

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO**  
**ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

Maj Art **GEDEEL MACHADO BRITO VALIN**

**A possível participação do Brasil na Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e seus reflexos para a Política Nacional de Defesa**



Rio de Janeiro

2018

Maj Art **GEDEEL MACHADO BRITO VALIN**

**A possível participação do Brasil na Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e seus reflexos para a Política Nacional de Defesa**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa Nacional.

Orientador: TC Inf Rômulo Nascimento Pinho

Rio de Janeiro  
2018

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

V173p Valin, Gedeel Machado Brito

A possível participação do Brasil na Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e seus reflexos para a Política Nacional de Defesa / **Gedeel Machado Brito Valin. —2018.**  
54 f.; 30 cm.

Orientação: Rômulo Nascimento Pinho.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

Bibliografia: f. 50-54

1. OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ. 2. CONTINENTE AFRICANO. 3. MINAS. 4. PROJEÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS. I. TÍTULO

CDD 341.2367

Maj Art **GEDEEL** MACHADO BRITO VALIN

**A possível participação do Brasil na Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e seus reflexos para a Política Nacional de Defesa**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa Nacional.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

**COMISSÃO AVALIADORA**

---

Rômulo Nascimento Pinho - TC Inf - Presidente  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

Guilherme Naves Pinheiro – TC Inf - Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

Glauber Corrêa Netis Teles - TC Inf - Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha esposa Anne Elise e meus filhos Louise e Philippe. Uma sincera homenagem pelo carinho e compreensão demonstrados durante a realização deste trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, o Senhor dos Exércitos, por fortalecer minha fé no ideal da busca pelo conhecimento, pela sabedoria na realização das escolhas, pela força nos momentos de renúncia, pela tranquilidade nos dias difíceis e pela saúde que tem me permitido seguir estudando e aprendendo a cada jornada.

Ao meu orientador, TC Rômulo, pela orientação precisa e, principalmente, pela confiança e camaradagem que dispensou a mim em todos os momentos em que nos reunimos para melhorar este trabalho monográfico.

À minha mãe Neusa (in memorian) pela vida de exemplo de amor, bondade, caráter, honestidade, devoção ao trabalho árduo e resiliência antes às severas dificuldades que se apresentaram em sua breve vida.

Aos meus primos Cel R1 Mat Bel Edison Ferreira Carneiro e Maristela Dias Valim Carneiro por acreditar no meu ideal na carreira das armas no momento decisivo da minha vida, pelos exemplos de educação firme e sólida, e acima de tudo, por seu incentivo constante pelo meu sucesso.

À minha esposa Anne Elise, meu amor, minha filha Louise e meu filho Philipe, pela alegria de poder conviver com vocês todos os dias, pelo carinho infinito, compreensão nas ausências e incentivo de sempre.

“Bem aventurados os pacificadores, porque eles serão chamados filhos de Deus” (Mateus 5:9)

“Lutai contra o conservantismo, tornando-vos permeáveis às ideias novas, a fim de que possais escapar à cristalização, ao formalismo e à rotina.”  
(Marechal Castello Branco)

## RESUMO

O fim da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) apresenta uma possibilidade de convite por parte da ONU para uma nova contribuição brasileira para a manutenção da estabilidade internacional. Neste cenário prospectivo, este estudo busca a investigação sobre a opção apresentada oficialmente pelo Ministro da Defesa, a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA). A questão da participação do Brasil em Missões de Paz é um objetivo previsto na Política Nacional de Defesa (PND), amparada no Art. 4º da Constituição Federal de 1988, sendo vista como uma política pública de inserção internacional. O processo decisório do governo brasileiro é uma fase inicial onde os agentes públicos analisam de que maneira esta atividade pode contribuir ou não para alcançar os diversos interesses nacionais. Dentre estes últimos, se destacam os objetivos previstos na Política Nacional de Defesa, uma vez que moldam a ação governamental de forma precisa e com amplitude variada nos campos do poder, baseada em fatores materiais e imateriais. A observação das possibilidades de atendimento aos objetivos da PND no caso de uma nova participação em Missão de Paz da ONU tem por objetivo fundamentar o processo decisório, descortinar obstáculos políticos e estratégicos, além de apontar para novas possibilidades para a área da Defesa. O aumento da inserção internacional, o desenvolvimento da logística de Defesa, o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa e o aumento da interoperabilidade entre as forças singulares e de países amigos são exemplos de objetivos da PND analisados neste trabalho. Esta pesquisa tem por objetivo realizar uma análise do cenário prospectivo advindo da possibilidade do desdobramento de um contingente brasileiro na MINUSCA, examinando as possibilidades e limitações da atuação no Continente Africano para, assim, concluir acerca do atendimento aos objetivos da PND e da sua influência para Política Externa. Em última instância, contribui, ainda, para instigar a discussão sobre a Segurança e Defesa no âmbito da sociedade brasileira, apoiando a solidificação das Ciências Militares no país. O tema insere-se na linha de pesquisa de Estudos da Paz e da Guerra e mostra-se atual, tendo sua relevância evidenciada nas áreas de: Relações Internacionais, Operações de Paz, Geopolítica e Estratégia. O estudo pretende aplicar uma metodologia de pesquisa com a utilização de técnica qualitativa. Inicialmente, pretende-se realizar uma revisão bibliográfica e documental, baseada em fontes primárias e secundárias, representadas pela: bibliografia nacional e internacional, resoluções, mandatos, diplomas legais e relatórios (do MD e da ONU).

Palavras-chave: Operações de Paz. Política Nacional de Defesa. MINUSTAH. MINUSCA. ONU. Política Externa.



## ABSTRACT

The end of the United Nations Mission for the Stabilization of Haiti (MINUSTAH) presents a possibility for the UN to call for a new Brazilian contribution to the maintenance of international stability. In this prospective scenario, this study seeks research on the option officially presented by the Minister of Defense, the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA). The issue of Brazil's participation in Peace Missions is an objective set forth in the National Defense Policy (PND), supported by Article 4<sup>o</sup> of the Federal Constitution of 1988, and is seen as a public policy of international insertion. The decision-making process of the Brazilian government is an initial phase where public agents analyze how this activity can contribute or not to reach the various national interests. Among the latter, the objectives set out in the National Defense Policy stand out, since they precisely and comprehensively shape government action in the fields of power, based on material and immaterial factors. The observation of the possibilities of meeting the objectives of the PND in the case of a new participation in the UN Peace Mission is aimed at supporting the decision-making process, revealing political and strategic obstacles, and pointing to new possibilities for the area of Defense. The increase in international insertion, the development of Defense logistics, the development of the Industrial Defense Base and the increase of interoperability between the forces of the country and from allied countries are examples of the objectives of the PND analyzed in this study. The aim of this research is to analyze the prospective scenario arising from the possibility of deploying a Brazilian contingent in MINUSCA, examining the possibilities and limitations of action in the African Continent, in order to conclude on the fulfillment of PND objectives and their influence on Foreign policy. Ultimately, it also contributes to instigate the discussion on Security and Defense within the Brazilian society, supporting the solidification of the Military Sciences in the country. The theme is part of the research line of Studies of Peace and War and shows itself current, having its relevance evidenced in the areas of: International Relations, Peace Operations, Geopolitics and Strategy. The study intends to apply a research methodology with the use of qualitative technique. Initially, it is intended to carry out a bibliographic and documentary review, based on primary and secondary sources, represented by: national and international bibliography, resolutions, mandates, legal diplomas and reports (MoD and UN).

Key words: Peace Operations. National Defense Policy. MINUSTAH. MINUSCA. UN. Foreign policy.

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
1.1	PROBLEMA DA PESQUISA.....	10
1.2	OBJETIVOS.....	10
1.2.1	<b>Objetivo Geral</b> .....	10
1.2.2	<b>Objetivos Específicos</b> .....	11
1.3	VARIÁVEIS.....	11
1.4	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.....	13
2	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	13
3	<b>METODOLOGIA</b> .....	22
3.1	PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA.....	23
3.2	PERSPECTIVA METODOLÓGICA.....	24
4	<b>O PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO PARA A PARTICIPAÇÃO EM OPERAÇÕES DE PAZ</b> .....	25
4.1	A INFLUÊNCIA DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO PROCESSO DECISÓRIO.....	27
4.2	INFLUÊNCIA DA DIPLOMACIA SOLIDÁRIA NO PROCESSO DECISÓRIO.....	30
4.3	A DISMOBILIZAÇÃO DA MINUSTAH E O PROCESSO DECISÓRIO PARA O DESDOBRAMENTO DE NOVO CONTINGENTE DE MISSÃO DE PAZ.....	32
5	<b>A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA: OS OBJETIVOS NACIONAIS DE DEFESA AFETOS À PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM MISSÕES DE PAZ</b> .....	34
6	<b>A MINUSCA: UMA ABORDAGEM PROSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL SOB A ÓTICA DOS OBJETIVOS NACIONAIS DE DEFESA</b> .....	37
6.1	OS DESAFIOS GEOGRÁFICOS PARA O DESDOBRAMENTO DE UM CONTINGENTE MILITAR NA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA.....	39
6.2	O DESENVOLVIMENTO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA.....	40
6.3	A PROMOÇÃO DA INTEGRAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS POR MEIO FLUXO LOGÍSTICO EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ.....	43
7	<b>CONCLUSÃO</b> .....	46
8	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	50

## 1 INTRODUÇÃO

As Operações de Paz são um dos instrumentos do Estado Brasileiro para a busca da solução pacífica dos conflitos. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as diretrizes para as relações internacionais do Brasil, confirmando a postura de compromisso com a paz e a segurança mundial (BRASIL, 1988, p. 11).

O fim da Guerra Fria resultou na eclosão ou agravamento de conflitos internos em diversas regiões do planeta em virtude do desequilíbrio de poder resultante do fim da bipolaridade, com destaque para o continente africano (CARDOSO, 2007, p.2). De acordo com Marcelo Côrtes Neri, presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) entre 2012 e 2014, na década de 1990 houve um aumento expressivo no número de Missões de Paz sob a égide da ONU, alterando a percepção internacional sobre o papel das Nações Unidas na questão da estabilidade mundial, antes em quase estado de paralisia em virtude do poder de veto das duas superpotências (NERI, 2012, p. 9).

O Brasil volta a contribuir com contingentes na África depois de longo período de abstenção. As Missões de Paz em Moçambique (1994) e Angola (1995) materializaram o compromisso então recentemente firmado pela Carta Magna de 1988, o que evidenciou a disposição do Estado Brasileiro na maior inserção no cenário internacional (MORETTI, 2013, p. 26).

A partir de 2003, o governo brasileiro, por meio da “Diplomacia Solidária”, passou a buscar uma projeção internacional brasileira (SEITENFUS, 2006, p. 11). O advento da liderança do país no componente militar da MINUSTAH perdurou por cerca de treze anos. Neste período, foram elaborados documentos de Estado sobre a Defesa, conhecidos como a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), estabelecendo os diversos objetivos do Brasil em relação ao setor de Defesa Nacional, entre eles os assuntos relativos à participação em Missões de Paz (BRASIL, 2012, p. 7).

Com o fim da participação na MINUSTAH, o Brasil passou a ser consultado sobre a manutenção da continuidade da contribuição para a estabilidade internacional. Neste contexto, a República Centro-Africana apresentou-se como uma opção de destaque para o novo desdobramento de contingente nacional, provocando a demanda ao Estado Brasileiro em estudar a sua viabilidade nos diversos campos do poder (PLATONOW, 2017, p. 1).

Diante disso, a continuidade da busca pelos objetivos previstos na PND passa necessariamente pela decisão do Brasil sobre um novo desafio no campo das Operações de Paz, desta vez no continente africano. A experiência exitosa na MINUSTAH é subsídio para o processo decisório no nível político e estratégico, obviamente adaptado às condicionantes dos novos componentes do cenário atual na Missão de Estabilização Integrada Multidimensional das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA).

## 1.1 PROBLEMA

A participação brasileira em Operações de Paz tornou-se uma realidade e uma demanda da comunidade internacional sobre o país. Segundo o General Floriano Peixoto, membro convidado na elaboração do *High-level Independent Panel on Peace Operations*, a participação na MINUSTAH alçou o Brasil ao nível de referência modelar mundial das Missões de Paz Multidimensionais, no início do Século XXI (VIEIRA NETO, 2017, p. 20). Neste sentido, com o fim da MINUSTAH, cresce a importância do estudo de viabilidade sobre a aceitação de uma nova responsabilidade junto à ONU, haja vista que a PND estabeleceu os objetivos nacionais a serem perseguidos pelo Estado Brasileiro em consonância com as diretrizes das suas relações internacionais previstas na Constituição Federal. Desta forma, de acordo com o pronunciamento do Ministro da Defesa logo após a Reunião Ministerial de Defesa das Nações Unidas para a Manutenção da Paz em 15 de novembro de 2017 (DE ORTE, 2017), a MINUSCA veio a tornar-se a maior probabilidade para o desdobramento de contingentes nacionais, cabendo o questionamento sobre o alinhamento desta perspectiva com o interesse nacional.

Desta forma, apresenta-se como problema: de que maneira a possível participação do Brasil na Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana, poderá contribuir para impactar os objetivos da Política Nacional de Defesa?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

A pesquisa tem por objetivo geral realizar um estudo do cenário prospectivo advindo da possibilidade do desdobramento de um contingente brasileiro na MINUSCA, examinando as possibilidades e limitações da atuação no

Continente Africano para, assim, concluir acerca do atendimento aos objetivos da PND e da sua influência para Política Externa Brasileira.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Com o objetivo de auxiliar no processo de cumprimento do objetivo geral, foram delineados objetivos específicos, baseados em uma sequência lógica, para direcionar a estrutura da pesquisa, conforme a ordem abaixo:

a. Revisar o processo decisório responsável pela participação brasileira nas Missões de Paz sob a égide da ONU como um pressuposto para o desdobramento de nova missão no continente africano.

b. Estudar a PND, a partir de sua entrada em vigor, destacando os objetivos afetos à participação brasileira em Missões de Paz.

c. Estudar a participação do Brasil no componente militar da MINUSTAH, com destaque para os fatores que foram ao encontro dos objetivos da PND.

d. Analisar a atual conjuntura da MINUSCA, destacando os fatores que influenciam no alcance dos objetivos da PND e END para o continente africano.

### 1.3 VARIÁVEIS

No que tange às variáveis, visualiza-se que a variável independente poderá ser enunciada como “o contexto atual da MINUSCA”, uma vez ser bem provável a influência efetiva desta sobre a variável dependente: “os reflexos para a Política Nacional de Defesa”. As variáveis poderão ser tratadas com ações qualitativas, cabendo enunciar as definições das variáveis, estruturando-as cientificamente.

A variável independente “**O contexto atual da MINUSCA**” pode ser conceituada como: o conjunto de variáveis que influenciam o emprego de contingente nacional na Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana, dentro do enfoque dos objetivos da PND, com base no momento geopolítico atual e de acordo com as condicionantes estratégicas. Sua definição operacional será:

Variável	Proxy	Indicadores	Forma de medição
O contexto atual da MINUSCA	Variáveis que influenciam o emprego de contingente nacional em Missão de Paz na República Centro-Africana	Interesse estratégico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de tratados de cooperação internacional na região RCA, com ênfase no entorno estratégico brasileiro na África.</li> <li>- Potencial econômico para a possibilidade de novos investimentos na região da missão de paz.</li> </ul>
	Variáveis que influenciam o emprego de contingente nacional em Missão de Paz na RCA	Projeção do Brasil no exterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliação da visibilidade da missão por meio da apuração do orçamento destinado pela ONU.</li> <li>- Verificação dos Países Contribuidores de Tropa.</li> </ul>
O contexto atual da MINUSCA	Variáveis que influenciam o emprego de contingente nacional em Missão de Paz na RCA	Nível de hostilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificação do número de baixas de <i>Peacekeepers</i> na MINUSCA.</li> <li>- Verificação do número e tipo de ações hostis em relação às demais missões de paz em andamento.</li> </ul>
		Interoperabilidade das tropas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilidades de ações conjuntas entre as forças singulares englobando todas as fazes e campos da missão.</li> </ul>

**QUADRO 2** – Variável independente “O contexto atual da MINUSCA” / **Fonte:** o autor.

Como variável dependente, tencionam-se “**os reflexos para a Política Nacional de Defesa**” definida como: os desdobramentos das consequências do emprego de contingente nacional na MINUSCA com implicação na obtenção do sucesso nos propósitos planejados para alcançar os objetivos elencados na Política Nacional de Defesa, com o mínimo de efeito colateral. Sua definição operacional será:

Variável	Proxy	Indicadores	Forma de medição
Os reflexos para a Política Nacional de Defesa	Atendimento dos propósitos elencados pelo Estado Brasileiro na área da Defesa	Propósitos	Número de propósitos exitosos
		Objetivos	Número de objetivos alcançados
		Objetivos de difícil alcance	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discriminação de objetivos não alcançados ou alcançados de maneira inexpressiva tendo como base o esforço nacional despendido.</li> </ul>

**QUADRO 3** – Variável dependente do estudo / **Fonte:** o autor.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A presente pesquisa pretende ampliar a gama de conhecimentos sobre as condicionantes políticas e estratégicas no contexto de uma nova perspectiva de desdobramento de um Contingente Nacional de Força de Paz na República Centro-Africana.

Já a importância da pesquisa reside no fato de que o estudo visa analisar os reflexos para a PND em relação ao emprego de um novo contingente em um contexto de conflito étnico-religioso, a relação com os demais países contribuintes de tropa com interesses geopolíticos na região, o desafio da logística internacional para a projeção de poder na África e a oportunidade de apresentar os produtos da Base Industrial de Defesa (BID), aliados ao maior risco de baixas em missão.

Como consequência, busca-se a formação de um estudo que servirá de subsídio para o apoio às decisões governamentais e estratégicas sobre o desdobramento na RCA ou como referência para possíveis estudos no caso de outra possível missão de paz na África Subsaariana. Um exemplo de aplicação deste estudo pode ser a definição de um Programa-Padrão de Estudo Integrado de Viabilidade para a Participação do Brasil em Missão de Paz, além de auxiliar no estabelecimento de novas diretrizes para a adaptação do Programa de Treinamento Pré-desdobramento realizados para o emprego no Haiti baseado nas novas condicionantes de atuação na RCA, necessariamente colimado com as perspectivas da Política Nacional de Defesa e com a Doutrina Militar Terrestre.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

As referências bibliográficas do presente trabalho englobam documentos de Estado, documentos de Organizações Internacionais, e uma gama de literatura associada ao tema. Desta forma, o referencial teórico é embasado, conceitualmente, por diversos autores que são discriminados nos parágrafos abaixo, seguindo a sequência estruturada para o Referencial Teórico do Pré-projeto.

### 2.1 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

As Operações de Paz da ONU acabaram por respeitar os marcos temporais estabelecidos pela conjuntura geopolítica internacional na segunda metade do século XX. O período da Guerra Fria e a Nova Ordem Mundial foram preponderantes

na orientação dos acontecimentos que influenciaram o desenvolvimento dos conflitos.

O período compreendido entre a criação da ONU no pós II Guerra Mundial e a queda do Muro de Berlim foi marcado pela bipolaridade entre as duas ideologias que dividiu o mundo entre capitalistas e comunistas, gerando conflitos bélicos marcados pela disputa sobre o aumento da influência ao redor do globo.

O período iniciado após a queda do Muro de Berlim, e que perdura até a atualidade, foi marcado pelo fim da bipolaridade. Este contexto proporcionou as condições para a eclosão de contendas bélicas para a dissolução de Estados antes estabilizados artificialmente pelas potências dominantes na Guerra Fria.

As Operações de Paz da ONU foram amplamente influenciadas pelas variações marcantes na conjuntura geopolítica internacional. O período da Guerra Fria foi caracterizado pela existência das Operações de Paz Tradicionais. Por outro lado, a Nova Ordem Mundial alterou as demandas e as condicionantes da atuação da ONU para a pacificação das controvérsias, causando a evolução do conceito para as Operações de Paz Multidimensionais.

### **2.1.1 Missões de Paz Tradicionais**

As missões de Paz Tradicionais foram desencadeadas em caráter original por ocasião da criação da ONU no pós II Guerra Mundial. Esta modalidade tinha por objetivo primordial dar o suporte ao processo de cumprimento do cessar fogo, com a finalidade de reportar as violações do acordo estabelecido pelas partes do conflito.

A característica marcante das Missões de Paz Tradicionais baseava-se no fato de que não participam diretamente nos esforços do nível político para a solução do conflito. Este papel era realizado por diplomatas ou outros representantes dos Estados individualmente, organizações regionais, além de enviados especiais da ONU, proporcionando a realização das tratativas para uma possível solução no longo prazo. (DAMMEN, 2014, p. 41)

A característica marcante das Operações de Paz Tradicionais era o emprego do componente militar de maneira predominante. O suporte aos mecanismos de controle do Acordo de Cessar Fogo, a interposição de tropas e o estabelecimento de *Buffer Zones*, além do apoio aos mecanismos de verificação, foram as maneiras nas quais as Nações Unidas proveram a contribuição da comunidade internacional com os conflitos. As forças de paz atuavam no país para desempenhar um papel de



garantidor internacional na contenção da escalada da violência entre os dois atores. (UNITED NATIONS, 2018)

Os antagonismos e disputas pela influência no cenário mundial se traduziram nas Operações de Paz por meio dos impasses na autorização para o desdobramento de missões por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Durante cerca de 40 anos apenas 13 missões foram autorizadas. As propostas de novas missões sofriam o veto da URSS ou EUA de acordo com a relação de influência ou interesse geopolítico. (FAGANELLO, 2013, p. 58)

Nesta modalidade de Operações de Paz é comum a participação de organismos de cooperação supranacionais regionais como forma de fortalecer o comprometimento na resolução das controvérsias, com vistas ao estabelecimento de um melhor entendimento mútuo na busca pela paz. Um exemplo é a União Africana. Por outro lado, o uso de parceiros regionais na solução do conflito pode causar o ganho de peso geopolítico por um ou mais países da região. (DAMMEN, 2014, p. 42)

A participação do governo brasileiro iniciou-se como membro fundador da ONU. A sequência das participações em Operações de Paz foi um marco na história recente da Força Terrestre. A África destacou-se como o primeiro continente a receber o desdobramento dos capacetes azuis brasileiros. O Batalhão Suez foi criado em 1956 para a participação na supervisão das tratativas de paz ocorridas no conflito sobre o domínio do Canal de Suez no Egito. O Brasil contribuiu também com outras missões como a Operação das Nações Unidas no Congo entre 1960 e 1964. (FERREIRA, 2016, p. 32)

Pode-se destacar que as Operações de Paz Tradicionais foram concebidas para intervir, sob o mandato da ONU, em conflitos interestatais. Neste cenário ficou notória a falência de algumas missões quanto aos seus objetivos primários. O tratamento superficial das consequências dos conflitos pouco agia sobre suas causas profundas, motivando a readequação das novas intervenções que se sucederam após a queda do Muro de Berlim. (FAGANELLO, 2013, p. 63)

### **2.1.2 Missões de Manutenção da Paz Multidimensionais**

As Missões de Manutenção da Paz Multidimensionais tiveram início nos primeiros anos que sucederam o fim da Guerra Fria na primeira metade da década de 1990. Esta modalidade de Missões de Paz foi uma evolução impelida pelas sensíveis mudanças do cenário geopolítico na Nova Ordem Mundial.

O contexto geopolítico a partir do fim da bipolaridade entre EUA e a URSS foi importante para as evoluções ocorridas nas missões de paz. O contexto anterior eivado de interesses diametralmente opostos deixou de ser uma realidade. O multilateralismo passou a ser uma ferramenta internacional legítima para a intervenção nos conflitos. (MELO, 2007, p. 101)

Outra alteração marcante para as Operações de Paz no pós Guerra Fria foi a mudança nos partidos envolvidos no conflito. Durante o antagonismo Leste-Oeste, as contendas eram interestatais. O novo contexto geopolítico marcou o crescimento ou incremento de guerras civis ou conflitos intraestatais. A característica extremamente violenta dos combates, aliadas ao complexo cenário de atores internos e externos, motivou a adoção das missões multidimensionais como uma saída mais adequada para a criação de um ambiente seguro e estável nas nações em crise extrema. (UNITED NATIONS, 2009, p. 34)

A conjuntura política internacional no pós Guerra Fria favoreceu o surgimento de diversos atores que passaram a influenciar os conflitos intraestatais, tornando as operações cada vez mais complexas. O Relatório Brahimi, documento produzido por demanda da Organização das Nações Unidas para revisar as suas atividades relativas à paz e segurança internacionais, deixa clara a importância daquela nova conjuntura no trecho:

Since the end of the cold war, United Nations peacekeeping has often combined with peace-building in complex peace operations deployed into settings of intra-State conflict. Those conflict settings, however, both affect and are affected by outside actors: political patrons; arms vendors; buyers of illicit commodity exports; regional powers that send their own forces into the fray; and neighbouring States that host refugees who are sometimes systematically forced to flee their homes. With such significant cross-border effects by state and non-state actors alike, these conflicts are often decidedly “transnational” in character. (UNITED NATIONS, 2000, p. 3)

O governo brasileiro passou a atuar alinhado com o pressuposto que a segurança e o desenvolvimento são essenciais para a paz duradoura (MORETTI, 2013, p. 3). A atuação brasileira nas Operações de Paz Multidimensionais teve seu exemplo mais marcante na MINUSTAH. O componente militar não atuou exclusivamente para o estabelecimento da segurança na missão. O emprego dos meios de engenharia na construção da infraestrutura crítica do Haiti paralelamente com ações da Agência Brasileira de Cooperação foi um exemplo do alinhamento da Política Externa Brasileira com o novo entendimento sobre o esforço multilateral à consolidação da paz nos Estados degradados. (MORETTI, 2013, p. 17)

Uma característica que marcou a nova fase das Operações de Paz Multidimensionais foi a presença de três componentes muito bem definidos, o componente militar, o componente policial e o componente civil. Ao sair do formato de fiscalizador de acordo de paz, as Missões de Paz passaram a ter um papel de apoio ao processo de reconstrução do Estado nas diversas expressões do poder muito maior do que nas operações tradicionais. Além disso, passou a ter um papel destacado na reestruturação do sistema judiciário, proteção aos direitos humanos, promoção da igualdade de gênero, ação humanitária, reconstrução, entre outros. (DAMMEN, 2014, p. 42)

O risco para as tropas, agentes de polícia e civis aumentou consideravelmente nas Operações de Paz Multidimensionais. A partir do momento em que as Nações Unidas deixaram de ser meros fiscalizadores de acordos de paz e cessar fogo entre dois ou mais países, os *Peacekeepers* passaram a influenciar em um complexo sistema de interesses que muitas vezes extrapolam as partes envolvidas no acordo para estabelecimento do mandato da missão. O General Santos Cruz relatou esta mudança importante no sumário executivo do relatório independente sobre a melhoria na segurança dos *Peacekeepers* nas Missões de Paz.

Overall, the United Nations and Troop- and Police-Contributing Countries need to adapt to a new reality: The blue helmet and the United Nations flag no longer offer “natural” protection. (CRUZ, 2017, *Executive Summary*)

Por fim, pode-se inferir de maneira parcial que o desdobramento de contingentes militares brasileiros em Operações de Paz Multidimensionais abrange diversos tipos de enfoques e uma análise detalhada das mais variadas condicionantes de atuação. Cada missão de paz possui atores, contextos geopolíticos internacionais, conjunturas internas e fatores de risco para a tropa completamente diversos entre si, gerando a demanda por um estudo aprofundado do cenário e suas implicações para a Política Nacional de Defesa e o atingimento dos seus objetivos.

## 2.2 A DIPLOMACIA BRASILEIRA PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ

### 2.2.1 Diplomacia Presidencial

A Diplomacia é uma carreira de Estado, exercida por Diplomatas selecionados por concurso público. O Presidente da República Federativa do Brasil exerce o Poder Executivo. Dentro do escopo de Chefe de Estado, ao Presidente da República compete, segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu inciso VII do Art. 84, “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”. Desta forma, fica clara a previsão do uso das atribuições presidenciais para oficializar novas nomeações do corpo diplomático e gerenciar as relações existentes entre o Estado Brasileiro e os países da comunidade internacional.

Ainda no inciso VIII do mesmo artigo a Carta Magna prevê que o Chefe do Poder Executivo pode “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Neste contexto, pode-se inferir que qualquer atitude presidencial no campo diplomático necessita ser referendada pelo Congresso Nacional. (BRASIL, 1988, p. 60)

A Diplomacia Presidencial é uma forma de variação da Diplomacia de Estado, uma vez que coloca o Presidente da República como protagonista das ações diplomáticas do Estado. Sérgio Danese em sua obra “Diplomacia Presidencial. História e crítica.” Estabelece um conceito preciso sobre a atividade do Chefe do Poder Executivo como protagonista diplomático do país:

Diplomacia de cúpula, ou diplomacia de chefes de estado e de governo, ou ainda diplomacia de mandatários, são nomes que a rigor poderiam ser utilizados indistintamente para descrever o mesmo fenômeno histórico ou instrumento político-diplomático (dependendo do ponto de vista) que, num país como o Brasil, a França ou os Estados Unidos, assume o nome de diplomacia presidencial: a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex-officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo. (DANESE, 2017, p. 67)

Neste contexto, o papel da diplomacia presidencial na política externa do país pode ser analisado com base nos resultados alcançados e seus desdobramentos no campo das Operações de Paz e seu alcance relativo aos objetivos da PND.

### 2.2.2 Diplomacia Solidária

A Diplomacia Solidária é um conceito adotado recentemente pela comunidade acadêmica baseado na postura diplomática do governo brasileiro nas relações internacionais no entorno estratégico brasileiro (VERENHITACH, 2008, p. 43). O autor que consagrou o presente conceito foi Ricardo Seitenfus, que definiu que a ação diplomática brasileira é definida como:

[...] a concepção e a aplicação de uma ação coletiva internacional, sob os auspícios do Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas, feita por terceiros Estados intervenientes num conflito interno ou internacional, desprovidos de motivações decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência. O desinteresse material e/ou estratégico constitui a marca registrada deste modelo de ação externa do Estado-sujeito. Para que tal ausência de interesse seja inconteste é necessário igualmente que o Estado-sujeito não tenha tido no passado qualquer relação especial com o Estado-objeto de intervenção. (SEITENFUS, 2006, p. 8)

Este conceito busca amparo, também, na Tradição Teórica Kantiana da Teoria das Relações Internacionais. O fortalecimento do multilateralismo na busca da constante cooperação entre os Estados para estabelecimento de uma comunidade mundial. O estado de paz não faria parte de da natureza humana, mas seria o resultado do esforço voluntário da sociedade mundial. (DIAS, 2010, p. 18)

Ainda no escopo da Diplomacia Solidária, o Estado Brasileiro passou a adotar o Princípio da Não-Indiferença. Este princípio foi criado pelo então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, uma vez que buscava justificativa para o emprego de tropas brasileiras no Haiti. Este conceito buscava, também, um contraponto ao princípio constitucional da Não-intervenção. (HAMANN, 2012, p. 307)

Neste contexto, cabe a análise da real abordagem da diplomacia brasileira no tocante às missões de paz. A investigação se os motivos que direcionaram a Política Externa Brasileira se alinham com o conceito baseado na solidariedade entre os povos ou qualquer outro alinhamento diferente da concepção idealista.

### 2.2.3 *Brazilian Way of Peacekeeping*

A forma em que os brasileiros conduzem as participações em Operações de Paz ficou conhecida como *Brazilian Way of Peacekeeping*. O entendimento deste conceito torna-se uma ferramenta importante para entender o alcance do termo para a Política Externa Brasileira (PEB). A expressão tornou-se muito ampla, alcançando não apenas a conduta da tropa como também a postura do governo brasileiro.

A conduta da tropa pode ser considerada, além da expressão militar do poder nacional, com uma ferramenta da expressão psicossocial. A convivência com a diversidade cultural e racial no território brasileiro, aliada à identificação do soldado do Brasil com a realidade de sacrifício e superação das desigualdades sociais, gera uma identificação natural da população do país anfitrião. Este aspecto foi ressaltado por Sérgio Aguilar no trecho:

A convivência de diversas raças em nosso território e a própria constituição multirracial das Forças Armadas e, por conseguinte, das tropas brasileiras enviadas para missões de paz, com contingentes formados por brancos, negros e descendentes de imigrantes europeus e asiáticos também facilita a convivência com as diversas nacionalidades que podem estar presentes em uma operação de paz. (AGUILAR, 2012, p. 221)

O *Brazilian Way of Peacekeeping* possui o aspecto relacionado à postura do governo em relação aos seus objetivos estratégicos na participação em Missões de Paz. O alinhamento da PEB com a Tradição Teoria Kantiana, que valoriza a cooperação internacional, está positivada no Art. 4º da CF/88 (BRASIL, 1988, p. 11). Desta forma, o país foca sua contribuição em valores imateriais, ou seja, sem a preocupação baseada no retorno material ou econômico de suas ações. Adriana Erthal Abdenur destaca esta escolha da diplomacia brasileira:

These principles—solidarity, demand-driven cooperation, non-conditionality, and non-interference—are invoked by Brazilian diplomats as the hallmarks of a distinct “Brazilian way”. (ABDENUR et CALL, 2017, p. 21)

A cooperação brasileira não permanece restrita ao desdobramento de contingentes em missões de paz. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), uma divisão do Ministério das Relações Exteriores (MRE), materializa o fato de que a política externa do Brasil está baseada na solidariedade. Aguilar (2012) destaca que as ações extrapolam o aspecto da segurança por meio de tropas, contribuindo para a formação de uma cultura nacional de operações de manutenção da paz.

No Haiti, além de auxiliar na manutenção da paz, inclusive comandando o componente militar das Minustah2, a contribuição se ampliou ao campo da cooperação técnica, com o desenvolvimento de projetos nas áreas agrícola, de defesa civil, esportes, eleitoral, saúde, de combate à violência contra a mulher, apoio à formulação de políticas públicas, dentre outros, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). (AGUILAR, 2012, p. 216)

Pode-se inferir parcialmente que a o governo do Brasil possui uma maneira particular de gerenciar a sua participação em Missões de Paz, não somente pela conduta das tropas desdobradas, mas pelo conjunto formado por todas as iniciativas

integradoras do MRE que extrapolam o mandato da ONU, tornando uma referência para os demais países contribuidores de tropa.

### 2.3 O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO NA ÁFRICA

A questão da definição do entendimento sobre os limites do entorno estratégico brasileiro é mister para o estabelecimento da referência geográfica para as reflexões e análises propostas por este trabalho. Há uma divergência sobre a inclusão da África Subsaariana, assim como o que se define como países Lindeiros da África. A principal referência bibliográfica utilizada não pode ser diferente das fontes primárias emanadas pelo governo brasileiro como a PND e a END. A versão 2016 destes documentos prevê os seguintes dados referenciais para o assunto:

Nesse sentido, sem desconsiderar a esfera global, estabelece como área de interesse prioritário o entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica. (BRASIL, 2016, p. 6)

Ainda no tocante à atualização da PND de 2016, pode-se verificar o surgimento da expressão “área de interesse prioritário”. Este novo enfoque desperta a atenção para existência de uma hierarquização objetiva das regiões de interesse para a Política de Defesa do Brasil. Resta analisar de que maneira esta nova abordagem influi no processo decisório sobre o desdobramento de novos contingentes militares no Continente Negro.

#### 2.3.1 Países Lindeiros da África

A versão da PND de 2012 destacava claramente a expressão “países lindeiros da África” (BRASIL, 2012, p. 21), o que não foi contemplado na versão de 2016. A expressão acabou sendo substituída por “países da costa ocidental africana”. Resta o questionamento sobre qual a relevância prática desta mudança para o delineamento da PEB no tocante à Defesa.

Os países da costa ocidental africana não contemplam a República Centro-Africana. O oceano Atlântico é o principal referencial para a determinação dos países definidos como parte do entorno estratégico brasileiro, iniciando ao sul pela África do Sul e finalizando ao norte no Senegal. (BRASIL, 2016, p. 73)

### **2.3.2 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)**

A ZOPACAS é um fórum constituído por 24 países para a interação crescente e apoio mútuo entre os Estados do Atlântico Sul (BRASIL, 2018, p. 1). A PND quando trata do entorno estratégico define que a África Ocidental é fonte de recursos naturais e a preocupação com a estabilização da região é fundamental para resguardá-la de interesses não legítimos (BRASIL, 2016, p. 10). Sendo assim, além de serem localizados na costa ocidental da África, os integrantes africanos deste fórum, por analogia, podem ser considerados inseridos na área de interesse prioritária do Brasil.

### **2.3.3 A República Centro-Africana e o entorno estratégico brasileiro**

A República Centro-Africana (RCA) não faz parte da ZOPACAS e, por ser um país interior, não faz parte dos países da costa ocidental da África. Isto posto, não há qualquer justificativa para que a RCA seja considerada como parte do entorno estratégico brasileiro. O Projeto Seta, do Ministério da Defesa, destaca esta assertiva em todas as oportunidades em que trata do assunto no documento, principalmente no trecho a que se refere especificamente a este país africano. (BRASIL, 2016, p. 287)

Ainda com base na mesma fonte primária, existe uma delimitação das áreas de interesses estratégicos brasileiros por prioridade. A África está representada pela soma da sua vertente ocidental e os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) na prioridade II, com a previsão de promover ações de cooperação e intercâmbio de conhecimentos. A RCA não consta da área de interesse estratégico, porém está na orla imediata desta região. (BRASIL, 2016, p. 400)

## **3 METODOLOGIA**

Esta seção visa apresentar o fluxo de ações visualizadas para responder o problema da presente pesquisa, detalhando os procedimentos para a obtenção das respostas pretendidas, a coleta das informações e a sua devida análise.



### 3.1 PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA

A escolha do tema Operações de Paz assume o pressuposto de que a relevância do mesmo é inerente à participação do Brasil nos organismos multilaterais de promoção da estabilidade internacional, na medida em que o tema é ao mesmo tempo, fundamental à projeção da imagem do país no contexto internacional e a confirmação de sua atuação material para o discurso do governo nacional.

Além disso, o tema tem como moldura os objetivos da PND, atingindo importantes expressões do poder nacional (econômico, militar, político, tecnológico e psicossocial) (CASTRO, 1994). A análise de cada objetivo gera uma conclusão aproximada do efeito final desejado no contexto dos resultados da política pública de participação de Operações de Paz.

Neste contexto, cabe a definição do paradigma que será utilizado como eixo para a metodologia da presente pesquisa.

“Paradigmas são as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornece problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (KUHN, 1991, p.13).

O Paradigma da Complexidade reúne o entendimento de que o pensamento complexo se apoia na ordem, clareza e exatidão, se aproximando da realidade que está justaposta ao processo científico. Isto não afirma que a pesquisa busca por resultados exatos, simétricos e de conclusão prontamente simplificada. O método auxilia na análise das diversas realidades da mesma conjuntura, proporcionando uma interpretação do problema livre de pressupostos de análises anteriores (PIMENTA, 2013, p.34).

No que se refere à Epistemologia de uma pesquisa, busca-se encontrar as condições sob as quais se podem produzir o conhecimento científico e os modos para alcançá-lo.

Desta forma, no campo epistemológico, considerando-se que o tema e o objeto da pesquisa, no tocante ao emprego de contingente brasileiro na MINUSCA, envolve o estudo de fatores isolados que somados tem como resultado o prognóstico em relação a sua efetividade no atendimento positivo aos objetivos da PND. Com isto, adota-se a Teoria da Complexidade como forma de aproximação da realidade, por meio de uma abordagem holística e integrada. Como exemplo deste

pensamento, Edgar Morin enaltece a importância da análise das várias etapas da compreensão da complexidade com base na seguinte ilustração:

Tomemos uma tapeçaria contemporânea. Ela comporta fios de linho, de seda, de algodão e de lã de várias cores. Para conhecer esta tapeçaria seria interessante conhecer as leis e os princípios relativos a cada um desses tipos de fio. Entretanto, a soma dos conhecimentos sobre cada um desses tipos de fio componentes da tapeçaria é insuficiente para se conhecer esta nova realidade que é o tecido, isto é, as qualidades e propriedades próprias desta textura, como, além disso, é incapaz de nos ajudar a conhecer sua forma e sua configuração". (MORIN, 2007, p.85).

Portanto, o Paradigma da Complexidade é o mais adequado para analisar os diversos fatores envolvidos na decisão estatal sobre uma possível participação em nova Missão de Paz no continente africano – a MINUSCA. Uma vez que na perspectiva material, que encontra fatores como os físicos e econômicos, assim como na perspectiva imaterial, que abrange o reconhecimento internacional e a maior inserção no processo decisório internacional, há uma complementariedade e um recobrimento do espectro de análise do problema da presente pesquisa, proporcionando uma visão holística sobre os impactos desta decisão junto aos objetivos da PND.

### 3.2 PERSPECTIVA METODOLÓGICA

A perspectiva metodológica busca definir se a pesquisa será qualitativa ou quantitativa ou mista. Desta forma, o tema Operações de Paz do Brasil enseja uma pluralidade de aspectos e vertentes de percepção, tanto no que se refere à atuação na MINUSTAH, quanto no que tange ao provável emprego na MINUSCA.

Assim, é prudente reconhecer a necessidade do emprego da pesquisa qualitativa, uma vez que o esforço principal do trabalho está focado em análise de textos e imagens. Neste sentido, também será crucial aprofundar e individualizar opiniões e percepções quanto à participação brasileira em Operações de Paz por meio de entrevistas, pesquisa documental e discussão lançando mão do estudo e método comparado, com vistas a possibilitar uma profunda análise dos cenários específicos de cada Missão de Paz e, na sequência do estudo, realizar uma comparação fundamentada entre a experiência recente da MINUSTAH e o novo horizonte vislumbrado na MINUSCA.

Logo, será necessária a escolha de uma metodologia que atenda as necessidades acima descritas, a fim de estabelecer a perspectiva qualitativa como procedimento técnico utilizado, gerando um resultado final mais coerente da realidade, sem desconsiderar os dados numéricos e estatísticos outrora divulgados em outras pesquisas, tudo no intuito de levar em consideração o maior número de impressões e nuances do contexto pesquisado.

Sobre o assunto, John Creswell aponta para uma explicação precisa sobre o procedimento qualitativo, permitindo um melhor entendimento metodológico selecionado para este trabalho.

“Os procedimentos qualitativos apresentam um grande contraste com os métodos da pesquisa quantitativa”. A investigação qualitativa emprega diferentes alegações de conhecimento, estratégias de investigação e métodos de coleta e análise de dados. Embora estes processos sejam similares, os procedimentos qualitativos se baseiam em dados de texto e imagem, tem passos únicos de análise e usam estratégias diversas de investigação. (CRESWELL, 2007, p.184).

Portanto, a presente pesquisa pretende empregar a técnica do método qualitativo para trabalhar o tema e o objeto do problema a ser estudado, observando a perspectiva epistemológica do Paradigma da Complexidade.

#### **4 O PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO PARA A PARTICIPAÇÃO EM OPERAÇÕES DE PAZ**

O processo decisório do Estado brasileiro para a participação em Operações de Paz é o pressuposto básico para um novo desdobramento de tropas sob a égide da ONU. Nesta fase, poder executivo realiza diversos estudos de viabilidade nas diversas esferas do poder, além das discussões políticas inerentes a este tipo de decisão por parte do poder legislativo. O estudo deste processo é a base para o entendimento da complexidade das ações governamentais envolvidas na decisão final, tendo em vista que uma análise contaminada por uma avaliação incorreta produz resultados nefastos para a nação.

Beirão (2008, p. 111) destaca de maneira simples e precisa a síntese da sequência lógica do processo decisório do governo brasileiro para a participação em Missões de Paz.

a) O Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, sigla em inglês) realiza uma consulta junto à representação diplomático do Brasil na ONU em Nova Iorque, que repassa a demanda, após análise inicial, para o MRE no Brasil;

b) O MRE realiza uma avaliação inicial mais ampla, participa informalmente ao Presidente da República a consulta da ONU e dirige o processo de pesquisa de dados e informações para formulação da resposta. Há neste período um esforço junto aos demais Ministérios, notadamente os da Defesa, do Planejamento Orçamentário e Gestão (MPOG), da Saúde (MS), da Justiça (MJ) e da Fazenda (MF);

c) O Ministério da Defesa (MD) inicia as análises da conjuntura do emprego militar em conjunto com as três Forças Singulares, que analisam o caso específico dentro do prisma de emprego específico de cada instituição;

d) Uma vez aprovada a participação, o MRE elabora a resposta informal, obviamente com a aprovação do Presidente da República, e encaminha para a ONU por meio de sua representação no órgão;

e) Ao tempo em que o CSNU aprova formalmente a Resolução que institui a nova OMP, acontece a formalização do convite oficial ao País, por meio do documento *Note Verbale*;

f) o MRE então, em consonância com os Ministérios a serem mobilizados, elabora uma Exposição de Motivos Interministerial (EMI), que será endereçada ao Presidente da República. Cabe destacar o protagonismo do MD neste trabalho por razões claras em virtude da maior relevância do componente militar em todos os aspectos das expressões do poder nacional;

g) o PR, em seu turno, encaminha uma mensagem formal ao Congresso Nacional;

h) o Congresso Nacional, após as discussões, pareceres de comissões internas e consequentes votações em plenário, aprova a participação brasileira e expressa a sua autorização por meio de Decreto Legislativo;

i) Após seguir todo o rito constitucional, o Presidente da República determina o desencadeamento das ações internas necessárias, por meio de Decreto Presidencial; e

j) no âmbito do MD, é elaborada uma Diretriz Ministerial, que detalha quais as expectativas da ONU para o Brasil em particular, a partir da qual a operação é desencadeada.

Neste sentido, Kenkel (2011, p. 21) destaca que:

Atualmente, o processo decisório para o destacamento de tropas para a manutenção da paz no Brasil é ad hoc e subinstitucionalizado. Como resultado, é bastante maleável no tocante às personalidades

desempenharem um papel exacerbado, seja acelerando o processo ou mantendo-o refém.

Isto mostra indícios valiosos da necessidade do estabelecimento de um estudo para a sistematização de um processo decisório adequado a atingir os objetivos do Estado Brasileiro, com vistas a torná-lo menos suscetível à conjuntura política no momento da avaliação da viabilidade de uma nova participação em Missão de Paz.

A experiência brasileira no processo decisório para o desdobramento do contingente nacional na MINUSTAH foi relatada como uma decisão sob forte participação presidencial (SEITENFUS, 2006, p. 11). Desta forma, fica notória a ausência de uma profunda análise pelas agências do Estado para fundamentar ou subsidiar a posição a ser tomada. Um novo desdobramento em Missões de Paz, baseado na experiência da MINUSTAH, prescinde de uma profunda análise dos fatores norteadores da decisão do Estado Brasileiro.

Em um cenário ideal, considerando que a decisão do Poder Executivo de sinalizar a aquiescência em participar e comandar a missão de paz somente teria ocorrido depois de analisados todos os fatores intervenientes no processo [...] (BRASIL, 2006, p. 135).

Neste contexto, busca-se um entendimento do atual estágio do processo decisório para uma possível missão de Paz. Os questionamentos mais comuns decaem sobre quais as motivações objetivas e subjetivas, materiais e imateriais que o Estado Brasileiro busca alcançar, tomando por base a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). O advento do Projeto Seta, estudo do Ministério da Defesa sobre as possibilidades de emprego das Forças Armadas Brasileiras em Missões de Paz da ONU (BRASIL, 2016), merece um estudo mais atento por sugerir um avanço no nível de planejamento estatal que enseja este tipo de tomada de decisão.

#### 4.1 A INFLUÊNCIA DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO PROCESSO DECISÓRIO

A Diplomacia Presidencial foi um fator determinante no avanço da política externa brasileira a partir do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso até o fim do mandato do Presidente Lula. Danese (2017, p.9), em sua obra, descreve a mudança clara de direção da diplomacia brasileira no período,

enaltecendo as capacidades pessoais de ambos os presidentes, resguardadas as inúmeras diferenças quanto aos objetivos de cada presidente.

A exemplificação do aprofundamento do processo de mistura das responsabilidades de chefe de Estado e de chefe de Governo, por meio da Diplomacia Presidencial, com as características de liderança partidária e da iniciativa individual fica clara no trecho:

Para utilizar uma de suas frases-bordão de sabor triunfalista, agora em sentido oposto, nunca antes se viu tamanho protagonismo e personalismo na diplomacia, a ponto de não se saber em alguns casos se a política externa era do Brasil ou pessoalmente dele e do seu partido. (RICUPERO, 2017, p. 10)

Há algumas interpretações sobre a participação presidencial na questão diplomática do processo decisório brasileiro para a participação em Operações de Paz. Há uma corrente de pesquisadores, dentre os quais Ricardo Seitenfus, que aborda a questão do uso da influência presidencial, em especial de Lula da Silva, com a finalidade maior de fortalecimento das relações Sul-Sul com enfoque na cooperação para o desenvolvimento social como alternativa para a ordem mundial em vigor. Muito embora, por vezes, estas influências ideológicas encontrem amparo na base da tradição teórica Kantiana, a qual embasa os princípios das Relações Internacionais da Constituição Federal de 1988, valorizando a preferência ao fortalecimento do multilateralismo.

La rapide décision brésilienne, au premier semestre de 2004, d'accéder à la demande de la France et des États-Unis – pour l'occasion porte-parole du Conseil de Sécurité des Nations Unies – de prendre la tête d'une force multinationale de stabilisation en Haïti et de fournir un contingent militaire de 1 200 hommes, fut une première. Elle a pris de court l'opposition et surpris jusqu'à certains cercles gouvernementaux. [...]. Certainement Lula devient-il ainsi l'interprète d'un Brésil qui défend le multilatéralisme mis à mal par l'invasion de l'Irak et qui veut prendre part de façon active aux enjeux de sécurité internationale. (SEITENFUS, 2007, p. 1)

Dentro da mesma linha de questionamento, observa-se que a Diplomacia Presidencial abre espaço para o personalismo. Por um lado, pode contar com todos os benefícios de personalidades presidenciais dotadas de carisma e admiração internacional, porém assume o risco de subordinar a Diplomacia do Estado Brasileiro ao flerte com as ideologias político-partidárias em detrimento aos objetivos nacionais.

O pior foi que, pela primeira vez na história quase bicentenária da diplomacia brasileira, instituiu-se na Presidência da República uma Assessoria Internacional conduzida por homens de partido e voltada ao cultivo prioritário de relações preferenciais com países e partidos com base

no critério da afinidade ideológica. Em certos momentos chegou-se a ter a sensação de duas políticas externas, uma praticada pelo ministro das Relações Exteriores e pelo Itamaraty, de cunho global (Conselho de Segurança das Nações Unidas, OMC, Irã, Oriente Médio), outra, regional, latino-americana, ideológica, intervencionista, controlada pela Assessoria partidária e consubstanciada em diplomacia de uma facção e do seu líder, não necessariamente assumida pelo restante da nação. (RICUPERO, 2017, p. 10)

Ao tratar do aspecto específico da decisão sobre a participação na MINUSTAH, ficou explícita a influência presidencial na decisão diplomática de Estado. O processo decisório sintetizado por Beirão (2008, p. 111) foi preterido em parte considerável das tratativas. Os ministérios diretamente envolvidos no processo, como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, foram surpreendidos pela iniciativa do Presidente da República em caráter originário da demanda.

S'il a consulté son ministre des Affaires étrangères et son État-major des Armées, le président Lula, convaincu que la solidarité ne doit pas être un vain mot, a joué un rôle de tout premier plan dans ce processus. (SEITENFUS, 2007, p. 1)

Segundo Abreu (2006, p. 119), o Presidente Lula se comprometeu, por conversa telefônica nos primeiros dias de março de 2004, por meio de decisão unilateral, a contribuir com tropas no Haiti. Esta decisão desencadeou uma série de demandas de planejamento por parte das Forças Singulares para cumprir o acordo selado de forma abrupta.

[...] o Presidente da República, em conversa telefônica com altos dignitários estrangeiros, teria sido sondado ou mesmo se comprometido a enviar tropas para o Haiti. De fato, nos dias subsequentes, o tema seria motivo de vários pedidos de informação por parte do Estado-Maior de Defesa (EMD), que conduzia os estudos preliminares para a execução da operação de paz. (ABREU, 2006, p. 119)

Para a Defesa a decisão apresentou diversos desafios inéditos. A distância geográfica, ausência de produtos militares para pronta entrega na Base Industrial de Defesa e a ausência de recursos públicos disponíveis para o processo de aquisição de meios de caráter imediato foram fatores que influenciaram os dias que antecederiam o desdobramento das tropas. O Contra-Almirante Guilherme Mattos de Abreu, participante do processo de preparação à época, em seu artigo à Escola Superior de Guerra, evidencia estes desafios.

[...] as Forças Singulares alertavam que necessitavam que os recursos fossem liberados o mais rápido possível, em função da necessidade de prontificação (*sic*) de meios e de se adquirir inúmeros itens, os quais dependiam de prazos relacionados aos processos de aquisição, inclusive os previstos na legislação. (ABREU, 2006, p. 120)

Por outro lado, a decisão do Presidente Lula, embora tenha sofrido alguns questionamentos naturais sobre a intempestividade do ato, encontrou nas Forças Singulares o apoio necessário à sua execução. A expressão militar do poder nacional carecia de um impulso que abarcasse o incremento da indústria nacional da área de defesa, além de propiciar a modernização das estruturas relacionadas ao emprego das Forças.

Hésitants au début, les militaires brésiliens ont été convaincus de l'opportunité d'une participation dans la mesure où tous les équipements, le système de communications et le matériel utilisé en Haïti sont d'origine brésilienne. Pour les stratégestes, l'opération est devenue un test grandeur nature de la préparation des hommes et de la fiabilité de l'industrie d'armement nationale. (SEITENFUS, 2007, p. 2)

Pode-se concluir de forma parcial que a Diplomacia Presidencial revela aspectos que merecem uma profunda análise das suas causas e consequências. O Estado brasileiro possui um corpo diplomático altamente reconhecido internacionalmente de forma tácita e também de forma explícita, como o Diplomata Oswaldo Aranha e sua atuação laureada no processo da Questão da Palestina em 1947. Desta forma, cabe a reflexão sobre de que maneira o Chefe do Poder Executivo pode influenciar de maneira personalíssima a Política Externa Brasileira e a sua projeção sobre as questões relativas à Política Nacional de Defesa.

#### 4.2 A INFLUÊNCIA DA DIPLOMACIA SOLIDÁRIA NO PROCESSO DECISÓRIO

A Diplomacia Solidária resta no conceito da ação de Estados, sob a égide da ONU, no contexto da solidariedade internacional baseada no total desinteresse estatal, movidos unicamente por um dever de consciência (SEITENFUS, 2006, p 8). No âmbito do Estado brasileiro, esta assertiva toma contornos nos discursos presidenciais e de ministros das relações exteriores, embasando valores altruístas como sustentáculo da narrativa para a tomada de decisão sobre a participação em Missões de Paz.

O Brasil passou a auxiliar países como o Haiti na reconstrução de sua infraestrutura de forma ampla por meio do princípio da Não-indiferença (VERENHITACH, 2008, p. 49). Além do componente militar, o governo brasileiro aplicou os serviços da estrutura civil do Estado por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao Ministério das Relações Exteriores, agência a qual contribuiu para a viabilização de diversos convênios entre empresas públicas,



privadas e sociedades de economia mista para atuar no Haiti nas áreas de educação, saúde, água, saneamento básico, produção agrícola, entre outras iniciativas nacionais e em cooperação com organismos multilaterais como Organização dos Estados Americanos (OEA) e Banco Mundial.

O então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, diplomata de carreira do Itamaraty, tornou-se o porta-voz desta política. O seu discurso de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2005 ressaltou mais precisamente os anseios e expectativas do governo brasileiro referente aos objetivos da participação do Brasil nas Operações de Paz (BEIRÃO, 2008, p. 92), no qual destaca a palavra “solidariedade” como tópico frasal de sua argumentação, alinhando sua oratória à retórica do Presidente Lula da Silva.

Temos contribuído para a consolidação da paz e da democracia em países como Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. [...] A mesma solidariedade inspira a participação do Brasil nos esforços de paz das Nações Unidas no Haiti. O envolvimento do Brasil, bem como de outros países latino-americanos, no Haiti não tem precedentes tanto em termos de presença de efetivos militares quanto de articulação política. Animam-nos três objetivos principais: 1) a criação de um ambiente de segurança; 2) a promoção do diálogo entre as forças políticas, com vistas a uma verdadeira transição democrática; e 3) o efetivo apoio internacional para a reconstrução social e econômica do Haiti. O Haiti será, possivelmente, o primeiro caso-teste para a Comissão de Construção da Paz. (AMORIM, 2005, p. 755)

Neste contexto de Diplomacia Solidária, a qual tem como sustentáculo a argumentação da ausência total de interesse do Estado nas ações de solidariedade, evidenciou-se o anseio declarado do Presidente Lula sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A retórica da ação pela paz e desenvolvimento social por um mero dever de consciência da comunidade internacional foi impregnada pelo interesse brasileiro de maior projeção nos organismos internacionais multilaterais, gerando uma discussão sobre a coerência do discurso altruísta.

A reforma da ONU tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com as ameaças à paz. Isso exige que seja dotado de instrumentos eficazes de ação. O Brasil está pronto a dar a sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial. O apoio que temos recebido, na América do Sul e fora dela, nos estimula a persistir na defesa de um Conselho de Segurança adequado à realidade contemporânea. (SILVA, 2003, p. 703)

A decisão no nível político e estratégico sobre a participação do Brasil na Missão de Paz no Haiti estava envolvida na busca pelo maior protagonismo no cenário internacional, principalmente por iniciativa do Presidente Lula. O argumento de crescimento da influência geopolítica da ambição presidencial não possui apelo na sociedade brasileira, o que favorece a escolha pelo viés de solidariedade como mais adequado ao alinhamento ideológico original de seu eleitorado. Em 2007, na sessão inaugural da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, no Itamaraty, o Chanceler Celso Amorim (BEIRÃO, 2008, p. 94), reforçou o anseio por uma reforma no CSNU baseando seus argumentos na participação brasileira em missões de paz, denotando a ligação entre a atuação da Diplomacia Solidária com interesses nacionais.

O Brasil participa tradicionalmente de operações de paz, uma das atividades mais visíveis e importantes da ONU. [...] Estamos no Haiti, dando nossa contribuição para o êxito da MINUSTAH, juntamente com outros países latino-americanos. [...] O êxito da operação de paz no Haiti e de outras tantas como em Angola, Moçambique e Timor Leste, em que também participamos, não significa que a ONU deva continuar como está. O sentimento preponderante entre os Estados-Membros é de que a organização necessita de reforma. (AMORIM, 2007, p. 18)

Pode-se inferir parcialmente que a Diplomacia Solidária possui forte apelo nacional e internacional. Os objetivos altruístas e os resultados alcançados na sociedade haitiana durante todo o período referendaram positivamente a decisão do Presidente Lula de participar da MINUSTAH no âmbito interno e, principalmente, na sociedade internacional. Cabe avaliar se a forma de realização do processo decisório para o envio de tropas para o Haiti pode ser considerada como exemplo positivo para as próximas participações brasileiras em Missões de Paz.

#### 4.3 A DISMOBILIZAÇÃO DA MINUSTAH E O PROCESSO DECISÓRIO PARA O DESDOBRAMENTO DE NOVO CONTINGENTE DE MISSÃO DE PAZ

A perspectiva da desmobilização da MINUSTAH existia desde o final de 2015, desde o 23º Contingente Brasileiro. Neste contexto, em 2016 o Ministério da Defesa, por meio da Subchefia de Operações de Paz, da Chefia de Operações Conjuntas do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, determinou a realização de um estudo com o objetivo de “determinar, dentre as atuais operações de paz das Nações Unidas, por ordem de prioridade, quais seriam mais adequadas, praticáveis e aceitáveis”. (BRASIL, 2016, p. ii)

O legado da MINUSTAH, com ênfase no ocorrido no processo decisório, foi decisivo para a tomada da decisão do planejamento de um novo desdobramento de contingente. Há uma preocupação do governo brasileiro em manter a continuidade da projeção do país no cenário internacional por meio da participação em Missões de Paz da ONU, evitando a degradação da imagem de ator protagonista por mais de 13 anos.

Com a proximidade esperada do término da participação brasileira na MINUSTAH, faz-se necessário buscar novos horizontes e definir uma nova linha de ação para o emprego de nossas tropas em missões de paz com a intenção de não perder a oportunidade de continuar contribuindo para que o Brasil mantenha-se em posição de destaque no concerto das nações, permitir a renovação dos nossos equipamentos e, mais importante, garantir o contínuo aprimoramento doutrinário e intelectual de nossas tropas. (BRASIL, 2016, p. 4)

O amparo legal para o rito do processo decisório é a Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, dispositivo legal infraconstitucional anterior ao advento do Art. 4º da CF/88. Neste caso, houve a recepção da legislação em tela por compatibilidade entre seu texto e as diretrizes emanadas pela Carta Magna. Sendo assim, observa-se que, à época de 2004, havia a falta de outros dispositivos de Estado que regulamentassem ou, até mesmo, restringissem a postura presidencial no tocante às iniciativas pessoais no campo das metas na área da Defesa Nacional. O advento em 2006 dos documentos norteadores da Defesa Nacional, que são a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), consolidaram os interesses do Brasil no tocante ao emprego do poder nacional em Missões de Paz.

Cabe ressaltar que o advento da elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END) foi posterior ao processo decisório realizado por ocasião do desdobramento da MINUSTAH. A END atualmente já prevê em suas diretrizes, como condição permanente, “a necessidade de preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais, sob mandato de organismos multilaterais” (BRASIL, 2012, p. 59), situação que não ocorria ao tempo de 2004, ocasionando a exiguidade do tempo de planejamento e preparação de toda a infraestrutura de defesa em apoio ao desdobramento da tropa (ABREU, 2006, p. 119).

Ao tomar por base todos os obstáculos ao empreendimento da MINUSTAH, o grupo de trabalho da Subchefia de Missão de Paz quais as missões de paz em

andamento que seriam mais adequadas ao interesse nacional (BRASIL, 2016, p. 5). Os estudos partiram do pressuposto do interesse do Estado brasileiro a despeito das intenções ideológicas ou político-partidárias evidenciadas no processo anterior, proporcionando um obstáculo à uma eventual tentativa de utilização indevida da máquina do Estado fora dos Objetivos Nacionais de Defesa.

A preocupação com a execução da missão foi motivo de estudo aprofundado. A decisão sobre a aceitação do convite para uma ou outra Missão de Paz passava pela avaliação de risco de perdas de vidas, capacidade logística de desdobramento e continuidade do apoio e a relação custo-benefício em relação ao potencial de projeção do Brasil no exterior, tudo com vistas ao alcance dos Objetivos da PND (BRASIL, 2016, p. 7). Estes estudos individualizados permitiram uma gradação em ordem de prioridade do interesse nacional, definindo de forma global se a oportunidade de desdobramento seria definida como aceitável ou inaceitável.

O trabalho apresentou uma ordem de prioridade de missões a serem aceitas. Esta avaliação foi baseada em parâmetros quantificados de acordo com os critérios estabelecidos por meio da análise dos Objetivos Nacionais de Defesa. Estes parâmetros foram submetidos ao método de planejamento de Análise de Adequabilidade, Praticabilidade e Aceitabilidade (APA), proporcionando uma confiabilidade no processo decisório a um nível inédito na participação em Missões de Paz (BRASIL, 2016, p. 326).

É coerente concluir parcialmente que a metodologia de estudo e análise dos possíveis convites para as diversas Missões de Paz foi um avanço significativo para a elaboração de um processo decisório confiável e adequado aos interesses nacionais. O objetivo do trabalho foi realizar um assessoramento aos decisores do nível político dados confiáveis com vistas a reduzir possíveis personalismos, influências políticas ou ideológicas na sua plenitude.

## **5 A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA: OS OBJETIVOS NACIONAIS DE DEFESA AFETOS À PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM MISSÕES DE PAZ**

Ao estudar a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) observa-se uma diversidade de objetivos que podem ser potencializados pela participação brasileira nas Missões de Paz. Torna-se relevante pesquisar de que maneira as metas nacionais de Defesa ganham impulso com a contribuição junto à ONU.

A Política Nacional de Defesa é o documento de mais alto nível relacionado aos assuntos de defesa, sob a responsabilidade de coordenação por parte do Ministério da Defesa (MD) (BRASIL, 2012, p. 11). Neste contexto, o Estado Brasileiro reconhece que:

A Política Nacional de Defesa interessa a todos os segmentos da sociedade brasileira. Baseada nos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais, alinha-se às aspirações nacionais e às orientações governamentais, em particular à política externa brasileira [...] (BRASIL, 2012, p. 11).

A Constituição Federal de 1988, no seu Art. 4º, deixa claro que as relações internacionais da Nação apontam em direção à maior interação com a comunidade internacional, juntamente com a participação no processo de solução dos problemas internacionais, guardando os limites impostos pelo legislador constituinte. Este pressuposto serve de base para a resposta ao problema deste trabalho por ser excludente de questões acessórias que por vezes desviam o processo decisório do real interesse do Estado Brasileiro. Desta forma, pode ser notada de forma explícita a base legal para o estabelecimento dos objetivos da PND:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:  
I – [...]  
II - Prevalência dos direitos humanos;  
III – [...]  
IV - não-Intervenção;  
V - Igualdade entre os Estados;  
VI - Defesa da paz;  
VII - solução pacífica dos conflitos;  
VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;  
IX - Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; [...]  
(BRASIL, 1988).

A compreensão dos Objetivos Nacionais de Defesa é o sustentáculo para a elaboração de uma política pública para a projeção do poder nacional no exterior. O afastamento das razões que envolvam o interesse nacional torna-se um fator de risco para o sucesso de qualquer empreendimento institucional. Neste sentido, os objetivos da nação que servem de delimitação teórica neste trabalho são:

Dessa forma, torna-se essencial estruturar a Defesa Nacional de modo compatível com a estatura político estratégica do País para preservar a soberania e os interesses nacionais. Assim, da avaliação dos ambientes descritos, emergem os Objetivos Nacionais de Defesa:  
I. [...]  
II. Defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; [...];  
V. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;  
VI. Intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;

- VII. Manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta [...];
- IX. Desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X. Estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
- XI. Desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional. (BRASIL, 2012, p. 29-30)

A intensificação da projeção do Brasil no exterior passa pelo fortalecimento do multilateralismo por meio da participação ativa em organismos internacionais. Segundo o Texto para Discussão 1516 do IPEA, no governo do ex-presidente Lula foi desencadeado um intenso programa para o fortalecimento dos mecanismos multilaterais, com forte apelo à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (GÓES, 2010, p.29). Esta postura alterou a posição relativa do país no contexto da participação em Missões de Paz sob a égide da ONU, evidenciou o posicionamento firme quanto às questões mais controversas da comunidade internacional e a diversificação das relações diplomática dentro da cooperação Sul-Sul.

Portanto, a inserção internacional brasileira ao longo do processo de transição e consolidação democrática prioriza a atuação em foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos de não proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a ativa participação nas rodadas de negociação da OMC e a universalização das relações diplomáticas, buscando-se, por exemplo, a aproximação com a África do Sul, a China, a Índia e a Rússia. (PINHEIRO, 2015, p. 104-105).

A contribuição do país para a manutenção da paz e segurança internacionais por meio de Operações de Paz da ONU é um indicador da maior projeção internacional e alcança simultaneamente diversos objetivos da PND. O Livro Branco de Defesa Nacional destaca “que a expressão mais evidente da crescente importância do Brasil na área da paz e da segurança tem sido sua participação em operações de manutenção da paz” (BRASIL, 2012, p. 32). Este tipo de atividade proporciona uma oportunidade ímpar para a atuação integrada e conjunta das Forças Armadas e promove a sua profissionalização. Os aspectos positivos da participação em Operações de Manutenção da Paz (OMP) são claramente alinhados com a PND.

[...] os benefícios obtidos pelo Poder Militar brasileiro, em função de sua frequente participação em OMP são: uma maior integração entre as Forças; a melhora da imagem, pelo cunho ético da operação; o exercício de inúmeras funções logísticas; a oportunidade de desenvolver uma postura de

combate próxima a do emprego real; o desenvolvimento de novas técnicas e procedimentos; o incremento do conhecimento de áreas e regiões de atuação, além de culturas e costumes; a obtenção de experiência profissional em ambientes de conflitos; o intercâmbio com FFAA de outros países; a padronização de procedimentos relativos às atividades inerentes às OMP; e o acesso a novas fontes de recursos financeiros que, caso contrário, não estariam disponíveis (FERREIRA, 2016, p.38).

No tocante ao alcance político-diplomático, restringindo-se ao que afeta os objetivos nacionais de defesa, sobre a participação brasileira em OMP, o Ministro Norberto Moretti, então Chefe da Divisão de Paz e Segurança Internacional do Itamaraty, destacou:

A primeira delas é que a contribuição do Brasil a missões de paz demonstra, de modo prático, a disposição e a capacidade de assumir nossa parcela de responsabilidade pela manutenção da paz e segurança internacionais. Isso é fundamental para firmar e ampliar nossa posição de ator influente no cenário mundial. (MORETTI, 2013, p. 22).

O desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID) e o desenvolvimento do potencial da Base Logística de Defesa (BLD) são fatores englobantes de quase todos os Objetivos Nacionais de Defesa. Estes setores são basilares para que o país possua as capacidades intensificar de projeção de poder, aumentando sua contribuição para a manutenção da paz e segurança internacionais.

Neste contexto, a abordagem dos objetivos da PND como fatores norteadores da decisão sobre um possível novo desdobramento de contingente militar destaca-se como notória e imprescindível. A análise do impacto em tais metas estratégicas ao interesse nacional mostra-se impositiva sobre outras avaliações de condições políticas ou sociais transitórias ou temporárias.

## **6 A MINUSCA: UMA ABORDAGEM PROSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL SOB A ÓTICA DOS OBJETIVOS NACIONAIS DE DEFESA**

Ao refletir sobre uma possível participação do Brasil na MINUSCA, sob a perspectiva do alinhamento com os Objetivos Nacionais de Defesa, ressalta-se a questão da projeção no exterior como fator relevante, uma vez que a PND inclui a África como entorno estratégico para aprofundar seus laços de cooperação (BRASIL, 2012, p.21). Fiori (2013, p.32), conceitua entorno estratégico como “região onde o Brasil quer irradiar, preferencialmente, sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar, o que inclui [...] a África Subsaariana, [...]”.

Com efeito, o fim da participação com contingente brasileiro em OMP representa uma pausa que contraria os objetivos nacionais no campo da Defesa. Sendo assim, o desdobramento de novas tropas em um novo cenário de relevância mundial revela um indicador da continuidade das intensões da Política Externa Brasileira (PEB), materializando a mensagem de que o Estado mantém seu compromisso com a comunidade internacional.

Os diplomatas alegam que a tradução do que enuncia a PND, no tocante a uma maior inserção do País no cenário internacional, com base na valorização do multilateralismo, não pode se dar apenas no plano das conversações, mas também no plano da ação. Nesse contexto, as OMP são encaradas pelo MRE como de grande utilidade para a política externa brasileira. (FERREIRA, 2016, p.38).

Ainda sobre a projeção do Brasil no exterior, existe uma dúvida sobre a eficácia do “*Brazilian Way of Peacekeeping*” (AGUILAR, 2012, p. 216) em um contexto de maior complexidade, com risco de perdas de vidas de brasileiros e com a ameaça terrorista de cunho religioso extremista.

[...] how would a weak and embattled government sell this engagement and the risk of losing soldiers to the Brazilian population? It is moreover unclear how much of the supposed “Brazilian way” of peacekeeping could be transferred to a context of religious extremism (HARIG, 2017, p.1)

A possibilidade do aumento da cooperação com o continente africano, detentor de 54 votos na ONU, tem peso específico considerável e justifica uma análise de risco estratégico. Santos (2014, p.104) destaca o exemplo da posição da África do Sul em relação à presença brasileira no seu ambiente regional, gerando um questionamento sobre a real eficácia de uma operação de paz na República Centro-Africana (RCA) para a projeção do Brasil no exterior.

[...] a "projeção de poder" do Brasil no continente africano por meio da participação em missões de paz deveria sempre ser pensada junto com o interesse na manutenção de um bom relacionamento com a África do Sul (Adido Militar na África do Sul) (SANTOS, 2014, p.104).

Ao refletir sobre o objetivo de desenvolver o potencial de logística de defesa, observa-se um desdobramento de contingente em OMP na África como uma oportunidade de integrar outras metas da PND. O desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID), a promoção da integração das Forças Armadas Brasileiras no fluxo logístico, além da oportunidade de incrementar a mobilização nacional por meio do uso da estrutura privada de transporte em prol da área de defesa são exemplos da amplitude dos desafios de desdobramentos estratégicos



envolvidos na projeção do poder nacional no apoio à paz no continente negro. Sobre o assunto, ainda com o Ministro Moretti, acrescenta-se:

Para preservar e aprofundar o significado diplomático da participação brasileira em OMPs, será importante vencer alguns desafios com que nos defrontamos. O primeiro será estar prontos para desdobrar contingente em cenários distintos daqueles do Haiti, por exemplo, caso decisão nesse sentido seja tomada no futuro e surja a oportunidade para tanto. A multiplicidade de características de que se revestem os conflitos armados modernos exigirá que o País esteja em condições de, quando necessário, preparar contingentes para atuar em diversos terrenos. A adaptação será importante para garantir, no futuro, a constância de nossa participação em missões de paz. Dada a conhecida versatilidade de nossas Forças Armadas, habituadas a operar em cenários os mais diferentes no próprio Brasil, a tarefa não se afigura excessivamente complexa. (MORETTI, 2013, p. 22).

Neste capítulo, este trabalho busca evidenciar de que maneira o desdobramento de contingente militar brasileiro na República Centro-Africana, com todas as suas características decorrentes de sua localização geográfica, pode influenciar no alcance dos Objetivos Nacionais de Defesa. Sendo assim, a apresentação das demandas para a execução da missão torna-se necessária à compreensão dos desafios a serem superados.

## 6.1 OS DESAFIOS GEOGRÁFICOS PARA O DESDOBRAMENTO DE UM CONTINGENTE MILITAR NA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA

A República Centro-Africana apresenta uma série de condicionantes ao desdobramento de um contingente brasileiro em Operações de Manutenção da Paz. Neste trabalho o foco está nos fatores geográficos que influenciam no sucesso da missão para atingir os Objetivos Nacionais de Defesa, tais como a posição do país em relação ao continente africano, a distância entre o Brasil e a RCA, concluindo com as condicionantes da associação do terreno com o clima.

O aspecto da distância geográfica é fator determinante ao emprego de tropas na RCA. O oceano Atlântico é, ao mesmo tempo, um obstáculo para o emprego de aeronaves da aviação de transporte da FAB e uma grande planície com ligação marítima direta com a República dos Camarões, na região do Golfo da Guiné. Este paradoxo encontra fundamento na natureza do transporte a ser executado para cada tipo de pessoal e material durante a missão.

A vertente aérea da travessia atlântica tem por base a utilização dos aviões cargueiros médios. Desta forma, a questão da autonomia de voo está inversamente proporcional à capacidade de carga a ser transportada. Sendo assim, o oceano não

permite escalas para reabastecimento, tornando o cruzamento um fator limitador à eficiência do transporte aéreo entre o Brasil e a RCA.

O Saliente Nordeste mostra-se como região com o maior potencial ser a plataforma de lançamento das travessias aéreas pelo Atlântico. A distância entre Natal-RN e Dacar, no Senegal, chega a cerca de 3017 Km, proporcionando a oportunidade de realização de escala para abastecimento, aumentando a capacidade de carga a ser transportada até o destino final em Bangui.

A vertente marítima da travessia atlântica mostra-se menos complexa do ponto de vista da autonomia, porém apresenta desafios quanto ao escoamento do fluxo logístico até o destino em Bangui. O único porto a ser utilizado, de acordo com o estudo realizado pelo MD, será em Douala, na costa da República dos Camarões (BRASIL, 2016, p. 100). O problema mais complexo está no transporte terrestre entre o desembarque da carga e sua entrega na capital da RCA.

A dependência das estradas para a ligação terrestre para o apoio logístico é expressiva. Existe apenas uma via pavimentada para escoar o fluxo de materiais e gêneros para a tropa desdobrada. O tempo previsto de deslocamento terrestre é de dois dias para percorrer 1415 Km. É conveniente destacar que esta rota para o Porto de Douala é utilizada por todos os países desdobrados na MINUSCA. Desta forma, o modal marítimo exige uma integração complexa com o modal rodoviário, tornando a operação de suprimento um evento sensível (BRASIL, 2016, p. 100).

O país possui um clima que apresenta estações de chuvas bem definidas. Este período ocorre entre maio e outubro, influenciando diretamente na qualidade do pavimento das estradas. Isto gera a demanda para a consideração sobre o tipo de veículo de transporte de tropa será utilizado na missão, uma vez que a mobilidade no terreno é fator decisivo para o sucesso nas operações militares.

## 6.2 O DESENVOLVIMENTO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA

A Base Industrial de Defesa (BID), citada no Objetivo Nacional de Defesa (OND) IX como indústria nacional de defesa, deve ser orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis (BRASIL, 2012, p. 29). A materialização deste objetivo pode ser verificada nos Projetos Estratégicos de Defesa.

Os Projetos Estratégicos de Defesa exercem um papel preponderante como indutores do processo de transformação do Poder Nacional (BRASIL, 2016, p. 28), com especial atenção aos projetos estratégicos coordenados e conduzidos pelas

forças armadas coirmãs. A indústria nacional de defesa é fundamental ao desenvolvimento dos OND, uma vez que gera empregos, fomento à pesquisa, ciência e tecnologia, além de promover o crescimento econômico.

De acordo com o Ministério da Defesa (MD), denomina-se Base Industrial de Defesa (BID) o conjunto das empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa – bens e serviços que, por suas peculiaridades, possam contribuir para a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do país (BRASIL, 2018, p. 1).

Neste cenário de fomento à BID, a participação do Brasil em Operações de Paz contribui de duas maneiras no processo de desenvolvimento do setor estratégico de defesa. A primeira maneira é voltada à solução aos desafios impostos pelo desdobramento de forças expedicionárias em longas distâncias e em condições diversas ao ambiente nacional. A segunda maneira é a oportunidade de apresentar ao mundo as soluções encontradas pela Indústria Nacional em equipamentos de guerra.

O desdobramento de tropas em longas distâncias gera a demanda por transporte militar de capacidade adequada ao tipo de missão a ser desencadeada. O continente africano está separado do território brasileiro pelo oceano Atlântico. A menor distância que os separa está localizada entre o saliente nordestino e a região da África Ocidental, tornando-se um fator complicador para uma OMP na RCA.

O conceito de mobilidade estratégica, previsto no Glossário de Termos e Expressões em Uso no Exército Brasileiro, prevê as Forças Armadas devem possuir a capacidade de mobilidade de forma a executar ações estratégicas. Com isto, pode-se fazer uma analogia ao emprego estratégico de contingentes militares em OMP em outros continentes como a África, ressaltando a relevância do emprego de meios de transporte militares e civis com alto grau de confiabilidade para atingir as finalidades da Política Externa Brasileira.

Mobilidade Estratégica: Mobilidade de uma força, relacionada a grandes distâncias e relativa à execução de ações estratégicas, apreciada, particularmente, por sua transportabilidade, raio de ação, velocidade de intervenção e flexibilidade do emprego. (BRASIL, 2003, p. M-11)

Dentro do mesmo enfoque de experimentação em missão real, a promoção da Família de Blindados Guarani pode ser importante para a BID. O advento do emprego em missões de paz no continente africano submete o material nacional à

outra realidade e ambientes operacionais diversos do território brasileiro. O terreno extremamente exigente devido ao pavimento e às condições meteorológicas, aliado ao alto risco de confronto com os grupos locais hostis aos *Peacekeepers* corroboram para a possibilidade de promoção positiva do Projeto Guarani na comunidade internacional.

A questão referente ao fato da República Centro-Africana não pertencer ao entorno estratégico do Brasil pode ser relativizada. O emprego de Produtos de Defesa na MINUSCA pode ser utilizado pelo empresariado brasileiro como referência para os países africanos da costa atlântica, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e demais Países Contribuidores de Tropa (TCC, sigla em inglês), ampliando a perspectiva da ação da tropa apenas sob o prisma da cooperação internacional para uma oportunidade de divulgação do material de defesa nacional aprovado em missões reais.

A questão do fomento da BID por meio da Política Externa Brasileira é uma estratégia oficialmente firmada pelo Brasil. A Estratégia Nacional de Defesa prevê a ação do Estado como protagonista no fomento das relações internacionais como forma de proporcionar maior confiança nos potenciais compradores. Desta maneira, é coerente o planejamento de participação em Operações de Manutenção da Paz (OMP) tanto como forma de atingir objetivos humanitários em um primeiro plano, quanto a projeção dos produtos da BID de maneira complementar ou acessória. A END aborda esta perspectiva de maneira bem direta:

A busca por novos mercados é um dos maiores desafios para a Base Industrial de Defesa e fator relevante para o seu desenvolvimento e sustentação. Nesse escopo, a atuação do Estado constitui importante agente facilitador, na medida em que a política externa praticada pelo Brasil, bem como o suporte estatal a financiamentos de programas, projetos de pesquisa, desenvolvimento, produção, aquisições e comercialização de produtos de defesa nacionais tendem a proporcionar maior confiança aos potenciais compradores. (BRASIL, 2016, p. 21)

Ainda com base na necessidade de fomento da BID, fica expressa a preocupação do Estado com a abertura de mercados externos para os PRODE. É notório o entendimento de que somente com oportunidades de expansão da participação da BID no mercado internacional que é possível o fortalecimento do setor industrial de defesa no Brasil. Neste contexto, é coerente inferir que a participação do Brasil empregando os PRODE em OMP de grande complexidade no cenário internacional, como na RCA, confere maior confiabilidade produto nacional no exterior.

### 6.3 A PROMOÇÃO DA INTEGRAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS POR MEIO FLUXO LOGÍSTICO EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

O objetivo de desenvolver o potencial de logística de defesa vai ao encontro do desafio de um desdobramento na MINUSCA. O Ministério da Defesa (MD) considera o fator logístico o principal motivo para um parecer contrário (SANTOS, 2014, p.103). Contudo, a Meta 3 do plano Brasil 2022 prevê “Participar de operações de paz [...] de interesse do País [...] com amplitude compatível com a estatura geopolítica do País.” (BRASIL, 2012, p.24). Neste contexto, insere-se a possibilidade do impulso ao desenvolvimento dos Projetos Estratégicos de Defesa da Base Industrial de Defesa, como exemplo do KC-390 (BRASIL, 2015, p. 30), como resposta ao desafio da projeção de poder na África, além de promover a integração das Forças Armadas.

Ainda no contexto do desenvolvimento dos Projetos Estratégicos de Defesa, destaca-se a oportunidade de empregar a Anv KC-390 em missão de transporte logístico de longo alcance, saindo do Brasil para a África. A autonomia do equipamento cobre a travessia do oceano Atlântico entre o Saliente Nordestino e o Golfo da Guiné, o que destaca o modelo nacional no universo das aeronaves da mesma categoria. Esta realização pode confirmar a confiabilidade no material e, além disso, servir de divulgação desta plataforma aérea multimissão no mercado internacional.

O mesmo obstáculo referente à distância geográfica ocorreu no desdobramento das tropas no Haiti. O voo logístico realizado pela FAB decolava do Rio de Janeiro-RJ, seguia para pouso de reabastecimento em na Base Aérea de Boa Vista-RR e depois completava a viagem até Porto Príncipe. O deslocamento inicial era de cerca de 3436 Km, prosseguindo por cerca de 2161 Km até Porto Príncipe.

O trajeto para a capital da RCA deve obedecer o mesmo sistema de escala para abastecimento. A travessia do Atlântico pode ser realizada entre Natal e Acra, em Gana, com um deslocamento de menos de 4091 Km, prosseguindo para Bangui por mais cerca de 2085 Km, demonstrando em números expressivos que o desafio da ligação aérea será semelhante ao realizado anteriormente por cerca de 13 anos.

O trajeto de travessia do Atlântico com o KC-390 está dentro das especificações definidas pelo fabricante, a Embraer. O jato percorre cerca de 5000 Km com 14 Ton de carga (BRASIL, 2018, p. 1). Desta forma, o projeto brasileiro

pode ser utilizado amplamente nas atividades logísticas para OMP, tornando-se um atrativo aos demais países membros da ONU na aquisição de novas plataformas aéreas de porte médio.

O deslocamento entre o território brasileiro e a capital Bangui deve ser vencido também para o desdobramento dos contingentes a cada seis meses. O emprego da FAB neste sentido potencializa a vertente de integração. Os voos de rotação de contingentes, com cerca de 12 trajetos de ida e retorno, somados aos dois voos logísticos, permitem uma expectativa de cerca de 14 missões conjuntas de transporte aéreo de grande envergadura, possibilitando a integração efetiva das estruturas das forças singulares.

Outro vetor de integração entre as Forças Armadas é a necessidade de emprego dos meios de transporte marítimos da Marinha do Brasil. O legado da MINUSTAH mostrou que o desdobramento dos primeiros contingentes ocorreu com grande dependência do apoio logístico de transporte marítimo provido pela Marinha do Brasil (ABREU, 2006, p. 135). Cabe ressaltar que a intempestividade da decisão do governo brasileiro contribuiu sobremaneira para o emprego dos meios militares de transporte.

O emprego de transporte naval para apoio logístico foi largamente empregado nos cerca de 13 anos da participação brasileira na MINUSTAH. A cada seis meses havia o deslocamento de belonaves da Marinha do Brasil conduzindo meios de apoio logístico para a manutenção da capacidade operativa das Forças de Paz Brasileiras. Dentro deste histórico, é possível inferir que o desdobramento de um novo contingente em OMP na África vai demandar a continuidade do emprego conjunto da Marinha do Brasil e do Exército Brasileiro para o planejamento e execução desta manobra logística de grande envergadura.

Além do emprego de meios bélicos, pode-se citar a possibilidade do fomento à Base Logística de Defesa (BLD). A continuidade da prontidão do Material de Emprego Militar, notadamente oriundo das indústrias nacionais, demanda um fluxo logístico que fomenta a cadeia produtiva de peças, artigos, componentes, munição e demais materiais que estão associados aos veículos, aviões e sistemas de armas de produção nacional. Desta maneira, pode-se depreender que o desdobramento de um novo contingente militar em OMP contribui para o desenvolvimento da estrutura de defesa nacional, uma vez que amplia a demanda para além da cadeia produtiva

industrial, alcançando outros ramos da logística como o transporte dos produtos até o usuário final. O conceito de Base Logística de Defesa prevê:

É o agregado de capacitações, tecnológicas, materiais e humanas, necessário para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder, mas também profundamente envolvido no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo. (BRICK, 2011, p. 6)

Conclui-se parcialmente que os obstáculos da logística para a participação em OMP, no tocante ao transporte entre o Brasil e a República Centro-Africana, são superáveis de forma semelhante ao realizado na MINUSTAH. Além disto, os novos equipamentos produzidos na BID encontram nesta missão uma oportunidade clara de apresentação aos clientes internacionais.

## 7 CONCLUSÃO

A participação do Brasil em Operações de Manutenção da Paz tornou-se um instrumento ativo da política externa brasileira durante as duas primeiras décadas do século XXI. O emprego de tropas nacionais na MINUSTAH integrou grande parte do efetivo total da contribuição do país às diversas missões da ONU, aliado ao fato de liderar o componente militar no Haiti e a Força-Tarefa Marítima no Líbano. Tudo isto contribuiu para elevar o peso específico da maior nação da América do Sul nas discussões das Nações Unidas.

Ainda sobre o peso específico de uma nação nas discussões na ONU, é coerente afirmar que o nível de influência naquele organismo internacional é medido basicamente de duas formas: o valor da contribuição financeira anual disponível no orçamento ou o efetivo total de tropas que o país contribui nas missões de campo. O Brasil não possui destaque como financiador e não há a previsão de alterar este *status* no curto e médio prazo.

Contudo, a liderança efetiva e eficiente do componente militar da MINUSTAH, aliado com o fato de ter sido o país com a maior contribuição de tropas da missão, elevou o Brasil a um patamar inédito na história da ONU. A eficiência e a confiabilidade dos militares brasileiros proporcionaram convites para desdobrar tropas em outras missões ao redor do planeta, atestando o potencial da participação em Missões de Paz no alcance dos objetivos da Política Nacional de Defesa (PND).

O fim da MINUSTAH trouxe algumas consequências para o país. Passou-se a questionar a validade da participação em Missões de Manutenção da Paz como ferramenta para o alcance dos objetivos nacionais. Neste ponto, buscaram-se indicadores materiais e imateriais para justificar os gastos com o desdobramento de tropas, o retorno do investimento para a sociedade brasileira e outros aspectos que pudesse quantificar a viabilidade ou não de um novo desdobramento de contingente brasileiro.

Neste contexto que surgiu o convite para o Brasil integrar com tropas a MINUSCA. A materialização do convite por parte do Secretário Geral da ONU ao governo brasileiro fomentou o presente estudo. Buscou-se entender de que maneira a participação do Brasil na República Centro-Africana impactaria na Política Nacional de Defesa.

Uma conclusão deste estudo foi a importância do processo decisório governamental para responder ao chamamento da comunidade internacional. O



chefe do poder executivo, na figura do Presidente da República, desempenhou no passado recente um protagonismo além das suas atribuições. Esta afirmação está baseada no processo decisório para a participação na MINSTAH, oportunidade em que a Diplomacia Presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva acelerou as etapas para a tomada da decisão, gerando uma intempestividade na execução dos estudos para a correta preparação e desdobramento das tropas no Haiti.

A decisão final sobre a participação brasileira na MINUSTAH foi tomada sob forte apelo político. A diplomacia é uma carreira de Estado, para que as decisões diplomáticas sejam tomadas de acordo com o interesse nacional, livrando a política externa de personalismos ajustados por interesses eleitoreiros ou de cunho ideológico. Desta forma, notou-se que não houve estudo ou planejamento aprofundado por parte do corpo diplomático para embasar o processo decisório, gerando uma situação de incertezas e riscos quanto ao resultado do empreendimento.

O advento do Projeto Seta (BRASIL, 2016) foi uma iniciativa para evitar uma nova decisão sem fundamentos teóricos precisos. Trata-se de um estudo prospectivo realizado pelo Ministério da Defesa para avaliar as diversas opções de Missões de Manutenção da Paz em curso no caso de um convite por parte da ONU. O trabalho foi um modelo de documento para servir de subsídio aos decisores sobre qual seriam as missões prioritárias à participação brasileira com enfoque no interesse nacional, revelando-se como um trabalho útil para o fim a que se destinava.

Ainda sobre o documento anterior, as análises foram desencadeadas com base nos parâmetros balizados pelos Objetivos Nacionais de Defesa constantes da Política Nacional de Defesa. Isto revela uma evolução em relação ao processo decisório anterior, conferindo maior possibilidade de sucesso na escolha governamental, desta vez alinhada com as funções executivas do Presidente da República.

A ONU apresentou o convite ao Brasil para desdobrar um Batalhão de Infantaria de Operações de Manutenção da Paz na MINUSCA. Nesta ocasião, o Projeto Seta (BRASIL, 2016) apresentava diversos parâmetros para embasar o processo decisório, principalmente os aspectos logísticos, ambientais, análise de risco, entre outros. Porém, restava uma interpretação mais profunda destes aspectos relacionados diretamente com o atendimento aos Objetivos da PND.

A contribuição para a paz e a segurança internacionais é um dos objetivos mais amplos previstos na edição de 2012 da PND. O continente africano é onde estão desdobradas metade das Missões de Manutenção da Paz da ONU. A participação na República Centro-Africana evidencia à comunidade internacional que o país está contribuindo com os esforços de pacificar a região mais socialmente atrasada do planeta, além de atender à vocação natural do povo brasileiro por meio da Diplomacia Solidária, fato que justifica o apoio sem necessidade de uma contrapartida econômica ou comercial. O retorno imaterial dos investimentos superam os gastos com o desdobramento das tropas.

Outro objetivo brasileiro é a maior inserção em processos decisórios internacionais. A contribuição na estabilização da África sem o viés de exploração econômica neocolonial desperta a possibilidade do apoio de grande parte dos cinquenta e quatro países com poder de voto nos diversos organismos da ONU, como a Organização Mundial do Comércio e as constantes divergências em relação às questões relacionadas ao protecionismo por parte das potências mundiais.

Além disso, o Brasil pode alcançar mais aliados para assumir posições de destaque na liderança de agências internacionais da ONU ou o comando de Missões de Manutenção da Paz no continente africano. A maioria das missões de paz em andamento no continente negro tem o componente militar comandado por generais oriundos de países africanos. A aceitação da participação de Oficiais Gerais brasileiros no comando de missões de paz na África é um indicador valioso do atingimento do objetivo de maior projeção do Brasil no concerto das nações. A identificação cultural dos povos africanos com o povo brasileiro facilita esta inserção no continente, tornando-se uma vantagem estratégica.

O objetivo de desenvolver a Indústria Nacional de Defesa encontra possibilidades reais de fomento com a participação na MINUSCA. Os PRODE necessitam de experimentação em situações de emprego real para ganhar credibilidade e reputação no mercado internacional de produtos de defesa. A Família de Blindados Guarani é um exemplo equipamento que pode ser beneficiado com o emprego em Operações de Manutenção da Paz, uma vez que Vtr Blindadas sob rodas são largamente empregadas em missões desta natureza.

Ainda sobre o potencial de divulgação dos produtos da Base Industrial de Defesa (BID), cabe ressaltar que embora a República Centro-Africana não possua potencial para adquirir os produtos brasileiros, os demais países contribuidores de

tropas (TCC, sigla em inglês) na MINUSCA e os países africanos em geral não produzem Vtr Blindadas de Transporte de Tropa (VBTP), tornando-se os potenciais compradores do produto nacional.

A contribuição com desenvolvimento do potencial de logística de defesa pode ser um dos maiores avanços na hipótese de desdobramento de contingente militar na MINUSCA. De acordo com o Projeto Seta (BRASIL, 2016), a missão na República Centro-Africana, pelo fato de ser um país interior, sem acesso ao oceano Atlântico, oferece um grande desafio para a logística de defesa. Além disso, a distância geográfica dificulta o emprego do modal aéreo.

Neste contexto, o desdobramento de um contingente no continente africano fomenta o desenvolvimento de diversos setores da logística de defesa, entre eles pode-se citar a aviação de transporte da Força Aérea Brasileira. O Programa KC-390 pode ser um potencial beneficiário. O avião cargueiro médio pode ser empregado para o transporte de tropas e carga, de forma semelhante ao que era realizado na MINUSTAH pelo C-130, porém com o fator de que a aeronave desta vez é nacional, com grande parte de seus componentes de manutenção produzidos pela BID, garantindo um mercado para as indústrias nacionais.

A hipótese de desdobramento de contingente militar na MINUSCA por parte do governo brasileiro é por si só uma ação de fomento ao alcance dos objetivos da PND. Promove o desenvolvimento, ao mesmo tempo, de diversos setores econômicos nacionais, além de oferecer oportunidade das Forças Armadas de operar de forma conjunta. Ademais, mantém as tropas em constante atualização doutrinária e de preparo, além do efeito dissuasório provocado pelos resultados satisfatórios em missões multinacionais.

Por fim, o Brasil possui tradição cultural da não intervenção em questões internas de outros países, ao mesmo tempo em que sempre atuou de forma solidária às questões humanitárias dentro de suas capacidades. Desta forma, a participação em Missões de Manutenção da Paz representa uma vocação natural do povo brasileiro, da mesma maneira que reúne diversos benefícios e aspectos positivos para o alcance dos diversos objetivos da Política Nacional de Defesa, fortalecendo a nação brasileira.

## 8 REFERÊNCIAS

ABREU, Guilherme Mattos. **A decisão do Brasil de participar da MINUSTAH no contexto da implementação de políticas públicas**. In: Revista da ESG, Rio de Janeiro: V. 21, Nº 46, 2º Sem, p. 135, 2006.

AGUILAR, Sérgio. Uma Cultura Brasileira de Missões de Paz. In: BRIGAGÃO, Clóvis e FERNANDES, Fernanda (Org.). **Diplomacia Brasileira para a Paz**. Brasília: FUNAG, 2012.

AMORIM, C. L. N. Discurso de abertura da LX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2005 in CORRÊA, L. F. de S.,Org., **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006**: p. 755. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2007.

AMORIM, C. Sessão Inaugural. In: MOSCARDO, J. e CARDIM, C. H. (org.), **O Brasil e o Mundo que vem aí – II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**, p. 18. Itamaraty. Brasília, 2008.

BEIRÃO, André Panno. **Aspectos político-legais e legal-militares da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz da ONU, pós-1988**. 2008. 180 f. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Exército Brasileiro. **Glossário de Termos e Expressões para Uso no Exército**. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Força Aérea Brasileira. Maior avião militar desenvolvido no Brasil, KC-390 se prepara para chegar aos hangares da FAB. **Agência Força Aérea**. Brasília-DF, 02 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/31692/AEROVIS%C3%83O%20-%20Novos%20Ares>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. A Zona de Paz e Cooperação do atlântico Sul (ZOPACAS). **Itamaraty**. Brasília-DF, 2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/151-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional da Indústria de Defesa**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Projetos Estratégicos**. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Projeto Seta**. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Base Industrial de Defesa. **Assessoria de Comunicação**. Brasília-DF, 2018. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/base-industrial-de-defesa>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

BRICK, Eduardo Siqueira. **Base Logística de Defesa: Conceituação, Composição e Dinâmica de Funcionamento**. 2016. 12 f. Artigo publicado no V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, Fortaleza, CE, de 8 a 10 de agosto de 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. Desequilíbrio de poder. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, fev. 2007. Coluna Espaço Aberto, p 2.

CASTRO, Tiago Castro de. **Espaços Geográficos**. Sistemática de estudos. 2. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1994.

CRESWELL, Jonh W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha, 2ª ed., Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAMMEN, Øyvind. **Core Pre-Deployment Training Materials**. LANGHOLTZ, Harvey J (Org.), 1ª Ed, 346 f. Williamsburg, VA, EUA: Peace Operations Training Institute, 2014.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial: história e crítica**. 641 f. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), 2017.

DE ORTE, Paola. Brasil deve enviar tropas para a missão de paz na República Centro-Africana. **Agência Brasil**. Washington-DC, 17 dez. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-11/brasil-deve-enviar-tropas-para-missao-de-paz-na-republica-centro>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

DIAS, Alfredo José Ferreira. **A participação das Forças armadas no Haiti pós-terremoto 2010**. 2011. 60 f. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: ESG, 2011.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de Manutenção da Paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**. 372 f. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), 2013.

FERREIRA, Paulo César Bittencourt. **A participação do Brasil com contingentes militares em Operações de Manutenção da Paz sob a égide de organismos internacionais: fatores determinantes.** 2016. 82 f. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia - CAEPE) – Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: ESG, 2016.

FIORI, José Luís. **O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI.** In: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil – Lula e Dilma. SADER, Emir (Org.). Rio de Janeiro: Boitempo, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GÓES, Fernanda Lira; OLIVEIRA JUNIOR, Almir. **A presença brasileira nas Operações de Paz das Nações Unidas.** In Texto para Discussão 1516, Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

HAMANN, Eduarda Passarelli. **O envolvimento de civis em contextos pós-conflito: oportunidade para a inserção internacional do Brasil.** In O Brasil e as Operações de Paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação, Brasília: IPEA, 2012.

HARIG, Christoph. **What's next for Brazilian Peacekeeping?** In: Rising powers in global governance. Istambul: Marmara University, 2017. Disponível em: <<http://risingpowersproject.com/whats-next-brazilian-peacekeeping/>>. Acesso em: 13 out. 2017.

KENKEL, Kai Michael. **Interesses e identidades na participação do Brasil em Operações de Paz.** Revista Tempo do Mundo, Brasília, IPEA, v. 3, nº 2, Ago, 2011.

KUHN, Thomas. S. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1991.

MELO, Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de. **O processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no pós-Guerra Fria: Direitos Humanos, Polícia Civil e Assistência Eleitoral.** 2006. 268 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo.** 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

MORETTI, Norberto. **As Operações de Manutenção da Paz como Instrumento da Política Externa Brasileira.** Revista Integração - CCOPAB, Rio de Janeiro, 2013.

NERI, Marcelo Côrtes. In: O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação. **Apresentação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. In: O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação. **Prefácio**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

PIMENTA, Ananda Carvalho. **Resenha: Introdução ao Pensamento Complexo de Edgar Morin**. Revista Científica da FHO/UNIARARAS, Araras, V. 1, nº 2, p.33-37, 2013.

PINHEIRO, Juliana Sandi. **A atuação militar brasileira na MINUSTAH: estratégias de enfrentamento das gangues no Haiti**. 2015. 237 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

PLATONOW, Vladimir. Após a saída do Haiti, Brasil poderá atuar em missão de paz na África. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 22 out. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/apos-saida-do-haiti-brasil-podera-atuar-em-missao-de-paz-na-africa>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

RICUPERO, Rubens. In: Diplomacia Presidencial: História e Crítica. DANESE, Sérgio. **Prefácio**. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2017

SANTOS, Carlos Alexandre Geovanini dos. **As ações do Exército Brasileiro em apoio à política externa brasileira voltada à África Subsaariana**. 2014. 160 f. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME, Rio de Janeiro, 2014.

SEITENFUS, Ricardo. **Le Sud deviant le Nord**, In: S. Monclaire e J. F. Deluchey, Gouverner l'intégration: Les politiques nationale et international du Brésil de Lula, Paris: Editions Pepper, 2006.

SILVA, L. I. Lula da. Discurso de abertura da LVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, 2003 in CORRÊA, L. F. de S.,Org., **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006**: p. 703. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2007.

UNITED NATIONS. UN Security Council Resolution. **Resolution 1542 (MINUSTAH)**. UN, 2004.

\_\_\_\_\_. UN Security Council Resolution. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti**. UN, 2016.

\_\_\_\_\_. UNITED NATIONS. UN Security Council Resolution. **Resolution 2301 (MINUSCA)**. UN, 2016.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**, 2ª edição, Brasília, 2015.

VERENHITACH, Gabriela Daou. **A MINUSTAH e a política externa brasileira: motivações e consequências**. 2008. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. **Epopéia militar brasileira no Haiti**, In. C. A. Ramires T. e Eduarda P. Hamann, A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões, Rio de Janeiro: Instituto Igarapé e Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), 2017.