
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

CENTRO DE ESTUDOS GERAIS

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**O IMPACTO DOS NOVOS PARÂMETROS ADOTADOS PELA ONU
PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ
NA TRADIÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

SEVERINO DE RAMOS BENTO DA PAIXÃO

Niterói

2008

**O IMPACTO DOS NOVOS PARÂMETROS ADOTADOS PELA ONU PARA AS
OPERAÇÕES DE PAZ NA TRADIÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da
Universidade Federal Fluminense, como exigência
parcial para obtenção do grau de Mestre em
Ciência Política.

Orientando: Severino de Ramos Bento da Paixão

Orientador: Professor Dr. Thomas Heye

Niterói

2008

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

P149 Paixão, Severino de Ramos Bento da.
O impacto dos novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz na tradição da Política Externa Brasileira / Severino de Ramos Bento da Paixão. – 2008.
111 f.
Orientador: Thomas Heye.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Ciência Política, 2008.
Bibliografia: f. 107-111.
1. Relações internacionais. 2. Paz. 3. Política externa – Brasil. 4. Tradição. I. Heye, Thomas. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. III. Título.

CDD 327

O IMPACTO DOS NOVOS PARÂMETROS ADOTADOS PELA ONU PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ NA TRADIÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

SEVERINO DE RAMOS BENTO DA PAIXÃO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da
Universidade Federal Fluminense, como exigência
parcial para obtenção do grau de Mestre em
Ciência Política.

Data de aprovação:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Thomas Heye – Presidente da Banca Examinadora – PPGCP – UFF

Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo – PPGCP – UFF

Prof. Dr. Adriano de Freixo – UNIBENNETT

Gen-de-Bda Sergio Westphalen Etchegoyen - ECEME

SUPLENTES:

Prof. Dr. André de Mello Souza – PUC-RJ

Prof. Dr. Vágner Camilo Alves – PPGCP – UFF

Prof. Dr. Gustavo Senéchal de Goffredo – PUC-RJ

Niterói

Setembro/2008

À minha esposa, Denise, e aos meus filhos,
Gabriela e Giovanni, pelo constante apoio e
incentivo.

AGRADECIMENTOS

A experiência acadêmica proporcionada pela Universidade Federal Fluminense (UFF) em conjunto com a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) não poderia ter sido melhor. Por isto, muitos são os meus agradecimentos.

Inicialmente, ao Professor Doutor Thomas Heye, orientador, meus sinceros agradecimentos pela paciência, amizade, confiança e orientação. Seus comentários e sugestões, sempre estimulantes, enriqueceram sobremaneira esta dissertação.

Ao General-de-Divisão Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, ex-comandante da EsAO, e aos amigos do Programa de Pós-Graduação da EsAO, por terem disponibilizado seu tempo na revisão dos capítulos iniciais deste trabalho.

Ao General-de-Brigada Luiz Eduardo Rocha Paiva e ao General-de-Brigada Sergio Westphalen Etchegoyen, ex-comandante e comandante da ECEME, pelo apoio, confiança e incentivos transmitidos.

Ao General-de-Brigada Oscar Maurer, por ter me apresentado às idéias de Hannah Arendt sobre política, tradição, autoridade e valores, os meus sinceros agradecimentos.

Ao Desembargador Federal Reis Friede, por ter me apresentado ao Direito Constitucional e à necessária interação que a Constituição deve possuir com a sociedade política, os meus sinceros agradecimentos.

Aos Coronéis William Roberto Ehrlich de Miranda e Marco Aurélio Gomes de Mello e demais integrantes da Divisão de Doutrina da ECEME, por terem criado as condições necessárias para que esta jornada pudesse ser trilhada.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF, pelas orientações, amizade e, principalmente, pela construção do conhecimento que tornou possível a realização deste trabalho. Um especial agradecimento ao Professor Doutor Vágner Camilo Alves, por ter me apresentado às idéias de Hedley Bull, tão importante para a conformação do referencial teórico, assim como pela estimulante sugestão quanto à importância da tradição para a política externa brasileira.

Aos amigos do Programa de Pós-Graduação da ECEME, pelo constante apoio, orientações e incentivos.

Ao Tenente-Coronel Marcos Peçanha da Cruz, pelos questionamentos e ensinamentos constantes, e ao irmão Moisés da Paixão Júnior, pela importante colaboração e críticas, tão necessárias à estruturação deste trabalho.

Aos meus colegas de mestrado, pelo excelente relacionamento e troca de experiências nesses dois anos de intensa vida acadêmica.

Aos amigos do Gabinete, especialmente ao Cel Otávio Santana do Rêgo

Barros e a Sra. Rita de Cássia da Silva Fernandes, pelo constante apoio, bem como ao amigo Eduardo Gomes Cardoso, por ter me brindado com importante fonte de consulta para esta dissertação.

Aos meus pais, Moisés e Valdeni, e irmão Roberto, pela educação, apoio, constante incentivo e exemplos de vida.

À minha esposa e filhos, pelo apoio e incentivo que recebi durante os dois anos deste trabalho. Meu afeto e eterna gratidão.

Finalmente, agradeço a Deus, fonte da minha força, por sua Graça, cujo reflexo, ao iluminar os meus caminhos, guiou minhas decisões para os mais seguros.

“Uma observação casual feita por Platão em sua última obra – ‘O início é como um deus que, enquanto mora entre os homens, salva todas as coisas’”. (Leis, 775 apud ARENDT, 2005, p. 44).

RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar o impacto dos novos parâmetros adotados pela Organização das Nações Unidas para as operações de paz na tradição da Política Externa Brasileira (PEB). Isto porque, dentre as mudanças ocorridas nos principais fundamentos que regem tais operações, constata-se que a mais relevante aconteceu no uso da força, que foi ampliado consideravelmente. Ampliação que se contrapõe ao discurso e, conseqüentemente, à prática da vocação pacífica do Estado brasileiro para o tratamento das questões internacionais, e que se tornou evidente pela sua opção manifesta de apenas participar de Operações de Manutenção da Paz, nas quais o uso da força só seria permitido nos casos de legítima defesa.

O influxo da política do Governo Lula da Silva, aspirando com mais firmeza ser Membro-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, provoca ajustes na PEB e questionamentos sobre a possibilidade de se dissociar a força da responsabilidade. A participação na MINUSTAH, uma operação enquadrada nos novos parâmetros, surgiu como uma janela de oportunidade para a consecução desta aspiração. Mas, em contrapartida, a retirada, por parte do Governo, do consentimento às regras antigas e atribuindo-o às novas dissociou a prática do discurso lastreado na vocação pacífica, alterando o conteúdo de ambos.

Esta incoerência gera, por sua vez, ajustes no discurso político com vistas à busca da correção que justifique a nova prática consentida pelo Governo. A paz, por via de conseqüência, deixa de ser o bem em si mesmo, para tornar-se um bem atrelado ao valor da não-indiferença, ou seja, adquire-se a noção de que a omissão diante de graves violações dos Direitos Humanos é uma forma de fugir a responsabilidade pela existência da própria paz.

Este trabalho, portanto, constitui-se em uma análise sobre o processo pelo qual a tradição da vocação pacífica para a solução de conflitos é reinventada para fazer face às atuais demandas da política externa relacionadas à participação do Brasil em arranjos internacionais de segurança coletiva.

Palavras-chave: Relações Internacionais. Operações de Paz. Política Externa Brasileira. Tradição. Vocação Pacífica.

ABSTRACT

The present dissertation analyses the impact of new parameters adopted by The United Nations for peace operations in the tradition of the Brazilian Foreign Policy (BFP). Among the changes occurred in the main foundations that govern such operations, the most important seems to be considerable expansion of the use of force. This growth contradicts the rhetoric and, consequently, the practice of the Brazilian state peaceful conduct concerning international issues, which had become evident by the option of exclusively taking part in Peacekeeping Operations, where the use of force would only be allowed in case of self-defense.

The influx of the policy of the government Lula da Silva, aspiring more firmly to be in the United Nations Security Council as a permanent member, causes adjustments in BFP and questions about the possibility to dissociate the power from the responsibility. The Brazilian participation in MINUSTAH, an operation that was already implemented in the new parameters, emerged as an opportunity to achieve this aspiration. However, the retreat by the Government, of the consent to the old rules and attributing it to the new ones, dissociated the practice of the discourse based in the peaceful conduct, modifying the content of both.

This inconsistency creates adjustments in the political discourse in order to search for a correction that justifies the new practice allowed by the government. Peace, by consequence, is no longer the aim in itself and it becomes tied to the value of non-indifference. In other words, it gets the notion that the omission facing serious Human Rights violations is a way of avoid the responsibility of the peace existence.

This work is an analysis of the process where the peaceful vocation tradition for conflicts solution is reinvented to make a stand against the current demands of foreign policy related to Brazil participation in international collective safety arrangements.

Keywords: International Relations. Peace Operations. Brazilian Foreign Policy. Tradition. Peaceful vocation.

Lista de Figuras

Figura 6.1 - Presença de blindados no Haiti.....	85
Figura 6.2 - <i>Peacekeepers</i> brasileiros procuram por membros de gangues.....	86
Figura 7 - Bandeira Nacional.....	101

Lista de Quadros

Quadro 1.1 - Quadro resumo da aplicação do método.....	14
Quadro 1.2 - Definição operacional das variáveis.....	15
Quadro 1.3 - As dicotomias existentes na hipótese.....	16
Quadro 5.1 - Quadro comparativo das variáveis das operações de paz.....	80
Quadro 5.2 - Evolução dos fundamentos das operações de paz.....	81
Quadro 6.1.- A categoria operacional da MINUSTAH.....	88
Quadro 6.2 - As dicotomias existentes na hipótese.....	89
Quadro 6.3 - Evolução das operações de paz x tradição da vocação pacífica.....	89
Quadro 6.4 - A dicotomia resultante do impacto da presença brasileira na MINUSTAH....	90

Lista de Abreviaturas

AGNU	Assembléia-Geral das Nações Unidas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
INTERFET	Força Internacional no Timor Leste
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MINUGUA	Missão de Verificação das Nações Unidas para Guatemala
MINUSTAH	Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti
MONUA	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUCA	Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
ONUSAL	Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador
PDN	Política de Defesa Nacional
PEB	Política Externa Brasileira
PEG	Política Externa de Governo
PIB	Produto Interno Bruto
SGNU	Secretário Geral das Nações Unidas
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNAMET	Missão de Assistência das Nações Unidas no Timor Leste
UNAMIR	Missão das Nações Unidas em Ruanda
UNAVEM II	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II
UNAVEM III	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III
UNCRO	Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia
UNOCI	Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim

UNMEE	Missão das Nações Unidas na Etiópia-Eritreia
UNMIL	Missão das Nações Unidas na Libéria
UNMIN	Missão das Nações Unidas no Nepal
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas no Timor Leste
UNMIS	Missão das Nações Unidas no Sudão
UNMOP	Missão de Observação das Nações Unidas na Península de Prevlaka
UNOMIL	Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria
UNOMUR	Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda
UNPREDEP	Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas
UNTAES	Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslovênia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Lista de Anexos

Anexo A – Resolução 1542 (2004) do Conselho de Segurança.....	102
---	-----

Lista de Figuras.....	ii
Lista de Quadros.....	iii
Lista de Abreviaturas.....	iv
Lista de Anexos.....	v

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – METODOLOGIA	8
1.1. PROBLEMA.....	8
1.2. ANTECEDENTES DO PROBLEMA.....	9
1.3. ALCANCES E LIMITES.....	9
1.4. JUSTIFICATIVAS.....	10
1.5. OBJETIVOS.....	11
1.5.1. Objetivo geral	11
1.5.2. Objetivos específicos	12
1.6. METODOLOGIA – TEORIAS.....	12
1.7. HIPÓTESE.....	12
1.8. VARIÁVEIS.....	13
1.9. DEFINIÇÃO CONCEITUAL DAS VARIÁVEIS.....	13
1.10. DEFINIÇÃO OPERACIONAL DAS VARIÁVEIS.....	14
1.11. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	17
1.11.1. Caso	17
1.11.2. Método de abordagem	17
1.11.3. Método de procedimentos	17
1.11.4. Delineamento da pesquisa	17
1.11.5. Resultados	17
CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1. A OPÇÃO PELO MODELO RACIONALISTA.....	19
2.2. HEDLEY BULL E A SOCIEDADE DE ESTADOS.....	21
2.3. NORBERTO BOBBIO E O PACIFISMO.....	27
2.4. O CONCEITO DE TRADIÇÃO E “TRADIÇÃO INVENTADA”.....	29
2.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
CAPÍTULO 3 – A GÊNESIS DA VOCAÇÃO PACÍFICA DO BRASIL	33
3.1. AS FONTES DA POSTURA PACÍFICA DO BRASIL.....	34

3.2.	UMA INTERPRETAÇÃO GROTIANA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	39
3.3.	A NOVA ORDEM INSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	42
3.4.	OS LIMITES PARA A VOCAÇÃO PACÍFICA.....	46
3.5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
CAPITULO 4 –	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAIS.....	50
4.1.	OS AJUSTES DA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS ITAMAR, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA.....	51
4.2.	A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL/1996.....	56
4.3.	A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL/2005.....	57
4.4.	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS OPERAÇÕES DE PAZ.....	59
4.5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
CAPITULO 5 –	OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS.....	66
5.1.	ORIGENS, MUDANÇAS E FUNDAMENTOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ.....	67
5.2.	EVOLUÇÃO DOS FUNDAMENTOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS.....	76
5.2.1.	Consentimento.....	77
5.2.2.	Uso da força.....	78
5.2.3.	Imparcialidade.....	78
5.3.	OPERAÇÕES DE IMPOSIÇÃO DA PAZ.....	79
5.4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
CAPITULO 6 –	AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS.....	83
6.1.	VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DA CONDIÇÃO ANTECEDENTE E DA VARIÁVEL INDEPENDENTE.....	83
6.2.	IMPACTO NA TRADIÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	87
6.3.	O AJUSTE DO DISCURSO.....	91
CONCLUSÃO	93
Anexo A –	Resolução 1542 (2004) do Conselho de Segurança.....	102
Fontes e Referências Bibliográficas.....		107

INTRODUÇÃO

Em abril de 2004, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) legitimou a missão de paz para o Haiti da seguinte forma:

Determinado que a situação no Haiti continuou a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais na região e **agindo sob o Capítulo VII da Carta da ONU**, o Conselho de Segurança, por sua resolução 1542 de 30 de abril de 2004, **decidiu estabelecer a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)** e solicitou que a autoridade da Força Multinacional Interina (MIF), legitimada pelo Conselho de Segurança em fevereiro de 2004, seja transferida para MINUSTAH em 1 de junho 2004.¹ [o destaque é nosso]. (UNITED NATIONS, 2004).

Na medida em que esta operação não se enquadrou estritamente no capítulo VI (medidas que implicam o consentimento), mas sim no capítulo VII (medidas mandatórias) da Carta, a MINUSTAH pode ser tipificada como uma Operação de Imposição da Paz. A participação de tropas brasileiras, assumindo o Comando do Componente Militar, indica uma mudança de postura, pois, até aquela data, só ocorrera participações em Operações de Manutenção da Paz.

As Operações de Manutenção da Paz são conhecidas por atenderem alguns princípios, dos quais o principal é a aceitação – consentimento –, por parte dos países ou dos partidos envolvidos no conflito, da presença da missão em seus territórios. A conduta da política externa brasileira tinha sido, além de assegurar a observância deste preceito, a de apoiar o uso não-violento da força militar – idéia inicial e conformadora deste tipo de operação –, o que vinha ocorrendo até então. Assim, desde a primeira participação, em 1947, quando observadores militares foram enviados para os Bálcãs, até as mais recentes, com a presença de tropas e observadores, na África e Ásia, o Estado brasileiro cooperava com o esforço internacional para a solução de controvérsias, desde que as missões tivessem tais características.

Esta dissertação, portanto, analisa a Política Externa Brasileira (PEB) em relação à participação do País em arranjos internacionais de segurança coletiva. Para tanto, o foco será concentrado na Política de Defesa Nacional (PDN) e na

¹ “Having determined that the situation in Haiti continued to constitute a threat to international peace and security in the region and acting under Chapter VII of the UN Charter, the Security Council, by its resolution 1542 of 30 April 2004, decided to establish the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) and requested that authority be transferred from the Multinational Interim Force (MIF), authorized by the Security Council in February 2004, to MINUSTAH on 1 June 2004.”

Política Externa do Itamaraty². A PDN tem como um dos seus propósitos direcionar o preparo e o emprego das Forças Armadas. A política externa do Itamaraty, por sua vez, busca dar coerência entre o discurso e a prática brasileira em matéria de operações de manutenção de paz, em prol da valorização das Nações Unidas e da boa condução da política externa³. Fato é que elas seguem superpostas na mesma direção, pois, além de norteadas pela Constituição, possuem uma base comum: a tradição.

Neste ponto, faz-se necessário definir desde já o conceito de tradição, pela importância do seu entendimento para a melhor compreensão da análise proposta nesta dissertação. Por tradição entende-se o elo consciente que une o passado ao futuro. Consciente porque o homem, ao fazer uso da memória em um quadro de referências (princípios e valores) preestabelecido, lega ao futuro o que se tem de melhor no passado. Vale recorrer às palavras de Arendt:

[...] sem tradição – que selecione e nomeie, que transmita e preserve, que indique onde se encontram os tesouros e qual o seu valor – parece não haver nenhuma continuidade consciente no tempo, e, portanto, humanamente falando, nem passado nem futuro, mas tão-somente a sempiterna mudança do mundo e o ciclo biológico das criaturas que nele vivem. (ARENDDT, 2005, p. 31).

Não obstante o exposto anteriormente, convém abordar a influência da Política Externa de Governo (PEG) na operacionalização da PEB. O principal formulador da PEG é a Presidência da República. Assim, a do governo Lula, ao almejar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sob justificativa de maior harmonia do sistema internacional, gera ajustes na PEB para a consecução deste objetivo. Vale lembrar o discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 58^a Assembléia Geral da ONU, em 23 de setembro de 2003:

A reforma da ONU tornou-se um imperativo diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com as ameaças à paz. Isso exige que seja dotado de instrumentos eficazes de ação. É indispensável que as decisões deste Conselho gozem de legitimidade junto à Comunidade de Nações como um todo. Para isso, sua composição — em especial no que se refere aos membros permanentes — não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada há quase 60 anos. [...] O Brasil está pronto a dar a sua contribuição, não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional, mas para refletir

² “[...] é a burocracia estatal ‘especializada’ em relações internacionais, seja militar, seja diplomática, que maneja diretamente a condução do comportamento do país nesses temas.” (FONSECA JR., 1998, p. 97).

³ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 1999. p. 278.

as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial. O apoio que temos recebido, na América do Sul e fora dela, nos estimula a persistir na defesa de um Conselho de Segurança adequado à realidade contemporânea. (BRASIL, 2003, p. 3).

O Estado brasileiro, por sua vez, como ator institucional no ambiente das relações internacionais, busca na tradição reforçar seus atos com características de solidez, coerência e continuidade. Como resultado, tornou-se reconhecido internacionalmente por sua vocação pacífica para a resolução de conflitos e, sobretudo, por sua oposição à intervenção estrangeira nos problemas internos dos demais estados nacionais. Tal postura tornou-se evidente pela sua opção manifesta de apenas participar de Operações de Manutenção da Paz.

No entanto, no Pós-Guerra Fria, as ameaças à paz se revelam mais difusas e complexas, exigindo, em contrapartida, soluções não-ortodoxas da Organização das Nações Unidas (ONU). Tais respostas modificam a própria essência das operações de paz sob a égide desta Organização. Como uma das conseqüências passíveis de observação, verifica-se que, das operações de manutenção da paz, derivaram duas outras: as intervenções humanitárias e as operações de paz multidimensionais. Ambas com regras de engajamento mais robustas, que ampliam o emprego da força para além do uso em legítima autodefesa, traço básico da operação matriz. Diante deste fato, surgem questionamentos sobre se o Brasil manterá a sua conhecida postura pacífica.

Ao estudar, portanto, as causas e a própria evolução dos conceitos operadores da mudança dos valores que regem as operações de paz patrocinadas pela ONU, o presente trabalho tem a finalidade de apresentar como eles se inserem na PEB, já que tanto a Constituição quanto a tradição parecem indicar que o rumo adotado por esta política não comporta mudança na sua direção normativa.

Assim, no capítulo 2 é apresentado o suporte teórico necessário para demonstrar que o modelo empregado pelo Estado brasileiro para guiar a sua PEB fundamenta-se na tradição. Inicialmente, será realizada uma breve introdução ao racionalismo. A finalidade buscada será a de adotar este molde como parâmetro explicativo do comportamento do Estado brasileiro, pois o objetivo que se quer colocar em relevo é a existência de elementos grotianos na PEB. Em seguida, suportado na teoria de Hedley Bull, compreender-se-á três aspectos embutidos no seu modelo teórico: a obediência dos Estados aos imperativos da lei, como

decorrência das exigências da coexistência e cooperação, em especial aos provenientes do Direito Internacional; os motivos pelos quais os governos adaptam as regras que prescrevem a sua conduta no palco das relações internacionais às demandas cambiantes; e o perfil do “embaixador ideal” como paradigma para a diplomacia brasileira que, ao aderir aos princípios da racionalidade, faz uso dos meios da não-violência para dar coerência e estabilidade a PEB. Ao ressaltar os meios pacíficos, torna-se oportuno buscar uma teoria que conceitue – explicita – a idéia do pacifismo, suas categorias e meios. Norberto Bobbio, portanto, se valida como mais um importante pressuposto deste referencial. Finalizando o capítulo, serão apresentados os conceitos de tradição e “tradição inventada”.

Para a compreensão do primeiro conceito, buscar-se-á o apoio de Hannah Arendt. Para o segundo, Eric Hobsbawn. A conclusão deste debate realça a necessidade que o homem e suas instituições têm de ligar-se a um passado que invista de autoridade – e legitimidade – as suas ações realizadas no presente.

Já no capítulo 3, será visto que o conteúdo encontrado no artigo 4º da Constituição de 1988 articula-se com a presente dissertação, pois apresenta os princípios que regem a República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais. São eles, especificamente, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos. Neste sentido, a Carta Magna aponta a paz – o bem em si mesmo – como valor para o existir da comunidade brasileira. Com esta perspectiva, dentre as fontes que constituíram a postura pacífica do Brasil, ou o pacifismo brasileiro, três serão apresentadas: o perfil geográfico; a interpretação do fenômeno da guerra; e a idéia da paz dogmática. Em seguida, será argumentado que elas confluem no leito do pacifismo jurídico, aquele onde a paz é obtida com a predominância dos meios jurídicos. O passo seguinte será, utilizando-se da perspectiva de Goffredo Junior, entender que os aspectos racionalistas percebidos em Rio Branco serviram para se inventar a “tradição” de respeito ao Direito Internacional na ação exterior do Brasil. O pacifismo jurídico, portanto, será revestido de respeito às normas internacionais, que não pode ser percebido como motivado pelo interesse, mas pela índole do povo, para ser moralmente superior. A opção filosófica do Pacifismo encontrará nesta “tradição inventada” o seu filho mais legítimo, a vocação para a paz. Por último, os limites para a prática decorrente do discurso da vocação pacífica serão apresentados.

No capítulo seguinte, e no esteio do paradigma racionalista, no qual um dos

objetivos buscados é o de preservar o sistema de Estados pela aceitação das exigências da coexistência e cooperação, será adotada a idéia de que estas exigências são conformadas pelas regras e instituições da sociedade que os Estados formam. Diante disto, advém o fato de que eles não devem obedecer apenas às regras de prudência e conveniência, uma vez que devem considerar também os imperativos da lei e da moralidade (valores). A participação na ONU, portanto, torna-se uma necessidade imperiosa – uma imposição das circunstâncias –, pois esta Organização tem legitimidade para tornar tais regras efetivas para a sua eficácia social, inclusive por ter a função de adaptá-las às mudanças. Ademais, participar nesta Instituição significa assegurar voz e voto, com o objetivo de influir na construção destas mesmas regras que pautarão as condutas dos Estados. Em seguida, será argumentado que as operações de paz da ONU apresentam-se como uma excelente oportunidade para se demonstrar uma prática coerente com o discurso, além de indicar o grau de responsabilidade que o País deseja assumir na manutenção da paz e da segurança internacionais. Tal participação, no entanto, está condicionada ao respeito à tradicional vocação pacífica do Brasil. Mas, por outro lado, será visto que o influxo da política do governo Lula da Silva, aspirando com mais firmeza ser Membro-permanente do CSNU, provocou ajustes na PEB e questionamentos sobre a possibilidade de se dissociar a força da responsabilidade. A participação na MINUSTAH surgiu, então, como uma janela de oportunidade para a consecução desta aspiração. Por fim, será salientado que o racionalismo tem como premissa admitir que o governo possa modificar as regras, demonstrando, com ações e palavras, que está retirando o seu consentimento às regras antigas e atribuindo-o às novas, alterando assim, o conteúdo de um costume ou prática estabelecida.

No capítulo 5, como parte integrante desta reflexão, será recordado que a Carta da ONU serviu para institucionalizar a aliança vitoriosa da Segunda Guerra Mundial, conferindo poderes distintos a determinado grupo de países - grandes potências militares da época -, os quais vieram a ser denominados Membros-permanentes do CSNU. Nele, em vista da existência do Conselho, serão expostas as circunstâncias que procedem as operações de manutenção da paz, bem como as mudanças ocorridas nos seus fundamentos que se fizeram necessárias para torná-las mais efetivas frente às circunstâncias cambiantes do cenário internacional. Ademais, será explicitado que houve, na realidade, uma mudança qualitativa no uso

destas operações, uma vez que, no início, elas foram empregadas nos conflitos interestatais, e, ultimamente, têm sido utilizadas nos conflitos intra-estatais, com considerável ampliação do fundamento do uso da força. Além disto, será relatado que, no início do seu emprego em conflitos internos de um Estado, ocorreram alguns notáveis fracassos – Somália e Ruanda são alguns dos mais evidentes –. É certo, porém, que uma das conseqüências advindas destes fracassos foi a crise de legitimidade do CSNU, pois a opinião pública internacional enxergava voluntarismo, por parte dos Membros-permanentes, no emprego do instrumento das operações de paz. Argumento que serviu como reforço para a discussão sobre a reforma dos órgãos da ONU, especialmente do Conselho. O Relatório Brahimi, elaborado para apontar as soluções para os precitados fracassos, recomendou que, para fazer frente aos conflitos intra-estatais, a doutrina deveria ser atualizada, principalmente no que concerne aos seguintes aspectos: a neutralidade, o consentimento das partes e o uso limitado da força, somente em defesa própria. Ao final, pela necessidade do debate, serão postas em evidência as principais características de uma operação de imposição da paz, para que se possa distinguir as categorias operacionais das missões criadas pela ONU que contaram – e contam – com a participação brasileira.

No penúltimo capítulo, após obter o conhecimento do significado dos atributos definidos como indicadores da presença das dimensões que configuram as variáveis estabelecidas na hipótese deste trabalho, será apresentada a aplicação do método do estudo de caso com a finalidade de racionalmente explicar o impacto dos novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz na tradição da PEB. Para tanto, o caso selecionado é a participação brasileira na MINUSTAH. Na continuação, será demonstrado que as forças que condicionam a conduta do Brasil perante os demais Estados o levaram a dissociar a prática do discurso lastreado na idéia de vocação pacífica. Esta incoerência gera ajustes no discurso político com vistas a busca da correção que justifique a nova prática consentida pelo Governo. A paz, por via de conseqüência, deixa de ser o bem em si mesmo, para tornar-se um bem atrelado ao valor da não-indiferença, ou seja, adquire-se a noção de que a omissão diante de graves violações dos Direitos Humanos é uma forma de fugir a responsabilidade pela existência da própria paz. Enfim, considerando a própria dinâmica do espaço político, o impacto na tradição que em um primeiro momento

revelara-se negativo, transforma-se no seu oposto, ou seja, em um impacto positivo, pois liga a força à responsabilidade, da qual não se deve separar.

Como conclusão, após uma breve retrospectiva do trabalho realizado, argumenta-se que a participação brasileira nas operações de paz é um produto de influxos derivados tanto do ambiente político externo quanto do interno. O influxo da vocação pacífica, exprimindo a defesa da paz, projeta uma imagem positiva do Brasil, favorecendo a sua inserção em diversos foros mundiais. Auxilia esta postura, o fato de que, nas democracias, o poder dá tributo aos valores. Tal situação deve-se ao fato de que os homens nos negócios públicos, ou seja, na política, querem ser conduzidos por imperativos morais, que, pelo paradigma racionalista, significa os imperativos que resultam da boa razão. Logo, a correção do discurso para ajustá-lo à prática pode ser percebida como resultante do progresso, que, pelo menos teoricamente, conduz a um mundo melhor.

Este trabalho, portanto, constitui uma análise sobre o processo pelo qual a tradição da vocação pacífica para a solução de conflitos é reinventada para fazer face às atuais demandas da política externa relacionadas à participação do Brasil em arranjos internacionais de segurança coletiva.

1 METODOLOGIA

O presente capítulo destina-se a apresentar o processo metodológico empregado na pesquisa.

O evento originário deste trabalho resultou da complexidade inerente dos atuais conflitos intra-estatais, uma vez que as forças de paz, para obter resultados significativos em tais conflitos, têm que atuar norteadas por atualizações – ajustes ou mesmo evolução – dos seus principais fundamentos.

Como estes novos parâmetros parecem conformar mandatos com características de imposição da paz, ou seja, com significativas mudanças na sua conformação e objetivos, surgiu o problema a ser investigado, visto que a participação brasileira foi sempre pautada pela coerência e continuidade, quer dizer, pela tradição.

Diante de tal perspectiva, adotou-se a seguinte hipótese: “os novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz impactam negativamente na tradição da Política Externa Brasileira”. No prosseguimento do trabalho, fez-se necessário detalhar as variáveis com seus respectivos indicadores, cujas dimensões revelaram a plausibilidade e oportunidade da pesquisa.

Na conclusão, serão expostos os procedimentos metodológicos empregados para mensurar os indicadores levantados.

1.1 PROBLEMA

A PEB tem, na perspectiva da participação do Brasil nos mecanismos internacionais de segurança coletiva sob a égide da ONU, conformado suas ações com base, principalmente, na PDN e na Política Externa operacionalizada pelo Itamaraty. Neste contexto, a atual PDN, aprovada pelo Decreto nº 5.484 de 30 de junho de 2005, alerta para as mudanças que ocorrem no mundo. Vale lembrar o seu texto:

6.8 A ausência de litígios bélicos manifestos, a natureza difusa das atuais ameaças e o elevado grau de incertezas, **produto da velocidade com que as mudanças ocorrem** exigem **ênfase** na atividade de inteligência e **na capacidade de pronta resposta das Forças Armadas**, às quais estão subjacentes características, tais como versatilidade, interoperabilidade, sustentabilidade e mobilidade estratégica, por meio de forças leves e flexíveis, aptas a atuarem de modo combinado e a **cumprirem diferentes tipos de missões**. [o destaque é nosso]. (BRASIL, 2005, p. 16).

É importante destacar que a PDN apresenta o argumento da mudança com o

objetivo de exigir a formulação de uma política que tenha uma orientação estratégica voltada para a pronta resposta das Forças Armadas. Inclusive, para cumprir diferentes tipos de missões. Dentre elas, as de operações de paz.

Assim, além de ressaltar a idéia de mudança, é importante salientar que a PDN está em consonância com os princípios da PEB, os quais se fundamentam na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais⁴. Ao argumento da mudança, portanto, ela superpõe à lógica da tradição.

1.2 ANTECEDENTES DO PROBLEMA

O Itamaraty defende que o Brasil só deve participar de operações de manutenção da paz. Quanto a isso, Fontoura afirmou o seguinte:

Apesar de sua grande utilidade, **as operações de manutenção da paz** não são uma panacéia para qualquer tipo de situação, como bem ensinaram as experiências na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina. **O respeito aos princípios tradicionais do consentimento das partes, da imparcialidade e do não-uso da força, a não ser em casos de legítima defesa, parece ser a forma mais adequada de garantir a legitimidade e a eficácia das operações de paz** da ONU, bem como a segurança de seus integrantes. [o destaque é nosso]. (FONTOURA, 1999, p. 273 et seq.).

Desse modo, o Itamaraty, como a principal instituição operadora da PEB, defende o respeito e a manutenção da tradição, quer dizer, dos princípios tradicionais. Contudo, os recentes conflitos intra-estatais têm exigido respostas não-ortodoxas da ONU. Ainda mais, quando tais soluções são impostas como obrigações pela opinião pública internacional que não se conforma com os graves ataques contra os Direitos Humanos, ocorridos em Estados com sérias crises internas. Estas alternativas, no entanto, ao conformarem mandatos com características de imposição da paz, parecem se contrapor ao costume brasileiro, como destacam outros pesquisadores, por exemplo, Cardoso e Fontoura⁵.

1.3 ALCANCES E LIMITES

Para a análise da modificação dos parâmetros norteadores das operações de

⁴ BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Política de Defesa Nacional. Decreto No 5.484, de 30 jun. 2005**. Brasília, 2005. p. 3.

⁵ Afonso José Sena **Cardoso** e Paulo Roberto Campos Tarrisse da **Fontoura** autores, respectivamente, das seguintes obras: “O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas” e “O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas”, obras que serviram como referência para este trabalho.

paz, a dissertação foi delimitada pelo início do seu emprego, de 1948 a 1987, período no qual foram criadas as operações de manutenção da paz consideradas clássicas, ou seja, justamente por terem servido para desenvolver rotinas e princípios que consolidaram uma doutrina inicial sobre o emprego desta técnica. E de 1989 a 2007, época na qual, para fazer frente ao crescente número de conflitos, foram desenvolvidas operações de manutenção da paz consideradas de segunda geração por conter mudanças significativas da sua concepção inicial.

Dentre os fundamentos contidos nestes parâmetros, os essenciais e objetos desta investigação serão: o consentimento das partes em conflito; o não-uso da força; e a imparcialidade.

Com relação à tradição, ela é definida como a vocação pacífica do Estado brasileiro para resolver os conflitos no ambiente interestatal. Sua criação coincidiu com o início do período republicano da história brasileira. No capítulo 3, será analisado como se conformou esta tradição.

1.4 JUSTIFICATIVAS

O Brasil, no atual momento da sua política externa, aspira ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Logo, para que tal aspiração possa ser também desejada pela Comunidade internacional, tem que demonstrar interesse em participar de modo ativo na manutenção da paz e da segurança internacionais, principal atributo do Conselho⁶. Isto significa o seguinte: preparar as Forças Armadas para serem mais empregadas nos mecanismos internacionais de segurança coletiva sob a égide da ONU. Com relação a tudo isso, Arraes afirma o seguinte: “No tocante ao conselho de segurança, as proposições se vincularam à incorporação de países capazes de responder o mais celeremente possível às ameaças globais”. (ARRAES, 2006, p. 1).

Os atuais conflitos, por sua vez, considerados como ameaças à paz internacional, apresentam um grau de complexidade (étnico, religioso, narcoterrorismo, intervenção humanitária) que exige da ONU respostas não

⁶ARRAES, Virgílio. O Governo Lula e o Conselho de Segurança. **InfoRel**, Artigos, Brasília, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.inforel.org/servlet/ListaNoticia?acao=C¬iciald=1519&ano=2006>> Acesso em: 18 fev. 2007. “No início de 2004, dois acontecimentos embasaram mais as possibilidades de acesso ao restrito grupo: a formação do G-3, completado por Índia e África do Sul, cujo um dos objetivos havia sido o de reiterar o pleito junto às Nações Unidas, com o alargamento do Conselho de Segurança; e a expedição de tropas, aprovada no final de abril, para uma missão estabilizadora da ONU no Haiti, ainda mais conturbado politicamente após um golpe de Estado em fins de fevereiro que havia sido referendado por Estados Unidos e França”.

costumeiras. No processo decisório desta Organização para a produção de um adequado mandato, a fronteira entre o que vem a ser imposição ou manutenção da paz constitui-se em um limite de difícil percepção.

Logo, conjugando este aspecto com a necessidade de ser mais ativo, surge a possibilidade de o Brasil participar em qualquer categoria operacional das operações de paz. O fato é que esta eventual possibilidade, se levada em consideração, repercute na formulação da PDN e, conseqüentemente, no preparo da tropa.

Outro aspecto que merece atenção é o fato de a opinião pública internacional, incluída também a opinião pública brasileira, não tolerar agressões aos Direitos Humanos de qualquer povo⁷. A possibilidade de não ser indiferente a tais agressões faz com que este agente influa no estabelecimento das políticas institucionais, tanto da ONU quanto do Estado brasileiro, suscitando respostas não-ortodoxas do primeiro organismo e a avaliação da necessidade de manter a sua tradição pelo segundo.

O problema suscitado, portanto, merece uma reflexão, visto que possui um grande significado, tanto para a PDN, com relação ao preparo e emprego das Forças Armadas, quanto para o Estado nacional, que não admitirá insucesso quando do uso da sua expressão militar do poder.

1.5 OBJETIVOS

Com o propósito de melhor particularizar as ações que foram realizadas para solucionar o problema suscitado, o objetivo geral, com vistas a focar a principal finalidade da dissertação, e os objetivos específicos, os quais detalham o caminho percorrido, foram formulados da maneira que se segue.

1.5.1 Objetivo geral

A fim de determinar se a Política Externa Brasileira mantém a sua tradicional postura frente às causas e à própria evolução dos conceitos operadores da mudança dos princípios e valores que regem as operações de paz patrocinadas pela ONU, a presente dissertação buscou identificar:

- a existência de uma postura brasileira no campo da paz e da segurança internacionais; e em que medida esta postura rejeita, adequa ou incorpora os novos princípios e valores que regem as operações de paz patrocinadas pela ONU.

⁷ Teoria da Paz Democrática.

1.5.2 Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral da dissertação, foram formulados os seguintes objetivos específicos:

- a. Identificar a tradicional postura brasileira para as operações de paz;
- b. Analisar como surge uma tradição;
- c. Analisar, apoiado na teoria racionalista, os motivos pelos quais os governos adaptam as regras que prescrevem a sua conduta no palco das relações internacionais às demandas nele existentes;
- d. Analisar os conceitos doutrinários básicos, seus princípios e valores, que fundamentam as operações de paz sob a égide da ONU;
- e. Analisar a conformação dos novos parâmetros decorrentes das mudanças dos princípios e valores dos conceitos doutrinários básicos das precitadas operações de paz; e
- f. Verificar se houve mudança conceitual da visão política brasileira das operações de paz.

1.6 METODOLOGIA – TEORIAS

Quanto à metodologia, ela foi norteadas pelas obras: “*Guide Method for Students of Political Science*”, de Evera (1997), cuja argumentação embasou a formulação do problema e da hipótese; e “*Case Studies and Theory in the Social Sciences*”, de George e Bennett (2005), que indicou os procedimentos necessários em um estudo de caso.

O texto de Evera (1997) indicou o caminho, explicitando o método e clareando o entendimento sobre suas partes mais importantes, as quais constituíram os troncos que vertebraram a presente dissertação. Um método rigoroso significa um trabalho consistente. Para tanto, o entendimento de suas partes constitutivas é o cerne da questão.

1.7 HIPÓTESE

“Em Ciências Sociais, é extremamente difícil – senão impossível – o estabelecimento de hipóteses tão acabadas como nas ciências da natureza”. (FONSECA JUNIOR, 1998, p. 98). Para o cientista político, isto é um grande desafio. No entanto, na busca de orientação para o prosseguimento deste trabalho, emerge o diagnóstico apresentado por Bobbio para tal situação:

Não é tarefa de uma análise como a esboçada aqui fazer previsões. Os seus resultados se exprimem em hipóteses, isto é, **em juízos hipotéticos**, sob a forma: ‘Se se seguir este caminho, se chegará àquele ponto’; ‘Se se seguir aquele outro caminho, se chegará àquele outro ponto’. Mas qual dos possíveis caminhos será seguido ninguém até agora, com os dados disponíveis, está em condições de prever. Uma coisa é estabelecer modelos abstratos de previsões possíveis, outra coisa é fazer uma previsão. [o destaque é nosso]. (BOBBIO, 2003, p. 112).

A elaboração de uma hipótese, portanto, é uma tentativa – que implica sucessivas aproximações – de se fundamentar racionalmente uma escolha, ou seja, um caminho que contenha uma explicação possível para determinado evento, buscando uma causa (variável independente) para este evento (variável dependente), quando não se sabe a causa originária do processo. O objetivo do Cientista Político, considerado neste trabalho, é o de apontar tendências ou fundamentar escolhas racionais para determinadas tendências, racionalizando os meios para determinados fins.

Considerando o exposto, foi elaborada a seguinte hipótese: **os novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz impactam negativamente na tradição da Política Externa Brasileira.**

A tendência que se sugere aqui é a de mudança dos parâmetros utilizados pela ONU nas operações de paz para fazer frente à complexidade do atual ambiente das relações internacionais. A PEB, portanto, terá dois caminhos: adotar essas mudanças ou não adotá-las. A escolha (hipótese) apontada é a adoção dos novos parâmetros. O impacto sobre a tradição desta mesma PEB é o evento (variável estudada) que se pretende racionalmente explicar.

1.8 VARIÁVEIS

Da análise das variáveis envolvidas no presente estudo, os parâmetros adotados pela ONU apresentaram-se como a variável independente, uma vez que a sua existência moldou a hipótese. A tradição, por sua vez, apresentou-se como variável dependente, já que moldou o fenômeno causado da hipótese. Quanto à legitimidade, ela surgiu como condição antecedente, pois está necessariamente incluída na explicação da hipótese.

1.9 DEFINIÇÃO CONCEITUAL DAS VARIÁVEIS

Variável I: Legitimidade

Esta variável está relacionada com o requisito de titularidade de um direito, ou seja, em nome de que é estabelecida a missão de paz⁸.

Variável II: Parâmetros adotados pela ONU

A compreensão desta variável é importante para avaliar o seu impacto na postura tradicional brasileira. É a ampliação do significado dos princípios e valores que estabelece os novos parâmetros das operações de paz.

Variável III: Tradição da PEB

Esta variável está relacionada com a atuação brasileira no campo da paz e da segurança internacionais, sempre marcada por sua presença nas operações de manutenção da paz.

O quadro resumo apresentado a seguir especifica o que foi desenhado como hipótese e confirma a busca do rigor na aplicação do método.

QUADRO RESUMO		
TERMOS	VARIÁVEIS	DENOMINAÇÃO
A	Legitimidade	CONDIÇÃO ANTECEDENTE
B	Parâmetros adotados pela ONU	VI
C	Tradição da PEB	VD
DIAGRAMAÇÃO ⁹	A x B → C	HIPÓTESE

Quadro 1.1 – Quadro resumo da aplicação do método
Fonte: o autor

1.10 DEFINIÇÃO OPERACIONAL DAS VARIÁVEIS

Na presente dissertação, as variáveis são qualitativas e foram operacionalmente definidas para uma melhor observação e mensuração. A dificuldade encontrada nesta parte do trabalho relacionou-se com as definições dos adequados indicadores, tão necessários para mensurar a existência das dimensões que configuram as variáveis. Diante disto, o quadro dois, apresentado a seguir, explicita as definições operacionais das variáveis propostas.

⁸ BOBBIO, Norberto. **O problema da guerra e as vias da paz**. São Paulo: Editora UNESP, 2003. p. 82.

⁹ “A ‘Theory’ that cannot be arrow-diagrammed is not a theory and needs reframing to become a theory.” (EVERA, 1997, p. 14 *et seq.*).

DEFINIÇÃO OPERACIONAL DAS VARIÁVEIS			
VARIÁVEL	DEFINIÇÃO CONCEITUAL	DIMENSÃO	INDICADORES (ATRIBUTOS)
Variável I	Legitimidade	Titularidade	Mandato
			Em nome de que (Ex: defesa dos direitos humanos)
Variável II	Parâmetros (novos) adotados pela ONU	Uso da força	É permitido o uso da força (Ex: para permitir o cumprimento do Mandato, para proteção de assistência humanitária)
		Consentimento	Enquadra-se no capítulo VII da Carta da ONU (medidas mandatórias)
		Imparcialidade	Não é neutra
Variável III	Tradição	Vocação pacífica	Não-uso da Força
			Enquadra-se no capítulo VI da Carta da ONU (medidas que implicam no consentimento)
			Imparcialidade e neutralidade

Quadro 1.2 – Definição operacional das variáveis

Fonte: o autor

A “Legitimidade” é a condição antecedente necessária para definir o grau de impacto dos novos parâmetros adotados pela ONU para uma operação de paz sobre a variável dependente. Seus indicadores, portanto, surgem quando do estabelecimento de um Mandato pelo CSNU atrelado à defesa de um valor universal – como a defesa dos Direitos Humanos –, garantindo a sua titularidade, em outras palavras, o exercício da autoridade.

Para a variável independente, foram selecionadas, dentre as possíveis, três dimensões: o uso da força, o consentimento e a imparcialidade. A evolução destas

dimensões sinaliza a existência de mudanças no paradigma que conforma uma operação de paz sob a égide da ONU. Os indicadores são, por via de consequência, a permissão do uso da força, o enquadramento da operação no capítulo VII da Carta, e a não observância da neutralidade por parte de quem executa a missão.

Já a variável dependente foi apontada como a tradição da identidade brasileira no trato das controvérsias interestatais. Esta tradição é dimensionada como vocação pacífica, cujos indicadores são o não uso da força, a participação brasileira em missões enquadradas no capítulo VI da Carta e a imparcialidade identificada com a neutralidade.

A questão da mensuração é considerada a partir da presença ou ausência dos atributos – indicadores –. Para uma melhor compreensão desta afirmação, vale recorrer ao seguinte texto:

Essa controvérsia repousa em parte no significado do termo mensuração – ato ou processo pelo qual se determinam a amplitude, **as dimensões**, a quantidade, o grau, ou a capacidade de um objeto – e na **argumentação dos que se voltam para os métodos em que a mensuração é a própria essência da ciência**. Essa controvérsia tem-se também atenuado desde que os teóricos sistemáticos passaram a admitir que a mensuração é fundamental e os que se interessam principalmente pelo método reconheceram que **fenômenos qualitativos podem de certo modo ser medidos como atributos presentes ou ausentes**. [o destaque é nosso]. (FRIEDE, 2006, p.16).

Assim sendo, observam-se três dicotomias na possibilidade da participação do Brasil em uma operação de paz enquadrada por novos parâmetros, que podem ser apresentadas da seguinte forma:

DICOTOMIAS		
Novos Parâmetros		Vocação Pacífica
Uso da força	X	Não uso da força
Capítulo VII da Carta		Capítulo VI da Carta
Não é neutra		É neutra

Quadro 1.3 – As dicotomias existentes na hipótese

Fonte: o autor

1.11 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

1.11.1 Caso

Foi selecionada a seguinte operação de paz: Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

1.11.2 Método de abordagem

Para esclarecer os procedimentos seguidos neste processo de investigação, e a fim de conduzir as decisões sobre alcance, limites, regras e explicações dos fatos, foi adotado o método de pesquisa indutivo, por ser o mais utilizado quando se pretende conhecer um determinado aspecto como um todo, a partir de um número restrito de observações.

1.11.3 Método de procedimentos

O método de procedimentos adotado foi o de estudo de caso, já que permite, mediante o estudo de casos isolados, entender determinados fatores. Ademais, o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo ou emblemático de determinado tipo de fenômeno político.

1.11.4 Delineamento da pesquisa

A dissertação foi delineada para valer-se de fontes escritas, primárias e secundárias. A maior parte das fontes secundárias é encontrada em livros, manuais, dissertações, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na Internet. Entre as fontes primárias, ressaltam-se as resoluções e documentos oficiais das Nações Unidas no período analisado, a Constituição Federal de 1988, e as PDN de 1996 e 2005. Todo este material possibilitou a definição dos termos e a construção da base do conhecimento para a análise de dados e solução do problema.

1.11.5 Resultados

Quanto ao resultado do trabalho, pode-se concluir que os procedimentos metodológicos foram eficazes, pois propiciaram o conhecimento e a mensuração dos indicadores levantados. Ademais, a obtenção do grau de impacto da variável independente, como será demonstrada nos próximos capítulos, **não** confirmou a hipótese levantada. Ou seja, os novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz impactam **positivamente** na Política Externa Brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é o de construir um referencial teórico para a hipótese do problema formulado.

Inicialmente, será realizada uma breve introdução ao racionalismo, corrente teórica defendida pela Escola Inglesa de relações internacionais¹⁰, que também serve de base para o desenvolvimento da disciplina da Teoria das Relações Internacionais. A finalidade buscada será a de adotar este modelo como parâmetro explicativo do comportamento do Estado brasileiro, pois o objetivo que se quer colocar em relevo é a existência de elementos grotianos na PEB.

Em seguida, através da teoria de Hedley Bull, um dos principais representantes da precitada Escola, compreender-se-á as seguintes afirmações: a obediência dos Estados aos imperativos da lei, como decorrência das exigências da coexistência e cooperação, em especial às provenientes do Direito Internacional; os motivos pelos quais os governos adaptam as regras que prescrevem a sua conduta no palco das relações internacionais às demandas cambiantes; e o modelo do “embaixador ideal” para a diplomacia brasileira que, ao aderir aos princípios da racionalidade, faz uso dos meios que lhes são afins, em outras palavras, os que fazem uso da não-violência para dar coerência e estabilidade à PEB.

Ao se tratar de meios pacíficos, torna-se oportuno buscar uma teoria que conceitue pacifismo, suas categorias e meios. Norberto Bobbio, portanto, se valida como mais um importante pressuposto deste referencial. O objetivo é apresentar o pacifismo instrumental, que conduz às teorias e às práticas do desarmamento e da não-violência, e o pacifismo jurídico, que busca a paz através do direito. Este último, revestido de muita importância, pois permite compreender a opção do respeito ao Direito Internacional pela diplomacia brasileira.

Finalizando o referencial teórico, serão apresentados os conceitos de tradição e “tradição inventada”. Para a compreensão do primeiro conceito, buscar-se-á o apoio de Hannah Arendt. Para o segundo, Eric Hobsbawm. Através deste debate, será discutida a necessidade que o Homem e suas instituições têm para ligar-se a um passado que invista de autoridade as suas ações realizadas no presente.

¹⁰ A Escola Inglesa surgiu como uma crítica à hegemonia dos realistas nos debates acerca do sistema internacional. Este termo está relacionado com o lugar onde esta corrente teórica surgiu. O traço comum é a utilização do pensamento de Hugo Grotius, principalmente na concepção da idéia da formação de uma “sociedade internacional”. (GOFFREDO JUNIOR, 2005, p. 25).

2.1 A OPÇÃO PELO MODELO RACIONALISTA

Na tentativa de se explicar o comportamento dos Estados, costuma-se adotar determinados modelos teóricos utilizados pela disciplina das Relações Internacionais. Alguns dos mais conhecidos são o realista, o racionalista, o universalista e o revolucionista. A presente dissertação referencia-se no racionalista. O que se pretende com a escolha deste modelo como referência teórica não é afirmar o maior relevo dele, mas alinhar-se à mesma perspectiva de pensamento de Wight, citada por Goffredo Junior:

[...] entende-se que, a depender do tema em análise, os distintos paradigmas devem ser utilizados para fornecer rendimentos explicativos mais adequados. Por exemplo, na análise da política externa de um determinado Estado, podem ser encontrados traços realistas, racionalistas e revolucionistas. A ênfase em cada um deles dependerá dos objetivos que queira colocar em relevo numa determinada análise. (1991, apud GOFFREDO JUNIOR, 2005, p. 30).

Entender o internacional faz-se necessário¹¹, pois a postura brasileira é influenciada por ele. Para a sua compreensão, a questão da ordem relacionada com a preservação da paz serve como marco zero para o presente estudo. Utilizando-se o prisma hobbesiano, pode-se afirmar que a balança de poder é o que mantém a paz. Mas, em contrapartida, pode-se dizer que a cooperação entre os Estados tem proporcionado significativo progresso para a ausência de guerras¹². Assim, na visão racionalista: “admite-se que os Estados têm a possibilidade de escolher a cooperação e a ordem nasce de formas de ação conjunta, que desembocam em regras estáveis disciplinadoras do uso da soberania”. (FONSECA Jr., 1998, p. 43).

Os racionalistas, também chamados grotianos, por utilizarem alguns dos princípios do pensamento de Hugo Grotius¹³, apontam a existência da situação na qual os Estados, sem perder a sua condição de soberanos e principais atores da política internacional, têm interesse em cooperar e estabelecer regras limitadoras do seu comportamento em um ambiente especificado como anárquico, em outras palavras, desprovido de um governo central. Tal situação é, em sua essência, passível de transformação, pois resulta da esperança iluminista no progresso do

¹¹ FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 35 *et seq.*

¹² FONSECA JR. (1998, p. 43).

¹³ Hugo Grotius – jurista e filósofo holandês (1583-1645), cuja principal obra é *De Jure Belli ac Pacis*. A sua obra é o ponto de partida para o desenvolvimento do racionalismo na política internacional.

homem e das regras e instituições que ele cria na convivência social¹⁴. Para eles, os instintos sociais do homem, isto é, a sua sociabilidade, conformam a base conceitual da construção da ordem, que institui a crença na sociedade internacional¹⁵, onde existirão condições de paz entre as nações, visto que ela resultará das instituições geradas por esta sociedade. Nas palavras de Goffredo Junior,

Desse modo, o Direito Internacional, a Diplomacia e uma noção de cultura internacional compartilhada se apresentam como instrumentos fundamentais para a constituição de consensos acerca das normas e regimes que devem pautar a conduta dos Estados. (GOFFREDO JUNIOR, 2005, p. 26).

Os racionalistas ressaltam a importância da História. Eles a vêem como um processo concebido como irreversível, já que está ligado à teoria iluminista do progresso. A substância desta crença é a confiança num progresso necessário, que resulta de uma força superior à vontade dos homens: a razão. A História, portanto, está em movimento e esse movimento é na direção do melhor¹⁶. Para este estudo, considera-se na direção da paz a ser mantida por uma instituição internacional.

Grotius enfatizou, também, a importância do Direito Internacional nas interações entre os Estados. Todavia, para os racionalistas, não é só a manifestação da racionalidade que sustenta a possibilidade do Direito. A conveniência também aconselha os homens e as nações a adotarem regras jurídicas¹⁷. Neste ambiente, eles vislumbram a possibilidade do uso da violência quando as normas estabelecidas pelo Direito Internacional, e que são aceitas em comum acordo pelos Estados, tornam-se ineficazes.

É importante compreender o aspecto da possibilidade da ineficácia do Direito Internacional, pois a ONU constitui-se na salvaguarda da segurança visada por este mesmo Direito. Ela é uma instituição multilateral de vocação universal, cujos princípios têm por objetivo reger a vida entre as nações, dentro de parâmetros que combinam a solidez das regras jurídicas e o sentido de segurança. Se, nas teses de Kant, o Homem aprende pelo negativo, a experiência de duas guerras mundiais o levou a optar pela instituição desta importante Organização. Vale recorrer ao texto inicial da Carta:

¹⁴ GOFFREDO JUNIOR, Gustavo Sénéchal de. **Entre Poder e Direito: a Tradição Grotiana na Política Externa Brasileira**. Brasília: Funag, 2005. p. 25-31.

¹⁵ FONSECA JR. (1998, p. 59-66).

¹⁶ BOBBIO (2003. p. 89).

¹⁷ FONSECA JR., *op. cit.*, p. 65.

Nós, os povos das Nações Unidas,

Resolvidos

a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, **na igualdade** de direitos dos homens e das mulheres, assim como **das nações grandes e pequenas**, e,

a estabelecer condições sob as quais a justiça e **o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional** possam ser mantidos, e

a promover o **progresso** social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla, [...] [o destaque é nosso]. (BRASIL, 1964, p. 45).

Da sua leitura, pode-se perceber que: o “nós” indica a cooperação; a “igualdade das nações grandes e pequenas” significa a defesa da soberania e a busca da igualdade jurídica; e o “respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional”, o princípio norteador da interação entre os Estados. Todos eles elementos grotianos.

2.2 HEDLEY BULL E A SOCIEDADE DE ESTADOS

Nesta parte do capítulo, faz-se necessário recorrer a Hedley Bull, cuja obra, a Sociedade Anárquica – Um estudo da ordem política mundial (2002), apresenta-se como importante pressuposto para a composição do referencial teórico. No arcabouço da sua teoria, ele afirma que a sociedade de estados tem um padrão ou disposição de atividades que visam sustentar a manutenção da paz como objetivo elementar, o que contribui para a conformação da ordem internacional. Vale transcrever as palavras de Bull:

[...] por ordem internacional queremos referir-nos a um padrão ou disposição das atividades internacionais que sustentam os objetivos elementares, primários ou universais de uma sociedade de estados. Quais são esses objetivos?

Em primeiro lugar, a preservação do próprio sistema e da sociedade de estados. O que quer que os separe, os estados modernos se unem na crença de que eles são os principais atores da política mundial, e os mais importantes sujeitos de direitos e deveres dessa sociedade [...]. Em segundo lugar está o objetivo de manter a independência ou a soberania externa dos estados individuais. Da perspectiva de qualquer um desses estados, o que se almeja, ao participar da sociedade dos estados, é o reconhecimento da sua independência com relação à autoridade externa, e especialmente o reconhecimento da jurisdição suprema que tem sobre o seu território

e população [...]. Em terceiro lugar, há **o objetivo da manutenção da paz**. [...]. Em quarto lugar devemos notar que entre os objetivos elementares ou primários da sociedade de estados estão aqueles que no princípio deste capítulo foram qualificados como objetivos comuns a toda vida social: a limitação da violência que resulte na morte ou em dano corporal, o cumprimento das promessas e a estabilidade da posse mediante a adoção de regras que regulem a propriedade. [o destaque é nosso] (BULL, 2002, p. 23-25).

Quando trata da manutenção da paz, Bull enfatiza que ela não será necessariamente permanente ou universal, como desejam os teóricos da paz mundial, pois isto não encontra respaldo na experiência histórica¹⁸. Prova disso, é o fato de que a paz pretendida pela sociedade de Estados é aquela definida como ausência da guerra entre os estados membros da ONU. Esta, por sua vez, deve ser a situação normal do relacionamento estatal, que poderá ser rompida em circunstâncias especiais, de acordo com alguns princípios aceitos pelos próprios estados.

A paz, como percebida na citação anteriormente exposta, ou seja, pela ordenação dos objetivos sustentados pela ordem, é entendida como um objetivo subordinado à preservação do próprio sistema de Estados. Neste sentido, a guerra é apropriada quando não houver segurança tanto para o sistema de Estados quanto para a própria soberania e independência dos Estados individuais. Para melhor entendimento, Bull declara o seguinte:

Esse status atribuído à paz, subordinado a outros objetivos, está refletido nas palavras “paz e segurança” que constam da Carta das Nações Unidas. Na política internacional, “segurança” significa apenas isso: ou segurança objetiva, que realmente existe, ou subjetiva, que pode ser sentida ou experimentada. O que os estados entendem por segurança não é apenas a paz, mas a sua independência, e a persistência da própria sociedade de estados que a independência requer. E para alcançar esses objetivos os estados estão prontos a recorrer à guerra ou à ameaça de guerra, como observamos. A junção desses dois termos na Carta das Nações Unidas – paz e segurança – reflete o julgamento de que as exigências da segurança podem entrar em conflito com as da paz, hipótese em que esta última não será necessariamente prioritária. (BULL, 2002, p. 25).

Retornando aos grotianos, para estes o sistema de Estados deve ser preservado, buscando-se, para tanto, a aceitação das exigências da coexistência e cooperação. Tais exigências são conformadas pelas regras e instituições da

¹⁸ Como todo racionalista, BULL ressalta a importância da história para se compreender o comportamento dos Estados na arena internacional.

sociedade que os estados formam. Em tal ambiente, eles não devem obedecer apenas às regras de prudência e conveniência mais aos imperativos da lei e moralidade¹⁹. Os imperativos da lei são também, como referenciados no presente trabalho, aqueles provenientes do Direito Internacional, já que este é sentido como possuidor do *status* de lei.

O fato é que a ordem existente é precária e imperfeita. Os Estados, portanto, necessitam agir para mantê-la. Esta ação é pautada por regras que visam sustentar os objetivos primários ou elementares da vida social. Assim, “a ordem é mantida por um senso de interesses comuns nesses objetivos elementares ou primários, por regras que prescrevem a forma de conduta que os sustentam e por instituições que tornam essas regras efetivas”. (BULL, 2002, p. 65).

As regras funcionam como bússolas que fornecem um norte teórico para a ação racional dos indivíduos e das unidades políticas. Para sua eficácia social, contribui a existência de instituições que cumprem as seguintes funções: formular, promulgar, aplicar e adaptar estas mesmas regras às mudanças.

Quanto à aplicação, a eficácia das regras depende da existência de penalidades para a possibilidade do seu não cumprimento, as quais podem ser sobre a forma de coerção, de sanção ou o não cumprimento recíproco por parte daqueles que a elas estão sujeitos. Em relação às sanções, as regras legitimadas - as que os membros da sociedade aceitam como válidas, adotando os valores que elas implicam ou possuem - não dependem da existência de tais penalidades. Por fim, em relação à adaptação, faz-se necessário que haja formas de rescindir ou transformar as regras antigas em virtude das necessidades ou circunstâncias que se renovam a cada instante do tempo histórico²⁰.

As regras explicitam quais os tipos de conduta que são compatíveis com a ordem pública no campo interno, e com a ordem internacional no externo. A instituição que ajuda a tornar efetivas as regras sociais elementares é o governo. Isto se deve em grande parte a sua capacidade de recorrer à força física quando da necessidade de implantá-las. Dentre outras coisas,

vi) O governo pode contribuir para a legitimação das regras (a sua aceitação como válidas por si mesmas) mediante a influência que exerce sobre a educação e a informação pública, o poder de persuasão dos seus líderes e a possibilidade de projetar-se como a

¹⁹ BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 35.

²⁰ *Ibid.*, p. 69.

encarnação simbólica dos valores da sociedade, modelando a cultura política de modo **a favorecer a aceitação das regras como legítimas.**

vii) O governo pode também **adaptar as regras às circunstâncias e demandas cambiantes**, legislando de modo a eliminar ou alterar leis antigas e promulgar outras, ou ainda fazendo com que os administradores executem a lei, e os juízes a interpretem, de modo a modificar virtualmente o seu conteúdo. [o destaque é nosso] (BULL, 2002, p. 71).

É importante, portanto, ressaltar que os Estados podem modificar as regras. Isto também acontece quando eles demonstram, com palavras e ações, que estão retirando seu consentimento às regras antigas e atribuindo-o às novas, alterando, assim, o conteúdo de um costume ou prática estabelecida²¹, ou seja, atuando na tradição.

Atualmente, um meio importante de legitimação das regras consiste em endossá-las por assembleias ou organizações internacionais. O exemplo que surge de imediato no ambiente internacional é a atuação da Assembleia Geral da ONU (AGNU), onde funciona o princípio majoritário, isto é, o consenso da maioria.

Além do governo, outra importante instituição é o Direito Internacional. A sua definição é a seguinte: “um conjunto de regras que ligam os estados e os outros agentes da política mundial em suas relações recíprocas, aos quais se atribui *status* legal”. (BULL, 2002, p. 147). Como as regras do Direito Internacional influenciam efetivamente a conduta estatal na política mundial, elas participam da realidade social. Isto se deve ao fato de os atores políticos acreditarem que tais regras têm o *status* de lei, aspecto que possibilita um conjunto de atividades importantes para a sociedade internacional²².

Para a compreensão de tal influência, convém ressaltar que:

Qualquer estado que viva em paz com pelo menos um outro estado, mantendo com ele relações diplomáticas, intercambiando dinheiro, bens e viajantes, ou que faça um acordo com outro estado, estará envolvido constantemente com a obediência às regras do direito internacional. (BULL, 2002, p.158).

Assim, em relação à ordem internacional, o Direito Internacional - a instituição pela qual os Estados cooperam para o seu funcionamento - tem três funções. A primeira tem por objetivo identificar e realçar a noção de uma sociedade de Estados soberanos, tornando-a a principal regra da organização política mundial. A segunda

²¹ BULL (2002, p. 87).

²² *Ibid.*, p. 157.

busca levantar as regras básicas da coexistência dos Estados e demais atores na sociedade internacional. A terceira visa mobilizar tais atores para a aceitação das regras, tarefa esta facilitada pelo fato de os governos não desejarem ser reconhecidos como não cumpridores de suas obrigações legais. Ademais, eles julgam do seu interesse cumprir a maioria dos acordos que fazem.

Desde a Segunda Guerra Mundial, o campo de atuação do Direito Internacional tem aumentado consideravelmente. Temas econômicos, sociais, de comunicações e ambientais têm ensejado a elaboração de regras de coexistência e cooperação, fazendo com que o foco principal não seja mais, como no passado, os assuntos políticos e estratégicos²³.

Apesar de o Direito Internacional ter aumentado o seu campo de atuação, o Estado comporta-se, em relação a uma determinada regra, dentro de uma faixa que vai desde a explícita conformidade até a sua violação pura e simples. Isto, evidentemente, depende da existência de interesse por parte dele, assim como, da existência de recursos de poder. A importância do Direito Internacional, portanto, não repousa sobre a disposição dos Estados de seguir esses princípios em detrimento dos seus próprios interesses, mas no fato de que eles, com muita frequência, consideram do seu interesse comportar-se de acordo com as normas do Direito Internacional²⁴.

Considerando apenas a parte do “direito internacional de coexistência”, a percepção de que houve um fortalecimento do Direito Internacional na restrição à violência internacional deve-se principalmente ao fato de que, na Carta das Nações Unidas, o emprego ou a ameaça do uso da força pelos Estados é ilegal. Ademais, passou a existir a possibilidade de sanção para tornar esta regra efetiva, pois o mecanismo de segurança coletiva da ONU apresenta-se como possuidor do “monopólio da força por parte da comunidade”, podendo, inclusive, fazer uso desta força contra o Estado que cometa tal ilegalidade. Contudo, é importante considerar que os principais fatores que, na realidade social, desestimulam os Estados a recorrerem ao uso da guerra são: os custos crescentes das guerras (em especial o risco de destruição nuclear para os que estão expostos a ele) e o declínio das vantagens potenciais dos vitoriosos. Todos relacionados como fatores não inerentes

²³ BULL (2002, p. 168).

²⁴ *Ibid.*, p. 159-161.

ao Direito Internacional²⁵. Para um melhor entendimento, vale recorrer à seguinte citação:

Em nenhuma outra parte a contradição entre os imperativos do direito internacional e os que derivam de outras fontes da manutenção da ordem é mais clara do que na Carta das Nações Unidas, que proíbe a ameaça da força embora essa ameaça tenha sido no mundo contemporâneo o principal fundamento da paz geral, sob a forma da contenção nuclear recíproca. (BULL, 2002, p. 179).

Como último aspecto a ser abordado nesta parte do texto, convém expressar que a Diplomacia, outra instituição definida por Bull, também desempenha um papel importante na manutenção da ordem. Ela é “a gestão das relações entre Estados e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e com o uso de agentes oficiais”. (BULL, 2002, p. 187).

Destarte, é da natureza do diplomata o emprego de meios pacíficos, traço específico que o diferencia dos militares, uma vez que estes são preparados para o uso da força. Convém ressaltar, no entanto, que esta é uma distinção simplista, pois além da atuação do diplomata e do soldado ser uma prática de conjunção de esforços, o diálogo pode conter traços de violência implícita e a força militar pode ser usada de forma não violenta – como é o caso das clássicas operações de manutenção da paz.

O núcleo de ação tradicional da diplomacia é o relacionamento oficial entre os Estados soberanos. Para sua consecução, ela engloba tanto a formulação quanto a operação da política externa de um Estado. Neste contexto, o embaixador ideal é aquele que adere aos princípios da racionalidade. É este modelo que movimenta e sugere uma tradição racionalista para a diplomacia moderna, tornando a política exterior direcionada para a busca racional dos interesses, que podem ter áreas de coincidência com os interesses de outros Estados.

Considerando a teoria apresentada, os Estados formam hoje uma sociedade internacional porque reconhecem certos interesses e valores comuns, e estão vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições importantes como a ONU, o Direito Internacional e a Diplomacia.

Conclui-se parcialmente, pois, que o Estado brasileiro pode, no campo da paz e da segurança internacionais, pela atuação do seu governo, adequar as regras que

²⁵ BULL (2002, p. 151-178).

modulam a sua conduta, mesmo a tradicional, para expressar o seu consentimento com vistas a cooperar com o funcionamento de relevantes instituições internacionais. Para tanto, a sua diplomacia revela-se um agente importante, pois ela é quem promove as relações entre os Estados e outros atores com o uso dos meios que lhes são intrínsecos: os pacíficos.

2.3 NORBERTO BOBBIO E O PACIFISMO

Prosseguindo, na composição do referencial teórico deste trabalho, é chegado o momento de recorrer a Norberto Bobbio. As suas idéias sobre pacifismo, especialmente o “pacifismo jurídico”, servem como ponto de partida auxiliar para a compreensão do fato de a PEB ter como princípios a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos.

Inicialmente, o entendimento do que vem a ser pacifismo reveste-se de importância. Assim, segundo Bobbio:

Por pacifismo entende-se toda teoria (e o movimento correspondente) que considera uma paz duradoura, ou, simplesmente para usar a expressão de Kant, perpétua e universal, como bem altamente desejável, tão desejável que qualquer esforço para atingi-lo é considerado digno de ser perseguido. (BOBBIO, 2003, p. 156).

Em relação à guerra, o pacifismo adota uma postura de negação radical. Ele não busca eliminar um tipo de guerra, mas toda e qualquer forma de guerra, como se esta fosse uma fase superada da história²⁶.

Considerando a existência de categorias para o termo, o pacifismo divide-se em passivo e ativo. Como pacifismo passivo, despontam as várias formas que defendiam a idéia de que a guerra estava destinada a desaparecer na evolução da sociedade. Esta previsão alimentou diversas teorias do progresso, nas quais “uma etapa necessária da evolução teria sido o fim da guerra como meio para resolver conflitos entre Estados”. (BOBBIO, 2003, p. 131). Logo, pelas “infalíveis” leis da evolução, bastava esperar a transformação da sociedade para ter-se o fim da guerra.

A idéia do pacifismo passivo pressupõe o Homem como expectador da História. Resta-lhe, portanto, aguardar os acontecimentos, já que o progresso conduzirá a humanidade para a paz perpétua. Mas não é da condição humana a

²⁶ BOBBIO (2003, p. 157).

passividade, ainda mais quando no horizonte surge a possibilidade da guerra atômica. Para os ativistas, portanto, o Homem é forçado a abandonar a sua passividade para a situação de ação, pois, com a hipótese nuclear, o progresso poderá conduzir a humanidade ao seu próprio fim, ao invés da conquista do bem desejável, a paz. Neste sentido, ele deixa de ser expectador para tornar-se ator com o objetivo de interagir com a história. O pacifismo ativo, então, substitui o passivo.

Quanto ao pacifismo ativo, três tipos podem ser identificados: o instrumental, o institucional e o finalista. No pacifismo instrumental, a solução seria agir sobre os meios, o que pode ser entendido como o esforço para destruir as armas ou, pelo menos, para reduzir ao mínimo a sua quantidade e periculosidade. Este seria o primeiro momento. O segundo compreenderia as tentativas destinadas a substituir os meios violentos pelos não violentos para a solução das controvérsias²⁷. O primeiro momento corresponde à teoria e à prática do desarmamento; o segundo, à teoria e a prática da não-violência.²⁸

O pacifismo instrumental é próprio dos diplomatas, que não defendem o uso da violência, ou seja, da guerra, enquanto não se esgotarem todos os recursos possibilitados pelos meios não-violentos²⁹.

No pacifismo institucional, a solução pode ser buscada por dois caminhos que dependem da percepção do internacional. Se a percepção consiste na idéia de que a guerra resulta da inexistência de um governo mundial que monopolize a violência (o uso da força), possibilitando a cada Estado o emprego da força para fazer valer o próprio direito e/ou poder, a solução seria o pacifismo jurídico, cujo remédio é a instituição do supra-Estado ou Estado-mundial, pois é preciso abolir o sistema de estados baseado na igualdade soberana, mediante a criação de um supra-estado. Mas se a percepção resulta da idéia de que a guerra é fruto da política internacional de determinado tipo de Estado, a solução seria o pacifismo social, cujo remédio é a transformação da ordem social capitalista na socialista, isto é, a destruição do estado capitalista³⁰.

Considerando, por fim, o pacifismo finalista, a verdadeira paz seria obtida com a ação voltada para a mudança da natureza do homem, que é quem realmente faz a guerra³¹. Esta, também, apresenta dois caminhos que surgem da maneira como se

²⁷ Evidente ligação com princípio constitucional brasileiro de solução pacífica dos conflitos.

²⁸ BOBBIO (2003, p. 98).

²⁹ *Ibid.*, p. 99.

³⁰ *Ibid.*, p. 102 *et seq.*

³¹ *Ibid.*, p. 105.

considera a natureza humana, se espiritualista ou materialista. Se espiritualista, a guerra é consequência de um mal moral, logo a solução estaria voltada para conversão do homem. Se materialista, a guerra é consequência de situações explicáveis em termos psicológicos ou sociológicos, devido aos instintos ancestrais do homem, logo a solução estaria voltada para a cura, para uma terapia cientificamente controlada³². Este pacifismo, por seus objetivos, não é exequível.

Do exposto, o pacifismo jurídico apresenta-se como o mais eficaz e exequível. Ele busca a paz através do direito, que “na sua acepção mais lata, pode ser definido como o conjunto de regras para o ordenamento pacífico de um grupo”. (BOBBIO, 2003, p. 119), ou seja, significa a paz obtida com a predominância dos meios jurídicos. Nesta perspectiva, o Direito Internacional é o meio por excelência. Diante disto, a característica deste pacifismo é conceber a formação de uma estável sociedade internacional – elemento grotiano – de forma análoga ao processo de criação da sociedade civil proposta por Hobbes, que surge pelo contrato, pelo pacto de união³³. Para Bobbio,

A solução projetada pelo pacifismo jurídico não visa à eliminação do uso da força pelas relações sociais, mas apenas a uma mais eficaz regulamentação e limitação dele; tende a favorecer a passagem de um regime jurídico em que vigora o direito à autotutela para um regime jurídico baseado exclusivamente na heterotutela. (BOBBIO, 2003, p. 103)

A tutela, portanto, poderá ser exercida por uma instituição que se coloque como mantenedora da ordem no ambiente internacional, e para cuja posição e ação os estados consentem e cooperam. A ONU é o exemplo mais evidente da existência da esperança no pacifismo jurídico.

2.4 O CONCEITO DE TRADIÇÃO E “TRADIÇÃO INVENTADA”

Para finalizar a construção do referencial teórico, serão apresentados o conceito de tradição formulado por Hannah Arendt e o conceito de “tradição inventada” formulado por Eric Hobsbawn. O que se pretende é apontar a necessidade que o homem e suas instituições têm de ligar-se a um passado que justifique a sua ação no presente.

³² BOBBIO (2003, p. 106 *et seq.*).

³³ *Ibid.*, p. 159 *et seq.*

Relembrando, então, o que foi apresentado na introdução deste trabalho, entende-se por tradição o elo consciente que une o passado ao futuro, pois é no plano do pensamento que o homem percebe o fluxo contínuo do tempo dividido em passado, presente e futuro. Ao fazer uso, portanto, da memória em um quadro de referências (princípios e valores) preestabelecido, ele busca no passado o que tem de melhor para ser legado ao futuro, em outras palavras, aos que irão lhe suceder na condução dos negócios do mundo³⁴. Este “tesouro” encontrado no passado e transmitido de geração a geração proporciona estabilidade no espaço político. Estabilidade esta alicerçada consciente ou inconscientemente na noção grega de *arché*³⁵, na fonte inesgotável, que ao mesmo tempo seja início e princípio. Segundo Arendt,

Uma observação casual feita por Platão em sua última obra – “O início é como um deus que, enquanto mora entre os homens, salva todas as coisas” – é verdadeira para nossa tradição; enquanto seu início foi vivo, ela pôde salvar todas as coisas e harmonizá-la. (ARENDR, 2005, p. 44).

O início, portanto, de uma tradição, que necessariamente coincide com um princípio, reveste-se de autoridade quase que divina, guiando os homens no espaço público. Acerca deste assunto, Drucker destaca que:

Toda concepção de autoridade legítima envolve uma concepção daquilo em nome de que os homens se consideram investidos enquanto agem. Quando os homens consentem em uma determinada ordem, é porque entendem que ela representa algum princípio válido de ação. (DRUCKER, 2001, p. 204).

A modernidade, contudo, apresenta constantes mudanças e inovações que a tentativa de estruturar de maneira imutável e invariável os aspectos da vida social apresenta-se como algo extremamente difícil. Ademais, observando-se o caso do Brasil, que na sua história teve diversas Constituições – o que reflete um contínuo político –, verifica-se a dificuldade de sua comunidade assentar-se em uma tradição para a ação política. Como resposta a esta situação, Hobsbawn sugere a sua invenção, para tanto oferece o seguinte conceito:

Por “tradição inventada” entende-se um conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácita ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos

³⁴ ARENDR, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Mauro W. Barbosa. 5. ed., 3. reimp. São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 31.

³⁵ Para os filósofos pré-socráticos, a *arché* (ἀρχή; origem), seria um princípio que deveria estar presente em todos os momentos da existência de todas as coisas; no início, no desenvolvimento e no fim de tudo. Princípio pelo qual tudo vem a ser.

valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente, uma continuidade em relação ao passado. (HOBSBAWN, 1997, p. 9)

No entanto, o conceito de “tradição inventada” traz consigo um paradoxo. Este consiste na constatação do fato de que o progresso, que por definição rompe com o passado³⁶, cria um cenário novo no espaço político que, para manter a coesão da comunidade e mesmo sua aparência de estabilidade, busca estabelecer continuidade com um passado histórico apropriado. Em outras palavras, a nova situação gera uma reação que “ou assume a forma de referência a situações anteriores, ou estabelecem seu próprio passado através da repetição quase que obrigatória”. (HOBSBAWN, 1997, p. 10). O objetivo é justificar e impor uma prática com referência a um passado real ou forjado, que origine um princípio de ação. Isto porque toda “tradição inventada”, sempre que possível, utiliza a história como legitimadora das ações. Para a compreensão desta idéia, vale recorrer, ainda, à seguinte citação:

O elemento de invenção é particularmente nítido neste caso, já que a história que se tornou parte do cabedal de conhecimento ou ideologia da nação, Estado ou movimento não corresponde ao que foi realmente conservado na memória popular, mas àquilo que foi selecionado, escrito, descrito, popularizado e institucionalizado por quem estava encarregado de fazê-lo. (HOBSBAWN, 1997, p. 21).

Neste sentido, a PEB é investida de autoridade no instante em que seus agentes se acham investidos de um princípio válido, mesmo que resultante de uma invenção. Assim, eles consentem em uma determinada ordem porque consideram a existência deste princípio válido de ação. A “tradição inventada”, portanto, é uma solução que busca dar estabilidade a um cenário de mudanças.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção do referencial teórico visa equipar o pesquisador com as ferramentas necessárias à busca não apenas do conhecimento, mas da compreensão da articulação das informações que ele produz. Desse modo, o objetivo do próximo capítulo é apresentar as fontes que funcionam como início e princípio da invenção de uma tradição pacífica do Brasil. Elas, ao serem revividas por elementos grotianos, levam os operadores da sua política externa à defesa do pacifismo jurídico, ou seja, ao respeito às normas do Direito Internacional. Além

³⁶ Aspecto inerente desta teoria.

disso, será ressaltado, o pacifismo instrumental voltado para o emprego de meios de não-violência, o que acarreta para a PEB a defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos.

3 A GÊNESIS DA VOCAÇÃO PACÍFICA DO BRASIL

Segundo Arendt, “é o acontecimento que esclarece o seu próprio passado, e não pode nunca ser deduzido dele”. (ARENDDT, 2001, p. 246). Com este pensamento em mente, é possível estabelecer uma compreensão prévia sobre um importante acontecimento para o Estado brasileiro: a promulgação da Constituição de 1988, por muitos chamada de Constituição Cidadã.

A Constituição de 1988 caracteriza-se por não romper - pelo menos no que concerne aos fundamentos do Estado - com o passado³⁷, apesar de conformar um estado distinto dos que foram estabelecidos pelas constituições que lhe antecederam. O conteúdo encontrado no seu artigo 4º articula-se com a presente dissertação, pois apresenta os princípios que regem a República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais. São eles, especificamente, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos. Em boa lógica, portanto, a Carta Magna aponta a paz como valor para o existir da comunidade brasileira. Para o entendimento deste aspecto, vale recorrer às palavras de Silva,

A Constituição é algo que tem, como forma, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); como conteúdo, a **conduta humana** motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas e religiosas, etc.); **como fim, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade**; e, finalmente, como causa criadora e recriadora, o poder. **Não pode ser compreendida e interpretada, se não tivermos em mente essa estrutura, considerada como conexão de sentido, como é tudo aquilo que integra um conjunto de valores.** [o destaque é nosso] (1985, p. 8-10 apud FRIEDE, 2005, p. 11).

É evidente, pois, que o constituinte intuiu e revelou um sentido axiológico na historicidade da comunidade brasileira para a sua conduta no relacionamento interestatal. Assim, ao falar-se em historicidade, deve-se volver os olhos da mente para o passado da comunidade brasileira com o intuito de, utilizando a luz que o acontecimento irradia, buscar a(s) fonte(s) que o gerou(aram). Dessa maneira, o presente capítulo tem por objetivo apresentar uma compreensão crítica³⁸ da construção da vocação pacífica do Brasil como tradição histórica.

³⁷ ALCANTARA, Fernando César Diogo de. **Direito Constitucional: Defesa do Estado: As Forças Armadas nas Constituições Brasileiras (1822/2004)**. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 2007. p. 48.

³⁸ “A compreensão crítica redefine sempre, em termos críticos, os juízos e pressupostos que precedem e orientam a indagação estritamente científica.” (ARENDDT, 2001, p. 236)

3.1 AS FONTES DA POSTURA PACÍFICA DO BRASIL

O primeiro salto significativo para o passado conduz o trabalho para o fim do período monárquico. Com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, iniciou-se uma lacuna na história nacional que separou o não-mais – o passado monarquista – do ainda-não – o futuro republicano. Esta lacuna correspondeu à gestação do novo Estado brasileiro, que findou com a conclusão da Constituição de 1891. É próprio de a Constituição inspirar os feitos e acontecimentos da ação futura dos membros de sua comunidade. Tal resultado deve-se ao fato de a Carta Magna ser a expressão político-jurídica das concepções de uma sociedade oriundas dos princípios normativos que predominam na nação.

A Constituição de 1891 limitou o uso do recurso da força³⁹. Ela expressou claramente a opção pela intermediação e o diálogo na solução dos conflitos internacionais, onde a guerra só ocorreria caso não tivesse lugar ou houvesse malgrado o arbitramento⁴⁰. Desvela-se, portanto, a primazia da diplomacia para o trato dos assuntos internacionais e a defesa da paz como princípio.

Segundo Arendt, “a palavra princípio envolve tanto origem quanto preceito, e estes significados, no ato da fundação, não estão apenas relacionados, mas são coexistentes. O princípio (início) da ação conjunta estabelece os princípios (preceitos) que inspiram os feitos e acontecimentos da ação futura.” (1963 apud LAFFER, 1972, p. 24). Logo, é possível inferir que a fundação da República brasileira estabeleceu um preceito que replicou na Constituição de 1988.

É com a transmissão do preceito, religando o presente com o passado, que se cria uma tradição. Em boa lógica, ademais, a recém-constituída República brasileira buscou no pacifismo a forma de introduzir-se no cenário internacional, demonstrando que não seria uma ameaça tanto às potências mundiais quanto aos estados fronteiriços, com os quais ainda não tinha definido suas fronteiras⁴¹. Mas, para que isto se constituísse em uma “verdade factual” obtida pela opinião pública internacional, deveria também ter uma origem no passado para ser percebida como

³⁹ BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (24 fev. 1891)**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 10 out. 2007. Art. 88 - Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação.

⁴⁰ *Ibid.*, Art. 34, 11º) - autorizar o governo a declarar guerra, se não tiver lugar ou malograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz [...].

⁴¹ *Ibid.*, Art. 34, 10º) - resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Distrito Federal e os do território nacional com as nações limítrofes [...].

uma tradição “já existente”, ou seja, com fontes abrigadas na história. Para uma melhor compreensão deste aspecto, vale recorrer a Lafer:

A natureza dialógica da Política propõe o problema da verdade factual, que informa a estrutura deste diálogo. Com efeito, se a Política se situa no campo da opinião, o problema da verdade factual – que é a verdade da Política, uma vez que as outras verdades são monológicas – se resume na circunstância que sendo verdade, ela não pode ser modificada, mas a sua maneira de asserção é a da opinião. Toda a seqüência de fatos poderia ter sido diferente porque o campo do possível é sempre maior que o campo do real. A verdade factual não é evidente nem necessária, e o que lhe atribui a natureza de verdade efetiva é que os fatos ocorreram de uma determinada maneira e não de outra. (LAFER, 1972, p.19)

Destarte, como o campo de análise desta dissertação é o político – ou o espaço público –, a verdade factual se faz presente na medida em que se buscou construir uma identidade brasileira no relacionamento interestatal. O princípio da solução pacífica dos conflitos, portanto, seria uma verdade – factual –, se a opinião pública internacional percebesse que ela resultou de fatos ocorridos que determinaram a sua existência.

Não se pretende apontar, nesta parte do texto, todas as fontes que constituíram a postura pacífica do Brasil, ou o pacifismo brasileiro. A dissertação não tem esse objetivo. Mas, auxiliado por Peres⁴², é possível identificar, dentre as fontes possíveis, três correntes ou linhas de pensamento que contribuíram para a sua modelagem: o perfil geográfico; a interpretação do fenômeno da guerra; e a idéia da paz dogmática.

O perfil geográfico é a principal fonte encontrada no passado. Os seus aspectos constituíram a base na qual se assentou a comunidade nacional, permitindo o desenvolvimento dos seus traços culturais, sociológicos e políticos. Dentre os aspectos levantados, ressaltam-se as dimensões, a localização, as fronteiras e a população.

As dimensões continentais tornam o Brasil farto em recursos naturais, inibindo a necessidade de suprir deficiências em tais recursos com políticas expansionistas. Ao mesmo tempo, elas estabelecem uma defesa natural, pois as grandes extensões favorecem as ações defensivas, exigindo do invasor, em contrapartida, uma quantidade maior de tropas suportadas por uma logística eficiente⁴³. Tal situação

⁴² PERES, Eugênio Marcello Borges. **O Princípio da Solução Pacífica dos Conflitos na Identidade Internacional do Brasil**. 2006. 173 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=550>. Acesso em: 20 mar. 2006.

⁴³ PERES (2006, p. 126-128).

possibilitou ao constituinte de 1891 a formulação da renúncia à guerra de conquista como algo racional.

Quanto à localização geográfica, o Brasil situa-se na América do Sul, região distante do foco de interesse das potências. E os seus vizinhos não se constituíram em uma ameaça efetiva a sua formação histórica. Como conseqüência, o fenômeno da guerra não se fez tão presente no cotidiano do seu povo⁴⁴.

Os conflitos relativos à demarcação de fronteiras, que poderiam gerar o emprego da violência para resolvê-los, foram solucionados, em sua maioria, no alvorecer da República, com a utilização do arbitramento, solução pacífica por excelência. Esta prática, portanto, foi a confirmação empírica do que intuiu o legislador da Constituição de 1891. A utilização deste meio de não-violência, principalmente no acordo com a França na Questão do Amapá – na qual o laudo proferido pelo presidente da Confederação Helvética estabeleceu que o rio Vicente Pinzón era o rio Oiapoque e não o rio Araguari, como pretendiam os franceses –, que evidenciou a possibilidade de se vencer uma contenda internacional com uma potência militar da época, sem a necessidade de recorrer-se à guerra. Esta experiência marcou o imaginário popular, especialmente o imaginário dos diplomatas, um dos principais operadores da política externa.

A Nação brasileira é culturalmente heterogênea e unida lingüisticamente. Este fato estabelece a crença na convivência pacífica dos diferentes, por exemplo, a tolerância religiosa. Aspecto também resultante da contribuição histórica patrocinada pela catequese dos jesuítas que, identificados com o cristianismo, propagaram os valores da caridade e do amor ao próximo. Como o valor pode ser considerado sempre unido aos fins que orientam o agir humano, a absorção dos valores jesuíticos pela esfera da ação projeta a idéia de agir pacificamente para a comunidade brasileira.

Assim, a renúncia à guerra de conquista somada a ausência da guerra de defesa deram uma maior visibilidade ao emprego dos meios de não-violência como recurso de política externa, materializando a idéia de ação pacífica. O perfil geográfico do Brasil, portanto, possibilitou uma estabilidade na execução da sua política exterior no sentido do pouco uso do poder militar para a solução de conflitos. É esta estabilidade que possibilita o passo seguinte, isto é, a concepção teórica da

⁴⁴ PERES (2006, p. 23-25).

existência de uma tradição para a sua ação em tal espaço político.

Considerando, agora, a fonte denominada como interpretação do fenômeno da guerra, verifica-se que a última experiência brasileira direta com o emprego do poder militar, ou seja, com o território brasileiro enquadrado pelo teatro de operações militares ocorreu na Guerra do Paraguai, há cerca de 138 anos, no período monárquico de sua história.

No século XX, seu envolvimento nas duas guerras mundiais, com a expressiva participação de uma Força Expedicionária na Segunda, mais o envio de tropas para missões de paz não foram suficientes para reverter à falta de atenção da opinião pública nacional aos aspectos bélicos inerentes à condução dos negócios humanos, já que os contingentes nacionais atuaram em terras estrangeiras. É este pouco interesse pela guerra, portanto, principalmente por parte dos condutores da política externa, provocado, possivelmente, tanto pela sua ausência no território nacional durante tanto tempo, quanto pela solução pacífica dos conflitos fronteiriços no início do período republicano, que favorece a construção da idéia da vocação pacífica para o Estado brasileiro⁴⁵. Dessa maneira, deixa-se a guerra para o passado e projeta-se (valora-se) o diálogo como ferramenta disponível na solução de conflitos para o futuro.

A valoração do diálogo é a face visível da prática da não-violência, ou do pacifismo instrumental. Olvida-se, assim, a recomendação do ditado com o original em latim: "*Si vis pacem, para bellum*"⁴⁶.

Essa percepção dominante, por conseguinte, simplesmente descartou a guerra como ameaça, tornando-a ausente dos possíveis cenários que poderiam envolver o país, conformando outra fonte, aqui nomeada como "Paz Dogmática". Fonte que não resultou de análise realista do cenário internacional, mas de doutrina, em outras palavras, de opção filosófica⁴⁷. Como resultado, a negação da ameaça de guerra levou os formuladores e operadores da política externa ao pouco interesse pelos

⁴⁵ PERES (2006, p. 23-26).

⁴⁶ Segundo Linhares: "A máxima '*Si vis pacem, para bellum*' é atribuída a Vegetius, porém na sua obra esta frase aparece numa forma mais completa e que nos permite perceber melhor sua importância: '*Igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum; qui victoriam cupit, milites imbuat diligenter; qui secundos optat eventus, dimicet arte, non casu. Nemo provocare, nemo audet offendere, quem intellegit superiorem esse pugnaturum*'. Máxima que pode ser traduzida como: *Portanto, quem deseja a paz, prepara a guerra; quem aspira à vitória, adentra seus soldados diligentemente; quem deseja determinar o resultado dos eventos, luta se valendo da arte, e não da sorte. Ninguém provoca, ninguém atreve ofender, quem percebe como sendo superior no combate.*" (LINHARES, 2004, p. 3 et seq.).

⁴⁷ PERES, *op. cit.*, p. 42. (A opção neste caso é o pacifismo).

assuntos de defesa e segurança nacional, o que provocou, por exemplo, o atraso tecnológico dos meios e aparatos necessários à defesa.

Tal situação, por sua vez, contribuiu para a percepção de despreparo do poder nacional, o que os levou a reforçar a defesa da paz por não dispor de recursos de poder⁴⁸, atitude que acabou por conformar uma estratégia de segurança. Ora, este aspecto não deixa de ser interessante, pois configura um argumento racionalista com elevado grau de realismo político.

Assim, a drenagem das três fontes no relevo da história brasileira, ao constituir, respectivamente, a estabilidade da política exterior, a valoração do diálogo e a defesa da paz (por não dispor de recursos de poder), as leva a confluírem no leito do pacifismo jurídico, aquele no qual a paz é obtida com a predominância dos meios jurídicos. É natural, portanto, a observância do Direito Internacional pelas autoridades brasileiras.

O Direito Internacional é um influxo externo oportuno que reforça e respalda a postura brasileira da defesa da paz. Ele busca regulamentar padrões de conduta no ambiente interestatal por meio de códigos jurídicos de adesão voluntária que procuram restringir o uso da opção da violência. No início de sua conformação, tratou de diferenciar duas instituições, o Estado e o governante, separando o que interessava a cada um. Reconheceu, também, que o apoio do seu povo era a fonte da autoridade do Estado, a quem pertence a soberania e em nome de quem se exerce o poder⁴⁹.

Quanto à questão da prática da guerra, operacionalizou dois campos. De um lado, concentrou-se na sua “humanização”, regulando os procedimentos a serem observados pelos contendores durante os combates (*jus in bellum*). Do outro, estabeleceu normas para se recorrer à guerra na solução de conflitos (*jus ad bellum*)⁵⁰. Culminou, quando da constituição da ONU, com o banimento⁵¹ da guerra do repertório de possibilidades do Estado na prática do internacional⁵². Assim, nas

⁴⁸ PERES (2006, p. 46 *et seq.*).

⁴⁹ *Ibid.*, p. 101.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 111.

⁵¹ Artigo 1(1) da Carta: “Os propósitos das Nações Unidas são: 1. 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;**” [o destaque é nosso] (Atentar para as exceções previstas na Carta da ONU).

⁵² PERES, *op. cit.*, p. 115.

palavras de Garcia, “com a entrada em vigor da Carta de São Francisco a regra tornou-se ‘a da solução pacífica das controvérsias internacionais. A guerra passou a ser vista como ato ilícito’, apesar de o próprio texto trazer as exceções a essa norma”. (2004, p. 59 apud PERES, 2006, p. 115-116).

A tradição jurídicista do Brasil acompanhou de perto a evolução do Direito Internacional, incorporando seus valores aos marcos jurídicos nacionais, fomentando e fortalecendo, dessa maneira, o seu pacifismo. Para exemplificar, vale recorrer ao seguinte texto:

Como figurante nos dois processos que formataram a conjuntura pacífica do final do século XX, o Brasil não teria condição de alterar os rumos da evolução da ordem internacional nem de resistir aos seus influxos. [...] Quando a guerra foi proscrita do rol de opções de que os estados poderiam dispor após se tornar um recurso deslegitimado pelo direito internacional elaborado pela ordem liberal, **não restou ao Brasil opção que não incorporar aos códigos jurídicos nacionais as orientações que restringem o emprego da força nas relações interestatais.** [o destaque é nosso] (PERES, 2006, p. 126).

O Inciso VII do artigo 4º da atual Constituição brasileira – solução pacífica dos conflitos – constitui-se em constatação empírica do que foi apresentado anteriormente.

Pelo exposto, pode-se argumentar que o perfil geográfico brasileiro, a interpretação do fenômeno da guerra pelos seus formuladores políticos e pela sua opinião pública em geral mais a idéia da paz dogmática conduziram o Brasil a observar o Direito Internacional. Em suma, o pacifismo jurídico contribuiu fortemente para a modelagem de uma postura internacional voltada para a paz e seu pressuposto, a solução pacífica dos conflitos. Resta, agora, perceber (ou inventar) esta postura como resultante de vocação, o que será visto a seguir.

3.2 UMA INTERPRETAÇÃO GROTIANA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Em 1889, o Brasil proclamava a República. Iniciava-se a constituição de uma ordem social diferente da que vigorara no Império. Existia, portanto, a necessidade de se reorganizar todo o patrimônio simbólico e institucional brasileiro para adaptá-lo às novas circunstâncias. O Estado republicano necessitava afirmar-se no cenário internacional, mantendo uma linha histórica de continuidade com o passado⁵³, pois isso asseguraria autoridade as suas instituições e legitimidade aos seus atos.

⁵³ GOFFREDO JUNIOR (2005, p. 97 *et seq.*).

A história brasileira demonstra que a opção por solucionar de forma pacífica os conflitos materializou-se na atuação de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco (1845-1912), quando da negociação do Governo brasileiro com representantes dos países limítrofes para o estabelecimento das fronteiras terrestres do território nacional. Fato é que a existência de aproximadamente dezessete mil quilômetros de fronteiras com dez países, todas negociadas com base na argumentação de Direito, habilitou - e habilita - o Brasil a ser protagonista nas discussões sobre a paz nos foros mundiais. Este é o maior legado do Barão, que administrara o Ministério das Relações Exteriores e exercera o cargo de chanceler por cerca de dez anos⁵⁴, abarcando quatro governos republicanos (Rodrigues Alves, Nilo Peçanha, Afonso Pena e Hermes da Fonseca). Com relação ao assunto, Goffredo Junior afirma o seguinte:

O fato de muitos dos litígios de fronteira do Brasil terem sido resolvidos com base na argumentação de Direito, pautada em extensos estudos históricos, geográficos e jurídicos, inclusive contra a França – uma grande potência da época –, fez com que se acreditasse que os recursos simbólicos de poder e o respeito aos acordos internacionais valessem tanto quanto o potencial militar dos Estados. (GOFFREDO JUNIOR, 2005, p. 72).

O Chanceler Paranhos, convertido em patrono da Diplomacia nacional, sinaliza para os diplomatas brasileiros a possibilidade efetiva de vencer as contendas pela força dos argumentos ao invés da força das armas. Conhecido como Barão do Rio Branco, percebe-se que possui um título nobiliárquico, fato que liga simbolicamente a República ao passado, ou seja, à Monarquia.

Outra Instituição nacional, por exemplo, o Exército Brasileiro, tem no seu patrono, o Duque de Caxias, o mesmo fundamento: o título de nobreza. Ademais, revela-se, também, a postura pacificadora (não é a mesma coisa que pacifista), pois Caxias é conhecido como o Pacificador.

Retornando ao legado do Barão, Goffredo Junior sustenta que:

[...] o respeito ao Direito Internacional, que é parte integrante do paradigma grotiano dentro da teoria das relações internacionais, é uma tradição da política externa brasileira constituída com base nos fatos importantes do período em que o Barão do Rio Branco foi figura proeminente dentro do panorama das relações internacionais do país. Sendo este período também crucial para a formação do Serviço Exterior como um todo e, também, para a criação de uma concepção de nação – por conta da proclamação da República e da resolução de todos os litígios relativos às fronteiras do Estado brasileiro – essa

⁵⁴ GOFFREDO JUNIOR (2005, p. 97).

idéia tornou-se fundamental para dar sentido axiológico à ação exterior do Brasil até os dias atuais. (GOFFREDO JUNIOR, 2005, p. 70).

Para justificar sua argumentação, Goffredo Junior adotou o conceito cunhado por Hobsbawn de “invenção das tradições”. Apesar de já apresentado no referencial teórico, vale ressaltá-lo novamente. Assim, as tradições inventadas são:

[...] um conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácita ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente, uma continuidade em relação ao passado. (HOBSBAWN, 1997, p. 9)

Ainda, segundo Hobsbawn, as tradições criadas a partir da Revolução Industrial são classificadas em três categorias, que podem eventualmente aparecer superpostas⁵⁵:

- a) as que constroem ou simbolizam certa coesão social ou que estabelecem as condições de admissão em um grupo ou em uma comunidade real ou artificial;
- b) as que estabelecem ou legitimam a existência de determinadas instituições, *status* ou relações de autoridade; e
- c) e ainda aquelas que servem de base para processos de socialização, constituição de padrões de comportamento, sistemas de valores e inculcação de idéias.

Dessa maneira, pela perspectiva do mesmo Goffredo Junior, pode-se entender que os aspectos racionalistas percebidos em Rio Branco serviram para se inventar a “tradição” de respeito ao Direito Internacional na ação exterior do Brasil. O pacifismo jurídico, portanto, reveste-se de respeito às normas internacionais, que não pode ser percebido como motivado pelo interesse, mas pela índole do povo, para ser moralmente superior. A opção filosófica do Pacifismo encontra nesta “tradição inventada” o seu filho mais legítimo, a vocação para a paz. Nas palavras de Lafer:

Esta vocação pacífica é parte da tradição republicana no Brasil. Foi afirmada pela ação diplomática brasileira no correr deste século. Viu-se reproduzida no art. 4º da Constituição de 1934; no art. 4º da Constituição de 1946 que, além do arbitramento, menciona outros meios pacíficos de solução de conflitos por órgão internacional de que o Brasil participe; no art. 7º da Constituição de 1967 (mantido Pela Emenda Constitucional de 1969), que fala de negociações diretas, arbitragens e outros meios pacíficos, com a cooperação de

⁵⁵ HOBSBAWN, Eric. Introdução: A invenção das Tradições. In: HOBSBAWN, Eric; RANGER, Terence. **A invenção das tradições**. Tradução de Celina Cardim Cavalcante. 4. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2006. p. 17.

Organismos internacionais de que o Brasil participe [...]. (LAFER, 1989, p. 223).

Parece claro, pois, que as diversas Constituições emanadas de constituintes livres e soberanas, formadas por representantes do povo em diversos momentos de sua história, ao expressarem repetidamente a utilização de meios pacíficos para a solução de conflitos, sugerem que a repetição só é possível devido à índole deste mesmo povo, que é pacífica. Esta é a idéia, então, que emerge da predominância da ação diplomática brasileira na política internacional.

O contexto atual da realidade internacional, no qual se percebe os esforços em favor da valorização da via multilateral, sobretudo nos temas relativos à paz e à segurança internacionais relacionados aos mecanismos de segurança coletiva, permite o emprego desta “tradição inventada”, que se sente reforçada pela repetição do comportamento por ela norteado.

A vocação para a paz enquadra-se em todas as categorias precitadas. Ela favorece a coesão social da diplomacia brasileira, além de favorecer a admissão do Estado brasileiro em determinados grupos internacionais como, por exemplo, a ONU. Também legitima a existência de determinadas instituições, notadamente a diplomacia nacional. E, por último, serve para modelar padrões de comportamento e servir de base para um sistema de valores, o que é percebido (repetido) pelos constituintes de 1988.

3.3 A NOVA ORDEM INSTITUCIONAL BRASILEIRA

O juridicismo é um traço fundamental da PEB⁵⁶. Ele revela-se quando se procura a base teórica legal que norteia as ações diplomáticas do Brasil. Entender, portanto, as leis, normas e regras possibilita compreender a sistematização da “*praxis*” (ação) do Estado brasileiro.

Neste contexto, a Constituição de 1988 descortina a forma como o Brasil pretende ser reconhecido no ambiente internacional, refletindo os valores que modelam sua sociedade⁵⁷. O pacifismo jurídico, com seus elementos racionais, isto é, elementos grotianos, encontra sua conexão de sentido. Vale recorrer ao seguinte texto:

[...] o legado de Rio Branco serviu para fortalecer a instituição diplomática e para justificar certas opções da política externa. Com base nesse pressuposto é que foi construída a tradição grotiana da

⁵⁶ PERES (2006, p. 142).

⁵⁷ *Ibid.*, p. 14.

política externa brasileira. Algumas dessas diretrizes da matriz grotiana estão de tal forma arraigadas na tradição diplomática do Brasil que, hoje, estão expressas como princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil, estabelecidos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988. (GOFFREDO JUNIOR, 2005, p. 98).

Assim, a atual Constituição Federal, naquilo que mais diretamente interessa a esta dissertação, tem a seguinte redação:

Art 4º – A República Federativa do Brasil rege-se nas suas **relações internacionais** pelos seguintes princípios:

- I- independência nacional;
- II- **prevalência dos direitos humanos;**
- III- **autodeterminação dos povos;**
- IV- **não-intervenção;**
- V- igualdade entre os Estados;
- VI- **defesa da paz;**
- VII- **solução pacífica dos conflitos;**
- VIII- repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX- **cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;** e
- X- concessão de asilo político. [o destaque é nosso] (BRASIL, 1988).

É possível deduzir, desde já, que a política externa brasileira no campo da paz e da segurança internacionais tem como um dos seus fundamentais princípios a oposição à intervenção estrangeira em problemas internos de um país, ou seja, o respeito à soberania. Ela observa, para isso, os preceitos constitucionais regulados pelos Incisos I (independência nacional), III (autodeterminação dos povos) e IV (não-intervenção) do precitado Artigo 4º.

O Inciso VI (defesa da paz) é a marca do pacifismo jurídico, já que significa a defesa da ausência da guerra. Aqui, a opção filosófica se funde ao marco legal da Nação brasileira, passando a valer como princípio de conduta para seus cidadãos, além de projetar uma identidade internacional voltada para construção de uma ordem pacífica.

Na existência de ameaça à paz internacional, o Inciso VII (solução pacífica dos conflitos) é o balizador tanto da argumentação política quanto da ação militar. Diante disto, o Governo brasileiro tem aceitado os convites para participar de operações cuja categoria operacional seja a de manutenção da paz, e costuma declinar os que têm a de imposição, visto que estas implicam no uso da força.

Buscando-se na tradição o fortalecimento da opção precitada, verifica-se que o Governo brasileiro participou, em 1919, da fundação da Liga das Nações. Essa organização centrara a sua atenção em dois campos:

[...] a busca de instrumentos para promover a solução pacífica de controvérsias e a preocupação em identificar fórmulas para corrigir a conduta de Estados transgressores que desafiassem a comunidade internacional, com a utilização de sanções e de meios militares. (FONTOURA, 1999, p. 39).

A Liga desenvolveu instrumentos que são considerados precursores das atuais operações de manutenção da paz. Como exemplo, pode-se citar a sua intervenção na questão de Letícia (controvérsia entre Peru e Colômbia - 1934), na qual houve uma pequena participação brasileira. Esta participação, por sua vez, teve o mérito de simbolizar, para o mundo, a disposição do País em realizar tarefas direcionadas para a paz.

No ano de 1945, o Governo brasileiro ratificou a Carta das Nações Unidas, participando da fundação da ONU, organização que substituiu a Liga das Nações no cenário mundial.

Em 1947, assinou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e, no ano seguinte, ingressou como membro fundador na Organização dos Estados Americanos (OEA). Como o Brasil assumiu uma postura de não fugir às responsabilidades de Estado-membro dessas Organizações, ou seja, de cumprir as determinações legais dessas instituições, diversas operações de manutenção da paz, desde as amparadas pela Liga das Nações até as atualmente amparadas pela ONU e OEA, contaram com a sua presença⁵⁸.

Ademais, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, além da participação no terreno com tropas, observadores militares, policiais e civis, o Brasil participa das discussões sobre operações de paz em diversos foros mundiais. O mais importante é o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Os exemplos históricos de participação apresentados nos parágrafos anteriores encontram respaldo no inciso IX (cooperação entre os povos para o progresso da humanidade), o qual fortalece o atual discurso da PEB que, no cenário pós-Guerra Fria, apresenta-se como tributário de uma concepção moldada pelos princípios da cooperação. Com esta idéia em mente, compreender a busca pela autonomia por parte da diplomacia brasileira significa levar-se à consideração do entendimento do conceito formulado por Fonseca Junior como “autonomia pela participação”. Nas palavras de Pinheiro:

⁵⁸ CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1998. p. 12.

Um dos referenciais que se procura imprimir entre os tempos da 'autonomia pela distância', quando o Brasil, muitas vezes, se favorecia da condição de carona nos regimes internacionais (Lima, 1990) e da '**autonomia pela participação**', **além da óbvia ênfase no maior comprometimento com as normas internacionais, é a inclusão de uma conotação mais principista e mesmo moral na segunda que nos é contemporânea.** E aqui, esta reflexão se desdobra em duas partes, não necessariamente antagônicas, a saber: a necessidade de reconhecer o peso das idéias na constituição das políticas e a existência de uma segunda lógica de **satisfação do "desejo de autonomia" que, ao privilegiar a estratégia da liderança,** revela a natureza distinta do realismo da política externa brasileira. [o destaque é nosso]. (PINHEIRO, 2002, p. 320).

Fato é que este modo político de pensar e agir interage com a "tradição" da política externa nacional, na qual um dos seus braços se volta para a utilização de instrumentos pacíficos na solução de controvérsias entre os Estados.

Retornando à Constituição Federal, é possível inferir, ainda, que a atuação diplomática conjuga, entre outros fatores, o Inciso II (prevalência dos direitos humanos) na construção da sua argumentação e ação para a política externa. O Inciso II confirma a adoção do valor "Direitos Humanos" pelo Brasil. Esta situação indica a possibilidade da participação brasileira em operações humanitárias. Nas palavras de Cardoso: "A associação dos problemas humanitários com as operações de paz remonta, pois, às primeiras incursões da Organização no que hoje se denominam as operações de paz." (1998, p. 56). A seguinte citação precisa o que foi exposto:

A Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993, representa o reconhecimento pela comunidade internacional da defesa e promoção dos direitos humanos como tema global e, como tal, componente essencial **da governabilidade da ordem mundial e da legitimidade dos Estados.** [o destaque é nosso]. (OLIVEIRA, 1999, p. 9).

A participação do Brasil nessa conferência implica no reconhecimento do fato de que a sua legitimidade estará subordinada à defesa e promoção dos direitos humanos. Essa situação reforça a idéia da participação em operações humanitárias, pois, tal "*praxis*" seria mais uma prova do compromisso do Estado brasileiro com o progresso da governabilidade da ordem existente no mundo.

Considerando as premissas anteriormente expostas, foi possível verificar que os princípios que regem as relações internacionais do Brasil são preceitos oriundos do seu especial pacifismo, onde os meios diplomáticos são protagonistas. Mas, como todo processo humano, a ação encontra o(s) seu(s) limite(s). Aspecto que

será agora tratado.

3.4 OS LIMITES PARA A VOCAÇÃO PACÍFICA

O pacifismo brasileiro, que levou a sua diplomacia à predominância nas relações internacionais, erigindo em princípios constitucionais os meios de ação que lhes são peculiares, olvidou da importância das considerações sobre os instrumentos da força, que outros Estados não abandonaram. Olvidou por ser uma opção idealista, por procurar considerar a guerra como uma fase superada da história, visto que a história deixara de ser cíclica para ter sentido de progresso. E olvidou, também, para velar a sua percepção do despreparo do poder nacional. Como consequência, o “soldado” teve o seu papel deprimido, conforme asseverou Cervo:

Embora não hesitasse em ceder as decisões na área das relações econômicas internacionais do país às autoridades econômicas, de vertente hayekiana, **o Itamaraty apropriou-se, nos anos 1990, com sua inspiração idealista de vertente grotiana e kantiana, da doutrina de segurança e da política de defesa, deprimindo o papel das Forças Armadas nessa área.** Ao separar os dois campos estratégicos, o que nunca fizeram as grandes potências, distanciou-se do realismo e embarcou na utopia. [o destaque é nosso]. (CERVO, 2002, p. 468).

Os limites da construção teórica, isto é, do discurso da vocação (índole) pacífica surgem, por um lado, da confrontação da prática resultante desta teoria com a realidade do ambiente interestatal. É esta, a realidade resultante do fim da Guerra Fria, que demonstra a importância das considerações sobre o recurso da força. Segundo Lafer, “A evolução do cenário internacional pós-guerra fria e o término da lógica estratégica do equilíbrio do terror nuclear não levaram à criação das condições de uma humanidade mais pacífica”. (LAFER, 2005, p.1). Verifica-se, portanto, a necessidade de temperar tal prática com doses de realismo político⁵⁹.

Ademais, considerando a percepção do argumento realista para este ambiente, vale lembrar as palavras de Aron:

⁵⁹ Neste sentido, Vale recorrer ao seguinte texto da PDN/96:

O quadro de incertezas que marca o atual contexto mundial impõe que a defesa continue a merecer o cuidado dos governos nacionais e que a expressão militar permaneça de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes. Não é **realista** conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa **abdicar de uma força de defesa confiável. As Forças Armadas são instrumento para o exercício de direito de autodefesa**, direito esse, aliás, inscrito na Carta da Organização das Nações Unidas. [o destaque é nosso] (BRASIL, 1996, 2.5).

O **diplomata** e o **soldado** vivem e simbolizam as relações internacionais que, enquanto **interestatais**, levam à diplomacia e à guerra. As relações interestatais apresentam um traço original que as distinguem de todas as outras relações sociais; elas se desenrolam à sombra da guerra; para empregar uma expressão mais rigorosa, as **relações entre os Estados implicam essencialmente na guerra e na paz**. [o destaque é nosso]. (ARON, 1962, p. 43).

Frente ao atual cenário internacional, o “pensamento de soldado” ganha força, possibilitando uma espécie de reação à idéia dominante de vocação pacífica. Esta idéia, apesar do seu inquestionável valor, que possibilita uma inserção brasileira positiva nas agendas internacionais, não tem mais um brilho tão forte para velar a necessidade de se pensar em defesa. Talvez por isso então, surgiu a Política de Defesa Nacional no ano de 1996, que viria a ser atualizada em 2005. A PDN/96 foi modelada totalmente pelos princípios da Constituição de 1988. Já a PDN/05 reinterpretou estes mesmos princípios à luz dos acontecimentos no pós-Guerra Fria – para os quais os constituintes de 1988 não imaginavam tal possibilidade, ainda mais para o ano seguinte a promulgação da Carta Magna brasileira – e dos interesses recentes do Estado⁶⁰. Tal atualização alargou o campo de atuação e aumentou a margem de manobra na execução das operações de paz. Assim:

[...] percebidos os limites da utopia kantiana, a questão da **segurança foi retomada como uma responsabilidade permanente e intrínseca da política exterior**. A guerra contra o terrorismo desfechada pelos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro, em Nova York e Washington, revelou a imprudência, também no Brasil, de se relegar a segurança nacional a segundo plano. [o destaque é nosso]. (CERVO, 2002, p. 471).

Por outro lado, os limites também surgem da maior participação do Brasil nas instituições internacionais. Atitude necessária frente à conformação da ordem no mundo pós-Guerra Fria, onde participar significa influir na construção das novas regras que pautarão as condutas dos Estados. Faz-se necessário, portanto, apresentar a seguinte citação:

A autonomia, hoje, não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. (FONSECA JUNIOR, 1998, p. 368).

No período da Guerra Fria, o discurso de vocação pacífica servia como

⁶⁰ Cf. o capítulo 4, p. 57 *et seq.*.

argumento para defender o não-alinhamento com nenhum dos contendores. Era um argumento válido, pois apresentava a defesa de um valor que assegurava legitimidade ao seu distanciamento.

Atualmente, onde se apresentam várias tendências de configuração de uma nova ordem mundial, a participação se faz necessária. Dentre as tendências visíveis, destacam-se a revitalização dos mecanismos de segurança coletiva e dos organismos multilaterais. Dessa maneira, são exemplos de participação: a volta ao CSNU nos biênios 1988-89 e 1993-94; e a presença em várias operações de paz da ONU.

Convém frisar que participar significa para a diplomacia brasileira ter atitudes positivas, atreladas a valores (direitos humanos, meio-ambiente etc.). Em contrapartida, a busca por uma maior participação, por exemplo, ser membro permanente do CSNU, significará uma maior responsabilidade pela manutenção da ordem mundial, onde a vocação pacífica não exime o Estado brasileiro de uma maior responsabilidade pelo uso da força na manutenção da paz.

Por fim, segundo a interpretação de Hannah Arendt para a parábola da caverna de Platão, “[...] a função original das idéias não era governar ou determinar de alguma outra maneira o caos dos assuntos humanos, mas sim com ‘irradiante brilho’, iluminar sua escuridão”. (apud ARENDT, 2005, p. 153). Assim, os limites para a vocação pacífica indicam que esta idéia de inquestionável valor, que também dignifica a identidade brasileira, não deve governar ou mesmo determinar a ação da PEB, mas iluminar o ambiente das relações internacionais para permitir aos seus formuladores uma melhor decisão quanto à oportunidade do uso dos instrumentos da força.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A historicidade da comunidade brasileira possibilitou a adoção do pacifismo jurídico, que levou suas autoridades a observarem o Direito Internacional e a invenção da vocação pacífica como tradição. Os elementos grotianos desta “tradição inventada” replicaram na Constituição de 1988, valorando a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos, além de favorecer a emersão da predominância da ação diplomática brasileira na política internacional.

No entanto, a atual realidade histórica apresenta seus próprios limites para esta opção de ação. Destarte, os limites para a vocação pacífica indicam que esta idéia

de indiscutível valor, já que permite uma inserção positiva do Brasil no relacionamento interestatal, não deve governar ou mesmo determinar a ação da sua política externa, mas iluminar o ambiente das relações internacionais, para permitir aos formuladores uma melhor decisão quanto à oportunidade do uso dos instrumentos da força.

A compreensão crítica orienta, então, o presente trabalho para a seguinte indagação: qual é a PEB voltada para as operações de paz?

O próximo capítulo destina-se a apontar uma resposta a este questionamento. Nele, será demonstrado que chegou o momento de secar a fonte da paz dogmática e de mudar o curso da interpretação do fenômeno da guerra, pela construção de um dique, no ano de 1996, denominado Política de Defesa Nacional. Ademais, também será observado o poder catalisador da vontade do Governo na formulação e operação de sua política externa.

4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAIS

A Política Externa Brasileira é um assunto por demais complexo para ser tratado em apenas um capítulo. Na verdade, o que se pretende é apresentar as suas linhas mais gerais no campo da paz e da segurança internacionais que se articulam com o presente trabalho.

Segundo Lacerda, a PEB possui as seguintes características, consideradas clássicas: “**juridicismo**, **pacifismo**, continuidade, **coerência** – em um conjunto por ele [Lafer] denominado de *grociano*.” [o destaque é nosso] (LACERDA, 2001, p. 147). Dentre estas, a coerência busca dar um sentido lógico à prática que o discurso sugere. Utilizando o modelo racionalista, verifica-se que, no mundo político moderno, as idéias devem se apresentar como resultantes da melhor razão⁶¹, para que o comportamento político seja identificado como um comportamento ético. Por isso, a identidade principista da PEB.

Neste sentido, o princípio estabelecido pelo inciso IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade –, do artigo 4º da CRFB/88, respalda a busca da “autonomia pela participação”. Atitude já vista como necessária frente à conformação da ordem no mundo pós-Guerra Fria, onde participar significa assegurar voz e voto, influenciando na construção das novas regras que pautarão as condutas dos Estados.

As operações de paz da ONU são, portanto, uma excelente oportunidade para apresentar uma prática coerente com o discurso. A participação nestas missões representa uma indicação do grau de responsabilidade que o País deseja assumir nos assuntos atinentes à paz e à segurança internacionais. Mas esta participação está condicionada aos princípios constitucionais da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos. Subordinadas a tal perspectiva, as operações de manutenção da paz se apresentam como a solução lógica e racional, visto a tradicional vocação pacífica do Brasil.

No entanto, como visto no capítulo anterior, a prática no campo da segurança internacional, suportada na idéia de vocação pacífica, encontra seus limites no confronto com a realidade, que, por ser dinâmica, exige ajustes no discurso e na conseqüente prática que espelham a PEB.

Assim, o presente capítulo irá, inicialmente, discorrer sobre os ajustes mais

⁶¹ Cf. o capítulo 2, p. 20.

gerais ocorridos na PEB diretamente relacionados com a participação brasileira em operações de manutenção da paz. Posteriormente, serão apresentadas as influências da política externa na formulação da Política de Defesa Nacional, para, em seguida, por em evidência as linhas que pautam a conduta do Brasil nas operações de paz sob a égide da ONU.

4.1 OS AJUSTES DA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS ITAMAR, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA

O processo de tomada de decisão que orienta os ajustes na política externa brasileira é influenciado por vários fatores. Dentre eles, e articulando-se com o presente trabalho, destacam-se os choques externos, os traços particulares de personalidades dos Presidentes com suas interpretações divergentes dos eventos internacionais, e a substituição dos formuladores e executores da política externa (os ministros, os secretários-gerais, entre outros) que efetivamente possuem atitudes e visões de mundo distintas⁶².

O fim da Guerra Fria, seguido do aprofundamento do processo de Globalização são exemplos de choques externos que implicaram na necessidade de se ajustar a PEB, já que estes dois fatos induziram, de forma inequívoca, a conformação de uma nova ordem institucional no sistema internacional. Aliás, convém ressaltar que era impensável o fim da Guerra Fria (queda do muro de Berlim) em 1989. Logo, é possível deduzir que a Constituição de 1988, quando elencou os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, os formalizou diante de uma ordem internacional que deixou de vigorar no ano seguinte. O desafio que se apresentou, por via de consequência, aos diplomatas foi o de manter a postura tradicional brasileira frente às mudanças no cenário global.

Não obstante às implicações anteriormente expostas, o governo do Presidente **Itamar Augusto Cautiero Franco** (1992-1995), diante de um quadro político interno problemático, pois substituíra um Presidente que renunciara ao cargo (Fernando Affonso **Collor de Mello**) no meio de um processo de *impeachment*, delegou a política externa a atores de reconhecido prestígio tanto de fora quanto de dentro da corporação diplomática. Sob as influências da situação internacional e doméstica, a

⁶² VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Vigevani_vol29n2.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2008. p. 277-281

PEB buscou nos foros multilaterais, principalmente nas Nações Unidas, imprimir uma maior visibilidade ao País, conjugando este esforço ao objetivo de assegurar voz e voto no processo de reforma institucional da ordem internacional. Assim, com uma atitude mais ofensiva, o governo brasileiro dedicou especial atenção ao debate na ONU sobre a ampliação e democratização de seus órgãos.

A expansão do Conselho de Segurança era visto como essencial para ampliar a sua legitimidade, que resultaria em maior eficácia deste órgão, por adequá-lo à nova realidade internacional. Dentro daquela perspectiva, o governo brasileiro iniciou campanha como candidato natural da América Latina a um lugar permanente no Conselho⁶³. Ainda dentro deste contexto e corroborando expressivamente a política de participação, o Brasil esteve presente neste Governo em oito operações de manutenção da paz das Nações Unidas: ONUCA, ONUSAL, ONUMAZ, UNOMUR, UNPROFOR, UNOMIL, MINUGUA e UNAVEM II.

Por fim, a proposta do governo Itamar Franco de criação da Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa (CPLP), com o objetivo de revitalizar a política africana do Brasil, constituiu-se também em um importante acontecimento que resultou em reflexos posteriores para a PEB voltada para as operações de paz.

O governo do Presidente **Fernando Henrique Cardoso** – FHC – (1995-2003), além de prestigiar o Itamaraty, incorporou outros atores da sociedade civil (sindicatos, universidades, empresas, ONGs etc.) ao debate sobre qual deveria ser o perfil internacional do País. O governo FHC procurou ter uma posição menos ofensiva, de perfil mais moderado, em que a ação externa se daria em um contexto de cooperação com iniciativas resultantes de órgãos internacionais, evitando assumir um papel internacional que resultasse em responsabilidades e riscos.

Quanto à busca por um assento no Conselho de Segurança da ONU, existia o desejo por uma vaga de membro permanente, mas a diplomacia brasileira não investiu muitos esforços nesta direção. Vale recorrer às próprias palavras do Presidente:

Perguntaram-me sobre o Mercosul e sobre a cadeira no Conselho de Segurança da ONU. Respondi que o Brasil, por sua trajetória e suas peculiaridades de país com uma cultura de paz e tolerância cultural, estaria sempre à disposição das demais nações, principalmente das vizinhas, para ser útil nos fóruns internacionais, especialmente no

⁶³ HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23. 1995. Disponível em: <<http://ftp.unb.br/pub/download/ipr/rel/rbpi/1995/1342.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2007. p. 12.

Conselho de Segurança. Mas, e o *mas* conta, entre uma cadeira no Conselho e a amizade com a Argentina e com nossos vizinhos, ficaríamos com a segunda. Eu via como melhor caminho para nosso país ingressarmos no clube dos desenvolvidos, na época o G-7, graças ao nosso trabalho e à integração com nossos vizinhos, em vez de lutarmos por uma posição política, de prestígio, para a qual talvez não tivéssemos o apoio deles, tão importante para o crescimento e para a consolidação de nossa experiência integradora. (2006, p. 610 apud VIGEVANI, 2007, p. 305).

No processo de decisão para a política externa no governo FHC, o eventual papel do Brasil como líder era visto como consequência da gradual proeminência econômica do país e deveria ser limitado à região, por causa da escassez de recursos (financeiros, bélicos, políticos e de quadros profissionais) disponíveis para a ação externa do Estado.

Ainda no período do governo FHC, dois fatos domésticos importantes merecem registro: a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, e a criação do Ministério da Defesa, em 10 de junho de 1999. A elaboração da PDN/96 foi uma resposta ao cenário pós-Guerra Fria que revelou um sistema econômico multipolar e um estratégico unipolar, além da percepção de que o mundo não se tornara mais pacífico. Neste ambiente, as respostas para a consecução dos interesses nacionais, dentre eles a própria segurança nacional, não advinham apenas da cooperação. Segundo Cervo: “foi necessário temperar o idealismo kantiano da diplomacia brasileira, [...]: elaborou-se, em 1996, um documento político para nortear as decisões na área [...]”. (CERVO, 2002, p. 469). Constava desta política, entre suas diretrizes, a participação do Brasil em operações de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais, que visava atingir o objetivo de projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais. Tal objetivo revelava a sintonia da PDN/96 com a PEB vigente à época e, por dedução, a influência do Itamaraty na sua elaboração.

O Ministério da Defesa, por sua vez, passou a responder pela instrumentalização dos engajamentos de militares brasileiros nas missões de paz, em substituição ao Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), que foi extinto, continuando o assessoramento ao Presidente da República, quanto à escolha dos cenários de participação, de responsabilidade do Itamaraty, a quem ainda caberia a necessária interface com as Nações Unidas⁶⁴ sobre as discussões atinentes às

⁶⁴ Este assunto será abordado no item 4.4.

operações de paz.

Quanto à participação em operações de paz, o Brasil esteve presente no Governo FHC em sete operações de manutenção da paz das Nações Unidas: UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNTAES, UNMOP, MONUA e UNAMET. Além destas, devido às pressões tanto domésticas quanto internacionais, especialmente as cobranças dos membros da CPLP, com o objetivo de reconhecer a autonomia do Timor Leste, o Brasil, frise-se, participou de duas operações de paz, INTERFET e UNTAET, com aspectos operacionais distintos das operações sob a égide da ONU que até então tomara parte.

Convém ressaltar, ainda, que, no fim do governo FHC, um outro choque externo reforçou o sistema estratégico unipolar: os atentados terroristas aos Estados Unidos da América, em 11 de setembro de 2001. Este acontecimento repercutiu no Brasil, apontando para a necessidade de se pensar em Defesa de forma mais realista, mesmo que se esteja diante de uma aparente ausência de ameaças externas.

Quanto ao atual governo do Presidente Luís Inácio **Lula da Silva** (2003), sua política externa mantém a postura multilateralista frente ao sistema econômico global, diversificando ainda mais os atores com os quais deva estabelecer relações econômicas. O governo Lula da Silva, apesar de apresentar diferenças nas ações, idéias e concepções, procura não se afastar do objetivo sempre perseguido do desenvolvimento econômico do país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política.

Alguns temas como Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), Combate a Fome Internacional, Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), Cooperação Sul-Sul, Integração Latino-americana, Liderança Brasileira, Organização Mundial do Comércio (OMC), dentre outros, são objeto de permanentes ajustes por parte do atual Governo.

Os temas que visivelmente se relacionam com o presente trabalho são o CSNU e a Liderança Brasileira. A PEB, então, retomou uma postura mais ofensiva, ganhando mais relevância e parecendo traduzir-se em alguns momentos em um sentimento de liderança, ao menos regional. Os formuladores da política externa do governo Lula da Silva, acreditam que o papel de líder pode ser alcançado por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica. Por conseguinte, sua diplomacia expressa com mais firmeza o desejo de conseguir um assento permanente no

Conselho de Segurança.

O tema da liderança, no entanto, revela-se difícil, visto que a sua manutenção gera expectativas e cobranças que exigem respostas não usualmente tradicionais. Ademais, o papel de liderança exige maior capacidade do Estado de concentrar recursos para esse objetivo. É uma busca que procura minimizar a ausência de recursos reais de poder com vistas ao seu aumento simbólico.

Dessa maneira, a política externa no Governo Lula da Silva, buscando maior perfil no cenário regional e internacional, encontra uma oportunidade para por em prática o desejo de participar, arcando com parcela considerável dos custos advindos da liderança⁶⁵. Neste caso, o país aceita o comando da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), uma operação de imposição da paz, enviando um contingente de aproximadamente 1.200 militares. A presença no Haiti, aprovada em 2003, vincula-se diretamente à concepção afirmada pela diplomacia brasileira de cooperação em políticas que visam promover a paz internacional e, ainda que isso não conste do discurso oficial, ao forte interesse por um assento permanente no Conselho de Segurança. Desta forma, o governo demonstrou decisão e vontade de arcar com parte dos custos da pacificação, como componente de uma estratégia mais ampla de política internacional: a mencionada busca por espaços onde possa exercer relativa autonomia, um objetivo que, na percepção do governo, supera os custos e fortalece o papel internacional do país.

Como consequência das novas realidades, tanto internacional quanto doméstica, o governo Lula da Silva atualizou, em meados de 2005, a Política de Defesa Nacional (PDN) do governo FHC. A atual PDN reflete os novos desafios advindos da criação do Ministério da Defesa (1999), da ameaça representada pelo terrorismo internacional e das prioridades da política externa. Em diferentes partes do documento, portanto, revela-se claramente a influência do Itamaraty. A prioridade da política externa com a integração regional insere-se na declaração da importância para o país no sentido de aprofundar o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, estendendo-o para a área de defesa e segurança regionais. Contudo uma significativa mudança consta entre suas diretrizes, a participação do Brasil “*em missões de paz e ações humanitárias*”, de acordo com os interesses nacionais. Nesta parte do texto, o conceito “operações de manutenção da

⁶⁵ O impacto dos custos no discurso principista brasileiro será abordado no capítulo 6.

paz” foi substituído pelo mais difuso “operações de paz”, além da inclusão de ações relacionadas com o Direito Internacional Humanitário, o que amplia o campo de atuação do poder militar, mas, diga-se, com o mesmo objetivo finalístico de maior inserção em processos decisórios internacionais.

Mas, apesar da ampliação exposta anteriormente, mantém-se a participação em operações de manutenção da paz, em total de seis, sob a égide das Nações Unidas: UNMIN, UNMIT, UNMIS, UNMIL, UNOCI e UNMEE. É como se procurasse demonstrar que a prática ainda respalda-se nos princípios constitucionais.

Após ter-se uma visão geral da PEB dos governos brasileiros no pós-Guerra Fria, o trabalho terá como foco as políticas de defesa nacional, pois, uma vez que elas foram influenciadas pelo pensamento político do Itamaraty, é possível extrair delas os princípios e fundamentos da PEB, presentes nos seus conteúdos, relacionados com a participação do Brasil em arranjos de segurança coletiva. Ademais, é a PDN que instrumentaliza o poder militar para a prática da política externa.

4.2 A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL /1996

A Política de Defesa Nacional (PDN), de 1996, foi formulada no Governo do Presidente **Fernando Henrique Cardoso**. Estava voltada para as ameaças externas e tinha por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação. Ela articulava-se com a vocação pacífica do Brasil e com a coerência da PEB. Vale lembrar o seguinte texto:

1.4 A Política de Defesa Nacional, tema de interesse da sociedade como um todo, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios estipulados na Constituição Federal e está em consonância com a atitude externa do País, que se fundamenta na busca da solução pacífica de controvérsias e do fortalecimento da paz e da segurança internacionais. (BRASIL, 1996, p. 1).

A PDN/96 valora o pensamento de soldado ao afirmar que “a capacidade militar e a diplomacia são expressões da soberania e da dignidade nacionais” (2.13), mas ainda mantém a balança favorável a um discurso pacifista com traços grotianos, pois declara sua “determinação em viver em paz e harmonia, segundo os princípios e as normas do direito internacional e em respeito aos compromissos assumidos” (2.13), a “busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa” (4.2); e o objetivo de “aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional” (5.1b).

Quanto aos objetivos da Defesa Nacional, a projeção do Brasil no concerto das nações e a sua maior inserção no processo decisório internacional estão em consonância com o modelo precitado como a busca da autonomia pela participação. O objetivo da contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais, por sua vez, direciona a participação brasileira nos mecanismos de segurança coletiva para a categoria operacional denominada como operações de manutenção da paz sob a égide de organismos internacionais, especialmente a ONU, que é a organização com maior legitimidade para a instituição deste tipo de missão.

Opção, aliás, confirmada tanto pela orientação estratégica da PDN, que se baseia na premissa da busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa; quanto pela diretriz de “participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais” (5.1e).

4.3 A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL /2005

Em meados de 2005, pelos motivos já explanados, o governo Lula da Silva atualizou a PDN estabelecida no Governo FHC. A PDN/2005 reafirma os mesmos fundamentos, objetivos e princípios contidos na Constituição Federal. O Poder Executivo, no entanto, não poderia deixar de contar, apesar de distar dos focos mundiais de tensão, com as atuais considerações sobre o ambiente interestatal, principalmente após os atentados terroristas de 11 de setembro, conforme se pode verificar no seguinte texto:

Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses. Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros. (BRASIL, 2005, p. 3).

Apresentando uma atualização significativa, a PDN/2005 formula o conceito de Defesa Nacional como "o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas".

Neste contexto, a postura estratégica dissuasória⁶⁶ de caráter defensivo

⁶⁶ A **estratégia da dissuasão** - É uma forma intermediária entre a persuasão e a coerção, presente desde o tempo de paz, que consiste de medidas de natureza militar capazes de desencorajar o oponente de tomar atitudes que levem a uma escalada da crise. (BRASIL, 2004, p. 2-6).

adotada pelo Brasil alicerça-se fortemente no poder dissuasório de suas Forças Armadas. Este Poder também é avaliado quando os contingentes militares participam de operações de paz por força, inclusive, de ser uma diretriz da atual PDN, uma vez que é possível observar o grau de profissionalismo, adestramento, disciplina, liderança dentre outros aspectos. Emerge, pois, a importância do preparo e emprego das Forças Armadas para as precitadas operações.

Ademais, como o Brasil aspira com mais firmeza ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, terá que demonstrar efetivo interesse em participar de modo ativo na manutenção da paz e da segurança internacionais, principal atributo do Conselho, para que tal aspiração possa ser também desejada pela Comunidade internacional. Ora, isto significa para as Forças Armadas o seguinte: estarem preparadas para serem empregadas em qualquer categoria operacional das operações de paz.

Os atuais conflitos, por sua vez, considerados como ameaças à paz internacional, apresentam um grau de complexidade que exige da ONU a análise de diversas opções para solucioná-los, e a condução, por vezes, de missões multidimensionais, com o emprego simultâneo de componentes diversos como o político, militar, eleitoral, humanitário etc.

Neste processo decisório para a produção de um adequado mandato, a fronteira entre o que vem a ser imposição ou manutenção da paz constitui-se em um limite de difícil percepção. Logo, a possibilidade da participação brasileira em operações com características de imposição da paz tende a ser uma realidade. O fato é que esta eventual possibilidade, se levada em consideração, repercute na formulação da política externa e, conseqüentemente, no preparo do poder militar.

Como já foi visto, a PDN tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais contidas na política externa do País. Neste sentido, vale retornar ao texto da PDN:

4.12 O Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios constitucionais de autodeterminação, não-intervenção e igualdade entre os Estados. Nessas condições, sob a égide de organismos multilaterais, participa de operações de paz, visando a contribuir para a paz e a segurança internacionais. (BRASIL, 2005, p. 12)

É importante salientar que, na formulação da atual PDN, está presente a influência do Itamaraty, visto que três dos objetivos listados – a promoção da

estabilidade regional, a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais e a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais – são também objetivos da política externa brasileira.

Para finalizar, se faz necessário apontar duas significativas inserções na atual PDN: dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU; e participar de missões de paz e ações humanitárias de acordo com os interesses nacionais⁶⁷. Estes dois aspectos, por não definirem especificamente a categoria “manutenção da paz”, ampliam, no regramento político-jurídico interno, a possibilidade de respaldar a participação brasileira em qualquer categoria operacional de missão de paz sob a égide, frise-se, da ONU. Neste momento, portanto, as regras internas entram em consonância com a aspiração da PEB em ocupar um privilegiado espaço político internacional no qual o uso da força está associado à responsabilidade.

4.4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS OPERAÇÕES DE PAZ

Quanto às operações de paz, o Brasil, pela identidade principista da sua PEB, tem consentido normalmente em participar das operações categorizadas como manutenção da paz. No entanto, este consentimento resulta de uma política criteriosa na escolha das operações nas quais haja efetivo interesse nacional em participar. Diante desta perspectiva, compete ao Itamaraty, como órgão tanto responsável pelo assessoramento ao Presidente da República na formulação da PEB como encarregado da própria política externa e das relações internacionais do Brasil, avaliar cuidadosamente de quais missões de observação e forças de paz interessa ao País participar.

A PEB com relação às operações de manutenção da paz não se limita à participação no terreno com tropas (contingentes), observadores militares, policiais e civis. O Brasil também participa das discussões sobre operações de paz em diversos foros mundiais. O mais importante deles é o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz da Assembléia Geral das Nações Unidas. Desde 1997, graças à aprovação da Resolução 51/135 da AGNU, em dezembro de 1996, o

⁶⁷ BRASIL (2005, p. 21).

Itamaraty participa como membro pleno deste Comitê, influenciando, portanto, na formulação das regras que determinarão a conduta dos Estados neste campo⁶⁸. Segundo Fontoura, as linhas que pautam a conduta do Brasil neste foro serão apresentadas nos parágrafos seguintes.

Para o Brasil, as operações de manutenção da paz são úteis para ajudar na solução pacífica das controvérsias. Elas são importantes, pois podem ajudar a promover negociações político-diplomáticas, mas não as substituem.

As experiências na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina ensinaram que as operações de manutenção da paz não são a melhor resposta para qualquer tipo de situação. O respeito aos princípios tradicionais do consentimento das partes, da imparcialidade e do não-uso da força, a não ser em casos de legítima defesa, continua a ser a forma mais adequada de garantir a legitimidade e a eficácia das operações de paz da ONU, bem como a segurança de seus integrantes.

As operações de manutenção da paz podem também ser empregadas para prevenir a eclosão de um conflito, como também são extremamente eficazes na construção da confiança entre as partes em conflito e na monitoração de acordos de paz abrangentes. Já as operações de paz de segunda geração desempenham papel muito importante nas atividades de consolidação da paz, contribuindo para evitar o reinício das hostilidades.

No entanto, o País reconhece que, em determinados casos, a observância rígida dos princípios estabelecidos não tem sido possível, principalmente quando a autoridade central do país assistido entra em colapso, sem a existência de partes claramente identificáveis para expressarem seu consentimento. Nessas oportunidades, o uso da força – sempre limitado, judicioso e baseado em mandato claro do Conselho de Segurança da ONU – deve ser considerado como último recurso. Nesses casos, o Brasil advoga a elaboração, pela ONU, de regras precisas de engajamento para regular a ação dos integrantes de operações de manutenção da paz. No caso da permanência da instabilidade da situação, o CSNU deveria considerar a retirada da missão para substituí-la por outra de natureza mais coercitiva amparada no capítulo VII da Carta, já que a situação estaria mais para imposição da paz.

Todavia, segundo Cardoso, isso não significaria para o Brasil participar ou vir a participar deste tipo de ação, ou seja, vir a romper com a sua tradição.

⁶⁸ FONTOURA (1999, p. 273).

Observo, somente, na mesma linha de raciocínio do trabalho, que a participação brasileira em forças de paz – **não envolvidas em ensaios de imposição de paz** – complementa, indubitavelmente, a *contribuição* dos observadores brasileiros em tantas outras operações das Nações Unidas, em atividades tão diversificadas e importantes como a retirada de minas ou a recriação de forças policiais. É, assim, uma decisão que **observa a coerência que sempre cuidamos manter na forma como interagimos no sistema internacional**. [o destaque é nosso]. (CARDOSO, 1998, p. 7)

Os mandatos, por sua vez, aprovados pelo Conselho de Segurança, devem ser claros e realistas para possibilitarem o sucesso das operações de manutenção da paz. Ademais, a disponibilidade de recursos adequados também é um fator importante para o sucesso. A inobservância, portanto, destes dois aspectos pode comprometer a credibilidade e eficiência da ONU no campo da paz e da segurança internacionais.

Com relação aos financiamentos das operações de manutenção da paz da ONU, o Brasil considera que elas devem ser financiadas por contribuições obrigatórias, com base no artigo 17, §2 da Carta das Nações Unidas.

O Brasil valoriza os esforços para reduzir o tempo entre a criação de uma operação de manutenção da paz pelo CSNU e seu total desdobramento no terreno. A demora pode possibilitar o recrudescimento do conflito, acarretando a possibilidade de revisão no mandato, o que comprometeria a eficácia da missão. Assim, o Brasil concorda com o sistema de pronto emprego, que permite ao secretariado da ONU planejar uma operação com recursos previstos sem alijar os Estados membros de sua decisão soberana sobre a cessão de recursos humanos e materiais para uma operação específica. No entanto, para o Brasil participar deste sistema, ainda que tenha interesse, o seu efetivo engajamento está sujeito à superação de condicionantes legais e orçamentárias.

O Brasil considera, também, que a atual tendência para recorrer a organismos regionais e sub-regionais para compor operações de manutenção da paz acarreta alguns riscos, já que a missão poderá ser desvirtuada com maior facilidade em benefício dos interesses de alguma potência ou de países vizinhos. O Brasil defende que este tipo de cooperação se baseie no capítulo VIII da Carta das Nações Unidas e nos princípios norteadores das operações de paz.

Por outro lado, reconhece que as Nações Unidas não dispõem dos recursos humanos, materiais e logísticos, tampouco a unidade de comando necessários para intervir adequadamente em conflitos que exijam ação militar propriamente dita, isto é, uma operação de imposição da paz. Nesses casos, é praticamente inevitável a

intervenção de uma aliança militar ou coalizão *ad hoc*, sob a liderança de um país ou países, para impor a paz e restaurar a segurança com base no capítulo VII da Carta.

O Brasil admite a discussão de novos conceitos e instrumentos de atuação da ONU no campo da paz e da segurança internacionais, mantendo uma postura independente e equilibrada. Dentro desta concepção, o discurso e a prática brasileira em matéria de operações de manutenção da paz são coerentes e se complementam, buscando a valorização das Nações Unidas – organização de maior universalidade e legitimidade no campo da paz e da segurança – e da boa condução da política externa⁶⁹.

Do que foi exposto, é curioso observar a possibilidade de existência de um paradoxo, pois se o Itamaraty defende a posição de que a ONU deveria criar uma operação de natureza mais coercitiva para fazer frente a situações complexas de ameaça à paz, ao mesmo tempo advoga que o Brasil não deveria dela participar, pois não estaria coerente com a sua tradição. Já que é importante que o engajamento brasileiro nas operações de manutenção da paz seja visto como o de um país militante da paz, em iniciativas que reafirmem sua capacidade e identidade próprias no contexto mundial.

Convém frisar que, para o Brasil, a participação em operações de manutenção da paz da ONU tem um papel relevante para a sua política externa. Mas, fruto de seu patrimônio e realizações no campo da paz e da segurança, não parece necessário nem razoável cogitar um aumento desta participação, além do que já vem fazendo nos últimos anos⁷⁰. Uma justificativa que se apresenta é a de que os recursos necessários para o envio de tropas brasileiras para forças de paz poderiam ser investidos no plano interno em projetos de relevância econômico-social⁷¹. Argumento, por sinal, bastante racional, pois o desenvolvimento econômico do Brasil constitui o segundo eixo que orienta a PEB⁷².

No entanto, a participação cogitada pela política do atual Governo com o objetivo de ser Membro permanente do CSNU pode ensejar uma maior participação nas operações de paz, tanto em número quanto em diferentes categorias. Vale recorrer a seguinte citação:

⁶⁹ FONTOURA (1999, p. 278).

⁷⁰ *Ibid.*, p. 293.

⁷¹ *Ibid.*, p. 294.

⁷² PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez. 2000. Disponível em: < http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Pinheiro_vol22n2.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2007. , p. 311.

O Brasil já deixou claro que assumirá suas responsabilidades como Membro permanente do CSNU caso assim o deseje a comunidade internacional. Nesse sentido, também é natural que **o Brasil demonstre interesse em participar de modo ativo** na manutenção da paz e da segurança internacionais, competência precípua do Conselho. [o destaque é nosso] (FONTOURA, 1999, p. 295 *et seq.*).

Para finalizar, em um estado democrático como o brasileiro, a formulação e mesmo os ajustes da PEB são direcionados pelo interesse nacional, que resulta do debate interno de vários atores, a saber: Legislativo, grupos de interesse e a opinião pública. Em decorrência, principalmente, da influência da opinião pública, reside a importância de se revestir com um sentido de valor a prática da PEB para as operações de paz. Logo, se o emprego da força tende a ser uma realidade que a tradição da vocação pacífica não justifica, dois caminhos se apresentam: a pura troca por outro valor que justifique a nova prática ou a reinvenção da tradição para incluir a nova percepção da realidade.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na perspectiva do paradigma racionalista, utilizado neste trabalho, a sociedade de Estados tem um padrão ou disposição de atividades que visam sustentar a manutenção da paz como objetivo elementar para a conformação da ordem internacional. Busca-se, com isso, preservar o sistema de estados pela aceitação das exigências da coexistência e cooperação. Exigências que são conformadas pelas regras e instituições da sociedade que os estados formam. Neste ambiente, portanto, eles não devem obedecer apenas às regras de prudência e conveniência mais aos imperativos da lei e da moralidade (valores)⁷³.

O princípio contido no inciso IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade –, da Constituição Federal, justifica – eticamente – a busca da “autonomia pela participação” como uma atitude necessária diante da conformação da ordem no mundo pós-Guerra Fria, onde participar significa assegurar voz e voto, com o objetivo de influir na construção das novas regras (leis) que pautarão as condutas dos Estados. Daí a importância de estar presente nas ações da ONU, uma instituição que torna as regras efetivas para a sua eficácia social, inclusive por ter a função de adaptá-las às mudanças⁷⁴.

⁷³ Cf. o capítulo da Introdução, p. 5.

⁷⁴ *Loc. cit.*

As operações de paz da ONU apresentam-se, portanto, como uma excelente oportunidade para demonstrar uma prática coerente com o discurso. A presença nestas missões indica o grau de responsabilidade que o País deseja assumir na manutenção da paz e da segurança internacionais. Tal participação, todavia, está condicionada aos princípios constitucionais, aos interesses nacionais (prudência e conveniência) e à lógica da coerência, que, também, significa o respeito à tradicional vocação pacífica do Brasil. Como resultado, o Brasil participou, no período de 1992 a 2005, de cerca de vinte operações de manutenção da paz, onde a responsabilidade admite a força com restrições.

Por outro lado, como o Brasil, no Governo Lula da Silva, aspira com mais firmeza ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tem que demonstrar efetivo interesse – e capacidade – em participar de modo ativo na manutenção da paz e da segurança internacionais, principal atributo do Conselho, para que tal aspiração possa ser também desejada pela Comunidade internacional. Ou seja, não poderá dissociar a força da responsabilidade.

O processo de tomada de decisão, como já observado, orienta os ajustes na política externa brasileira e é, então, influenciado pela aspiração por liderança, que está contida na intenção de ser membro permanente do Conselho. O tema da liderança, por sua vez, revela-se difícil, visto que gera expectativas e cobranças por parte dos demais estados e das instituições que eles criam. Um exemplo disto foi a participação brasileira na INTERFET e UNTAET, missões não caracterizadas como manutenção da paz, motivada, sobretudo, pelas cobranças dos membros da CPLP, que enxergavam no Brasil um líder da Comunidade. O papel de liderança, portanto, exige maior capacidade do Estado de concentrar recursos para esse objetivo. É uma busca que procura minimizar a ausência de recursos reais de poder com vistas ao seu aumento simbólico. É este aumento simbólico que torna racional a vontade de querer ter as mesmas prerrogativas dos atuais membros permanentes da ONU, todos potências nucleares.

Assim, pelos ventos da fortuna, a política externa do governo Lula da Silva, encontra uma oportunidade para por em prática o desejo de participar, arcando com parcela considerável dos custos advindos da liderança. O país aceita o comando de uma operação de imposição da paz, a MINUSTAH, como parte de uma estratégia mais ampla de política internacional: a mencionada busca por espaços onde possa exercer relativa autonomia, um objetivo que, na percepção do governo, supera os

custos e fortalece o papel internacional do País.

É importante salientar que o paradigma racionalista admite que o governo possa modificar as regras, demonstrando, com ações e palavras, que está retirando o seu consentimento às regras antigas e atribuindo-o às novas, alterando assim, o conteúdo de um costume ou prática estabelecida⁷⁵. Quanto à ação, verifica-se isto pela participação do Brasil na MINUSTAH, uma operação de imposição da paz. Quanto às palavras, verifica-se a discreta, mas significativa, inserção de duas diretrizes na atual PDN, frise-se, de formulação posterior à aceitação de participar na MINUSTAH: “dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU” – organização de maior universalidade e legitimidade no campo da paz e da segurança –; e “participar de missões de paz e ações humanitárias de acordo com os interesses nacionais”. Aspectos que, por não definirem especificamente qual é a categoria operacional de operação de paz, como a PDN/96 estabelecia, ampliam a possibilidade da participação brasileira para qualquer categoria operacional de missões de paz sob a égide da ONU.

Para concluir, o que se observa, por conseguinte, é o confronto das exigências do princípio constitucional da cooperação, onde não mais se pode dissociar a força da responsabilidade, com os também princípios constitucionais da defesa da paz e da solução pacífica de controvérsias, estabelecidos pela tradição de vocação pacífica, um valor inquestionável. Não restam dúvidas, então, que a participação na MINUSTAH significa uma ruptura da tradição, que já fora anunciada quando do envolvimento brasileiro na INTERFET e UNTAET. O impacto desta ruptura é o que será visto mais adiante.

Assim, após entender o ambiente doméstico, verifica-se a necessidade de compreender as mudanças do cenário internacional no palco onde elas reverberam, ou seja, na ONU, foco da análise do próximo capítulo.

⁷⁵ Cf. o capítulo 2, p. 23 *et seq.*

5 OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

O poder político legalizador da iniciativa de uma operação de paz reside na ONU, mais precisamente no Conselho de Segurança⁷⁶. O interessante é que este tipo de ação não estava, inicialmente, previsto na Carta da ONU. Ela surgiu como alternativa viável para a administração ou contenção de conflitos, devido à inoperância do sistema de segurança coletiva definido no Capítulo VII da Carta⁷⁷, durante a Guerra Fria.

Boutros Boutros-Ghali, por sua vez, tem como mérito o fato de ter apresentado, durante a sua gestão como Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), para fazer face aos novos desafios que se apresentavam ao mundo no pós-Guerra Fria, dois importantes documentos para o campo da paz e da segurança internacionais: “Uma Agenda para a Paz (1992)” e “Suplemento de Uma Agenda para a Paz (1995)”.

Por estes documentos, as atividades realizadas pelas Nações Unidas são classificadas em cinco categorias operacionais: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, consolidação da paz e imposição da paz⁷⁸. Destas, a manutenção da paz e a imposição da paz são as que interessam diretamente ao presente trabalho. Faz-se necessário, portanto, conhecer desde já suas definições para uma melhor compreensão prévia do assunto. Assim, segundo Boutros-Ghali:

Manutenção da paz (peacekeeping) – trata das atividades levadas a cabo no terreno com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, para implementar ou monitorar a execução de arranjos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças, etc.) e sua solução (acordos de paz abrangentes ou parciais), em complemento aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito.

[...]

Imposição da paz (peace-enforcement) – corresponde **às ações adotadas ao abrigo do capítulo VII da Carta, incluindo o uso de força armada** para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais em situações nas quais o CSNU tenha determinado a existência de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. [o destaque é nosso] (apud FONTOURA, 1999, p. 34 *et seq.*).

Considerando o exposto, será apresentada, de forma sucinta, a origem das operações de manutenção da paz e as mudanças ocorridas nos seus fundamentos que se fizeram necessárias para torná-las mais efetivas frente às circunstâncias

⁷⁶ CARDOSO (1998, p. 6).

⁷⁷ *Ibid.*, p. 19.

⁷⁸ FONTOURA (1999, p. 33-35).

cambiantes do cenário internacional. De certa forma, também relacionada com as operações de paz, será analisada uma das conseqüências advindas da crise de legitimidade a elas atribuída. Argumento que serve como reforço para a discussão sobre a reforma dos órgãos da ONU, especialmente do CSNU. Por último, serão apresentadas as principais características de uma operação de imposição da paz, para que se possam distinguir as categorias operacionais das missões criadas pela ONU que contaram – e contam – com a participação brasileira.

5.1 ORIGEM, MUDANÇAS E FUNDAMENTOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

As duas grandes guerras do século XX, pelo seu alto grau de destruição, fizeram, do anseio coletivo pela paz, surgir tentativas consubstanciadas em programas políticos com o objetivo de constituir, por intermédio da cooperação, um sistema de segurança coletiva eficaz⁷⁹.

Mais precisamente com o fim da Segunda Guerra, as potências vencedoras (EUA, União Soviética, Reino Unido, França e China) concluíram que a Liga das Nações⁸⁰ – tentativa internacional que fracassara em propiciar a paz entre os Estados –, deveria ser substituída por uma nova organização mundial. Fixadas neste objetivo, elas moldaram as linhas mestras do texto que, após sua finalização na Conferência das Nações Unidas, realizada na cidade de São Francisco (EUA), de abril a junho de 1945, ficou conhecido como a Carta das Nações Unidas.

Convém ressaltar que, apesar da Carta não ser uma Constituição mundial, ela possui características constitucionais, uma vez que seus dispositivos são hierarquicamente superiores aos de qualquer outro tratado internacional que com ela estiver em conflito. Os seus artigos, além de conferir vida própria à Organização, estabelecem personalidade jurídica distinta à ONU daquela percebida nos Estados-membros⁸¹.

⁷⁹ MAYALL, James. As contradições da Manutenção da Paz: As Nações Unidas na Nova Era. Tradução de Waldivia Marchiori Portinho. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 229-244, jul./dez. 1995. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Mayall_vol17n2.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2007. p. 229.

⁸⁰ Com base nas propostas do presidente Wilson, dos EUA, foi criada a Liga das Nações, a partir de disposições incluídas no próprio texto do Tratado de Versalhes. A Liga tentou resolver as questões internacionais através da intermediação, podendo aplicar sanções morais, econômicas e militares.

⁸¹ PEREIRA, Antônio Celso Alves. Apontamentos sobre a Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: XVI ENCONTRO PREPARATÓRIO DO CONPEDI - CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2007, Rio de Janeiro. **Anais do XVI Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI**. Rio de Janeiro, 2007. p. 1061-1079. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/campos/antonio_celso_alves_pereira.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2007. p. 7.

Em 24 de outubro de 1945, dia da ratificação da Carta pelos países membros, a ONU começou a funcionar normalmente. Na estrutura desta nova organização, foi reservado um espaço reduzido, no qual as potências vencedoras, chamadas de Membros-permanentes, teriam privilégios especiais. Tal espaço foi denominado Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)⁸².

A comunidade internacional, por intermédio dos dispositivos contidos na Carta, passou a contar com um sistema de segurança coletiva. Esta realidade tornou-se possível porque os Estados-membros delegaram a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais ao Conselho. Assim, para o cumprimento desta atribuição, foi concedida a este Órgão a faculdade de determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou agressão. Tal situação possibilitou uma ação mais efetiva da Organização em prol da paz no contexto internacional. Cabe ressaltar, no entanto, que deveria haver afirmativa unanimidade dos Membros-permanentes nesta deliberação. Em outras palavras, o funcionamento do sistema de votação significou o instituto do veto para tais Membros.

O veto garantiu a participação – e permanência - das grandes potências na Organização, o que não acontecera antes na Liga das Nações, aspecto apontado por alguns historiadores como um dos fatores do seu insucesso. A sua instituição ressalta que a paz só seria possível com o concurso dos que detêm o poder, em outros termos, dos que detêm a força. Além do mais, o veto impede que a ONU seja utilizada por uma ou mais potências em benefício próprio⁸³. Mas a sua existência, por outro lado, originou um processo de conformação de um novo instrumento, ou técnica, conhecido como operação de paz.

Com o surgimento da Guerra Fria, a disputa pela hegemonia mundial entre os EUA e a União Soviética refletiu-se na atuação da ONU. Como os interesses destas potências eram conflitantes, não havia unanimidade entre os Membros-

⁸² Artigo 24 da Carta: “1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal **responsabilidade** na manutenção da paz e da segurança internacionais, e concordam em que, no **cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade**, o Conselho de Segurança aja em nome deles. 2. No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII. 3. O Conselho de Segurança submeterá relatórios anuais e, quando necessário, especiais à Assembléia-Geral para sua consideração.” [o destaque é nosso].

⁸³ GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. **Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria: “Adaptação” versus “Aprendizado”**. 2005. 187 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-bin/PRG_0599.EXE/7681_1.PDF?NrOcoSis=22355&CdLinPrg=pt>. Acesso em: 20 nov. 2007. p. 63.

permanentes. Neste contexto, a faculdade do veto paralisou o processo decisório do Conselho, comprometendo a operacionalidade do sistema de segurança coletiva, visto que estava subordinado à decisão do CSNU.

Diante deste quadro de inoperância, as pequenas e médias potências verificaram a necessidade de desenvolver instrumentos alternativos aceitáveis para os cinco membros-permanentes e que permitissem a atuação da ONU no campo da paz e da segurança internacionais. Dentre os instrumentos desenvolvidos, as operações de manutenção da paz foram os principais.

As operações de paz têm sua raiz legal nas medidas provisórias de que trata o artigo 40⁸⁴ da Carta. Fato que permite inferir que sua referência constitucional encontra-se no capítulo VII deste documento⁸⁵. Vale destacar que tais operações não substituem o mecanismo de segurança coletiva previsto no capítulo VII, mas funcionam como instrumento útil para a administração de conflitos. Na realidade, elas constituíram uma inovação, pois permitiram o emprego do uso não-violento da força militar para preservar a paz, possibilidade que, para o Governo brasileiro, se identifica com o seu princípio constitucional da solução pacífica dos conflitos. Nas palavras de Cardoso:

Tem-se, portanto, que as operações de paz são simplesmente uma técnica ou um instrumento de administração por terceiros de conflitos entre Estados ou no território de um determinado Estado, por meio da **intervenção internacional não-violenta**, voluntária, organizada e preferivelmente de caráter multinacional, pautada pela imparcialidade, consentida pelo Estado ou Estados anfitriões, e desejada e apoiada pelas partes no conflito. **Esse instrumento ou técnica não parece ter evoluído como um sistema de segurança coletiva de observação mandatária, nem como parte integrante de um sistema com tais finalidades e características.** Não substitui, por outro lado, a negociação, nem os esforços voltados à promoção da paz (“peacemaking”) para as quais poderá eventualmente contribuir, já que tem, efetivamente, como objetivo favorecer com sua existência o desenvolvimento de entendimentos negociados para a solução ou superação de conflitos. [o destaque é nosso] (CARDOSO, 1998, p. 19).

De 1948 a 1987, foram criadas treze operações de manutenção da paz – consideradas clássicas –, desenvolvidas onde já havia um início de paz a ser

⁸⁴ Artigo 40 da Carta: “A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no Artigo 39, convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas.”

⁸⁵ CARDOSO (1998, p. 41).

preservada e fortalecida. Elas serviram para desenvolver rotinas e princípios, consolidando uma doutrina inicial sobre o emprego desta técnica. A este respeito – e fruto da experiência -, os seguintes princípios foram estabelecidos:

Os mais importantes princípios estabelecidos foram: a importância da manutenção do comando e controle das operações na Organização; a necessidade de celebração de acordos ou de memorandos de entendimento entre a ONU e os Estados anfitriões, bem como entre a ONU e os países que contribuem com recursos humanos e materiais, de modo a regular o relacionamento entre os interlocutores envolvidos; **o requisito indispensável do consentimento** a ser outorgado por governos legítimos para a presença da operação no terreno; o caráter voluntário da participação dos Estados membros nessas operações; a conveniência de se observar o conceito da universalidade na composição das operações, para reforçar o caráter multilateral da missão; **a obediência ao princípio da imparcialidade no cumprimento do mandato, de modo a evitar o envolvimento da missão no conflito; o uso da força em última instância e apenas em caso de legítima defesa; e a posse restrita de armamento, para as operações não serem vistas como ameaças potenciais por alguma das partes em conflito.** [o destaque é nosso] (FONTOURA, 1999, p. 63-64).

É oportuno destacar um aspecto ligado ao período da Guerra Fria, que pode ter contribuído para a atual situação de conflitos intra-estatais, nos quais a presença das forças de paz das Nações Unidas tem sido posta à prova. O precitado aspecto diz respeito à questão da autodeterminação, que, animada tanto por Lênin quanto por Wilson na primeira metade do século XX⁸⁶, contém elementos desestabilizadores da ordem internacional, mas que, no período considerado encontrou um consenso entre os dois contendores. Segundo Mayall:

Numa rara demonstração de consenso dos dois lados da linha divisória da Guerra Fria, a secessão foi descartada, e a autodeterminação foi definida pragmaticamente como descolonização europeia (ou seja, não se aplicava à União Soviética). Essa fórmula trazia duas vantagens para os Estados então existentes: retirava da agenda internacional a questão controversa dos critérios de nacionalidade e **criava, nos Estados sucessores dos impérios europeus, um grupo com um interesse entranhado em uma definição política, em vez de étnica, de nação.** [o destaque é nosso] (MAYAL, 1995, p. 256).

Esta situação, possivelmente, foi a incubadora dos atuais conflitos, pois alguns dos Estados que surgiram não correspondiam a nações politicamente organizadas, mesclando, em um mesmo território, por exemplo, populações com etnias diferentes. Com o fim da Guerra Fria, portanto, estavam abertas as portas para o ressurgimento

⁸⁶ Cardoso (1998, p. 74).

dos conflitos de natureza étnica, religiosa e política, que se julgavam superados. Deste modo, nos países em que o Estado antecedeu à nação, minorias populacionais passaram a aspirar por autonomia ou independência, gerando conflitos internos de graves proporções.

Convém ressaltar, por outro lado, que, apesar do anteriormente exposto, o fim da Guerra Fria, simbolizado pela Queda do Muro de Berlim, em 1989, ensejava esperanças significativas quanto ao futuro da humanidade. Esperanças alimentadas pela atuação do Conselho de Segurança, mais ou menos como os criadores da ONU o tinham imaginado, frente à crise do Kuwait em 1990. Oportunidade na qual a força foi empregada de acordo com o Capítulo VII da Carta para fazer frente a agressão iraquiana.

Uma das conseqüências desta crise foi a criação de uma área segura para os curdos iraquianos, cujas rebeliões contra o regime de Saddam Hussein tinham sido cruelmente debeladas. Este acontecimento motivou “aqueles que apoiavam um papel mais ativo da ONU no tocante à segurança internacional a ver esse fato como um precedente para uma nova doutrina de intervenção humanitária” (MAYALL, 1995, p. 230). Ou seja, relativizou-se o conceito de soberania.

Para ilustrar este último argumento, vale recordar que Boutros-Ghali ao apresentar o documento “Uma Agenda para a Paz”, decretou o fim da soberania absoluta e exclusiva⁸⁷, além de afirmar que não se podia permitir que a soberania, a integridade territorial e a independência dos Estados dentro do sistema internacional estabelecido, e o princípio da autodeterminação dos povos – todos de grande valor e importância – trabalhem uns contra os outros no período que se avizinha⁸⁸.

⁸⁷ Artigo 17/Uma Agenda para a Paz: “The foundation-stone of this work is and must remain the State. Respect for its fundamental sovereignty and integrity are crucial to any common international progress. **The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality.** It is the task of leaders of States today to understand this and to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world. Commerce, communications and environmental matters transcend administrative borders; but inside those borders is where individuals carry out the first order of their economic, political and social lives. The United Nations has not closed its door. Yet if every ethnic, religious or linguistic group claimed statehood, there would be no limit to fragmentation, and peace, security and economic well-being for all would become ever more difficult to achieve.” [o destaque é nosso]. (BOUTROS-GHALI, 1992).

⁸⁸ Artigo 19/Uma Agenda para a Paz: “Globalism and nationalism need not be viewed as opposing trends, doomed to spur each other on to extremes of reaction. The healthy globalization of contemporary life requires in the first instance solid identities and fundamental freedoms. **The sovereignty, territorial integrity and independence of States within the established international system, and the principle of self-determination for peoples, both of great value and importance, must not be permitted to work against each other in the period ahead.** Respect for democratic principles at all levels of social existence is crucial: in communities, within States and within the community of States. Our constant duty should be to maintain the integrity of each while finding a balanced design for all.” [o destaque é nosso]. (BOUTROS-GHALI, 1992).

A partir de 1989, para fazer frente ao crescente número de conflitos, foram criadas mais trinta e nove operações de manutenção da paz, consideradas de segunda geração. Isto só foi possível porque houve um relaxamento das tensões entre os EUA e a União Soviética, acarretando proeminência e fortalecimento do papel do CSNU no campo da paz e da segurança internacionais, uma vez que a unanimidade dos Membros permanentes tornou-se mais fácil de ser obtida.

Na década de 90, portanto, constata-se um maciço aumento da demanda pelos serviços da ONU, em especial as operações de manutenção da paz, que acabaram por se tornar o trabalho mais visível das Nações Unidas. No entanto, neste mesmo período, foram contabilizados notáveis fracassos. Um exemplo foi a atuação em Ruanda (1994), na qual, apesar do Conselho de Segurança ter deliberado por ampliar a missão das Nações Unidas em Ruanda (UNAMIR), nenhum dos dezenove governos, que mantinham tropas de prontidão, consentiram em contribuir, demonstrando com esta ação a diminuição do apoio deles à utilização de força de paz pela ONU⁸⁹.

Algumas justificativas se apresentaram para estes fracassos como: longa crise financeira que a Organização vivia, impossibilitando o carreamento dos recursos necessários para o êxito das missões – o progressivo aumento dos custos da manutenção da paz, assim como da própria ONU em geral, constituiu, sem dúvida, parte da explicação da crise, pois aconteceu num momento em que os governos sofriam pressões para cortar seus gastos públicos –; a escalada e rapidez da expansão numérica das operações de manutenção da paz; o duvidoso índice de sucesso das Nações Unidas no Camboja, Somália e na antiga Iugoslávia, levando a opinião pública ocidental a culpar a ONU, o que, por via de consequência, retirava o apoio dos respectivos governos as suas ações; e uma tendência de que, na primeira metade da década de 1990, a disposição mostrada pelas grandes potências era a de querer os fins, mas não os meios, ou seja, o uso da Organização em benefício próprio, o que lhe retirava a legitimidade. Tal situação faz reacender o tema da reforma do Conselho para lhe dar maior eficiência.

A idéia de reforma com o objetivo de ampliar o número de membros do Conselho não é nova. Em 1963, isto já acontecera, resultando na atual conformação. Em 1979, entrou novamente em discussão, permanecendo como

⁸⁹ MAYALL (1995, p. 231).

tema central, quando então se falava em mudanças para a ONU ter uma maior efetividade. Em 1993, a Assembléia Geral instituiu um Grupo de Trabalho para estudar a questão da ampliação do Conselho de Segurança. Um exemplo disto foi a apresentação de uma proposta de ampliação conhecida como “Plano Razali”, em 1997, que não chegou a ser votada⁹⁰.

A questão da legitimidade refere-se, principalmente, à constituição do Conselho de Segurança. Em 1945, era composto por 11 Estados-membros – 5 permanentes e 6 não-permanentes –. Esta quantidade correspondia a 21,56% dos 51 membros originários. Atualmente, 191 Estados estão presentes na ONU, e apenas 15 no Conselho – 5 permanentes e 10 não-permanentes –, representando 7,85% do total. Uma situação que não reflete a atual realidade política⁹¹.

A questão básica, portanto, é o número de seus componentes, especificamente a quantidade de permanentes, somada ao instituto do veto. Várias propostas têm sido apresentadas para o debate. Os estadunidenses, por exemplo, aceitam um Conselho composto por, no máximo, 20 membros, sendo que, os novos, serão escolhidos, considerando-se o PIB do país, seu compromisso com a democracia e os direitos humanos, sua capacidade militar e participação em forças de paz, entre outros critérios. Na maioria das propostas, afirma-se a idéia de uma vaga para a América Latina⁹².

O Secretário Geral Kofi Annan encaminhou à AGNU, em 2005, o projeto de Reestruturação do Organismo, condensado no relatório “*Uma Liberdade mais Ampla – Rumo à Segurança, Desenvolvimento e Direitos Humanos para Todos*”. Neste documento, também consta a referência do CSNU as recomendações do Relatório Brahimi sobre as mudanças que a ONU deve efetivar para tornar mais eficiente suas operações de paz. O Relatório reconhece que as Nações Unidas, em muitos casos, fracassaram na sua principal função de manter a paz e a segurança internacional.

Mas, uma razão do envolvimento crescente das Nações Unidas em conflitos intra-estatais é o fato de que os governos das democracias ocidentais, libertos do temor da escalada da Guerra Fria, não têm conseguido resistir às pressões da opinião pública no sentido de que não devem ser indiferentes ao sofrimento das vítimas inocentes das violências cometidas, em especial o genocídio, por certos

⁹⁰ PEREIRA (2007, p. 12 *et seq.*).

⁹¹ *Ibid.*, p. 12.

⁹² *Ibid.*, p. 12-16.

grupos étnicos ou religiosos nos Estados que tenham entrado em colapso ou quase-colapso. A justificativa para a não observação do princípio da soberania está contida no recurso à Convenção sobre Genocídio. Vale recorrer ao seguinte texto:

O recurso à Convenção sobre Genocídio, na teoria, é menos controverso, pois todos os seus signatários se comprometem a 'prevenir e punir' o genocídio que, portanto, constitui um crime contra o direito internacional, mesmo quando praticado por um Estado contra seus próprios cidadãos, não obstante o disposto no artigo 2.7. (MAYALL, p. 236)

Atrelado ao aspecto anterior, a crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos têm impulsionado o CSNU e a AGNU a deliberarem favoravelmente na criação de novas forças de manutenção da paz. Tais resoluções somente são possíveis porque a cruel realidade dos refugiados e deslocados pelos inúmeros conflitos internos comoveu a opinião pública internacional.

Para comprovar tal afirmação, das operações de segunda geração, trinta e cinco foram empenhadas em conflitos intra-estatais. Neste contexto, cabe uma breve análise para a seguinte questão, pois ela interessa ao presente trabalho: como um conflito interno pode ser caracterizado como uma real ameaça à paz internacional?

Esta questão tem sua importância, porque a Carta das Nações Unidas, ratificada pelo Governo brasileiro, legitima o acionamento do sistema de segurança coletiva quando o CSNU detecta a existência de qualquer ameaça à paz internacional⁹³. Isto posto, o Conselho pode estabelecer o órgão subsidiário, julgado necessário à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais⁹⁴, ou seja, uma operação de manutenção da paz.

Antes de prosseguir, é importante assinalar o seguinte argumento: "Uma alternativa e um ponto-de-vista que não é menos plausível seria dizer que visões políticas mutáveis dão forma e alteram o sentido legal de conceitos como 'ameaça à paz'." (CARDOSO, 1998, p. 77). Considerando esta premissa, é possível inferir que o cerne da questão é a definição do conceito "ameaça à paz".

Ora, nas operações clássicas, pode-se argumentar que elas foram criadas

⁹³ Artigo 39 da Carta: "O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais".

⁹⁴ Artigo 29 da Carta: "O Conselho de Segurança poderá estabelecer órgãos subsidiários que julgar necessários para o desempenho de suas funções".

quando os Estados membros não resolveram as suas controvérsias por meios pacíficos. O contexto interestatal, portanto, era fundamental para a determinação da existência da ameaça.

Todavia, com o tempo, este contexto começou a incluir o ambiente interno do Estado. Contribuiu para isso o fato da AGNU, na década de 60, considerar legítimo o uso da força pelos movimentos de libertação nacional, os quais passaram a poder recorrer à luta armada para consolidar o seu direito à autodeterminação. Ademais, a AGNU, através da Resolução nº 3103 (XXVIII), de 1973, instou os Estados membros a considerarem os conflitos envolvendo lutas de libertação nacional como conflitos internacionais nos termos das Convenções de Genebra de 1949.

Diante de tal consideração, a compreensão da expressão “ameaça à paz” passou a ser bastante flexível, principalmente após a Declaração Presidencial dos Estados membros da CSNU, de 31 de janeiro de 1992. Por ela, era dado a entender que a ameaça à paz não deveria ser apenas interpretada como decorrente de conflitos militares, mas, também, de conflitos econômicos, sociais, humanitários e ecológicos. Pode-se dizer, portanto, que as violações graves aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário passaram a ser consideradas como fatores suscetíveis de ameaçar a paz internacional.

É importante assinalar que esta nova compreensão ampliou indevidamente a competência do CSNU. Sabe-se, de forma evidente, que ela jamais será aplicada contra os interesses dos Membros permanentes, visto que eles têm o poder de vetar qualquer decisão contrária aos seus interesses. Nas palavras de Cardoso: “A base comum para a Federação Russa, a República Popular da China, a França, o Reino Unido e os Estados Unidos da América será obviamente a exclusão da possibilidade do uso desse sistema contra eles ou seus interesses”. (CARDOSO, 1998, p. 45).

Em 2000, o Secretário Geral da ONU convocou um painel de especialistas, presidido pelo ex-ministro das Relações Exteriores da Argélia, Lakhdar Brahimi, para que fosse realizada uma revisão crítica acerca das atividades da ONU referentes à paz e à segurança internacionais. O objetivo colimado foi o de converter a ONU em uma organização mais confiável e eficaz, com maior capacidade para assegurar e consolidar a paz, onde fosse necessária. O resultado do trabalho foi transmitido no mesmo ano, sendo mais comumente conhecido como “Relatório Brahimi”.

Dentre as várias recomendações, o relatório advoga, vigorosamente, a necessidade de mudanças, principalmente, na capacidade de envio rápido e eficiente de forças, na obtenção e análise de Inteligência Militar e no planejamento de operações de paz. Em questões conceituais, recomenda que, para fazer frente aos conflitos intra-estatais, a doutrina deve ser atualizada, principalmente no que concerne aos seguintes aspectos: a neutralidade, o consentimento das partes e o uso limitado da força, somente em defesa própria.

Há um destaque para as “operações robustas” no gerenciamento dos novos conflitos. Tais operações combinariam dispositivos vinculados aos capítulos VI e VII da Carta da ONU, mesclando o consentimento do primeiro e a autorização do uso da força, tanto na autodefesa quanto para o cumprimento do Mandato, no caso do segundo. O relatório antecipou que estas operações de paz deverão incorporar contingentes com capacidade militar dissuasória, habilitados a entrar em combate para assegurar a integridade física das populações civis.

Foi enfatizado que tais forças deverão ser imparciais, mas que necessitarão distinguir entre imparcialidade e neutralidade. Uma vez identificados os agressores e as vítimas, as forças da ONU terão não apenas uma justificativa operacional para o uso da força, mas serão moralmente compelidas a fazê-lo. Ressaltou-se ainda que em consequência, haverá necessidade de regras de engajamento e mandatos “robustos” e factíveis, e que as tropas da ONU agirão na defesa destes mandatos.

No entanto, tal visão não é compartilhada por todos. Muitos países temem que estas “operações robustas” venham a desrespeitar os princípios da não-ingerência e do respeito à soberania, integridade territorial e unidade nacional, constantes da Carta da ONU.

Por fim, considerando que o campo de atuação das operações de manutenção da paz passou a incluir o ambiente interno dos Estados-membros, os princípios tiveram que ser adaptados a esta nova realidade. Ademais, as atividades desenvolvidas por elas procuraram, também, repercutir sobre as causas do conflito, incorporando tarefas militares, civis e humanitárias. Eis porque tais operações passaram a ser conhecidas como multidisciplinares, ou multidimensionais.

5.2 EVOLUÇÃO DOS FUNDAMENTOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Mais precisamente, as operações de manutenção da paz estruturaram-se

atualmente nos seguintes fundamentos: consentimento das partes em conflito; o não-uso da força; e a imparcialidade.

5.2.1 Consentimento

O consentimento é um dos fundamentos mais importantes. A sua observação, além de garantir o respeito ao princípio da não-intervenção em assuntos internos dos Estados membros⁹⁵, permite equilibrar as exceções de jurisdição⁹⁶ que terão por contrapartida concessões no exercício da soberania⁹⁷. Em outras palavras, “o consentimento e – melhor ainda – o reconhecimento formal de sua necessidade permitirão bem equacionar a questão da reafirmação da soberania”⁹⁸.

Nos conflitos interestatais, as partes com autoridade para consentir são claramente identificáveis, existindo, por conseguinte, interlocutores para negociar e buscar soluções para as questões que disto necessitem. Nos intra-estatais, contudo, existe a dificuldade em identificar os interlocutores com autoridade para expressar e garantir a implementação do consentimento.

Por conseguinte, os integrantes de operações de paz que tenham como campo de ação o ambiente intra-estatal ficam sujeitos a maiores riscos e vulneráveis à ataques por parte da população que lhe seja hostil ou das partes beligerantes. Em tal situação, mesmo que indesejável, as forças de paz, podem recorrer ao uso da força, de forma limitada e judiciosa, mas que não impliquem em operações militares coercitivas.

A composição da força de paz também está ligada a esse fundamento. Um Estado, em princípio, não permitirá que tropas oriundas de nações com as quais possua divergências tenham trânsito livre no seu território. Em suma, a ONU procurará sempre obter o compromisso dos Estados envolvidos na questão com

⁹⁵ Artigo 2 da Carta: “A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: 7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”.

⁹⁶ Artigo 105 da Carta: “1. A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos. 2. Os representantes dos Membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções relacionadas com a Organização. 3. A Assembléia Geral poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste artigo ou poderá propor ao Membros das Nações Unidas convenções nesse sentido”.

⁹⁷ CARDOSO (1998, p. 20).

⁹⁸ *Ibid.*, p. 20.

vistas a possibilitar que as operações sejam desenvolvidas em um ambiente de relativa segurança.

5.2.2 Uso da força

O não uso da força é outro fundamento característico das operações de manutenção da paz. Ele teve sua origem em 1956, por ocasião do estabelecimento da operação de manutenção da paz para supervisionar o cessar-fogo após a crise de Suez. Naquela ocasião, o SGNU Dag Hammarskjöld, após ter considerado que as partes em conflito haviam consentido na presença da missão e que todas as diferenças entre elas deveriam ser resolvidas pacificamente, determinou que o uso de armas pela força de paz apenas seria permitido nos casos de legítima defesa.

Entretanto, em 1973, esse conceito teve o seu significado ampliado. O uso da força passou, então, a ser permitido em proveito do cumprimento do mandato, indicando que o CSNU teria uma ação mais efetiva, caso uma das partes resolvesse não cumprir com suas obrigações.

Na década de 90, a opinião pública internacional das democracias ocidentais e de capitalismo avançado criticou as operações por não reagirem em acontecimentos que envolviam o desrespeito ao Direito Internacional Humanitário e aos Direitos Humanos. Assim, o mandato passou a incluir a proteção de assistência humanitária, permitindo o uso da força contra qualquer tentativa de oposição à consecução de ações que promovessem tais direitos.

Uma das implicações do não-uso da força, diz respeito ao tipo de armamento: leve ou pesado. Por esse fundamento, a força de paz pode estar equipada com armamentos pesados, apropriados para autodefesa em situações extremas, já que não pode representar uma ameaça às partes antagônicas. Ademais, se estivesse equipada com armamento leve, os integrantes dessa força poderiam ver-se em situação de inferioridade militar em relação às partes no conflito⁹⁹. No entanto, a necessidade de dar proteção a prestação da assistência humanitária implicou na posse de equipamentos e armamentos mais ofensivos.

5.2.3 Imparcialidade

Quanto à imparcialidade, pode-se dizer que significa para as forças de paz

⁹⁹ CARDOSO (1998, p. 28).

estar destituídas de viés e isentas. Nos conflitos interestatais, também significa neutralidade. Mas nas operações desenvolvidas em ambientes intra-estatais, este fundamento foi associado de forma diferente com o conceito de neutralidade. Assim, as forças de paz seriam imparciais apenas no cumprimento do mandato, mas não necessariamente neutras, uma vez que o mandato do CSNU é baseado em uma decisão política, por vezes desfavorável a uma das partes. O desafio para as missões de segunda geração é a transmissão desta idéia para todos os contendores.

5.3 OPERAÇÕES DE IMPOSIÇÃO DA PAZ

Para atender a categoria operacional de imposição da paz, o CSNU tem criado operações que empregam forças multinacionais. Elas atuam com base em mandatos aprovados pelo Conselho. No entanto, contrariamente às operações de manutenção da paz, não são geridas pelo SGNU.

As operações desenvolvidas por uma força multinacional são amparadas pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A principal característica delas é o emprego de medidas coercitivas, especialmente a força. Portanto, no decorrer das mesmas, poderão ser desencadeadas operações de combate.

Uma força de imposição da paz não é considerada como neutra. A sua criação sugere uma situação tão fora de controle que somente uma força externa poderia trazer a ordem.

Os países integrantes de uma força multinacional mantêm o comando operacional de seus efetivos, arcam com os custos de participação e devem manter o CSNU a par da evolução de suas ações, mediante o envio, por intermédio do SGNU, de relatórios periódicos.

O Conselho, por sua vez, mantém o controle político da operação, cabendo aos países participantes cumprirem as tarefas determinadas pelo mandato. A tendência atual é a de que as forças sejam integradas por países que tenham interesses específicos na resolução do conflito, o que justificaria internamente os gastos e riscos incorridos com o envio de tropas.

Por último, é possível definir a categoria operacional da operação de paz pela análise de suas dimensões. Por exemplo, uma operação cujo mandato estende o uso da força pode ser avaliada, na sua prática, como imposição, ainda que seja

declarada como manutenção da paz. A seguinte tabela apresenta a correspondência dos principais fundamentos com as missões de paz e precisa o que foi exposto até esse momento.

		CATEGORIA OPERACIONAL DAS OPERAÇÕES DE PAZ	
		MANUTENÇÃO DA PAZ	IMPOSIÇÃO DA PAZ
DIMENSÕES	CONSENTIMENTO	ALTO	BAIXO
	USO DA FORÇA	BAIXO	ALTO
	IMPARCIALIDADE	ALTA	BAIXA

Quadro 5.1 – Quadro comparativo das variáveis das operações de paz
Fonte: o autor.

5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Carta da ONU serviu para institucionalizar a aliança vitoriosa da Segunda Guerra Mundial. Conferiu poderes distintos a um grupo de países - grandes potências militares da época e vencedoras da Guerra - denominados Membros permanentes do CSNU. O poder específico do veto propiciou a inoperância do Conselho no período da Guerra Fria. Mas, em contrapartida, possibilitou o surgimento das Operações de Manutenção da Paz, de caráter consensual e com o uso limitado da força, que atuavam ao mesmo tempo da negociação política para a resolução do conflito.

No entanto, na década de 90, o CSNU empregou poderes coercivos no uso das operações de manutenção da paz, que redundaram em fracasso. É certo, porém, que o fracasso resultou: de longa crise financeira que a ONU vivia, impossibilitando os recursos necessários para o êxito das missões; da escalada e rapidez da expansão numérica das operações de manutenção da paz; do descrédito da opinião pública ocidental, que, por não conhecer os fundamentos legais que regem uma operação de paz, passou a culpar a ONU pelo fracasso, retirando o

apoio dos governos ocidentais a ONU; e da crise de legitimidade que se abateu sobre a constituição do CSNU.

Houve, na realidade uma mudança qualitativa no emprego das operações de manutenção da paz. No início, elas foram empregadas nos conflitos interestatais. Ultimamente, têm sido empregadas nos conflitos intra-estatais. Por este motivo, os seus fundamentos tiveram que ser adaptados a esta nova realidade.

O relatório Brahimi recomendou que, para fazer frente aos conflitos intra-estatais, a doutrina deve ser atualizada, principalmente no que concerne aos seguintes aspectos: a neutralidade, o consentimento das partes e o uso limitado da força, somente em defesa própria. O seguinte quadro resume explicita a evolução destes fundamentos:

FUNDAMENTOS	INÍCIO	EVOLUÇÃO
CONSENTIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Interlocutores facilmente identificáveis. - Interlocutores garantem a integridade física dos componentes da Força de Paz. - Garante o respeito ao princípio da não-intervenção. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os interlocutores não são facilmente identificáveis. - Componentes da força de Paz sujeitos à maiores riscos e vulneráveis aos ataques. - Em casos extremos, pode-se operar sem ter o consentimento no nível operacional.
USO DA FORÇA	<ul style="list-style-type: none"> - Apenas nos casos de legítima defesa. - Emprego de armamento leve. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para o cumprimento do mandato. - O mandato passou a incluir a proteção de assistência humanitária, permitindo o uso da força contra qualquer tentativa de oposição à consecução de ações que promovessem tais direitos. - Permite o emprego de armamento pesado.
IMPARCIALIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Imparciais e neutras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Imparciais apenas no cumprimento do mandato, mas não necessariamente neutras, uma vez que o mandato do CSNU é baseado em uma decisão política, por vezes desfavorável a uma das partes.

Quadro 5.2 – Evolução dos fundamentos das operações de paz

Fonte: o autor.

Pelo exposto, dentre as mudanças ocorridas nos principais fundamentos que regem as operações de paz, constata-se que a mais significativa aconteceu no uso da força, que foi ampliado consideravelmente. Tal ampliação se contrapõe ao discurso e, conseqüentemente, a prática da vocação pacífica do Estado brasileiro para o tratamento das questões internacionais.

Enfim, após levantar e compreender as informações necessárias à resolução do presente trabalho, chegou o momento de verificar o impacto das mudanças precitadas na tradição da política externa brasileira. Objetivo a ser atingido no capítulo que se segue.

6. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Os capítulos anteriores serviram para propiciar o conhecimento do significado dos atributos¹⁰⁰ definidos como indicadores da presença das dimensões que configuram as variáveis estabelecidas na hipótese deste trabalho.

É oportuno, agora, lembrar a hipótese que assim foi formulada: **os novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz impactam negativamente na tradição da Política Externa Brasileira.**

Este capítulo, portanto, destina-se a aplicar o método do estudo de caso com a finalidade de racionalmente explicar o impacto na tradição da PEB devido à participação brasileira na MINUSTAH.

Por conta disso, será posto em evidência que as forças que condicionam a conduta do Brasil perante os demais Estados o levaram a dissociar a prática do discurso lastreado na vocação pacífica. Esta incoerência, ao tornar a prática ilegítima, gera ajustes no discurso político com vistas à busca da sua correção.

6.1 VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DA CONDIÇÃO ANTECEDENTE E DA VARIÁVEL INDEPENDENTE

O CSNU, em sua 4961^a Sessão, aprovou a Resolução 1542 (2004) para fazer frente à difícil situação existente no Haiti. Da sua leitura, é possível verificar que o Conselho cumpriu uma de suas principais finalidades, isto é, determinar a existência de ameaça à paz internacional no conflito interno do Haiti: “Observando que existen obstáculos para la estabilidad política, social y económica de Haití y determinando que la situación de Haití sigue **constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad internacionales** de la región [...] [o destaque é nosso] (ONU, S/RES/1542(2004), p. 2).

Diante deste fato, o CSNU, atendendo a recomendação contida no Informe do Secretário Geral sobre o Haiti¹⁰¹, de 16 de abril de 2004, com base nas conclusões da equipe de avaliação multidisciplinar das Nações Unidas, deliberou pelo estabelecimento de uma operação de paz. Vale recorrer ainda ao seguinte texto da Resolução 1542:

1. Decide establecer la Misión de Estabilización de las Naciones

¹⁰⁰ Cf. o capítulo 1, p. 15.

¹⁰¹ ONU. S/2004/300. **Informes do Secretário Geral das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/30/IMG/N0430430.pdf?OpenElement>> Acesso em: 10 dez. 2007.

Unidas en Haití (MINUSTAH), fuerza de estabilización solicitada en la resolución 1529 (2004), por un período inicial de seis meses, con la intención de prorrogarla por nuevos períodos y pide que la autoridad de la FMP sea traspasada a la MINUSTAH el 1° de junio de 2004;

[...]

“7. Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en relación con la sección I que figura más abajo, decide que la MINUSTAH tenga el mandato siguiente:

I. Entorno seguro y estable:

a) En apoyo del Gobierno de transición, establecer un entorno seguro y estable en el que se pueda desarrollar el proceso político y constitucional en Haití;

[...]

e) Proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y la seguridad y libertad de circulación de su personal, teniendo en cuenta la responsabilidad primordial que incumbe al Gobierno de transición a este respecto;

f) **Proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades, y dentro de su zona de despliegue sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico**, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales; [...] [o destaque é nosso] (ONU, S/RES/1542(2004), p. 2).

O estabelecimento de um Mandato pela Resolução 1542 (2004) atrelado à defesa dos Direitos Humanos são atributos presentes que definem a existência da variável “Legitimidade”, denominada neste trabalho como condição antecedente. Esta variável, portanto, além de conferir autoridade à MINUSTAH, torna inquestionável a sua criação e a apresenta como uma resposta racional e ética às graves violações dos Direitos Humanos no Haiti para a opinião pública internacional.

Para a existência, por sua vez, da variável independente proposta nesta dissertação, três dimensões devem fazer-se presentes: o uso da força, o consentimento e a imparcialidade. Mas, a presença delas por si só não é suficiente, estas dimensões devem possuir atributos que as caracterizem como enquadradas em novos parâmetros, isto é, em regras atualizadas pela ONU para fazer frente à complexidade dos conflitos atuais, como o do Haiti.

Assim, começando pelo uso da força, se faz necessário verificar a sua amplitude. A recomendação do Secretário Geral, contida no Informe nº 300 (2004), sugere que esta dimensão pode sim ser considerada como estabelecida em novos parâmetros. Nas palavras de Kofi Annan:

105. En vista de la permanente inestabilidad en materia de la seguridad en Haití, incluida la proliferación de armas, la Misión funcionaría con arreglo a estrictas normas **para entablar combate y con la capacidad suficiente para poder responder a todo lo que ponga en peligro la ejecución de su mandato**. El componente

militar ayudaría a mantener un entorno seguro y estable en todo el país. Estaría **encargado de la seguridad en todas las ciudades importantes y sus alrededores**, los principales lugares e instalaciones y las carreteras más importantes; disuadiría a los grupos armados del empleo de la violencia; **protegería el acceso a la infraestructura humanitaria**; iniciaría tareas de desarme en colaboración con la Policía Nacional de Haití y la policía civil internacional; ayudaría a ambas, en caso necesario, si se produjeran disturbios y episodios de violencia organizada; vigilaría los cruces de frontera importantes; y **protegería los recursos nacionales y los bienes humanitarios y de las Naciones Unidas esenciales en el país**. El componente militar velaría igualmente por la seguridad y la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado y **protegería, en la mayor medida posible, a los civiles expuestos a una amenaza inminente de violencia física**. Asimismo, tendría que supervisar y verificar la situación de la seguridad y el orden público e intentar prevenir e impedir la escalada de las amenazas inminentes a la seguridad. [o destaque é nosso] (ONU, S/2004/300, p. 32-33).

É evidente que, para o cumprimento deste complexo mandato, a MINUSTAH não poderia atuar equipada apenas com armamento leve. A previsão de combates sugeriu a existência de blindados para fornecer a devida segurança aos *peacekeepers*¹⁰². Assim sendo, a presença deste tipo de veículos com armamento pesado configura, também, a ampliação do uso da força no Haiti. A seguinte imagem confirma o que está sendo abordado.



Imagem 6.1 – Presença de blindados no Haiti.

Fonte: http://www.exercito.gov.br/03ativid/missaopaz/minustah/imagens/cite/images/012_jpg.jpg

Outro aspecto importante a salientar, é que a força não seria usada

¹⁰² Termo que designa os militares que compõem as forças de paz da ONU.

estritamente em autodefesa. A natureza do mandato da MINUSTAH implica necessariamente no emprego de operações táticas ofensivas, como, por exemplo, a procura de membros de gangues hostis aos civis envolvidos em atividades humanitárias. A seguinte foto disponibilizada na página oficial da ONU na Internet atesta esta afirmação.



Imagem 6.2 – *Peacekeepers* brasileiros procuram por membros de gangues. Bois Neuf, Cité Soleil, Port-au-Prince, Haiti. 28 de fevereiro de 2007.
Fonte: MINUSTAH Photo/Logan Abassi
<http://www.un.org/Depts/dpko/photos/minustah/minustah67.htm>

Ainda com relação a ocorrência de ações de natureza ofensiva, a própria ONU determinou a execução deste tipo de operação ao seu componente militar, quando do esgotamento de todos os meios pacíficos para resolver situações que implicavam em ameaças ao cumprimento do mandato, ao seu pessoal e aos civis tanto os envolvidos em ações humanitárias quanto os próprios haitianos. Tal atitude, no entanto, distancia ainda mais a MINUSTAH da concepção originária do emprego de uma força de paz que significava o uso não-violento da força militar. Para comprovar esta afirmação, necessário se faz recorrer ao texto de Luis Kawaguti:

As negociações para uma retomada pacífica de Petit Goave haviam se arrastado por meses. Um ministro do governo provisório teve de ser resgatado daquele comissariado no interior de um blindado, escapando de acabar morto pelos ex-militares durante uma visita de negociação. A paciência da ONU, enfim, se esgotou. Em 20 de março de 2005, o general Heleno recebeu ordens para invadir o prédio. (KAWAGUTI, 2006, p. 94).

Confirmada a presença, portanto, do primeiro atributo, convém agora verificar a existência do consentimento. O conflito haitiano já se revelara complexo desde o início. Em primeiro lugar, por ser de natureza intra-estatal. Em segundo, porque os

interlocutores não eram facilmente identificáveis quando do início do cumprimento desta missão de paz. Como consequência, a segurança para os componentes da missão não estava assegurada. Neste sentido, o texto de Luis Kawaguti mais uma vez elucida a questão:

Uma patrulha do Nepal tinha bloqueado uma estrada e realizava uma operação de rotina, revistando motoristas e pedestres. O atirador disparou seu fuzil da sacada de uma casa, não muito longe de onde estava o nepalês. Tumulto e pânico tomaram conta do local. Mulheres e crianças se colocaram entre a ONU e o atirador para evitar o contra-ataque, funcionando como escudo humano. Em minutos, o agressor haitiano havia desaparecido, **deixando para a missão das Nações Unidas sua segunda baixa em pouco menos de sete horas**. [o destaque é nosso] (KAWAGUTI, 2006, p. 99).

Diante desta situação extrema, mesmo sem se ter o consentimento no nível operacional, tornou-se imperiosa a atuação ofensiva do componente militar. No entanto, convém ressaltar que, no nível político, este princípio já havia sido atendido quando da conformação da missão. Assim, a atuação do componente militar sob a égide do Capítulo VII da Carta confirma a presença do segundo atributo na forma atualizada.

Quanto a imparcialidade, a MINUSTAH atua no exato cumprimento do seu Mandato. Isto significa a inexistência da neutralidade para os ex-militares e para os *chimères*¹⁰³ contrários à ordem vigente.

Desta forma, confirmando-se a presença dos atributos supramencionados, verifica-se a existência da variável independente conforme a sua delimitação contida na hipótese deste trabalho.

6.2 IMPACTO NA TRADIÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A tradição da PEB é sugerida por Goffredo Junior como uma “invenção” republicana, consubstanciada no respeito ao Direito Internacional. Lafer, por sua vez, afirma que a vocação pacífica faz parte desta tradição que de tão forte, vê-se reproduzida no art. 4º Constituição¹⁰⁴. A defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos são especificamente os princípios constitucionais que emanam, por conseguinte, da vocação pacífica.

¹⁰³ A palavra *chimère*, na língua haitiana, tem significado semelhante a “adolescente rebelde” e passaria a ser usada indiscriminadamente por diversos grupos políticos para designar qualquer bando armado – fossem membros da resistência, fossem criminosos e/ou subordinados da elite contrária a Aristide. (KAWAGUTI, 2006, p. 28).

¹⁰⁴ Cf. o capítulo 3, p. 41.

Os operadores e formuladores da PEB interpretam estes princípios e os traduzem para o campo da paz e da segurança internacionais como o consentimento na participação brasileira em operações categorizadas como manutenção da paz nas quais haja efetivo interesse nacional. Fontoura assegura que o respeito aos princípios tradicionais do consentimento das partes, da imparcialidade e do não-uso da força, a não ser em casos de legítima defesa, continua a ser a forma mais adequada de garantir a legitimidade e a eficácia das operações de paz da ONU, bem como a segurança de seus integrantes¹⁰⁵. E Cardoso, por sua vez, afirma que a participação brasileira não deve se envolver em ensaios de imposição da paz¹⁰⁶.

A MINUSTAH, no entanto, quando avaliada de forma empírica, em outros termos, quando avaliada de acordo com o que se observa das suas dimensões e decorrentes ações no terreno não se enquadra como manutenção da paz. Esta observação, frise-se, resulta da utilização do conceito originário desta operação, que significava o uso não-violento da força militar. O quadro a seguir justifica a afirmação¹⁰⁷ da avaliação empírica.

		OPERAÇÃO DE PAZ
		MINUSTAH
DIMENSÕES	CONSENTIMENTO	BAIXO
	EMPREGO DA FORÇA	ALTO
	IMPARCIALIDADE	BAIXA
CATEGORIA OPERACIONAL	MANUTENÇÃO DA PAZ	–
	IMPOSIÇÃO DA PAZ	X

Quadro 6.1 – A categoria operacional da MINUSTAH
Fonte: o autor

¹⁰⁵ Cf. o capítulo 4, p.60.

¹⁰⁶ Cf. o capítulo 4, p. 60.

¹⁰⁷ Cf. o capítulo 5, p. 79 *et seq.*.

A participação do Brasil na MINUSTAH, portanto, confirma a ocorrência das seguintes dicotomias, já assinaladas no capítulo 1:

DICOTOMIAS		
Novos Parâmetros		Vocação Pacífica
Uso da força	X	Não uso da força
Capítulo VII da Carta		Capítulo VI da Carta
Não é neutra		É neutra

Quadro 6.2 – As dicotomias existentes na hipótese

Fonte: o autor

Tais dicotomias resultam da operacionalização da política externa definida como “autonomia pela participação”, onde participar fora definido como fator relevante, já que o Brasil deveria estar presente no processo de conformação das regras que pautarão a conduta dos Estados no mundo, principalmente das regras que são formuladas pela ONU. Elas surgem, então, justamente porque a tradição é algo que por definição não acompanha mudanças. O quadro seguinte exemplifica tal situação.

EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ		
	1947	1989
	→ 2004	
TRADIÇÃO DA VOCAÇÃO PACÍFICA (IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL)		
	Operação de Manutenção da Paz	Operação de Paz (novos parâmetros)
DICOTOMIAS	Coerência (Prática e o Discurso)	Incoerência (Prática e o Discurso)
	Autonomia pela Distância	Autonomia pela Participação
	Não uso da força	Uso da força
	Capítulo VI da Carta	Capítulo VII da Carta
	É neutra	Não é neutra

Quadro 6.3 – Evolução das operações de paz x tradição da vocação pacífica

Fonte: o autor

Convém ressaltar que contribuiu para esta situação o ajuste da Política Externa definido pelo Governo Lula que traçou como objetivo obter um assento permanente

no Conselho de Segurança. Situação, portanto, que impôs um limite para a utilização da prática da vocação pacífica.

É evidente que a tradição da vocação pacífica, traço constituinte da identidade internacional do Brasil, foi rompida. Mas, muito mais do que o exposto, o que se revela é uma dicotomia ainda maior, encontrada na compreensão dos princípios que regem o Estado brasileiro no trato das questões internacionais, e que pode ser assim representada:

DICOTOMIA		
Princípio Constitucional	X	Princípios Constitucionais
Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade		

Quadro 6.4 – A dicotomia resultante do impacto da presença brasileira na MINUSTAH

Fonte: o autor

Diante deste fato, o discurso da vocação pacífica não se coaduna com a atual prática brasileira no campo da paz e da segurança internacionais motivada pela cooperação, revelando uma contradição que retira a legitimidade da ação. Por esta razão, o impacto da variável independente torna ilegítima tal prática. Nas palavras de Fonseca Junior:

No mundo político moderno, em que as idéias têm de se apresentar como articulação da melhor razão, a plausibilidade torna-se componente indispensável à composição da função legitimadora do discurso. O argumento deve estar de tal forma tecido que pareça razoável, que pareça lógico. Deve ser capaz de dissolver as contradições que, necessariamente, a prática revela. (FONSECA JUNIOR, 1998, p. 343).

Assim, pode-se concluir parcialmente que, em um primeiro momento, o impacto dos novos parâmetros das operações de paz na tradição da política externa brasileira, ao gerar conflito no emprego dos princípios constitucionais, torna o argumento da vocação pacífica incapaz de dissolver a contradição que a prática apresenta, tornando-a ilegítima. Por via de consequência, o impacto é negativo.

No entanto, a dinâmica do processo político não se satisfaz com esta desconfortável situação. O racionalismo cobra coerência entre o discurso e a prática, o que produz ajustes.

6.3 O AJUSTE DO DISCURSO

O primeiro, já vislumbrado neste trabalho, aconteceu em 2005, quando da formulação da PDN/2005, frise-se, após a efetivação da participação brasileira na MINUSTAH. Este ajuste foi a inserção de duas mudanças: dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU; e participar de missões de paz e ações humanitárias de acordo com os interesses nacionais¹⁰⁸. Aspectos que, por não definirem especificamente a categoria “manutenção da paz”, ampliaram, no regramento interno, a possibilidade de respaldar a participação brasileira em qualquer categoria operacional de missão de paz sob a égide da ONU.

Neste momento, portanto, as regras internas entram em consonância com a aspiração ajustada da PEB em ocupar um privilegiado espaço político internacional – o assento permanente no CSNU –, no qual o uso da força está associado à responsabilidade.

Outro exemplo de mudança é o fato de Cardoso, que antes defendia a não participação em missões com ensaio de imposição de paz, apresentar agora o seguinte discurso:

Cabe, portanto, salientar que o dilema não é exatamente ter ou não uma Operação de Paz, ter ou não uma tentativa organizada de paliar, de ajudar, de cooperar com países afetados por crises, muitas vezes crônicas. **O dilema, portanto, consiste em sabermos se devemos participar ou não de uma ação que vai existir, e que talvez seja preferível que exista com a nossa participação que com a nossa omissão.** Essa é a questão que deve ser considerada sempre e, seguramente, é a questão que tem de ser vista também com a preocupação de atuarmos de modo sempre seletivo e com a clara percepção de que as Operações de Paz não são um substitutivo para um sistema internacional de segurança coletiva. [o destaque é nosso] (BRASIL, 2005a, p. 16)

A omissão que Cardoso ressalta, na realidade, tem a intenção possível de expressar que o interesse, que possui uma componente egoísta, deve ceder para o imperativo ético da não-indiferença ante graves violações dos Direitos Humanos, ou aonde a assistência humanitária se torna uma insuperável necessidade, para que não se repita o que aconteceu na Somália e Ruanda, situações nas quais o mundo assistiu indiferente ao massacre de milhares de civis inocentes.

Neste caso, o discurso da vocação pacífica traduzido na participação em

¹⁰⁸ Cf. o capítulo 4, p. 59.

operações de manutenção da paz de acordo com os interesses nacionais se revela incapaz de responder com coerência aos desafios atuais. O seguinte texto, por exemplo, ressalta o desafio da situação dramática do Haiti:

Mas, para além da questão política internacional, estavam em jogo as vidas de 8 milhões de pessoas que habitavam o país mais pobre das Américas. Dono do mais degradado ecossistema do mundo, com cerca de 96% da vegetação devastada, o Haiti detinha o 25º pior índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre 173 países avaliados pelas Nações Unidas. [o destaque é nosso] (LUIS KAWAGUSI, 2006, p. 33)

Frente a este desafio, ajusta-se o discurso, utilizando a noção grega contida na palavra *ortotés*. A seguinte citação precisa esta afirmação:

Em seu lugar aparece uma outra – ortotés – que quer dizer ‘correção’. Ortotés tem a ver com a experiência de correção do olhar na direção da idéia e, especialmente, da idéia do Bem, representada pelo Sol. (ARENDDT, 2006, p. 37)

Muito mais do que ajustar, corrige-se, portanto, o discurso. A paz deixa de ser o bem em si mesmo, para tornar-se um bem atrelado ao valor da não-indiferença, ou seja, da noção de que a omissão é uma forma de fugir a responsabilidade pela existência da própria paz. Deste modo, a cooperação reveste-se com um maior valor, de uma fonte transcendente a guiar os homens nos negócios do mundo. A contradição entre o discurso e a prática desaparece. O impacto na tradição, que em um primeiro momento revelara-se negativo, transforma-se em um impacto positivo, pois liga a força à responsabilidade, da qual não se deve separar.

CONCLUSÃO

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Uma palavra que se tornou recorrente nesta dissertação foi o termo “progresso”, uma esperança iluminista no processo irreversível da História na direção do melhor. Uma idéia, em suma, conformadora do paradigma racionalista¹⁰⁹.

Dentre os vários significados que este conceito contém, Spencer nos apresenta o seguinte entendimento: “Desde as mais remotas transformações cósmicas, de que ainda existem sinais, até aos mais recentes resultados da civilização, vê-se que o **progresso consiste essencialmente na passagem do homogêneo para o heterogêneo**”. [o destaque é nosso]. (SPENCER, 2002, p. 15).

Este significado adapta-se perfeitamente à compreensão do que foi abordado neste trabalho, quando se observa as transformações ocorridas nas operações de paz sob a égide da ONU. No início, elas surgiram como uma inovação, pois permitiram o emprego não-violento da força militar para preservar a paz entre Estados, ou seja, atuavam onde já existia um início de paz a ser preservada e fortalecida. Empregavam apenas efetivos militares, eram pautadas pela imparcialidade, consentidas pelo Estado ou Estados anfitriões, e desejadas e apoiadas pelas partes no conflito. Pela sua homogeneidade foram consideradas clássicas.

Com o passar do tempo, em face de complexas demandas, o campo de atuação das operações de paz passou a incluir o ambiente interno dos Estados, o que obrigou a adaptação dos princípios a esta nova realidade. Ademais, as atividades desenvolvidas não mais se restringiam à preservação da paz, procurando repercutir até sobre as causas do conflito, e assumindo, por vezes, caráter humanitário. Para tanto, passaram a incorporar, além dos militares, contingentes policiais e civis. Tais operações passaram, então, a ser conhecidas como multidisciplinares, confirmando, assim, a passagem para a heterogeneidade.

Com a idéia do heterogêneo para as atuais operações de paz em mente, é possível estabelecer a seguinte compreensão prévia: a tradição da vocação pacífica do Estado brasileiro será impactada, caso venha a participar de tais operações, uma

¹⁰⁹ Cf. o capítulo 2, p. 20.

vez que tradição e progresso são forças antagônicas, pois, enquanto aquela procura manter, esta busca diferenciar.

Este trabalho, portanto, motivado pelo estranhamento suscitado pelo confronto apresentado no parágrafo anterior, procurou realizar uma compreensão crítica da situação apresentada, visto que buscou redefinir, em termos críticos – metodológicos –, os juízos e pressupostos que precedem e orientam a indagação estritamente científica.

II. SUMÁRIO

Como primeiro desdobramento, por via de conseqüência, formulou-se o seguinte objetivo geral para o presente trabalho: analisar a Política Externa Brasileira em relação à participação do País em arranjos internacionais de segurança coletiva, concentrando o seu foco na Política de Defesa Nacional e na Política Externa conduzida pelos profissionais do Itamaraty.

Para tanto, desde o início da pesquisa, empregou-se o modelo racionalista como parâmetro explicativo do comportamento do Estado brasileiro. Nesta perspectiva, destacou-se o pressuposto de que a sociedade de Estados tem um padrão ou disposição de atividades que visam sustentar a manutenção da paz como objetivo elementar para a conformação da ordem internacional.

A preservação do sistema de Estados, inserida em tal conformação, resulta da aceitação das exigências da coexistência e cooperação. Exigências conformadas pelas regras e instituições da sociedade que os Estados formam. Neste ambiente, portanto, e sob a ótica do paradigma racionalista, eles não devem obedecer apenas às regras de prudência e conveniência (interesse) mais aos imperativos da lei e da moralidade (valores).

A historicidade da comunidade brasileira, por sua vez, possibilitou a adoção do pacifismo jurídico, que levou suas autoridades a observarem o Direito Internacional e à invenção da vocação pacífica como tradição. A constatação da necessidade desta invenção surgiu do debate apresentado entre Arendt e Hobsbawn no capítulo dois. Assim, os principais atores políticos, conscientes da complexidade resultante do progresso e de que as obras humanas que estão no *continuum* do tempo se degeneram pela própria condição humana da mortalidade¹¹⁰ – pois tudo o que se

¹¹⁰ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo, posfácio de Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p. 29 *et seq.*

origina do homem está impregnado desta condição –, buscam na tradição, mesmo que inventada, selecionar, nomear, transmitir e preservar os valores que estão – ou deveriam estar – presentes no ato da fundação das instituições políticas, notadamente dos Estados. O objetivo principal, focando-se o caso brasileiro, é preservar o Estado. Percebe-se, por via de consequência, que o que está fora deste *continuum* é a memória do homem. Desse modo, ao rememorar os princípios e agir de acordo com eles, pode-se, alicerçado na noção grega de *arché*, manter as instituições diante de um cenário de constantes mudanças. Como resultado, os elementos grotianos desta “tradição inventada” replicaram na Constituição de 1988, valorando a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos, além de favorecer a emergência da predominância da ação diplomática brasileira na política internacional.

Vale realçar que a predominância da ação diplomática justifica-se pelo paradigma racionalista, visto que este aponta o modelo do “embaixador ideal” para a diplomacia nacional como aquele que, ao aderir aos princípios da racionalidade, emprega os meios que lhes são afins, ou seja, os que fazem uso da não-violência. Tal aspecto reforçou a conformação da idéia da vocação pacífica, gerando coerência e estabilidade para a PEB.

No entanto, a atual realidade histórica, discutida nos capítulos quatro e cinco, apresenta seus próprios limites para esta opção. Tais limites para a vocação pacífica indicam que esta idéia de indiscutível valor, já que permite uma inserção positiva do Brasil no relacionamento interestatal, não deveria governar ou mesmo determinar a ação da sua política externa, mas iluminar o ambiente das relações internacionais, para permitir aos formuladores e operadores brasileiros uma melhor decisão quanto à oportunidade do uso dos instrumentos da força.

É oportuno ressaltar que o princípio contido no inciso IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade – do Art. 4º da Constituição Federal, além de revelar um traço grotiano (a cooperação), também justifica, pelo menos eticamente, a busca da “autonomia pela participação”, uma atitude necessária diante da conformação da ordem no mundo pós-Guerra Fria, já que participar significa assegurar voz e voto, com o objetivo de influir na construção das novas regras (leis) que pautarão as condutas dos Estados. Resta evidente, então, a importância de estar presente nas ações da ONU, uma instituição que torna as regras efetivas para a sua eficácia social, até por ter a função de adaptá-las às mudanças.

As operações de paz da ONU surgem, por assim dizer, como uma excelente

oportunidade para demonstrar uma prática coerente com o discurso da PEB. A presença nestas missões indicaria o grau de responsabilidade que o País desejaria assumir na manutenção da paz e da segurança internacionais. Todavia, esta participação estaria condicionada aos princípios constitucionais, aos interesses nacionais (prudência e conveniência) e à lógica da coerência, que, também, significa o respeito à tradicional vocação pacífica do Brasil.

Como restou demonstrado, o Brasil participou, no período de 1992 a 2005, de cerca de vinte operações de manutenção da paz, onde a responsabilidade admitia a força com restrições. Uma situação coerente com o discurso pacífico da PEB.

No entanto – mas enquadrado pelo paradigma racionalista, que admite a possibilidade do governo modificar as regras que determinam suas ações –, foi demonstrado, com ações e palavras, que o Governo brasileiro estava retirando de forma gradual o seu consentimento às regras antigas e atribuindo-o às novas, alterando, portanto, o conteúdo de um costume ou prática estabelecida.

Quanto à ação, verificou-se isto pela participação do Brasil na MINUSTAH, uma operação com características de imposição da paz. Quanto às palavras, verificou-se a discreta, mas significativa, inserção de duas diretrizes na atual PDN, frise-se, de formulação posterior à aceitação de participar na MINUSTAH: “dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU” – organização de maior universalidade e legitimidade no campo da paz e da segurança –; e “participar de missões de paz e ações humanitárias de acordo com os interesses nacionais”. Aspectos que, por não definirem especificamente qual é a categoria operacional de operação de paz, como a PDN/96 estabelecia, ampliaram a possibilidade da participação brasileira em qualquer categoria operacional de missões de paz sob a égide da ONU.

Retornando ao entendimento da política externa, mais precisamente ao capítulo quatro, foi observado que a PEB possui as seguintes características, consideradas clássicas: pacifismo, juridicismo, continuidade e coerência. Dentre estas, a coerência é a que busca dar um sentido lógico à prática que o discurso sugere. Ademais, utilizando-se o modelo racionalista, verifica-se que, no mundo político moderno, a prática também deve se apresentar como resultante da melhor razão, para que o comportamento político seja identificado como um comportamento ético. Resta demonstrado, portanto, o porquê da identidade principista da PEB,

consubstanciada na inclusão de princípios para as relações internacionais na própria Constituição Federal.

Contudo, como já observado anteriormente, a ação brasileira no campo da segurança internacional, suportada na idéia de vocação pacífica, encontra seus limites no confronto com a realidade, que, por ser dinâmica, exige ajustes no discurso e na conseqüente prática que espelham a PEB.

Além do exposto anteriormente, como o Brasil, no governo Lula da Silva, aspira com mais firmeza ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tem que demonstrar efetivo interesse – e capacidade – em participar de modo ativo na manutenção da paz e da segurança internacionais, principal atributo do Conselho, para que tal aspiração possa ser também desejada pela Comunidade internacional. Ou seja, não poderá dissociar a força da responsabilidade. Os instrumentos, portanto, que fazem uso da não-violência deixam de ser os únicos para tornarem-se uma alternativa.

O processo de tomada de decisão para a execução da PEB, portanto, é influenciado pela aspiração por liderança, que está contida na intenção de ser membro permanente do Conselho. O tema da liderança revela-se difícil, visto que gera expectativas e cobranças por parte dos demais estados e das instituições que eles criam. As participações brasileiras na INTERFET e UNTAET, missões não caracterizadas como manutenção da paz, motivadas, sobretudo, pelas cobranças dos membros da CPLP, que enxergavam no Brasil um líder da Comunidade, são exemplos de tais cobranças.

O papel de liderança, por via de conseqüência, exige maior capacidade do Estado brasileiro de concentrar recursos para esse objetivo. É uma busca que procura minimizar a ausência de recursos reais de poder com vistas ao seu aumento simbólico. É este aumento simbólico que torna racional a vontade de querer ter as mesmas prerrogativas dos atuais membros permanentes da ONU, todos potências nucleares.

Diante disto, e empurrada pelos ventos da fortuna, a política externa do governo Lula da Silva, encontra uma oportunidade para por em prática o desejo de participar, arcando com parcela considerável dos custos advindos da liderança. O país aceitou o comando de uma operação com características de imposição da paz, a MINUSTAH, como parte de uma estratégia mais ampla de política internacional: a mencionada busca por espaços onde possa exercer relativa autonomia, um objetivo

que, na percepção do governo, supera os custos e fortalece o papel internacional do país.

Assim, o que se observa é o confronto das exigências do princípio constitucional da cooperação, onde não mais se pode dissociar a força da responsabilidade, com os também princípios constitucionais da defesa da paz – um valor inquestionável – e o da solução pacífica de controvérsias, estabelecidos pela tradição de vocação pacífica. Não restam dúvidas, então, que a participação na MINUSTAH significou uma ruptura da tradição, que já fora anunciada quando do envolvimento brasileiro na INTERFET e UNTAET.

Apesar de constatar tal ruptura, convém ressaltar que o poder político legalizador da iniciativa e legitimador de uma operação de paz reside na ONU, mais precisamente no Conselho de Segurança. Um tipo de ação que surgiu, como demonstrado no capítulo cinco, para proporcionar uma alternativa viável à administração ou contenção de conflitos, devido à inoperância do sistema de segurança coletiva definido no Capítulo VII da Carta, durante a Guerra Fria.

Nunca é demais lembrar que a Carta da ONU serviu para institucionalizar a aliança vitoriosa da Segunda Guerra Mundial, conferindo poderes distintos a um grupo de países - grandes potências militares da época e vencedoras da Guerra - denominados Membro-permanentes do CSNU. O poder específico do veto propiciou a inoperância do Conselho no período da Guerra Fria. Mas, em contrapartida, possibilitou o surgimento das Operações de Manutenção da Paz, de caráter consensual e com o uso limitado da força, que atuavam ao mesmo tempo da negociação política para a resolução do conflito.

Como observado no capítulo cinco, no início da década de 90, o CSNU empregou poderes coercivos no uso das operações de manutenção da paz, que redundaram no seu fracasso. Para que isto acontecesse, também houve, na realidade, uma mudança qualitativa no emprego das operações de manutenção da paz. No princípio, elas foram empregadas nos conflitos interestatais. Ultimamente, têm sido empregadas nos conflitos intra-estatais. Por este motivo, os seus fundamentos tiveram que ser adaptados a esta nova realidade.

O Relatório Brahimi recomendou que, para fazer frente aos conflitos intra-estatais e evitar novos fracassos, a doutrina deveria ser atualizada, principalmente no que concerne aos seguintes aspectos: a neutralidade, o consentimento das partes e o uso limitado da força, somente em defesa própria. Dentre as mudanças

ocorridas nos principais fundamentos que regem as operações de paz, constata-se que a mais significativa aconteceu no uso da força, que foi ampliado consideravelmente.

Tal ampliação, portanto, se contrapõe ao discurso e, conseqüentemente, a prática da vocação pacífica do Estado brasileiro para o tratamento das questões internacionais relacionadas aos arranjos de segurança coletiva.

Para fazer frente a esta situação a seguinte hipótese foi assim formulada: os novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz impactam negativamente na tradição da Política Externa Brasileira.

No capítulo sexto a hipótese foi testada. Para tanto foi utilizado o método de procedimentos de estudo de caso, já que permite, mediante o estudo de casos isolados, entender determinados fatores, visto que o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo ou emblemático de determinado tipo de fenômeno político.

III. RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados obtidos corroboram, em um primeiro momento, a hipótese formulada para esta dissertação. Os novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz impactam negativamente na tradição da Política Externa Brasileira.

Após a análise do estudo de caso, foi posto em evidência que as forças que condicionam a conduta do Brasil perante os demais Estados o levaram a dissociar a prática do discurso lastreado na tradição. Uma contradição que o argumento da vocação pacífica se mostra incapaz de dissolver. Esta incoerência, ao tornar a prática ilegítima, uma vez que ela não possui a autoridade da tradição, gerou ajustes no discurso político com vistas à busca da sua correção, uma vez que o racionalismo cobra coerência entre eles.

Mas, muito mais do que ajustar, procurou-se corrigir o discurso. A paz deixou de ser o bem em si mesmo, para tornar-se um bem atrelado ao valor da não-indiferença, ou seja, da noção de que a omissão é uma forma de fugir a responsabilidade pela existência da própria paz. O interesse que condiciona a ação do Estado, e que possui uma componente egoísta, deve ceder uma parcela do seu espaço para o imperativo ético da não-indiferença ante graves violações dos Direitos Humanos, ou aonde a assistência humanitária se torna uma insuperável

necessidade.

Deste modo, a cooperação – um princípio constitucional – reveste-se com um maior valor, de uma fonte transcendente a iluminar os homens nos negócios do mundo. A contradição entre o discurso e a prática desaparece. O impacto na tradição que, em um primeiro momento, revelara-se negativo, transforma-se no seu oposto, em um impacto positivo, pois ligara a força à responsabilidade, da qual não se deve separar.

IV. IMPLICAÇÕES DOS RESULTADOS

Como consequência, os novos parâmetros, ao impactarem a tradição da PEB, sugerem a importância do uso racional dos meios de violência, valorando a participação do soldado ao lado do diplomata na sua formulação e operação.

Ademais, para se adequar a este novo cenário, verifica-se a necessidade de se preparar adequadamente as Forças Armadas para o emprego em operações de paz não tradicionalmente atendidas pelo Brasil, em especial as multidisciplinares, nas quais o uso da força na defesa do mandato é uma condição necessária.

Cabe destacar também, que o passado continua a investir de legitimidade e autoridade as ações do presente, pois a essência da tradição da vocação pacífica se manteve, visto que, ao atrelar a paz – o bem em si mesmo – ao valor da não-indiferença, o que se constatou foi uma “reinvenção da tradição”.

V. DIREÇÃO PARA INVESTIGAÇÕES FUTURAS

Como foi delineado no capítulo dois, na tentativa de se explicar o comportamento dos Estados, costuma-se adotar determinados modelos teóricos utilizados pela disciplina da Teoria das Relações Internacionais. Dentre eles, os mais conhecidos são o realista, o racionalista, o universalista e o revolucionista.

O modelo adotado no presente trabalho foi o racionalista. Desta forma, a investigação sob o prisma dos demais modelos se revela importante, pois a compreensão dos fenômenos políticos sob as mais diversas perspectivas possíveis permite uma melhor compreensão da realidade.

VI. CONSIDERAÇÃO FINAL

Como conclusão, argumenta-se que a participação brasileira nas operações de paz é um produto de influxos das pressões das dimensões políticas externa e interna. O influxo da vocação pacífica, exprimindo a defesa da paz, projeta uma

imagem positiva do Brasil, favorecendo a sua inserção em diversos foros mundiais.

Auxilia esta postura, o fato de que, nas democracias, o poder dá tributo aos valores, os quais são rememorados pela tradição. Tal situação deve-se ao fato de que os homens nos negócios públicos, ou seja, na política, querem ser conduzidos por imperativos morais, que, pelo paradigma racionalista, significa os imperativos que resultam da boa razão. Logo, a correção do discurso para ajustá-lo à prática pode ser percebida como resultante do progresso, que, pelo menos teoricamente, conduz a um mundo melhor. Uma idéia selada no símbolo maior da identidade brasileira.



Imagem 7 – Bandeira Nacional.

Fonte: <http://www.fotosearch.com.br/bigcomp.asp?path=corbis/DGT295/JFL0006.jpg>

Naciones Unidas

S/RES/1542 (2004)



Consejo de Seguridad

Distr. general
30 de abril de 2004

Resolución 1542 (2004)

**Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4961ª sesión,
celebrada el 30 de abril de 2004**

El Consejo de Seguridad,

Recordando su resolución 1529 (2004), de 29 de febrero de 2004,

Acogiendo con satisfacción el informe del Secretario General de 16 de abril de 2004 S/2004/300) y apoyando sus recomendaciones,

Afirmando su firme determinación de preservar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad de Haití,

Deplorando todas las infracciones de los derechos humanos, en particular contra la población civil, e instando al Gobierno de transición de Haití (“el Gobierno de transición”) a que adopte todas las medidas necesarias para poner fin a la impunidad y asegurarse de que la promoción y protección constantes de los derechos humanos y el establecimiento de un Estado basado en el imperio de la ley y de un poder judicial independiente figuren entre sus más altas prioridades,

Reafirmando también sus resoluciones 1325 (2000), sobre las mujeres, la paz y la seguridad, 1379 (2001), 1460 (2003) y 1539 (2004), sobre los niños afectados por conflictos armados, y 1265 (1999) y 1296 (2000), sobre la protección de los civiles en los conflictos armados,

Observando con satisfacción y alentando las disposiciones que han tomado las Naciones Unidas en sus operaciones de mantenimiento de la paz para que el personal de mantenimiento de la paz cobre conciencia de la prevención y el control del VIH/SIDA y de otras enfermedades transmisibles,

Encomiando el despliegue rápido y profesional de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) y las actividades de estabilización que ha emprendido,

Tomando nota del acuerdo político a que llegaron algunas de las partes principales el 4 de abril de 2004 e *instando* a todas las partes a que trabajen sin demora para llegar a un amplio consenso político sobre la naturaleza y la duración de la transición política,

Reiterando su llamamiento a la comunidad internacional para que siga prestando asistencia y apoyo al desarrollo económico, social e institucional de Haití a largo plazo y observando con satisfacción la intención de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la comunidad internacional de donantes, así como de las instituciones financieras, de participar en ese empeño,

Observando que existen obstáculos para la estabilidad política, social y económica de Haití y eternando que la situación de Haití sigue constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad internacionales de la región,

1. *Decide* establecer la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), fuerza de estabilización solicitada en la resolución 1529 (2004), por un período inicial de seis meses, con la intención de prorrogarla por nuevos períodos y pide que la autoridad de la FMP sea traspasada a la MINUSTAH el 1° de junio de 2004;

2. *Autoriza* a los elementos restantes de la FMP a que sigan desempeñando su mandato con arreglo a lo dispuesto en su resolución 1529 (2004) con los medios disponibles y durante un período de transición no superior a 30 días a partir del 1° de junio de 2004, según pida y necesite la MINUSTAH;

3. *Pide* al Secretario General que nombre un Representante Permanente en Haití, que tendrá la autoridad general sobre el terreno para la coordinación y dirección de las actividades de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en el país;

4. *Decide* que, de conformidad con el informe del Secretario General sobre Haití (S/2004/300), la MINUSTAH conste de un componente civil, que estará integrado por un máximo de 1.622 miembros de la policía civil, incluidos los asesores y las unidades constituidas, y un componente militar, que constará de un máximo de 6.700 efectivos, entre oficiales y tropa, y *pide asimismo* que el componente militar esté directamente subordinado al Representante Especial por conducto del comandante de la fuerza;

5. *Apoya* el establecimiento de un grupo básico presidido por el Representante Especial e integrado por sus adjuntos, el Comandante de la Fuerza, representantes de La OEA y la CARICOM, otras organizaciones regionales y subregionales, las instituciones financieras internacionales y otros directamente interesados, a fin de facilitar la ejecución del mandato de la MINUSTAH, promover la interacción con las autoridades de Haití en calidad de socios y hacer más eficaz la acción de la comunidad internacional en Haití, como se expone en el informe del Secretario General (S/2004/300);

6. *Pide* que en el desempeño de su mandato la MINUSTAH coopere y se coordine con la OEA y la CARICOM;

7. *Actuando* en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en relación con la sección I que figura más abajo, *decide* que la MINUSTAH tenga el mandato siguiente:

I. Entorno seguro y estable:

a) En apoyo del Gobierno de transición, establecer un entorno seguro y estable en el que se pueda desarrollar el proceso político y constitucional en Haití;

b) Ayudar al Gobierno de transición en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití, de conformidad con las normas de policía democrática, en particular mediante el examen de los antecedentes y la certificación de su personal, el asesoramiento sobre su reorganización y formación, en particular formación en cuestiones de género, y la supervisión y el adiestramiento de los miembros de la Policía Nacional de Haití;

c) Prestar asistencia al Gobierno de transición, en particular a la Policía Nacional de Haití, mediante programas amplios y sostenibles de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados, incluidas las mujeres y los niños asociados con esos grupos, así como mediante medidas de seguridad pública y control de armas;

d) Prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público en Haití, prestando, entre otras cosas, apoyo operacional a la Policía Nacional de Haití y el Servicio de Guardacostas de Haití, así como en el fortalecimiento institucional, incluido el restablecimiento del sistema penitenciario;

e) Proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y la seguridad y libertad de circulación de su personal, teniendo en cuenta la responsabilidad primordial que incumbe al Gobierno de transición a este respecto;

f) Proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades, y dentro de su zona de despliegue sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales;

II. Proceso político:

a) Apoyar el proceso constitucional y político que se ha puesto en marcha en Haití, incluso ofreciendo buenos oficios, y fomentar los principios del gobierno democrático y el desarrollo institucional;

b) Ayudar al Gobierno de transición en sus esfuerzos por entablar un proceso de diálogo y reconciliación nacional;

c) Ayudar al Gobierno de transición en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias a la mayor brevedad posible, en particular prestando asistencia técnica, logística y administrativa y manteniendo la seguridad, con el apoyo apropiado a un proceso electoral en que la participación de los votantes sea representativa de las características demográficas del país, con inclusión de las mujeres;

d) Ayudar al Gobierno de transición a extender la autoridad del Estado por todo Haití y apoyar el buen gobierno a nivel local;

III. Derechos humanos:

a) Apoyar al Gobierno de transición, así como a las instituciones y grupos haitianos de derechos humanos, en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, particularmente los de las mujeres y los niños, a fin de asegurar la responsabilidad individual por los abusos de los derechos humanos y el resarcimiento de las víctimas;

b) En cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, vigilar la situación de los derechos humanos, incluida la situación de los refugiados y las personas desplazadas que regresan, y presentar informes al respecto;

8. *Decide* que la MINUSTAH, en colaboración con otros asociados, preste asesoramiento y asistencia, en los ámbitos de su competencia, al Gobierno de transición:

a) En la investigación de las infracciones de los derechos humanos y Del derecho internacional humanitario, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, con objeto de poner fin a la impunidad;

b) En la formulación de una estrategia de reforma y fortalecimiento institucional del poder judicial;

9. *Decide también* que la MINUSTAH actúe en coordinación y cooperación con el Gobierno de transición, así como con sus asociados internacionales, a fin de facilitar el suministro y la coordinación de la asistencia humanitaria y el acceso del personal de organizaciones humanitarias a la población necesitada de Haití, prestando especial atención a los sectores más vulnerables de la sociedad, particularmente las mujeres y los niños;

10. *Autoriza* al Secretario General a adoptar todas las medidas necesarias para facilitar y apoyar el rápido despliegue de la MINUSTAH, antes de que las Naciones Unidas asuman las funciones de la Fuerza Multinacional Provisional;

11. *Pide* a las autoridades de Haití que concierten con el Secretario General un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas en un plazo de 30 días a partir de la aprobación de la presente resolución y señala que, hasta que se concierte dicho acuerdo, se aplicará provisionalmente el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de 9 de octubre de 1990 (A/45/594);

12. *Exige* que se respeten estrictamente las personas y los locales de las Naciones Unidas y su personal asociado, la OEA, la CARICOM y otras organizaciones internacionales y humanitarias y misiones diplomáticas en Haití y que no se produzcan actos de intimidación o de violencia contra el personal dedicado a tareas humanitarias, de desarrollo o de mantenimiento de la paz; *exige también* que todas las partes de Haití permitan a todos los organismos humanitarios el acceso sin trabas y en condiciones de seguridad para que puedan desempeñar su labor;

13. *Destaca* la necesidad de que los Estados Miembros, los órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, en particular la OEA y la CARICOM, otras organizaciones regionales y subregionales, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones no gubernamentales sigan contribuyendo a la promoción del desarrollo social y económico de Haití, en particular a largo plazo, con el fin de lograr y mantener la estabilidad y combatir la pobreza;

14. *Insta* a todas las entidades mencionadas, en particular a los órganos y organismos de las Naciones Unidas, a que ayuden al Gobierno de transición de Haití a preparar una estrategia de desarrollo a largo plazo para tal fin;

15. *Exhorta* a los Estados Miembros a que proporcionen ayuda internacional cuantiosa para atender a las necesidades humanitarias en Haití y proceder a la reconstrucción del país, recurriendo a los mecanismos de coordinación pertinentes, y *exhorta también* a los Estados, en particular los de la región, a que presten el

apoyo adecuado a las medidas adoptadas por los órganos y organismos de las Naciones Unidas;

16. *Pide* al Secretario General que le presente un informe provisional sobre el cumplimiento de este mandato y un informe adicional antes de que expire el mandato en que le formule recomendaciones acerca de si habrá que prorrogar, reestructurar o reconfigurar la misión a fin de asegurar que tanto ella como su mandato sigan siendo pertinentes en relación con los cambios en la situación política, de seguridad y de desarrollo económico de Haití;

17. *Decide* seguir ocupándose de la cuestión.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCANTARA, Fernando César Diogo de. **Direito Constitucional: Defesa do Estado: As Forças Armadas nas Constituições Brasileiras (1822/2004)**. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 2007. 139 p.
- ALVES, Vágner Camilo. Comparando as intervenções no Kosovo e no Timor Leste: seriam exemplos legais de intervenção?. **Revista Cena Internacional**. Brasília, v. 3, n.2, p. 115-131, dez. 2001.
- ARENDT, Hannah. Compreensão e política (as dificuldades da compreensão). In: _____. **Compreensão e Política e Outros Ensaios 1930-1954**. Tradução de Miguel Serras Pereira. 1. ed. Lisboa: Relógio D'água Editores, 2001. p. 230-257.
- _____. **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Mauro W. Barbosa. 5. ed., 3. reimp. São Paulo: Perspectiva, 2005. 348 p. (Debates; 64/ dirigida por J. Guinsburg).
- _____. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo, posfácio de Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. 353 p.
- ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 708 p.
- ARRAES, Virgílio. O Governo Lula e o Conselho de Segurança. **InfoRel**, Artigos, Brasília, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.infoel.org/servlet/ListaNoticia?acao=C¬iciald=1519&ano=2006>> Acesso em: 18 fev. 2007.
- BIGATÃO, Juliana de Paula. As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais. In: I ENCONTRO NACIONAL ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA – ABED, 2007, São Carlos. **Textos do Primeiro Encontro Nacional**. São Carlos, 2007. 14p. Disponível em: <<http://www.arganalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana%20P%20Bigatao%2013-08-07.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2007.
- BOBBIO, Norberto. **O problema da guerra e as vias da paz**. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora UNESP, 2003. 181 p.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. 17 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 10 jan. 2008.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o Anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1964. 86 p.
- _____. Senado Federal. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 10 out. 2007.
- _____. Presidência da República Federativa do Brasil. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM>. Acesso em: 10 set. 2007.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército (EME). **C 95-1: Operações de Manutenção da Paz**. 2. ed. Brasília, 1998. 124 p.

_____. Presidência da República. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 58ª Assembléia Geral da ONU. Secretaria de Imprensa e Divulgação, Nova Iorque, EUA, 23 set. 2003. Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr186.doc>> Acesso em: 10 jan. 2008.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército (EME). **C 124-1: Estratégia**. 4. ed. Brasília, 2004. 113 p.

_____. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 44/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2007.

_____. Presidência da República Federativa do Brasil. **Política de Defesa Nacional. Decreto No 5.484, de 30 jun. 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 10 set. 2007.

_____. Presidência da República Federativa do Brasil. **Operações de Paz – 1º Painel**. p. 11-16. In: IV Reunião de Estudos: Operações de Paz. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. 2005a. 96p. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/gsi/SAEI/paginas/operacoesdepaz.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2007.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 361 p.

CAMARGOS, José Antonino Bahia Vasconcelos. **Operações de Não-Guerra. Reflexos da Participação do Exército Brasileiro em Operações de Manutenção da Paz conduzidas pela ONU**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), 1996. 43 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Altos Estudos Militares).

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1998. 169 p. (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco).

CERVO, Amado Luiz. Adaptação à ordem global: a política exterior desde 1990. In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 455-490. (Coleção o Brasil e o Mundo).

_____. Formação de conceitos brasileiros de Relações Internacionais. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 3-6. 2008. Disponível em: <http://www.usp.br/cartainternacional/modx/assets/docs/CartaInter_2008-01.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2008.

DAWSON, Doyne. **As Origens da Guerra no Ocidente: militarismo e moralidade no mundo antigo**. Tradução de José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 1999. 330 p. (Coleção General Benício, v. 348).

DRUCKER, Claudia. O Destino da Tradição Revolucionária, auto-incompreensão ou impossibilidade ontológica? In: MORAES, Eduardo Jardim de; BIGNOTTO, Newton. **Hannah Arendt. Diálogos, reflexões, memórias**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001. p. 196-214. (Humanitas).

EVERA, Stephen Van. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997. 136 p.

FILHO, Geraldo Lesbat Cavagnari. Brasil: a dimensão estratégica da grande potência regional. **Carta Internacional**, São Paulo, n. 80, p. 2-10, out.1999.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 374 p.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 1999. 448 p. (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco).

FRIEDE, Reis. A Constituição. In: _____. **Curso Analítico de Direito Constitucional e de Teoria Geral do Estado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. 544 p.

_____. Parte I Ciência Política. In: _____. **Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado – Teoria Constitucional e Relações Internacionais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. 541 p.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. **Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria: “Adaptação” versus “Aprendizado”**. 2005. 187 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-bin/PRG_0599.EXE/7681_1.PDF?NrOcoSis=22355&CdLinPrg=pt>. Acesso em: 20 nov. 2007.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in The Social Sciences**. MIT Press, 2005. 256 p.

GOFFREDO JUNIOR, Gustavo Sénéchal de. **Entre Poder e Direito: a Tradição Grotiana na Política Externa Brasileira**. Brasília: Funag, 2005. 108 p. (Coleção Rio Branco).

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23. 1995. Disponível em: <<http://ftp.unb.br/pub/download/ipr/rel/rbpi/1995/1342.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

HOBBSAWN, Eric. Introdução: A invenção das Tradições. In: HOBBSAWN, Eric; RANGER, Terence. **A invenção das tradições**. Tradução de Celina Cardim Cavalcante. 4. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2006. p. 9-23.

JUBILUT, Liliana Lyra. A reforma humanitária na ONU e a necessidade de uma abordagem baseada em direitos para a assistência humanitária internacional. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 38-41. 2008. Disponível em:

<http://www.usp.br/cartainternacional/modx/assets/docs/CartaInter_2008-01.pdf>.

Acesso em: 03 mar. 2008.

KAWAGUTI, Luis. **A república negra: histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti**. São Paulo: Globo, 2006. 199p.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. Identidade (Inter)nacional e Política Externa do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 147-150. nov. 2001.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782001000200011&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 10 mar. 2008.

LAFER, Celso. Da dignidade da política: sobre Hannah Arendt. Jan. 1972. In: ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Mauro W. Barbosa. 5. ed., 3. reimp. São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 9-27.

_____. **Paz/Guerra**. 2005. Disponível em: <<http://www.universia.com.br/materia/materia.jsp?id=6251>>. Acesso em 11 jan. 2008.

_____. O significado de República. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 214-224, 1989. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/57.pdf>>. Acesso em 11 jan. 2008.

LINHARES, Tuxaua Quintella. **Vegetius e o pensamento militar**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2004. 26 p. Ensaio. Disponível em: <<http://www.egn.mar.mil.br/cepe/trabCurriculares/ensaioCcLinhares.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2008.

MAYALL, James. As contradições da Manutenção da Paz: As Nações Unidas na Nova Era. Tradução de Waldivia Marchiori Portinho. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 229-244, jul./dez. 1995. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Mayall_vol17n2.pdf>.

Acesso em: 20 nov. 2007.

MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Tradução de Ivonne Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. 384 p. (Coleção Pensamento Político, 25).

MIYAMOTO, Shiguenoli. A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 431-472, jul./dez. 2000.

Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Miyamoto_vol22n2.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2007.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs**. Brasília: FUNAG, 1999. 143 p.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/1542(2004). **Resoluções do Conselho de Segurança**. Disponível em: <

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/333/01/PDF/N0433301.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 17 jan. 2007.

_____. S/2004/300. **Informes do Secretário Geral das Nações Unidas**. Disponível em: <

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/30/IMG/N0430430.pdf?OpenElement>> Acesso em: 10 dez. 2007.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. Apontamentos sobre a Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: XVI ENCONTRO PREPARATÓRIO DO

CONPEDI - CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2007, Rio de Janeiro. **Anais do XVI Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI**. Rio de Janeiro, 2007. p. 1061-1079. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/campos/antonio_celso_alves_pereira.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2007.

PERES, Eugênio Marcello Borges. **O Princípio da Solução Pacífica dos Conflitos na Identidade Internacional do Brasil**. 2006. 173 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=550>. Acesso em: 20 mar. 2006.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez. 2000. Disponível em: < http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Pinheiro_vol22n2.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2007.

SANTOS, Carlos Henrique de Aguiar. **Portugal e a Lusofonia**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), 1998. 51 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Altos Estudos Militares).

SCHMITT, Carl. **O Conceito do Político**. Tradução de Alvaro L. M. Valls. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1992. 152 p. (Clássicos do Pensamento Político).

SPENCER, Herbert. **Do Progresso – Sua Lei e Sua Causa**. Tradução de Eduardo Salgueiro. Versão para eBook eBooksBrasil. Lisboa: Editorial Inquérito, 2002. 103 p.

TZU, Sun. **A Arte da Guerra**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2001. 143 p. (Coleção a Obra Prima de Cada Autor).

UNITED NATIONS. **United Nations Stabilization Mission in Haiti. MINUSTAH**. 2004. Disponível em: < <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/>>. Acesso em: 10 nov. 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Vigevani_vol29n2.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2008.

VIOTTI, Aurélio Romanini de Abranches. **Ações Humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz**. Brasília: Funag, 2004. 182 p. (Coleção Rio Branco).