entre a agenda política de Viegas, somado a baixa institucionalidade do MD e a autonomia militar sob a condução da política de defesa, foram fatores que dificultaram a consolidação das propostas do Ministro (LIMA, 2015). Além disso, as tensões civis-militares foram marcantes no período de gestão de Viegas, demonstrando que o ministro não tinha controle sobre a ação dos militares. Houve ocorrência de protestos por aumentos salariais por parte das Forças Armadas; críticas e divergências em cima da compra de equipamentos relacionado à aquisição de novos caças para a FAB; a indicação dos comandantes para serem encaminhados às

operações de paz. O estopim desses conflitos aconteceu em declarações divergentes sobre a Ditadura Militar entre as Forças e o Ministro (OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004a; OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004b; OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004c).

Após a saída de Viegas, José Alencar, Vice-Presidente da República, assumiu o MD. A subida de Alencar à Ministro da Defesa tinha como objetivo apaziguar as tensões no setor de defesa brasileiro. Contudo, nos períodos seguintes, o perfil de gestão da pasta do MD foi reduzido por conta do baixo perfil e familiaridade que os Ministros nomeados tinham sobre a área de defesa e segurança. Em relação aos objetivos da política de defesa, Alencar deu continuidade ao projeto iniciado na gestão anterior e prosseguiu com as reformas nas políticas setoriais de defesa. O evento mais importante em sua gestão foi a atualização da PDN, em 2005, a partir do Decreto nº 5.484 (BRASIL, 2005a), cujo texto aprofundou conceitos do papel da política de defesa no Estado. O processo de formulação não contou com a participação do Poder Legislativo e nem outros setores da sociedade ou do Estado (LIMA, 2015).

No texto atualizado, a PDN (2005) reforça que as ações das Forças Armadas são classificadas como “[...] preponderantemente, para ameaças externas” (BRASIL, 2005a). O documento ainda reforçou a importância do conhecimento da população em cima dos assuntos de defesa ao afirmar que “um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros” (BRASIL, 2005a). Nesse cenário, o governo reafirma a necessidade de estabelecer relações civis-militares duradouras, sendo capaz de auxiliar no processo de estabelecimento da política de defesa e das ações necessárias para a defesa do Estado brasileiro

O Estado tem como pressupostos básicos o território, o povo, leis, governo próprios e independência nas relações externas. Ele detém o monopólio legítimo dos meios de coerção para fazer valer a lei e a ordem, estabelecidas democraticamente, provendo-lhes, também, a segurança. (...) **o conceito de segurança foi ampliado, abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros. Entretanto, a defesa externa permanece como papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestatal** (BRASIL, 2005a, p.2).

A atualização da PDN marcou a expansão dos conceitos de defesa e segurança<sup>29</sup> e também contou com o alastramento dos objetivos da defesa e do ambiente internacional e doméstico no qual o Brasil está inserido. Neste documento foram reforçados os ideais

---

<sup>29</sup> Na versão da PDN ratificada em 2005, a segurança é conceituada como a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; Assim como a defesa é definida como um conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestantes (BRASIL, 2005a, p.3).

brasileiros, esses repassados através das ações de política externa: “a prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo direito internacional como a soberania, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados, são promotores de um mundo mais estável” (BRASIL, 2005a, p.3), assim sendo, a política de defesa seria considerada uma extensão complementar da política externa brasileira. Por consequência, a PDN renovou a zona de influência em que o Brasil deveria priorizar. As realizações da gestão de Alencar aconteceram devido a um amadurecimento das propostas trazidas pela gestão anterior.

O sucessor de Alencar foi o ex-ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Waldir Pires, que assume já sob a pressão de ampliar o orçamento do MD, pauta contínua das resistências das Forças Armadas. Sua gestão foi marcada pelos mesmos objetivos anteriores, ou seja, continuar com a implementação e desenvolvimento dos projetos estabelecidos nas gestões passadas. Entretanto, poucos foram os projetos consolidados, sendo um deles a publicação de um conjunto de ações estratégicas para a PDN (BRASIL, 2006). Como já citado, as relações entre as Forças Armadas e os dirigentes políticos do MD eram conflituosas e isso ocasionou a queda dos três ministros nomeados nos quatro primeiros anos do governo Lula. Pires assumiu o mandato em meio à crise da Aeronáutica e no setor de aviação civil<sup>30</sup> que resultou na quebra das relações entre o MD e o Comandante da Aeronáutica. Esse choque durou até o período inicial do segundo mandato do governo Lula, em 2007, causando mais fragmentações no MD que, como visto, era pouco institucionalizado e sofria com pressões das forças singulares desde o ano de seu estabelecimento. A queda de Pires no MD demonstrou o despreparo dos representantes políticos para lidar com questões envolvendo os assuntos militares, principalmente sob a égide da crise da aviação civil<sup>31</sup> (MARTINS FILHO, 2010).

---

<sup>30</sup> Em linhas gerais, a crise iniciou-se em 2007 quando controladores de voo da Força Aérea Brasileira (FAB) foram responsabilizados pelo acidente aéreo envolvendo um avião comercial e um jato executivo no sul do estado do Pará. Esses controladores, sendo eles militares, reagiram à acusação através de mobilizações que afetaram o tráfego aéreo nacional por meio de atrasos ou cancelamento de voos, além da ameaça de paralisação. Esses controladores reivindicaram melhores salários e condições de trabalho, com redução de carga horária e contratação de novos profissionais para lidar com o aumento do tráfego aéreo. Em 2008, com as demandas não sendo atendidas, ocorreram paralisações. Entretanto, o então Comandante da FAB, encaminhou os grevistas para a prisão e condenou a greve por ser ilegal e considerada como um motim contra a ordem pública. Paulo Bernardo, ministro do planejamento, foi nomeado para resolver a crise instaurada já que tanto o ministro quanto o presidente estavam fora do país. Esse cenário causou um grande desconforto entre o setor castrense o que agravou quando os oficiais alegaram, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) que o próprio presidente não estava cumprindo suas funções como Comandante-Em-Chefe das Forças Armadas (MARTINS FILHO, 2010). Segundo Borelli e Freixo (2021), outro fator que causava um atrito entre a FAB e o setor político era a questão sobre a desmilitarização do setor aéreo, principalmente após a criação da Agência Nacional de Aviação Civil. Com o agravamento da crise, o presidente Lula, junto de Paulo Bernardo, administrou o cenário conflituoso diretamente com o Comandante da FAB. Quatorze controladores de voo foram afastados (MARTINS FILHO, 2010).

<sup>31</sup> A queda do ministro aconteceu imediatamente depois de outro acidente aéreo acontecer no país. Agora foi o acidente na cidade de São Paulo com um Airbus da empresa TAM (MARTINS FILHO, 2010).

Em meados de 2007, houve o fortalecimento e aprofundamento da institucionalidade do MD. Essa mudança aconteceu devido, principalmente, ao Ministro da Defesa que conseguiu conter a insatisfação com as forças castrenses e fazê-los se integrarem com as demais burocracias do governo brasileiro. Dentre as ações propostas, estavam a tentativa de dobrar o orçamento, reformular o controle de voo nacional, adquirir novos caças e construir os submarinos nacionais. Nelson Jobim, nomeado como o novo ministro da defesa, tinha como principal objetivo “criar” o MD que até então só existia no papel (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007). O então ministro apresentava um viés firme e pragmático no campo político, o que o diferenciava dos ministros anteriores, e é adequado dizer que sua nomeação foi um ganho para a agenda política do MD. Segundo Martins Filho (2010), Jobim soube articular os interesses dos dirigentes políticos junto com os interesses dos militares, minimizando os conflitos que provocaram a crise de 2007. Em sua gestão, ocorreram reformas significativas nos documentos declaratórios brasileiros; em relação a atuação internacional das Forças Armadas; no fortalecimento institucional do MD; e na renovação dos incentivos à base industrial de defesa do Brasil<sup>32</sup> (LIMA, 2015).

Além disso, junto de Roberto Mangabeira Unger, ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, elaborou-se a Estratégia Nacional de Defesa (END), documento responsável pelas diretrizes da PDN. A END tinha como objetivo orientar os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que deveriam ser implementadas para que os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) sejam alcançados. Portanto, a EDN define “de forma clara e objetiva, as estratégias que deverão nortear a sociedade brasileira nas ações de defesa da Pátria” (BRASIL, 2008, p.1). A ideia de que o Brasil estava assumindo uma posição mais assertiva em sua política externa foi reforçada nos discursos e documentos oficiais como justificativa para maiores iniciativas na área de defesa (BORELLI; FREIXO, 2021).

---

<sup>32</sup>A retomada para o estabelecimento da Indústria de Defesa foi realizada através da criação da Estratégia Nacional de Defesa (END). Esse avanço aconteceu devido, principalmente, a estratégia nacional que afirmava que a defesa nacional não deveria ser enxergada de maneira oposta ao desenvolvimento econômico do país, sendo um motivo indispensável caso o “país queria ocupar o lugar que lhe cabe no mundo”, como especificado no documento declaratório (2008, p.8). Dessa forma, os documentos afirmavam que o desenvolvimento da indústria de defesa era um elemento essencial para o estabelecimento de uma defesa nacional consolidada, além de trazer inovações tecnológicas de uso dual (isto é, podendo ser utilizados no setor tecnológico civil). Esse contexto proporcionou um movimento crescente de interesses por parte não só das Forças Armadas, que historicamente sempre reivindicaram a atualização de seus equipamentos, mas também do próprio setor privado civil. Empresas privadas passaram a investir no setor de defesa, algumas delas sendo a Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão e Andrade Gutierrez, assim como a Embraer, com a criação da Embraer Defesa e Segurança, além da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) ao criarem o Comdefesa (departamento dedicado exclusivamente para a indústria de defesa). Logo, o investimento da indústria de defesa atraiu o setor privado civil em participar e ter mais conhecimento sobre o setor de defesa nacional, bem como reforçaram o Estado como o facilitador logístico para grandes empreendimentos, públicos ou privados, visando a competitividade em nível internacional (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).



A END se caracterizou como um documento capaz de auxiliar a aproximação entre a política externa e a política de defesa. Segundo Rocha (2011), este documento permitiu que fossem estabelecidos os objetivos políticos de ambos os lados - MRE e MD. Logo, neste período, a combinação de uma política externa que autorizava esforços de aproximação com as regiões da América do Sul através da integração regional; da região amazônica; e no aumento das relações com o continente africano, permitiu que os traços da política de defesa se concentrassem nessas regiões priorizando ações estratégica pré-estabelecidas nos documentos declaratórios (ROCHA, 2011; LIMA, 2015; BORELLI; FREIXO, 2021). Nesse sentido, o maior interesse pelos assuntos de defesa aconteceu em um momento em que a política externa estava mais propensa ao diálogo e para mudanças. Com isso, nesse período o exercício diplomático coincidiu com os interesses das Forças Armadas, marcando uma aproximação entre as Forças (BORELLI; FREIXO, 2021). Como forma de exemplificação, dos esforços de aproximação entre as duas forças, está a “cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa na região” (BRASIL, 2008, p.16), fora outros componentes criados no período que foram importantes para estreitar os laços entre a política externa e a política de defesa, especialmente sob a égide do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)<sup>33</sup>. No âmbito das operações de paz, a EDN não foi específica, mas reforçou a participação brasileira ao afirmar no documento que o Brasil “deverá ampliar a participação em operações de paz” (BRASIL, 2008, p.62) e consolidou a criação de um centro integrado de treinamento que, em 2010, se chamaria Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). A END também vinculou a ação de defesa ao desenvolvimento nacional, dessa forma permitiu que o MD participasse de movimento de maior cooperação interministerial com os demais órgãos do governo.

Com os lados engajados em atuar no exterior, era esperado que a defesa e a diplomacia estivessem articuladas a fim de garantir os objetivos políticos do país internamente. Para Rocha (2011), com o aumento do escopo do poder militar, o conceito de defesa foi alargado na prática política, aproximando-o mais de uma Grande Estratégia do que necessariamente uma estratégia de defesa. É importante ressaltar que o aumento do poder militar não significaria o engajamento do Brasil em conflitos armados, mas sim a possibilidade

---

<sup>33</sup> O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) é caracterizado como um órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, composto pelos ministros da defesa dos doze países da América do Sul. Essa iniciativa teve respaldo a partir da ação de política externa brasileira de valorização do processo de integração regional na América do Sul. Logo, a criação do CDS, se formou no bojo da aproximação diplomática dos países no âmbito da UNASUL e teve a participação mais ativa do MD, na figura de Jobim, especialmente na articulação das intenções em relação a qual deveria ser o objetivo do CDS (BORELLI; FREIXO, 2021).

de aumentar o poder de barganha do país e garantir uma autonomia no estabelecimento de relações com outros Estados (ALSINA JR., 2009). Em suma, a END constituiu-se como “uma espécie de pacto político entre civis e militares” (ROCHA, 2011, p. 48), gerando efeitos importantes para a melhor condução da política de defesa. Segundo Lima (2015), sucederam grandes mudanças na gestão dos processos, principalmente ao reforçar o papel do Ministro na cadeia de comando das Forças Armadas, para isso criou-se o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Essa ação representou a centralidade do processo de gestão das Forças Armadas, o que nos anos anteriores era limitado pela ação individual das forças singulares, agindo sob a égide de seus próprios interesses. Além da criação da EMCFA, foram reorganizadas secretarias e fixou a centralização da política de compras de material de defesa (LIMA, 2015).

Dessa forma, a gestão de Jobim adotou um caráter transitório, isto é, foi marcado pela retomada da defesa na agenda política do MD e também por reformas que conduziram a um melhor funcionamento e institucionalidade da política de defesa nacional. A criação da END foi o marco conceitual mais importante porque ocasionou a aproximação com a política externa e com o MRE, além de contribuir na construção de uma diretriz governamental mais clara para a defesa nacional. Outros fatores que permitiram a adoção de uma agenda reformista nessa época foi a posição mais assertiva da política externa brasileira, no qual proporcionou o desenvolvimento de maior cooperação, além do maior recebimento de recursos financeiros que foram importantes para a concretização dos projetos de defesa nacional (LIMA, 2015). Portanto, existia nesse período um maior apoio governamental sobre os temas de defesa, conseqüentemente, as tensões civis-militares foram minimizadas pelos avanços institucionais iniciados pelo Ministro Jobim e sua posição firme frente aos Comandantes das Forças Armadas.

### ***3.3. A articulação entre a política externa e defesa do Brasil (2003-2010).***

Conforme o exposto acima sobre a articulação entre a política externa e a política de defesa, bem como a análise dos respectivos poderes no período de 2003-2010, percebe-se uma maior aproximação na agenda das duas forças nesse período. Essa aproximação foi viabilizada pelos processos de abertura do MRE para diálogos com as demais burocracias internas do Brasil, no qual proporcionou com que a política externa do governo Lula, pautada na “autonomia pela diversificação”, empregasse os recursos disponíveis do Estado na busca de novas parcerias, novos cenários para atuação do país e, principalmente, na afirmação do Brasil como uma potência relevante no sistema internacional. Um desses recursos eram as Forças

Armadas em que, depois de um período de instabilidades ocasionado pelas relações conflituosas entre os civis e os militares após a ditadura e a constituição do MD, conseguiram findar certas divergências e aumentar o grau de coordenação entre as próprias forças castrenses quanto da relação com o Ministro do MD com as Forças Armadas, além de promover uma maior institucionalização dentro do novo ministério. O MD, criado nos anos de 1990, contou com a elaboração de documentos essenciais para estipular as atividades da defesa nacional brasileira, sempre em consonância com os objetivos e diretrizes da política externa do país. Nesse sentido, Celso Amorim, que atuou como Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula, apontou que a articulação entre a política externa e a política de defesa era necessária em prol da promoção do interesse nacional brasileiro que, por sua vez, marcava a necessidade do país em superar o subdesenvolvimento. A partir desta afirmação derivou-se ações que engajaram o Brasil na contribuição para a paz mundial, na manutenção da estabilidade do sistema internacional e no reforço do multilateralismo. Com isso, entre os anos 2003-2010, existiria uma dinâmica mais fluída e multidimensional que proporcionou a criação de grupos de coalizão nos quais se articulam interesses específicos e através dos quais as instituições elaboram agendas conjuntas, manifestadas sobretudo nos fóruns multilaterais (HIRAIWA, 2020).

Os próprios documentos constituídos e atualizados no âmbito do MD e correspondentes ao período analisado, isto é, a PND (2005) e a EDN (2008), formalizam a concepção de uma Grande Estratégia, além de informar para a sociedade civil os avanços que ocorreram na articulação entre a política externa e a política de defesa e suas respectivas ações externas. Tanto a PDN quanto a EDN normatizaram os objetivos nacionais na busca de sinergia entre política externa e a política de defesa e o projeto de desenvolvimento socioeconômico do Brasil através do binômio segurança-desenvolvimento. Tais documentos servem como uma orientação geral, mesmo que definindo as especificidades relativas a cada política, à medida que suas agendas vão se aproximando, além de oferecer uma previsibilidade em relação às políticas elaboradas por cada órgão (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2008; LIMA, 2015). Portanto, os documentos de defesa resultaram de um processo de construção política, com o objetivo de harmonizar as definições já consolidadas do quadro da política externa com as necessidades no campo da política de defesa. Logo, na gestão de Lula, a política de defesa era um instrumento necessário na conquista dos objetivos nacionais no cenário internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013; VAZ, 2014; VALLADÃO, 2014). Esse ponto de vista é traduzido nos manifestos de Amorim (2016, p.307) que defendeu que o “complemento indispensável de uma

política externa pacífica é uma política de defesa robusta. A coordenação dessas duas políticas é o cerne da grande estratégia brasileira”.

É importante ressaltar que, principalmente a partir do segundo mandato do governo Lula, que a aproximação entre a política externa e a política de defesa foi possível. Este caso é ilustrado a partir do fortalecimento do MD entre os anos 2007-2010 em que ocorreu a maior universalização e aprofundamento dos contatos entre o ministro e as forças singulares, bem como uma maior integração entre as próprias forças (Exército, Marinha e Aeronáutica). Consequentemente, o MD criou uma progressiva capacidade de ação e elaboração de políticas públicas. Por sua vez, no período que corrobora o período de 2003-2005, durante a transição da gestão de José Alencar, e de 2006-2007 durante a crise do setor aéreo, o MD apresentou um período de estagnação devido as disputas internas, influenciando negativamente a proatividade externa da pasta (HIRAIWA, 2020).

Fruto da operante articulação entre política externa e política de defesa, neste período foram celebrados acordos de cooperação em defesa e segurança que promoveram a expansão das relações bilaterais e multinacionais do Brasil (LIMA, 2015). A natureza das parcerias correspondia também ao projeto de inserção internacional construído pelo Itamaraty que visava valorizar as relações e estabelecer cooperações Sul-Sul, esse modelo foi caracterizado como uma crítica do país ao tratar de negociações autônomas em temas globais que antes eram reservados somente às potências desenvolvidas (*idem*, 2015). Com isso, percebe-se uma valorização nas relações com a América do Sul e com a África, continentes traçados nos documentos de defesa, como parte do entorno estratégico brasileiro (VAZ, 2014).

A PND (2005) afirma que a América do Sul, ambiente regional no qual o Brasil se insere, faz parte do entorno estratégico, entretanto, o documento visualiza que essa região “extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África”. Preservar seu entorno estratégico significa consolidar a segurança do país. Segundo o documento

A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, **na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte** (BRASIL, 2005a).

Ademais, a PDN estipula processos que contribuem para reduzir as possibilidades de conflitos na região e, conseqüentemente, proporcionam o seu desenvolvimento dos respectivos

países integrantes, além de reforçar os processos de integração regional. Alguns desses exemplos são retratados nos trechos a seguir

[...] o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; **a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais**; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (BRASIL, 2005a).

Como forma de exemplificar as áreas em que a atuação das Forças Armadas e do MD atuaram, dentro do escopo do entorno estratégico, e em convergência com os princípios da política externa, a END (2008) retrata:

O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificam as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial, nuclear e **o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso, particularmente com as do entorno estratégico brasileiro e as da Comunidade de Países de Língua Portuguesa** (END, 2008).

O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, **a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa** (END, 2008).

Logo, é no entorno estratégico que o Brasil enxerga sua capacidade de projeção internacional para a região, principalmente a partir da valorização de atividades que contribuam para o ambiente estável e assim garantindo o desenvolvimento socioeconômico dos países. Apesar da importância da América do Sul para as relações internacionais do Brasil e o aprofundamento da integração regional com os demais países da região, esta pesquisa buscou priorizar o estudo das relações bilaterais entre o Brasil e os países africanos. Nesse período, a política externa para a África ganhou atenção por parte do MRE e do MD, principalmente ao acompanhar a nova ênfase Sul-Sul adotada no governo Lula que se utilizou da cooperação técnica como um instrumento de aproximação com os países da região. Segundo Lima (2015), a prioridade dada à agenda africana veio de grupos dentro do Itamaraty e de setores do PT. Além disso, o cenário de desenvolvimento econômico, a estabilização econômica de algumas sociedades africanas e a posição que as mesmas adotavam no sistema internacional - tecendo críticas ao *mainstream* da agenda internacional e as instituições globais - proporcionaram a aproximação do Brasil nesta região, além do fortalecimento das agendas desenvolvidas no cenário internacional que foram lideradas pelo governo brasileiro.

Outro importante conceito a se levar em consideração e que provocou o aumento das relações com a África, foi a valorização da região denominada Atlântico Sul<sup>34</sup>. O Atlântico Sul é responsável por ligar os dois continentes, a América do Sul e a África, e é, principalmente, um espaço para formalização de cooperação técnica e comercial, além de trocas políticas (VISENTINI; PEREIRA, 2018). Na PND (2005) a presença brasileira no Atlântico Sul é destacada por ser uma área estratégica de grande concentração de poder político e econômico<sup>35</sup>, sendo essencial a ação da Marinha Brasileira. A atenção dada nessa região é em razão do espaço demarcar uma área rica em recursos naturais (maiores reservas de petróleo e gás, fontes de energia imprescindíveis para o desenvolvimento do país), além da existência do potencial pesqueiro e pela vulnerabilidade de acesso as fronteiras terrestre e marítima, reforçando a necessidade do controle em cima das rotas marítimas e do combate a atividades ilegais e na exploração de recursos em águas internacionais (BRASIL, 2005a; VISENTINI; PEREIRA, 2018).

Com a crescente importância geoeconômica dada à região durante a PEB do Lula, o Brasil fortaleceu políticas de intercâmbio técnico-militar com os países africanos e a Índia, assim as trocas militares surgem com um papel relevante para o desenvolvimento e a consolidação das relações em âmbito bilateral ou trilateral entre os países. No âmbito do IBAS, para além dos aspectos diplomáticos, o fórum prevê a cooperação em matéria de defesa. A cooperação iniciou-se com a Reunião de Ministros de Defesa, em 2004, na cidade de Pretória, na África do Sul, e designou seu plano de ação em áreas como: a cooperação na produção e no comércio através de acordos de comercialização conjunta; a coordenação entre instituições de pesquisa; a cooperação no setor de treinamentos e diálogos trilaterais com regularidade anual (LIMA *et al*, 2017). Por esse lado, destaca-se a constituição do IBSAMAR como o principal instrumento de cooperação militar que aconteceu na esfera do IBAS. O IBSAMAR são exercícios marítimos conjuntos realizados entre os Estados membros do Fórum, essas ações aconteceram nos anos de 2008, 2010 e 2012 na costa africana (VISENTINI; PEREIRA, 2018).

---

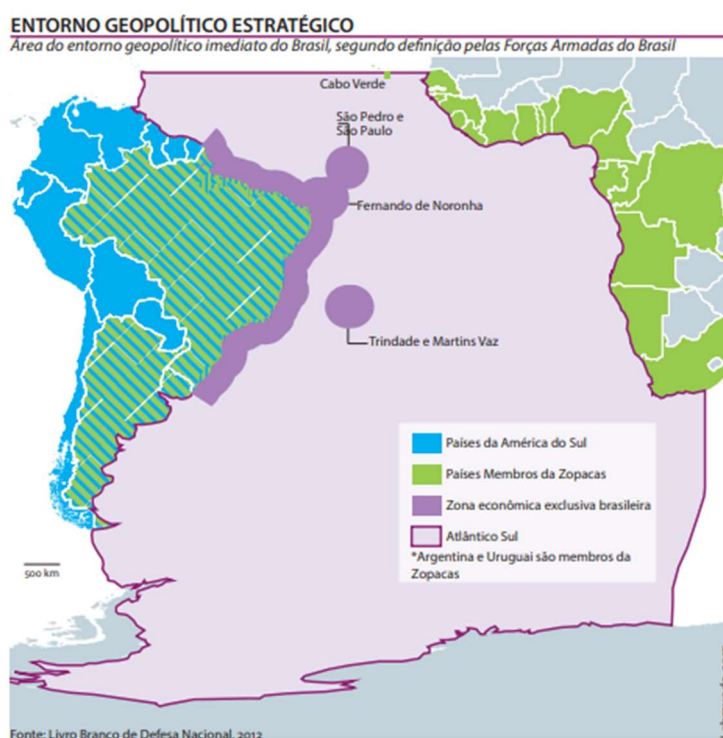
<sup>34</sup> No artigo 4.5. da PND (2005) trata sobre as dimensões em que o Brasil apresenta jurisdição dentro do Atlântico Sul e reforça sua importância estratégica para o país: “A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar permitiu ao Brasil estender os limites de sua Plataforma Continental e exercer o direito de jurisdição sobre os recursos econômicos em uma área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, região de vital importância para o País, uma verdadeira ‘Amazônia Azul’” (BRASIL, 2005).

<sup>35</sup> O Oceano Atlântico passou a ser considerado como vital para o comércio mundial. Entre o Atlântico e o Pacífico, há a passagem alternativa ao Canal do Panamá para navios de grande porte; Entre o Atlântico e o Índico, a rota do Cabo da Boa Esperança oferece um caminho alternativo para o Canal de Suez; além de ser o melhor caminho para à Antártida (BRASIL, 2012).

Abaixo, a figura 1 ilustra o entorno estratégico brasileiro, assim como os países membros da ZOPACAS e a extensão do Atlântico Sul, demonstrando a importância da presença brasileira nessas regiões não só para ganhos estratégicos de política externa, mas também por questões da defesa e segurança de seu território:

### FIGURA 1 –

#### Entorno Estratégico Brasileiro



Fonte: LIMA *et al*, 2017, p.52

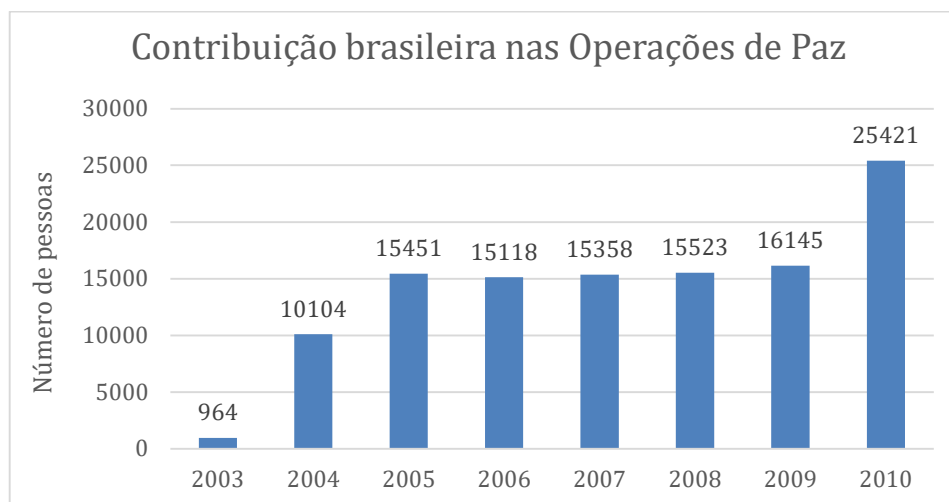
Segundo Abdenur e Souza Neto (2014), os laços histórico-culturais com países transatlânticos, sobretudo com países lusófonos da África (que chegam a receber mais de 70% da cooperação brasileira concebida ao continente), também foram essenciais para o fortalecimento do eixo da política externa e da política de defesa na região africana. Ademais, com o aumento das ações brasileiras e o crescimento de programas de cooperação com os países africanos, a presença do Brasil em seu entorno estratégico expandiu, resultando no fortalecimento da Zona de Paz e Segurança do Atlântico Sul (ZOPACAS) (LIMA *et al*, 2017). As ZOPACAS foram um acordo proposto pelo governo brasileiro nos anos de 1980. Após a 50ª Assembleia Geral das Nações Unidas, a Resolução A/RES/41/11 definiu o Atlântico Sul como zona de paz e cooperação (VISENTINI; PEREIRA, 2018). Dentre os artigos do acordo, os artigos 2º e 3º convocavam os países da região a se unirem em “torno da manutenção da paz através da desmilitarização da área, da não introdução de armas de destruição em massa e da





com os países africanos. Em 2003, foram assinados acordos de cooperação na área de defesa com países africanos, além de terem sido enviadas mais de 24 missões de treinamento militar para o continente. A cooperação naval com a Namíbia é um dos principais exemplos de acordos em defesa realizada pelo Brasil, sendo o país considerado um dos maiores responsáveis por auxiliar na constituição da Marinha da Namíbia, atuando na formação de pessoal e provendo embarcações produzidas no Brasil para a estruturação de sua frota, o que beneficiaria a própria indústria brasileira (OLIVEIRA *et al*, 2015). Outros exemplos foram as assinaturas de acordos de cooperação com a Nigéria, com ênfase no desenvolvimento de projetos navais conjuntos; com a Guiné Equatorial, no fortalecimento de treinamento militar; com a Angola, com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento de sua própria indústria nacional de defesa (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014). No cenário doméstico, nesse período o MD junto da ABC, formalizaram acordos, como o Acordo de Cooperação Técnica na Área de Defesa firmado em 2010, que contribuíram para a formação de vagas para militares da América Latina e da África em cursos no âmbito de defesa com o objetivo de fortalecer as relações bilaterais e promover a troca de experiências. Dentre as capacitações oferecidas estão: a preparação para missões de paz, desminagem, aperfeiçoamento de oficiais, guerra na selva, inteligência entre outros (OLIVEIRA *et al*, 2015).

Em suma, a criação e a consolidação gradual do MD durante o período analisado (2003-2010), foram importantes para o avanço da integração das Forças (Exército, Marinha e Aeronáutica), assim como a tentativa de aproximá-las do poder político do Estado. É nesse cenário que há maiores possibilidades de articulação entre a política de defesa e a política externa, cada qual sendo elaborada pelas suas respectivas agências, resultando ganhos positivos em termos de governança, além de minimizar a interferência dos interesses corporativos, sobretudo no âmbito da defesa, ao submetê-las a uma estrutura de comando clara do controle civil, conforme estipulado na Constituição de 1988 e do Estado Democrático de Direito (FUCCILLE; WINAND, 2018). Ao interligar esses fatos com o objeto de estudo desta pesquisa, a participação ativa do Brasil nas operações de paz no âmbito das Nações Unidas, e em consonância com os objetivos de política externa do período, permitiu com que mais militares fossem designados para diversas regiões estratégicas para o país. Foi no período, entre 2003-2010, que se percebeu a maior atuação das Forças Armadas brasileira nas operações de paz no âmbito da ONU. Abaixo o gráfico demonstra a evolução da participação brasileiras nas missões. Os dados, recolhidos do banco de dados da Departamento para Operações de Manutenção de Paz (DPKO), representam o número de oficiais civis e de polícia, observadores militares e tropas que foram empregados nas missões de paz.

**GRÁFICO 2 –****Contribuição brasileira nas Operações de Paz**

Fonte: DPKO, s/a<sup>36</sup>.

Elaboração Daniela Lopez

Segundo Oliveira Junior e Góes (2010), a maior participação brasileira nas missões de paz neste período, mostrou a coordenação entre as forças castrenses sobre os interesses brasileiros e o papel que o país buscava alcançar no sistema internacional, principalmente no que se refere ao ambiente de segurança e defesa regional e internacional. A partir de 2007, o país enviou tropas militares para SUEZ (UNEF), Angola (UNAVEM), Moçambique (ONUMOZ), Timor-Leste (UNTAET/UNMISSET), Haiti (MINUSTAH) e no Líbano (UNIFIL). O Haiti foi a missão em que recebeu o maior contingente militar, além do Brasil assumiu o comando da missão nos anos em que participou da MINUSTAH. A importância deste instrumento para a articulação da política externa e da política de defesa é vista quando as missões de paz oferecem um cenário ideal para a atuação das Forças Armadas como um instrumento de ação externa do Estado. Como consequência dessa participação ativa, o país construiu a CIOpPAZ, conforme já citado neste capítulo, e mais tarde, em 2008, na criação da Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha (*idem*, 2010). Em 2010, o governo criou o Centro Conjunto de Operações de Paz (CCOPAB) para fins de coordenar a atuação nas operações de paz e a auxiliar na preparação de militares brasileiros e estrangeiros. A criação destas instituições representa a vontade brasileira em seguir assumindo um papel de protagonista dentro do Sistema ONU (LIMA *et al*, 2017).

<sup>36</sup> Fonte: DPKO. Disponível em: < <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> > Acessado 04 de março de 2023.

### 3.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Neste capítulo foram analisadas as conjunturas da política de defesa e da política externa do Brasil no período de análise proposto nesta pesquisa. Entre os anos de 2003-2010, a política de defesa passou por um movimento de consolidação de sua institucionalidade perante as demais burocracias estatais. Este movimento aconteceu a partir da entrada de Nelson Jobim como Ministro da Defesa a partir de 2007, este que conseguiu findar com os conflitos internos do MD causados pelas contestações das forças singulares (principalmente em cima de questões salariais e de modernização dos equipamentos das Forças Armadas). Com esse apaziguamento, o Ministro obteve espaço para estabelecer as mudanças políticas na pasta de defesa, inclusive reforçar a transparência da política de defesa e incentivar um maior debate com a sociedade civil.

Já em relação ao MRE, esse período marcou a abertura de diálogos da instituição com as demais burocracias do governo brasileiro, na busca de cooperação para o estabelecimento das diretrizes de política externa da época. Esta que é marcada pelo multilateralismo que assolou o sistema internacional. Em um ambiente multilateral, os fóruns de discussão permitiam com que novos atores, antes não valorizados como os países do Sul Global, exercessem papéis relevantes. É nesse sentido que o governo Lula insere sua política externa, denominada como “autonomia pela diversificação”, com o objetivo de inserir o Brasil como uma das principais potências do mundo. Para isso, Lula criou uma PEB marcada pela diversificação de parceiros estratégicos, focando na cooperação Sul-Sul e nos processos de integração regional com a América do Sul, sem deixar de lado as relações com outros países como os EUA e a Europa.

Nas últimas décadas, as operações de paz têm sido mecanismos essenciais para que potências emergentes empreguem os militares em ambientes internacionais. Logo, a atuação militar surge como um complemento aos objetivos de política externa do país (LIMA, 2015). Nesse sentido, com a entrada do Brasil em operações de paz, dois atores passam a ser decisivos para o contínuo engajamento do país nas missões: o MRE, o MD e, respectivamente, os diplomatas e militares. Nesta pesquisa foi discutido sobre a contribuição de Margaret Hermann e Charles Hermann (1989) ao debater sobre as “unidades de decisão” no processo decisório em política externa. Segundo os autores, essas unidades de decisão são formadas por indivíduos ou grupos que compõem o aparato estatal e que tem capacidade de mobilizar recursos e apresentam autoridade para tomar decisões de política externa. Assim, associando a teoria de Hermann e Hermann (1989) com esta pesquisa, o MRE e o MD, em matéria de decisão sobre o engajamento brasileiro nas OPs, apresentam a capacidade de mobilizar recursos que são

capazes de moldar a política externa do país. Nesse sentido, o contexto da política externa brasileira e da política de defesa entre 2003-2010 propiciaram com que o Brasil contribuísse de maneira mais incisiva nas operações de paz. Isto é, conforme demonstrado previamente, o país nesse período se propôs a se engajar em missões de paz em diferentes partes do mundo, com isso o deslocamento de tropas militares para essas regiões passou a caracterizar como zonas estratégicas do Estado e as atividades por eles exercidas poderiam auxiliar na conquista dos interesses nacionais do país. Essa ação apresentou respaldo nos próprios documentos de defesa (PND e END) e nas diretrizes da política externa, caracterizando um período em que as duas instituições dispunha de interesses em comuns sobre a participação do Brasil nas missões de paz, principalmente nas vantagens para a imagem do país e nos ganhos de política externa.

Segundo Alsina Jr (2009) a tendência dos militares e dos diplomatas é, em primeiro momento, se afastarem do que cooperarem e este foi um caminho percorrido por muitos anos na história do Brasil. Entretanto, em alguns momentos essa articulação foi operante, sendo um deles quando o país passou a se engajar mais nas operações de paz da ONU (sendo este considerado um ambiente favorável para o fortalecimento de relações bilaterais com os demais participantes ou até mesmo com o país receptor da missão, corroborando assim para uma atuação marcante do Estado no sistema internacional). Logo, ainda associando esta teoria desenvolvida por Hermann; Hermann (1989), como unidades de decisão, o MRE e o MD se caracterizaram, nesta pesquisa, como uma Coalização de Múltiplos Atores Autônomos em que se decide sobre um evento de política externa. A partir da coalizão e articulação entre atores que compõem o ambiente burocrático brasileiro, esta decisão abarca conciliar diferentes interesses em um processo decisório fragmentado, isto é, existe uma busca pelo interesse em comum dos grupos que ocasionou na decisão final.

Nesse sentido, a entrada do Brasil em operações de paz no continente africano foi resultado de um processo de cooperação entre o MRE e o MD, que compõem o aparelho estatal do Brasil e ambos apresentam seus interesses próprios em matéria da participação do país nas operações de paz na África. Como forma de exemplificação, para o MD e os militares a atuação nas OPs significava propiciar treinamento em cenários de real combate, a modernização de equipamentos e aporte financeiro por parte das Nações Unidas e do Governo Federal. Já para o MRE e os diplomatas, o desempenho brasileiro nas missões, poderiam auxiliar na conquista de novas agendas e novos parceiros para o país, colaborando para o desenvolvimento das relações internacionais do Brasil e na conquista do assento permanente no CSNU das Nações Unidas. Portanto, a decisão em participar ativamente das OPs passou a ser um objetivo comum entre as partes. Importante ressaltar que esta decisão foi favorecida pelo contexto doméstico e

internacional, colaborando para que a articulação entre a política externa e a política de defesa fosse mais eficiente e produzisse ganhos estratégicos para o Brasil.

Com isso, no próximo capítulo o debate das operações de paz, como facilitadores da articulação entre a política externa e a política de defesa do Brasil, será aprofundado. Além de demonstrar as conquistas que essa participação trouxe para suas respectivas unidades de decisão, isto é, os diplomatas e os militares.

#### 4. A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES BRASILEIROS NAS OPERAÇÕES DE PAZ NA ÁFRICA

Para entender a atuação militar brasileira nas operações de paz, em primeiro lugar é necessário a análise de alguns pontos gerais sobre as próprias operações de paz como sua conceituação, a natureza das operações e as tradicionais tarefas executadas pelas Forças Armadas durante a missão. As operações de paz, como um objeto de política internacional, passaram por modificações que acompanharam as mudanças de inserção de um país. Como título de exemplificação, a própria contribuição brasileira nas OPS, que sempre foi marcante, mudou. O país passou a se engajar em operações de paz mais complexas e multidimensionais e isto trouxe uma posição de destaque ao país perante a comunidade internacional, como o país promotor da paz internacional.

Logo, após essa análise, será observado, especificamente, sobre as operações de paz em consonância com os cenários da política externa e política de defesa do Brasil em 2003-2010, conforme exposto no capítulo 3 desta pesquisa. Por fim, em último tópico será analisado as contribuições brasileiras nas operações de paz sob égide da ONU e como essas produziram motivações para a articulação entre a política externa e política de defesa, alguns resultados nela conquistados a partir da ação militar através do uso da diplomacia militar como um instrumento de política externa a dispor do governo brasileiro.

##### 4.1. CONCEITOS GERAIS

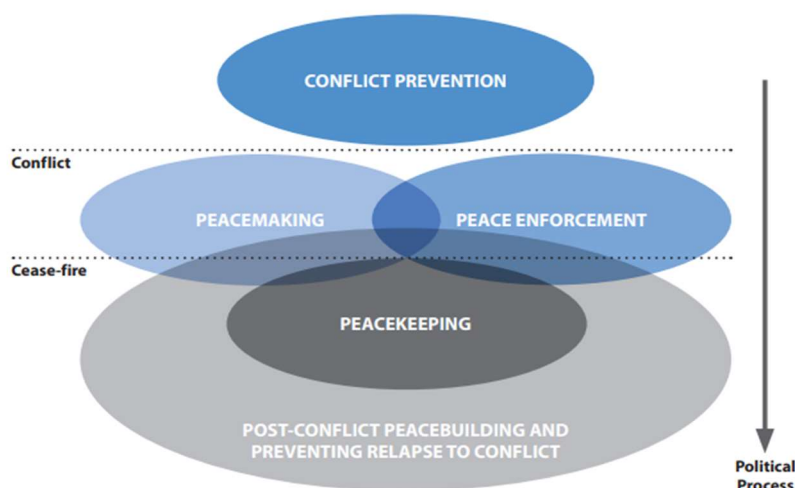
Segundo a ONU (2008), as operações de paz (*peace operations*) é um dos instrumentos que compõe uma gama de atividades das Nações Unidas e de outras organizações internacionais ou coalizões *ad hoc* de Estados com o objetivo de manter a paz e a segurança internacional. Nesse sentido, *peace operations* é considerado como uma definição “guarda-chuva” que engloba tanto as *UN missions* como as *non-UN-missions* (FAGANELLO, 2013). Essa definição permite pensar que as operações de paz retratam um conceito geral das atividades que podem ser usadas para alcançar os objetivos estipulados pela organização, isto é, a prevenção, a limitação e o gerenciamento de conflitos violentos, assim como a reconstrução do Estado-nação depois do fim do conflito (BELLAMY *et al*, 2010).

Com isso, a ONU (2008) estabeleceu cinco instrumentos disponíveis para seu uso durante o funcionamento de uma operação de paz: (i) a prevenção de conflitos (*conflict prevention*) em que envolve a aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas para evitar a escalada dos conflitos intraestatais ou interestatais, inicialmente este mecanismo é utilizado para coleta de informações para análise dos fatores que proporcionaram a intensificação do

conflito; (ii) o processo de pacificação (*peacemaking*) onde abarca medidas para lidar com os conflitos em andamento, geralmente envolve ações diplomáticas para cessar com hostilidades no território e auxiliar no estabelecimento de um acordo negociado. Nesse grupo o Secretário-Geral das Nações Unidas, a pedido do CSNU e da Assembléia Geral (AGNU) , podem utilizar dos “bons ofícios” para facilitar na resolução do conflito, além do Secretário, os próprios *peacekeepers*, governos, grupos de Estados, organizações regionais e ONGs podem participar da negociação; (iii) as operações de manutenção da paz (*peacekeeping operations*) é o mecanismo responsável por preservar a paz onde o conflito foi interrompido e auxiliar na implementação dos acordos lançados pelos *peacekeepers* no processo de pacificação. Essa técnica evoluiu saindo de um ambiente militar de somente observar o cessar-fogo, para incorporar um modelo multidimensional que envolve vários atores (militares, policiais e civis) trabalhando em um ambiente complexo com o objetivo de estabelecer uma paz sustentável no país; (iv) a imposição de paz (*peace enforcement*) compreende a aplicação, sobre a autorização do CSNU, de medidas coercitivas, incluindo o uso da força militar. Essas medidas são realizadas com o objetivo de restabelecer a paz e a segurança em situações em que o CSNU determinou a existência de ameaça, ruptura ou ato de agressão à paz. O CSNU pode utilizar, quando apropriado, organizações e agências regionais para complementar as ações sob sua autoridade; e, por último, (v) a consolidação da paz (*peacebuilding*) são mecanismos utilizados, geralmente, no período pós-conflito com a finalidade de evitar a reincidência do conflito, fortalecendo as capacidades nacionais e estabelecendo as bases para a paz e o desenvolvimento sustentável do Estado. As medidas de consolidação da paz tratam de questões centrais que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado, além de buscar aumentar a capacidade do país em realizar suas funções centrais de forma efetiva e legítima (UN, 2008, p. 17-19). As tarefas podem ser visualizadas conforme esquematizado na figura 3:

### **FIGURA 3 -**

#### **Tarefas e fases do conflito**



FONTE: UM, 2008, p.19.

Atualmente, a ONU reconhece, através do Relatório de Brahimi<sup>37</sup>, que não existe um limite entre as atividades estipuladas pela organização, podendo uma operação de paz abranger atividades de manutenção de paz ao mesmo tempo em que grupos de imposição de paz estão sendo movidos para controlar o conflito. Esta nomenclatura passou a ocupar uma zona cinzenta, justamente ao retratar que essas atividades não acontecem de forma linear ou sequencial. Na realidade, com a evolução da natureza dos conflitos atuais essas atividades passaram a ser vistas como reforços mútuos entre uma e outra (UN, 2008) onde os “*peacekeepers* trabalham para manter o ambiente local seguro, enquanto os *peacebuilders* trabalham para transformar aquele ambiente em autossustentável”<sup>38</sup> (UN, 2000, p.10). Uma vez em que o CSNU tenha sugerido a criação de uma operação de paz em determinado território, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, sigla em inglês) é responsável pela captação de recursos humanos. Dentro do DPKO, o Escritório de Assuntos Militares (*Office of Military Affairs* - OMA, sigla em inglês) é responsável por levantar o número e a natureza de pessoal a serem incorporados na operação de paz.

Existem duas formas de participar das operações de paz sendo uma participação com grandes efetivos ou a outra sob a forma de *Token Troop Contributions*, que são divididos em

<sup>37</sup> O Relatório de Brahimi foi elaborado no ano de 2000 a pedido do Secretário geral da época, Koffi Annan. O objetivo deste relatório era formular um conjunto claro de recomendações específicas, concretas e práticas para ajudar as Nações Unidas a desenvolver as atividades envolvendo as operações de paz no futuro. Segundo Uziel (2010), o Relatório de Brahimi afirma que as operações de paz deveriam ter mandatos mais claros e executáveis; critérios mínimos para o estabelecimento da paz; e meios disponíveis (contingentes, equipamentos) antes da missão ser autorizada. Logo, o documento é um marco para a legitimação das operações mais multidimensionais que foi um marco das missões pós-1990 (UZIEL, 2010).

<sup>38</sup> No Original: “In such complex operations, peacekeepers work to maintain a secure local environment while peacebuilders work to make that environment self-sustaining” (UN, 2000, p.10).



três tipos básicos de contribuições: 1) contribuições com pessoal para cargos seniores nas OPs; 2) contribuições com pessoal para cargos de observadores militares nas OPs; 3) contribuições com pessoal em tropas formadas por contingentes de diversos países (COLEMAN, 2013, p.51). O primeiro grupo compõe a Cadeia de Comando Militar da missão, este sendo formado por três tipos de oficiais: um como o *Force Commander* da missão e os outros de alto escalão do exército. Os militares geralmente são designados para este tipo de cargo de maneira individual, ocupando posições em níveis setoriais e nacionais das OPs. Geralmente estes militares são ligados diretamente aos esforços de planejamento onde as funções podem incorporar altos níveis de articulação política (GRIGOLI; CASTRO, 2022). O segundo grupo é composto pelos Observadores Militares da ONU (UNMOs), os Oficiais de Ligação Militar da ONU (MLOs) e pelos Conselheiros Militares da ONU (MILADs), geralmente este grupo é formado por oficiais desarmados cujas tarefas dentro da missão inclui monitorar um cessar-fogo, supervisionar o desarmamento de milícias, observar as condições em áreas de conflito potencial e/ou relatar supostos abusos de direitos humanos. Portanto, esses observadores devem combinar capacidades militares básicas (conhecimento de operações de infantaria, identificação de armas, patrulhamento, etc.) com habilidades de investigação, inspeção e concepção de relatório, além de ter capacidade de avaliar com precisão situações militares e políticas que podem ser consideradas potencialmente uma ameaça à estabilidade do país receptor da missão (COLEMAN, 2013). As equipes de UNMOs tem como característica principal a sua natureza multinacional, isto é, cada oficial componente pode pertencer a um Estado-membro da ONU, esses que podem realizar contribuições simbólicas de tropas (podem oferecer mais de um militar para compor a UNMO) ou alocar somente um oficial para preencher esses cargos.

Por fim, o último grupo é formado por diferentes contingentes militares que foram integrados na missão para realizar o comprimento da mesma. Segundo Coleman (2013), o DPKO evita a formação de tropas com diferentes contingentes militares por ser capaz de causar, dentro da OPs, disputas de operabilidade. Nas palavras da autora, “[...] diferentes nacionais com língua falada, treinamento e equipamento diferentes podem corroer seriamente a eficácia militar da unidade”<sup>39</sup> (COLEMAN, 2013, p.53), entretanto, dependendo do ambiente em que a missão é estabelecida, essa implementação é necessária para garantir a eficácia militar (COLEMAN, 2013, p.51-54).

---

<sup>39</sup> No original: “[...] national differences in language, training, and equipment may seriously erode the unit’s military effectiveness” (COLEMAN, 2013, p.53).

É importante ressaltar também as motivações pelo qual os Estados contribuem com *token contributions* para uma operação de paz. Segundo Coleman (2013), contribuir para operações de paz representaria expandir as opções disponíveis para os Estados, isto é, ao invés de ser uma escolha guiada entre o “sim” e o “não” em participar, os países podem escolher atribuir uma quantidade limitada de oficiais e tropas para a missão. Logo, a escolha em participar de uma operação de paz no âmbito da ONU vai de acordo com as condições políticas do Estado como por exemplo: uma missão é muito arriscada, os interesses nacionais não encaram as missões como primordial ou o apoio doméstico a participação ser baixo; as forças nacionais estão comprometidas com outras operações etc. Outra vantagem, destacada pela autora, refere-se ao cenário de maior participação em processos de tomada de decisão dentro do sistema das Nações Unidas. À medida que um Estado efetua maiores contribuições para as operações de paz, mais acesso a informações operacionais e políticas o país desfrutará, além do direito de participar de reuniões da ONU com maior frequência. Como destacado no texto por um oficial membro da ONU: “[...] enquanto houver uma contribuição canadense, o embaixador canadense na ONU vai a todas as reuniões, está a par de todas as informações e tem a palavra para dizer sobre o que acontece dentro da missão. Quer seu contingente seja mil ou um, você ainda apresenta voz”<sup>40</sup> (COLEMAN, 2013, p.55).

Além destas razões, para Alsina Jr. (2017) as potências consideradas como “em desenvolvimento” apresentam três motivos para contribuir para as operações de paz no âmbito da ONU: 1) uma forma de sinalização externa, onde o país demonstra seu compromisso internacional; 2) a indução de reformas nas Forças Armadas, o que incluem a transformação do papel e das missões das Forças Armadas, garante a socialização internacional dos mesmos e também oferece impactos positivos em nível doméstico em termos de estabilidade institucional, assim como a integração entre a política externa e a política de defesa do país; e 3) a possibilidade de acréscimo no orçamento da defesa, ou seja, as operações de paz podem ser cenários atrativos para a carreira militar, o financiamento das despesas operacionais e da aquisição de equipamentos para as Forças Armadas. Já para Cavalcante (2010), apresenta duas perspectivas para entender as contribuições dos Estados sobre as operações de paz. Uma dessas perspectivas é denominada como “idealista” onde assume que os Estados participam das OPs obrigados a defender valores como a proteção da paz internacional e a preservação das normas internacionais. Nessa perspectiva, a defesa desses valores poderia fazer com que os Estados se

---

<sup>40</sup> No original: “[...] as long as there is a Canadian contribution, the Canadian ambassador to the UN goes to all the meetings, is privy to all the information, and has a say in what happens with the mission. Whether your contingent is a thousand or it’s one, you still have a voice” (COLEMAN, 2012, p.55).

engajassem nas missões da ONU, mesmo que elas não fizessem parte dos interesses nacionais no momento. Por outro lado, a contribuição “realista” explica que a participação dos Estados faria de tudo, com base nos recursos de poder disponíveis, para proteger e preservar seus interesses nacionais. Nesse sentido, as OPs são correlacionadas diretamente com os interesses nacionais do país.

Esse debate fica evidente quando diferentes Estados participam das operações de paz com diferentes objetivos de política externa traçados. Ao mesmo tempo que, dentre os objetivos militares, a finalidade de participação é associada às ideias tais como: garantir a segurança dos próprios Estados; testar aspectos operacionais de doutrinas e estratégias militares; e formar ou instruir contingentes nacionais. Em aspectos políticos, o envolvimento nas OPs costuma estar vinculados aos objetivos de aumentar a projeção internacional dos Estados, adquirir prestígio, garantir interesses em suas respectivas áreas de influência, criar ou fortalecer um status de liderança, promover oportunidades de integração na comunidade internacional ou criar oportunidades de cooperação internacional/regional - incluindo em aspectos militares (CAVALCANTE, 2010, p.145).

Com base nas definições trazidas, este capítulo busca analisar a participação do Brasil nas operações de paz, as motivações pelo qual o Brasil insere suas Forças Armadas e as funções que esses oficiais exerceram nas missões que aconteceram entre 2003-2010 no continente africano. No final busca-se compreender se nesse período as operações de paz auxiliaram na aproximação da política externa e política de defesa do país, assim como observar o cumprimento de possíveis ações de política externa e de defesa que caracterizavam a busca em alcançar os interesses nacionais do Brasil na época.

#### **4.2. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ: CONSONÂNCIA COM A POLÍTICA EXTERNA E DEFESA DO BRASIL**

O Brasil sempre foi um país atuante em matéria das operações de paz da ONU, desde a primeira missão estabelecida pela organização, na UNEF I em 1956, o país contribuiu com contingentes militares e, desde então, vem deslocando militares para diversas partes do mundo. Entretanto, na década de 1960, a participação brasileira é suspensa devido ao cenário doméstico no qual o país vivenciava. Marcado pela ditadura militar, a política externa dos respectivos governos militares apresentava enfoque na autonomia nacionalista e no nacional-desenvolvimentismo, contribuindo para o esvaziamento da participação brasileira nos fóruns multilaterais e distanciamento dos conflitos internacionais. Conseqüentemente, este período marcou a não contribuição brasileira para as operações de paz e a não candidatura do Brasil ao

assento permanente no CSNU (CAVALCANTE, 2010). O engajamento brasileiro retornou a ser efetivo no período de redemocratização, a partir da metade da década de 1980, onde das quarenta e duas (42) operações de paz estabelecidas pela ONU, dezenove (19) possuíram a contribuição do país (*idem*, 2010, p. 148).

Dois fatores marcaram a retomada brasileira na ONU: *i*) as mudanças de paradigma da política externa cunhada pela “autonomia pela participação” em que as elites decisórias passaram a atuar conforme as normas e regras internacionais, abandonando posturas ideológicas vigentes durante a ditadura militar e adotando o multilateralismo como forma de ação internacional na busca pelos interesses nacionais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007); *ii*) as modificações sofridas dentro do escopo das operações de paz, deixando de apresentar um caráter predominantemente militar e passasse a incluir componentes civis para a realização de atividades, este fenômeno impactou na definição do caráter do retorno do Brasil na participação das missões de paz, principalmente por permitir a participação de outros setores da sociedade. Na década de 1990, as operações de paz passaram a assumir um papel muito mais complexo e multidimensional, combinado com a posição brasileira em alcançar a paz e a segurança por meio do desenvolvimento. Logo, este foi um caminho escolhido pelo país para voltar a se engajar nas operações de paz (KENKEL; HAMANN, 2013).

De fato, segundo Cavalcante (2010), a composição de pessoal brasileiro nas operações de paz deixou de ser feita apenas por militares, passando a incluir policiais, equipes médicas e observadores eleitorais civis. Assim, a participação do Brasil nas missões de paz das Nações Unidas se intensificou, não apenas em termos da quantidade de militares empregados nas OPs, mas também nas atividades em que as tropas passaram a deter, passando a liderar forças internacionais e articular estratégias de intervenção em conjunto com países mais atuantes nesse campo (KENKEL, 2010). Durante este período, o Brasil contribuiu na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III), na Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), na Força Internacional para o Timor Leste (INTERFET), na Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET), na Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor Leste (UNMISSET), na Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) na Força de Proteção das Nações Unidas na Croácia (UNPAS). Entre 1992 e 1995, o Brasil participou com um efetivo de trinta e cinco observadores militares e dez observadores policiais no comando do Contingente de Observadores Militares das Nações Unidas (ANDRADE *et al*, 2019).

Neste cenário, percebe-se que a atuação brasileira em operações de paz está diretamente ligada aos paradigmas de política externa estabelecidos pelo governo visto que sua

participação pode auxiliar na conquista dos interesses nacionais. Com as reformas político-institucionais que aconteceram no Brasil, após o processo de redemocratização, principalmente no seio da política de defesa brasileira com a constituição da Política Nacional de Defesa e o Ministério da Defesa, as operações de paz se consolidaram como uma parte estratégica para que o Brasil alcance seus interesses nacionais. Os documentos de defesa, por exemplo, estabeleceram princípios e diretrizes para a condução dos assuntos estratégicos nacionais, levando em consideração a tradição pacífica do Brasil e a ausência de ameaças externas na região da América do Sul (CAVALCANTE, 2010). Nesse sentido, “participar em operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais, figuravam nas linhas gerais de orientação estratégica do documento”<sup>41</sup> (*idem*, 2010, p.149).

A criação do MD apresentou um significado político e militar, em sentido político dizia respeito a maior institucionalização das Forças Armadas na democracia restabelecida (o Ministério estaria sob controle civil diretamente ligado ao Presidente e promoveria o alinhamento das três forças singulares). Já em sentido militar, a criação do Ministério garantiria melhor coordenação entre o Exército, Marinha e a Aeronáutica, possibilitando a realização de operações conjuntas e maior facilidade na distribuição de recursos de segurança e defesa (CAVALCANTE, 2010). Entretanto, conforme visto, inicialmente as ações ficaram aquém do proposto pela nova instituição devido a conflitos internos entre o Ministro e as forças castrenses, resultando em uma baixa institucionalidade do setor de defesa e baixa operacionalidade no envio de grandes efetivos para a participação brasileira nas missões de paz da ONU. Além disso, a PDN continha uma imprecisão política que não era clara em direcionar os esforços brasileiros no exterior. Nas palavras de Cavalcante (2010, p.150), “[...] embora afirme que tal participação deve ser de acordo com o ‘interesse nacional’, o documento não estabelece em que condições essa participação deve ocorrer, os limites concretos da participação brasileira ou até quando deve participar de diversas situações”<sup>42</sup>. Logo, durante a década de 1990, ocorreram contrastes entre a posição defendida pelo Brasil com a sua verdadeira atuação dentro do sistema ONU e nas OPs.

A partir dos anos 2000, no início da era Lula, ocorreu uma crescente participação do Brasil nas operações de paz devido ao ambiente doméstico apresentar um crescimento

---

<sup>41</sup> No original: “Following suit, “participating in international peacekeeping operations, in accordance with the national interests” figured within the general strategic guiding lines of the document” (CAVALCANTE, 2010, p.149).

<sup>42</sup> No original: “[...] although stating that such participation should be in accordance with the “national interest”, the document does not state under which conditions this participation should take place, the concrete limits of Brazilian participation or until when it should participate in different situations” (CAVALCANTE, 2010, p.150).

econômico e um maior fortalecimento político-institucional. Com isso, as ações externas foram traduzidas em um comportamento mais incisivo do Estado brasileiro nos diversos fóruns multilaterais da época que, por consequência, esta posição prosseguiu para dentro das Nações Unidas reconhecendo a necessidade de reforma dentro do CSNU, além de continuar com ações voltadas para a conquista de um assento como membro permanente dentro do órgão. Foi nesse período, em que a presença brasileira foi vista, assumindo um papel essencial de liderança dentro das operações de paz participantes (SANTOS; CRAVO, 2014). Após 2004, com a entrada do Brasil na MINUSTAH, o perfil de participação brasileira nas OPS se intensificou, especialmente em matéria de pessoal deslocado para compor o contingente militar nas missões. Antes de 2004, a maioria de contribuições eram *token contributions*, isto é, o envio de contingentes pequenos, majoritariamente observadores militares e oficiais de Estado-Maior. Nesse sentido, tanto a MINUSTAH e quanto a UNIFIL apresentaram papéis primordiais por serem uma das missões de paz com maior deslocamento de tropas militares e participação de *force commanders* no campo da diplomacia. Entretanto, é importante ressaltar que as *token contributions* continuaram sendo implantadas em outras OPs de modo paralelo à contribuição no Haiti e no Líbano (KENKEL, 2013; ANDRADE *et al*, 2019), reforçando a posição multilateral e ativa que a PEB passou a ter diante da era Lula.

Diante do crescimento da participação brasileira nas OPs, no âmbito doméstico ocorreu a criação de dois centros de treinamento civil e militar em OPs - a CIOpPAZ do Exército em 2005; e a Escola de Operações de Paz da Marinha, em 2008. Este movimento simboliza o crescente envolvimento brasileira nas OPs (SANTOS; CRAVO, 2014). Dentro do escopo da política pública, a PND aponta, ao observar o cenário internacional, para o aumento da participação brasileira em operações de paz com a justificativa de que a participação proporciona o 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 os objetivos nacionais de defesa” (BRASIL, 2016b). Nas linhas da END, é estabelecido a responsabilidade do MD e das Forças Armadas para o preparo e envio das tropas brasileiras, civis e agentes de segurança pública, além de auxiliar no preparo das Forças Armadas de 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” (BRASIL, 2008). Logo, analisando o que a PND e a END trazem sobre as operações de paz, percebe-se a relevância da participação brasileira no escopo da política externa e da política de defesa. A END concretizou um passo ambicioso do governo Lula na tentativa de articulação entre a política de defesa e a política externa (CAVALCANTE, 2010).

No documento, a participação em operações de paz foi incluída como ação estratégica estabelecendo-se como objetivo de “promover o aumento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações de paz, agregando forças de paz estabelecidas pela ONU ou por organismos multilaterais ou órgãos regionais (BRASIL, 2008, p.62).

É importante ressaltar que, mesmo que não seja o foco desta dissertação, a MINUSTAH foi a operação de paz em que mais recebeu a contribuição brasileira neste período. A missão representou a mudança de comportamento brasileiro perante este mecanismo das Nações Unidas. Segundo Cavalcante (2010), além da questão de números, a missão representou um efeito importante em influenciar o envolvimento do país em outras missões de paz. Assim, entende-se que a participação em OPs da ONU continuou a ser entendida pelos decisores de política externa como um instrumento capaz de incentivar a maior participação do Brasil na conquista da posição de potência emergente e influenciadora do jogo político no cenário internacional. O engajamento na MINUSTAH durante este período, portanto, seria visto como uma estratégia ampla voltada para a promoção da paz internacional e que fortaleceria o perfil internacional do Brasil no exterior (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CAVALCANTE, 2010).

Com base nas informações acima citadas, a participação brasileira é reflexo das ações tanto de política externa quanto da política de defesa em questão e, conseqüentemente, o engajamento do país é encarado como um caminho possível para alcançar os interesses nacionais. Dessa maneira, Kenkel (2013) afirma que a crescente participação brasileira nas operações de paz pode ser explicada por motivos normativos, políticos e institucionais, sendo alguns fatores exemplificados a seguir que explicam o engajamento brasileiro nas OPs: *i*) inserir o país plenamente na dinâmica de segurança coletiva das Nações Unidas (político/normativo); *ii*) aumentar a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão da ONU (político); *iii*) exercer os princípios que norteiam as relações internacionais do Brasil, conforme expostos no artigo 4º da Constituição Federal (1988) (normativo); *iv*) reforçar a ideia do multilateralismo e inserir os interesses brasileiros entre aqueles que orientam decisões, incluindo adotar uma visão mais criteriosa sobre questões de duplicidade de critérios (*double standards*) no CSNU (normativo/político); *v*) validar a candidatura do Brasil para membro permanente do CSNU (político); *vi*) utilizar as OPs como possíveis campos de cooperação durante sua participação (político); *vii*) promover maiores experiências internacionais para as Forças Armadas (institucional); *viii*) treinamento de combate real para as Forças Armadas (institucional); *ix*) proporcionar orgulho nacional e prestígio internacional (político) (KENKEL, 2013a, p.340-341).

Ademais, os princípios de política externa foram alinhados aos ideais que guiaram a atuação brasileira dentro das missões de paz, como por exemplo: a não intervenção; inviolabilidade da soberania e território; resolução pacífica de disputas; não uso da força e multilateralismo (KENKEL, 2010). Entende-se aqui que o Brasil passou a se inserir de maneira ativa nas operações de paz, principalmente pela adoção de uma postura “ativa” de política externa com o principal objetivo de projetar o Brasil como ator político relevante no sistema internacional.

Para as Forças Armadas, o engajamento em operações de paz apresenta também uma motivação política. Para Hirst e Nasser (2014), partindo de um ponto de vista doméstico, a participação em OPs tem sido fundamental para manter um equilíbrio entre os fundamentos da PDN e as regras de engajamento seguidas pelas OPs das Nações Unidas. Além disso, a integração das Forças Armadas em ações externas significa uma oportunidade de reforçar os valores tradicionais, especialmente, seu compromisso com a paz no sistema internacional. Além disso, participar das OPs proporciona para as Forças Armadas brasileiras a possibilidade de renovação do equipamento militar (sendo essa um dos principais pontos de inflexão em que causavam conflitos internos no MD junto das forças singulares) por meio das aquisições necessárias para equipar a tropa (apresentava reembolso da ONU pela questão do desgaste do material utilizado); e o ganho de um aporte financeiro para os militares que participam dessas operações, uma vez que os valores pagos quando empregados em missões internacionais passam os valores recebidos em emprego dentro do país (AGUILAR, 2015).

Através de um olhar voltado para a política internacional, a crescente participação brasileira gerou um nexos com a candidatura do país para membro permanente do CSNU. Do ponto de vista dos autores, a presença do Brasil nas OPs é baseada em elementos favoráveis que permitiram com que as Forças Armadas sejam deslocadas de maneira estratégica para compor o contingente militar das OPs, alguns desses fatores eram: a maior afinidade linguístico-cultural; as semelhanças de clima entre o Brasil e os países receptores da missão; e a familiaridade com questões sociais como a violência e a pobreza estrutural. Esses espaços tornaram-se terrenos férteis para a conquista de vantagens comparativas e para melhorar a imagem das Forças Armadas no cenário internacional e doméstico, principalmente após os anos de ditadura. Logo, com a participação em OPs, percebe-se que o país aumentou seus laços com seus vizinhos sul-americanos e apoiaram a adesão aos BRICS, IBAS e a CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) (HIRST; NASSER, 2014).

Assim sendo, para as Forças Armadas uma participação mais ampla nas operações de paz da ONU traria ganhos institucionais. Entende-se essa parte como o desejo por “uma



oportunidade de desdobramento de longo prazo em um teatro provendo treinamento dos efetivos militares, por meio do estabelecimento de um centro de treinamento especializado para as operações de paz, o CCOPAB” (KENKEL, 2013a, p.345). Segundo Oliveira Junior e Góes (2010), esses ganhos ficaram nítidos quando se observa a melhoria em termos de equipagem e treinamento das tropas brasileiras empregadas em missões ao longo do tempo, esta melhoria sendo fruto tanto do investimento realizado pelo governo brasileiro para conseguir seguir os padrões exigidos internacionalmente quanto pela própria experiência adquirida pelos comandantes militares nas operações.

Logo, sob a era Lula, a diplomacia brasileira consolidou uma estratégia nacional mais ampla de inserção internacional em que teve início ainda na década de 1990. Quando se trata das operações de paz das Nações Unidas, essa consolidação se relaciona com dois aspectos. A primeira refere-se à atitude de assumir maiores responsabilidades em matéria da paz e segurança internacional, particularmente ao consolidar seu papel e presença nas OPs e ao aceitar o cargo de liderança em assumir a MINUSTAH. Em segundo lugar, a participação brasileira reforçou a utilização das capacidades de defesa nacional como instrumento de política externa o que compreende uma tentativa de estabelecer uma melhor articulação entre a política de defesa e a política externa do país (CAVALCANTE, 2010). Com um engajamento mais amplo permitiu-se que, no âmbito doméstico, houvesse mais interações entre diplomatas e militares induzindo a cooperação entre o MRE e o MD, as políticas declaratórias, como a PND e a END, também reforçaram a importância em se participar desses mecanismos da ONU, ainda que de forma vaga, sem especificar objetivos claros e com referências confusas sobre os termos empregados pela ONU (CAVALCANTE, 2010; LIMA, 2015).

Além disso, a participação no Haiti proporcionou uma mudança de atuação no perfil brasileiro. No trabalho de Rezende (2013, p.171-173) é citado alguns fatores desse fenômeno, aqui destaca-se alguns que são importantes para a compreensão da articulação entre a política de defesa e a política externa: *i*) o maior envolvimento em operações de grande porte do que de médio ou pequeno; *ii*) a participação em operações nas regiões prioritárias da política externa, mas não necessariamente enviando mais contingentes; *iii*) não-envolvimento apenas em operações em suas regiões prioritárias; *iv*) fora a MINUSTAH, o envolvimento nas missões foi maior com observadores do que com tropas ou policiais. Assim sendo, a articulação entre a política externa e a política de defesa do Brasil pode ser alcançada através de pequenos instrumentos a dispor da política pública brasileira, sendo as operações de paz um desses mecanismos. Como foi percebido, as OPs permitem maior engajamento das Forças Armadas em treinamento real de combate e seu emprego externo, além de proporcionar o maior ativismo

nas questões de segurança internacional. Além disso, em matéria de política externa, a participação dos militares em operações de paz criou ambientes propícios para a constituição de alianças bilaterais ou multilaterais nos mais diversos fóruns internacionais ou auxiliando em um maior processo de integração regional com as potências tanto da América Latina quanto das demais áreas do Sul Global.

#### ***4.2.1. A Participação Brasileira nas Operações de Paz da África e a Diplomacia Militar***

Na seção acima foram citadas as mudanças que ocorreram no engajamento brasileiro acerca de sua atuação nas operações de paz. Além desses, uma outra importante característica a ser apontada é pelas mudanças observadas em caráter geográfico. No período entre 2003-2010, o país buscou alinhar sua relevância econômica ao nível global, exercendo um papel mais ativo nas relações políticas internacionais (SANTOS; CRAVO, 2014). Esse fenômeno, mostrava a necessidade do país em se inserir na comunidade internacional, principalmente no tocante ao auxílio aos países de língua portuguesa e aos países e compõem sua zona estratégica denominada como o entorno estratégico brasileiro. Por outro lado, o Brasil ressaltava a vontade de alcançar o assento permanente no CSNU por meio da promoção do multilateralismo (ALSINA JR., 2017). Desde a MINUSTAH, o país obteve-se um aumento significativo da participação de especialistas, observadores militares e policiais, participando em outros países africanos, indo além da abrangência tradicional com os países falantes da língua portuguesa e asiáticos. Esta transformação foi resultado das escolhas de política externa em que o governo Lula se apoiou no período com a justificativa de que esses locais apresentavam semelhanças históricas e culturais no qual foram utilizados, como um fio comum, para validar as contribuições brasileiras em missões de paz nos países africanos e na região Sul-Americana. Além disso, a justificativa contava com o viés crítico que o Brasil apresentou em cima das desigualdades entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, isto é a necessidade desses países de participarem, individual e regionalmente, das decisões internacionais e não mais apenas seguir decisões tomadas pelas grandes potências (SANTOS; CRAVO, 2014).

Nesse sentido, no período de 2003-2010, no qual esta pesquisa se direciona, observa-se a participação ativa do Brasil em operações de paz no continente africano. Importante ressaltar que as contribuições na África ficaram marcadas pelo emprego, em sua grande maioria, de observadores militares, sendo como observadores militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira (FAB). Abaixo é listado uma tabela (Tabela 2) as

principais operações de paz que ocorreram neste período e que apresentaram contribuições brasileiras, além dessas informações, a tabela conta com as principais funções em que os militares exerciam nesta operação, expondo o papel que os militares brasileiros exerceram na missão.

**TABELA 2**

**Participação das Forças Armadas Brasileira nas Operações de Paz na África entre 2003-2010**

<b>Missão</b>	<b>Período da participação brasileira</b>	<b>Local</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Contingente mobilizado</b>
<b>Escritório das Nações Unidas em Angola (UNOA)</b>	1999-2002	Angola	Articular com as autoridades políticas, militares, policiais e civis medidas eficazes para o reestabelecimento da paz	3 oficiais para exercer função de Estado-Maior
<b>Missão das Nações Unidas em Angola (UNMA)</b>	2002-2003	Angola	Missão de segmento da UNOA na ajuda em concluir o Protocolo de Lusaka e apoiar o governo de Angola nas áreas de direitos humanos, recuperação econômica e desenvolvimento.	3 militares. Função: Assessoria Militar
<b>Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI)</b>	2003-2004	Costa do Marfim	Acompanhar a implementação do acordo de paz (Acordo de Linas-Marcossis) e para complementar a operação de força de paz da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental.	4 Observadores Militares
<b>Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI)</b>	2004-2017	Costa do Marfim	Facilitar a implementação pelas partes costa-marfinenses do acordo de paz por elas assinado em 2003. Após esse período, a UNOCI se manteve no terreno para auxiliar o governo no período de transição.	98 militares sendo 23 da Marinha; 63 do Exército e 12 da Força Aérea Brasileira
<b>Escritório das Nações Unidas de Apoio à paz na Guiné Bissau (UNOGBIS)</b>	2004-2009	Guiné Bissau	A missão foi estabelecida para facilitar as eleições gerais no país, assim como ajudar na implementação do Acordo de Abuja de 1998.	3 Observadores Militares (Coronéis do Exército como Conselheiro Militar)

<b>Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL)</b>	2004-2018	Libéria	Apoiar a implementação do acordo de cessar-fogo e o processo de paz; promover atividades de atividades humanitárias e de direitos humanos; auxiliar na reforma de segurança nacional, incluindo treinamento da polícia nacional e a formação de um novo exército reestruturado.	39 membros das Forças Armadas (Observadores e <i>Staff</i> ) sendo 5 da Marinha; 25 do Exército; e 9 das Forças Aéreas Brasileira
<b>Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS)</b>	2005-2011	Sudão	Apoiar a Implementação do Acordo de Paz Abrangente assinado pelo Governo do Sudão e o Movimento/Exército de Libertação Popular do Sudão; desempenhar funções com assistência humanitária e a proteção e promoção dos direitos humanos.	160 Observadores Militares sendo 8 da Marinha; 129 do Exército; 11 da FAB e 12 da PM
<b>Missão das Nações Unidas na Etiópia e na Eritreia (UNMEE)</b>	2006-2008	Eritreia – Etiópia	Apoio no monitoramento de cessar-fogo da disputa fronteiriça entre os dois países; auxiliar as partes no estabelecimento de mecanismos para manter a ligação entre as partes.	15 Observadores Militares sendo 1 da Marinha; 10 do Exército; e 4 da FAB
<b>Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental (UNOWA)/ Missão do DPA</b>	2007-2011	Senegal	Encorajar os esforços de recuperação nos países afetados pela crise; consolidar a boa governança e o estado de direito; promover os direitos humanos e a integração de gênero.	2 Oficiais do Exército (Conselheiros Militares)
<b>Missão das Nações Unidas para o Referendo do Shara Ocidental (MINURSO)</b>	2007 - 2022	Saara Ocidental	Ações de apoio a consolidação do referendo em que o povo do Saara Ocidental escolheria entre a independência e a integração com o Marrocos.	137 Observadores Militares sendo 23 da Marinha; 87 do Exército; e 27 da FAB
<b>Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chade (MINUCART)</b>	2008-2010	República Centro-Africana (RCA) e Chade	Apoiar a proteção de civis; promover os direitos humanos e o estado de direito; e promover a paz regional	7 Observadores Militares sendo 1 da Marinha; 4 do Exército; e 1 da FAB

FONTE: Brasil, 2022.

Elaboração da autora

Ao todo percebe-se que mais de seiscentos (600) militares foram empregados em operações de paz na África durante o período e em diferentes países africanos, saindo do antigo escopo no auxílio ao desenvolvimento e à paz dos países lusófonos. O número pode parecer tímido, se comparado com a grande quantidade de militares sendo empregados para compor o

contingente do Haiti – onde, em 2004, a MINUSTAH contou com o recebimento de 6.060 profissionais (contando com as Forças Armadas, Policiais e civis), alcançando mais de 12.438 após o terremoto de 2010 (ANDRADE *et al*, 2019) -, contudo, em consonância com as inovações de PEB e política de defesa trazidas pela era Lula, a presença na África continua sendo um importante cenário estratégico de inserção internacional, mesmo que através do emprego de observadores militares nas OPs. Logo, a participação do Brasil nas OPs no continente africano auxiliou na construção da imagem brasileira de um Estado promotor da paz, esta imagem favoreceu o país na conquista de seus interesses nacionais. Nesse contexto, entende-se que essa nova atenção dada pelo Presidente Lula ao continente africano, vai de acordo com as suas diretrizes de política externa e política de defesa (ao destinar militares para situações de combate real e promovendo a maior interação das Forças Armadas em cenário internacional), estendendo sua zona de influência para países que fazem parte do seu entorno estratégico e, através do viés multilateral, constitui a região como espaço privilegiado para a cooperação. Em resumo,

[...] no governo Lula constatou-se uma retomada do interesse político pela África, com redefinição da política africana, procurando-se ultrapassar a chamada diplomacia seletiva, que privilegiava preferencialmente os países da África Meridional e os países da CPLP e passando a um esforço de abarcar o conjunto dos países do continente africano. Mesmo assim, áreas tradicionais continuaram recebendo tratamento atento em alguns casos, como em relação à África do Sul, em face de novas estratégias, nomeadamente o Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (IBAS) (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2006 apud FREITAS; ARAÚJO, 2014, p.114).

Portanto, seria uma zona estratégica no qual o Brasil poderia buscar novas formas de exercer influência e projetar poder, visando uma posição de liderança regional (integração Sul-Sul que ganhou destaque na PEB da era Lula) em termos militares, políticos, diplomáticos e econômicos (FERREIRA, 2019). As operações de paz, em sentido amplo, auxiliam no estreitamento das relações com os países que fazem parte de uma zona estratégica do Brasil no cenário internacional, com a participação militar no continente africano ocorreu um aumento na cooperação técnica focada em matéria de segurança e defesa (*idem*, 2019).

Como visto, a cooperação técnica foi uma das vertentes que se sobressaíram para fortalecer a relação bilateral entre as regiões a partir do envolvimento brasileiro em OPs, alguns programas de cooperação técnico foram desenvolvidos através da ABC, uma divisão do MRE, no qual atua no sentido de responder às demandas específicas dos governos africanos. Ela se deu em diversas áreas como: a área da agricultura, sob escopo da Empresa Brasileira de Pesquisa em Agropecuária (EMPRABA); na área da saúde pública através da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); e no lançamento de projetos para desenvolver infraestrutura do

país anfitrião das operações de paz. Esses acordos, principalmente os firmados no campo da construção civil, podem auxiliar no transbordamento da cooperação técnica para outras áreas de interesse do Estado brasileiro, como na área econômica. Isto é, uma vez que a segurança pode trazer uma intensificação do intercâmbio de bens e serviços de defesa entre os países, amplia-se as possibilidades de mercado e comércio para o país. De fato, na época do governo Lula com uma política externa mais ativa perante o continente africano, o comércio bilateral com a África cresceu sendo percebido como uma área para bons negócios para empresas públicas e privadas brasileiras. Destaca-se aqui a presença de empresas como a Petrobrás e a Odebrecht que justificaram sua atuação como importante na assistência na construção de capacidades estatais dos países africanos (VISENTINI, 2013).

Abaixo, na Tabela 2, mostra os acordos em matéria de cooperação técnica que foram assinados com os países africanos no período de 2003 a 2010. Destaca-se que a maioria dos acordos celebrados, neste período, foram feitos com países africanos que, tradicionalmente, não eram parceiros prioritários para o país como era o caso dos países da CPLP e a África do Sul. É importante ressaltar que com esses países já existiam cooperação técnica que mantiveram vigentes durante o período de 2003 a 2010. Como título de exemplificação, com a Angola, país em que o Brasil apresenta relações históricas, o Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica foi ratificado em 1980 e continuou vigente nos anos 2000, na PEB do governo Lula. O mesmo acontece com países como África do Sul, Moçambique, Argélia, entre outros (ABC,s/a).

**TABELA 3 –  
Acordos Estabelecidos em Cooperação Técnica na África 2003-2010**

<b>Acordos de Cooperação Técnica na África 2003-2010</b>		
<b>País</b>	<b>Acordo</b>	<b>Ano</b>
<b>Benim</b>	Acordo de Cooperação Técnica	2005
<b>Botsuana</b>	Acordo de Cooperação Técnica	2005
<b>Burkina Faso</b>	Acordo Básico de Cooperação Técnica	2005
<b>Burundi</b>	Acordo de Cooperação Técnica	2009
<b>Gâmbia</b>	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	2005

<b>Guiné Equatorial</b>	Acordo Básico de Cooperação Técnica	2005
<b>Libéria</b>	Acordo Básico de Cooperação Técnica	2009
<b>Lesoto</b>	Acordo de Cooperação Técnica	2010
<b>Malawi</b>	Acordo de Cooperação Técnica	2009
<b>Sudão</b>	Acordo de Cooperação Técnica	2005
<b>Tanzânia</b>	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	2006
<b>Zâmbia</b>	Acordo Básico de Cooperação Técnica	2006
<b>Zimbábue</b>	Acordo de Cooperação Técnica	2006

Fonte: ABC, s/a<sup>43</sup>.

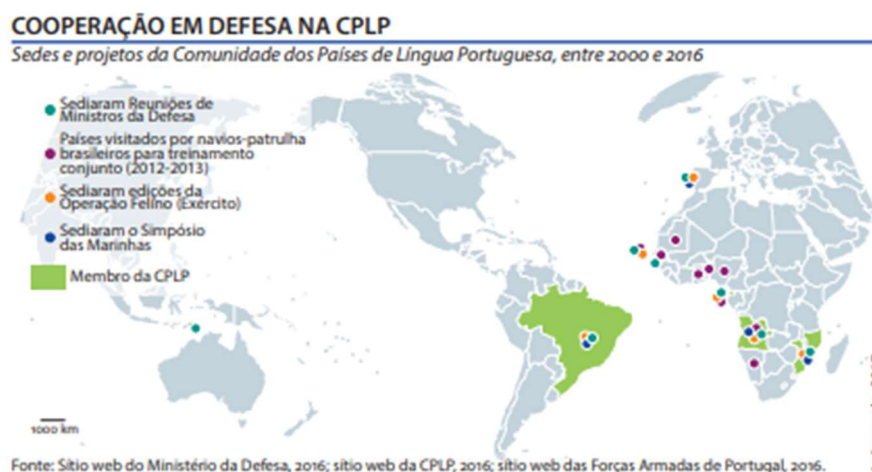
Elaboração da autora.

Em matéria de defesa, a cooperação técnico-militar se deu sob a matriz de intercâmbio de alunos dentro das escolas militares, além da ratificação de acordos de Defesa sob a égide da ONU para imposição ou manutenção da paz. Segundo Ferreira e Migon (2016), a partir de 2003, o Brasil firmou nove acordos de cooperação de defesa assinados com países africanos, alguns deles receberam contribuições observadores militares brasileiros nas missões, esses países são: Guiné-Bissau (2006), Moçambique (2009), Namíbia (2009), Nigéria (2010), Senegal (2010), Angola (2010), São Tomé e Príncipe (2010) e África do Sul (2003). A título de exemplificação, com Angola, destaca-se a cooperação entre os Ministérios da Defesa dos dois países na elaboração do Programa de Desenvolvimento do Poder Naval de Angola (PRONAVAL), este programa foi apoiado sobre o Acordo de Cooperação assinado pelos dois países ainda em 2010. Este programa prevê “assessoramento técnico, fornecimento de materiais, qualificação de pessoal, desenvolvimento de projetos e capacitação de recursos humanos e outras atividades correlatas ao setor” (BRASIL; ANGOLA, 2014, p.1). Ademais, o programa envolve a criação de um Sistema de Vigilância Marítima para Angola e a construção de embarcações militares, sobretudo navios-patrolha, e na construção e reparação de embarcações de utilidade comercial e de estaleiros (*idem*, 2014). No âmbito multilateral, ocorreram cooperação dentro de órgãos em que o Brasil é membro como na CPLP exercícios conjuntos com o objetivo de fortalecer o procedimento das Forças Armadas dos Estados-

<sup>43</sup>Fonte: ABC, s/a. Disponível em:<<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD>> Acessado em 5 de março de 2023.

membros do organismo, além de treinar as forças para o emprego em operações de paz no âmbito das Nações Unidas. Sob a égide da CPLP também foi assinado o Protocolo para a Cooperação em Defesa (CPLP, 2017). Na Figura 4, o Atlas da Política Brasileira de Defesa (2017) ilustra a cooperação em defesa, encontros e exercícios conjuntos realizado pelos membros da CPLP entre os anos 2000-2016:

**FIGURA 4 –  
Cooperação em Defesa na CPLP (2000-2016)**



Fonte: Lima *et al*, 2017, p.77.

Segundo Freitas e Araújo (2014, p.116), “a construção de um Estado dentro de um sistema internacional pode exercer influência sobre redes de reciprocidade das quais o Estado pode se beneficiar”. Desta forma, considerando que a participação em operações de paz intensifica o reconhecimento das tropas brasileiras, reconhece-se que essas ações militares podem ser traduzidas como um instrumento de suporte à projeção de uma imagem positiva. Assim, vincula-se este fenômeno ao conceito de diplomacia militar trazida pela pesquisa. Segundo abordado no capítulo teórico (capítulo 1), a diplomacia militar é um mecanismo que caracteriza o uso pacífico das Forças Armadas no meio diplomático brasileiro, sendo caracterizado como um instrumento de política externa. Logo, segundo Landim (2014), os militares de um determinado Estado se envolvem em interações com militares estrangeiros, em um contexto multilateral, atuando com base no interesse nacional em apoio à política externa de seus países. Por conseguinte, a atuação brasileira nas operações de paz da ONU passou a ser um canal em que os militares exercem a diplomacia militar, principalmente, por terem como objetivo intrínseco a conquista de interesses nacionais do Brasil em um ambiente de convívio com seus pares internacionais (outras Forças Armadas representando suas respectivas nações).



Assim sendo, a atuação dos militares nas operações de paz acarreta não só na atuação das Forças Armadas no cenário internacional, mas também na promoção de maior nível de conhecimento e preparo de combate real para tropas brasileiras, além do amparo financeiro por parte do sistema ONU e na renovação de equipamentos por meio das aquisições necessárias para equipar os militares. Além disso, a atuação nas OPs passa a ser um caminho para vincular as Forças Armadas como um instrumento de política externa, proporcionando uma articulação mais eficiente em torno dos dois poderes. Portanto, a diplomacia militar seria responsável por auxiliar os diplomatas - em atividades setoriais - no fortalecimento das relações com nações amigas, uma vez que as negociações e pontos de contato são feitos entre as Forças Armadas e seus pares internacionais ou até mesmo pelos encontros formalizados entre os Ministros da Defesa dos respectivos países. Esses encontros proporcionam um diálogo, facilitado nos ambientes de negociação, assim como reforçam a imagem brasileira perante a comunidade internacional. Com isso, a participação das Forças Armadas nas OPs no continente africano, ligados às diretrizes de política externa e defesa na época do governo Lula, fortaleceram laços com os países receptores da missão tanto no âmbito político quanto no âmbito diplomático. Isto pode ser percebido através dos acordos em que o país firmou com estes países, aumento da cooperação técnica (que transbordou para outras áreas como econômica na presença de empresas brasileiras investindo no continente, assim como política proporcionando maiores processos de integração regional no contexto Sul-Sul, como IBAS, BRICS entre outros). Ademais, a participação intensificou o intercâmbio entre militares e a realização de exercícios conjuntos com foco no preparo para futuras participações. Logo, a diplomacia militar é um instrumento da política externa brasileira em que formaliza a articulação entre diplomatas e militares, já que contribuem para o aumento do diálogo entre os atores e respectivamente entre suas burocracias (MRE e MD), não só no processo de tomada de decisão em participar ou não de uma OPS sob a égide da ONU, mas também ao decorrer da missão quando muitas atividades diplomáticas podem ser designadas para os militares exercerem.

#### **4.3. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO**

Durante a era Lula (2003-2010), percebe-se que a participação do Brasil nas operações de paz da ONU foi marcante principalmente pelo contexto doméstico e internacional em que o país estava vinculado, o que contribuiu para maior inserção brasileira nas OPs. Em ambiente internacional, as bases do multilateralismo proporcionaram uma presença mais ativa do Brasil, estando essas ações diretamente ligadas aos paradigmas de política externa que norteiam as relações internacionais da época, a denominada “autonomia pela diversificação” permitiu com

que o país se envolvesse em operações de paz nas zonas estratégicas do país, incluindo as regiões da América Latina e no âmbito do Atlântico Sul que cobre um pouco dos países limítrofes da África. Essas operações de paz, que também passaram por mudanças em seu escopo, possibilitaram a mudança de comportamento do Estado brasileiro perante as ações realizadas dentro das missões. Antes de 2004, as contribuições brasileiras eram marcadas por *token contributions* e, depois da participação no Haiti sob a égide da MINUSTAH, a participação passou a ser marcada pelo deslocamento de contingentes maiores e assumindo papéis de destaque. A MINUSTAH caracterizou um momento de inflexão das ações brasileiras no que concerne às operações de paz da ONU.

Em cenário doméstico, as reformas político-institucionais foram essenciais para que o Brasil voltasse a se engajar nas OPs da ONU de maneira efetiva. Principalmente no ambiente da política de defesa, a criação do MD e dos documentos de defesa (PND e END) foram essenciais para justificar a inserção das Forças Armadas nestes instrumentos das Nações Unidas, especialmente ao firmar o compromisso em garantir a paz e segurança internacional, também vinculando essas ações com os princípios da política externa brasileira. Os documentos ainda estabelecem diretrizes de conduta para as Forças Armadas ao participarem das missões. Para o meio castrense as operações de paz fornecem não só um ambiente de treinamento de combate real (em um cenário que o Brasil sofra com ameaças externas), mas também oportunidade de socialização das tropas com demais Forças Armadas e nações amigas, usufruir do apoio financeiro e na modernização dos equipamentos. Além disso, o ambiente das OPs pode auxiliar na coordenação das Forças singulares (Marinha, Exército e Força Aérea Brasileira) e os incentivarem em atuar em exercícios conjuntos na busca de um bem maior.

Apesar da contribuição no continente africano ser modesta em relação ao engajamento da América Central, observadores militares foram empregados de maneira paralela com a MINUSTAH. As *token contributions* apresentam vantagens como expandir as opções do Estado, permitindo que a escolha em participar com poucos nacionais empregados, continue reforçando sua presença dentro do sistema ONU e em seus processos de tomada de decisão. Sempre foi um dos interesses nacionais a conquista pelo assento permanente no CSNU, portanto, o engajamento nas operações de paz na África, mesmo sendo marcado por contribuições simbólicas, ajudaram o Brasil a adquirir uma imagem marcante dentro dos próprios debates sobre operações de paz no ambiente multilateral das Nações Unidas. Em muitos momentos, as ações brasileiras foram vistas como um papel de liderança no ambiente da ONU, durante a Assembleia Geral ou no Conselho de Segurança. Apesar de não ter conseguido se fixar como membro permanente no CSNU, o Brasil foi eleito como membro

temporário do Conselho, marcando a ação ativa do Brasil dentro das OPs. Ademais, o eixo africano na era Lula ia de acordo com as prioridades da política externa e da política de defesa, isto é, expandir suas relações em âmbito bilateral, principalmente em matéria de cooperação técnica-militar (com os países receptores da missão) ou multilateral (dentro de fóruns internacionais fomentando diálogo como o IBAS, BRICS, CPLP entre outros). É importante ressaltar que, com a participação dos militares brasileiros nas OPs, utilizando instrumentos ao dispor do Estado como a diplomacia militar, proporcionou ao país aprofundar relações com o continente em diversas áreas: econômica, política, segurança e defesa, na área técnica e de construção civil, entre outros.

Com isso destaca-se que o maior engajamento brasileiro não é medido somente por questões altruísta de promover a paz internacional, mas também apresenta uma base realista no qual a própria ONU é encarada como um campo de conquista dos interesses nacionais, deslocando seus recursos estatais (as Forças Armadas) para zonas estratégicas para o Estado. Segundo Cavalcante (2010, p.), o Brasil está inserido em um grupo de potências ocidentais de nível médio que se engajaram nas missões de paz com o objetivo de encontrar um lugar onde seus objetivos de política externa e política de defesa possam ser alcançados. Nesse sentido, todas as situações em que militares brasileiros participaram, envolvendo as missões de paz da ONU, teriam ocorrido em um contexto que confirma a eficácia do uso da diplomacia militar como instrumento da política externa brasileira e, conseqüentemente, facilitando a articulação entre a política externa e a política de defesa do Brasil. No ambiente das operações de paz, as tarefas são executadas, em sua maioria, pelas Forças Armadas. O aparato militar possui a capacidade de ser empregado de maneira direta, por meio do uso da violência física, como também por uma forma indireta, buscando meios não violentos. Logo, muitas vezes o soldado participa de atividades que vão além de suas tradicionais responsabilidades e, constantemente, podem auxiliar nos objetivos de política externa do Brasil, trazendo um contato direto entre as duas políticas: externa e de defesa.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa buscou observar a participação do Brasil nas operações de paz sob a égide da ONU como um fenômeno facilitador da articulação entre a política externa e a política de defesa do Brasil. Assim, esta dissertação assumiu que o elo entre essas duas políticas pudesse auxiliar na constituição de uma grande estratégia para o país. Na concepção do conceito, a grande estratégia oferece uma visão de uma inserção internacional com base em preceitos estratégicos estipulados a longo prazo. Nesse sentido, as operações de paz seriam um

instrumento para o desenvolvimento de uma grande estratégia brasileira, ao passo que proporcionaram ganhos políticos para o país, logo a atuação ativa do Brasil em OPs é reflexo da articulação entre a política externa e a política de defesa. Logo, a fim de demonstrar tal hipótese, analisou-se a participação de militares brasileiros nas operações de paz, no período estipulado entre 2003 e 2010. Dentro desse contexto, é necessário retomar à pergunta que guiou a confecção desta dissertação: Como a participação dos militares brasileiros nas operações de paz da ONU, entre os anos de 2003 e 2010, fortaleceu a interface entre a política externa e a política de defesa do Brasil?

É importante ressaltar que devido a participação com tropas militares e com um maior emprego das Forças Armadas na MINUSTAH a partir de 2004, a contribuição para as missões de paz no continente africano, que aconteciam em paralelo à participação no Haiti, ficou a cargo do envio de contribuições simbólicas, conforme denominado por Coleman (2013). Entretanto, a autora demonstrou em seu trabalho que mesmo com um número restrito de militares empregados nessas OPs, a contínua oferta de mão de obra através de observadores militares, eleitorais ou conselheiros militares, pode continuar representando um viés para o país se firmar dentro do sistema das Nações Unidas participando dos processos de tomada de decisão dentro da organização. Ademais, foi percebido que a participação dos militares dentro das OPs na África, mesmo contando com poucas contribuições, foram positivas no sentido de trazer mais ganhos de política externa para o Brasil. Isto é, junto das ações afirmativas do Presidente da República e do Ministro das Relações Exteriores com viagens e abrindo maiores campos de diálogo com esses países, os militares proporcionaram com que o continente africano fosse uma região em que trariam ganhos em cooperação técnico-militar, econômicos, políticos e sociais. Este fenômeno proporciona o aumento do poder de barganha brasileiro perante ao sistema internacional, reafirmando o viés multilateral no qual o país consegue atuar como um protagonista no cenário internacional.

Portanto, percebe-se que a atuação brasileira nas OPs apresenta uma dualidade. A presença das Forças Armadas brasileiras no continente africano não remete somente a uma ação altruísta em que o país emprega recursos nacionais em ações denominadas por Celso Amorim como uma diplomacia de solidariedade. Logicamente, os eixos da política externa reafirmam, através do binômio desenvolvimento-segurança, que garantir a paz internacional dentro desses países garantiria o desenvolvimento dos mesmos e, conseqüentemente, a segurança frente ao seu entorno estratégico. Assim, o engajamento nas operações de paz, além de um caráter solidário, apresentava um viés estratégico no qual o processo de inserção internacional brasileira era visto. Com isso, participar das operações de paz das Nações Unidas

caracterizaria uma maior protagonismo no contexto internacional. Nessas condições, a ação multilateral e a atuação nas OPs se revelou ao longo do tempo como um espaço potencial de aumento da margem de manobra para que o país alcançasse seus interesses nacionais e ser um ator de prestígio internacional.

Alguns ganhos que ocorreram para o Estado brasileiro com a participação ativa nas OPs foram: participar no CSNU eleito como membro rotativo, desde sua participação mais ativa nas missões entre os anos (2003-2010) já é a 11ª vez em que o país ocupa este cargo dentro da ONU. No biênio 2022-2023, a posição brasileira, reforçada pelo Embaixador do Brasil na ONU, Ronaldo Costa Filho, era de fortalecer a presença brasileira nas missões de paz e defender mandatos que apoiem a interdependência entre a segurança e o desenvolvimento (ONU, 2022). Para além disso, a participação em OPs colabora em ampliar a presença brasileira em outras regiões do mundo, bem como aumentar os processos de integração regional com suas zonas estratégicas como a América do Sul e os países que compõem a ZOPACAS, no âmbito do Atlântico Sul. Este compromisso corrobora para o estabelecimento de parcerias bilaterais em assuntos caros para o país como a defesa nacional; entre outros.

Para as Forças Armadas, a participação nas OPs se relacionam com fatores importantes: manter os seus efetivos adestrados em um ambiente de conflito; a utilização destes como um instrumento de política externa colabora para a projeção nacional e permite o reconhecimento de outros países quanto ao nível profissional e de preparo no qual os militares brasileiros apresentam, nesse cenário, o Brasil foi convidado pela própria ONU a participar de outras missões assumindo mais responsabilidades internacionais e com papéis de liderança, além disso, participar das operações de paz permite uma melhora em nível cultural das tropas, aumentando o conhecimento sobre os povos e as áreas em que atuam. Em suma, a atuação em missões de paz das Nações Unidas foi importante, em particular para o Exército (sendo os mais empregados dentro das Forças Armadas), por contribuir para o desenvolvimento de abordagens, diretrizes, estruturas, treinamento e pessoal especializado nos mais diversos terrenos de atuação. Em reflexo disso, o Brasil constituiu centros especializados no desenvolvimento de treinamento e preparação para as tropas a fim de capacitá-los a atuar com eficácia. Esses colaboraram para incrementar uma imagem positiva das Forças Armadas brasileiras, ao mesmo tempo que passaram a ser reconhecidas por suas ações pelos demais países, facilitando assim o intercâmbio de conhecimento técnico-militar entre seus pares internacionais.

Com este cenário, o argumento guiado nesta pesquisa era de que apesar da participação brasileira em operações de paz apresentar limitações e serem inconstantes, devido

às mudanças de política externa provocada por mudanças de postura de governo, essa ainda é um elemento-chave na busca em ampliar o perfil brasileiro na arena internacional. Além de viabilizar uma aproximação entre o MRE e o MD, promovendo então, uma articulação que pudesse gerar estratégias para a maior atuação do Brasil na política internacional. Em linhas gerais, houve uma sinergia entre militares e diplomatas, que trabalharam em conjunto para que os interesses nacionais fossem cumpridos nas missões de paz e para que, sobretudo, o Brasil pudesse usufruir de reconhecimento internacional. Ademais, a articulação entre a política externa e a política de defesa nesse período foi propiciada, pela combinação de vantagens produzidas pelo cenário internacional, com as vias multilaterais, e pelo contexto doméstico principalmente no processo de institucionalização do MD que colaborou para que o órgão pudesse elaborar políticas públicas eficazes quando combinadas com as diretrizes da política externa. Percebe-se que foi em momentos em que as crises internas no Ministério foram os que mais produziram entraves na concretização da política de defesa como uma política pública, o que impedia o avanço da articulação. Ao mesmo tempo em que o MRE, neste período, apresentava uma ideologia de maior abertura de diálogo com as demais burocracias.

Assim, além de maior inserção do país em fóruns multilaterais com posições mais afirmativas e assumindo papel de liderança frente aos seus interesses e dos interesses de seus vizinhos, comprova-se que a participação do Brasil nas operações de paz pode ser um facilitador para a articulação entre a política externa e a política de defesa do país. Assim, a utilização das OPs como um instrumento vantajoso no contexto de constituição de uma grande estratégia nacional estará condicionada ao gradual processo de superação das limitações envolvidas nesta área, ou seja, as operações de paz devem ser vistas como um instrumento de política externa capaz de enriquecer os objetivos estratégicos do Brasil, além de ser um caminho para o aumento do poder militar do Estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2010). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação – Brasília: IPEA: ABC, 2013.

\_\_\_\_\_. Acordos vigentes da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD). Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD>> Acessado em 4 de março de 2023.

ABDENUR, A. E. e SOUZA NETO, D. M. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. *In: O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. IPEA, 2014.

AGUILAR, S. L. C. A participação do Brasil nas operações de paz: passado, presente e futuro. *Brasiliana – Journal for Brazilian Studies*, v. 3, n. 2, 2015.

ALLISON, Graham. **Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis**. *The American Political Science Review*, v.63. n.3, set. 1969.

ALMEIDA, C. W. de. Política de defesa no Brasil: considerações no ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun., 2010

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.46, n.2, 2003, p.53-86.

\_\_\_\_\_. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. Rio Branco, Grand Strategy and Naval Power. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 9-28, jul./dez., 2014.

\_\_\_\_\_. Grand Strategy and Peace Operations: the brazilia case. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.60, n°2, p.1-22, 2017.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: A condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

AMORIM, Celso. Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, vol.4, n°7, p.9-21. Jan/Jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: FUNAG; São Paulo: Editora UNESP, 2016.

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A Participação do Brasil nas Operações de Paz: evolução, desafios e oportunidades**. IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília, Rio de Janeiro, 2019.

ARON, Raymond. **Guerra e Paz entre as Nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Ed. UNB, 2002.

BALZACQ, T; DOMBROWSKI, P.; REICH, S. **Comparative Grand Strategy: A framework and cases**. Oxford University Press. 2019.

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D; GRIFFIN, Stuart. **Understanding Peacekeeping**. 2ª edição, Malden: Polity Press, 2010.

BIGATÃO, Juliana P. **Do fracasso à reforma das operações de paz das Nações Unidas (2000-2010)**. 191f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2015.

BORELLI, Patricia Capelini. **Sobre Poder Dizer Não: uma análise das inflexões na política de defesa brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010)**. Dissertação (Mestre em Estudos Estratégicos) - Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança da UFF (PPGEST-INEST/UFF). Niterói, 2016.

BORELLI, Patricia Capelini; FREIXO, Adriano. As inflexões na política de defesa no governo Lula (2003-2010). **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v.17, nº34, p.173-196. 2021.

BORTOLUCI, José Henrique. Cognição e o Problema Agente-Estrutura em Análise de Política Externa: um estudo de caso. **Revista Três Pontos** v.3, n.2, 2006.

BRAGA, C. D. M.; BIGATÃO, J. D. P. Operações de Manutenção da Paz: peacekeeping. *In*: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Unesp, 2018

**BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Imprensa nacional, 1988. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) > Acessado em 19 de novembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa**. 1996. Disponível em: <  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf> > Acessado em 31 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar no 117**, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, 2004b. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm) > Acessado em 26 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto no 5.484**, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm) > Acessado em 27 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto no 5.979**, de 6 de dezembro de 2006. 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. Brasília, 2006. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm) > Acessado em 27 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto N° 6.703**, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm) > Acessado em 5 de janeiro de 2023.

\_\_\_\_\_. **IBAS -Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul**. 2010. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/ibas/ibas-forum-de-dialogo-entre-india-brasil-e-africa-do-sul> > Acessado em 24 de fevereiro de 2022.

**BRASIL**. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 952/MD, de 15 de junho de 2010. Designa o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz), do Exército Brasileiro para a preparação de militares e civis brasileiros e de nações amigas a serem enviados em missões de paz e altera a sua denominação, para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Brasília, 2010b. Disponível em: < [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/legislacao/emcfa/portarias/952a\\_2010.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/legislacao/emcfa/portarias/952a_2010.pdf) > Acessado em 26 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Defesa**. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: MD, 2012. Disponível em: < <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/end.pdf> > Acessado em 26 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Defesa**. Política Nacional de Defesa. Brasília: MD, 2012. Disponível em: < <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf> > Acessado em 26 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa**: versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília: MD, 2016.

\_\_\_\_\_, **Ministério da Defesa**. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: MD, 2020. < [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e\\_defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf) > Acessado 19 de fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Defesa**. Política Nacional de Defesa. Brasília: MD, 2020. < [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e\\_defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf) > Acessado 19 de fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Histórico da participação brasileira em missões da ONU**. 2020. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy\\_of\\_missoes-de-paz/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu) > Acessado 19 de fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Histórico da participação brasileira em missões da ONU**. 2022. Disponível em: < [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy\\_of\\_missoes-de-paz/historicobrasileironoconcertodasnacoesjun22.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz/historicobrasileironoconcertodasnacoesjun22.pdf) > Acessado 16 de janeiro de 2023.

BRASIL; ANGOLA. **Memorando de entendimento técnico entre o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e o Ministério da Defesa Nacional da República de Angola no âmbito da cooperação sobre o Programa de Desenvolvimento do Poder Naval de Angola - PRONAVAL**. Brasília: Ministério da Defesa, 2014.

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**, v.53, n°2, p. 142-159, 2010.

CARVALHO, G. O. G. **O papel da diplomacia militar e o Exército Brasileiro**. Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEX) vol 7 (2), pp.7-20, 2019.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Do Projeto Desenvolvimentista à Globalização. In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política externa do Brasil**. Editora UNB, 4ª edição. 2011.

CEZNE, Eric; HAMANN, Eduarda. Brazilian Peacekeeping: Challenges and Potentials in Turbulent Landscapes at Home and Internationally. **Prio Policy Brief**, 2016.

CHEIHUB, Z. B. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 28, n 1, p 113-131, Rio de Janeiro, 1985.

COLEMAN, Katharina P. Token Troop Contributions to United Nations Peacekeeping Operations. In: BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D. (orgs.). **Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Contributions**. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 47-70.

COTTEY, Andrew; FOSTER, Anthony. Reshaping defense diplomacy: new roles for military cooperation and assistance. **Adelphy Papers** n. 365. Oxford: Oxford University Press, 2004.

COUTINHO, Isadora Caminha. **Articulação entre Política Externa e Política de Defesa do Brasil: o Atlântico Sul como espaço estratégico**. Dissertação (Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre, 2017.

**CPLP**. Exercício FELINO 2017 reúne forças armadas da CPLP no Brasil. 2017. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=5355&M=NewsV2&PID=10872> > Acessado em 18 de janeiro de 2023.

DUARTE, Rubens de S. Trajetória Sinuosa: surgimento de uma dimensão pública na formulação da política de defesa no Brasil?. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol.65(4), p.1-42. 2022

**DPKO**. Troop and Police Contributors. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> > Acessado em 4 de março de 2023.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. Operações de Manutenção da Paz da ONU: de que formas os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. **FUNAG: Coleção Relações Internacionais**. Brasília, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Rev. Bras. Polit. Int.**, vol. 51, nº2, p.80-97. 2008.

FERREIRA, Sylvio de Souza; MIGON, Eduardo X. F. G. Cooperação Técnica em Segurança e Defesa: presença do Brasil na África. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, v.1, nº2, p. 94-111, jul/dez. 2016.

FERREIRA, Victória Cardoso. O Potencial das Operações de Paz na África para o Brasil: uma análise a partir da MONUSCO. **O Cosmopolítico**, v.6, nº1, junho, 2019.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Rev. Bras. Polit. Int.**, vol.53, nº2, p.5-22. 2010.

FONSECA, Carmen. O multilateralismo na política externa do Brasil: um meio com diferentes fins. In: FERNANDES, Sandra; SIMÃO, Lícínia (coord.) **O multilateralismo: conceitos e práticas no século XXI**. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019. p.189-212.

FUCCILLE, A.; WINAND, E.C.A. Ministério da Defesa. In: SAINT-PIERRE, H.L.; VITELLI, M.G. (Org.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

FREITAS, Jeane Silva; ARAÚJO, Wemblem Lucena. A Política Externa Brasileira para a África: o envolvimento do Brasil nas operações de paz como instrumento de inserção internacional no continente africano. **Revista Política Hoje** – 1º ed, v. 23, n.2. 2014, p. 105-121.

**G20**. About G20. Disponível em: <<https://www.g20.org/en/about-g20/#overview>> Acessado em 31 de dezembro de 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, F. C. N. I. **Trajetória institucional e autonomia decisória: um estudo comparado das organizações diplomáticas e militares e da articulação entre política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019.

GONÇALVES, F. C. N. I.; PINHEIRO, L. (2020). **Análise de Política Externa: o que estudar e por quê?**. Curitiba: Editora Intersaberes.

GRIGOLI, Guilherme de Araújo; CASTRO, Lucas Amorim Poyares. A ONU e a Diplomacia militar: a influência das agendas nacionais na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS). **Revista Conjuntura Austral**, v.13, nº2, abr/jun, 2022.

GRÖHS, Maurício. **Mecanismos Para Formulação da Política de Defesa Brasileira: da criação do ministério da defesa ao primeiro livro branco de defesa nacional.** Dissertação (Mestrado Acadêmico em Ciências Militares) – Pós-Graduação em Ciências Militares, Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (PPGCM-IMM/ECEME). Rio de Janeiro. 2022.

HART, Liddell B. H. **As Grandes Guerras da História.** São Paulo: IBRASA, 1982.

HERMANN, M. G.; HERMANN, C. F. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. 1989. In: CARLSNAES, W.; GUZZINI, S. (Orgs.). **Foreign Policy Analysis.** Sage Library of International Relations, Vol 1. 2011. pp. 331-363.

HILSMAN, Roger. **The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs.** New York: Harper and Row, Publishers, 1971.

HIRAIWA, M. K. H. H. A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa e a Construção do Ministério da Defesa no Governo Lula. **Revista Perspectiva: Reflexões Sobre a temática Internacional**, 12(23), 2020.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, 2010.

HIRST, Monica; NASSER, Reginaldo Mattar. Brazil's involvement in peacekeeping operations: the new defence-security- foreign policy nexus. **NOREF: Norwegian Peacebuilding Resource Centre**, Report Sept. 2014.

HOLSTI, K.J. **Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory.** Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

HUDSON, Valerie. The history and evolution of foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelie; DUNNE, Tim (Orgs.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases.** 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2016.

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

\_\_\_\_\_.; 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.

\_\_\_\_\_. Brazil. In: BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. (Eds.). **Providing peacekeepers: the politics, challenges and future of United Nations peacekeeping contributions.** Oxford: Oxford University Press, 2013a.

\_\_\_\_\_. Brazil's Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa. **Journal of International Peacekeeping**, vol 17. 2013b. p.272-292.

\_\_\_\_\_.; HAMANN, Eduarda Passarelli. Subsídios para a participação de policiais brasileiros em operações de paz das Nações Unidas: funcionamento, tarefas, recrutamento e oportunidades de destaque. Brasília: IPEA, out 2013.

KRIPPENDORFF, Klaus. Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica. Barcelona: Paídos, 1990.

LANDIM, Hiarley G. C. **A diplomacia militar do Exército Brasileiro e o ambiente de segurança e defesa na América do Sul**. Tese (Doutorado) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014.

LEITE, Alexandre César Cunha; SOUSA, Maria Eduarda de Andrade e. O Continente Africano na Política Externa Brasileira do Governo Lula (2003-2010): comércio, cooperação e política. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, 4(7), 44–68, 2015.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. **Working Paper**, nº3, Julio de 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de.; MILANI, Carlos R. S.; DUARTE, Rubens de S.; ALBURQUERQUE, Marianna R. A. de; ACÁCIO, Igor D. P.; CARVALHO, Tássia C.; MEDEIROS, Josué; NOVACEK, Niury; COSTA, Murilo G. da; COSTA, Hugo B. M. da; LEMOS, Juliana P. **Atlas da Política Brasileira de Defesa**. 1º Edição – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

LIMA, Marina Fonseca. **Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LIMA, R. C. **A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil**: uma grande estratégia inconclusa. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP-UNICAMP- PUC-SP). São Paulo, 2015.

LIMA, M. R. S. Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar** – São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro - Editora FIOCRUZ. 2013. pp.127-153.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Rev.Bras.Polít.Int.** vol.54, nº1, p.67-86. 2011.

MARTINS FILHO, J.R. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a Pré-história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 1, n. 4, p. 283-306, jul./dez., 2010.

MATTINGLY, Garret. **Renaissance Diplomacy**. UK: Penguin Books, 1955.

MENEZES, Delano Teixeira. **O Militar e o Diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

MILANI, Carlos R. S. Política externa é política pública?. **Insight Inteligência [online]**, Rio de Janeiro, abr./maio 2015. Disponível em: < <https://inteligencia.insightnet.com.br/politica-externa-e-politica-publica/> > Acessado em 16 de janeiro de 2023.

MILANI, Carlos R.S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**: Rio de Janeiro, vol.35, n. 1, janeiro/junho, 2013, p.11-41.

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. **O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado**: entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, p.213-242. 2012.

NYE, Joseph S. **Soft Power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

\_\_\_\_\_. **O futuro do poder**. 1º edição. São Paulo: Benvirá. 2012.

**OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS**. [S.L.]. Informe nº 115, mar., 2004a. Disponível em: < <https://www.unesp.br/gedes/produtos/arquivos/237f6bcc4d04d135f0f18669185269b6.pdf> > Acessado em 26 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. [S.L.]: **Informe nº 123**, maio, 2004b. Disponível em: < <https://www.unesp.br/gedes/produtos/arquivos/6ab6e1aec4b4444b1ed011ec4fbaa906.pdf> > Acessado em 26 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. [S.L.]: **Informe nº 146**, out., 2004c. Disponível em: < <https://www.unesp.br/gedes/produtos/arquivos/45fabd7845d4b7b11f1b5a96e70885c6.pdf> > Acesso em: 26 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Informe Brasil nº 259**, jul., 2007. Disponível em: < <https://www.unesp.br/gedes/produtos/arquivos/78265ad383467d8d7501827663f21fd2.pdf> > Acessado em 26 de dezembro de 2022.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; GÓES, Fernanda Lira. A Presença Brasileira nas Operações de Paz das Nações Unidas. **IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Rio de Janeiro, 2010.

OLIVEIRA, G. Z.; SOUSA, A. C. M; DA SILVA, H. P., SARTI, J. S.; SCHELP, P. G.; MATTANA, R. **A Política Externa Brasileira para a cooperação internacional em Defesa**: análise dos projetos no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (2003-2014). 2015.

ONU. Brasil assume assento rotativo no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Jan, 2022. Disponível em: < <https://news.un.org/pt/story/2022/01/1775132> > Acessado em 18 de janeiro de 2023.

PEREIRA, S. P. **Diplomacia de defesa**: instrumento estratégico de poder inteligente na política externa do Brasil. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2017.

PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira**. Coleção Descobrimo o Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2004. 81p.

\_\_\_\_\_. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R. da. SILVA, R. D. P. da (org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de Defesa no Brasil**: uma análise crítica. Brasília: UnB, 1998.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais**. 2006.

REZENDE, Lucas Pereira. **O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU**: análise dos efetivos enviados e recomendações para o fortalecimento da inserção internacional brasileira. Editora Appris, 1º edição, Curitiba - 2012.

\_\_\_\_\_. Uma Nova Abordagem para o Estudo do Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU. **Revista Política Externa**, v. 21, n. 3, p. 163-176, 2013.

ROCHA, A.J.R. Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz. In: FREIRE, Maria R.; LOPES, Paula D. (orgs.) **Peacekeeping**: actores, estratégias e dinâmicas. Centro de Estudos Sociais, 2009, n. 6, pp. 142-158.

\_\_\_\_\_. **Militares e Política no Brasil**. Texto de Discussão IPEA, Brasília, v. 1., n. 1670, p. 7- 56, 2011.

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África**: outro horizonte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

ROSSI, Bruno Gonçalves. As Relações Brasil-África no Regime Militar e na Atualidade. **Revista Conjuntura Austral**, vol.2, nº3-4, março 2011.

RUDZIT, Gunther; CASARÕES, Guilherme. Política de Defesa é uma Política de Governo. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 1, p. 33-52, 2015.

SAINT-PIERRE, H. L. A defesa na política externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura OPSA**, [online]. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, n. 8, ago./2010.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**. Brasília, 56 (1), pp.40-59, 2013.

SANTOS, Rita; CRAVO, Teresa Almeida. Brazil's rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the Cold War. Oslo: **Norwegian Peacebuilding Resource Centre**, 2014. (Noref Report).

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-52, 2010.

SILVA, A. R. A. **A diplomacia de defesa na sociedade internacional**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, Vinícius Lemos da. **A diplomacia militar e sua contribuição para a política externa brasileira**. 2017. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) —Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/19210> Acesso em 05 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. A diplomacia de defesa na política internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, v.21, n.2, pp. 179-202, 2015.

SINGH, Prashant Kumar. China's Military Diplomacy. **Strategic Analysis**. Vol. 35, No. 5, September 2011, 793-818, Institute for Defence Studies and Analyses. New Delhi, 2011

SOUZA, Celina. Política Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, pp. 20-45, 2006.

UEBEL, R. R. G.; PORTELA, J. P. A política externa e a política nacional de defesa: o avanço brasileiro sobre o Atlântico Sul no século XXI. **Revista InterAção – Dossiê: A Integração Sul-Americana em tempos de Cólera: Haverá Futuro para o Mercosul?** Vol. 12, nº01, 2021.

UN. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Nova Iorque: ONU, 2000. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/70/PDF/N0059470.pdf?OpenElement> > Acessado 12 de janeiro de 2023.

\_\_\_\_\_. **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines**. Nova Iorque: ONU, 2008. Disponível em: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone\\_eng\\_0.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf) > Acessado em 10 de janeiro de 2023.

UZIEL, Eduardo. Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas. Brasília: **FUNAG**, 2010.

VALLADÃO, Alfredo G. Brésil - une défense sans menace. **Fondation pour la recherche stratégique**, Paris, 2014.

VAZ, A. C. Agenda de sécurité et processus décisionnel dans la politique étrangère brésilienne. **Fondation pour la recherche stratégique**, n. 06, abr., 2014, p. 1-12.



\_\_\_\_\_. O Atlântico Sul e as Perspectivas Estratégicas do Brasil, Argentina e África do Sul. In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. de. **Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, 2007, p. 273-335.

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. Especial, 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

\_\_\_\_\_. **A África e as Potências Emergentes: nova partilha ou Cooperação Sul-Sul?** Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

\_\_\_\_\_.; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História da África e dos africanos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

\_\_\_\_\_.; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Atlântico Sul como Espaço Estratégico para o Brasil: política externa e defesa. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. 1º Edição – Porto Alegre: UFRGS, 2018.