

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA  
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO  
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**JULIA DE SOUZA LUCENA NISHIO**

**POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA: A PARTICIPAÇÃO  
DO BRASIL NA FORÇA INTERINA DAS NAÇÕES UNIDAS NO  
LÍBANO**

**PROJETO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**SANTANA DO LIVRAMENTO**

**2019**

JULIA DE SOUZA LUCENA NISHIO

POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA: A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL  
NA FORÇA INTERINA DAS NAÇÕES UNIDAS NO LÍBANO

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Relações  
Internacionais pela Universidade Federal do  
Pampa - UNIPAMPA.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Kamilla Raquel  
Rizzi

SANTANA DO LIVRAMENTO

2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do  
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

327.81

N724p Nishio, Julia de Souza Lucena

POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA: A  
PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA FORÇA INTERINA DAS NAÇÕES  
UNIDAS NO LÍBANO / Julia de Souza Lucena Nishio.  
90 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Pampa, RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS, 2019.

"Orientação: Kamilla Raquel Rizzi".

1. Política externa brasileira. 2. Política de  
defesa brasileira. 3. UNIFIL. I. Título.

POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA: A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL  
NA FORÇA INTERINA DAS NAÇÕES UNIDAS NO LÍBANO

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Relações  
Internacionais pela Universidade Federal do  
Pampa - UNIPAMPA.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

Banca Examinadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Kamilla Raquel Rizzi  
Orientadora  
(UNIPAMPA)

---

Prof. Dr. Fernando Pedro Meinero  
(UNIPAMPA)

---

Prof. Dr. Rafael Balardim  
(UNIPAMPA)

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de iniciar meus agradecimentos relembrando a importância das universidades públicas brasileiras que possibilitam o acesso de muitos cidadãos nacionais e estrangeiros à uma educação gratuita e de qualidade. Por isso, agradeço à Universidade Federal do Pampa, em especial ao curso de Relações Internacionais e a todos seus servidores por fazerem parte do meu desenvolvimento acadêmico, pessoal e profissional.

À minha mãe, por me inspirar a ser uma pessoa melhor e por sempre me apoiar em todas minhas decisões. Agradeço ainda ao meu pai, meu irmão, meu tio João e minha tia Dagmar por confiarem em mim e por me auxiliarem sempre. À minha prima, Giselle, por me mostrar a importância da universidade e todos os ensinamentos que ela nos propõe.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Kamilla Raquel Rizzi, pela inspiração em relação ao seu entusiasmo e conhecimento sobre política externa e de defesa brasileira. Agradeço ainda pela orientação, além da paciência e do apoio prestado a mim ao longo de toda a minha graduação, logo, me orgulho extremamente por ter sido sua aluna. Agradeço também, em especial aos professores Flávio Lira, Rafael Balardim, Anna Carletti, Renatho Costa e Nathaly Xavier, uma vez que me ensinaram a enxergar como os estudos acerca do Sistema Internacional é interessante visto por diferentes perspectivas regionais do mundo.

Agradeço aos meus amigos, sejam os de infância até aqueles que conheci e que participaram de alguma maneira na minha vida nos últimos quatro anos. Agradeço em especial, à família que construí em Santana do Livramento. Dessa forma, sou extremamente grata pelos momentos compartilhados com meus amigos advindos das mais diferentes regiões do Brasil e dos demais países do continente americano. Obrigada principalmente àqueles que se mantiveram do meu lado até o final desse trabalho.

Por fim, gostaria de agradecer à minha segunda mãe, Francinete, e ao meu melhor amigo, Vinícius Costa, os quais deixaram esse mundo precocemente, mas que passaram tempo suficiente para serem imensamente relevantes no meu amadurecimento e que sempre se farão presentes na minha vida e em minhas memórias.

“A manutenção da paz e da segurança está indissociavelmente ligada à igualdade dos direitos entre homens e mulheres”

**Sérgio Vieira de Mello**

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a importância da atuação brasileira na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) para a política externa e de defesa do Brasil. Fundada em 1945, a Organização das Nações Unidas surgiu com princípios similares propostos à política externa e de defesa brasileira, reforçando a relevância do Brasil nessa Organização e os valores que ela propaga. No âmbito das operações de paz, tais valores não diferem, uma vez que seus princípios estão baseados no consentimento, na imparcialidade e do não uso da força, exceto em autodefesa e em defesa do mandato. No final de 2010, o Brasil foi convidado para comandar a Força-Tarefa Marítima (FTM) no Líbano, devido à saída voluntária dos europeus. Dessa forma, a atuação das forças brasileiras na UNIFIL mostrou-se importante para a política externa uma vez que elevou o país a um novo grau no cenário de paz e segurança internacional, fortalecendo os laços históricos e culturais com o Líbano. No que tange à política de defesa, desenvolveu a aptidão das Forças Armadas, por fornecê-las experiências reais de conflito. Atenta-se também pela atuação do Brasil nas operações de paz estar presente nos documentos estruturantes da defesa nacional (PND, END, LBDN) afirmando sua importância. Portanto, evidenciam-se os interesses das instâncias de política externa e de defesa (Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores), de que, para um é relevante projetar o país como grande ator internacional e, para o outro, a oportunidade única para expandir a própria capacidade de defesa nacional.

**Palavras-chave:** Política de Defesa Brasileira; Política Externa Brasileira; UNIFIL.

## **ABSTRACT**

The present research has as goal to analyze the importance of Brazilian performance in the United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) to the foreign and defense policy of Brazil. Founded in 1945, the United Nations Organization emerged with similar principles as the ones proposed by Brazil's foreign and defense policy, reinforcing Brazil's relevance in this organization and the values spread by it. In the field of peace operations, these values are no different since its principles are based on consent, impartiality and the non-use of force with the exceptions of self-defense and mandate's defense. By the end of 2010, Brazil was invited to control the Maritime Task Force (MTF) in Lebanon due to the European's voluntary exit. Therefore, the performance of Brazilian forces in UNIFIL showed to be important to the foreign policy since it has lifted the country to a new level concerning the peace scenario and international security, causing the historical and cultural bond with Lebanon to strength. When it comes to political defense, the Armed Forces had their skills developed since they were given real combat experiences. It also draws attention to the fact that the Brazilian's acting is present in the structural documents of national defense (PND, END, LBDN) affirming its importance. Therefore, the interests of foreign and defense policy's instances are highlighted – the first, projecting the country as a relevant international actor, and the second, expanding their own national defense capacity.

**Key-words:** Brazilian Defense Policy; Brazilian Foreign Policy; UNIFIL.



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados  
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas  
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
CCOPAB – Centro Conjunto de Operações de Paz  
CEPAEB – Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro  
CIOpPaz – Centro de Instrução de Operações de Paz  
COTER – Comando de Operações Terrestres  
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas  
DPKO – Departamento de Operações de Manutenção da Paz  
DOMREP – Missão do Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas na República Dominicana  
EME – Estado-Maior do Exército  
END – Estratégia Nacional de Defesa  
ESL – Exército do Sul do Líbano  
EUA – Estados Unidos da América  
EUROMARFOR – Força Marítima Europeia  
FIP – Força Interamericana de Paz  
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique  
FTM – Força-Tarefa Marítima  
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio  
IBC – Instituto Brasileiro de Café  
IDF – Forças de Defesa de Israel  
INTERFET – Força Internacional para o Timor Leste  
LBDN – Livro Branco de Defesa Nacional  
LDN – Liga das Nações  
MD – Ministério da Defesa  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MINUJUSTH – Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti  
MINURSO – Missão para o Referendo no Saara Ocidental  
MINUSCA – Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MPLA – Movimento Popular para Libertação de Angola

PDN – Política de Defesa Nacional

PND – Política Nacional de Defesa

PT – Partido dos Trabalhadores

RENAMO – Resistência Nacional Moçambicana

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIC – Organização Internacional do Comércio

OLP – Organização para Libertação da Palestina

ONGs – Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUMOZ – Operação das Nações Unidas em Moçambique

OPs – Operações de Manutenção da Paz

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

SAR – Busca e Salvamento

SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas

SINAMOB – Sistema Nacional de Mobilização

SUMOC – Superintendência de Moeda e de Crédito

TNP – Tratado de não proliferação de armas nucleares

UNAMET – Missão das Nações Unidas no Timor Leste

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNAVEM I – Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola

UNAVEM II – Segunda Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola

UNAVEM III – Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola

UNEF I – Primeira Força de Emergência das Nações Unidas

UNEF II – Segunda Força de Emergência das Nações Unidas

UNFICYP – Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre

UNIFIL – Força Interina das Nações Unidas no Líbano

UNIPOM – Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão

UNISFA – Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei

UNITA – União Nacional para a Independência Total de Angola

UNMIL – Missão das Nações Unidas na Libéria

UNMISS – Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul

UNSCOB – Comissão Especial das Nações Unidas para os Balcãs

UNSF – Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné

UNOCI – Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim

UNOSOM I – Operação das Nações Unidas na Somália I

UNOSOM II – Operação das Nações Unidas na Somália II

UNTAET – Administração Transitória das Nações Unidas para o Timor Leste

UNTSO – Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua

UNYOM – Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZoPaCaS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA .....</b>	<b>16</b>
2.1 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	17
2.1.1 Política externa brasileira no período pós-Guerra Fria.....	20
2.2 POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA .....	26
2.2.1 Política de defesa brasileira no período pós-Guerra Fria .....	28
<b>3 BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS .....</b>	<b>34</b>
3.1 ORIGEM E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS .....	35
3.1.1. Operações Tradicionais .....	42
3.1.2. Operações Multidimensionais .....	45
3.2 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS .....	49
<b>4 BRASIL E A UNIFIL.....</b>	<b>56</b>
4.1 ESTABELECIMENTO DA UNIFIL .....	57
4.2 ATUAÇÃO DO BRASIL NA UNIFIL.....	65
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>81</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A crescente responsabilidade das operações de paz das Nações Unidas para o estabelecimento da segurança internacional no pós-Guerra Fria tem ganhando muito espaço nos debates ao longo desses últimos anos. Nesse sentido, os primeiros anos do século XXI chamaram a atenção para a necessidade de consolidar as capacidades de projeção internacionais do Brasil e relembrar um debate: a segurança e a defesa nacional (ALSINA JÚNIOR, 2009). Diante desse contexto de incertezas quanto a sua capacidade de poder e de alianças advindas da nova ordem mundial, o governo brasileiro fundou em 1999, o Ministério da Defesa (MD), sendo resultado da percepção de que a sociedade civil deve ser parte ativa da formação da estratégia de defesa e soberania do Brasil.

Oficialmente estabelecido, o Ministério da Defesa decidiu criar três documentos fundamentais para formulação da estratégia nacional, são eles: a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Tais documentos abarcam os três âmbitos da guerra: estratégia (objetivos políticos da preparação militar), operações (hipóteses de emprego da defesa avançada) e tática (sistema de armas) (MARTINS; NUNES, 2017, p.209). A PND tem ampliado as relações entre o Ministério de Defesa e as Forças Armadas com os deveres externos. Já nos preceitos estratégicos, a END indica para a necessidade de preparar as Forças Armadas brasileiras para o desempenho de compromissos em operações de paz.

No que se refere ao comportamento do país no cenário externo, há mais de um século a política externa brasileira é baseada pela preferência à diplomacia, ao multilateralismo e ao cumprimento das normas do direito internacional<sup>1</sup>. A Constituição Federal de 1988 também orienta pela resolução pacífica de conflitos e pelos princípios da soberania e da não intervenção na tomada de decisões internacionais. O Brasil participa de missões chanceladas por organismos internacionais desde a década de 1950. Ao longo de mais de sete décadas, as forças brasileiras colaboraram em mais de 50 missões, em cerca de 30 países distintos, desdobrando cerca de 50 mil profissionais atuando sob tutela da ONU. O ponto mais notável é que, a partir do século XXI, ocorreu uma mudança na conduta brasileira, quando o país passou a enviar um maior número de militares,

---

<sup>1</sup> Desde o início do século XX, o Brasil buscou assegurar a paz na América do Sul pelos meios da cooperação securitária, da integração econômica e da diplomacia. Um exemplo foi a proposta do “Tratado de cordial inteligência política e de arbitramento entre os Estados Unidos do Brasil, a República do Chile e a República Argentina” em 1909, que deu origem ao Pacto ABC de 1915 (HEINSFELD, 2009).

acumulando também, o maior número de participação em operações de paz (HAMANN, 2016, p. 95).

Foi então, quando no final de 2010, a ONU e o Líbano solicitaram ao Brasil que assumisse o comando da Força-Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Devido ao histórico de relações amistosas entre o Brasil e o Líbano, e série de oportunidades advindas o engajamento do país na missão, o governo brasileiro aceitou o convite para liderar a FTM. Desde então, o Brasil tem auxiliado e treinado a marinha libanesa na fiscalização dos seus mares territoriais, bem como na proteção de sua costa litorânea e na prevenção do acesso de armas não autorizadas ou material bélico no Líbano. Para isso, o contingente brasileiro é composto por uma Fragata com cerca de 250 profissionais da Marinha, que atuam conjuntamente com as Forças Armadas e a sociedade civil do Líbano, além das demais tropas colaboradoras da missão.

No entanto, deve-se esclarecer que essas contribuições não estão isentas de desafios. Em relação aos principais riscos, é preciso considerar a distância geográfica, a logística envolvida e a intensidade do conflito em uma operação de paz (ANDRADE; FRANCO, 2018, p.587). Na situação da UNIFIL, o Brasil vem atravessando um cenário de crise econômica e política internamente nos últimos cinco anos. Esse contexto tem gerado restrições e dificuldades frente às responsabilidades do país no exterior devido à escassez de recursos disponíveis, colocando em dúvida o *status* do Brasil. Dessa maneira, compreende-se que as operações requerem um alto nível de preparo pelas tropas enviadas, caso contrário, elas podem naturalmente fracassar.

Considerando as transformações institucionais e normativas recorrentes do pós-Guerra Fria capazes de expandir expressivamente a participação do Brasil nas missões de paz a partir do século XXI, a presente pesquisa tem como objetivo principal analisar a relevância da presença brasileira na UNIFIL para a política externa e de defesa brasileira. Tendo isso em vista, pretende-se realizar uma revisão teórica de conceitos relacionados às principais temáticas presente no estudo, como as condutas de política externa e de defesa brasileira, as principais características das operações de paz da ONU e o engajamento das forças brasileiras nessas missões. Portanto, serão apresentadas em cada capítulo as definições de analistas que versem com essas temáticas, com o intuito de auxiliar o desenvolvimento da pesquisa.

O problema de pesquisa buscará evidenciar a importância da atuação brasileira na UNIFIL para a política externa e de defesa do país. Nesse sentido, a hipótese sugere que o ingresso das forças brasileiras na liderança da FTM-UNIFIL representou um passo

importante na direção de dar continuidade na sucedida inserção do país no cenário internacional através dos fóruns multilaterais, além de ser fundamental para a rediscussão sobre o papel das Forças Armadas na política externa. A presença do Brasil no Líbano é simbolizada pelo fortalecimento das ligações históricas e culturais entre ambos os países, além de retratar o dilema de continuidade para as contribuições brasileiras às missões de paz e da oportunidade do Estado brasileiro em participar mais diretamente de questões de defesa no Oriente Médio. Além disso, o comando da FTM serviu aos interesses nacionais, pois desenvolveu a aptidão das Forças Armadas, neste caso, as forças navais brasileiras, e proporcionou a expansão da capacidade naval nacional para além de seu entorno estratégico, o Atlântico Sul, compatível com entusiasmo do governo brasileiro em assumir posições de lideranças em diferentes ambientes.

A relevância de se considerar o estudo da política externa e da política de defesa brasileira nas operações de paz das Nações Unidas se deve a diferentes fatores. O primeiro fator é que o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa estão diretamente envolvidos nas missões de paz, a utilização das Forças Armadas como instrumento da política externa e viabilidade ou não das operações são tomadas por consenso entre as duas instâncias. Em segundo lugar, para Nasser (2012), a participação brasileira nas operações expressa a estratégia empreendida por ambas as instâncias, onde: “esteve informada tanto por um sentido de projeção de poder nas relações internacionais como pelo desejo de prestar solidariedade ativa a sociedades vitimadas por conflitos armados”, tendo-se priorizado o envio de tropas para “países com os quais o Brasil compartilha herança histórica ou cultural” (NASSER, 2012, p. 215).

Dessa forma, analisar o caso da UNIFIL é relevante uma vez que reafirma a estratégia brasileira de “um elemento moral, baseado em compromisso humanitário, e outro de pragmatismo político, caracterizado pelo desejo de projeção de poder na esfera internacional” (NASSER, 2012, p. 215). Ou seja, a importância da pesquisa em curso é relevada pela utilidade e pela aplicabilidade dos seus resultados em prol da condução de missões complexas no século XXI, tanto no âmbito doméstico, quanto no cenário internacional, visando ganhos, na área de segurança e de defesa.

Aliado a isso, a operação no Líbano se torna emblemática uma vez que é um exemplo de missão de paz do século XXI responsável por consolidar o prestígio empreendido pela política exterior e política de defesa do Brasil, além de se tratar da primeira vez em que uma força de paz naval da ONU foi comandada por um país não membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A UNIFIL ainda é um

tema de pouco realce nas produções acadêmicas brasileiras em contraposto a missão no Haiti (MINUSTAH), validando a importância de sua análise.

A escolha do objeto de pesquisa se deve pelo fato da população brasileira ainda possuir pouco conhecimento do Brasil em Operações de Manutenção das Nações Unidas. Em um modo geral, a população desconhece as atividades exercidas pelas Forças Armadas, influenciado pelas lembranças do período ditatorial que marcaram a história do país. Por isso, tal pesquisa faz-se necessária, visto que a participação brasileira nas missões da ONU serve aos interesses nacionais. Por fim, outra necessidade premente a ser pesquisada pelo trabalho, é a relação harmônica entre a sociedade civil e os comandos militares, a fim de alinhar e harmonizar a concepção e a instrumentalização das políticas externa e de defesa.

Tendo em vista que o presente trabalho se propõe analisar a relação da política de defesa e política externa brasileira na UNIFIL, optou-se por utilizar uma abordagem metodológica qualitativa, uma vez que predomina a interpretação desenvolvida pelo pesquisador diante da compreensão do caso estudado, onde observa-se “com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p.32).

Além disso, o estudo terá como condutor o método hipotético-dedutivo, visto que busca criar algumas hipóteses por meio de um problema inicial, em que “[...] substituição dos tradicionais princípios epistemológicos básicos da indução e da verificabilidade, propôs a testabilidade e a falsificabilidade” (NEVADO, 2008, p.20). Segundo Nevado, esta abordagem visa oferecer explicações causais dedutivas e avaliá-las através de previsões, baseada na relação lógica entre proposições, visto que o conhecimento é resultado das proposições que refutam as hipóteses e teorias iniciais. Considerado que o trabalho apresenta inicialmente as diretrizes históricas da política externa e política de defesa brasileira, como também a participação das Forças Armadas nas operações de paz da ONU e posteriormente busca analisar a relevância da atuação brasileira na UNIFIL para as políticas externa e de defesa, é correto afirmar que a pesquisa assume caráter descritiva e explicativa.

No que se refere aos procedimentos para execução da pesquisa, será realizada a revisão bibliográfica, a análise documental de fontes primárias (documentos oficiais, discursos) e secundárias (jornais e revistas).



## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA**

Tendo em vista as implicações e desdobramentos da atuação brasileira na UNIFIL, se faz necessário analisar como a política externa se relaciona com a política de defesa, buscando investigar suas articulações e motivações para se compreender como as duas políticas agem em defesa dos interesses nacionais. Dessa maneira, a presente seção corrobora com a hipótese do trabalho, que se baseia no emprego das Forças Armadas para que sejam alcançados os objetivos do Estado brasileiro no cenário internacional. Diante desse contexto, ressalta-se o estudo referente entre ambas as políticas após a Guerra Fria, simbolizada pela queda do muro de Berlim e pelo término do mundo bipolar, uma vez que implicou em profundas transformações na ordem mundial, gerando a necessidade dos Estados repensarem e, até mesmo, redefinirem suas vertentes domésticas e externas para responder às novas demandas globais, caracterizadas neste momento pela complexa interdependência. Para Sylvia Marques (2005), o Brasil se encontrou em uma posição onde necessitava definir suas ações a respeito de uma nova ordem mundial, que legitima intervenções em prol dos direitos humanos e dos direitos das minorias (MARQUES, 2005).

É importante compreender que após a redemocratização, com a criação do Mercado Comum do Sul e posteriormente, a União das Nações Sul-Americanas, o país tornou-se um ator central na integração sul-americana. Apesar do bom direcionamento que a política externa do Brasil assume nesse período, abre-se um debate acerca do reconhecimento da ausência de ameaças externas e de securitização que implicam nos problemas relacionados à defesa nacional. Sendo assim, os primeiros anos do século XXI apresentam a necessidade do país robustecer as capacidades de projeção internacional para além do continente sul-americano, viabilizando uma discussão em correspondência às ações que deveriam ser tomadas pelo governo na criação de instâncias defensoras da segurança interna e o no papel das Forças Armadas. Neste caso, regionalismo e multilateralismo não seriam duas estratégias opostas para o Estado brasileiro, mas complementares e exemplificadoras da vocação universalista da política externa e de defesa brasileira (OLIVEIRA; ONUKI, 1999).

## 2.1 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A definição de política externa pode ser apresentada de diferentes formas por distintos autores, mas em linhas gerais, há uma concordância de que seu entendimento é resultante da confluência de dois mundos, o doméstico e o internacional, cujas convergências e divergências entre esses cenários são cada vez mais difíceis de identificar. Paulo Fagundes Visentini (1999) apresenta a política exterior como enfoque da orientação governamental de um dado Estado em relação a determinados governos e/ou países ou, ainda, regiões, situações e estruturas, em conjunturas próprias. Com a crescente relação entre os países e a consolidação das instâncias multilaterais, o sistema internacional enfrenta um cenário de incerteza e questionamento acerca da globalização, impondo a esses atores, a urgência de reformularem novas estratégias para inserção internacional. A relação antagônica ou cooperativa entre as políticas externas é considerada como parte de um sistema mundial, constituindo em seu todo, a política internacional (VISENTINI, 1999).

A política externa – substância da ação diplomática – é uma política pública. É, no entanto, um tipo especial de política pública, mais qualitativa do que quantitativa, que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional (LAFER, 1993, p. 43).

Ter conhecimento sobre a maneira em que o Brasil se insere geopoliticamente é essencial para se compreender a definição de seus interesses nacionais. A localização do país no Hemisfério Ocidental, sob a área de projeção de poder, influência econômica e cultural norte-americana é responsável por ser um dos principais vetores da inserção brasileira no sistema internacional, sobretudo a partir do século XX. Em contraponto ao exposto, o Estado brasileiro se depara com um contexto geopolítico regional estável, uma vez que há mais de um século já resolveu os conflitos territoriais com seus países vizinhos, podendo se autodenominar um “país geopoliticamente satisfeito” (SOARES DE LIMA, 2005, p. 3).

Para Cervo (2008), a política externa brasileira apresenta valores e princípios que determinam o padrão de conduta da atuação do país no cenário internacional. O autor conceituou como acumulado histórico, o qual é formado por elementos como: a autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; o juridicismo; o multilateralismo normativo; a ação externa cooperativa e não-confrontacionista; as parcerias estratégicas; o realismo e pragmatismo; a cordialidade oficial no trato com os

vizinhos; o desenvolvimento como vetor; e a independência de inserção internacional (CERVO, 2008). A política externa brasileira é ainda definida na constituição do país através do artigo 4º da Constituição de 1988, sendo orientada por tais princípios: a independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (MARCONDES NETO, 2005, p.159).

Nesse sentido, a análise da política externa brasileira mostra-se relevante por caracterizar uma condição essencial para avaliação das eficiências e falhas oriundas da interação do país com o sistema internacional contemporâneo. Dessa forma, ao analisar a relação entre elementos institucionais e política externa, identifica-se que um dos principais problemas da democratização do Estado brasileiro é o seu modelo institucional que limita o processo deliberativo em política externa ao poder executivo e um órgão específico dele, representado pela Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Soares de Lima (1994) argumenta que:

O modelo institucional vigente, ao mesmo tempo em que torna a política externa menos vulnerável à ingerência administrativa de ordem doméstica, permitindo a formação de uma verdadeira *policy community*, quase confundível com a própria organização, também tende a fragilizá-la, uma vez que sua menor inserção em âmbito interno ou a ausência de “advogados” na sociedade a tornam dependente do Poder Executivo (SOARES DE LIMA, 1994, p. 34).

Tal discussão se faz necessária, pois expressa o modo institucional em que o Brasil executa suas intenções no exterior mesmo com as mudanças estruturais do pós-Guerra Fria, onde historicamente os interesses nacionais são hierarquizados de acordo com as prioridades estabelecidas pelo Governo que está no poder e em função das circunstâncias específicas pelas quais o país vive a cada momento.

Nesse contexto, o mecanismo utilizado pelo Brasil a partir da redemocratização e, posteriormente, com o término da Guerra Fria já na década de 1990, foi de reforçar seu pacifismo, firmando pactos internacionais de desarmamento. Isto é, aplicou-se a mesma proposta multilateralista no tratamento das questões econômicas, comerciais e de segurança (CERVO; BUENO, 2002, p.502). No entanto, é importante destacar que a presença e participação em fóruns multilaterais tem sido característico da política externa desde o final do século XIX. O país foi o único representante da América do Sul que atuou na Primeira Guerra Mundial, estando presente na Conferência de Paz em 1919.

Desde aquele período, o Brasil mostrou seu apelo quanto a uma reforma no regime de segurança representado naquele momento pela Liga das Nações. O Estado brasileiro foi capaz de ser mediador entre as grandes potências e os demais países com menor poder de influência no sistema internacional, posicionando-se em defesa dos direitos dessas últimas, desejando conquistar o *status* proporcional ao das grandes potências (SOARES DE LIMA, 2005, p 14).

Além do que já foi exposto, deve-se considerar a importância da presença brasileira nas principais conferências que instituíram a estrutura de governança da ordem no pós Segunda Guerra Mundial. O Brasil foi membro fundador da Organização das Nações Unidas, um dos 23 representantes fundadores do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e um dos 56 países presentes nas negociações da Organização Internacional do Comércio (OIC) ocorrido em Havana. De maneira geral, a política externa brasileira na ordem pós-guerra de 1945 esteve pautada pelas intenções de desenvolvimento econômico e autonomia política. Do ponto de vista brasileiro, a ONU não deveria apenas se ater às questões de paz e de segurança, mas expandir seus ideais como meio de incluir o bem-estar e o desenvolvimento das nações. Mesmo sendo um membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU, o país foi o que mais ocupou uma vaga no Conselho por mais tempo, sendo 14 anos não consecutivos entre o período de 1945 e 1996 (SOARES DE LIMA, 2005, p 15).

Apesar de tal feito, ressalta-se para a completa ausência do Brasil no Conselho, bem como em missões de paz por mais de duas décadas, entre 1968 e 1988. A primeira data faz referência à recusa brasileira em ratificar o Tratado de não proliferação de armas nucleares (TNP), e a segunda indica o retorno da democracia no país. Esse período coincide com o regime militar (1964-1985), onde a política exterior brasileira foi caracterizada por grandes feitos políticos e logísticos para os parâmetros daquela época, bem como a livre atuação do governo em questões econômicas, sem a necessidade de se preocupar com as chancelas democráticas. O país atingiu seu auge durante os Governos Geisel e Figueiredo, os quais promoveram a nação nos fóruns diplomáticos e econômicos mundiais, garantindo autonomia e projeção nessa área. No entanto, a busca por desenvolver questões relativas aos aspectos de segurança nacional é ofuscada pela característica de governos extremamente autoritários, perturbados com a disseminação ideológica do comunismo no Brasil e no continente. Conclui-se que, apesar das diferenças entre os cinco presidentes do regime militar, um dos elementos recorrentes da política

externa desses governantes, foi justamente a escolha pelo distanciamento dos conflitos internacionais (HAMANN, 2016; LUIZ, 2011; PEREIRA, 2010).

### **2.1.1 Política externa brasileira no período pós-Guerra Fria**

Com a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1991, as perspectivas de planejamento do sistema internacional eram na criação de uma “Nova ordem mundial” baseado na liderança dos Estados Unidos da América (EUA) e nas instâncias multilaterais, destacando-se o papel mediador das Nações Unidas. Nesse contexto, a redefinição da ordem mundial como consequência do término da Guerra Fria, a globalização e o aumento dos processos de integração transnacional e fragmentação nacional, simultaneamente, modificaram os conceitos de segurança e defesa, nas esferas internacional, regional e nacional, impactando diretamente nas vertentes de políticas externas (SANTOS CASTRO, 2004). Mesmo com o desenvolvimento da agenda autônoma do Brasil, a década de 1990 foi marcada por uma situação de hiperinflação, estagnação, instabilidade, pressões da comunidade internacional nos “novos temas” meio ambiente, proliferação e direitos humanos, advindos das mudanças estruturais externas e das políticas socioeconômicas do regime militar. Frente a estes obstáculos internos e externos, a questão levantada foi sobre qual postura seria assumida pelo governo visando superar a crise e o reenquadramento nessa nova ordem mundial (PECEQUILO, 2008, p. 137).

A resposta para tal questão foi a retomada em parte pela preferência na relação do eixo bilateral-hemisférico, em consonância com a hegemonia norte-americana, associando o país aos padrões sócio, políticos e econômicos do pós-Guerra Fria, apresentado por Cervo (2003) como o “paradigma do Estado normal”. Já a primeira década do século XXI foi marcada pela correção dos rumos do país, o qual seguiu uma postura global-multilateral, vista por Cervo (2003) como “paradigma do Estado logístico”. Nas palavras de Pecequillo (2008), este primeiro período, indicado pela década de 1990, foi marcado pelas prescrições neoliberais do Consenso de Washington, caracterizado pela privatização, diminuição do Estado, abertura e desregulamentação. Verificou-se no caso do Brasil, um impacto na produção de normas internacionais referente ao intervencionismo e ao uso da força, uma vez que:

O fim da Guerra Fria não significou o fim das guerras, das disputas, das crises e dos conflitos. O momento está, porém, aberto a novas oportunidades de

atuação. Para um país que nunca usou instrumentos militares em sua política externa moderna, as possibilidades de influenciar os rumos da nova ordem são, hoje, maiores do que no tempo da Guerra Fria (FONSECA JR., 2004, p. 374).

Apesar da tentativa de superar a crise, a administração de Collor provocou medidas impopulares e sem efeitos. A exemplo disso, tem-se o congelamento da poupança. A conjuntura se tornou tão instável que levou ao impeachment do presidente neste mesmo ano. A despeito disso, com a entrada de Itamar Franco no poder, houve uma prova do amadurecimento democrático no país, e a tentativa de estabilizar e minimizar os efeitos negativos da política anterior. Observou-se a adesão do país às normas de direitos humanos e de controle de tecnologia sensível das quais a nação estivera distante durante os vinte e um anos de regime militar. Além disso, o país retornou a participar de diversas operações de paz, sob o comando da ONU. Em 1994 lançou a candidatura para membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas desistiu do propósito em favor de uma reforma que garantisse ao Conselho representatividade e legitimidade. No entanto, a realidade foi a perda gradativa de poder do Conselho em consequência das decisões unilaterais estabelecidas pelos Estados Unidos, o qual se utilizava da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (CERVO; BUENO, 2002, p.503). No caso do Brasil, o diplomata Gelson Fonseca Jr. Ainda afirma que:

Independente do cenário que venha prevalecer, interessa particularmente a um país como o Brasil o fato de o mundo em transição corresponder a um momento de criação de regras e instituições que recolham as novidades e também o fato de os processos criativos exigirem necessariamente novas formulações sobre o que é legítimo. Isso vale tanto para a área de segurança (quando, como e por que a comunidade internacional deve agir diante de crises e conflitos) quanto para a economia (como lidar com a globalização), quanto para os chamados novos temas (ecologia, direitos humanos, tecnologia dual etc) (FONSECA JR., 2004, p. 364).

Diante do exposto, a questão de segurança global se tornou uma das prioridades nas decisões de política exterior. Influenciado pelo idealismo de Kant, o país agiu com determinação nos foros de negociação, buscando regular o sistema multilateral de segurança. Em 1995 foi eleito Fernando Henrique Cardoso (FHC), o qual havia sido chanceler e Ministro da Fazenda durante o governo de seu antecessor, Itamar Franco. O então presidente permaneceu na presidência até 2002, em que o redirecionamento da política externa brasileira sofreu uma alternância muito clara, observou-se o estreitamento das relações entre política externa e de defesa que vão ser avançadas ao longo do século XXI. Levando-se em conta a má reputação das Forças Armadas durante quase uma

década, devido ao regime militar. O governo FHC se propôs modificar tal conjuntura com a criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999, o qual seria ministrado por um civil. Tal medida deu início às discussões mais aprofundadas sobre uma política de defesa, além de englobar as questões das relações civis militares e o papel das Forças Armadas (PECEQUILO, 2008, p.138).

Durante o governo FHC, o Ministério das Relações Exteriores ficou sob o comando de Luiz Felipe Lampreia (1995-2002) e Celso Lafer (2002). Sob a égide do Poder Executivo e o MRE, decidiu-se renunciar à construção da potência e ao exercício da força como instrumento da política ao apoiar aos pactos de erradicação de armas químicas e biológicas de grande porte destrutivo, ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis em 1995 e ao Tratado de Não Proliferação Nuclear em 1998. O embaixador brasileiro Celso Amorim defendia que “a proteção da credibilidade do Conselho de Segurança pode ser vista como um verdadeiro objetivo nacional”. (AMORIM, 1999, p.93). A incorporação aos regimes internacionais nessa época foram percebidos como elementos fundamentais para a conquista de credibilidade ao país, definido por Lafer como:

Os investimentos no *soft-power*<sup>2</sup> da credibilidade, realizados pelo país no decorrer da década de 1990, ao tratar de maneira construtiva – pela participação não pela distância – os temas globais que se inseriram, e novos termos, na agenda internacional, pós-Guerra Fria. Entre eles destaque meio ambiente, direitos humanos, desarmamento e não proliferação nuclear, ponderando que no plano dos valores este trato construtivo é condizente com o componente Ocidente da nossa identidade internacional, congruente com a visão grociana que permeia a nossa conduta diplomática e viável à luz da nossa inserção no mundo (LAFER, 2004, p. 118).

A procura pela diversificação de contatos, aliados e prioridades na agenda governamental, configura uma diplomacia de visão universalista, que está associada às características territoriais e à diversidade étnica e cultural brasileira. Tais elementos promovem a multiplicidade de interesses no âmbito doméstico e, em contrapartida, a negação de alinhamentos automáticos no plano externo. Se levada adiante, essa combinação preveria a preservação permanente de opções diplomáticas abertas, tanto nos

---

<sup>2</sup> Em seu livro “O Paradoxo do Poder Americano” lançado em 2002, Joseph Nye define o Soft Power como uma ferramenta de poder que não está restrita apenas aos Estados. Qualquer tipo de ator, seja estatal ou não-estatal, pode exercer o Soft Power devido a sua característica indireta, transnacional e não imediata. A questão que caracteriza o Soft Power é sua esfera que engloba aspectos ideológicos, sociais e culturais. O autor afirma que o Soft Power deve ser essencialmente um meio sedutor, ele deve atrair o ator a querer imitar quem exerce tal poder, não o obrigar ou coagi-lo a fazer o que se deseja (NYE, 2002).

âmbitos multilateral, regional ou bilateral, sobretudo em um contexto internacional marcado pelo aumento do grau de incerteza quanto à sua evolução futura (VAZ, 1999).

Na tentativa de dar prosseguimento a visão universalista abordada por Vaz (1999), a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, marcou a intenção de garantir a participação do Brasil no mundo. José Augusto Guilhon Albuquerque (2005) ao analisar a política externa do presidente Lula, identificou três compromissos distintos, mas que em conjunto, alcançavam objetivos que se apresentavam como incompatíveis. O primeiro deles estaria relacionado a uma agenda tradicional, abarcando os compromissos historicamente buscados pela diplomacia brasileira, como por exemplo, o de não alinhamento direto aos EUA e a busca de um “ambiente externo favorável ao crescimento e à estabilidade da economia brasileira” (ALBUQUERQUE, 2005, p. 91). Os outros dois compromissos são de uma agenda pessoal, o qual procurava proporcionar um protagonismo do país no plano internacional como forma de conquistar uma liderança doméstica do presidente. E o terceiro e último compromisso, de caráter ideológico, no qual o governo deveria vincular a ascensão de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Ministério de Relações Exteriores, como “instrumento para promover o advento de uma nova ordem mundial destinada a superar o atual processo de globalização e seu principal propulsor, a supremacia global americana” (ALBUQUERQUE, 2005, p. 92). Na abordagem de Visentini (2006):

[...] Lula começou a desenvolver uma agenda internacional intensa como porta voz de um projeto [...] uma política externa de desalinhamento em relação ao consenso do "Atlântico Norte" como forma de recuperar a capacidade de negociação. (VISENTINI, 2006, p. 189.)

Para alguns analistas de política externa, não houve uma ruptura em relação às ações diplomáticas realizadas no âmbito externo entre os governos de FHC e Lula, visto que o último deu continuidade a algumas políticas já estabelecidas pelo primeiro, no entanto, há algumas mudanças que merecem ser destacadas (MARCONDES NETO, 2010, p. 167). É fato de que tanto FHC e Lula planejaram uma diplomacia econômica multilateral, promovendo a renovação e ampliação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) bem como a integração com os países da América do Sul e da África, além de uma relação estratégica com os Estados Unidos e parcerias com as principais potências regionais. De acordo com Lampreia, a política externa brasileira no período de 1995-2002 buscou



[...] uma linha que eu chamaria de ‘convergência crítica’ em relação ao conjunto dos valores, compromissos e práticas que hoje orientam a vida internacional [...]. “Convergência”, porque as transformações ocorridas no Brasil nos aproximaram, por decisão própria, desse curso central da história mundial, em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômica são as referências fundamentais (LAMPREIA, 2001, p. 2).

No entanto, apesar dos dois presidentes manterem a busca pelo desenvolvimento econômico e a autonomia, Maria Regina Soares de Lima (2005) justifica a diferença entre ambos na prática, onde a gerência externa de FHC esteve mais próxima da estratégia de “credibilidade” e a de Lula da de “autonomia”. Na visão da autora, o modelo de credibilidade envolveu a realização de reformas de índole neoliberal assentadas no Consenso de Washington e a percepção de que os países subdesenvolvidos ou médios não teriam saldo de poder no cenário internacional. Em oposto ao modelo apresentado, o modelo da autonomia enfatizou o desenvolvimento com autonomia em relação às regras neoliberais, além de considerar a capacidade dos países médios de exercer poder no mundo por meio de seus esforços de projeção externa, mesmo com a influência de uma grande potência neste cenário. Para além deste e outros feitos, pode-se afirmar que a principal diferença entre os dois presidentes é de perspectiva, da visão em que cada um possuía sobre a ordem mundial (SOARES DE LIMA, 2005, p. 12).

Através de análises realizadas nos pronunciamentos e iniciativas de Lula, concluiu-se que o entendimento da ordem mundial do então presidente, era distinta com a de seu antecessor. Nesse contexto, onde a unipolaridade não conseguiu se legitimar, a participação do país nos fóruns multilaterais foi crucial para atenuar a hegemonia dos Estados Unidos e conter em certa medida suas iniciativas unilaterais, que seriam inevitáveis caso não tivessem atores que se opusessem aos norte-americanos. Dispondo de uma maior ênfase retórica no multilateralismo e na defesa da soberania nacional, seria necessário que o país atendesse maiores responsabilidades internacionais em setores como da assistência humanitária e cooperação para o desenvolvimento sob a égide das Nações Unidas. A reivindicação por uma liderança no âmbito externo foi um dos vetores de política externa do governo Lula, no qual o líder deu continuidade a uma exigência das diplomacias mais antigas, definido pela busca do país por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Dessa forma, as participações do Brasil em operações de paz da ONU no século XXI se tornaram cruciais para tentar alcançar tal objetivo (MARCONDES NETO, 2010, p.169). Nesse sentido, o

engajamento do país na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) em 2004, serviu como elemento que certificaria esse objetivo.

Mesmo após a saída de Lula da presidência, suas reivindicações de política externa se mantiveram com a posse de Dilma Rousseff em 2011. Advinda do mesmo partido político de Lula, o PT, Dilma herdou as estratégias de seu antecessor, onde buscou dar continuidade na participação ativa do país em fóruns multilaterais, sendo um dos países representantes hemisfério Sul. Isso significou que o governo Dilma manteve a proposta autonomista, sem grandes rupturas com o governo anterior. No entanto, na visão de alguns autores como Andrés Malamud (2011), a política externa de Rousseff conteria o que ele nomeou de ‘menos do mesmo’, ou seja, a política externa não sofreria mudanças drásticas, mas a intensidade nos temas de diplomacia presencial seria menor.

A presidente sofreu com diversas incertezas políticas no âmbito nacional, levando a uma retração dos interesses externos. Dilma preferiu então, solucionar os problemas domésticos, como inúmeros protestos e dificuldades econômicas, na tentativa de manutenção da preservação da governabilidade, levando ao esvaziamento de sua política externa e o projeto de liderança internacional (VALENÇA, 2016). No plano externo, distintos acontecimentos também influenciaram na política externa brasileira. Em um primeiro momento, Dilma assumiu a presidência durante a Primavera Árabe, iniciada em dezembro de 2010, a qual representou um otimismo quanto à substituição de governos tiranos em favor da democracia. Contudo, diferentes crises culminaram gradativamente na região do Oriente Médio, devido à falta de uma administração coesa governamental, após a queda dos antigos líderes políticos. Além disso, a crise mundial ocorrida em 2008 e as crises político-econômica na Argentina, Venezuela e Paraguai, fizeram com que o Mercosul e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) perdessem força, reiterando a diferença entre os cenários presentes no governo Dilma e a de Lula.

Miriam Saraiva interpreta que a ex-presidente “mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em curto prazo” (SARAIVA, 2014, p.17). Tal afirmação se comprova com a diminuição das iniciativas internacionais realizadas no governo Dilma, onde houve um menor número de viagens ao exterior e o enxugamento da verba do corpo diplomático, correspondendo às diferenças com seu antecessor. Consta-se que apenas algumas estratégias do governo Lula se mantiveram, tal como a estreita cooperação Sul-Sul, caracterizada pela aproximação do

continente africano e a participação nos fóruns multilaterais, como foi o caso dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Assumindo a presidência após o impeachment de Dilma em 2016, Michel Temer surge em um contexto de crise nacional, em meio a escândalos de corrupção, se distanciando dos interesses referentes às relações exteriores. Para Oliver Stuenkel (2017), uma das causas para o afastamento de Temer às questões externas se dá pelo fato dele possuir “um mandato curto, e muitos desafios políticos e econômicos para enfrentar, o que limita sua capacidade de fazer diplomacia” (STUENKEL, 2017, p.2). Da mesma forma que Dilma, o governo Temer buscou solucionar problemas remetentes à infraestrutura do país, no entanto, o mecanismo utilizado pelo presidente foi de liberalização e privatizações (SARAIVA, 2014).

No que tange à participação brasileira nos organismos multilaterais, a inserção do país também passou por alterações. Durante os dois anos em que Temer esteve à frente da presidência, o Brasil perdeu consideravelmente o *status* ativo que possuía na ONU, adquirindo atrasos quanto a sua efetividade na organização. A inadimplência do país frente à organização foi caracterizada pela preferência do presidente em concentrar seus esforços para favorecer o comércio exterior e atrair investimentos. Dessa forma, as características de liderança do Brasil no exterior, que foram conquistadas a partir do governo FHC e robustecidas no governo Lula, perderam forças a partir da posse de Dilma e enfraquecidas com Temer, devido à dificuldade em administrar os interesses no plano externo, frente às problemáticas domésticas.

## 2.2 POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA

O significado de política de defesa está atrelado ao resguardo da soberania e à integridade territorial, além de buscar atender os interesses nacionais no âmbito da segurança regional e coletiva. Em um regime democrático, como é o caso do Estado brasileiro, a política de defesa contém duas questões centrais. A primeira delas faz referência ao controle e submissão das Forças Armadas aos poderes constitucionais, presentes no ordenamento jurídico, bem como à capacidade dos poderes Executivo e Legislativo em determinar um limite à conduta autônoma dos militares. Dessa forma, no caso do Brasil, a política de defesa diz respeito às regras previstas na Constituição, nos documentos de política de defesa (Política Nacional de Defesa – PND, Estratégia Nacional de Defesa – END e o Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN), além de

diretrizes e despachos ministeriais e as doutrinas que guiam a formação e preparação das Forças Armadas. Logo, a defesa nacional é definida através das medidas e ações tomadas pelo Estado, com destaque às Forças Armadas, que devem proteger o território, a soberania e os interesses domésticos contra as ameaças de atores majoritariamente externos (MILANI, 2014, PEREIRA, 2018).

Nesse sentido, para defender a soberania, é preciso haver o investimento na área tecnológica e na modernização de recursos humanos, para que, caso seja necessário, o país disponha dos elementos essenciais para sua proteção, incluindo a utilização do poder bélico. Na presente seção, não caberá apresentar as características de segurança nacional no período anterior à redemocratização, uma vez que, o governo esteve sob o poder do regime militar. Mesmo possuindo momentos de afastamento entre as políticas empreendidas pelos presidentes militares, a concepção de defesa nacional naquele período, esteve pautada em uma doutrina substancialmente anticomunista, não tendo relação nenhuma com a conjuntura atual (MIYAMOTO, 2000).

O término da Guerra Fria, a redefinição da ordem mundial, a globalização e o aumento dos processos de integração transnacionais, que foram fundamentais nas mudanças da política externa brasileira, influenciaram também, na reformulação dos conceitos de segurança e defesa, nos cenários externo e doméstico. O conceito de segurança e defesa são extremamente relevantes para os estudos de estratégicos, pois, embora eles não se restrinjam ao espaço militar, têm-se as Forças Armadas desempenhando uma função vital para seu entendimento, tanto nas grandes potências, como nos países em desenvolvimento, já que nenhuma decisão de importância pode ser tomada sem o consentimento militar.

Logo, a concepção de segurança nacional está tradicionalmente ligada a um contexto no qual a soberania, a integridade e a independência do Estado estão sob ameaça externa. Tal ameaça existencial afeta ou pode afetar a existência das unidades políticas e sociais com a atividade internacional. Defesa nacional, por sua vez, é definida pela política governamental que compõe diversas medidas e instrumentos necessários para assegurar a segurança nacional (SANTOS CASTRO, 2004). Desse modo, pode-se afirmar que o referido conceito tem como centro teórico fundamental, a noção de que o Estado, independentemente de seu território ou poder político “possui uma tendência orgânica a buscar o contínuo incremento e consolidação de seu poder, em última análise, em detrimento de qualquer outra finalidade” (PISTONE, 1982, p.1383).

No Brasil, historicamente existe um amplo número de militares que participaram e participam das decisões políticas do país. Tal afirmação pode ser evidenciada no caso da proclamação da República em 1889, dos golpes de 1930 e 1937, e mais recentemente, do regime militar de 1964 a 1985. Mesmo nesses períodos, em resultado de circunstâncias internas e externas, a imagem consolidada do país foi a de um Estado pacífico, que se utilizava da diplomacia como estratégia para negociações no plano externo. Durante o regime militar, criou-se uma noção de que o papel das Forças Armadas era de solucionar as problemáticas internas e não externas. Dessa forma, a ocorrência imprevista entre o fim da Guerra Fria em 1991, e o fim do regime militar brasileiro em 1985, foram responsáveis por relançar uma nova etapa da participação brasileira nas discussões sobre a reestruturação de um dos principais pilares do sistema de segurança da ordem de 1945.

### **2.2.1 Política de defesa brasileira no período pós-Guerra Fria**

A defesa como política nacional apenas ressurgiu de maneira relevante no período de redemocratização do Brasil, com a implementação da mais recente Constituição de 1988, e especialmente, com a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN) já em 1996, no governo FHC. A criação da PDN significou o primeiro momento da história do país em que se pensou em tornar o tema de defesa assunto da sociedade civil, e não apenas dos militares. Desse modo, ainda que vago e abrangente, tal documento revelou avanços dessa nova orientação estratégica do país, reconhecendo a necessidade de “fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar” (BRASIL, 1996). Desse modo, buscando lidar com o novo contexto internacional, foi aprovada a Lei Complementar nº 97, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas” (Brasil 1999). A referida Lei foi responsável pela criação do Ministério da Defesa em 1999, resultado da percepção de que a sociedade civil deveria fazer parte da elaboração da estratégia de defesa do país. Concomitantemente, a função das Forças Armadas foi alterada, angariando atenção às novas questões globais, regionais e nacionais.

Essas novas questões que devem ser combatidas pelo governo, surgidas na nova ordem mundial, também podem ser associadas como “novas ameaças”. Nas palavras de Maria Helena de Castro Santos (2004), as novas ameaças estão associadas a problemáticas como o terrorismo, tráfico de drogas, pobreza extrema, desigualdade de

renda, questão ambiental, crescimento populacional desordenado, proliferação de armas de destruição em massa, que vieram substituir a antiga pauta de defesa nacional, conhecido como “o perigo comunista”, presente durante a Guerra Fria. Inseridas nessa complexidade, o papel das Forças Armadas passou a ser em grande parte, o de defender a soberania nacional frente ao narcotráfico, crime organizado, e eventualmente, no controle da violência e as desordens urbanas. No que tange ao cenário internacional, as Forças Armadas devem participar das forças de paz das Nações Unidas quando solicitadas.

Condizente com as diretrizes da política externa, a atuação do Brasil em questões de segurança externa, durante o governo FHC, retrata a vontade de obter maior reconhecimento da Comunidade internacional. No âmbito multilateral, as preocupações com relação à reforma da agenda são representadas por três eixos que refletem comportamentos tradicionais brasileiros, são eles: o reforço dos princípios multilaterais, em específico nas situações em que há a autorização do uso dos instrumentos coercitivos, previstos no capítulo VII da Carta das Nações Unidas; soluções inovadoras que possam restabelecer fronteira conceitual e operacional entre os mecanismos de manutenção da paz e os de *peace enforcing*; e correção da estrutura decisória do Conselho de Segurança, de modo a dotá-lo de representatividade e legitimidade na nova ordem pós-Guerra Fria (SOARES DE LIMA, 2005, p.15). Foi nesse contexto em que o Brasil voltou a participar efetivamente das operações de paz da ONU, enviando tropas para Moçambique, ainda em 1993, Angola em 1995 e o Timor Leste em 1999.

Mesmo com as mudanças advindas com a publicação da PDN, é importante fortalecer o fato de o documento ser excepcionalmente vago. Nele é apresentado que “para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul” (BRASIL, 1996, p.5), assim, compreende-se que não há interesses além do entorno territorial brasileiro, caracterizado pelo Atlântico Sul e a América do Sul. Portanto, a PDN se limitou apenas em abordar a viabilidade da cooperação no entorno regional como forma de alcançar a paz e afastar uma possível ameaça. Logo, somente no século XXI, com a chegada de Lula da Silva ao poder, o país consegue avançar com as pautas de defesa brasileira.

Tendo Lula à frente da presidência brasileira a partir da primeira década do século XXI, verificou-se que no que faz referência à política externa, o presidente empreendeu

uma estratégia autônoma, reformulando os vetores a serem tomados no plano externo. Em paralelo a essas mudanças, o governo Lula também realizou grandes progressos na área da defesa, fazendo com que a mesma se alinhasse mais com a sociedade civil, algo que já estava sendo trabalhado por FHC. Nesse sentido, o presidente foi capaz de consolidar o projeto de defesa nacional, onde, oficialmente, sua política de defesa teve como base três documentos, a PND, a END e o LBDN, sendo esse último concluído apenas no governo Dilma Rousseff.

Com a aprovação da Política Nacional de Defesa (PND, Decreto nº 5.484/2005), contando com três pontos principais: 1) a necessidade de reestruturação e reorganização das Forças Armadas; 2) a busca de sinergia entre a política de defesa e o projeto de desenvolvimento socioeconômico do Brasil; 3) a América do Sul e o Atlântico Sul como regiões prioritárias para a segurança do país” (BRASIL, 2005). Nesse contexto, a PND reforça a relevância da América do Sul e do Atlântico Sul como prioridades estratégicas da política externa e de defesa brasileira. Além disso, a PND “tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País” (BRASIL, 2005; MARTINS; NUNES, 2017). A PND corresponde a uma atualização da PDN de 1996, que foi complementada pela END em 2008.

A Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada em 2005, é o principal documento de planejamento da defesa do Brasil. A Estratégia Nacional de Defesa (END), elaborada no ano de 2008, por sua vez, busca definir como operacionalizar aquilo que se determinou na PDN. Finalmente, o Livro Branco de Defesa Nacional, lançado em 2012, é um documento público que tem por objetivo permitir o acesso à informação sobre o setor de defesa brasileiro (SILVA, 2014, p.72).

Em 2007, através da Lei nº 11.631, foi instaurado o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), com o intuito de empreender “o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante de agressão estrangeira” (BRASIL, 2007). De forma similar, a criação da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008, é responsável por estabelecer as diretrizes que colocariam em ação a política de defesa, procurando vincular o âmbito da defesa com os demais setores do país. Em termos gerais, a END está

Fundamentada nos posicionamentos estabelecidos na Política Nacional de Defesa e alicerçados nos objetivos de mais elevada importância no campo da

defesa, a END define, de forma clara e objetiva, as estratégias que deverão nortear a sociedade brasileira nas ações de defesa da Pátria. Trata das bases sobre as quais deve estar estruturada a defesa do País, assim como indica as articulações que deverão ser conduzidas, no âmbito de todas as instâncias dos três poderes e a interação entre os diversos escalões condutores dessas ações com os segmentos não-governamentais do país (BRASIL, 2016, p. 16).

Ou seja, a estratégia de defesa tem o objetivo de reformar a estrutura nacional de defesa a partir dos “eixos estruturantes”: a reorientação das Forças Armadas, a reestruturação da indústria de materiais de defesa, e a correção do serviço militar obrigatório. Portanto, a END se diferencia da PND uma vez que, a função da Política Nacional é de delinear os objetivos mais gerais para defesa nacional, a Estratégia Nacional manifesta uma função mais prática, no plano de ação, onde busca associar os meios necessários aos objetivos definidos pela política. Por fim, além de considerar a América do Sul e o Atlântico Sul com área prioritária, o Brasil também incluiu os países limítrofes da costa africana e a chamada Amazônia Azul, essa última considerada como área vital, juntamente com o Atlântico Sul. O propósito era de que com a intensificação do Brasil na cooperação e no comércio com os países africanos através da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCaS), e das nações amazônicas, seria possível evitar conflitos no entorno estratégico (BORELLI, 2018).

Nesse contexto, a proposta da END é também distinta do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), publicado em 2012 durante o governo Dilma. Na medida em que o primeiro documento apresenta em grande dimensão, as demandas e os interesses no âmbito doméstico, buscando articular os diferentes setores da sociedade à área de defesa. Já o Livro Branco surge com o intuito de estimular a confiança em relação às demais nações, preocupando-se majoritariamente com o âmbito internacional, uma vez que apresenta e desenvolve os objetivos e as vertentes da política de defesa nacional e informações sobre meios que o país se utiliza para executá-los. Em linhas gerais:

A Política Nacional de Defesa (1996, 2005 e 2012), a END (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) abarcam as três esferas da guerra: Estratégia (objetivos políticos da preparação militar), Operações (hipóteses de emprego da defesa avançada) e Tática (sistemas de armas). Neste sentido, a definiu que o Poder Executivo encaminhará de quatro em quatro anos ao Congresso Nacional estes três documentos com as suas atualizações. Em 2013 os três foram aprovados no Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 373. Em 2017, a Presidência encaminhou ao Legislativo a atualização da PND, da END e do LBDN, cujas mudanças estão relacionadas às alterações na Política Externa e no modelo de desenvolvimento pós-2012 (MARTINS; NUNES, 2017, p. 209).



A atualização dos documentos foi prevista a cada quatro anos, iniciando em 2012, entretanto, as suas propostas estão associadas ao contexto político, econômico e institucional do país. Portanto, a reforma nos documentos acaba perdendo seu caráter transformador para outros setores, já que estão vinculadas aos interesses do governo em poder. Ou seja, as problemáticas domésticas em conjunto com as decisões governamentais, destacando-se o Poder Executivo, levam ao prosseguimento ou à inércia da reformulação dos objetivos de política de defesa brasileira.

Desde então, com a manutenção do papel das Forças Armadas expressa nos documentos oficiais, os militares ganharam maior destaque no cenário internacional. Atualmente a utilização das tropas nas missões de paz da ONU tem servido como meio de intensificar a participação brasileira no sistema internacional, aumentar a influência do país externamente, além de prover as Forças Armadas de conflitos reais. Os anos 2000 se destacam por ser um período em que se intensifica a participação brasileira nessas operações, dando ênfase para a atuação do exército e mais recentemente da marinha. Portanto, o século XXI foi caracterizado por um aumento de três (2000), para dez (2015), de um total de 16 missões entre esses anos, havendo um expressivo crescimento de 333% (HAMANN, 2016).

Percebe-se que o maior cenário de atuação das forças brasileiras em uma operação de paz foi no Haiti. Desde 2004, quando foi convidado pela ONU para atuar nesse país, o Brasil exerceu papel de liderança, provendo o maior contingente militar, além de todos os comandantes da força da missão desde seu início até seu encerramento. Já a atuação do Brasil no Líbano à frente do comando da Força-Tarefa Marítima FTM-UNIFIL, deve-se à singularidade da missão e não do tamanho do contingente, dado que a FTM é composta apenas por 250 militares, mas se destaca por ser a única força de paz naval já existente, e pelo fato dela ser comandada pela primeira vez por um país não membro da OTAN (MARTINS; NUNES, 2017).

O preparo para o envio de tropas brasileiras junto as Nações Unidas também passou por um processo de reestruturação institucional e normativo a partir do século XXI. Essa característica é reflexo do próprio contexto e do amadurecimento que o governo brasileiro adquiriu nos últimos 15 anos frente às missões de paz. Por um longo período, cada militar foi responsável por seu próprio preparo. Durante a década de 1990, o Estado-Maior do Exército (EME) assumiu a responsabilidade de planejar o treinamento dos militares e policiais, oportunizando na elaboração de manuais e matérias buscando normatizar a conduta dos envolvidos. A coordenação do preparo foi transferida para o

Comando de Operações Terrestres (COTER) em 2001, que fundou o Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro (CEPAEB). Após o retorno do contingente brasileiro do Haiti, em 2005, o Exército fundou o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz). Com o terremoto no Haiti em 2010, o CIOpPaz foi transformando no Centro Conjunto de Operações de Paz (CCOPAB), que atua no Rio de Janeiro com o objetivo de unir as três Forças Armadas, sendo gerenciado pelo Ministério da Defesa (HAMANN, 2016, p.107).

Nesse sentido, o envolvimento brasileiro nas operações de paz da ONU significa uma verdadeira oportunidade de contribuir para os objetivos da política externa e de defesa do país. No que tange à atuação da força marítima brasileira na Força Interina das Nações Unidas no Líbano, constata-se que “a manutenção da paz naval está alinhada com a estratégia marítima do país”, além de ser “amplamente considerada” como “uma maneira relativamente eficiente de manter o Brasil no cenário global da manutenção da paz e de impulsionar sua imagem e seu papel como contribuinte aos esforços humanitários” (ABDENUR, 2016, p. 409, tradução nossa).

Por fim, é apresentado no Livro Branco que “as políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis”. A garantia da estabilidade regional e a estruturação de um ambiente internacional mais pacífico e cooperativo são favorecidos pela atuação conjunta dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores. Logo, verificou-se que além dos acontecimentos no plano doméstico e internacional, mas que, principalmente as vertentes e ações das políticas governamentais vigentes têm grande impacto no sucesso e retrocesso das políticas externa e de defesa.

### **3 BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS**

Instauradas no pós-Segunda Guerra Mundial para “promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla” (ONU, 1945, p.3), e tendo como objetivo primordial de manter a paz e a segurança, as Operações de Manutenção de Paz foram estabelecidas como uma importante ferramenta das Nações Unidas para o envolvimento da organização na busca pela resolução de conflitos entre os Estados. Inicialmente, as missões de paz conduzidas sob a égide da ONU no período da Guerra Fria concentravam seus esforços em atividades tradicionais, essencialmente com a função de buscar o cessar-fogo, tréguas e armistícios, o patrulhamento de fronteiras e zonas de exclusão militar, o auxílio à retirada de tropas e o acompanhamento de negociações entre as partes conflitantes.

A partir dos últimos anos da década 1980 e a decadência do sistema bipolar, as Nações Unidas foram cenário de um conjunto de transformações expressivas que impactaram as diretrizes e os princípios das operações de paz. Nesse período, a esfera internacional testemunhou uma redução significativa dos conflitos interestatais dando lugar ao aumento exponencial dos conflitos intra-estatais (AGUILAR, 2012, p. 431). Dessa forma, as missões de paz se tornaram mais complexas, sendo direcionadas à ajuda humanitária, defesa dos direitos humanos, policiamento, supervisão de eleições, auxiliando governos em diferentes instâncias, dentre outras funções.

Diante disso, o presente capítulo tem como objetivo abordar a origem e as principais características das operações de manutenção de paz, analisando historicamente a importância da participação brasileira nessas missões para a política externa e de defesa nacional. O primeiro envio de tropas brasileiras em iniciativas de organismos internacionais voltadas para operações de paz foi entre 1933-34, com a presença de um oficial da Marinha na Comissão da Liga das Nações que gerenciou a região de Letícia, e de três oficiais das Forças Armadas para a Grécia, na operação da Comissão das Nações Unidas para os Bálcãs, de 1947 a 1951. Já no século XXI, a atuação brasileira conquistou relevância devido a coordenação de suas tropas no comando militar da MINUSTAH de 2004 a 2017, e pela liderança da única Força Naval da ONU atuando no Líbano desde 2012 (FONTOURA, 2005; SOARES DE LIMA, 2017).

### 3.1 ORIGEM E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Tradicionalmente, o sistema internacional foi marcado pelo desencadeamento de confrontos bélicos como modo legítimo de resolução de disputas entre as nações, desprestigiando os meios pacíficos capazes de solucionar os litígios instaurados. Diante da dicotomia entre guerra e paz, os fundadores da Liga das Nações, em 1919 e das Nações Unidas, em 1945, buscaram instrumentos para promover a solução pacífica de controvérsias e preocuparam-se em identificar métodos para corrigir o comportamento dos Estados transgressores que confrontassem a comunidade internacional, com a utilização de sanções e de aparatos militares. Com o progresso de técnicas visando estabelecer a paz frente ao cenário de conflitos armados, a resolução de confrontos entre as nações ao longo do século XX tentou utilizar-se de negociações, ao invés de empregar a força bélica.

Apesar de ser destituída de resultados significativos na área da paz e da segurança, em 1919 foi criada a Liga das Nações (LDN) por meio do Tratado de Versalhes. Considerada a precursora da ONU, a Liga foi originada como consequência do fim da Primeira Guerra Mundial, ocorrida de 1914 a 1918, sendo estabelecida com o intuito de consolidar a paz em um cenário de pós-guerra. A principal finalidade da Liga das Nações estava relacionada ao desenvolvimento da cooperação entre os atores internacionais, com o objetivo de garantir a manutenção da paz internacional, para assim, evitar a eclosão de guerras com proporções similares a primeira grande guerra mundial. Nesse contexto, se constatou a criação de uma nova ferramenta para lidar com as hostilidades: a ação de manutenção da paz, onde Fontoura (2005) argumenta que

[...] a Liga deu ensejo à aparição de ideias concretas, respaldadas em nível governamental, sobre a criação de uma força militar internacional permanente ou de um sistema de pronto emprego de contingentes nacionais; ajudou a desenvolver uma consciência jurídica contrária ao recurso à guerra nas relações internacionais e criou precedentes em matéria de técnicas de manejo de conflitos(FONTOURA, 2005, p.41).

Fontoura (2005) aborda ainda que as técnicas disponíveis pela LDN envolviam a administração temporária de territórios ou cidades, as quais ficavam sob responsabilidade de representantes especiais, que atuavam em conjunto com observadores ou de forças militares. A função dos funcionários enviados ia desde a manutenção da lei e da ordem e a fiscalização de referendos até acompanhamento da divisão das forças beligerantes, o

monitoramento de armistícios e cessar fogos, a conservação de territórios desmilitarizados e a adoção de estratégias de robustecimento de confiança para reduzir hostilidades. Esses mandatos da LDN se assemelham às tarefas estabelecidas pelas operações de manutenção da paz da ONU do pós Segunda Guerra Mundial.

Devido à entrada e saída de países influentes na Liga das Nações, em paralelo ao contexto histórico na qual a Organização fracassou em evitar a escalada de um novo conflito armado em proporções globais, criou-se então, uma conjuntura em que a Liga falhou no seu objetivo principal de manter a paz no cenário mundial. No entanto, a LDN logrou em desempenhar uma ação internacional a qual repercutia sobre um conjunto de instrumentos existentes no domínio de técnicas de condução de conflitos, uma vez que regulamentou disputas territoriais, jurídicas e financeiras proveniente de guerras. Tem-se como exemplo a intervenção da Organização na América do Sul, diante da questão Letícia, ocorrida entre 1933 a 1934. A intervenção da LDN na região ocorreu em consequência dos confrontos entre Peru e Colômbia pelo controle região de Letícia junto à divisa brasileira no estado do Amazonas. Diante disso, o Brasil foi convidado para chefiar a missão que negociaria a paz entre os Estados conflitantes, tendo sido uma das poucas referências de sucesso da Liga das Nações, bem como um marco pioneiro na atuação brasileira como mediador de conflitos (UZIÉL, 2010).

Embora a primeira organização internacional moderna dedicada à paz e à segurança internacional tenha fracassado, foi possível estabelecer precedentes no âmbito de cooperação multilateral para a solução de controvérsias, no sentido que os princípios das diferentes gerações de operações de manutenção de paz remontam desse período. Portanto, esses princípios conferem na continuidade histórica presente na Carta das Nações Unidas que justificaram a criação e a condução das atividades das missões de paz durante o século XX (FONTOURA, 2005; ROSA; FERNANDES, 2015).

Após o término da Segunda Guerra Mundial, surgiu a necessidade das grandes potências de criarem uma nova instituição internacional que atendessem os parâmetros necessários para prevenir futuros enfrentamentos tão destrutivos como as duas guerras anteriores. Diante desse cenário, como forma de superar as falhas da LDN, em 1945, foi fundada a Organização das Nações Unidas, a qual se deveu adotar um sistema de imposição mais efetivo. Para isto, durante sua criação, atribuiu-se ao Artigo 25, a obrigatoriedade de todos os Estados membros em cumprir com as decisões do Conselho de Segurança (REZENDE, 2012, p.30). A ONU foi estabelecida com o intuito de introduzir mecanismos de normatividade e de cooperação na ordem mundial, visando

estabelecer e sustentar relações amistosas entre as nações. O artigo 1º da Carta da organização assim determina:

Artigo 1º. Os propósitos das Nações Unidas são: Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz (ONU, 1945, p.5).

Diante de uma perspectiva histórica, as missões de paz surgiram de maneira improvisada, não estando previstas na Carta de São Francisco, onde se consolidaram ao longo das décadas (UZIEL, 2010, p.28). Apesar de o termo “operação de paz” não estar previsto na Carta, essa é uma das formas de atuação coletiva que a ONU dispõe para assegurar a manutenção da paz e da segurança internacional, isto é, as operações de paz constituem um mecanismo legítimo de envolvimento da organização com o propósito de resolver os conflitos. Em termos de Carta, as missões de paz se justificam através dos capítulos VI (resolução pacífica de controvérsias), VII (ação relativa à ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão), e capítulo VIII (participação de organizações regionais e sub-regionais na manutenção da paz e segurança) (SOARES DE LIMA, 2017, p.36). Logo, a proposta dos capítulos explicitados é a de que seus membros devam resolver controvérsias por meios pacíficos de maneira que não perturbe a paz, buscando salvaguardar a segurança e impedir “atos de agressão” de Estados dissidentes ou para auxiliar Estados vulneráveis.

Na ausência de uma definição na Carta das Nações Unidas, faz-se necessário estabelecer um conceito. A ONU se utiliza da expressão “operações de paz” e “missões de paz”, sem estabelecer distinção com as operações de manutenção da paz, empregando-as como sinônimos, prejudicando a formação de um marco conceitual para a definição e a utilização do termo (FAGANELLO, 2013, p.39). Conforme apresenta Uziel (2010), essa situação se deve ao fato de os Estados-membros recearem que determinada definição possa disfarçar interesses de outros Estados que busquem controlar um instrumento, descartando suas funções de decisões relevantes. A consequência dessa política das Nações Unidas implicou na propagação de diferentes definições para essas operações. No presente trabalho, para melhor orientação, o significado de operação de paz a ser empregado será

[...] operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de quem recebem mandato e a quem se reportam periodicamente; financiadas por contribuições de todos os membros das Nações Unidas e sob comando e controle do Secretário-Geral e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz; englobam militares, policiais e civis, e no terreno visam a controlar ou resolver conflitos, respeitando os princípios da imparcialidade, consentimento das partes e [mínimo] uso da força (UZIEL, 2010, p. 31).

Ao apresentar conceitos que atendem às necessidades econômicas, culturais e humanitárias, como forma de contribuir para a manutenção da paz e segurança internacional, as Nações Unidas, enquanto organização multilateral, se destacou com uma pluralidade bem maior que a Liga. Duas questões, contudo, continuaram como pontos primordiais nos princípios da nova organização: referir-se-ia de uma entidade de países soberanos, sem supranacionalidade e nem autoridade para interferir em assuntos internos dos países membros. No entanto, as circunstâncias advindas da Guerra Fria, dividindo o mundo em dois blocos antagônicos, polarizaram as decisões da ONU, especialmente na divisão dos membros do Conselho de Segurança. Em decorrência do impedimento no processo decisório, o sistema de segurança coletiva<sup>3</sup> nunca foi de fato estabelecido, não da maneira em que previa a Carta, uma vez que as tomadas de decisões estavam subordinadas à unanimidade dos cinco membros permanentes: Estados Unidos da América, ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Grã-Bretanha, França e China (RODRIGUES; MIGON, 2017, p.80).

Com a abstenção da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em estabelecer uma classificação definitiva para as categorias de operações de paz, a presente pesquisa fundamenta-se nos dois principais documentos apresentados pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), Boutros Boutros-Ghali em “Uma Agenda para a Paz”, publicado 1992, e “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” de 1995. Boutros-Ghali classificou as ações exercidas pelas Nações Unidas no âmbito da paz e da segurança em cinco categorias operacionais: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, consolidação da paz e imposição da paz (FONTOURA, 2005). O Manual de Princípios e Diretrizes, também chamado de Doutrina Capstone (UN, 2008),

---

<sup>3</sup> A ideia de segurança coletiva compatível com o sistema previsto na Carta das Nações Unidas é a da Comissão de Medidas Coletivas criada pela parte C da Resolução 377(V) da AGNU de 3/11/50, que definiu a segurança coletiva, em relatório de 1951, como sendo “planos para um sistema de sanções que possa evitar a ação de qualquer Estado tentado a cometer agressão ou, não o conseguindo, assegurar que o agressor tenha de se defrontar não unicamente com sua vítima, mas com a força unida da comunidade internacional”. (FONTOURA, 2005, p.54).

do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) menciona a relevância de compreender como várias definições se relacionam e se diferenciam entre si.

A diplomacia preventiva, ou *preventive diplomacy*, engloba as ações destinadas a prevenir o surgimento de hostilidades entre as partes, bem como evitar que as disputas existentes se transformem em conflitos armados, e impedir que estes, uma vez eclodidos, se expandam. Abrange diferentes medidas de atuações presente no capítulo VI da Carta (solução pacífica de controvérsias) e outras que sejam acordadas entre os negociadores.

A promoção da paz, ou *peacemaking*, designa medidas para resolver conflitos em andamento, para realizar a negociação, buscando suspender as hostilidades entre as partes litigantes. As atividades de promoção da paz se fundamentam nos meios de solução pacífica de controvérsias expressa no capítulo VI da Carta, podendo incluir, em casos extremos, conforme o mandato dos mediadores, o isolamento diplomático e a imposição de sanções, incluindo então, as ações coercitivas presentes no capítulo VII (FONTOURA, 2005). Além da definição de Boutros-Ghali, pode-se destacar o papel do Secretário-Geral da ONU, em requerimento do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral, ou por conta própria, tem capacidade de exercer sua autoridade para intermediar e facilitar a resolução da disputa. Ademais, os pacificadores podem ser representados por enviados especiais, representantes de governos, organizações regionais e da ONU, grupos não oficiais e não governamentais, e personalidades de importância e eminência internacional.

A manutenção da paz, ou *peacekeeping*, refere-se as atividades estabelecidas no território com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, com o intuito de implementar ou monitorar o andamento de arranjos relativos ao controle de disputas (cessar-fogo e separação de forças) e sua resolução (acordos de paz contínuos ou parciais), assim como complementar os esforços políticos empreendidos para encontrar uma solução pacífica e definitiva para o conflito. A partir da década de 1990, essas operações passaram a ser empregadas, principalmente, em situações de riscos, marcadas pela proliferação de atores ou pela falta de autoridade no território. Diante dessa conjuntura, questiona-se a utilização indiscriminada às operações de manutenção da paz, dado que o contexto volátil que vivenciam no local necessita cada vez mais componentes dispendo de armas para realizar o seu mandato, incluindo sua própria defesa. Nos pós-Guerra Fria então, a manutenção da paz evoluiu de um modelo principalmente militar, ou tradicional, com a observação do cessar-fogo e da separação de forças, se tornando um modelo de missão complexo, englobando novos elementos.

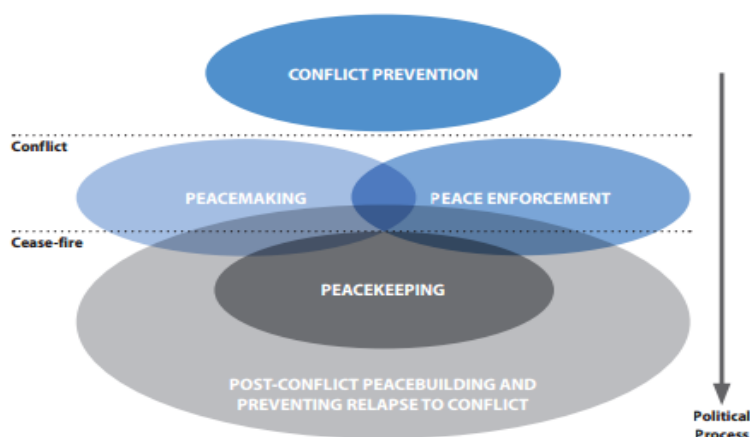


A consolidação da paz, ou *post-conflict peacebuilding*, envolve uma série de medidas executadas na sequência da assinatura do acordo de paz entre as partes, procurando reduzir o risco da escalada ou retomada do conflito. Busca-se a implementação de projetos destinados a restabelecer as estruturas institucionais, na recuperação da infraestrutura física e na ajuda para retomada da atividade econômica. Normalmente, essas atividades estão voltadas para o desenvolvimento econômico e social do país necessitado, as quais são empreendidas preferivelmente por órgãos das Nações Unidas, onde em caso de maiores dificuldades no território, pode demandar o emprego da ação militar.

A imposição da paz, ou *peace enforcement*, condiz às ações provenientes do capítulo VII da Carta, incluindo o emprego de força militar e outras séries de medidas coercivas com o intuito de manter ou restaurar a paz. Essas ações necessitam da autorização do em casos em que se determina a existência de ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão. Nesses cenários, o CSNU tem delegado, quando apropriado, organizações e agências regionais e sub-regionais para medidas de execução sob sua autoridade. Essa categoria vem sido criticada por diferentes autores, uma vez que engloba, por exemplo, as intervenções em contextos de desastres humanitários, as quais mereceriam uma categorização à parte.

As diferentes classificações apresentadas (*conflicts prevent, peacemaking, peacekeeping, peacebuilding e peace enforcement*) têm, na prática, objetivos e funções que se sobressaem e se misturam. É importante ressaltar que apesar de, conceitualmente, haver a divisão entre os tipos de operações de manutenção de paz, a ligação entre elas é inevitável, como pode ser observado na figura abaixo (ANDRADE HAMANN; SOARES, 2019, p.11).

**Figura 1:** Ligações e Zonas Cinzentas



Fonte: UN, 2008, p.19.

Como apresentado na figura acima, o Relatório Brahimi classifica as operações de paz atuais, introduzidas nesse nexos de “zona cinzentas”, como “operações de paz complexas”, dado que os “*peacekeepers*”<sup>4</sup> trabalham para manter o ambiente local seguro, enquanto os *peacebuilders* trabalham para transformar aquele ambiente em autossustentável” (ONU, 2000, p. 10, tradução ANDRADE HAMANN; SOARES, 2019). A primeira iniciativa de execução de uma operação de paz onde “a prática de manutenção da paz iniciou em 1948, quando os primeiros observadores militares das Nações Unidas foram implantados no Oriente Médio”. (UNITED NATIONS, 2008, p. 20, tradução nossa). Foi nesse contexto que surgiu a 1ª Geração de missões de paz, separadas entre a realidade imposta pelo confronto bipolar no CSNU e a manutenção de paz global. Diante disso, o período que abarca o término da 2ª Guerra Mundial e o final da Guerra Fria compreende o estabelecimento de todas as missões de paz que atuaram sob o desígnio da 1ª Geração de operações de paz e que atuam até hoje.

No decorrer dos anos da Guerra Fria que se seguiram, as finalidades da ONU para manter a paz foram impreterivelmente limitados ao monitoramento de cessar-fogo e à estabilização de eventos no terreno. Sendo assim, historicamente, as operações de paz podem ser separadas em dois períodos diferentes: o da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria. A ONU denomina o primeiro período dessas missões como um modelo tradicional, caracterizado por centralizar-se nos conflitos entre Estados. O segundo período, marcado

<sup>4</sup> O termo *peacekeeper*, faz referência aos civis e militares, também chamados de chapéus, bonés, boinas ou capacetes azuis, que atuam em operações de manutenção da paz da ONU.

pelo fim da Guerra Fria, modificou as estruturas das missões tradicionais, dando lugar a missões complexas, devido a insurgência de conflitos intra-estatais onde diferenças étnicas, religiosas e culturais emergiram como fatores desestabilizadores da paz (FAGANELLO, 2013).

### 3.1.1 Operações Tradicionais

Apesar das primeiras missões de observação datarem de 1948 com a autorização da criação da Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO) para monitorar o armistício firmado entre Israel e os países árabes da região, o princípio do consentimento das partes foi consagrado somente em 1956 com o desdobramento da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas I (UNEF I) no Egito, em decorrência da crise de Suez. Nesse primeiro período, marcado pela fundação das Nações Unidas até a desintegração da URSS, as missões de paz se caracterizavam por serem essencialmente militares. Faganello (2013) analisa que as operações empreendidas nessa época consistiam no envio de observadores militares e de tropas moderadamente armadas, com a responsabilidade de observar e supervisionar acordos de cessar-fogo, assegurar a confiança entre as partes conflitantes, preservar a paz e criar *buffer zones*<sup>5</sup>. Além disso, em consequência das divergências de interesses entre os Estados Unidos e a União Soviética, o Conselho de Segurança ficou paralisado ao longo desses anos, tendo sido estabelecido apenas 13 operações de manutenção da paz entre 1948 e 1987 (FONTOURA, 2005).

No que tange à primeira operação de manutenção de paz, o estabelecimento da UNEF I em 1956, foi caracterizada por ter sido uma missão bem-sucedida para tratar das disputas no Canal de Suez. A crise foi desencadeada em julho de 1956, após o Reino Unido ter cedido o controle do Canal de Suez ao Egito, o então presidente egípcio, Gamal Abdel Nasser, decidiu nacionalizar o canal em uma ação unilateral. Mesmo após a realização de várias conferências internacionais buscando conciliar os interesses do Egito, França, Reino Unido e de outros Estados usuários do Canal, não se encontrou uma solução naquele momento, provocando a invasão de tropas israelenses na região em disputa. Juntamente com Israel, França e Reino Unido desembarcaram com suas forças

---

<sup>5</sup> *Buffer zones* são delimitações no território que separam as partes em conflito (UN, 2008).

no Canal de Suez, alegando impedir a continuação do conflito. Diante da desaprovação internacional, incluindo a ONU, dos Estados Unidos e da União Soviética, criou-se a operação na região após a assinatura do cessar-fogo. O modelo institucional constituído na UNEF sucedeu pela confluência de fatores estruturais existentes nas Nações Unidas e no contexto internacional, elevando as missões de paz à função de instrumento de maior relevância à disposição da organização, na tentativa de exercer a segurança internacional e a manutenção da paz. Uziel (2010) esclarece que a UNEF resultou de um conjunto de elementos diversos:

Foi, antes de tudo, uma opção (entre as várias disponíveis, inclusive nos relatórios de Hammarskjöld), que serviu à conveniência dos atores. Como fenômeno de política internacional, a Força demonstrou possuir certas características que a transformaram em possível modelo para futuras crises. Sugeriu que algum tipo de ação coletiva organizada pelas Nações Unidas era realmente possível, ainda que de modo matizado em relação ao ideal da Carta. A ideia de força internacional permitiu que a Guerra Fria fosse mantida razoavelmente distante do Oriente Médio, o que agradava à maioria dos Estados e, naquele momento, também aos EUA. A necessidade de consentimento das partes, salientada desde o início por Hammarskjöld, resguardou os interesses dos pequenos países, temerosos de intervenções e garantiu uma desculpa para “salvar a honra” dos invasores. (UZIEL, 2010, p.61).

Após êxito da UNEF, no início da década de 1960, no Congo, ocorreu a primeira missão de paz de larga escala, com a autorização da ONU, cerca de 20 mil militares foram empregues na missão. A Organização das Nações Unidas no Congo (ONUC), fez com que o novo conceito de operações de paz e a coesão das Nações Unidas, adquiridas com o sucesso da missão na crise do Canal de Suez fossem postas à prova. A ONUC foi instaurada como resultado da contínua presença de tropas belgas no Congo, após a declaração de independência congoleza. A atuação belga na sua ex-colônia ameaçava a integridade territorial do novo Estado, então, o CSNU decidiu criar a operação com o propósito de auxiliar a retirada das forças belgas do território africano, e prestar ajuda ao governo local para manutenção da ordem. No entanto, desde seu estabelecimento, a ONUC foi palco de controvérsias, pois existiam muitas discordâncias entre a URSS e as potências ocidentais membros do CSNU, incluindo também o Secretário-Geral da ONU. Nesse contexto, o mandato da operação foi alterado, oscilando entre decisões tomadas entre o CSNU e a AGNU, onde a operação passou incluir deveres como a preservação da integridade territorial e da autonomia política do Congo, prevenção de uma escalada para guerra civil, retirada de tropas estrangeiras, paramilitares e mercenários. Tal missão foi caracterizada pelos altos riscos de atuação no terreno, em consequência das sucedidas

hostilidades. Aproximadamente 250 militares morreram durante a operação, incluindo o SGNU, Dag Hammarskjöld (FAGANELLO, 2013).

Devido a paralisação do Conselho de Segurança, o período que engloba o início da década de 1960 até o final da década 1970, as Nações Unidas instituíram operações de curta duração na República Dominicana (Missão de Representante Especial do Secretário-Geral da ONU na República Dominicana – DOMREP), no Oeste da Nova Guiné (Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné – UNSF) e no Iêmen (Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen – UNYOM), assim como autorizaram a criação operações de longa duração Chipre (Força de Manutenção da Paz da ONU no Chipre – UNFICYP), no Oriente Médio (Segunda Força de Emergência das Nações Unidas – UNEF II) e no Líbano (Força Interina das Nações Unidas no Líbano – UNIFIL). No intervalo de 1966 até 1987, apenas a UNEF II, em 1973, e a UNIFIL, em 1978, foram estabelecidas sob a égide da ONU. Como já abordado, a inação por parte das Nações Unidas pode ser atribuída não somente à rivalidade do sistema bipolar, como também a fatores financeiros, com sequentes recursos a iniciativas a parte da esfera da organização, unilaterais ou em alianças (FONTOURA, 2005).

**Figura 2:** Missões de paz estabelecidas entre 1961 e 1988

Missão	Local	Contingente	Contribuintes de Tropa	Duração
UNSF	Nova Guiné	1.500	Paquistão, Canadá e EUA	1962 - 1963
UNYOM	Iêmen	190	Austrália, Canadá, Dinamarca, Gana, Índia, Itália, Países Baixos, Noruega, Paquistão, Suécia e Iugoslávia	1963 - 1964
UNFICYP	Chipre	5.372*	Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Reino Unido e Suécia*	1964 -
DOMREP	República Dominicana	2	Brasil, Canadá e Equador	1965 - 1966
UNIPOM	Índia - Paquistão	96	Brasil, Birmânia, Canadá, Ceilão, Etiópia, Irlanda, Nepal, Países Baixos, Nigéria e Venezuela	1965 - 1966
UNEF II	Israel - Egito	6.973	Austrália, Áustria, Canadá, Finlândia, Gana, Indonésia, Irlanda, Nepal, Panamá, Peru, Polónia, Senegal e Suécia	1973 - 1979
UNDOF	Israel - Síria	1.230**	Áustria, Canadá, Peru e Polónia**	1974 -
UNIFIL	Israel - Líbano	6.100***	Canadá, Fiji, França, Irã, Irlanda, Nepal, Nigéria, Noruega e Senegal***	1979 -

\* em 1965; \*\* em 1974; \*\*\* em 1978.

Fonte: UZIEL, 2010, p.67

Em princípio, não existem regras que impeçam a instituição de missões de paz fora do escopo da ONU, desde que sejam seguidos os valores e os fundamentos da Carta das Nações Unidas. Diante do exposto, as operações de paz tradicionais desempenhavam um papel fundamental na observação e monitoramento de cessar-fogo ou acordo de paz,

bem como adequava seus mandatos que exigissem complexidade para lidar com a situação do terreno. Ao longo das quatro décadas que separam a fundação das Nações Unidas e o fim da Guerra Fria, as missões adquiriram experiência suficiente para concluir que era necessário haver o consentimento do Estado anfitrião, no intuito de almejar o sucesso da operação, dado que o envio de forças militares estrangeiras no território de um Estado representa um cenário desconfortável para sua população, além de controlar a soberania do país (FAGANELLO, 2013).

### **3.1.2 Operações Multidimensionais**

O fim do confronto bipolar no sistema internacional transformou o conceito e a implementação da intervenção militar, representando o período de maior atividade da ONU no âmbito da manutenção de paz e da segurança internacionais. Apenas entre 1998 e 2005, cerca de 38 operações de manutenção da paz foram estabelecidas, ao mesmo tempo que, nas quatro décadas anteriores, apenas 13 missões de paz haviam sido instituídas (FONTOURA, 2005). Hillen compreende que a propagação das missões de paz ocorreu em circunstância de maiores possibilidades de atuação do Conselho de Segurança, uma vez que os mecanismos de vetos utilizados pelos EUA e URSS durante o sistema bipolar deixaram de ser adotados. Diante disso, o CSNU passou a empregar critérios mais flexíveis quanto a definição de ameaça à paz e à segurança, pois a partir dos anos 90, praticamente todos os conflitos em que as Nações Unidas têm atuado é de natureza interna (HILLEN, 1998).

O pós-Guerra Fria foi então responsável por diversas transformações nas condutas das missões de paz as quais passaram a assumir mandatos mais ambiciosos, pautados na participação proativa, com o intuito de assegurar amplamente transição à paz. Em 1992, Boutros-Ghali codificou na Agenda para a Paz, que essas operações se caracterizam pelo acréscimo de funções civis relacionadas à passagem política do conflito, sem haver permissão do uso da força bélica. Foi nesse sentido que as missões das Nações Unidas receberam um novo estímulo para se consolidarem como o principal dispositivo da organização para garantir a segurança mundial, iniciando o movimento de emergência das operações nomeadas de multidimensionais, multidisciplinares, multifuncionais ou de segunda geração (RODRIGUES; MIGON, 2017, p.84).

Nesse contexto, as operações de manutenção da paz multidimensionais apresentam, portanto, mandatos orientados ao auxílio humanitário, fiscalização sobre a situação dos direitos humanos, policiamento ostensivo, monitoramento de eleições, ajuda na administração pública, restabelecimento da infraestrutura e da zona econômica, além dos afazeres tradicionais. Essas medidas foram necessárias devido ao novo cenário composto por diversos conflitos étnicos, religiosos e culturais, os quais exigem maior desempenho da ONU em solucioná-los. As missões de paz empreendidas em conflitos intra-estatais se defrontam com um terreno desafiador, pois o Estado não possui a capacidade de oferecer segurança à sua população e nem de preservar a ordem pública. A situação inversa ocorre nos conflitos interestatais tradicionais, nos quais são caracterizados por haver a declaração de guerra entre dois chefes de Estados que se constituem como interlocutores identificáveis, reconhecíveis, legítimos e representativos para a política operante e a diplomacia funcional ainda no decorrer de momentos de belicosidade.

Logo, as crises intra-estatais são entendidas como condições na qual grupos de pessoas divididas por tribos, etnias ou unidades políticas, linguísticas, culturais, religiosas ou socioeconômicas, se engajam em uma oposição lúcida a um ou mais grupos por estarem buscando propósitos antagônicos. Os conflitos intra-estatais atingem regiões de interior de países pobres e em desenvolvimento, sobretudo em Estados pós-coloniais e pós-socialistas, os quais entraram em um colapso profundo de governabilidade, político, econômico e social. A partir da década de 1990, a maioria desses conflitos foi deslocado para regiões da África, Ásia, América Latina, Caribe e Leste Europeu. Os casos mais emblemáticos são o da Somália, Angola, Ruanda, Serra Leoa, Camboja, Haiti e Timor Leste (BIGATÃO, 2009).

O resultado dessas mudanças no perfil dos conflitos gerou problemas decorrentes nas operações multidimensionais. Isso se deve ao fato de o alargamento das tarefas relacionadas ao mandato proporcionarem uma lacuna entre o propósito estabelecido pela missão e aquilo que, efetivamente as operações de manutenção da paz poderiam exercer na realidade, tanto em normas legais como materiais (SILVA, 2012). Sob a perspectiva de Kenkel (2013), conta-se que as atividades desse período foram estabelecidas sob as recomendações do capítulo VI da Carta da ONU, e por isso, não foram implantadas medidas operacionais necessárias quanto à participação das tropas para atender a expansão das tarefas assumidas pelo complexo das Nações Unidas.

O início dos anos 1990 significou um número inédito de tropas presentes no terreno, com cerca de 80 mil militares. No entanto, a decisão das Nações Unidas de empregar forças em contextos que não havia territórios claramente definidos, ausência de estruturas estatais, e acordos de paz violados, acarretou graves crises ocorridas em algumas missões, tal como na Somália, Ruanda e ex-Iugoslávia. Uziel (2010) explica que os instrumentos utilizados nessas operações multidimensionais eram as mesmas disponíveis em Suez, e a vontade política do Conselho de Segurança e dos colaboradores de tropas não havia ainda sido experimentadas.

Nesse sentido, exemplifica-se o caso da Operação das Nações Unidas na Somália I (UNOSOM I), estabelecida inicialmente em 1992, com o intuito de auxiliar o monitoramento do cessar-fogo em Mogadíscio, além de prover proteção e fornecimento de ajuda humanitária aos civis. Com a deterioração da situação no país, foi instaurado, através da Res. nº 814 (1993), a Operação das Nações Unidas na Somália II (UNOSOM II). No entanto, a missão detinha um clima hostil, dificultando a atuação dos *peacekeepers*, dada a presença de grupos armados, atritos repetidos com *warlords*<sup>6</sup> e incessante propaganda agressiva no rádio. Devido ao alto nível de confronto no território a operação se tornou um caso desacreditado, sendo finalizada em 1995 sem conseguir estabilizar o país.

O inquérito independente das Nações Unidas apontou várias falhas: 1) ausência de precedente para intervenção não consensual, em atmosfera hostil e com mandato muito coercitivo; 2) despreparo operacional ante a intensidade dos ataques; 3) incapacidade do Secretariado de treinar os militares para atuar em missão de paz; 4) falta de comando e controle sobre contingentes nacionais que recorriam a instruções de suas capitais; 5) fragilidade do consenso político sobre o mandato à luz das baixas resultantes dos combates (UN, 1999).

Somente em cerca de 25 meses, na Somália, em Ruanda e na ex-Iugoslávia, as missões de paz da ONU sofreram diversas críticas perante sua atuação, as quais conseguiriam sombrear todos os benefícios alcançados nos 39 anos desde a UNEF I. De acordo com Kenkel, o esgotamento da ONU, tanto no âmbito operacional quanto financeiro e governamental ocorreu com o registro de seus três maiores fracassos em OPs na década de 1990, sendo eles: 1) a despreparo da ONU em prevenir ou conter o genocídio em Ruana em 1993; 2) a ineficiência da Organização em concretizar um acordo político, juntamente com as numerosas perdas militares na Somália; e 3) a inabilidade da ONU em

---

<sup>6</sup> O termo *warlords*, é cunhado em português como “senhor da guerra”, o qual se refere a uma pessoa com poder de controle militar sobre um território, vezes apoiado pelas Forças Armadas que não obedecem à autoridade central.



proteger a população da Bósnia, simbolizado pelo massacre de Srebrenica de 1995 (KENKEL, 2013). Além disso, o cenário se agravou em decorrência de outros desempenhos duvidosos, como em Angola e no Haiti nessa mesma década.

Diante desses eventos, alguns autores compreendem que o sucesso dessas operações dependeriam da boa vontade das partes em conflito, assim como da força de persuasão moral das Nações Unidas. O acréscimo de contribuintes vinculados ao quadro de administradores, economistas, peritos legais, observadores eleitorais, monitores de direitos humanos, especialistas em instituições de governo, servidores humanitários, entre outros, refletiu nos altos custos financeiros e de pessoal das operações multidimensionais, em comparação com as operações tradicionais. Logo, verificou-se que nem todas as missões desse período não alcançaram seus propósitos. Na verdade, algumas como as já citadas, estiveram fadadas ao fracasso e serviram de base para o aprimoramento das operações futuras (RODRIGUES; MIGON, 2017, p.85).

Apesar do recuo no contingente engajado no fim dos anos 1990, as operações multidimensionais, iniciadas em 1988, representaram a institucionalização das missões de paz. Ainda em 1989, o Comitê Especial (C-34) retornou a produzir relatórios substanciais, os quais tratavam de temas transversais das atividades e com a organização do Secretariado. Em 1992, houve a criação do DPKO, sob o comando do SGNU, Kofi Annan. Em 1997, o C-34 revisou suas normas e admitiu, 59 novos membros, englobando um total de 93 Estados, responsáveis por comprovar a relevância em debater a funcionalidade dessas missões.

Em agosto de 2000, foi publicado pelo Presidente do Painel sobre as Operações de Paz da ONU, Lakhdar Brahimi, o relatório denominado de Relatório Brahimi. O documento se propôs a analisar a experiências das missões, buscando consolidar novas perspectivas relacionadas ao consentimento, à imparcialidade e à autodefesa. No que tange às partes de tática de doutrina das operações de paz, o relatório aconselha que a ONU trabalhe sempre com o pior contexto possível para cada situação, com a finalidade de empreender missões mais estruturadas e equipadas, e menos simbólicas. O Relatório Brahimi considera a importância das medidas de construção de paz, e nesse sentido, se tornou fundamental do processo de ressurgimento das operações no século XXI. Embora não tenha realizado grandes inovações teóricas ou políticas, o documento serviu como premissa para o entendimento, nova interpretação de ocupações e limites das missões (UZIEL, 2010).

### 3.2 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Embora tenha abandonado a Liga das Nações em 1926, o Brasil atuou acentuadamente em esforços de mediações realizados pela LDN durante a década de 1930, com o intuito de assegurar um multilateralismo efetivo. Portanto, dois momentos marcam o início da participação brasileira nas operações de manutenção da paz. O primeiro deles foi a presença de um oficial de Marinha do Brasil, o qual foi responsável por mediar as disputas entre Colômbia e Peru sobre o controle da região do trapézio de Letícia durante 1933 e 1934. O segundo episódio, já sob a égide da ONU, foi o envio de três oficiais, um da Marinha, um da Aeronáutica e outro do Exército, na Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB) em 1947, com o objetivo de fiscalizar a fronteira entre a Grécia, em guerra civil, e a Albânia, Bulgária e Iugoslávia, países que, de acordo com relatório de uma Comissão de Investigação da ONU, estariam intervindo no conflito grego (FONTOURA, 2005).

Na visão de Amorim (2007), o Brasil possui a tradição do multilateralismo desde antes da fundação das Nações Unidas, atuando diretamente a temas essenciais como a defesa da igualdade das nações e a democratização das relações internacionais. Nesse sentido, o Brasil completou em 2019, 72 anos de participação em missões coordenadas por organizações internacionais. Até 2015, o país já havia desdobrado cerca de 50 mil profissionais sob a bandeira da ONU, os quais participaram de mais 60% de todas as operações de manutenção da paz já estabelecidas pela Organização. Aproximadamente 87% desses servidores enviados para terreno foram desdobrados apenas nos últimos 29 anos, em consequência do término do sistema bipolar e a reativação dos processos decisórios no CSNU (HAMANN, 2016).

Conforme Hamann (2016) analisa, o engajamento do Brasil em missões de paz por mais de 70 anos, pode ser dividido em pelo menos quatro fases distintas: (1) 1947-1966; (2) 1967-1989; (3) 1990-1999; e (4) 2000-2018. A quarta fase é concluída em 2015/2016, devido à falta de previsibilidade oriunda pelas crises políticas e financeiras no país, e sobretudo, porque a investigação da autora é lançada nesse mesmo ano. No entanto, a fase atual, sendo o foco de investigação do trabalho, será tratada até o ano de 2018, uma vez que as tropas brasileiras ainda estão presentes na UNIFIL. Em todo caso, compreende-se que a última fase é a de maior maturidade organizacional/normativa,

financeira e humana da participação brasileira. Foi nessa etapa que o Brasil efetivamente consolidou um novo perfil nas operações de manutenção da paz.

Nesse contexto, a 1ª fase (1947-1966) corresponde ao estabelecimento inicial da atuação brasileira em missões de paz de organizações internacionais. A primeira operação diz respeito à UNSCOB, como já apresentado. A segunda participação ocorreu após à aprovação da UNEF I pelo CSNU, em 1956, na ocasião o Brasil contribuiu com um batalhão de capacete azuis, garantindo presença na região de Suez por mais de 10 anos. Ao longo desse período, aproximadamente 6.300 integrantes da Infantaria participaram da UNEF I, no qual além de se responsabilizarem de supervisionar o Canal de Suez, os militares se encarregaram de pacificar e manter a segurança na Faixa de Gaza e na fronteira internacional da Península do Sinai na parte ocidental. As tropas das Nações Unidas se retiraram em 1967, por determinação do Egito, em um episódio que antecedeu a eclosão da Guerra dos Seis Dias (SEITENFUS, 2007).

Entre 1962 e 1963, dois militares brasileiros que operavam na UNEF I se deslocaram para a Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental (UNSF) com o intuito de reforçar a missão. Já em julho de 1963, outro militar do Exército, que também participava da UNEF I, foi enviado para Missão de Observação da ONU no Iêmen (UNYOM), no ofício de observador militar. Até 1966, o Brasil atuou com observadores militares na Missão Representante do Secretário-Geral da ONU na República Dominicana (DOMREP), na Organização das Nações Unidas no Congo (ONUC), na Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão (UNIPOM), e na Força de Manutenção de Paz das Nações Unidas em Chipre (UNFICYP) (AGUILAR, 2015). Evidencia-se ainda que, na mesma fase, entre maio de 1965 e setembro de 1966, foram desdobrados um batalhão para a intervir em uma missão da Organização dos Estados Americanos (OEA), chamada de Força Interamericana de Paz (FIP), no território da República Dominicana.

A 2ª fase (1967-1989) é identificada pela interrupção da participação brasileira em missões de organismos internacionais. Após duas décadas de sucesso político e logístico para os padrões do período coincidente à fase 1, houve uma completa ausência de atuação em missões internacionais, dado as reticências do regime militar que se instaurou entre 1964 e 1985. A política externa e de defesa brasileira desse período tinha enfoque na autonomia nacional, no nacional-desenvolvimentismo e no distanciamento de conflitos externos e dos organismos multilaterais. Essa conduta foi advinda por influência de Araújo Castro (1972), o qual considerava os instrumentos multilaterais das Nações

Unidas e os acordos internacionais como mecanismos de manutenção do status quo das potências internacionais, assim como o interesse delas em fixar a hierarquia de poder. Logo, o Brasil passou a não se candidatar a assentos não permanentes do CSNU, e abandonou o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção de Paz (CAVALCANTE, 2010).

A 3ª fase (1990-1999), embora seja curta, representa o período de redemocratização brasileira, acompanhado do retorno do país às operações de paz. Uma característica interessante da época foi a introdução de operações complexas e multidimensionais, abrindo espaço para uma maior atividade brasileira. Em circunstância da nova realidade mundial, o Brasil se utilizou do discurso de atingir a paz e a segurança através do desenvolvimento, o que possibilitou a projeção do país nesse renovado modelo de missão. O retorno no contexto internacional foi pautado por uma sistemática seleção de Estados que receberiam o suporte brasileiro.

Em sua obra “O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas”, Uziel (2010, p.111) elege sete motivações expostas pelo MRE para o retorno do Brasil nas missões de paz nesse período:

- 1) Inserir plenamente o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas, que voltou a ser atuante após com o término do confronto bipolar;
- 2) Expandir a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão das Nações Unidas;
- 3) Cumprir os preceitos que regem as relações internacionais do país constantes do artigo 4º da Constituição Federal;
- 4) Reforçar a própria ideia de multilateralismo e inserir os interesses brasileiros entre aqueles que orientam as decisões, inclusive para minimizar questões como o *double standards* do CSNU;
- 5) Validar a candidatura brasileira a membro permanente do CSNU;
- 6) Aproveitar oportunidades de cooperação identificadas no curso da implementação dos mecanismos de paz;
- 7) Proporcionar maior experiência internacional para as Forças Armadas<sup>7</sup>.

Uma companhia foi enviada para a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) entre 1993 e 1994, um batalhão para a Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III) entre 1995 e 1997, e um pelotão para Força Internacional para o Timor Leste (INTERFET) em 1999. No que diz respeito à atuação militar em posto individual, foi estabelecido em áreas de interesses particulares para a

---

<sup>7</sup> Exposição de Motivos no 157/DNU-MRE, de 5/5/1993; Exposição de Motivos no 421/DNU-MRE, 18/10/1993; Projeto de Lei 4.380-A. Brasília: Senado Federal, 1994; Exposição de Motivos no 256/MD, de 12/5/2004.

política externa (os países da América Central, assim como Angola e Moçambique), como também em territórios de interesses gerais, a exemplo de Bósnia, Libéria, Chipre e Uganda (HAMANN, 2016).

No caso de Angola, a Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I) foi aprovada mediante Resolução nº 626 (1988) do Conselho de Segurança, e sua ação ocorreu entre 1989 e 1991. O objetivo principal da operação era de supervisionar a retirada de tropas cubanas de Angola, além de monitorar acordo de cessar-fogo entre os militares cubanos e o grupo de oposição ao governo angolano, a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). Nessa ocasião, o Brasil contribuiu com a presença do general de brigada Péricles Ferreira Gomes, comandando setenta militares, e o país também enviou dezesseis militares observadores para atuarem sob a liderança da ONU (RIZZI, 2005, p.106).

Entre maio de 1991 a fevereiro de 1995, foi estabelecida a Segunda Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II), com o intuito de fiscalizar o Acordo de Paz de trégua temporário durante a guerra civil angolana, inspecionar o cessar-fogo entre o Movimento Popular para Libertação de Angola (MPLA) e a UNITA, e monitorar o processo eleitoral. O Brasil continuou auxiliando a operação, com oito observadores militares, nove observadores policiais, uma unidade médica e quatro observadores eleitorais. A missão também contou com a continuação da liderança do general de brigada Péricles Ferreira Gomes até outubro de 1991 (GONÇALVES; MANDUCA, 2008).

Ocorrida entre agosto de 1995 a julho de 1997, a UNAVEM III, a missão teve como propósito “auxiliar o governo de Angola e a UNITA a restaurar a paz e alcançar a reconciliação nacional, conforme os Acordos de Paz para Angola, o Protocolo Lusaka e as resoluções do Conselho de Segurança da ONU” (BIGATÃO 2014, p. 24). Em comparação com as outras duas missões anteriores, a UNAVEM III contou um maior número de efetivos em terreno, sendo enviado um batalhão de infantaria com oitocentos militares, uma Companhia de Engenharia com duzentos militares, dois Postos de Saúde Avançados com quarenta militares, e quarenta oficiais do Estado Maior, no qual ao todo, participaram mais de quatro mil militares brasileiros durante esses dois anos (AGUILAR, 2015). O engajamento significativo do Brasil nesse período, tornou o país como o quarto maior fornecedor de tropas em missões de paz na época.

Na década de 1990, as tropas brasileiras também participaram da operação de paz em Moçambique, a qual foi instituída em consequência do elevado número de mortos

advindos da guerra civil de pós-independência do Estado moçambicano iniciada em 1977. A ONOMUZ foi estabelecida entre 1993 e 1994, com a finalidade de facilitar e implementar um acordo entre as partes conflitantes, representadas pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). O Brasil contribuiu com vinte e seis observadores militares, sessenta e sete observadores policiais, uma unidade médica e uma companhia de infantaria composta por cento e setenta militares à missão moçambicana. Ademais, o general de divisão brasileiro Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva ficou encarregado de comandar a ONUMUZ entre fevereiro de 1993 e 1994 (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019).

No continente asiático, a ex-colônia portuguesa, atual Timor Leste, recebeu a Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET) em junho de 1999, pelo qual o Brasil participou com o envio de cinco Oficiais de Ligação Militar, seis observadores políticos e vinte e dois observadores eleitorais para monitorar o referendo sobre a independência daquele país. No entanto, com a invasão de tropas indonésias na região, o CSNU aprovou a criação da INTERFET, com a intenção de dar fim à violência instaurada e a retirada das forças da Indonésia. A atuação brasileira ocorreu por meio de um Pelotão de Polícia do Exército além de especialistas em saúde e comunicações. Em fevereiro de 2000, a Administração Transitória das Nações Unidas para o Timor Leste (UNTAET), responsável por auxiliar no nascimento e na consolidação do país esteve sob a liderança do brasileiro Sérgio Vieira de Mello. A chegada de Xanana Gusmão à presidência do Timor Leste, permitiram ao Brasil colaborar em diversas áreas como na educação, saúde, agricultura, administrativa e militar daquele país (SEITENFUS, 2007).

A 4ª fase<sup>8</sup> (2000-2017), compreendida como a mais importante da história de contribuição brasileira em operações de manutenção da paz, tanto em termos quantitativos como qualitativos, está relacionada ao aumento no número de militares no Timor Leste em 2000, seguido pelo elevado contingente de militares brasileiros no Haiti, dando continuidade até 2017, com o término da missão no Haiti. Ao longo do século XXI,

---

<sup>8</sup> A presente seção se baseou no trabalho de Eduarda Hamann intitulado de “O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil?”, sendo publicado em 2016. Durante a pesquisa, a autora analisa historicamente o engajamento brasileiro nas missões de paz das Nações Unidas, no qual a 4ª e última fase não havia sido completada. Durante a elaboração dessa monografia, precisamente no dia 23 de setembro de 2019, Eduarda Hamann e Wasim Mir divulgaram uma nova pesquisa, denominada de “É TEMPO DE REENGAJAR: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU”, por qual elucidam que a 4ª fase foi findada em 2017, com o regresso das tropas brasileiras do Haiti, aliado ao contexto de crise econômica no qual o Brasil se inseriu. Portanto, trabalha-se aqui, com as seguintes análises publicadas em 2016 e 2019, uma vez que ocorreram mudanças entre as duas pesquisas apenas nos anos mais recentes, prevalecendo o ensaio histórico.

o engajamento do país em missões de paz ampliou exponencialmente, passando de três, em 2000, para dez, no início de 2015, de um total de 16 operações em curso (HAMANN, 2016; 2019).

Já em dezembro de 2015, havia profissionais uniformizados brasileiros em 9 missões de paz da ONU: Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP), Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI), Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH), Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA), Missão para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO), Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA) e Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS). Hamann (2016) aponta que das 9 missões em curso naquele período, apenas duas (MINUSTAH e UNIFIL) pareciam ter sido motivadas principalmente por interesses específicos, ou seja, a maioria dos desdobramentos (7 missões, ou 78%) está relacionada a interesses gerais.

Essa transformação significativa do perfil brasileiro diante das operações de paz, foi apenas um dos elementos estratégicos definidos para o país no início do século XXI. Quando implementada em 2004, a Missão das Nações Unidas Para Estabilização no Haiti (MINUSTAH) possibilitou a projeção global das novas pretensões de política externa e de defesa brasileira articuladas no governo Luís Inácio Lula da Silva. Inicialmente, a missão da ONU para o Haiti foi criada após uma série de disputas armadas se instalarem na cidade de Gonaives, ameaçando avançar para Porto Príncipe, capital do país. A operação foi encarregada de atuar em diversas áreas, tais como: certificar um ambiente democrático vantajoso para instauração do Estado de direito, auxiliar na forma da força policial haitiana, realizar a transição governamental, certificar o desarmamento, proporcionar e salvaguardar os direitos humanos, assegurar a saúde pública e sanitária, prevenir a proliferação do HIV/Aids, além de conduzir a ajuda humanitária provenientes de Organizações não Governamentais (ONGs) (ONU, 2004).

No ano de estabelecimento da MINUSTAH, em 2004, foram enviados 6.060 profissionais ao Haiti, alcançando o total de 12.438 profissionais em 2011, em resultado do terremoto que assolou o país em 2010. Ao longo dos treze anos que o Brasil esteve presente em solo haitiano, o país contribuiu com aproximadamente 37 mil militares e policiais uniformizados sob a bandeira das Nações Unidas, correspondendo a 69% dos 57 mil brasileiros já enviados em missões no exterior (HAMANN, 2016). A operação de paz

se estendeu até o segundo semestre de 2017, sendo sucedida pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH).

No que diz respeito à participação brasileira na UNIFIL, entre 2012 e 2017, o país colaborou com um efetivo de mais de 2 mil militares para essa missão, com uma atuação que se mantém até os dias atuais (UNIFIL, 2017). A UNIFIL é considerada a última operação tradicional a ser estabelecida, determinada pela Res. nº 425 (1978) do CSNU, e será tratada com maior profundidade no próximo capítulo.

O engajamento do Brasil em operações de manutenção da paz é respaldado em dispositivos legais como a Constituição Federal, a PDN, END e LBDN, o que atrela a participação do país nessas missões como recurso de conquistas políticas. Logo, o resultado do envolvimento brasileiro em fóruns multilaterais não depende somente do contexto global, mas sobretudo, dos interesses e a importância que é atribuída pelo governo vigente. Essa característica é evidenciada através da análise realizada de políticas externa e de defesa empreendida pelos líderes brasileiros em consonância com o compromisso do país nessas operações no decorrer das décadas.



#### **4 BRASIL E A UNIFIL**

A Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) foi aprovada pelo CSNU no dia 19 março de 1978 por meio da Resolução n° 425. A operação foi criada em atendimento à solicitação do governo do Líbano, com o objetivo de assegurar a retirada das forças israelenses do território libanês, garantir a paz e a segurança internacional, além de auxiliar a autoridade no reestabelecimento efetivo da região. O litígio foi iniciado após uma investida israelense contra as forças e a sociedade civil libanesa em 1978, a qual foi nomeada como Operação Litani. O ataque ocorreu sob o pretexto de ser parte de uma estratégia de defesa de Israel que objetivava enfraquecer as bases da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), ao sul do Líbano. Após a ocupação de Israel no Líbano em 1982, o mandato da UNIFIL foi alterado, concedendo à operação um caráter humanitário. Essa conduta da operação se manteve ao longo de toda a década de 1980 e 1990 devido à retirada parcial das forças israelenses do território libanês.

Apenas em maio de 2000 que Israel se retirou da vasta parte do sul Líbano (região da Linha Azul) tendo sido persuadido pela pressão da comunidade internacional. Como consequência desse evento, a missão voltou a ter as mesmas características militares anteriores. No entanto, a missão passou por uma profunda reforma em 2006 em decorrência de uma segunda investida israelense no sul do Líbano, o qual impôs um bloqueio naval ao país árabe. Mediante à aprovação da Resolução n° 1701 (2006) do CSNU, a FTM foi estabelecida com o intuito de proibir a entrada de armas ilegais no país através da interdição marítima e para treinar a marinha libanesa. A operação tornou-se a primeira e única missão de paz a deter uma FTM. Em 2010, a convite da ONU e do governo libanês, o Brasil assumiu a responsabilidade de liderar a FTM, enviando uma fragata (nau-capitânia) acompanhado de mais de 200 marinheiros brasileiros. Sendo assim, o presente capítulo é incumbido por discorrer acerca da criação da UNIFIL durante a década de 1970, apontando as principais motivações que evidenciam a decisão brasileira em aceitar a participar da missão três décadas após o seu estabelecimento. Discorre-se, por fim, sobre as vantagens adquiridas ao Brasil em desdobrar tropas para uma região geograficamente distante e altamente instável.

#### 4.1 ESTABELECIMENTO DA UNIFIL

Localizado no território historicamente conhecido como Grande Síria, o Líbano é um país do Oriente Médio que se situa no extremo leste do Mar Mediterrâneo, o qual tem como fronteiras, ao norte e a leste, a Síria, e ao sul, Israel. Conforme Hirst (2010) apresenta o Líbano supostamente estava quase fadado a ser o perpétuo campo de batalha de conflitos estratégicos, políticos e ideológicos que, ocasionalmente se transformam em guerras por procuração<sup>9</sup> (*proxy wars*, no original em inglês).

**Figura 3: Líbano em 2008**



Fonte: Encyclopædia Britannica, 2008.

A região foi habitada pelos fenícios ainda no século XVI a.C., mas logo foi ocupada e dominada por distintos povos. Com a difusão do Islã por todo Oriente Médio a partir do século VII d.C., houve uma ampla alteração cultural, que imediatamente expandiria sua zona de influência. No entanto, a ligeira difusão do islamismo no Oriente Médio não pode ser analisada como uma religião uniforme, em decorrência das peculiaridades regionais que assumiu.

<sup>9</sup> São conflitos que envolvem diversos agentes externos que, impedidos de atuar de maneira completamente direta, financiam atores internos em frentes distintas. Portanto, as guerras por procuração, assim, seriam cálculos racionais feitos por Estados que, com seus objetivos estratégicos em mente, evitariam pagar custos diretos das guerras ao mesmo tempo em que garantem seu posicionamento (BRANCOLI, 2018, p. 590).

Após a morte do profeta Maomé, em 632 d.C, verificaram-se divergências e conflitos entre os seguidores, causados pela questão da sucessão do profeta. Logo, dois grupos foram constituídos: o dos xiitas, representando a parcela minoritária dos fiéis que desejavam que a sucessão prosseguisse na tribo dos coraixitas, a família do profeta; e dos sunitas, identificados pela parcela majoritária mulçumana que almejavam que o sucessor de Maomé fosse um homem respeitado e profundo estudioso do Islã. Devido à discordância entre ambos os grupos, instituiu-se um cisma entre os adeptos da religião mulçumana (COSTA, 2004).

De acordo com dados disponíveis pelo *The World Factbook* de 2019, a população do Líbano é composta atualmente por 6.100.075 habitantes, onde Beirute é a capital e a cidade mais populosa do país, com cerca de 1.800.000 cidadãos. O Estado libanês é reconhecido pela diversidade étnica e religiosa entre a sua população em consequência dos seus aspectos históricos e culturais, em que 59,7% são mulçumanos xiitas ou sunitas, 39% são cristãos, e outras religiões contabilizam 1,3% da população, incluindo as seitas drusa e alauíta.

A criação da República Libanesa se deu em 1926, no entanto, o país foi ocupado pelas tropas alemãs de Adolf Hitler durante a Segunda Guerra Mundial. Durante as intervenções dos nazistas, as manifestações dos libaneses se tornaram mais violentas, culminando na recuperação de sua independência em 22 de novembro de 1943. Desde então, a história libanesa tem sido definida por períodos de equilíbrio político alternados por expressivas revoltas sociais (BARBOSA, 2018).

Para Costa (2004), um fator essencial que influenciou o processo de independência foi a consolidação do Pacto Nacional, entre cristãos e mulçumanos. Amparado pelo Censo Populacional de 1932, que evidenciava uma ligeira maioria cristã entre os libaneses, instituiu-se o método de governo pelo qual aderiria um presidente maronita (cristão), um primeiro-ministro sunita e um chefe da câmara xiita. Portanto, o período pós-independência foi marcado por uma relativa tranquilidade e prosperidade, estimulada pela agricultura e pelo turismo, mas com alguns questionamentos dos mulçumanos referente ao sistema político adotado, dado à figura de destaque no enquadramento dos maronitas no poder.

A criação do Estado de Israel pela ONU no imediato pós-Segunda Guerra Mundial repercutiu diretamente na ordem interna do Líbano: primeiro, porque em circunstância do Estado libanês já ser membro da Liga Árabe nessa época, o país deveria combater qualquer ameaça externa ao lado das demais nações árabes, o que não se concretizou, de

modo que, em segundo lugar, com a derrota dos países árabes frente à Israel, o Líbano passou a ser o destino principal dos refugiados palestinos em 1948. Logo, essa questão trouxe maiores problemas sociais ao país, que no futuro, se tornaria um dos principais argumentos na criação do Hezbollah e na invasão das tropas israelenses no território.

A partir da década de 1950, a governança central possuía maiores dificuldades em ser reconhecido como legítimo pela parcela majoritariamente mulçumana da população. Apesar da discordância e dos protestos empreendidos pelos mulçumanos, os maronitas não autorizaram a ordenação de outro censo, e por isso, assumiram que não consentiriam em alterar a estrutura governamental vigente. Por consequência dos fatores elencados, o poder no Líbano se fragmentava cada vez mais. Em razão da divisão em áreas de influência no local, o primeiro confronto entre os grupos opositores ocorreu em 1958, originando a primeira guerra civil no Líbano (COSTA, 2004).

As tensões entre os libaneses se agravaram de tal forma que um ataque perpetrado por um cidadão cristão contra um ônibus lotado de palestinos em Beirute, configurou-se como estopim para a eclosão da segunda guerra civil do Líbano em 1975, que perdurou até 1990. Gradualmente, o governo libanês foi perdendo capacidade administrativa do próprio território, e a instabilidade se manifestava na formação de distintas alianças políticas e no advento de milícias relacionadas às diversas etnias, transformando o país como foco de tensão no Oriente Médio (CASTRO JUNIOR; MIGON, 2017).

Com o aprofundamento da crise no Líbano durante a década de 1970, o sul da região libanesa foi ocupado pelos campos de refugiados palestinos. A Organização para Libertação da Palestina (OLP), aproveitando-se da instabilidade institucional libanesa e da maior liberdade de ação no sul do país, desencadeou numerosos ataques no norte de Israel, transformando a fronteira israelense-libanesa em um campo de batalha. Em 1976, a presidência maronita empreendeu uma ação estratégica ao aliar-se com a Síria, que imediatamente enviou tropas para intervir no conflito. Independentemente da presença Síria no terreno, as hostilidades entre os atores não cessaram. Em resposta às investidas da OLP, o governo de Israel efetuou uma represália, representando a primeira invasão em massa de tropas israelenses no Líbano, conhecida como Operação Litani, em 14 março de 1978. O objetivo principal da operação era de expandir a distância entre as bases da OLP e o território de Israel, pretendendo enfraquecer a organização palestina.

Um dia após a invasão israelense, o governo libanês protestou ao CSNU contra a atitude de Israel, afirmando que o Líbano não possuía qualquer ligação com a ação de comandos palestinos. O comportamento do Estado de Israel foi criticado pela opinião

pública internacional, cabendo à ONU emitir as Resoluções n° 425 (1978) e n° 426 (1978), a qual a primeira intimada à retirada imediata das tropas israelenses do Líbano. A Resolução n°425 do CSNU estabelece que:

Convencido de que a situação atual impede a realização de uma paz justa no Oriente Médio,

1) Pede que se respeitem estritamente a integridade territorial, a soberania e a independência política do Líbano dentro de suas fronteiras internacionalmente reconhecidas.

2) Exorta a Israel que cesse imediatamente sua ação militar contra a integridade territorial libanesa e retire sem demora suas forças de todo o território libanês.

3) Decide, à luz da solicitação do governo do Líbano, estabelecer imediatamente, abaixo de sua autoridade, uma força provisional das Nações Unidas para o Líbano Meridional com a finalidade de confirmar a retirada das forças israelenses, restaurar a paz e ajudar o governo do Líbano a assegurar o restabelecimento de sua autoridade efetiva na região, força que deverá ser integrada por participantes dos Estados-membros (ONU, 1978).

Amparado pelo terceiro ponto da Resolução n° 425, o CSNU aprovou o estabelecimento da Força Provisória das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Seu mandato foi fundamentado por três objetivos amplamente delineados: i) confirmar a retirada das forças israelenses território do Líbano; ii) restaurar a paz e a segurança internacionais; e iii) auxiliar o governo libanês a restabelecer sua autoridade efetiva na região (UN, 1978).

Dessa forma, a UNIFIL foi instituída após um ataque israelense de alcance contra o território libanês, sob a alegação de proteger o norte de sua região dos combatentes da OLP. Com o objetivo de ajudar o exército do Líbano a se mobilizar no espaço da fronteira com Israel e zelar pela instauração da segurança e paz no local, ao ser criada, a UNIFIL dispunha de seis mil soldados, que atingiram sete mil, em 1982. As medidas propostas pelas Resoluções do CSNU não atingiram o resultado previsto por seus mandatos. Israel apenas recuou estrategicamente suas tropas, e passou a financiar o Exército do Sul do Líbano (ESL), com o intuito de proteger a fronteira. A ESL fora caracterizada por ser uma milícia de cristãos libaneses que lutava contra outros grupos, dentre eles, a OLP e a organização que viria ser conhecida como Hezbollah.

A década de 1980 foi marcada pelo enrijecimento do conflito entre israelenses e palestinos. Desde os anos 1960, o Líbano abrigava os combatentes da OLP e seu líder Yasser Arafat. Por essa razão, Israel lançou uma segunda invasão militar em 1982, sob a denominação de Operação Paz para a Galiléia. As forças israelenses ocuparam Beirute, onde conseguiram expulsar a OLP e Arafat, os quais necessitaram buscar refúgio na

Tunísia. Além de expulsar seus opositores, os militares israelenses massacraram inúmeros palestinos nos campos de refugiados de Sabra e Shatila, deixando mais de dois mil civis mortos e a capital do Líbano destruída. Devido ao repúdio da comunidade internacional contra as ações de Israel, o mandato da UNIFIL foi alterado pela primeira vez em 1982, concedendo à missão um caráter humanitário<sup>10</sup> (COSTA, 2004; FONTOURA, 2005).

A UNIFIL permaneceu atrás das linhas israelenses por três anos, com sua função limitada a fornecer proteção e assistência humanitária à população local, na medida do possível. Em 1985, o exército de Israel realizou uma retirada parcial, recuando até o sul do Líbano para criar uma zona de segurança, abarcando aproximadamente 10% do território libanês, contando com o apoio do ESL. Nos anos posteriores, o CSNU manteve seu compromisso com a integridade territorial, soberania e independência do Líbano, enquanto o SGNU manteve seus esforços para convencer Israel a deixar a zona ocupada.

Em 1990, surge o Acordo de Taif, propondo findar o conflito que havia dizimado milhares de pessoas e transformado a cidade de Beirute em um cenário de desastre. Através do Acordo de Taif, foi acordado o cessar-fogo a partir da saída de Israel e Síria do território libanês. Em compensação, as milícias em atividade no país deveriam ser desarmadas. Em 1990, a guerra foi finalizada, mas não da maneira estipulada. As tropas de Israel e da Síria não deixaram o território, levando as organizações armadas a se recusarem a depor suas armas, tal como o grupo armado xiita, conhecido como Hezbollah.

Já em 1993 e 1996, após o término da guerra, o governo israelense empregou duas violentas investidas militares em direção ao Líbano, intituladas de Operação *Accountability* e Operação Vinhas da Ira. Em ambas operações, as consequências foram desastrosas, no qual o foco do conflito passou a ser o questionamento acerca da conduta de estratégia executada pelos israelenses. Os ataques empreendidos por Israel provocaram a interferência dos Estados Unidos e da França na situação. Abriu-se uma negociação entre a Síria, o Líbano e Israel, conhecida como “entendimento de abril”, reconhecendo o direito de resistência em oposição a ocupação do exército israelense e do ESL, zelando pela proteção da população civil e da infraestrutura libanesa. Sob pressão da comunidade externa, as forças israelenses se retiraram da região sul do Líbano, resultando assim, na imposição para a retirada das tropas sírias do país.

---

<sup>10</sup> Fontoura explica que “a UNIFIL, que atua no sul do Líbano, foi a primeira Força de Paz da ONU a receber, em junho de 1982, mandato para cumprir tarefas humanitárias. De acordo com a Resolução nº 511 (1982), os integrantes da missão foram incumbidos de proteger e de prover assistência humanitária à população local que se encontrava na sua área de operações” (FONTOURA, 2005, p.130).

Em resposta às pressões, o recém-presidente eleito em 2001, Bashar al-Assad, retirou metade do contingente militar no mesmo ano, passando o número de efetivos sírios para 15 mil soldados. Com a retirada do contingente militar de Israel do território libanês, o mandato da UNIFIL foi alterado novamente, voltando a ter as características militares anteriores, ou seja, a operação assumiu efetivamente as responsabilidades delegadas pelo CSNU em 1978. Apesar da relativa pacificação da região sul do Líbano após duas décadas de conflito, o SGNU Kofi Annan alertou que embora houvesse uma imensa melhora na região, a situação entre israelenses e libaneses ainda possuía potencial para graves incidentes. Em fevereiro de 2005, o ex-primeiro-ministro do Líbano, Rafic Hariri, foi assassinado após um atentado, ocasionando maiores protestos entre os libaneses os quais passaram a clamar pela retirada total das tropas sírias daquele país. No mês seguinte ao início das manifestações, ocorreu a saída completa das forças sírias, o qual esse movimento ficou conhecido como Revolução dos Cedros (BARBOSA, 2018).

Uma nova escalada do conflito foi verificada em 2006, ao longo da Linha Azul, situada na fronteira entre Israel e Líbano. O confronto reiniciou após combatentes do Hezbollah lançarem investidas a partir do território libanês, atingindo tropas israelenses e a cidade de Zarit, em Israel. Concomitantemente, as forças do Hezbollah capturaram dois soldados israelenses, desencadeando uma nova crise internacional. Em resposta às ações do Hezbollah, as Forças de Defesa de Israel (IDF) bombardearam o Líbano, deixando a infraestrutura do país destruída, além de causar milhares de vítimas, promovendo, posteriormente, uma invasão terrestre, condenada pela comunidade internacional. Cabe destacar um episódio que ficou famoso durante a ocupação israelense, em que o comandante do ESL ofereceu chá ao comandante da IDF, devido à inferioridade das Forças Armadas libanesas frente as tropas israelenses, e como consequência desse ato, o comandante da ESL foi preso por traição à pátria.

Seguido à invasão de Israel, os embates persistiram ao longo da Linha Azul. Os combatentes do Hezbollah atacavam as IDF e as cidades israelenses fronteiriças, o qual posteriormente, sofreram retaliações de Israel através de investidas aéreas, marítimas e terrestres. A ofensiva israelense resultou em grandes consequências para a coligação governamental libanesa. As tensões entre os partidos pró-Síria e pró-ocidente pioraram em virtude da impossibilidade de eleger um novo presidente em 2007. A situação se agravou exponencialmente após a investida do Hezbollah contra o governo do primeiro-ministro Fouad Siniora e seus aliados, implicando no desencadeamento de um conflito armado na cidade de Beirute neste mesmo ano. Após a realização de negociações de paz

no Qatar, instituiu-se um novo governo, no qual o general Michael Suleiman assumiu a presidência (TAHA, 2018).

Esses últimos conflitos resultaram na reestruturação do mandato da UNIFIL, a qual sofreu um aperfeiçoamento do que fora estabelecido nas Resoluções n° 425 e n° 426 (1978), e na n° 520 (1982) do CSNU. Portanto, logo após a crise de 2006, o Conselho de Segurança estabeleceu a Resolução n° 1701, determinando o aumento no número de efetivos das Nações Unidas na região. No total, seis eixos de atuação foram definidos no relatório da Resolução:

**Tabela 1: Eixos da Resolução n° 1701 (2006) CSNU**

<b>EIXOS</b>	<b>DEFINIÇÕES PROPOSTAS PELA RESOLUÇÃO N° 1701</b>
<b>Eixo 1</b>	Monitorar o fim das hostilidades;
<b>Eixo 2</b>	Acompanhar e apoiar as Forças Armadas libanesas enquanto se desdobram no sul do Líbano, incluindo a <i>Blue Line</i> (Linha Azul), enquanto Israel retrai suas forças do Líbano;
<b>Eixo 3</b>	Coordenar suas atividades com os governos do Líbano e de Israel
<b>Eixo 4</b>	Estender sua assistência para auxiliar a garantir acesso humanitário à população civil e o retorno voluntário e seguro dos deslocados;
<b>Eixo 5</b>	Auxiliar as Forças Armadas libanesas nos passos para o estabelecimento de uma área entre o rio Litani e a <i>Blue Line</i> em que não haja Forças Armadas que não aquelas pertencentes ao governo do Líbano, para que assim, não haja forças estrangeiras no Líbano e para que não seja vendido equipamento e material militar dentro do Líbano sem autorização de seu governo;
<b>Eixo 6</b>	Assessorar o governo do Líbano após solicitação a implementar o controle de suas fronteiras de forma a impossibilitar a entrada de armas e outros materiais bélicos.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de informações fornecidas pela ONU (2006)

O mandato da UNIFIL, portanto, foi estabelecido em três eixos centrais. O primeiro eixo está relacionado à promoção e manutenção de paz a curto prazo, através do



monitoramento do cessar dos embates. Essa medida é relevante para garantir um contexto possível para instituir os dois outros eixos. Logo, o segundo eixo prevê o auxílio a ser concedido às Forças Armadas e ao governo libanês na criação e estabelecimento de decretos em prol do fortalecimento do aparato estatal. O último eixo é constituído pela ajuda humanitária e proteção à população, aliado à distribuição de assistência humanitária e segurança aos deslocados. Este ponto objetiva contribuir para a estabilidade da região, visto o numeroso contingente de refugiados no Líbano, sobretudo no Sul, local em que UNIFIL atua (CASTRO JUNIOR; MIGON, 2017).

A Resolução n° 1701 (2006) enfatizava a necessidade de um cessar-fogo permanente, mas ao mesmo tempo destaca a necessidade de abordar urgentemente as causas que deram origem à crise, incluindo a libertação incondicional dos soldados israelenses sequestrados. O CSNU aumentou significativamente o número de tropas, de cerca de 2.000, antes da guerra, para 15.000 militares após a crise. O Conselho decidiu também incluir a Força-Tarefa Marítima como parte da operação de paz das Nações Unidas (ONU, 2006). Diante disso, a missão da UNIFIL foi projetada em cinco fases.

**Tabela 2: Objetivos da UNIFIL presente na Resolução n° 1701 (2006) CSNU**

FASES	OBJETIVOS DA UNIFIL
<b>Fase 1</b>	Reforçar as capacidades militares já existentes, assegurando-se especial atenção à segurança da área da retaguarda e das linhas de comunicações (concluída);
<b>Fase 2</b>	Retirada das Forças de Defesa de Israel (IDF) das áreas invadidas no Sul do Líbano, devendo as zonas serem ocupadas pelo Exército Libanês (concluída);
<b>Fase 3</b>	Controle completo da área ao sul do Líbano pelo Exército Libanês (concluída);
<b>Fase 4</b>	Fiscalização e verificação da execução do mandato das Nações Unidas pelas partes (em andamento);
<b>Fase 5</b>	Transição da responsabilidade operacional para o Exército Libanês e autoridades libanesas no Sul do Líbano (em andamento).

**Fonte:** Elaborada pela autora a partir de dados constantes no sistema da ONU (2006)

No que diz respeito à FTM, o controle operacional da força naval foi liderado inicialmente pela Alemanha. Em fevereiro de 2008, a Alemanha transferiu o cargo para Força Marítima Europeia (EUROMARFOR), comandada pela Itália. O Comando da Itália à frente a FTM-UNIFIL pela EUROMARFOR durou um ano, e em seguida ficou sob a liderança da França. Em 1º março de 2009, a França passou para a Bélgica, o comando do sistema de negociação multilateral, que no dia 30 de maio já estava sob a coordenação italiana. Após a Itália, a Alemanha assumiu o posto novamente no dia 31 de agosto. Por fim, a Itália reassumiu o comando da FTM- UNIFIL em 1º de dezembro de 2009. Com o anúncio saída italiana da liderança da Força-Tarefa Marítima em 2010, a ONU ficou responsável por procurar um novo comando para a força naval. A chefia da missão foi proposta à Indonésia, que recusou. Logo, o convite foi realizado às forças brasileiras que assumiram no ano seguinte.

Nesse contexto, dois grupos se reuniram em torno de sete embarcações, mantendo ao menos uma delas no mar. Dessa maneira, a FTM foi e é capaz de patrulhar de forma permanente o mar territorial do Líbano, realizar a segurança da costa do país e prevenir a entrada de carregamentos ilícitos no Líbano. Os principais países contribuintes com tropas e policiais são Indonésia, Itália, Gana, Nepal, Malásia e França. Em julho de 2016, o contingente brasileiro servindo junto à missão era de 279 militares. Destaca-se também, que o Brasil também contribui em outras áreas da missão. Existem cerca de meia dúzia de brasileiros militares trabalhando sobretudo no sul do Líbano, com análise de dados e fazendo ligações com a FTM (BARBOSA, 2018; CASTRO JUNIOR; MIGON, 2017).

#### 4.2 ATUAÇÃO DO BRASIL NA UNIFIL

Oficialmente, as relações diplomáticas entre os Estados brasileiro e libanês foram estabelecidas em 1944, ano posterior à independência do Líbano. No entanto, os contatos entre as duas nações remontam ao ano de 1876, quando D. Pedro II visitou algumas cidades que integravam o Império Otomano. O Imperador percorreu por lugares como Beirute, Sidon, Baalbeck, Damasco, Jerusalém, Tiro, Haifa e Jafa. Constata-se que, a viagem de D. Pedro II foi motivada puramente por interesses “espirituais e científicos”, sem qualquer desejo de negociação política ou econômica. (SCHERER, 2017, p.18).

Nos primeiros anos do século XX, milhares de sírios e libaneses, em sua grande maioria formada por cristãos maronitas, passaram a migrar para o Brasil, devido aos

combates entre drusos e maronitas, além da perseguição política perpetrada pelo Império Otomano sobre os grupos minoritários. Neste período, não havia uma política exclusiva e o vínculo com o Brasil e o Oriente Médio era mínimo. No entanto, com a intensidade do fluxo migratório, oriundo da chegada dos migrantes que buscavam melhores condições de vida. Em 1908, estabeleceu-se os consulados gerais do Império Otomano no Rio de Janeiro e em São Paulo. A reciprocidade ocorreu quando, em 1921, com o Líbano respondendo ao mandato da francês, foi estabelecido o consulado do Brasil em Beirute.

Devido ao sentimento de gratidão de milhares de imigrantes sírios e libaneses à nova nação que os acolhera com numerosas oportunidades. Em 1922, momento em que o Brasil comemorava o centenário de sua independência, a comunidade libanesa em São Paulo, composta majoritariamente por imigrantes recém-chegados, presentearam o governo brasileiro com um monumento gravado em bronze, em homenagem à data (TRUZZI, 2001, p. 338). Na base deste, foi escrito o seguinte verso:

Se cortássemos todos os cedros do Líbano  
e os cedros são nossa fonte de inspiração;  
e com eles erigíssemos aqui um templo  
cujas a torres atravessassem as nuvens;  
se arrebatássemos de Balbeck e de Palmira  
os vestígios de nosso passado glorioso;  
se arrancássemos de Damasco o Túmulo de Saladino,  
e de Jerusalém o Sepulcro do redentor dos homens;  
se levássemos todos esses tesouros  
a esta grande nação independente  
e a seus gloriosos filhos;  
sentiríamos que ainda assim,  
não pagamos tudo que devemos  
ao Brasil e aos brasileiros (FARHAT<sup>11</sup>, 1922, s/p).

Com a conquista da independência do Líbano em 1943, em paralelo ao término da Segunda Guerra Mundial, abriram-se novas oportunidades de relações amistosas entre as nações libanesa e brasileira. Logo, em 1944, o Brasil reconheceu a independência do Líbano, dando início ao vínculo diplomático entre ambos os países. No ano de 1945 foi criada a Legação em Beirute, por qual o governo brasileiro em 1946, acreditou ministro plenipotenciário ligado ao Estado libanês. No mesmo ano, o governo libanês também abriria uma representação no Rio de Janeiro, acreditando ministro plenipotenciário (SCHERER, 2017). Assim, em 1946,

---

<sup>11</sup> Elias Farhat foi um poeta árabe, que viveu quase toda a sua vida no Brasil. Em 1922, foi o vencedor do concurso promovido pelos sírios-libaneses de São Paulo. O poema foi confeccionado em bronze, na base do monumento que homenageia o centenário independência brasileira.

[...] , foram estabelecidas relações diplomáticas entre o Brasil e o Líbano, por ter este último mercado aberto e em razão do grande fluxo migratório de libaneses para o Brasil, em consequência das perseguições que tinham sofrido no império otomano, principalmente os letrados, que chegavam a negar saber ler e escrever para não serem obrigados a servir ao exército otomano, haja vista o massacre ocorrido contra os povos sírio e libanês em 1860-61. Nesse período, estimulados também pela visita do imperador D. Pedro II do Brasil ao Líbano, o fluxo migratório de libaneses começou a direcionar-se para o Brasil, embora tenha-se dirigido, inicialmente, para os Estados Unidos e a Argentina (MAJZOUN, 2001, p. 1).

O governo brasileiro inaugurou sua embaixada em Beirute em 1954. Esse mesmo ano foi marcado pela primeira vez em que um chefe de Estado do Líbano representado por Camille Chamoun visitou o Brasil. A passagem do presidente libanês elevou a representação diplomática no Rio de Janeiro à categoria de embaixada. A partir de 1956, o Brasil estabeleceu uma relação mais próxima não somente com o Líbano, mas como todo o Oriente Médio. O envio das forças brasileiras para o Sinai e Gaza, atuando na UNEF I, demonstrou o compromisso do país frente aos princípios das Nações Unidas (BARBOSA, 2018).

Conforme outros países árabes iam se tornando independentes, o Brasil se aproximava e ampliava a rede de embaixadas no Oriente Médio. Nesse sentido, o governo brasileiro compreendia a relevância de atuar em diferentes temáticas da agenda global, incluindo a parceria com países em desenvolvimento para sua inserção no cenário mundial. Em 1961, as autoridades brasileiras designaram uma missão especial com o intuito de verificar as possibilidades de intercâmbio com os países do Oriente Médio, fazendo referência à proposta egípcia de troca de dez milhões de dólares de café brasileiro por petróleo, cevada, lentilha, aveia, alho e fosfato. No entanto, a proposta foi recusada pelo Instituto Brasileiro de Café (IBC) e pela já extinta, Superintendência de Moeda e de Crédito (Sumoc).

Ainda na década de 1960, o Brasil iniciou uma nova etapa com o Mundo Árabe da região do Magrebe (África do Norte), quando estabeleceu relações diplomáticas com Marrocos, Argélia e Líbia. Entre 1966 e 1967, 5% das importações brasileiras eram advindas do Oriente Médio, representados em grande parte pelo petróleo, potássio e fosfato, enquanto apenas 2% das exportações do Brasil se destinavam aos mercados árabes. Essa conjuntura demonstrou um desequilíbrio da balança comercial, negativamente ao Brasil.

O primeiro choque do petróleo e a Guerra do Yom Kippur em 1973 conferiram um maior envolvimento dos Estados árabes no cenário internacional, incluindo a

participação do Brasil naquela região. Até esse período, o Brasil apenas havia adotado uma política neutra em relação às ações de Israel e dos países árabes, buscando atender aos desejos de ambas as partes. A política externa das nações do mundo árabe era restringida, até então, ao fornecimento de petróleo. Logo, a crise na região gerou um impacto na economia global, dando destaque às reivindicações dos países árabes. Por meio do chanceler Mário Gibson Barbosa, o Brasil alterou sua postura, o qual passou a criticar a conduta israelense, clamando pela retirada das forças desse país dos territórios ocupados, para assim, alcançar uma paz definitiva no Oriente Médio. Além disso, o Estado brasileiro passou a considerar os países árabes como mercado consumidor, não mais somente como exportador (ROSA, 2000; LESSA, 2000).

No governo Figueiredo, durante a abertura da 37ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil condenou a ocupação israelense no Líbano:

Vejo, com enorme apreensão, a persistência da crise no Oriente Médio, cujos aspectos mais salientes são, neste momento, o conflito entre o Iraque e o Irã e as sequelas da ação militar que vitimou o Líbano, país com que mantemos profundas e fraternas relações. Ainda recentemente, a opinião mundial ficou profundamente chocada com o massacre de civis palestinos em Beirute. (FIGUEIREDO, 1995, p. 406).

Nesse sentido, com a eclosão da Segunda Guerra Civil Libanesa em 1975, o fluxo migratório de sírio-libaneses para o Brasil cresceu exponencialmente. Apesar de serem incertas, as estatísticas oficiais indicam que até 1940, a primeira e segunda geração de imigrantes totalizavam 160 mil pessoas. Já em 2000, incluindo seus descendentes, esse número aumentou para cerca de 7 milhões, representando 4% da sociedade brasileira nesse período (SCHERER, 2017).

Desde então, essa diáspora, iniciada ainda em 1870<sup>12</sup> com a viagem de D. Pedro II ao Oriente Médio, está bem configurada entre classes profissionais, empresariais e políticos. Pode-se afirmar que a projeção da comunidade libanesa no território brasileiro está fundamentada por dois fatores principais: a difusão física pelo terreno nacional e a eminente mobilidade socioeconômica. A principal fonte econômica desses imigrantes, a mascateação, propiciou sua dispersão pelo país, assim como o capital gerado possibilitou sua ascensão econômica e a de seus descendentes. O ex-presidente brasileiro Michel

---

<sup>12</sup> De acordo com Aziz Nacib Ab'Sáber, entre 1871 e 1947, ingressaram oficialmente no Brasil 79.509 sírio-libaneses. Não se sabe, entretanto, a porcentagem daqueles que realmente se radicaram no país, e nem sequer sobre o número dos que não foram computados pelas estatísticas do governo brasileiro (MAJZOUN, 2001, p.27).

Temer é filho de imigrante libaneses, da mesma maneira que o ex-ministro da educação dos governos Lula e Rousseff, e ex-prefeito de São Paulo, Fernando Haddad.

Existe também um expressivo contingente populacional brasileiro residindo no Líbano, estima-se que sejam aproximadamente dez mil vivendo na cidade de Beirute e no Vale Bekaa. Contudo, as relações amistosas entre o Brasil e Líbano não se restringem ao recíproco papel migração. Retrata-se, equitativamente, na área política-diplomática, no intenso câmbio de visitas. A primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro ao Líbano ocorreu em dezembro de 2003, na figura de Luís Inácio Lula da Silva, mais de um século após a passagem de D. Pedro II pela região. O intuito da visita de Lula foi de intensificar as relações comerciais com o governo libanês, encontrando-se diretamente com o presidente maronita Émile Lahoud e com o primeiro-ministro sunita Saad Hariri.

Nos anos seguintes, as relações entre ambos os Estados passaram a se estreitar cada vez mais, incluindo a visita de chanceleres, vice-presidentes e presidentes. Cabe destacar a visita do presidente libanês, Michel Sleiman, em 2010, que coincidiu com a celebração dos 130 anos da imigração libanesa no Brasil. Como resultado, o Brasil também expandiu sua cooperação humanitária nos organismos multilaterais, reconhecendo o esforço do governo libanês com os refugiados palestinos. Por exemplo, entre 2008 e 2017, o governo brasileiro doou US\$ 700 mil à agência das Nações Unidas para refugiados no Oriente Médio, com o objetivo de reconstruir os campos de refugiados palestinos em Nahrel-Bared, que foram destruídos pelos conflitos de 2007. O país também concedeu cerca US\$ 120 mil ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em 2012, para o auxílio humanitário aos sírios que se refugiaram no Líbano, devido aos confrontos de 2011 (GATAZ, 2012; SCHERER, 2017).

Dado esse cenário histórico de aliança cultural e estratégica estabelecido entre o Brasil e o Líbano, Amorim (2016, p. 243) destaca que: “[...] uma grande comunidade libanesa vive entre nós, e um número crescente de brasileiros reside no Líbano. Temos uma ligação próxima e direta com aquele país”. Portanto, criou-se a oportunidade para uma cooperação econômica-militar bilateral entre os dois países.

Nas palavras de Fonseca Jr., durante o mandato brasileiro no CSNU, o país vinha acompanhando com atenção a questão na região de operação da UNIFIL, sendo que

Reiteramos nossa expectativa de que as partes envolvidas seguissem o caminho da negociação, de modo a alcançar uma paz justa, abrangente e duradoura, que permitisse o desenvolvimento econômico de todos os países da região. **O Brasil, em particular, conclamou à retirada de Israel do Sul do Líbano de acordo com a Resolução 425 (1978) e ao pleno respeito à**

**integridade territorial, soberania e independência política do Líbano.**  
(FONSECA JR., 2002, p. 233-234, **grifo nosso**).

No final de 2010, a Embaixada do Brasil em Beirute informou que diversas autoridades libanesas, incluindo o comandante das Forças Armadas do Líbano, general Jean Kahgawi, indicaram que havia o interesse por parte do governo libanês fortalecer a cooperação em defesa com o Brasil. De acordo com a Embaixada, o entusiasmo ocorreu após as restrições impostas pelos Estados Unidos em fornecer assistência militar ao Líbano, sobretudo após o Congresso estadunidense decidir bloquear fundos relacionados à cooperação militar. Tais restrições incentivaram as instâncias libanesas a diversificar seus parceiros, incluindo a aproximação com o governo brasileiro na área de defesa<sup>13</sup>.

Kenkel (2011) aponta que a expressão da identidade da política externa brasileira possui um favoritismo acentuado pela inserção multilateral, mesmo com suas sequelas normativas<sup>14</sup>, concomitantemente, em contraste com as Forças Armadas, os quais são responsáveis pela projeção da política de defesa do país e principais implementadores de sua participação em operações de paz. Em meados de 2010, com a demonstração de interesse do Líbano em aproximar os setores de defesa do Brasil, a ONU realizou um convite ao governo brasileiro após a Itália indicar que deixaria o comando da FTM. Diante da proposta do convite, as autoridades brasileiras mencionaram o interesse especial da ONU em uma participação brasileira nos mais altos escritórios da missão. Tal interesse foi justificado pela posição naquele momento do Brasil no cenário internacional, bem como o alto nível do desempenho brasileiro que havia se estabelecido nas missões de paz, além da aceitação dos países contribuintes e pelos países da região.

O pedido ocorreu como reflexo do reconhecimento de Israel em relação ao Brasil como um ator “admissível” nos esforços das Nações Unidas na região. Previamente, o convite havia sido direcionado a Indonésia, a qual foi impedida de integrar a missão em virtude de Israel se opor a sua presença no território, visto que a Indonésia não reconhece formalmente o Estado de Israel. Portanto, o envolvimento do Brasil no FTM foi interpretado como menos hostil a Israel. Logo, a participação do Brasil reforçou a credencial do país como um ator responsável na região. O consentimento de Israel em relação a presença das forças brasileiras não deve ser subestimado, isso porque o Estado

---

<sup>13</sup> Informações disponibilizadas pela Embaixada Brasileira em Beirute por meio do telegrama 452, em 2010.

<sup>14</sup> “De fato, é o conflito entre essa predileção, manifestada na participação em operações de paz, e a interpretação absolutista da soberania, demonstrada na rigorosa norma de não intervenção, que está na base das maiores tensões em torno da política brasileira sobre operações de paz, à medida que o país assume papel internacional mais proeminente” (KENKEL, 2011, p.16)

israelense possui uma percepção da UNIFIL como uma operação tendenciosa e anti-israelense (NACHMIAS, 1999; SILVA; BRAGA; MARCONDES NETO, 2017).

Considerando a localização do Líbano e as dificuldades relacionadas ao envio de navios de guerra e de contingente militar para uma região distante e extremamente instável, o governo brasileiro percebeu nessa missão uma série de oportunidades, além de novos riscos. No entanto, Abdenur (2016) indica que existem três elementos principais que motivaram o Brasil a aderir à missão: a) a aspiração de participar mais diretamente das questões de segurança do Oriente Médio; b) o vínculo histórico entre o Brasil e o Líbano; c) a chance de expandir a capacidade naval nacional para além da sua estratégia de defesa no Atlântico Sul<sup>15</sup>. Além disso, a experiência acumulada do Brasil por meio da MINUSTAH aumentou a visibilidade do país como um importante ator nas operações de paz da ONU, concebendo novas demandas por sua participação (ABDENUR, 2016, p.390).

Adicionalmente, o engajamento brasileiro nessas missões é visualizado como uma maneira do país expressar sua credencial como membro valioso da comunidade externa. Do ponto de vista do aparato institucional brasileiro, conforme foi apresentado na Exposição de Motivos ao Congresso Nacional, os motivos elencados para atuar na UNIFIL estão associados a aspectos operacionais e de reafirmação da função das Forças Armadas brasileiras. Assim como no Senado quanto na Câmara, a autorização do Decreto Legislativo tramitou sem grandes dificuldades, recebendo apoio do governo vigente e da oposição (UZIEL, 2010, p. 257).

Ao iniciar as atividades em 2011, a Força Naval brasileira vem atuando por oito anos interruptos na FTM, executando duas finalidades pontuais na operação: a primeira refere-se à realização de operações de interdição marítima, fiscalizando as águas territoriais do Líbano, providenciando a segurança na zona costeira do país, evitando assim, a entrada de materiais ilícitos pelo mar; a segunda finalidade diz respeito a um projeto de longo prazo, no qual a força naval brasileira auxilia a Marinha Libanesa no aprimoramento de suas capacidades mediante treinamento e exercícios agrupados, com o objetivo de que as forças libanesas assumam corretamente as tarefas pretendidas na segurança marítima (UNIFIL, 2010).

---

<sup>15</sup> Abdenur (2016) acrescenta que depois do Brasil ter intensificado discretamente sua atuação na UNIFIL, o país entrou em uma desaceleração econômica e turbulência política na frente doméstica. Logo, o cenário de crise criou desafios para a capacidade do Estado brasileiro de manter suas contribuições para a manutenção da paz da ONU.



No início de 2017, a UNIFIL passou por uma correção estratégica, atribuída pela Resolução n° 2305 (2017) CNSNU. O objetivo da revisão era de avaliar o cumprimento do mandato da Operação, não incluindo mudança no mandato da missão, muito menos na composição do número do contingente atuando no local. A Resolução n° 2305 identificou três pontos centrais para a institucionalização do mandato da UNIFIL, a qual uma delas se refere especificamente à FTM:

Apoiar os esforços do Governo do Líbano para elevar a capacidade das Forças Armadas Libanesas e sua presença no sul do Líbano e nas águas territoriais do Líbano em um ritmo acelerado, particularmente em relação à preferência das capacidades terrestres e marítimas, através da estratégia de aumentar o diálogo entre as Forças Armadas libanesas e a UNIFIL, não apenas como pré-requisito para a adoção gradual de um controle de segurança eficaz e sustentável da área de operações da UNIFIL e das águas territoriais libanesas, mas também como um elemento chave para apoiar as fases em direção a um cessar-fogo permanente (ONU, 2016, s/p tradução nossa).

É responsabilidade da FTM, ainda, dar andamento à duas tarefas de destaque que evidenciam seu caráter humanitário: colaborar para a proteção de civis e conduzir as atividades de busca e salvamento (*SearchandRescue* - SAR, no original em inglês) na área marítima de seu encargo atuando conjuntamente com o governo libanês. Os assuntos relacionados às questões humanitárias, incluindo nesse caso, a proteção de civis, são tratadas com grande prioridade pela ONU. O auxílio da FTM às realizações da SAR se faz necessário devido à limitação de recursos que as forças navais libanesas possuem para atender a esse compromisso. Portanto, para desempenhar um papel significativo no apoio à assistência humanitária e auxílio a desastres:

Além de navios hospitalares especializados, todos os navios da Força-Tarefa Marítima possuem capacidade médica adicional de acordo com seu tamanho e função. Navios com a capacidade necessária de armazenamento e selagem podem ser utilizados para transportar suprimentos médicos, materiais para salvar vidas, alimentos, água etc. nas áreas costeiras e portos mais próximos a áreas afetadas por desastres (UN, 2015, p.17).

Para atuar na missão, o Brasil dispôs de um contingente distribuído da seguinte forma: 1 fragata atuando como navio-capitânia (com um efetivo aproximado de 250 oficiais da marinha); 13 militares pertencentes ao Estado-Maior da FTM; 3 militares pertencentes ao Estado-Maior da UNIFIL; e 7 militares inseridos na Brigada Espanhola (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019). Na visão do primeiro Almirante de Esquadra brasileiro a comandar a FTM (2011-2012), Luiz Henrique Caroli, o engajamento do

Brasil em missões como a UNIFIL cria a oportunidade do treinamento das tropas para o emprego em conflitos reais, além de estrategicamente estabelecer um intercâmbio com as Forças Armadas de outros países.

Além da atuação brasileira, até outubro de 2019, a UNIFIL contava com um total de 10.306 *peacekeepers* advindos de 45 países diferentes e da participação de milhares de civis estrangeiros e locais. As nações que mais contribuem com tropas e policiais são Indonésia, Itália, Nepal, Gana, Malásia, Índia e França. A tabela abaixo lista o número dos 10 países que mais contribuem com profissionais para a operação. De acordo com os dados oficiais da UNIFIL, o Brasil está localizado na 13<sup>o</sup> posição, estando atrás da Áustria (UNIFIL, 2019).

**Tabela 3: Os 13 principais países contribuintes de tropas da UNIFIL (2019)**

CONTINGENTE	OS 10 PRINCIPAIS PAÍSES CONTRIBUINTES
1309	Indonésia
1078	Itália
872	Gana
870	Nepal
829	Malásia
781	Índia
672	França
638	Espanha
419	China
358	Irlanda
224	Polônia
218	Áustria
197	Brasil

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados fornecidos pelo site da UNIFIL (2019)

Desde o seu estabelecimento, após a ocupação israelense no Líbano em 1978, a operação sofreu 316 baixas. Em números absolutos, é o resultado mais alto entre as demais missões de paz da ONU, sendo que 93 dessas fatalidades foram consequências de “atos maliciosos”, enquanto quase todas as demais foram resultados de acidentes e doenças (UN, 2019).

Ademais, a missão se torna um caso emblemático, dado que pela primeira vez, a FTM-UNIFIL está sob a liderança de um país não-membro da OTAN, com a oportunidade de liderar uma frota multinacional. Logo, o reconhecimento decorrente da participação na missão é maximizado por dois fatores: i) a UNIFIL era historicamente reconhecida como uma operação sob a “responsabilidade” dos Estados da Europa Ocidental, membros da OTAN; ii) a operação ocorre em um território altamente volátil e com grande visibilidade de comunidade externa. A presença brasileira na UNIFIL eleva ainda mais as “participações de reconhecimento” do país em razão da natureza supostamente inesperada, visto que a missão ocorre para além do entorno estratégico brasileiro (SILVA; BRAGA; MARCONDES NETO, 2017, p.3).

O embaixador Celso Amorim, que serviu como ministro das Relações Exteriores (2003–2010) e ministro da Defesa (2011–2015) reitera que o Brasil necessita de uma “Grande Estratégia”, combinando política de defesa e política externa e destacando a função do Brasil como um “provedor de paz”. O ex-chanceler dispõe de uma visão particular pautada na maneira de como o governo brasileiro deve manter uma presença ativa no Oriente Médio, sobretudo onde possa prover uma contribuição renovada aos esforços desempenhados anteriormente que não obtiveram êxito no fornecimento ou na manutenção da paz (AMORIM, 2016).

Levando-se em consideração que a FTM-UNIFIL é a única Força-Tarefa Marítima das Nações Unidas existente atualmente, o contingente brasileiro possui a responsabilidade de contribuir diretamente para o desenvolvimento da doutrina da ONU em relação às operações marítimas. Nesse caso, oficiais brasileiros auxiliaram na elaboração do manual que apresenta as condutas nos níveis operacional e tático relativos a essas missões. A institucionalização do manual é importante pois, promove os debates em andamento sobre o futuro das operações, e reorienta as capacidades marítimas nacionais, tornando as missões da ONU mais integradas.

De um ponto de vista estratégico de política externa e de defesa, o comprometimento do Brasil com a UNIFIL concede oportunidades não exclusivamente relacionadas às questões estabelecidas pela Resolução n° 1701. Entre essas

oportunidades, insere-se a interação brasileira com os Estados da Europa Ocidental, membros da OTAN, ampliando as interações da diplomacia de defesa nacional. Antes da Fragata brasileira atracar na área designada no Líbano, esta necessita realizar paradas técnicas para reabastecer, passando por portos italianos, gregos e turcos, os quais estão localizados estrategicamente nas proximidades da região em que a FTM atua.

Compreende-se que a passagem por esses países é relevante não somente pela necessidade de uma escala logística, mas também pela oportunidade de as tropas brasileiras criarem interações adicionais com as Forças Armadas desses países. Tendo em conta que esses Estados têm contribuído historicamente na UNIFIL e obtido uma experiência significativa em relação ao terreno da região e à dinâmica proposta pelo mandato, configura-se como de grande importância a interação entre as forças brasileiras e a dos países membros da OTAN que passam a valorizar a contribuição brasileira para a missão (SILVA, 2015). Dessa forma, os militares que compuseram e participaram da operação retornam ao Brasil com uma vasta capacidade prática de tolerância e respeito à diversidade, acarretado pelo convívio internacional e multicultural. Como consequência das ações do contingente naval brasileiro na UNIFIL, as relações entre o Brasil e o Líbano passaram a se expandir em diferentes atividades<sup>16</sup>.

No entanto, deve-se ser analisada a presença do Brasil na liderança da FTM-UNIFIL, a qual desencadeou uma série de críticas, nos âmbitos de política e de segurança. Essa situação faz referência ao histórico do uso da força nas áreas urbanas do Haiti, durante o mandato da MINUSTAH (HIRST; NASSER, 2014). Apesar disso, pode-se afirmar que a crítica mais expressiva está associada aos desafios internos que o Brasil enfrenta, em que alguns analistas questionam a conduta do governo brasileiro em colaborar com iniciativas internacionais, em um período domesticamente os recursos são escassos.

Abdenur (2016) analisa que o Brasil carece de legislação adequada para regular especificamente o pagamento do pessoal envolvido nas operações de paz, sendo necessário o consentimento do Congresso para qualquer financiamento adicional. A ausência de normas nítidas influencia no descontentamento sobre o engajamento nas

---

<sup>16</sup> Diversas comitivas ministeriais brasileiras, incluindo os setores de Defesa e de Relações Exteriores, têm visitado a missão no território libanês. Dentre eles, o ex-chanceler Mauro Vieira em 2015, e posteriormente, o também ex-chanceler, Raul Jungman, que esteve acompanhado de parlamentares e do comandante da Marinha, em comemoração ao quinto aniversário da liderança brasileira na FTM. Em contrapartida, autoridades libanesas incluíram sucessivas visitas à fragata brasileira desde 2011, como exemplo, destaca-se o então primeiro-ministro, Najib Mikati, o qual se encontrou com o comandante da Marinha brasileira no Líbano, em 2012.

operações, independentemente de as Nações Unidas reembolsarem parte dos custos de transporte, treinamento e materiais (ABDENUR, 2016).

Atualmente, o Brasil é o 8º maior contribuinte do orçamento habitual da ONU, com uma cota de aproximadamente 3% do total, que corresponde a US\$ 82.196,915 (ONU, 2018, p.3). Isso significa um número relativamente elevado de capital, resultante da boa fase em que a economia brasileira passava no período em que ingressou na UNIFIL. Contudo, a partir de 2013, verificou-se um crescente obstáculo, por parte do governo de cumprir com as responsabilidades financeiras aos orçamentos da ONU. Com isso, em razão do Brasil não pagar seus tributos estabelecidos na íntegra, o país já acumula uma dívida de US\$ 260.000.000 junto à Organização, ficando apenas atrás dos EUA, o qual deve cerca de 1 bilhão. No entanto, deve-se considerar que os auxílios pagos pelos EUA ao orçamento das OPs são 50 vezes maiores que as dívidas brasileiras. Como resultado, a dívida do Brasil equivale a 4 anos de contribuições segundo a cota estipulada ao país, à medida que a dívida dos Estados Unidos configura menos de 7 meses de sua devida cota anual. Hamann e Mir elencam três fatores que podem explicar a mudança na conduta brasileira tendo em vista o pagamento de suas contribuições. Entre eles, destacam-se “[...] a redução do crescimento da economia brasileira; a mudança na cota designada ao Brasil para o orçamento das OPs da ONU; e o impacto do pagamento integral das contribuições no orçamento doméstico” (HAMANN; MIR, 2019, p. 14).

Como reflexo disso, o futuro da participação brasileira na UNIFIL e o interesse do país em engajar em outras operações de manutenção da paz são incertas, dado a imprevisibilidade vivida no atual cenário político-econômico doméstico. Na hipótese do Estado brasileiro atrasar as contribuições junto à ONU por tempo indeterminado, o país perderia o direito à voto na Assembleia Geral, sendo motivo de grande constrangimento internacional para um país com os anseios do Brasil. Cabe-se ressaltar, ainda, que a atuação e o futuro da UNIFIL depende amplamente dos progressos das circunstâncias internas do Líbano e externa da região do Oriente Médio.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O envio dos primeiros militares brasileiros à uma missão de paz ocorreu ainda sob a tutela da Liga das Nações, responsável por solucionar a crise na região de Letícia na década de 1930. Pode-se considerar que um dos objetivos que tem feito o Brasil a se engajar em operações de paz está atrelado a uma estratégia constante de demonstração de comprometimento do país com a causa da segurança internacional e a sua capacidade de ação em cenários conflituosos, de modo a servir como subsídio para acordo da vaga permanente no Conselho de Segurança. Desde então, o Brasil acumulou um histórico de contribuição significativo nas missões de paz canceladas pela ONU.

Apesar de possuir um longo histórico de participações em operações da ONU, foi a partir do século XXI que o governo brasileiro procurou explorar com maior seriedade essas operações como instrumento de política externa e de defesa, já que as mesmas passaram a servir efetivamente como uma maneira do Brasil defender seus interesses nacionais no plano internacional. Compreende-se aqui, que as teorias de Relações Internacionais estão sempre atreladas a características e interesses nacionais e regionais, circunstância que inviabiliza sua aplicabilidade universal. Dessa forma, empregou-se como principal referência as abordagens e conceitos estruturados por especialistas vinculados à temática do estudo, composto em grande parte por estudiosos brasileiros.

No desenrolar dos capítulos, optou-se por realizar uma abordagem histórica das principais condutas de política externa e de defesa, concluindo que a participação brasileira nas operações de paz é uma ferramenta relevante na obtenção dos objetivos no plano doméstico e externo dessas políticas. Nota-se, pela análise realizada, que a contribuição nessas missões, por parte do Brasil, deve ser pensada como uma política de Estado estruturada e planejada, não se limitando ao aproveitamento de oportunidades ocasionais ou por mudanças de postura acarretadas pela transferência de governo. Aliado ao contexto internacional, o comportamento e as ações governamentais influenciam na continuidade ou na interrupção das contribuições do país nessas missões.

Foi analisada aqui, também, a maneira em que o término da ordem bipolar no sistema mundial foi responsável por criar um conjunto de alterações nos princípios decisivos de ações dos Estados nos âmbitos interno e externo, levando os organismos internacionais a adotarem uma nova postura frente às transformações estruturais. Com a insurgência dos conflitos intra-estatais em maior número, houve um incremento nas atividades das operações da manutenção da paz e da segurança internacional, as quais se

tornaram mais complexas. No mesmo contexto, foram descritas as distintas fases da participação brasileira junto às missões de paz da ONU.

O terceiro capítulo analisou os fatores decisivos que ocasionaram no estabelecimento da UNIFIL pelo CSNU e a importância dessa organização para o cessar-fogo e monitoramento da segurança na região. Paralelo a isso, necessitou-se esclarecer o vínculo secular entre Brasil e Líbano, cuja imigração tem sido o elemento principal ao longo da história. A população descendente de libaneses vivendo no território brasileiro atualmente, é superior ao número de habitantes daquele país. Pode-se afirmar que esse atributo foi constituído como um fator de relevância para a decisão do Brasil atuar na UNIFIL.

Diante de uma perspectiva de política externa e de defesa, a decisão do Brasil em ingressar na UNIFIL no final de 2010, e de manter seu compromisso junto à missão, mesmo com crescentes riscos e desafios presentes internamente, foi entendido como um esforço de demonstração à comunidade externa na responsabilidade do país com a segurança internacional. Nesse sentido, o Brasil obteve ganhos na política externa, uma vez que desenvolveu a aptidão de ação do país no campo multilateral e bilateral, especialmente ao contribuir para uma nação com a qual o Estado brasileiro mantém extensa e expressiva ligação histórica e cultural.

Portanto, apresentou-se que o exercício do comando da força naval brasileira à frente da FTM no decorrer de oito anos expressa o empenho do Brasil com os ideais de defesa da paz e da solução pacífica de conflitos. Logo, esse comprometimento é característico do acumulado histórico da política externa brasileira, além de estar expresso diretamente nos documentos condicionantes da Defesa Nacional. A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) fazem menção ao reconhecimento da adequabilidade do poder militar, mesmo em períodos de paz, para o exercício dos objetivos de política externa.

A participação na FTM tem proporcionado ensinamentos pertinentes para a Marinha Brasileira e o setor de Defesa. Como consequência da interação com as Forças Armadas de outros Estados atuantes na missão, os procedimentos doutrinários e táticos têm sido aperfeiçoados, assim como a aptidão pessoal dos militares que compõem a operação. Para além disso, a UNIFIL tem representado um impulso moral para os militares devido ao prestígio relacionado ao trabalho realizado em uma iniciativa multilateral de alta visibilidade.

Por se tratar de uma missão complexa, tem-se a presença não somente de militares, mas também de civis que compõem os mais diversos cargos atribuídos pela operação, assim, ampliando o contato entre esses dois setores que tendiam a se manter afastados. Da mesma forma, o comando da FTM tem contribuindo no aprofundamento das relações na área diplomática e de defesa, como apresentado pelo intercâmbio entre as autoridades libanesas e brasileiras.

Portanto, corroborando para a hipótese levantada no início da pesquisa, a contribuição brasileira junto à UNIFIL serve às instâncias de política externa e de defesa brasileira, uma vez que o Brasil passou a ter uma presença mais significativa nas questões de segurança do Oriente Médio e forneceu novas oportunidades para a cooperação multilateral no mar, inclusive com relação à prevenção de conflitos. Seguindo essa lógica, o Brasil posicionou a Marinha muito além de suas fronteiras, representadas por seu entorno estratégico imediato do Atlântico Sul. Logo, a experiência acumulada no exterior servirá para o treinamento em atividades que poderão ser realizadas futuramente, em áreas de preservação e de proteção estratégica do brasileira, tal como exemplo, tem-se a garantia da defesa da Amazônia Azul (SILVA; BRAGA; MARCONDES NETO, 2017).

Em virtude da magnitude e complexidade proposta pelo trabalho, o estudo não teve a intenção de esgotar o assunto. Por se tratar de uma temática contemporânea e complexa, diversos fatores influenciam no futuro da UNIFIL e a participação do Brasil nela. Como já foi evidenciado, o país vem passando por uma crise econômica e política nos últimos anos que podem diminuir consideravelmente as contribuições/ participações e restringir novas iniciativas. Diante dessa perspectiva, deve-se considerar também contexto regional no qual a FTM-UNIFIL está inserida e que afetariam negativamente na gama de ações da UNIFIL naquela região. Entre esses cenários, calcula-se que as consequências advindas da crise na Síria podem aumentar as atividades de fronteira, em especial o terrorismo e a crise de refugiados. O segundo cenário diz respeito à retomada das hostilidades entre Israel e o Hezbollah em larga escala, sendo talvez, o cenário mais improvável, mas é o qual todos os atores envolvidos se preparam caso ocorra. O terceiro e último caso refere-se, sobretudo, pelas pressões político-religiosas do Irã e da Arábia Saudita (*proxy war*) naquela região, o qual poderia levar ao colapso da ordem nacional libanesa e o conseqüente retorno da guerra civil.

Por fim, evidencia-se que o sucesso obtido na missão de paz do Líbano advém dos ensinamentos acumulados das manutenções da paz anteriores, especialmente no mandato dos militares brasileiros em sua ação no Haiti. A coordenação da CCOPAB tem



possibilitado a constante capacitação e aperfeiçoamento no treinamento de civis em conjunto com as Forças Armadas. O aprofundamento dos comandantes analisarem os aspectos sociais, culturais, religiosos, políticos, econômicos, as condições ambientais e humanitárias no planejamento e gerenciamento dessas operações são valorizadas. O último aspecto a ser levantado faz referência à crescente presença das mulheres nas operações de paz, por qual desempenham uma grande variedade de papéis, desde combate até ativismo. Logo, a presença das mulheres nessas missões requer uma investigação mais detalhada por ser de extrema importância para o sucesso e o processo evolutivo das operações de manutenção da paz da ONU.

## 6 REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana Erthal. **Risingpowers in stormy seas: Braziland the Unifil Maritime Task Force**. *International Peacekeeping*, v. 23, n. 3, p. 389-415, 2016.
- ABDENUR, Adriana.; SOCHACZEWSKI, Monique. **O Brasil e a UNIFIL: A participação de militares brasileiros junto ao contingente espanhol**. *Revista Iphis Libanis - Revista Eletrônica Acadêmica do Instituto de Cultura Brasil-Líbano*, Rio de Janeiro, 01 set. 2016.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **A participação do Brasil em Operações de Paz: passado, presente, futuro**. *Brasílica*, v. 3, p. 113-141, 2015.
- ALBURQUERQUE, José Augusto Guilhon. **O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas**. *Política Externa*, v. 18, n.3, 2009/2010, p. 15-32.
- ALSINA JUNIOR, Joao Paulo Soares. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. *Serie Entenda o Mundo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 160 p.,2009.
- AMORIM, Celso. **L.N. Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: O Conselho de Segurança da ONU no Período pós-Guerra Fria**. In: Dupas, G. & Vigevani, T. (orgs.). *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1999.
- \_\_\_\_\_. **A Diplomacia Multilateral do Brasil**. Brasília: Funag, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Grande estratégia e poder naval em um mundo em fluxo**. In: *A Grande Estratégia do Brasil*. Brasília. Editora Unesp, 2016.
- ANDRADE, Israel de Oliveira; FRANCO Luis Gustavo Aversa. **Operações de Paz da ONU como instrumento de política externa do Brasil**. IPEA, Brasília, 2018.
- ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A Participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: Evolução, Desafios e Oportunidades**. *Texto para Discussão (IPEA)*, v. 2442, p. 7-41, 2019.
- BARBOSA, Mauro César. **O emprego de tropas brasileiras em missões de paz da ONU no Oriente Médio: desdobramento e implicações**. 2018. 236 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/3078>>. Acessado em: 20 mai. 2019.
- BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990**. 2009. 161 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/96011>>. Acesso em: 11 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades.** In: MATIJASCIC, V. B. (Org.). Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2014.

BRANCOLI, Fernando L. **Síria e narrativas de guerra por procuração: o caso dos curdos.** Revista da Escola de Guerra Naval (ed. português), v. 23, p. 1-23, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/LW5Tnh>>. Acessado em: 18 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional.** 1996.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa.** 2005.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília: MD, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa-Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília: MD, 2012b.

BORELLI, P. C. Estratégia Nacional de Defesa. In: SAINT-PIERRE, H.; VITELLI, M. (Org.). **Dicionário de Segurança e Defesa.** 1ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 1, p. 377-386.

CASTRO JUNIOR, L. A. S.; MIGON, E. X. F. G. **Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL): breve análise do período 2006-2016.** In: II Encontro Regional Sul da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ERABED Sul), 2017, Porto Alegre, RS. A Defesa como Política Pública: os Documentos de Defesa na Perspectiva da Comunidade Acadêmica, 2017. p. e-pdf.

CAVALCANTE, F. **Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010).** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, n. 2, p. 142-159, 2010.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook: Lebanon.** 3/10/2019. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html>>. Acesso em: 04 de out. 2019.

CERVO, Amado Luiz. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.** Revista Brasileira Política Internacional, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, jul./dez. 2003

\_\_\_\_\_. **Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Ed. Unb, 2002.

COSTA, Renato. **Hezbollah**: organização terrorista ou anseio de uma nação? In: Rodrigues, Thiago; Cynthia, Marcucci. (Org.). NOTAS INTERNACIONAIS. 01ed. São Paulo: Desatino, 2004, v. 01, p. 121-153.

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. Lebanon. 2008. Disponível em: <<https://www.britannica.com/place/Lebanon>>. Acesso em: 26 out. 2019.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU**: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013.

FERREIRA, Sylvio de Souza. **A participação das Forças Armadas brasileiras em Operações de Paz no continente africano (1990-2014) na integração das Políticas Externa e de Defesa**. 2017. 231 f. Tese (doutorado em Ciências Militares) - ECEME, Rio de Janeiro, 2017.

FIGUEIREDO, João Batista. **XXXVII Session of the United Nations General Assembly**, 1982. In: Alexandre de Gusmão Foundation. The Voice of Brazil in the United Nations. Brasília: FUNAG, 1995.

FONSECA JR, Gelson. (Org.). **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU (1998-1999)**. Brasília: IPRI, FUNAG, 2002

\_\_\_\_\_. **A Legitimidade e outras questões internacionais**: poder e ética Entre as nações. Paz e Terra. 2004.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2005.

GERHARDT, Tatiana Engel (Org.); SILVEIRA, D. T. (Org.). **Métodos de Pesquisa**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. v. 1. 120p. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2019.

GONÇALVES, I. A.; MANDUCA, P. C. **A organização militar e a natureza política de uma missão de paz**: um estudo de caso sobre Unavem III. In: Encontro regional de história: poder, violência e exclusão, 19., 2008, São Paulo, Anais... São Paulo: Anpuh, 2008.

HAMANN, Eduarda Passarelli. **O Brasil e as operações de manutenção da paz**: a consolidação de um novo perfil? Cadernos Adenauer, v. XVII, n. 4, p. 95-110, 2016.

\_\_\_\_\_; Leite I. C. **A experiência do Brasil em contextos instáveis**: levantamento e análise da participação de especialistas brasileiros em missões multilaterais. Instituto Igarapé – Notas Estratégicas, v. 3, p. 1-8, 2012.

\_\_\_\_\_; Mir, Wasim. **É Tempo de Reengajar**: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU. Instituto Igarapé – Artigos Estratégicos, v. 1, p. 1-22, 2019.

HEINSFELD, Adelar. 2009. **As Relações Brasil-Chile: o pacto ABC de 1915**. ANPUH–XXV. Simpósio Nacional de História. Fortaleza.

HILLEN, Jhon. **Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations**. Dulles: Brasseys, 1998.

HIRST, David. **Beware of small states: Lebanon, battleground of the Middle East**. New York: Nation Books, 2010.

HIRST, M.; NASSER, R. M. **Brazil's involvement in peacekeeping operations: the new defence-security foreign policy nexus**. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), set. 2014. Disponível em: <<http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Hirst-e-Nasser.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2019.

KENKEL, Kai Michael. **Interesses e identidade na participação do Brasil em operações de paz**. Revista Tempo do Mundo, v. 3, p. 9-35, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6205/1/RTM\\_v3\\_n2\\_Interesses.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6205/1/RTM_v3_n2_Interesses.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Cinco Gerações de Operações de Paz: de “tênue linha azul” a “pintar um país de azul”**. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 56, nº1, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003473292013000100007&lng=en&nrm=iso&tIng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292013000100007&lng=en&nrm=iso&tIng=en)>. Acesso em: 10 set. 2019.

LAFER, Celso. **Política externa brasileira: três momentos**. São Paulo: Konrad Adenauer-Stiftung, 1993.

\_\_\_\_\_. **A Identidade Internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente, futuro**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2001. Edição em espanhol, com novo prólogo, Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 2002. 2.a edição, revista e ampliada, São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **“Discurso de despedida e passagem de cargo de ministro das Relações Exteriores a Celso Lafer”**. Brasília, 29 jan. 2001.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. **Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)**. Revista Brasileira de Política Internacional. 52(1): 89-109, jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Israel e o mundo árabe no cruzamento das escolhas internacionais do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 149-186.

LUIZ, Juliana Ramos. **A política externa do regime militar: entre o ranço ideológico e a atuação pragmática**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3. 2011, São Paulo. Proceedings online. Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000122%20011000200040&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122%20011000200040&lng=en&nrm=abn)>. Acesso em: 17 jun. 2019.

MAJZOUB, Ismail (2001). Os fatores geo-históricos. In: FUNAG. **Relações entre o Brasil e o mundo árabe: construção e perspectivas**. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão – Funag, p. 55-79.

MALAMUD, Andrés. **A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy**. 2011. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1–24.

MARQUES, Sylvia F. **A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995– 2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

MARCONDES-NETO, Danilo. **A política brasileira para as operações de paz e intervenções humanitárias: normas, ética e regionalização no envolvimento brasileiro na MINUSTAH**. Dissertação (Mestre em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

MARTINS, José M. Q.; NUNES, Raul C. **Política Externa, Política de Defesa e Modelo de Desenvolvimento no Brasil: Do Estado Desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017)**. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 6, p. 190-221, 2017.

MILANI, Carlos R. S.; ECHART, Enara; DUARTE, R. S.; KLEIN, Magno. **Atlas da Política Externa Brasileira**. 1. ed. Buenos Aires e Rio de Janeiro: CLACSO e EDUERJ, 2014. v. 1. 135p.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Minutas do Livro Branco, da PND e da END estão disponíveis para leitura**. 2017. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/29093-minutas-do-livro-branco-da-pnd-e-da-end-%20estao-disponiveis-para-leitura>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **O Brasil na Unifil (Líbano)**. 2019. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-unifil-libano>>. Acesso em: 20 out. 2019.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **A política de defesa nacional e a segurança regional**. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, IRI-PUC, vol. 22, nº. 2. julho-dezembro de 2000, p. 431-472. ISSN 01028529. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n.2, p. 431-472, 2000.

NACHMIAS, N. “UNIFIL: When peace is non-existent, peacekeeping is impossible.” *International Peacekeeping* 6, no. 3 (1999): 95–112.

NASSER, F. **Pax brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas**

as. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. (Orgs.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 2012.

NEVADO, Pedro P. **Popper e a investigação: a metodologia hipotética dedutiva**. Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa. 2008. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2564/1/adwp72008.pdf>. Acessado em: 20 de maio de 2019.

NYE, Joseph S. **Paradoxo do Poder Americano**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

OLIVEIRA, A. ; ONUKI, J. . **Brasil, Mercosul e a segurança regional**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, DF, v. 8, n.2, p. 108-129, 1999.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/carta/cap1/>. Acesso em: 31 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho de Segurança. **Resolução 1701 de 11 de agosto de 2006**. Disponível em: <http://www.un.org/>. Acesso em: 10out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução 2305**. Disponível em: <http://www.un.org/>. 2016. Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Assessment of Member States contributions to the United Nations regular budget for the year 2019 (ST/ADM/SER.B/992, de 24/12/2018)**. Disponível em: <https://undocs.org/en/ST/ADM/SER.B/992>. Acesso em: 24 out. 2019.

PECEQUILO, Cristina S. **A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical**. Revista Brasileira de Política Internacional. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 51, n. 2, p. 136-156, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/29305>. Acesso em: 19 jun. 2019.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz **Relações Exteriores do Brasil III**. Do Regime Militar à Nova República (1964-1990). 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. v. 1.

PEREIRA, M. O. Política de Defesa. In: SAINT-PIERRE, Héctor; VITELLI, Marina. (Org.). **Dicionário de segurança e defesa**. 1ed.São Paulo: Editora UNESP, 2018, v. 1, p. 741-747.

PISTONE, S. Razón de Estado. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI N. **Diccionario de política**. t.II. México: Siglo XXI, 1982.

REZENDE, Lucas. **O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU: Análise dos Efetivos Enviados e Recomendações para a Inserção Internacional Brasileira**. 1. ed. Curitiba (PR): Editora Appris, 2012. v. 1. 310p.

RIZZI, K. R. **Relações Brasil-Angola no pós-Guerra Fria: os condicionantes internos e a via multilateral.** 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7721/000554761.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 set. 2019.

RODRIGUES, Anselmo de Oliveira; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. **O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz.** Carta Internacional, v. 12, p. 77-103, 2017.

ROSA, André Diego Marques da; FERNANDES, Emerson. **Operações de manutenção da paz das Nações Unidas: uma reflexão sobre a contribuição de policiais militares.** In: Revista Ordem Pública, v. 8, n. 2, jul./dez., 2015, p. 59-81.

ROSA, Luciano Ozorio. **O Brasil e o Oriente Médio (1930-1990).** São Paulo: Annablume; NUPRI; USP, 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Balço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? Relações Internacionais,** Lisboa, n. 44, dez. 2014, p. 25-35. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-2091992014000400003](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-2091992014000400003)>. Acesso em: 19 jun. 2019.

SANTOS CASTRO, Maria Helena de. **A nova missão das forças armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2004, 19 fev. Disponível em <<http://redalyc.org/articulo.oa?id=10705407>>. ISSN 0102-6909. Acesso em: 18 jun. 2019.

SEITENFUS, R. **De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz.** Brasília: Editora do Ministério das Relações Exteriores (MRE), 2007.

SCHERER, Ligia Maria (org.). **BRASIL-LÍBANO: Legado e Futuro.** 2017.ed. Brasília: FUNAG, 2017. 296p.

SILVA, André Reis da. **Segurança e Desenvolvimento na Projeção Internacional do Brasil (2003-2013).** In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança, Porto Alegre, UFRGS/CEGOV, p. 66-83, 2014.

SILVA, Marcio; CALIL, Jansen. **Perspectivas políticas para o Líbano: a conjuntura da crise no Oriente Médio.** Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.23, n.3, set./dez. 2017.

Silva, Antonio Ruy Almeida. **A diplomacia de defesa na sociedade internacional.** Revista da Escola de Guerra Naval 21, no. 2 (2015): 181–204.

SILVA, Antonio Ruy Almeida; BRAGA, Carlos Chagas Vianna; MARCONDES NETO, Danilo. **The Brazilian participation in UNIFIL: raising Brazil's profile in international peace and security in the Middle East?.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 60, p. x, 2017.



SOARES DE LIMA, Maria Regina. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña**. América Latina Internacional, Buenos Aires, v. 1, n. 2, outono/inverno 1994.

\_\_\_\_\_. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional. 48(1): 24-59, jun. 2005.

SOARES DE LIMA, Maria Regina et al. **Atlas da política brasileira de Defesa**. Buenos Aires/CLASCO; Rio de Janeiro/Latitude Sul, 2017.

STUENKEL, Oliver. **Resgatar o papel externo do Brasil**. El País, 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/12/opinion/1513100046\\_043537.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/12/opinion/1513100046_043537.html)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

TAHA, Hussein Mohamad. **Líbano, a próximavítima do terror**. Instituto Brasileiro de Estudos Islâmicos, 2018. Disponível em: <<https://ibeipr.com.br/2018/01/22/libano-a-proxima-vitima-do-terror/>>. Acesso em: 20 out. 2019.

TRUZZI, Oswaldo. M. S. A imigração de libaneses e sírios ao Brasil entre 1880 e 1940: padrões de mobilidade e identidades sócio-culturais na nova pátria. In: Fundação Alexandre de Gusmão. (Org.). **Relações entre o Brasil e o mundo árabe: construção e perspectivas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001, v., p. 295-339.

UN – UNITED NATIONS. **Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda (S/1999/1257)**. Nova York: Nações Unidas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. Nova Iorque: ONU, 2000.

\_\_\_\_\_. **Resolution 425, 1978**. UNSCR, 1978. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/425>>. Acesso em: 20 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1542, 2004**. ONU, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2uDZNba>>. Acesso em: 10 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines**. Capstone Doctrine Eng. 2008. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone\\_eng\\_0.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf)> Acesso em: 08 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. **United Nations Peacekeeping Missions Military Maritime Task Force Manual**. New York: UN, 2015.

\_\_\_\_\_. **Fatalities by Incident and Mission Type**. 2019. Disponível em: <[http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats\\_4.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_4.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2019.

UNIFIL Background. Disponível em: <<https://unifil.unmissions.org/unifil-background>>. Acesso em: 17 out. 2019.

UNIFIL. '**MaritimeTaskForce's Role in UNIFIL**'. 2010. Disponível em: <<http://unifil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=11552&ctl=Details&mid=15105&ItemID=18549&language=en-US>>. Acesso em: 20 out. 2019.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as operações de manutenção de paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.

VALENÇA, Marcelo M. **Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo**. Cadernos ADENAUER (São Paulo), v. 4, p. 45-59, 2016.

VAZ, Alcides Costa. **Parcerias Estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o MERCOSUL**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, ano 42, n. 2, 1999.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **O Brasil e o Mundo: A Política Externa e suas Fases**. Ensaios FEE - Porto Alegre, v. 20, n.1, p. 134-154, 1999.

\_\_\_\_\_. **O G-3 e oG-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais**. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 159-193.

\_\_\_\_\_. **O Grande Oriente Médio: da Descolonização à Primavera Árabe**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2014. v. 1. 336p.