

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG MARCELO LANCELLOTTI

A PARTICIPAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL NA MISSÃO DE PAZ NO LÍBANO  
COMO INSTRUMENTO DE DIPLOMACIA PARA A POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: contribuição, desafios e perspectivas para o Poder Naval brasileiro.

Rio de Janeiro

2019

CMG MARCELO LANCELLOTTI

A PARTICIPAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL NA MISSÃO DE PAZ NO LÍBANO  
COMO INSTRUMENTO DE DIPLOMACIA PARA A POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: contribuição, desafios e perspectivas para o Poder Naval brasileiro.

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval,  
como requisito para a conclusão do Curso de  
Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) Manoel Fernandes  
de Oliveira Neto.

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2019

## **AGRADECIMENTOS**

À minha querida família, pelo amor e incentivo. Em especial, à mulher que dá sentido a minha vida, Emília Lancellotti, pelo apoio incondicional e motivação constante.

Ao meu orientador, CMG (RM1) Oliveira Neto, pela confiança, suporte, correções e disponibilidade, fundamentais para o bom andamento deste trabalho.

Ao CMG (RM1) Cláudio Marin Rodrigues, pelas orientações iniciais que permitiram um direcionamento apropriado das questões envolvidas.

Ao Contra Almirante Cassiano Marques, que contribuiu com sua experiência na preparação dos navios para a Comissão Líbano, enquanto comandante do 1º Esquadrão de Escoltas.

Ao Coronel (FAB) Josbecasi Moreira de Lima, que contribuiu com sua experiência em Operações de Paz, enquanto Gerente de Seção do Ministério da Defesa.

À direção, corpo docente e administração da Escola de Guerra Naval, pela oportunidade de crescimento pessoal e profissional.

Aos alunos do C-PEM 2019, pela amizade fraterna e pelas experiências compartilhadas ao longo deste intenso ano letivo.

## RESUMO

A Marinha do Brasil está presente na Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano desde 2011, comandando uma Força Marítima Multinacional a partir de navios de guerra brasileiros, que se alternam na Área de Operações Marítima por seis meses, como capitânicas dessa Força. Presente em missões de paz desde 1947, a Marinha do Brasil já contribuiu em diversas oportunidades com o envio de fuzileiros navais e de observadores navais para os mais longínquos territórios, bem como com o transporte de tropas do exército e material de apoio, mas é a primeira vez que um meio naval está presente como protagonista na missão. A participação do Brasil cumprindo um mandato da Organização das Nações Unidas, em uma área fora do entorno estratégico brasileiro, reforça a busca de uma maior inserção internacional do país, a partir do uso não coercitivo de um meio naval, empregando parcela do Poder Naval em apoio à Política Externa. A proposta desta Tese é verificar o contexto dessa participação com foco na Diplomacia Naval, para a inserção do país na ordem global, de modo a contribuir para definir a pertinência da missão e as possibilidades que se vislumbram para o país nos campos militar, diplomático e de política internacional.

Palavras-chave: Missão de Paz. Segurança Coletiva. UNIFIL. Força-Tarefa Marítima. Diplomacia Naval. Poder Naval.

## **ABSTRACT**

The Brazilian Navy has been present at Maritime Task Force of the United Nations Interim Force in Lebanon since 2011, commanding a Multinational Maritime Force from Brazilian warships, which alternate in the Area of Maritime Operations for six months as captains of this Force. Present in peacekeeping missions since 1947, the Brazilian Navy has contributed on several occasions by sending marines and naval observers to the most distant territories, as well as the transport of army troops and support material, but it is the first time that a ship has been present as a protagonist in the mission. The participation of Brazil fulfilling a mandate of the United Nations, in an area outside the Brazilian strategic environment, reinforces the search for a greater international insertion of the country, from the non coercive use of a warship, employing part of the Naval Power in support of Foreign Policy. The purpose of this thesis is to verify the context of this participation focused on Naval Diplomacy, for the insertion of the country in the global order, in order to contribute to define the pertinence of the mission and the possibilities for the country in the military, diplomatic and international politics.

**Keywords:** Peace Mission. Collective Security. UNIFIL. Maritime Task Force. Naval Diplomacy. Naval Power.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU –	Assembleia Geral das Nações Unidas
AMO –	<i>Area of Maritime Operations</i> (Área de Operações Marítima)
CCOPAB –	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CSNU –	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CF –	Constituição Federal
DOMREP –	Missão do Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas na República Dominicana
DPKO –	Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas
END –	Estratégia Nacional de Defesa
EUA –	Estados Unidos da América
EUROMARFOR –	<i>European Maritime Force</i> (Força Marítima Europeia)
FTM –	Força-Tarefa Marítima
IDF –	<i>Israeli Defense Forces</i> (Forças de Defesa de Israel)
INTERFET –	Força Internacional para o Timor Leste
LAF –	<i>Lebanese Armed Forces</i> (Forças Armadas do Líbano)
LBDN –	Livro Branco de Defesa Nacional
MB –	Marinha do Brasil
MD –	Ministério da Defesa
MINUJUSTH –	Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti
MINUSTAH –	Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MIO –	<i>Maritime Interdiction Operations</i> (Operações de Interdição Marítima)
MoU –	Memorando de Entendimento
MRE –	Ministério das Relações Exteriores

NMIOTC –	Centro de Treinamento de Operações de Interceptação Marítima da OTAN
OLP –	Organização para a Libertação da Palestina
ONU –	Organização das Nações Unidas
ONUC –	Operação das Nações Unidas no Congo
ONUMOZ –	Operação das Nações Unidas em Moçambique
OTAN –	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PND –	Política Nacional de Defesa
SAR –	<i>Search and Rescue</i> (Busca e Salvamento)
SG –	Secretário Geral
SLA –	<i>South Lebanon Army</i> (Exército do Sul do Líbano)
UNAVEM –	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNEF –	Força de Emergência das Nações Unidas
UNIFICYP –	Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre
UNIFIL –	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNIPOM –	Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão
UNMISSET –	Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor Leste
UNSCOB –	Delegação Brasileira da Comissão Especial das Nações Unidas para os Balcãs
UNSF –	Força de Segurança das Nações Unidas em Nova Guiné Ocidental
UNTAET –	Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste
UNTSO –	Organização de Supervisão de Tréguas das Nações Unidas
ZEE –	Zona Econômica Exclusiva

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>A DIPLOMACIA NAVAL EM APOIO À POLÍTICA EXTERNA.....</b>	<b>12</b>
2.1	O novo Governo e a Política Externa brasileira.....	12
2.2	Marcos legais.....	14
2.3	Relações Interestaduais.....	18
2.4	A Diplomacia do Poder Naval.....	19
2.5	Conclusões parciais.....	22
<b>3</b>	<b>A SEGURANÇA COLETIVA E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ.....</b>	<b>23</b>
3.1	Organismos Internacionais de Manutenção da Paz.....	24
3.2	Operações de Paz.....	29
3.3	As Missões de Paz da ONU.....	32
3.3.1	Operações de Paz Tradicionais.....	33
3.3.2	Operações de Paz Multidimensionais.....	36
3.4	A Santíssima Trindade das Operações de Paz.....	38
3.5	Conclusões parciais.....	41
<b>4</b>	<b>O BRASIL E SUAS EXPERIÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>
4.1	Antecedentes.....	43
4.2	O ponto de inflexão.....	47
4.3	O Brasil na MINUSTAH.....	51
4.4	Conclusões parciais.....	54
<b>5</b>	<b>A MISSÃO DE PAZ NO LÍBANO.....</b>	<b>55</b>
5.1	As Origens da UNIFIL.....	56
5.2	A Força-Tarefa Marítima.....	60
5.3	Diplomacia Naval e UNIFIL - Oportunidades, Desafios e Perspectivas.....	66
5.4	Conclusões parciais.....	72
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>75</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>84</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A atuação do Brasil em operações de manutenção da paz não é recente. Desde 1947, o país tem enviado tropas e pessoal civil para mais de cinquenta missões em diversos cenários de crise, tendo participado de mais de 70% das operações da Organização das Nações Unidas (ONU) desde então (HAMANN, 2016).

Ao longo desses mais de setenta anos, as operações de paz da ONU evoluíram de uma perspectiva mais tradicional, marcada por acordos de paz e estratégias de cessar-fogo, para operações mais complexas e multidimensionais, caracterizadas por questões políticas, sociais, econômicas, culturais e judiciais, além de incluírem o uso da força para além da autodefesa. O Brasil também buscou se adaptar e incorporar essa nova postura multidimensional que despontava, tendo a partir do início do século XXI um engajamento mais incisivo nas operações de paz (HAMANN, 2016).

Nesse contexto, destaca-se o aumento significativo dos contingentes brasileiros deslocados para as missões da ONU nos anos 2000, que foi o caso da Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor Leste (UNMISET) e da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), além da diversificação do tipo de contribuição, indo além da mobilização de tropas e passando a incluir forças navais, como é o caso da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), cuja Força-Tarefa Marítima (FTM) é comandada por um almirante brasileiro, desde 2011. Outro ponto importante é o envolvimento ativo do Brasil em missões aprovadas sob o capítulo VII da Carta da ONU, que ensejam missões autorizadas a usar a força para além da autodefesa, como a UNMISET e a MINUSTAH.

Diversos analistas têm procurado focar essas mudanças do ponto de vista das motivações e objetivos da política externa brasileira nos anos 2000, enfatizando o maior

pragmatismo na busca por prestígio internacional e a tentativa de reforçar a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), como razões fundamentais para explicar a maior assertividade do Brasil em relação ao seu papel na manutenção da paz e segurança internacionais (SOUZA NETO, 2009; CAVALCANTE, 2010; BRACEY, 2011; NASSER, 2012). Do ponto de vista desses autores, as operações de paz teriam sido instrumentalizadas como ferramenta da política externa brasileira e o aumento da mobilização do Brasil em torno das missões da ONU, desde o início da década de 2000, seria um reflexo direto dos objetivos de projeção externa do país.

Mas em 2017, com o fim da MINUSTAH, o Brasil deixou de ser um dos grandes contribuintes de tropa e passou a ter a UNIFIL, primeira missão de paz de caráter naval da ONU, como a única missão relevante em que o país encontra-se engajado.

Partindo desse ineditismo e do protagonismo dado ao corpo da Armada, com a participação de um meio naval em águas libanesas, desde 2011, este trabalho tem o propósito de contribuir para o debate das relações internacionais, apresentando uma análise sobre o emprego do poder militar, em especial de seu componente naval, para atingir objetivos políticos, na interação da Política Nacional de Defesa com a Política Externa, levando em consideração a projeção internacional do Brasil, nas duas primeiras décadas do século XXI.

O Poder Militar do Estado é representado pelas Forças Armadas que, além das suas obrigações de combate, possuem o conjunto de condições sociais e tecnológicas que um Estado deve demonstrar como forma de defesa de sua soberania (TORRES, 2015). Conseqüentemente, as Forças Armadas são dispositivos disponíveis do Estado para alcançar fins políticos, militares e não militares.

Considerando que a diplomacia naval consiste no apoio à política externa, empregada por meio do Poder Naval, sendo uma atribuição contida na Estratégia Nacional de

Defesa (END) e que integra a missão da Marinha do Brasil (MB), o emprego de meios navais para esse fim constitui um eficaz instrumento da política externa do Estado (BRASIL, 2017).

A UNIFIL, ao extrapolar o ambiente terrestre, a partir de 2006, e passar a contar com a primeira e única Força-Tarefa Marítima Multinacional, sob a égide da ONU, traz à discussão o envolvimento de meios navais nas operações de manutenção da paz, com a particularidade de se tratar de uma região altamente conturbada, sob a atenção constante das grandes potências e do foco da mídia global.

Assim, é suscitado o seguinte problema: até que ponto a participação do Brasil na UNIFIL, com o emprego de meios navais, contribui para intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais?

Para solucionar esse problema foi estabelecido o seguinte objetivo geral: avaliar a participação do Brasil na UNIFIL, com foco no emprego da diplomacia naval para a inserção do país na ordem global, a partir da manutenção de um navio da Esquadra brasileira, de forma ininterrupta, há oito anos na missão.

Visando atingir o objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos: apontar o emprego não coercitivo de meios militares para a consecução de fins diplomáticos, abordando o conceito teórico da diplomacia naval; relatar a origem do sistema de segurança coletivo e dos órgãos internacionais de manutenção da paz, de modo a definir e descrever as operações de paz; descrever a participação brasileira nas missões de paz da ONU, abordando a postura mais assertiva do início do século XXI, na busca por uma maior inserção internacional, até o estabelecimento da UNIFIL; descrever a UNIFIL e sua expansão, em 2006, com a incorporação da FTM, ilustrando as oportunidades, os desafios e as perspectivas da MB e do Brasil em manter um meio naval na área de operações; e verificar se a participação da MB na UNIFIL está contribuindo para a projeção do Brasil no cenário político internacional.

A importância do tema está no crescente respeito do Brasil no cenário internacional e seu empenho em figurar nos quadros decisórios internacionais, constituindo-se num ator global. A relevância se apoia no fato da UNIFIL ser a primeira e única missão de paz da ONU de caráter naval, tendo no Poder Naval brasileiro seu maior protagonista. Dessa forma, a pesquisa contribuirá para definir a pertinência da missão e as possibilidades que se vislumbram para o país nos campos militar, diplomático e de política internacional.

Após esta introdução, o segundo capítulo abordará o emprego não coercitivo de meios militares para a consecução de fins diplomáticos, sob o conceito teórico da diplomacia naval. Por ser a diplomacia um instrumento da política externa do Estado, será verificada inicialmente a atual conjuntura do novo governo.

No terceiro capítulo será abordada a criação das Nações Unidas e a origem das operações de manutenções da paz, como uma das possíveis respostas às limitações ao sistema de segurança coletivo que se tentou empregar à época. Serão apresentadas as dificuldades iniciais e como os mecanismos de segurança internacionais foram adaptados ao longo das décadas, finalizando com uma visão geral das operações de missões de paz nos últimos setenta anos.

O quarto capítulo abordará a participação do Brasil nas missões de paz, descrevendo seus antecedentes e sua evolução ao longo dos anos, com ênfase na postura mais assertiva do início do século XXI, período considerado um ponto de inflexão para o Brasil.

O quinto capítulo descreverá a UNIFIL, desde seus antecedentes, em 1978, até sua expansão, em 2006, com o estabelecimento da FTM. Serão ilustradas as oportunidades, os desafios e as perspectivas para a MB e para o Brasil, a partir da manutenção de um meio naval na área de operações, há mais de oito anos.

Por fim, a conclusão vai verificar se a participação da MB na UNIFIL está contribuindo para a projeção do Brasil no cenário político internacional.

## 2 A DIPLOMACIA NAVAL EM APOIO À POLÍTICA EXTERNA

Segundo Macedo (2013), a diplomacia naval é um mecanismo de influência que deverá ser cada vez mais empreendido pelos Estados que possuem marinha de guerra e que pretendem dispor de um instrumento poderoso de política externa. A decorrência dessa premissa é a de que, para que o Estado tire o melhor proveito possível da utilização do instrumento da política externa naval, será necessário que a interlocução entre a diplomacia conduzida pela marinha esteja coerentemente afinada com a executada pela chancelaria.

### 2.1 O novo Governo e a Política Externa Brasileira

O Brasil passa por um momento de transformação motivado pelo resultado das últimas eleições, que elegeram Jair Messias Bolsonaro seu novo Presidente da República. Em seu discurso de posse, no dia primeiro de janeiro de 2019, o Presidente Bolsonaro deixou claro que iniciará um trabalho árduo, para que o país abra um novo capítulo de sua história: “Um capítulo no qual o Brasil será visto como um País forte, pujante, confiante e ousado. A política externa retomará o seu papel na defesa da soberania, na construção da grandeza e no fomento ao desenvolvimento do Brasil”<sup>1</sup>.

A política externa brasileira não está estabelecida em nenhum documento formal e deve ser depreendida de discursos oficiais e posturas do governo federal. Além do discurso citado, o Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo afirmou em sua posse:

Somos um país universalista, e a partir desse universalismo queremos construir algo bom e produtivo com cada parceiro. [...] Mas universalismo não significa não ter opiniões. [...]. Não significa querer agradar a todos. A vocação do Brasil não é ser um país que simplesmente existe para agradar. Queremos ser escutados, mas

---

<sup>1</sup> Discurso do Presidente da República Jair Bolsonaro, durante cerimônia de posse no Congresso Nacional, em primeiro de janeiro de 2019. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 2 jun. 2019.

queremos ser escutados não por repetir alguns dogmas insignificantes e algumas frases assépticas, queremos ser escutados por ter algo a dizer<sup>2</sup>.

O Ministro Ernesto Araújo deixou claro que o Brasil precisa ser grande. Mais que isso, enfatizou que “ser grande” faz parte da vocação de nosso país e que o Itamaraty é parte preponderante desse processo. Fica evidente o teor pragmático do texto e a necessidade premente de alçar o país a um patamar relevante no cenário internacional. O Ministro finalizou o discurso dizendo que “buscará as parcerias e as alianças que nos permitirem chegar aonde queremos, sem pedir permissão à ordem global, o que quer que ela seja”.

Na busca por uma definição de política externa, Wilhelmy<sup>3</sup> (1988, apud OLIVEIRA, 2005) a define como o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os demais Estados. Russel<sup>4</sup> (1990, apud OLIVEIRA, 2005) amplia esse conceito e considera a política externa como a área particular da ação política dos governos, abrangendo três dimensões – político-diplomática, militar-estratégica e econômica – e que se projeta no âmbito externo ante a uma ampla gama de atores e instituições governamentais e não governamentais, tanto no plano bilateral como no multilateral.

O discurso do novo governo alinha-se às definições apresentadas e, embora pareça prematuro afirmar, pode-se dizer que o Brasil buscará ativamente parcerias dentro da ampla diversidade de atores internacionais de forma a ampliar suas dimensões político-diplomática, militar-estratégica e econômica, a fim de alcançar uma projeção adequada ao tamanho de país que sua sociedade espera e almeja.

Observa-se, ainda, que a política externa de um país está condicionada ao sistema de poder em que se situa, bem como às conjunturas políticas, interna e externa. É certo que haverá uma ruptura com as tendências dos últimos anos, haja vista a sinalização inicial de

---

<sup>2</sup> Discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, em 2 jan. 2019. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 31 maio 2019.

<sup>3</sup> WILHELMY, M. Política Internacional: enfoques y realidades. Buenos Aires: GEL, 1988, p. 148.

<sup>4</sup> RUSSEL, R. Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires: GEL, 1990, p. 255.

aproximação com os Estados Unidos da América (EUA), Israel e aos governos direitistas de países como Hungria, Polônia e Itália<sup>5</sup>.

Nesse início de mandato, as opiniões de especialistas ainda são divergentes. Anna Jaguaribe, conselheira do Centro Brasileiro de Relações Exteriores, acredita que o Ministro Ernesto Araújo vai respeitar práticas e crenças consolidadas, como o papel que o Brasil tem na política multilateral, lembrando que é nesse espaço que atuam países que desejam aumentar sua inserção internacional, por ser um ambiente de negociação mais favorável. Já Pedro Costa, professor de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco, afirma que a possibilidade de uma mudança brusca na política externa é vista com preocupação, já que a quebra de confiança do mundo, ante o Itamaraty, pode custar caro ao Brasil pelo fato de a máquina diplomática brasileira ser tão bem vista mundo afora<sup>6</sup>.

O acordo comercial firmado entre a União Europeia e o MERCOSUL, depois de vinte anos de negociação, na recente participação do Brasil na Reunião do G20<sup>7</sup>, em junho de 2019, corrobora a tendência de que o Brasil buscará os alinhamentos necessários aos avanços pretendidos. Segundo o Presidente Bolsonaro, “esse será um dos acordos comerciais mais importantes de todos os tempos e trará benefícios enormes para a nossa economia”<sup>8</sup>.

## 2.2 Marcos Legais

Se de fato não há uma especificação normativa para a política externa brasileira, a inserção das operações de paz da ONU, em meio aos objetivos da política de defesa do Brasil,

---

<sup>5</sup> FREIXO, A. As Relações Exteriores – Bolsonaro, 100 dias. Le Monde diplomatique. Especial, 2019. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br>>. Acesso em: 2 maio 2019.

<sup>6</sup> RUIC, G. O que esperar da Política Externa de Jair Bolsonaro? Exame, 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br>>. Acesso em: 2 maio 2019.

<sup>7</sup> O G20 é o principal mecanismo de governança econômica mundial. Juntos, os países do grupo representam 90% do PIB mundial, 80% do comércio internacional e dois terços da população mundial. O Grupo é integrado pela África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

<sup>8</sup> VEJA.com – 28 jun. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

pode ser vista a partir da leitura dos documentos de mais alto nível de que o país dispõe como a Constituição da República Federativa do Brasil, a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

Primeiramente, a Constituição Federal (CF) de 1988 apresenta em seu art. 142 que as Forças Armadas são destinadas “à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem” (BRASIL, 1988, p.75) e, em seu art. 4º, apresenta – entre os princípios que regem as relações internacionais do Brasil – a “prevalência dos direitos humanos”, a “não intervenção”, a “defesa da paz”, a “solução pacífica dos conflitos” e a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (BRASIL, 1988, p. 1-2).

A PND tem como princípios a solução pacífica das controvérsias, a promoção da paz e da segurança internacionais, o multilateralismo e a integração sul-americana, assim como a projeção do país no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais, o que requer permanente esforço de articulação diplomático-militar. No ambiente internacional, a demanda por ajuda humanitária e por operações de paz tende a acentuar-se e o país poderá ser impelido a incrementar sua participação nesses tipos de missão. Além do aumento de sua influência política em nível global, a participação em operações internacionais permitirá ao Brasil estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e ampliar sua projeção no concerto das nações (BRASIL, 2018a).

Ainda de acordo com a PND, a paz e a estabilidade nas relações internacionais requerem ações integradas e coordenadas nas esferas do Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa. O Brasil concebe, dessa forma, sua Defesa Nacional a partir dos seguintes posicionamentos:

- I - privilegiar a solução pacífica das controvérsias;
- II - apoiar o multilateralismo no âmbito das relações internacionais;
- III - atuar sob a égide de organismos internacionais, visando à legitimidade e ao respaldo jurídico internacional, e conforme os compromissos assumidos em convenções, tratados e acordos internacionais; [...]
- V - participar de organismos internacionais, projetando cada vez mais o País no concerto das nações;



VI - participar de operações internacionais, visando contribuir para a estabilidade mundial e o bem-estar dos povos; [...]  
IX - promover o intercâmbio com países de maior interesse estratégico no campo de defesa; (Brasil, 2018a, p. 11).

Semelhantemente à PND, a Estratégia Naval de Defesa também apresenta disposições sobre a participação do Brasil em operações de paz, ao definir que adicionalmente às atribuições constitucionais, as três Forças deverão ter condições de atuar, de forma singular ou conjunta, em operações internacionais, quer de caráter expedicionário, de operações de paz ou de ajuda humanitária, para atender a compromissos assumidos pelo país ou para salvaguardar os interesses brasileiros no exterior e, dessa forma, contribuir com os objetivos da política externa exercida pelo Brasil (BRASIL, 2018b).

A END trata, ainda, das ações diplomáticas que estimulam o conhecimento recíproco e permitem a conciliação de eventuais diferenças de percepções. Dessa forma, o diálogo e a cooperação com outros países são fundamentais para o êxito da Estratégia Nacional de Defesa, por serem instrumentos de prevenção e de resolução de conflitos.

Assim, ainda que a política externa seja competência exclusiva do Presidente da República, que a exerce com o auxílio do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na sua formulação e condução, o relacionamento internacional de entidades governamentais brasileiras pode contribuir para a estratégia de defesa, uma vez que promove a confiança mútua, a cooperação e o estreitamento de laços de amizade, os quais favorecem que eventuais diferenças sejam tratadas de forma pacífica.

Por fim, o LBDN valoriza o multilateralismo e a visão de que o Brasil tem participado ativamente para a solução pacífica dos conflitos e a diminuição de tensões, o que reforça a importância do país na área da paz e da segurança internacionais.

Expõe, ainda, que as políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis e que a manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação

conjunta do Ministério da Defesa (MD) e do MRE. A Política e a Estratégia assinalam responsabilidades na promoção do interesse nacional, em particular nos temas afetos ao desenvolvimento e à segurança do País. Evidenciam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty no sentido de aproximação de suas inteligências e no planejamento conjunto. No plano global, a participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais incrementa a capacidade de as políticas externa e de defesa do país se anteciparem, de maneira coerente e estratégica, às transformações do sistema internacional e de suas estruturas de governança facilitando, assim, a tarefa de defender, no exterior, os interesses brasileiros (BRASIL, 2012).

A leitura desses documentos demonstra como a participação em operações de paz da ONU é altamente relevante para a política externa e para a política de defesa do Brasil, além de representar importante área de inter-relação entre as duas políticas.

Contudo, a despeito da relevância dada à participação nessas operações, não é definida uma estratégia de atuação que oriente e sustente essa participação ou que permita uma institucionalização adequada do processo decisório (CAVALCANTE, 2010).

Tal pensamento é corroborado por UZIEL (2015), ao enfatizar que a decisão de participar de operações de paz é tomada majoritariamente em bases intuitivas e que variam de caso a caso, o que reforça a ideia de que existe uma lacuna, a ser ainda preenchida.

Fica patente a necessidade de o governo brasileiro tratar a participação em operações de paz como uma política de Estado estruturada e planejada, sem o amadorismo impregnado nas decisões por oportunidade. O momento favorece as mudanças, sendo preciso buscar um alinhamento na concepção das políticas externa e de defesa do país. É preciso que o MRE aproxime-se não só do MD, mas de outros órgãos que reflitam os anseios de um país que almeja “ser grande”, visto que ao se projetar internacionalmente, os espaços surgem

naturalmente e acabam por facilitar transações diversas, que envolvem os aspectos político-diplomáticos, militar-estratégicos e econômicos.

Fato importante a destacar é que dois dos documentos de alto nível citados, a PND e a END, editados em 2016 e aprovados em 2018, são atualizados a cada quatro anos e a nova versão, a ser tramitada no próximo ano, já pode esboçar um alinhamento inicial voltado para as mudanças do novo governo.

### **2.3 Relações Interestatais**

Segundo Macedo (2013), a expressão diplomacia é muitas vezes utilizada incorretamente como um mero sinônimo de política externa. De fato, a diplomacia é um dos instrumentos empregados para conduzir a política externa, ou seja, a substância, os objetivos e as atitudes de um Estado em relação a outros. A diplomacia trata do diálogo e da negociação e, nesse sentido, além de instrumento é, também, uma instituição do Estado.

Em última análise, a diplomacia pode ser entendida como o principal meio de comunicação de que dispõem os países para relacionarem-se uns com os outros.

Essa relação entre os Estados pode ocorrer sob três tipos comportamentais: a harmonia, a cooperação e a desarmonia. Keohane (1984) afirma que há harmonia quando as políticas externas são convergentes, ou seja, cada ator orienta seu próprio interesse sem levar em conta o do outro, mas o êxito acaba sendo para ambos. Na cooperação, existe um acerto entre os atores, mediante um processo de coordenação política, onde as preferências são ajustadas em comum acordo. Já na desarmonia, os atores observam as políticas de cada um dos diferentes sujeitos como um estorvo ao êxito de seus próprios objetivos e responsabilizam aos outros pelo entrave.

Seguindo as linhas de pensamento apresentadas, independente da relação existente, haverá sempre a necessidade de adequação, seja no sentido de se alterar o ambiente externo, ou de adaptar algum objetivo proposto para atingir aquilo que foi desenhado para a política externa.

Tudo isso está ou será baseado na diplomacia que, segundo Moreno (2001), buscará dar coerência à conduta externa do Estado e vai procurar, por meios pacíficos, a conciliação de interesses divergentes por meio da negociação.

A diplomacia política, aquela executada pelo MRE, passou a incluir um número cada vez maior de desdobramentos que se vieram sobrepôr às lides da diplomacia tradicional. Às tarefas clássicas da diplomacia bilateral, vieram somar-se, já no pós-guerra, às múltiplas atividades das diplomacias multilateral, comercial, ambiental e outras (MACEDO, 2013).

Nesse amplo rol de atividades, soma-se a diplomacia naval que, ainda segundo Macedo (2013), teve o seu espectro de atuação igualmente ampliado e evoluiu para uma atuação de maior proeminência em áreas e temas até então fora do seu âmbito de atuação, incluindo as operações de paz sob a égide das Nações Unidas.

Os fatores que deram à diplomacia naval um sentido mais amplo foram as novas funções que passou a desempenhar no campo da cooperação, da ajuda militar e humanitária, atuações em que ela não somente apoia a diplomacia política, mas adquire espaços de atuação próprios, únicos e mesmo exclusivos.

## **2.4 A Diplomacia do Poder Naval**

As Forças Armadas detêm um papel significativo no funcionamento do sistema internacional, na medida em que expressam a vontade de defesa do Estado, podendo ser empregadas como um instrumento tanto político quanto bélico de sua política externa.

Torres (2015) afirma que, ao tratar de assuntos relacionados à política internacional, ocupa especial protagonismo na execução da política externa o Poder Naval do Estado, tradicionalmente representado pelas Forças Navais, cujo propósito é garantir o uso do mar como meio de comunicação próprio visando ao controle e ao emprego do transporte aquático e à segurança das áreas marítimas; ou à negação do uso quando for necessário resguardar os interesses do país, a fim de defender a soberania contra qualquer inimigo que possa usar o mar para lançar um ataque.

Historicamente, o emprego do Poder Naval tem ocorrido tanto nos tempos de paz como nas situações de crise, de conflito e de guerra, no chamado emprego político dele mesmo. Para Torres (2015), parece um paradoxo mencionar o emprego diplomático de uma unidade destinada a fazer a guerra; mas os navios, com seus canhões, mísseis, torpedos e aeronaves, são excepcionais instrumentos políticos de um país, especialmente em termos diplomáticos.

Pode-se afirmar, portanto, que as Forças Navais são os únicos dispositivos militares capazes de atuar livremente em tempos de paz sem objeções de qualquer Estado.

Abreu (2007, p. 163) afirma que “A tradição permite até que navios de guerra aportem numa cidade estrangeira, armados e prontos para o combate sem que a população local se sinta ameaçada ou que essas unidades estejam ferindo a soberania nacional”.

Geoffrey Till<sup>9</sup> em sua obra *Sea Power – A Guide for the Twenty-First Century* inicia a cobertura da diplomacia naval citando os grandes mestres do pensamento marítimo, em uma subunidade intitulada: “quem disse o quê?”. São citados pelo autor nomes como os de Mahan, Corbett, Richmond e John Stuart Mill. O que se depreende das frases desses pensadores, ditos estrategistas marítimos clássicos, é que o foco de todos eles estava na preparação eficiente e visível para a guerra, na expectativa que isso moldasse as percepções

---

<sup>9</sup> Geoffrey Till é professor de Estudos Marítimos no Departamento de Estudos de Defesa, King's College, em Londres, Inglaterra. Disponível em: < <https://www.fpri.org> >. Acesso em: 22 jul. 2019.

de outros países, havendo poucos conselhos para oferecer sobre as atividades navais em tempo de paz.

A lacuna que eles deixaram foi amplamente preenchida por seus sucessores modernos, entre eles o almirante Stansfield Turner, da marinha dos EUA, que encorajou o pensamento sobre o que chamou de "missão de presença naval...o uso de forças navais, aquém da guerra, para alcançar objetivos políticos"<sup>10</sup> (TILL, 2009, p. 242 – tradução nossa).

Outro sucessor citado por Till (2009) foi o almirante Gorshkov, da União Soviética de 1960, que corrobora com este pensamento e deixa claro que as marinhas podem evidenciar o verdadeiro poder de luta de um Estado, por meio de ações demonstrativas que tornam possível alcançar fins políticos sem recorrer à luta armada, apenas exercendo pressão com o seu próprio potencial e ameaçando iniciar operações militares.

Considerando as ideias apresentadas, conclui-se que o Poder Naval sempre foi um instrumento da política dos Estados e um importante auxílio à diplomacia em tempo de paz.

Cabe ressaltar, ainda, que a diplomacia naval enseja uma série de concepções e, quando se estuda sua área de atuação, parece que, na verdade, são múltiplas diplomacias navais, tantas são as formas abrangidas por tal conceito. Booth (1989) elaborou cinco táticas da diplomacia naval: 1) Demonstrações estáveis de poder naval, ou seja, a presença naval; 2) Operações de organização e preparo específicas, como o uso de um ou mais navios de guerra num sentido deliberado, determinado e ativo numa crise ou engajamento de nível baixo; 3) Ajuda naval: inclui as vendas e doação de navios e equipamento naval, bem como atividades correlatas – apoio propiciado por conselheiros navais, ações de desativação de minas e operações de salvamento; 4) Visitas operativas: para garantir os requisitos operacionais dos navios operando ou em trânsito em uma determinada derrota, bem como o descanso da tripulação e o reabastecimento; e 5) Visitas de boa vontade específicas: podem incluir desde

---

<sup>10</sup> “naval presence mission...the use of naval forces, short of war, to achieve political objectives”.

coquetéis oferecidos a autoridades locais, a visitas cerimoniais relativas a relações entre governos. Tem natureza simbólica, mas implicam em uma tentativa específica de cativar o país anfitrião, na esperança de acumular capital diplomático.

## **2.5 Conclusões parciais**

O objetivo deste capítulo foi apontar o emprego não coercitivo de meios militares para a consecução de fins diplomáticos, abordando o conceito da diplomacia naval.

Ficou comprovada a necessidade de se ter uma interação maior do MRE com o MD, com a prevalência da MB e sua natural vocação diplomática: a diplomacia do Poder Naval ou, simplesmente, a diplomacia naval. O fortalecimento de mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty são fundamentais para a formulação de estratégias a serem implementadas pelas diplomacias política e naval do Brasil, na busca de projeção e reconhecimento internacionais.

Sendo a diplomacia um instrumento da política externa, pode-se concluir que será por meio das táticas de Booth que o Poder Naval brasileiro buscará alcançar os resultados políticos em tempo de paz.

Os marcos legais, todos formulados neste século, à exceção da CF, são importantes documentos na orientação e interação entre as políticas externa e de defesa, principalmente no momento em que o Estado passa por um momento suscetível a mudanças, caracterizado pela eleição recente de um novo governo.

É preciso, portanto, um alinhamento por meio da atualização de normas e aproximação de ministérios para que o Brasil possa se projetar internacionalmente tendo, na diplomacia naval, um importante instrumento para a consecução dos resultados pretendidos por sua política externa.

### 3 A SEGURANÇA COLETIVA E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

No Sistema Internacional, os Estados interagem de diversas formas de cooperação, como a formação de alianças, assinatura de tratados, ou a criação de mecanismos de confiança mútua. A criação de um sistema de segurança coletiva é baseada na ideia de que se pode evitar ou até anular a possibilidade de agressão entre os Estados, pois se cria a possibilidade de reação coletiva – seja por meio de boicotes, sanções econômicas ou intervenção militar<sup>11</sup>.

As operações de manutenção da paz surgidas no século XX estão intimamente ligadas à ideia da segurança coletiva, cujo conceito remonta ao final do século XVII, por meio dos ensaios de William Penn<sup>12</sup> e Abbé de Saint Pierre<sup>13</sup> (1693 e 1713, respectivamente), que defendiam uma organização de base legal das potências europeias, numa perspectiva equivalente àquela que viria justamente a ser a base de criação da Liga das Nações e das Nações Unidas<sup>14</sup>, mais de 200 anos depois.

Embora haja, entre os especialistas, definições diversas para a segurança coletiva, a questão central tem se mantida a mesma: o acordo entre Estados-membros de uma determinada organização, com a finalidade de ganhar vantagens frente a outros membros, baseado na premissa de que nenhum Estado-membro poderá perturbar a paz ou atacar o outro, sob a ameaça de retaliação por parte dos demais.

---

<sup>11</sup> SAMPAIO, T. de. S. Segurança coletiva no âmbito das Nações Unidas: evolução, cenários e possibilidades. UNIRIO, 2010. Disponível em: < <http://www.encontro2010.rj.anpuh.org>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

<sup>12</sup> WILLIAM PENN (1644-1718) fundou a Província da Pensilvânia, a colônia britânica que se tornou o estado americano da Pensilvânia. Os princípios democráticos que ele estabeleceu serviram de inspiração para a Constituição dos Estados Unidos da América. Disponível em: < <http://www.ushistory.org/penn/bio.htm>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

<sup>13</sup> ABBÉ de SAINT PIERRE (1693-1713) foi teórico político e econômico francês, além de um dos primeiros filósofos do Iluminismo. Sua panfletagem expressou a sublevação intelectual e o fascínio pelos assuntos de Estado que marcaram sua época. Disponível em: < <http://biography.yourdictionary.com/>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

<sup>14</sup> SANTANA, J. Segurança Coletiva: desafios no âmbito da Organização das Nações Unidas. IDN Brief, 2015. Disponível em: < <https://comum.rcaap.pt>>. Acesso em: 2 jun. 2019.



Assim, as primeiras décadas do século XX, assoladas por duas guerras mundiais, trouxeram a necessidade de o sistema internacional ser dotado de um sistema de segurança coletiva que pudesse conter novas agressões.

### **3.1 Organismos Internacionais de Manutenção da Paz**

Após o desfecho da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o Presidente dos EUA Woodrow Wilson, com base em seus “Quatorze Pontos”<sup>15</sup>, contribuiu para o estabelecimento do Pacto da Liga das Nações, que foi decorrente de um conjunto de negociações realizadas entre os Aliados na Conferência de Paz de Paris, em 1919, para selar a paz com a Alemanha (FONTOURA, 1999). Acreditava-se que os conflitos só poderiam ser contidos com a criação de um organismo internacional de caráter permanente para se negociar e garantir a paz.

De uma forma geral, o Pacto da Liga das Nações integrava um sistema de segurança mútua, no qual os Estados envolvidos se comprometiam a respeitar e a manter a integridade territorial e a independência política de seus membros contra agressões externas, propondo mecanismos para soluções pacíficas de controvérsias, por meio da arbitragem de litígios, da solução judiciária ou de exame pelo Conselho da Liga (FONTOURA, 1999).

Durante o período da Liga, apesar de alguns bons resultados na resolução de litígios, ações humanitárias e apoio econômico a países em dificuldades, em algumas situações os Estados-membros não colocaram os interesses coletivos à frente de seus próprios, o que a tornou cada vez mais enfraquecida. Na verdade, sua existência não evitou o

---

<sup>15</sup> Em 8 de janeiro de 1918, o presidente dos EUA Woodrow Wilson apresentou seu programa dos Quatorze Pontos para acabar com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). A proposta de Wilson sistematizava suas ideias já tornadas públicas em abril de 1917, antes dos Estados Unidos entrarem em guerra. Defendia uma “paz sem vencedores ou vencidos” que garantisse “tornar o mundo seguro para a democracia”. Afirmava que se a autodeterminação das grandes nações fosse a base para a paz, então aquele seria o último conflito, “uma guerra para acabar com todas as guerras”. [...] O 14º Ponto: refletindo o idealismo do presidente, anunciava a criação de uma Liga das Nações com o objetivo de dar garantias mútuas de independência política e integridade territorial aos Estados. Disponível em: < <https://ensinahistoriajoelza.com.br/linha-do-tempo/os-14-pontos-de-wilson>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

surgimento dos conflitos que escalaram para a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, assim, foi considerada um enorme fracasso.

De fato, desde sua origem, a Liga das Nações apresentou problemas que a condenavam: a não participação dos Estados Unidos da América; a entrada tardia da União Soviética; o seu próprio processo decisório, com exigência de unanimidade entre os membros do Conselho e da Assembleia; além do conjunto de conflitos que não foram evitados pelo sistema, como as invasões de Corfu (1923) e da Etiópia (1935) pela Itália, a Guerra do Chaco entre Bolívia e Paraguai (1932-1935) e a invasão da Manchúria pelo Japão (1931)<sup>16</sup>.

Ao final dos anos 1930, chegou-se até a se pensar em uma reformulação da Liga das Nações, mas suas falhas e a intensidade dos conflitos, em especial à Segunda Guerra Mundial, levaram as grandes potências a decidirem pela criação de uma nova organização internacional.

Assim, a arquitetura jurídica básica de uma nova ordem foi desenhada em 1944, na Conferência de Dumbarton Oaks<sup>17</sup>, quando China, EUA, Reino Unido e União Soviética se reuniram para discutir o assunto (FONTOURA, 1999).

A decisão tomada pelas grandes potências, de dotar o sistema internacional de um mecanismo de segurança coletiva que prevenisse futuros enfrentamentos, teve papel estruturante no cenário mundial. A criação das Nações Unidas objetivou dar materialidade a esta decisão. Porém, o mecanismo de segurança coletiva não se mostrou inteiramente funcional e essa aparente falha explicitou uma importante qualidade da nova Organização – a de evoluir e se adaptar (UZIEL, 2015).

Verifica-se que mais do que as bases que fundamentam uma organização, é o contexto político dos interesses de Poder que regem a configuração de qualquer sistema. Não

---

<sup>16</sup> SAMPAIO, T. de. S. Segurança coletiva no âmbito das Nações Unidas: evolução, cenários e possibilidades. UNIRIO, 2010. Disponível em: < <http://www.encontro2010.rj.anpuh.org>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

<sup>17</sup> A Conferência de Dumbarton Oaks, realizada em Washington com a presença de representantes da China, União Soviética, Reino Unido e Estados Unidos da América, foi o primeiro passo importante dado ao cumprimento do parágrafo 4 da Declaração de Moscou de 1943, que reconheceu a necessidade de uma organização internacional do pós-guerra para suceder a Liga das Nações. Disponível em: < <http://www.un.org>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

obstante, serão as capacidades de evolução e adaptação que permitirão o desenvolvimento das operações de paz, como uma técnica de apoio à solução ou administração de conflitos no âmbito das Nações Unidas.

É nesse contexto que, em 26 de junho de 1945, é assinada a Carta das Nações Unidas<sup>18</sup>, documento base de todo o trabalho da nova organização. A Carta define que a ONU foi criada para salvar as gerações vindouras do flagelo da guerra, sendo um de seus principais objetivos manter a paz e segurança internacionais. As operações de paz não estavam explicitamente previstas na Carta, mas evoluíram como uma das principais ferramentas utilizadas pelas Nações Unidas para alcançar esse objetivo<sup>19</sup>.

A Carta confere ao Conselho de Segurança das Nações Unidas a responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais. Ao cumprir essa responsabilidade, o Conselho de Segurança pode adotar uma série de medidas, incluindo o estabelecimento de uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas. A base legal para tal ação é encontrada nos capítulos VI, VII e VIII da Carta. Enquanto o Capítulo VI trata da solução pacífica de controvérsias, o Capítulo VII contém disposições relacionadas a ação com respeito à paz, violações da paz e atos de agressão. O Capítulo VIII também prevê o envolvimento de acordos e agências regionais na manutenção da paz e segurança internacionais, desde que tais atividades sejam consistentes com os propósitos e princípios delineados no Capítulo I da Carta.

Pode-se constatar que os capítulos VI, VII e VIII encarregam-se de oferecer um rol de medidas úteis para o CSNU atingir seus objetivos. O capítulo VI cuida das medidas pacíficas que podem ser consentidas pelas partes beligerantes; o capítulo VII trata das medidas impositivas; enquanto o capítulo VIII prevê a relação da ONU com organizações regionais.

---

<sup>18</sup> ONU BRASIL, 2019.

<sup>19</sup> UN, 2008, p. 13-14.

Para compreender a originalidade e o alcance do sistema de segurança coletiva previsto na Carta das Nações Unidas, Fontoura (1999) o compara com o sistema da Liga das Nações e deixa claro que o regime de sanções da ONU é um aprimoramento em relação ao da Liga, pois enquanto o dispositivo da Liga das Nações autorizava a aplicação de sanções apenas em caso de agressão e as concebia como remédio extremo, a Carta dava ampla flexibilidade ao CSNU para impor sanções, que poderiam incluir interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicações ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos e o rompimento das relações diplomáticas. Além disso, a Carta da ONU tornou obrigatória a execução de sanções instituídas pelo CSNU, o que na Liga era decidido soberanamente por cada Estado.

Ainda segundo o autor, a mudança mais radical foi no tocante ao uso da força. No Pacto da Liga das Nações, a guerra ainda era considerada um recurso legítimo à disposição dos Estados, havendo apenas um prazo moratório de três meses, ou seja, não havendo uma solução pacífica dentro desse prazo, tornava-se lícito recorrer às armas. No sistema da ONU, os únicos empregos legítimos da força armada decorriam da aplicação da legítima defesa, individual ou coletiva, ou do cumprimento de mandato aprovado pelo CSNU. Enquanto o Conselho da Liga limitava-se a recomendar a adoção de medidas militares, o CSNU podia determinar a imposição de bloqueios, embargos e outras sanções coercitivas, bem como mobilizar tropas sediadas nos Estados-membros.

A Carta rejeitou, ainda, a regra da unanimidade e instituiu o direito de veto aos cinco membros permanentes, os chamados “grandes vencedores” do pós-guerra (Estados Unidos da América, Reino Unido, União Soviética, França e China). De similar, ambas as organizações criaram uma Comissão de Estado-Maior para acompanhar os assuntos militares e assistir aos respectivos Conselhos.

Verifica-se que o CSNU tinha uma amplitude bem maior que o Conselho da Liga, na medida em que podia tratar de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, além de deliberar sobre assuntos internos dos Estados-membros.

No entanto, de acordo com Boutros-Ghali<sup>20</sup> (1993, apud FONTOURA, 1999), a faculdade do veto paralisou o processo decisório do CSNU, uma vez que subordinou a operacionalidade do sistema de segurança coletiva à unanimidade dos membros permanentes. Estava decretada, assim, a inoperância do sistema de segurança coletiva.

Cardoso (1998, p. 46) corrobora com essa falência e afirma que “o sistema de segurança coletiva da Carta, mais que natimorto, não será, aparentemente, recuperável”, visto que o artigo 43, transcrito abaixo, jamais foi implementado:

1. Todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e meios, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.
2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza dos meios e da assistência a serem proporcionadas.
3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e Membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de Membros, e submetidos à ratificação pelos Estados signatários em conformidade com seus respectivos processos constitucionais<sup>21</sup>.

A concretização do sistema de segurança coletiva deveria ser instrumentada pelo exército permanente do referido artigo. Além disso, a Comissão de Estado-Maior, integrada pelos Chefes de Estado-Maior dos membros permanentes do Conselho de Segurança, seria responsável pela direção estratégica desse exército, conforme consta no artigo 45: “A potência e o grau de preparação desses contingentes, [...] serão determinados pelo Conselho de Segurança com a assistência da Comissão de Estado-Maior, dentro dos limites estabelecidos nos acordos especiais a que se refere o artigo 43”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> BOUTROS-GHALI, B. UN peace-keeping in a new era: a new chance for peace. In: The world today. London, Apr. 1993. Boutros-Ghali, na qualidade de Secretário-Geral da ONU, publicou artigo na revista The World Today, assinalando que o veto foi invocado 279 vezes durante a Guerra Fria.

<sup>21</sup> ONU BRASIL, 2019, p. 31.

<sup>22</sup> *Ibid*, p. 32.

De fato, a visão de um exército internacional permanente das Nações Unidas a ser convocado pelo CSNU e comandado, no mais alto nível, pelo Secretário-Geral, não pareceu ser factível, principalmente por uma potência maior que, sozinha, acreditava ser capaz de impor a paz, como os Estados Unidos da América.

Constata-se, portanto, que mesmo havendo uma maior amplitude do CSNU em relação à Liga das Nações, sua paralisação por conta da aplicação do veto, bem como a não implementação do artigo 43 da Carta, a tornavam pouco efetiva como instrumento de segurança coletiva. Era necessária uma alternativa que permitisse a atuação da ONU no campo da paz e segurança internacionais e o instrumento principal decorrente foi o desenvolvimento das operações de manutenção da paz ou, tão somente, operações de paz.

### **3.2 Operações de Paz**

Na busca por uma definição para “Operações de Paz”, Cardoso (1998, p. 17) cita o manual da *International Peace Academy*<sup>23</sup>, que designa a expressão usualmente empregada em português para caracterizar as operações de manutenção da paz – *peacekeeping operations* – como: “a prevenção, a contenção, a moderação e o término de hostilidades entre Estados ou no interior destes, pela intervenção pacífica de terceiros, organizada e dirigida internacionalmente, com o emprego de forças multinacionais de soldados, policiais e civis, para restaurar e manter a paz.”

Alan James<sup>24</sup> (1990, apud CARDOSO, 1998) sustenta que, para serem eficazes, as operações de paz precisam ser estabelecidas em um amplo marco internacional; apoiar-se em mecanismos claros e aceitos para a cessão de pessoal e correspondente reembolso; contar com

---

<sup>23</sup> STUART, s. *Peacekeeper's Handbook*, 1<sup>st</sup>. International Peace Academy, New York, 1984. p. 22.

<sup>24</sup> ALAN, J. *Peacekeeping in International Politics*, UK, 1990. p.3.

o consentimento expresso do Estado ou Estados anfitriões; e assegurar a efetiva cooperação política das Partes no conflito.

Tem-se, portanto, que as operações de paz são um instrumento de administração por terceiros, de conflitos interestatais ou no interior de um Estado, por meio de intervenção internacional não violenta, voluntária, de caráter multinacional, em que haja imparcialidade, consentimento e seja desejada e apoiada pelas partes no conflito.

Fato importante, exposto por Cardoso (1998), é que ela não substitui a negociação, nem os esforços voltados à promoção da paz (*peacemaking*) para as quais poderá contribuir, já que tem, efetivamente como objetivo, favorecer com sua existência o desenvolvimento de entendimentos negociados para a solução ou superação de conflitos.

Nesse escopo, Fontoura (1999) define que as operações de paz ou *peacekeeping* são apenas uma das atividades desenvolvidas pelas tropas desdobradas pela ONU, cuja gama de ações envolve as mais diversas tarefas, desde a prevenção de conflitos, passando pela pacificação (*peacemaking*) e pela imposição da paz (*peace enforcement*), até a consolidação da paz (*peacebuilding*) pós-conflito.

Embora as operações de paz sejam o foco deste trabalho, é importante compreender como as tarefas acima se relacionam e diferem entre si. Para isso, será utilizada a divisão em cinco categorias publicada por Fontoura (1999), que se baseou em dois principais documentos: “Uma Agenda para a Paz”, apresentada pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Ghali, em 17 de junho de 1992, e o “Suplemento de uma Agenda para a Paz”, divulgado em 03 de janeiro de 1995<sup>25</sup>:

– Diplomacia Preventiva (*preventive diplomacy*): atividades destinadas a prevenir o surgimento de disputas entre as partes, visando evitar a deflagração de conflitos armados ou

---

<sup>25</sup> ONU, 1992; ONU 1995.

o alastramento destes uma vez iniciados. Contempla ações autorizadas de acordo com o Capítulo VI da Carta da ONU.

– Promoção da Paz (*peacemaking*): designa as ações diplomáticas empreendidas após o início do conflito, que visam à negociação entre as partes para a suspensão das hostilidades. Baseiam-se nos mecanismos de solução pacífica de controvérsias previstos no Capítulo VI da Carta da ONU, os quais podem incluir, em casos extremos, ações coercitivas previstas no Capítulo VII.

– Manutenção da Paz (*peacekeeping*): são as ações empreendidas por militares, policiais e civis no terreno do conflito, com o consentimento das partes, objetivando a implementação ou o monitoramento do controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças etc.) e também a sua solução (acordos de paz abrangentes ou parciais). Tais ações são complementadas por esforços políticos no intuito de estabelecer uma resolução pacífica e duradoura para o litígio. A base jurídica deste tipo de operação não se enquadra perfeitamente no Capítulo VI nem no Capítulo VII da Carta da ONU, o que leva alguns analistas a situá-las em um imaginário “Capítulo VI e meio”.

– Imposição da Paz (*peace-enforcement*): respaldadas pelo Capítulo VII da Carta da ONU, essas operações incluem o uso de força armada na manutenção ou restauração da paz e segurança internacionais. São estabelecidas quando o Conselho de Segurança julga haver ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Podem abranger intervenções de caráter humanitário e não necessitam do consentimento do Estado objeto da intervenção.

– Consolidação da Paz (*peacebuilding*): executadas após a assinatura de um acordo de paz, tais operações visam a fortalecer o processo de reconciliação nacional por meio da reconstrução das instituições, da economia e da infra-estrutura do Estado anfitrião. Os Programas, Fundos e Agências das Nações Unidas atuam ativamente na promoção do desenvolvimento econômico e social, podendo haver, também, a presença de militares.



A partir da categorização apresentada, este trabalho tratará especificamente das operações de paz ou operações de manutenção da paz (*peacekeeping*), fazendo sempre que necessário a devida referência aos demais instrumentos empregados pela ONU no campo da paz e da segurança internacionais.

### 3.3 As Missões de Paz da ONU

A manutenção da paz das Nações Unidas começou efetivamente em 1948, quando o Conselho de Segurança autorizou o envio de observadores militares da ONU para o Oriente Médio<sup>26</sup>. O papel da missão era monitorar o Acordo de Armistício entre Israel e seus vizinhos árabes – uma operação que ficou conhecida como a Organização de Supervisão de Tréguas das Nações Unidas (UNTSO).

De uma equipe de apenas 120 homens desarmados em 1948, as operações de manutenção da paz cresceram e se transformaram ao longo dos anos. Desde então, mais de setenta operações de paz foram implantadas, com o emprego de centenas de milhares de militares e dezenas de milhares de policiais e civis de mais de 120 Estados.

Passados 71 anos, 122 Estados participam com 88.796 mantenedores da paz, sendo a Etiópia o maior contribuinte com 7.499 entre militares, policiais e civis. O Brasil, que já foi o 11º contribuinte em 2011 e 2012, com 2.493 e 2.199 indivíduos, respectivamente, aparece hoje, em 2019, na 50ª posição com um efetivo de 275<sup>27</sup>.

Antes de tratar da participação do Brasil nas missões de paz, trazendo números e considerações, é importante entender a evolução das operações, desde a UNTSO até as primeiras décadas do século XXI.

---

<sup>26</sup> UN, 2019a.

<sup>27</sup> UN, *loc. cit.*

Examinando, portanto, o histórico das missões de paz, é possível distinguir dois períodos bastante distintos em que os preceitos da conjuntura internacional levaram a modificações em sua concepção e execução. São aquelas capacidades de evolução e adaptação citadas anteriormente, que ficarão enfatizadas a partir desses dois momentos: as operações de manutenção da paz tradicionais e as operações de manutenção da paz multidimensionais.

### 3.3.1 Operações de Manutenção da Paz Tradicionais

Segundo Faganello (2013), desde a fundação das Nações Unidas até o fim da Guerra Fria (1947-1991), as missões de paz foram marcadas por características essencialmente militares e consistiram, basicamente, no envio de observadores militares e tropas levemente armadas, com a tarefa de observar e supervisionar acordos de cessar-fogo, fortalecer a confiança entre as partes, manter a ordem e criar *buffer zones*<sup>28</sup>.

A UNTSO foi o primeiro desdobramento de uma missão para tratar de um conflito interestatal, em uma região extremamente complexa, que opunha palestinos e judeus.

O que se viu na UNTSO, verificou-se, também, nos dez primeiros anos de criação da ONU, em que as decisões do Conselho ficaram na esfera da solução pacífica de controvérsias, no envio de missões de investigação e observação militar o que, segundo Uziel (2015), criou grande frustração a respeito da Organização que muitos consideravam, a cada crise, moribunda.

Entretanto, a partir de seu perfil adaptativo, as Nações Unidas começaram a desenvolver características que seriam magnificadas nos anos seguintes, sobretudo após 1950, com aquela que ficou conhecida como um marco na história das operações de manutenção da

---

<sup>28</sup> UN, 2008, p. 21. *Buffer zones* são delimitações no território que separam as partes em conflito.

paz, a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF), desdobrada de forma bem-sucedida, em 1956, para tratar do conflito de Suez (1956-1957).

Na verdade, o que tornou a UNEF tão importante para a evolução das operações de paz foi o fato dela ter sido criada a partir da decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), e não do CSNU, que na maioria das vezes ficava impedido de agir por conta do veto de um de seus membros permanentes. Essa manobra só foi possível a partir da resolução 377 (V) *Uniting for Peace*<sup>29</sup>, cujos precedentes ocorreram na Guerra da Coreia (1950-1953), seis anos antes.

Em janeiro de 1950, aproveitando-se da ausência da União Soviética, por conta de um boicote ao Conselho, o CSNU adotou quatro resoluções sobre a referida guerra, sendo que a segunda delas autorizava os Estados a fornecerem o auxílio militar necessário para que a República da Coreia repelisse o ataque de que era vítima (UZIEL, 2015).

Tais resoluções, de acordo com Fontoura (1999), estabeleceram um precedente de modalidade de intervenção coercitiva, não imaginada pelos fundadores da Carta, baseada na mobilização de coalizões *ad hoc* autorizadas pelo CSNU. Note-se que as resoluções só tiveram efeito, por conta da ausência da União Soviética.

Percebe-se, claramente, que para uma organização desacreditada, estes movimentos foram recebidos como uma renovação de esperança de que, enfim, as Nações Unidas poderiam desempenhar as funções para as quais haviam sido criadas.

Mas nesse mesmo ano, em agosto, com o fim do boicote e o retorno da União Soviética, o CSNU não pôde mais adotar medidas semelhantes e, assim, foi a resolução 377 (V), patrocinada pelos EUA e assinada em novembro, que se mostrou bastante relevante para contornar a paralisação pelo veto.

---

<sup>29</sup> UN, 2019b. De acordo com a Resolução da Assembleia Geral 377/1950 (V) *Uniting for Peace*, no caso do Conselho de Segurança falhar na realização das suas tarefas em função de vetos dos membros permanentes, caberá à AGNU agir em seu lugar. Desse modo, em casos de ameaça à paz, ruptura da paz ou atos de agressão, a Assembleia Geral poderá fazer recomendações aos seus membros para que medidas coletivas sejam tomadas para a manutenção ou restabelecimento da paz e a segurança internacionais.

Basicamente, a resolução 377 (V) conferiu maior importância à competência residual da AGNU em questões de paz e segurança, dando a ela a responsabilidade por estas questões quando o Conselho se achasse impedido pelo veto, inclusive podendo adotar medidas coletivas no tocante ao uso da força nos casos de ruptura da paz e atos de agressão.

Ainda segundo Fontoura (1999), a motivação dos EUA em patrocinar a resolução 377 (V) não era apenas a de encontrar um mecanismo que pudesse ser invocado para legitimar as ações militares conduzidas na Guerra da Coreia, mas, principalmente, para contornar os frequentes vetos da União Soviética no CSNU, levando os assuntos de seu interesse para uma assembleia dominada, à época, pelos países ocidentais.

Nesse contexto, o conflito de Suez promoveu a primeira grande evolução nas missões de paz, tornando a UNEF a primeira operação de manutenção da paz armada, que após os vetos de França e Reino Unido, somente pôde ser empreendida a partir da aplicação da resolução 377 (V).

Uziel (2015) destaca que o Secretariado conseguiu organizar o embrião de uma Força para supervisionar o cessar-fogo e obteve acordo do Egito para que fosse estacionada em seu território.

Embora limitada pelo mandato, Diehl<sup>30</sup> (2010, apud FAGANELLO, 2013) considera a UNEF inovadora, na medida em que soldados internacionais armados desempenhavam funções específicas em um conflito interestatal, incluindo o monitoramento da retirada de tropas, além de ter apresentado características que a transformaram em um modelo a ser empregado em crises vindouras.

Foi assim que, do início da década de 1960 até 1970, as Nações Unidas estabeleceram missões de curta duração na República Dominicana, no oeste da Nova Guiné e

---

<sup>30</sup> DIEHL, P. F. Peace operations. Cambridge, UK: Polity Press, 2010.

no Yemen, e também autorizaram o desdobramento de missões de paz de longa duração no Chipre, no Oriente Médio e no Líbano.

A primeira missão de paz de larga escala, com cerca de vinte mil militares, foi a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), desdobrada em 1960, que assim como a UNEF, também foi aprovada pela AGNU, por meio da resolução 377 (V).

Segundo Fontoura (1999), essas experiências contribuíram para que, em meados dos anos 1970, as Nações Unidas somassem rotinas e princípios suficientes para consolidar um arcabouço doutrinário sobre as operações de manutenções da paz.

O que se viu no decorrer dos quarenta anos que separam a criação da ONU ao fim da Guerra Fria, foi esse arcabouço sendo delineado dentro daqueles que viriam a ser os princípios das operações de paz: o consentimento, a imparcialidade e o mínimo uso da força. Tais princípios passaram a nortear não só as operações de paz tradicionais, mas também as multidimensionais.

### 3.3.2 Operações de Manutenção da Paz Multidimensionais

Após a queda do muro de Berlim, em 1989, o CSNU recuperou sua importância como o principal órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais das Nações Unidas e as operações de paz ganharam volume. De treze operações empreendidas entre 1948 e 1987, os anos 1990 viram esse número crescer para 38 (FONTOURA, 1999).

Uziel (2010) credencia tal aumento estatístico à mudança da natureza dos conflitos e, também, aos impulsos internacionais de promoção da democracia e dos direitos humanos endossados pelos países desenvolvidos, que viam as operações de paz como um instrumento eficiente para este fim.

Fontoura (1999, p. 84) também enuncia os fatores que concorreram para o aumento das operações:

- a) distensão política entre os EUA e a União Soviética e seu impacto sobre o papel das Nações Unidas no campo da paz e segurança internacionais;
- b) o afloramento de antagonismos étnicos e religiosos; e
- c) a crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos.

Apesar das impressões iniciais, estudos recentes indicam que não houve aumento significativo de conflitos ao final da Guerra Fria. O que houve foi uma reconsideração do tipo de guerra que poderia ser objeto de atuação internacional, particularmente por parte das Nações Unidas (UZIEL, 2015).

Foi justamente essa reavaliação que expandiu consideravelmente o campo de atuação das operações de manutenção da paz.

O que se viu, portanto, nessa época, foi uma explosão de conflitos étnicos, religiosos e culturais, focada em países mais pobres, onde a capacidade do Estado era fraca e os beligerantes eram motivados por ganhos econômicos e por disputas de poder.

O fim da Guerra Fria decretou o declínio dos conflitos interestatais e a insurgência dos conflitos armados internos, que passaram a ser a principal preocupação das Nações Unidas.

Em que pese a crescente universalização dos direitos humanos e a sua relevância no cenário da segurança e paz internacionais, os conflitos internos na Somália, Bósnia e Ruanda, na década de 1990, provaram que o direito natural inerente aos seres humanos não impediu as violações massivas desses direitos, perpetradas pelos Estados contra seu próprio povo, o que gerou massacres sem precedentes e instabilidade para essas regiões (FAGANELLO, 2013).

Dentro de seu caráter inovador, a ONU lançou-se mais uma vez na direção do aperfeiçoamento do seu mecanismo das operações de paz, por não ter se mostrado eficiente o bastante para evitar as barbáries e excessos cometidos nesses conflitos.

Foi nesse contexto que as operações de paz perderam seu caráter tradicional, primariamente militar, com a observação de cessar-fogo em situações de pós-conflito interestatal e deram espaço para a incorporação de modelos mais complexos, as chamadas operações de manutenção da paz multidimensionais.

Dessa forma, outros temas passaram a ocupar lugar de destaque na agenda internacional a partir da década de 1990: violação dos direitos humanos, genocídio, limpeza étnica, tortura, fluxos de refugiados e ação de grupos armados irregulares são apenas alguns exemplos.

O Conselho de Segurança passou a autorizar missões cada vez mais complexas, incorporando uma série de funções, atividades e objetivos às missões de paz tradicionais, com mandatos orientados à prestação de ajuda humanitária, proteção e promoção dos direitos humanos, policiamento ostensivo, supervisão de eleições, auxílio à administração pública, restauração da infra-estrutura e do setor econômico, além dos objetivos tradicionais<sup>31</sup>.

Assim, as operações de manutenção da paz multidimensionais trouxeram a presença de outros personagens no quadro dos mantenedores da paz, não mais se restringindo à participação militar, tais como administradores; economistas; policiais; peritos legais; especialistas em desminagem; observadores eleitorais; monitores de direitos humanos; especialistas em instituições de governo e trabalhadores humanitários.

Não obstante a complexidade dessas missões, o consentimento, a imparcialidade e o uso mínimo da força continuaram sendo os princípios básicos e obrigatórios das operações de paz, também conhecidos como a Santíssima Trindade das Operações de Paz.

### **3.4 A Santíssima Trindade das Operações de Paz**

---

<sup>31</sup> UN, 2008.

Os três princípios têm tanta importância, que ficaram conhecidos como a “Santíssima Trindade” das operações de paz, expressão cunhada pela primeira vez por Alex Bellamy e Paul Williams, que denominaram de *Holly Trinity*<sup>32</sup> os princípios interdependentes e imprescindíveis a essas operações, os quais foram inicialmente compilados após a experiência da UNEF, em Suez.

Conhecer o significado e o relacionamento entre cada um dos componentes da Santíssima Trindade é fundamental para que eles sejam aplicados de forma eficaz no planejamento e na condução das operações de paz:

– Consentimento – não há operação de paz sem o consentimento das partes. É justamente esse princípio, que dá a necessária liberdade de ação, tanto política quanto física, para a execução das tarefas mandatadas. Sem o consentimento, as operações de paz correm o risco de se tornarem parte do conflito, sendo atraídas para uma ação de imposição da paz (*enforcement*) e, conseqüentemente, longe de seu papel intrínseco de manter a paz<sup>33</sup>.

Note-se que nos conflitos interestatais, o consentimento é dado por partes claramente definidas, que controlam seus territórios, havendo interlocutores para negociar e buscar soluções específicas. Nos conflitos intra-estatais, há grande instabilidade nessa questão, na medida em que é difícil identificar interlocutores capazes de expressar o consentimento, ou até de implementá-lo.

É justamente esse tipo de conflito, desenvolvido em ambiente de contestação à presença da ONU que, segundo Fontoura (1999), motiva discussões sobre a transformação da natureza do instrumento de paz a ser empregado. Os próprios contribuintes poderiam não concordar em manter contingentes no caso de um novo formato e, se o estado de hostilidade minar o princípio do consentimento, acabará exigindo uma reavaliação da permanência da operação.

---

<sup>32</sup> BELLAMY, A.; WILLIAMS, P. 2010, p. 173.

<sup>33</sup> UN, 2008, p. 32.



– Imparcialidade – na implementação das operações de paz, é fundamental que não haja favorecimento ou prejuízo a qualquer das partes. A imparcialidade é crucial para manter o consentimento e não deve ser confundida com neutralidade ou inatividade. As forças de paz das Nações Unidas devem ser imparciais ao lidar com as partes em conflito, mas não neutras na execução de seu mandato<sup>34</sup>.

De acordo com Fontoura (1999), por ser o mandato do CSNU uma decisão política, certamente ela será desfavorável a uma das partes, ou seja, poderá haver a imposição de sanções e medidas contra elementos que estiverem desrespeitando o acordo celebrado, o que não comprometeria a “imparcialidade” dos integrantes, ainda que não se pudesse falar em “neutralidade”, em razão da tomada de posição em relação às partes em litígio.

A grande questão relacionada a esse princípio tem a ver com a percepção da população local no terreno, ou seja, não basta ser imparcial. Tem que parecer imparcial.

– Mínimo uso da força – o princípio do não uso da força, exceto em autodefesa, teve origem no estabelecimento das regras de engajamento para os integrantes da UNEF, em 1956. Apesar das operações de paz não serem uma ferramenta de imposição da paz, é amplamente entendido que elas podem usar a força em nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, se agindo em legítima defesa e defesa do mandato<sup>35</sup>.

Um ponto importante ressaltado por Fontoura (1999) é que as operações de paz passaram a ser criticadas nos anos 1990, por não reagirem militarmente *in loco* a determinados eventos relacionados com desrespeito aos direitos humanos. Embora as forças de paz possam auxiliar de várias formas, seus integrantes não estão capacitados a enfrentar exércitos ou milícias estrangeiras, mas apenas a agir como instrumento para desanuvier tensões. As forças não podem representar ameaça às partes antagônicas, nem serem

---

<sup>34</sup> UN, 2008, p. 33.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 34.

percebidas como tal, mesmo porque são militarmente inferiores e estão armadas com equipamentos leves, apropriados apenas para autodefesa.

### **3.5 Conclusões parciais**

O objetivo principal deste capítulo foi relatar a origem do sistema de segurança coletivo e dos órgãos internacionais de manutenção da paz e avaliar como foram adaptados ao longo das décadas. Buscou-se uma análise de como as relações de poder no cenário internacional e suas projeções nas Organizações permitiram que estas atuassem nos conflitos.

Constatou-se que, mesmo havendo uma maior amplitude do CSNU em relação à Liga das Nações, sua paralisação por conta da aplicação do veto, bem como a não implementação do artigo 43 da Carta, a tornavam pouco efetiva como instrumento de segurança coletiva.

Concluiu-se, portanto, que as operações de paz foram uma alternativa que permitiu a ONU atuar no campo da paz e segurança internacionais, sendo os conflitos interestatais ou no interior de um Estado administrados por terceiros, por meio de intervenção internacional não violenta, voluntária e de caráter multinacional e apoiados em três princípios fundamentais: a imparcialidade, o consentimento e o uso mínimo da força.

Ao longo de setenta anos, as operações de paz evoluíram e se adaptaram, sendo divididas basicamente em missões essencialmente militares, as tradicionais e em missões mais robustas e complexas, as multidimensionais.

Hoje, com mais de 120 países contribuintes e quase 90.000 indivíduos no terreno, a ONU demonstra sua importância para as questões de segurança e manutenção da paz, que o sistema internacional buscava implantar desde o século XVII e o Brasil, ao inserir-se nesse processo, projeta-se positivamente no contexto internacional.

#### 4 O BRASIL E SUAS EXPERIÊNCIAS

Ao longo de sete décadas, a participação do Brasil nas missões da ONU passou por pelo menos quatro fases, divididas entre o desdobramento de brasileiros nos Bálcãs e de um batalhão em Suez, passando por uma fase de estagnação, seguida do envio de tropas para Angola, Moçambique e Timor Leste e culminando com a chamada mais importante fase da história da participação do Brasil nas missões da ONU: a MINUSTAH e a UNIFIL (HAMMAN; RAMIRES, 2017).

Em uma pesquisa anterior e mais ampla, Hamman (2015) analisou todas as contribuições do Brasil para as missões de paz da ONU, entre 1948 e 2015, e destacou entre os principais resultados, as seguintes questões:

- das 71 missões de paz já autorizadas pela ONU, cinquenta contaram com brasileiros no terreno, o que equivale a um percentual de 70,1%;
- entre 2000 e 2015, o número de missões com participação de militares e policiais brasileiros aumentou em mais de 300% (de três missões em 2000, para dez em 2015);
- dos mais de 46 mil militares e policiais no terreno, mais de 85% foram desdobrados entre 1990 e 2015;
- ao todo, apenas três momentos se destacaram pelos números significativos de tropas brasileiras no terreno: o desdobramento em Suez na década de 1950; em Angola nos anos de 1990; e a partir do início deste século no Haiti e, em menor escala, no Líbano; e
- apesar da excessiva cautela quanto ao engajamento em missões autorizadas sob o Capítulo VII da Carta da ONU, os dados revelam a participação de brasileiros em 74% dessas missões.

Esses dados revelam aspectos importantes quanto à relevância da participação brasileira no âmbito das operações de paz, que vão desde o engajamento nos primórdios da Organização, demonstrando um país preocupado com as questões da segurança internacional, até o envolvimento mais ativo em missões aprovadas sob o Capítulo VII da Carta, acompanhando, assim, as capacidades de evolução e adaptação da ONU.

Torna-se adequado um aprofundamento na história da participação brasileira nas operações de paz, que será feito levando-se em conta as quatro fases apresentadas por Hamman e Ramires.

#### **4.1 Antecedentes**

Dois episódios marcam o início da participação de militares brasileiros em iniciativas de organismos internacionais voltadas para a manutenção da paz: a presença de um oficial da Marinha na Comissão da Liga das Nações que administrou a região de Letícia, entre 1933 e 1934, e de três oficiais, um da Marinha, um do Exército e outro da Aeronáutica, na Delegação Brasileira da Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), que operou na Grécia, de 1947 a 1951 (FONTOURA, 1999).

Não há dúvidas de que o pioneirismo em Letícia coloca o Brasil em uma posição de destaque na história das missões de paz, em um momento em que ainda se buscava o melhor modelo de segurança coletiva, anterior à criação da ONU.

Sobre a delegação que operou na Grécia, Fontoura (1999) afirma que, em termos de trabalho conjunto, foi o primeiro episódio onde interagiram, no terreno, os quadros do Itamaraty e das Forças Armadas em prol da participação do Brasil em atividades voltadas para a manutenção da paz e segurança internacionais, sendo esse desdobramento o primeiro sob a égide da ONU.

A segunda participação do Brasil se deu em 1956, quando da aprovação da UNEF. O Batalhão Suez, como ficou conhecido, contribuiu inicialmente com cerca de seiscentos militares, que foram enviados ao Egito para integrar aquela Força. Ao longo dos dez anos de operação (1957-1967), cerca de seis mil profissionais atuaram nas atividades operacionais da UNEF, com o contingente brasileiro se revezando a cada seis meses. Além disso, o Brasil teve a oportunidade de comandar as operações com o general Carlos Paiva Chaves – de janeiro a agosto de 1964 – e com o general Sizen Sarmento – de janeiro 1965 a janeiro de 1966 (HAMANN, E. P.; ANDRADE, I. de. O.; SOARES, M. A, 2019).

A UNEF foi o primeiro desdobramento de tropas para operações no terreno e a primeira vez que o Brasil teve a oportunidade de comandar as operações. Estava sacramentada, assim, a imagem de um país interessado nas questões que envolviam a resolução de conflitos internacionais.

Depois de Suez, ainda na primeira fase, o Brasil seguiu participando de outras operações com observadores militares, como a Força de Segurança das Nações Unidas em Nova Guiné Ocidental<sup>36</sup> (UNSF), de 1962 a 1963; a Missão do Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas na República Dominicana<sup>37</sup> (DOMREP), em 1965; a Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão<sup>38</sup> (UNIPOM), também em 1965; e a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre<sup>39</sup> (UNIFICYP), entre 1964 e 1967 (FONTOURA, 1999, p. 215-216).

Um destaque, nesse período, é a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), entre 1960 e 1964, com o envio de cerca de 180 militares da Força Aérea Brasileira – 69 oficiais e 110 praças – responsáveis pelo transporte de tropas, material logístico, mantimentos,

---

<sup>36</sup> O Brasil concordou com o desdobramento de dois militares servindo na UNEF, para atuar na missão da UNSF.

<sup>37</sup> Um militar brasileiro serviu no Escritório do Representante Permanente do SGNU na República Dominicana de maio de 1965 a outubro de 1966.

<sup>38</sup> O Brasil cedeu observadores militares que atuaram na fronteira entre Índia e Paquistão após o cessar-fogo da guerra de 1965.

<sup>39</sup> O Embaixador Carlos Alberto Bernardes atuou como representante especial da SGNU no Chipre, de 1964 a 1967. O Brasil só veio a participar do contingente militar das Nações Unidas no Chipre, a partir de 1995, quando dois militares passaram a integrar o batalhão argentino.

evacuação da população e missões de reconhecimento (HAMANN, E. P.; ANDRADE, I. de. O.; SOARES, M. A, 2019).

Passada a primeira fase (1947 – 1966), a recorrente participação do Brasil foi suspensa entre 1967 e 1989. A estagnação dessa segunda fase é explicada por muitos autores, pelo regime militar que se instaurou no Brasil entre 1964 e 1985. Cavalcante (2010) enfatiza que a política externa dos militares tinha enfoque na autonomia nacional, no nacional-desenvolvimentismo e no distanciamento de conflitos internacionais e dos fóruns multilaterais.

Apesar de ter sido um período profícuo para o Brasil na questão do desenvolvimento econômico, o distanciamento às questões internacionais, que durou duas décadas, rompeu a imagem construída ao longo dos últimos anos e trouxe perda de prática, conhecimento e procedimentos necessários aos desdobramentos.

Uziel (2015) ressalta que o retorno das contribuições a partir de 1988 dependeu da lenta reconstrução das ligações entre os ministérios militares e o Itamaraty.

E foi assim que ao final do regime militar o Brasil ganhou um novo impulso. As novas operações de paz complexas e multidimensionais despontavam e, além da cessão de militares para a composição de tropas e missões de observador, o país passou a dispor de civis, policiais, médicos e outros profissionais para diversas operações.

Os destaques nessa terceira fase (1990 – 1999) foram a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM); a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ); e a Missão no Timor Leste.

Em Angola, o Brasil contribuiu com observadores militares, policiais e médicos entre 1989 e 1995. Nas eleições de 1992, foram enviados observadores eleitorais. Entre 1995 e 1997, houve a contribuição de um batalhão de infantaria (oitocentos homens), uma companhia de engenharia (duzentos homens), dois postos de saúde avançados (quarenta

médicos e assistentes) e quarenta oficiais do Estado-Maior. Ressalta-se que o comando do Corpo de Observadores Militares foi exercido pelo General de Brigada Péricles Ferreira Gomes durante todo o período da missão<sup>40</sup>.

Na ONUMOZ, o Brasil contribuiu com um total de trezentos mantenedores da paz, sendo 218 militares e quinze observadores eleitorais, entre janeiro de 1993 e dezembro de 1994. Mais uma vez, o comando de parte da missão coube a um brasileiro, o General de Divisão Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva<sup>41</sup>.

A missão no Timor Leste dividiu-se em três: a Força Internacional para o Timor Leste (INTERFET), de setembro de 1999 a outubro de 1999; a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET), de outubro de 1999 a maio de 2002; e a Missão das Nações Unidas em Apoio ao Timor Leste (UNMISSET), de maio de 2002 a maio de 2005.

A INTERFET foi estabelecida pelo CSNU sob o capítulo VII da Carta e teve por objetivo a realização de um referendo para decidir a respeito da independência do Timor Leste sobre a Indonésia e, para tanto, contou com a participação de um pelotão da Polícia do Exército de cinquenta brasileiros. A relevância da INTERFET se deu pelo fato de ter sido a primeira vez em que o Brasil enviou tropas a uma missão sob o capítulo VII, e não somente militares individuais. A UNTAET tinha o objetivo de assegurar a implementação do governo interino e garantir assistência humanitária e gestão da população timorense. Foi liderada por Sérgio Vieira de Mello, como representante especial do secretário-geral da ONU e teve a participação de 401 brasileiros, dos quais 378 atuaram como observadores militares, oficiais de Estado-Maior e oficiais da Polícia do Exército, além de 23 policiais. O efetivo que estava na UNTAET foi transferido para a UNMISSET, e o número aumentou para 503 brasileiros, entre eles 488 militares e quinze policiais, com o intuito de prover assistência ao recém-independente Timor Leste (HAMANN, E. P.; ANDRADE, I. de. O.; SOARES, M. A, 2019).

---

<sup>40</sup> FONTOURA, 1999, p. 217.

<sup>41</sup> FONTOURA, *loc. cit*

A quarta e mais importante fase da participação do Brasil em operações de paz teve como foco principal dois cenários distintos: o Haiti e o Líbano. Consequência da importância conferida a essa fase, suas respectivas operações, a MINUSTAH e a UNIFIL, serão abordadas separadamente levando em consideração o contexto do Brasil no início do século XXI, que levou esse momento a ser considerado o grande ponto de inflexão do Brasil na participação em operações de paz.

## 4.2 O Ponto de Inflexão

Até 1990, a participação do Brasil consistiu, exceto por algumas operações como a UNEF e seu Batalhão de Suez, em contribuições simbólicas, geralmente com observadores ou militares em postos de comando e assessoramento. A partir de então, observou-se uma alteração nesse padrão com as operações em Angola, Moçambique, Timor Leste e, de uma forma mais contundente, com o Haiti, em 2004.

Hamann (2016, p. 96) atribui esse período ao alcance de “um novo perfil ao atingir o mais alto grau de amadurecimento político-normativo, financeiro e humano de sua história”.

Essa mudança é atribuída a dois fatores principais. De um lado, “uma reorientação da política externa brasileira em direção à conformidade com normas e regras internacionais”. De outro, “a diversificação das operações de manutenção da paz em fins dos anos 1980”, que “significava que seu caráter deixou de ser esmagadoramente militar e começou a incluir componentes civis”<sup>42</sup> (CAVALCANTE, 2010, p. 148-149 – tradução nossa).

O crescimento econômico vivenciado pelo Brasil em meados dos anos 2000 trouxe, também, novo impulso à atuação do país em operações de paz, consolidando uma

---

<sup>42</sup> “a reorientation of Brazilian foreign policy towards multilateralism” [...] “the diversification of peacekeeping operations in the late 1980s” [...] “meant that their character ceased to be overwhelming military and started to include civilian components”.



nova estratégia de inserção internacional e trazendo impactos sob dois novos aspectos que, segundo Cavalcante (2010, p. 152 – tradução nossa), foram as “relações claras [...] estabelecidas entre o uso das capacidades de defesa nacional como instrumento de política externa em questões relacionadas à manutenção da paz” e a “atitude de assumir, de fato, responsabilidades maiores em questões de paz e segurança internacional”<sup>43</sup>, esta última representada, principalmente, pelo papel assumido na MINUSTAH.

Além de uma projeção maior de Poder nas relações internacionais, o Brasil também buscava prestar uma maior solidariedade a sociedades vitimadas por conflitos armados.

Nasser (2012, p. 230) percebe, ainda, uma “ênfase do novo perfil de engajamento brasileiro” em “países com os quais era possível rastrear uma identificação histórico-cultural [...] de modo que é possível verificar a existência de um fio condutor que costura a participação brasileira” em operações de paz.

Isso fica claro na expansão da influência a lugares prioritários para a política externa, como os países lusófonos Angola, Moçambique e Timor Leste; país latino-americano, caso do Haiti e o país com identificação histórico-cultural com o Brasil, o Líbano.

Outra característica importante desse período e que explica essa maior assertividade, segundo Andrade e Franco (2018), é sua utilidade como reforço ao tradicional pleito do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Também é interessante observar que as Forças Armadas abordam a participação em operações de paz visando a ganhos institucionais, o que significa a oportunidade de desdobramento de longo prazo em um teatro provendo treinamento semelhante a uma experiência de combate, bem como a oportunidade de aprimorar o treinamento por meio do

---

<sup>43</sup> “clear relationships [...] established between the use of national defense capacities as an instrument of foreign policy in matters related to peacekeeping” [...] “attitude of indeed assuming greater responsibilities in international peace and security issues”.

estabelecimento de um centro de treinamento especializado para operações de paz (KENKEL, 2013), o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)<sup>44</sup>.

Andrade e Franco (2018) afirmam que a crescente participação brasileira, nesse período, pode ser explicada por motivos normativos, políticos e institucionais, sempre em consonância com as diretrizes da política externa brasileira e de defesa. Como forma de sistematizar esses motivos, Kenkel (2013, p. 340-341) lista uma série de fatores que foram compilados e traduzidos por Uziel, em 2009:

- inserir o país integralmente na dinâmica de segurança coletiva da ONU (político/normativo);
- aumentar a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão da ONU (político);
- exercer os princípios que governam as relações internacionais do Brasil, explicitados no art. 4º da Constituição Federal (normativo);
- reforçar a ideia do multilateralismo e inserir os interesses brasileiros entre aqueles que orientam decisões (normativo/político);
- validar a candidatura do Brasil para membro permanente do Conselho de Segurança (político);
- utilizar oportunidades para cooperação durante a implementação dos processos de paz (político);
- prover maiores experiências internacionais para as Forças Armadas (institucional);

---

<sup>44</sup> O Ministério da Defesa conseguiu, na esteira das contribuições para o Haiti, consolidar um Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), voltado para o treinamento, notavelmente dos oficiais, que participarão de missões. O Centro foi, ao mesmo tempo, fruto do crescente interesse militar em tomar parte nas missões e dos esforços do Ministério da Defesa para disciplinar as ações autônomas das forças. Seus objetivos de longo prazo – “Ser um líder global na promoção da excelência do preparo de recursos humanos para operações de paz e desminagem humanitária” – testemunham o interesse político e operacional brasileiro de manter-se como um importante contribuinte de tropas. Disponível em <<http://www.ccopab.eb.mil.br>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

- “síndrome do bom samaritano”, centrada na garantia de bens públicos – como a paz – em áreas não associadas com o interesse nacional (normativo);
- compensação monetária da ONU (financeiro);
- treinamento de combate real para as Forças Armadas (institucional); e
- orgulho nacional: prestígio e imagem (político).

A combinação desses fatores demonstra uma postura mais assertiva, que representa o ponto de inflexão na maneira pela qual o Brasil passou a se inserir nas operações de paz a partir do início do século XXI, com o objetivo de se projetar como ator político relevante no sistema internacional.

A ressalva quanto aos fatores apresentados fica por conta da postulação a um assento permanente no CSNU. Kerr (2015) afirma que, mesmo sendo uma potência militar média, com potencial para crescimento, o Brasil não possui capacidade persuasória (*hard power*) que permita almejar maior destaque no sistema internacional, sem um poder militar crível que a ampare para figurar entre o grupo de membros permanentes do Conselho de Segurança.

Em 2003, o então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, em discurso no curso de graduação de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, alinhou-se ao multilateralismo e aos princípios da não indiferença e da diplomacia solidária, os dois últimos trazendo uma ideia de responsabilidade do Brasil em oferecer apoio a países em crise ou em conflito, com a motivação de promover justiça social em prol da humanidade:

O Brasil comunga de uma visão multilateral das relações internacionais. O multilateralismo interessa ao Brasil porque nossa ação internacional é pautada pelo pacifismo e por comprometimento com o direito internacional. A via multilateral, com todas as limitações que tem, contribui para a construção de uma ordem internacional mais justa. [...] é do interesse brasileiro que países vizinhos e amigos superem a condição do subdesenvolvimento e não sucumbam diante de situações de convulsão sociopolítica ou conflitos armados. É dessa visão de mundo que surge a "não-indiferença". A "não-indiferença" não é propriamente um princípio, mas constitui uma diretriz humanista de nossa política externa.

Foi esse espírito de solidariedade que, por exemplo, animou a decisão de liderarmos no braço militar da Missão de Estabilização no Haiti ou suprimentos para a população da Faixa de Gaza. Em várias situações na América do Sul - quer de

conflitos internos, quer de conflitos entre países - o Brasil se mostrou um interlocutor ativo e solidário. [...]

O Brasil tem assumido papel mais assertivo nas decisões internacionais. A diplomacia brasileira está disposta a assumir esse papel, consoante à orientação do Presidente Lula<sup>45</sup>.

O Brasil passou, portanto, por transformações que envolveram uma maior contribuição de tropas, um maior engajamento na diplomacia e uma mudança de postura ao se engajar em operações robustas, orientadas pelo capítulo VII da Carta da ONU, especialmente no que concerne a MINUSTAH.

Assim, tanto a MINUSTAH quanto a UNIFIL marcam a trajetória recente do Brasil no âmbito das operações de paz e colocam a quarta fase em um patamar de alta relevância, cada qual com suas características.

### **4.3 O Brasil na MINUSTAH**

A decisão de participar da MINUSTAH e de assumir seu comando militar representaram para o Brasil uma inovação, quando comparado às contribuições menores de períodos anteriores (CAVALCANTE, 2010).

O Conselho de Segurança estabeleceu a resolução 1.542<sup>46</sup>, em abril de 2004, após uma série de conflitos armados tomarem conta da cidade de Gonaives e ameaçarem avançar para a capital do país, fazendo o então presidente Jean-Bertrand Aristide abandonar o Haiti. O mandato da operação era assegurar um ambiente democrático propício para instituir o Estado de direito, ajudar a reformar a força policial haitiana, reforçar o aparato judiciário, promover a transição governamental, garantir o desarmamento, a desmobilização e a reintegração, promover e proteger os direitos humanos, garantir a saúde pública e sanitária, prevenir e

---

<sup>45</sup> Discurso do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, por ocasião da abertura do curso de relações internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 13 de abril de 2009. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

<sup>46</sup> Resolução nº 1.542, de 30 de abril de 2004. Estabeleceu a Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti, para um período inicial de seis meses. Disponível em: < <https://www.un.org/press/en/2004/>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

controlar a Aids e coordenar a assistência humanitária proveniente de organizações não governamentais e outras agências no Haiti (HAMANN, E. P.; ANDRADE, I. de. O.; SOARES, M. A, 2019).

A operação de paz se estendeu até a segunda metade de 2017, sendo substituída pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH).

O general de divisão Floriano Peixoto Vieira Neto, divide a experiência brasileira no Haiti em quatro fases: 1ª) 2004-2005: ambientação, engajamento inicial e reordenamento da estrutura operacional e treinamento; 2ª) 2005-2007: pacificação; 3ª) 2007-2009: consolidação da pacificação; e 2010: terremoto; e 4ª) 2010-2017: recuperação pós terremoto e retorno do país à normalidade (VIEIRA NETO, 2017).

De acordo com Hamann, Andrade e Soares (2019), a primeira fase, marcada pelo preparo inicial das tropas e o desdobramento até o Haiti, foi bastante complexa, com curto período e focada na necessidade de substituir a Força Interina Multinacional liderada pelos EUA e pela França, que estavam no país desde fevereiro de 2004, autorizados pelo CSNU.

Ao longo das fases seguintes, o Brasil não somente auxiliou no engajamento armado durante o processo de pacificação contra grupos hostis (gangues e paramilitares) em Bel Air, Cité Soleil e Cité Militaire, como também se inseriu fortemente em atividades relacionadas à construção de estradas e pontes, capacitação da polícia haitiana, agricultura familiar, recuperação da estrutura portuária, ajuda humanitária, recuperação ambiental e processo eleitoral (HAMANN, E. P.; ANDRADE, I. de. O.; SOARES, M. A, 2019).

Andrade e Franco (2018) apontam no que concerne ao sistema de segurança coletiva da ONU, que o Brasil contribuiu com sua *expertise* em coordenar ações civil-militares e humanitárias, buscando o engajamento e a proximidade com os haitianos e se alinhando rapidamente aos princípios de uma operação tipicamente multidimensional. Para as Forças Armadas, a MINUSTAH propiciou o adestramento das tropas brasileiras, o

aperfeiçoamento do sistema logístico, o desdobramento de militares, o investimento em equipamentos de defesa, a integração entre Marinha, Exército e Aeronáutica e a projeção de poder militar.

De acordo com Hamann e Ramires (2017), é inegável o destaque conferido à MINUSTAH que, de acordo com o ponto de vista diplomático, foi um importante instrumento de política externa quando o Brasil buscava por espaços de maior protagonismo na cena internacional, sobretudo como ator relevante na América Latina e Caribe. Do ponto de vista militar, o envio de cerca de 40 mil militares, organizados em 26 contingentes em sistema de rodízio, viabilizou o acúmulo de importantes experiências profissionais e pessoais, com positivos impactos para as Forças Armadas.

Como ponto de inflexão, o envolvimento do Brasil representou um grande avanço nas questões da paz e segurança internacionais. Verifica-se que as motivações para o desdobramento da operação coadunam-se com os aspectos expostos por Uziel, em 2009, como a busca pelo aumento de projeção internacional, o aprimoramento de sua atuação multilateral, o exercício de maior influência em regiões prioritárias e a solidariedade ativa a um país com o qual se identifica.

Ademais, a MINUSTAH representou não somente uma oportunidade de exercer liderança, mas também um desafio para o Brasil, na medida em que configurou uma missão complexa, baseada no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, justificada pela presença de gangues armadas nos principais centros urbanos do Haiti, que representavam um obstáculo à estabilização do país (ANDRADE; FRANCO, 2018).

Verifica-se que a atuação no Haiti durante a MINUSTAH foi um marco tanto para a diplomacia quanto para os militares brasileiros. Os sucessos alcançados nas áreas de política externa e de defesa não demoraram a surtir efeito dentro e fora do país. Com isso, antes

mesmo de encerrada sua missão no Haiti, o Brasil foi convidado a assumir o comando de uma Força-Tarefa Marítima Multinacional, dessa vez, no conturbado Oriente Médio.

#### **4.4 Conclusões parciais**

O objetivo deste capítulo foi descrever a participação brasileira nas missões de paz da ONU, abordando a postura mais assertiva do início do século XXI, na busca por uma maior inserção internacional, até o estabelecimento da UNIFIL.

Verificou-se que a presença do Brasil, em iniciativas voltadas para a manutenção da paz, remonta um período anterior à própria ONU e que se estende por mais de sete décadas, com envolvimento em pelo menos 70% das operações de paz, porém com contribuições simbólicas, geralmente marcadas por observadores ou militares em postos de comando e assessoramento.

A partir do início do século XXI, por meio de um amadurecimento político-normativo e uma reorientação da política externa brasileira, além do crescimento econômico vivenciado à época, o Brasil assumiu uma postura mais assertiva, principalmente com o estabelecimento da MINUSTAH, em 2004, marcada por uma maior contribuição de tropas, um maior engajamento na diplomacia e a participação em operações robustas, orientadas pelo capítulo VII da Carta da ONU.

Tal período é considerado um ponto de inflexão, caracterizado pela busca de aumento de projeção internacional, aprimoramento de sua atuação multilateral, exercício de maior influência em regiões prioritárias e solidariedade ativa a Estados com o quais se identifica. Os sucessos alcançados nas áreas de política externa e de defesa projetaram o Brasil internacionalmente, o que culminou com o convite para a atuação no conturbado Oriente Médio e o estabelecimento da MB na UNIFIL.

## 5 A MISSÃO DE PAZ NO LÍBANO

Em 2010, a Exposição de Motivos constante da minuta de Decreto<sup>47</sup> enviada ao Congresso Nacional, pelo então Ministro da Defesa e por seu antecessor, embaixador Celso Luiz Nunes Amorim e Nelson Azevedo Jobim respectivamente, a fim de obter autorização para a atuação na UNIFIL, expressou que uma eventual participação brasileira poderia reforçar as credenciais do país como ator capaz de contribuir positivamente para a promoção da paz e da segurança naquela região, sendo tal participação percebida de maneira favorável tanto pelo Líbano quanto por Israel. A iniciativa contribuiria para aumentar a presença brasileira nos termos relativos ao processo de paz no Oriente Médio, além de ampliar a ação internacional do país na manutenção da paz e da segurança internacionais e contribuir para diversificar a experiência das Forças Armadas brasileiras no exterior.

A minuta do Decreto expunha, ainda, que um representante do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO) consultou informalmente a Missão Permanente do Brasil junto as Nações Unidas, em Nova York, sobre o interesse no preenchimento de postos no Estado-Maior da UNIFIL por oficiais e praças brasileiros, inclusive o de Comandante da FTM.

Era o início da participação brasileira na Missão de Paz do Líbano, a primeira e única de caráter naval sob a égide da ONU e que daria à MB, mais especificamente ao seu Corpo da Armada, a partir de 2011, um protagonismo sem precedentes com a assunção de um Almirante brasileiro no Comando de uma Força-Tarefa Marítima Multinacional.

Ressalta-se que a participação brasileira é recente, mas o desdobramento de tropas terrestres na UNIFIL remontam os anos de 1978 e, apesar de seu caráter interino exposto na

---

<sup>47</sup> Decreto Legislativo nº 741, de 2010 – Exposição de Motivos. Disponível em :< <https://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 20 maio 2019.



designação da missão, a Força Interina das Nações Unidas no Líbano está entre as cinco de maior duração na história, com 41 anos completados em março de 2019<sup>48</sup>.

Nesse contexto, é importante descrever as origens e o desenvolvimento da UNIFIL, até a extrapolação para o ambiente marítimo, em 2006, com a criação da FTM e o futuro engajamento do Brasil, em 2011.

### **5.1 As Origens da UNIFIL**

A UNIFIL foi estabelecida em 1978 e teve seu mandato ampliado em 2006, incorporando efetivos significativamente mais numerosos e passando a contar com a primeira e única força naval integrante de uma operação de manutenção da paz da ONU.

De maneira geral, a presença da UNIFIL no sul do Líbano e em suas águas jurisdicionais tem sido reconhecida, tanto pela ONU como pelos países envolvidos, como fator relevante para a manutenção da paz e estabilidade na região (ALMEIDA, 2017).

Sua criação remonta ao período inicial da Guerra Civil libanesa e às ações conduzidas por integrantes da Organização para a Libertação da Palestina (OLP)<sup>49</sup> contra Israel, a partir do território libanês.

Com a expulsão dos grupos armados palestinos da Jordânia, no início dos anos de 1970, as tensões ao longo da fronteira entre Israel e Líbano aumentaram, visto que milhares de militantes palestinos juntaram-se aos compatriotas já instalados no Líbano nos anos

---

<sup>48</sup> As outras quatro são: a UNTSO, ativa desde 1948; e a UNICYP, no Chipre, em atividade desde 1964 (ambas já citadas neste trabalho), além de outras duas missões de observadores na Índia e Paquistão, que remontam 1949; e nos Montes Golan, na Síria, desde 1974. LIST OF PEACEKEEPING OPERATIONS 1948 - 2018. Disponível em: < <https://peacekeeping.un.org/>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

<sup>49</sup> A OLP foi formada em 1964, com a reunião de vários grupos palestinos em uma mesma organização. Em 1969, Iasser Arafat assumiu o comando da OLP. Seu objetivo primeiro era destruir Israel e recuperar o território que tinha sido destinado a esse país já que, segundo a OLP, o acordo promovido pela ONU para dividir a região entre os dois povos não tinha sido cumprido pelos israelenses. Disponível em: < <https://escola.britannica.com.br>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

anteriores, intensificando não só os ataques a Israel, mas também as consequentes represálias direcionadas às bases libanesas<sup>50</sup>.

Em 15 de março de 1978, depois que um ataque reivindicado pela OLP deixou vários mortos e feridos, Israel promoveu uma grande ofensiva militar e, em poucos dias, ocupou toda a parte sul do Líbano. O governo libanês apresentou um forte protesto junto ao CSNU, afirmando que não havia conexão do Estado com o comando palestino e, conseqüentemente, com o ataque a Israel.

O Conselho de Segurança aprovou, então, quatro dias depois, as resoluções 425 e 426, que conclamaram Israel a cessar imediatamente a ação militar contra a integridade territorial do seu vizinho do norte, bem como estabeleceram uma Força Interina para o sul do Líbano, com o propósito de “confirmar a retirada das forças israelenses”; “restaurar a paz e segurança internacionais”; e “apoiar o governo do Líbano a reassumir sua autoridade efetiva naquela área”. O mandato inicial seria de seis meses, renováveis conforme decisão do CSNU<sup>51</sup>. O efetivo original de cerca de 4.000 militares, foi ampliado para 6.000 em maio de 1978<sup>52</sup>.

Mesmo com o desdobramento das forças em terra, a OLP, chefiada por Yasser Arafat, seguiu realizando ataques que atingiram seu auge no início dos anos 1980. Em junho de 1982, terroristas palestinos balearam e feriram gravemente o embaixador israelense na Grã-Bretanha. Em retaliação, as bases palestinas no Líbano foram bombardeadas e, após a reação da OLP que lançou foguetes contra Israel, foi deflagrada a operação Paz na Galiléia, com a invasão do território libanês e o cerco à cidade de Beirute<sup>53</sup>.

Em agosto desse mesmo ano, fruto dessa ofensiva israelense, o líder da OLP concordou em deixar o Líbano, acompanhado de mais dez mil militantes. As Forças de

---

<sup>50</sup> UNIFIL, 2019a.

<sup>51</sup> ONU, 1978a e 1978b.

<sup>52</sup> ONU, 1978c.

<sup>53</sup> Operação Paz para a Galileia. Confederação Israelita do Brasil. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.conib.org.br/glossario/>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

Defesa Israelenses (IDF – *Israel Defense Forces*) levantaram o cerco a Beirute, mas continuaram no território, recuando gradualmente para o que passaram a chamar de Zona de Segurança no sul do Líbano, permanecendo ali por mais dezoito anos, apoiados por uma milícia cristã denominada Exército do Sul do Líbano (SLA – *South Lebanon Army*) (HARRIS, 2012).

Foi nesse contexto de ocupação israelense que surgiu um novo ator sob o suporte xiita iraniano, que passaria a exercer um papel relevante na região: o Hezbollah, ou Partido de Deus. Após a saída de Israel do território libanês, em 2000, o Hezbollah aproveitou-se do vácuo deixado e aumentou sua influência no sul do Líbano<sup>54</sup>.

Com o retorno das tropas israelenses para o seu território, a UNIFIL iniciou a demarcação da Linha Azul (*Blue Line*), em coordenação com os países envolvidos. A *Blue Line* não pressupõe o reconhecimento de pretensões territoriais de qualquer dos Estados, sendo apenas uma referência para a separação das forças beligerantes, durante a fase de cessação das hostilidades<sup>55</sup>.

A resolução 1.310, aprovada em julho de 2000, endossou que a UNIFIL permaneceria em toda a área de operações e que o governo do Líbano fortaleceria sua presença, com o envio de tropas adicionais e forças de segurança interna<sup>56</sup>.

Apesar da presença da UNIFIL e da força libanesa composta por 1.000 militares e agentes de segurança interna, as violações da *Blue Line* permaneceram constantes e, em julho de 2006, em resposta a uma ação do Hezbollah, Israel desfechou uma nova ofensiva contra o Líbano, marcada por intensos ataques aéreos e um novo avanço até os arredores de Beirute.

A ONU coordenou as negociações para a cessação das hostilidades, alcançada em agosto do mesmo ano, mas Israel impôs um bloqueio naval aos principais portos do Líbano, levando o Primeiro-Ministro Fouad Siniora a solicitar a criação de uma força naval para

---

<sup>54</sup> UNIFIL, 2019a.

<sup>55</sup> *Ibid*

<sup>56</sup> *Ibid*

patrulhar as costas libanesas, retirando de Israel o argumento para a manutenção do bloqueio<sup>57</sup>:

Solicita às Nações Unidas que forneçam uma Força-Tarefa Naval para impedir a entrada não autorizada de armas ou material relacionado pelo mar, no Líbano, até que as Forças Navais e de Segurança Libanesas possam cumprir essas tarefas por conta própria, especialmente nas seis milhas externas, em estreita coordenação com as Forças Armadas Libanesas e Marinha do Líbano<sup>58</sup> (tradução nossa).

Além de criar uma Força-Tarefa Marítima Multinacional para atuar nas águas jurisdicionais libanesas, a resolução 1.701, de 11 de agosto de 2006, aumentou os efetivos da UNIFIL para cerca de 15.000 militares e ampliou seu mandato, em adição às resoluções 425 e 426, para:

- monitorar a cessação de hostilidades;
- acompanhar, apoiar e coordenar o desdobramento das Forças Armadas libanesas no sul do Líbano e ao longo da *Blue Line*, concomitantemente com a retirada das Forças Armadas israelenses;
- estender o seu apoio a fim de assegurar o acesso humanitário às populações civis, assim como o retorno voluntário e seguro de pessoas deslocadas;
- apoiar as Forças Armadas libanesas no estabelecimento, entre a *Blue Line* e o Rio Litani, de uma área livre de pessoas armadas, meios e armamentos outros que não os do governo do Líbano e da UNIFIL nela desdobrados; e
- apoiar o governo do Líbano, quando solicitado, na segurança de suas fronteiras e outros pontos de entrada, de modo a prevenir a entrada em seu território, sem consentimento, de armas e material associado<sup>59</sup>.

A fim de implementar seu mandato conforme definido pela resolução 1.701, a UNIFIL realiza uma série de operações em toda a área de operações entre o rio Litani, no

<sup>57</sup> UNIFIL, 2019b.

<sup>58</sup> “Requests the United Nations to Provide a Naval Task Force in order to prevent the unauthorized entry of arms or related material by sea into Lebanon until the Lebanese Naval and Security Forces will be able to fulfill these tasks on their own, especially in the outer six miles, in close coordination with the LBN Navy and LBN Armed Forces”. SINIORA, F. Carta datada de 21 ago. 2006, endereçada ao Presidente do Conselho de Segurança (S/2006/675). Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/israel/israellebanon-letter-dated-21-aug-2006>>. Acesso em: 6 ago. 2019.

<sup>59</sup> ONU, 2010.

norte, e a *Blue Line*, no sul. Estas incluem patrulhas diurnas e noturnas, o estabelecimento de pontos de observação, monitoramento da *Blue Line* e desminagem de munições não detonadas<sup>60</sup>.

A estreita cooperação entre a UNIFIL e as Forças Armadas Libanesas (LAF – *Lebanese Armed Forces*) é a chave para a implementação da resolução 1.701. O objetivo é garantir um ambiente seguro no sul do Líbano e o “estabelecimento entre a *Blue Line* e o rio Litani de uma área livre de qualquer pessoal armado, bens e armas, além daqueles do governo do Líbano e da UNIFIL”<sup>61</sup>.

A atual composição da UNIFIL conta com 43 países e 11.155 contribuintes, sendo 10.124 militares, 830 civis e 201 oficiais de Estado Maior, efetivados em nove batalhões, distribuídos por dois setores em terra; uma Força reserva, também em nível de batalhão; e a Força-Tarefa Marítima<sup>62</sup>. O Comandante militar da missão é o Major General Stefano Del Col, da Itália<sup>63</sup>.

É patente a alta volatilidade da região, que mantém em seu território, há mais de quarenta anos, forças militares, civis e policiais provenientes de mais de quarenta Estados, ocupando uma zona tampão ou *buffer zone*, com um número superior a 10.000 indivíduos e que, mais recentemente, também é fiscalizada no mar, por uma força marítima multinacional, que patrulha as águas durante todo o ano.

## **5.2 A Força-Tarefa Marítima**

A partir da resolução 1.701, a Força-Tarefa Marítima Interina foi implementada em 15 de outubro, sob o comando da Alemanha. Em 2008, a Alemanha passou a autoridade

---

<sup>60</sup> UNIFIL, 2019c.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> UN, 2019c.

<sup>63</sup> UNIFIL, 2019d.

da FTM à Força Marítima Europeia (EUROMARFOR)<sup>64</sup>, liderada pela Itália. Sob este arranjo, foi a primeira vez que esta coligação operou sob um mandato das Nações Unidas, permanecendo no comando por um ano, primeiro sob a administração da Itália e depois da França. Com a saída da EUROMARFOR, em 2009, Bélgica, Itália, Alemanha e novamente a Itália, sucederam-se à frente da FTM, até que em 24 de fevereiro de 2011, o Brasil assumiu o comando da Força-Tarefa Marítima da UNIFIL, mantendo-se desde então<sup>65</sup>.

Um total de quinze países já contribuiu com a FTM: Bangladesh, Bélgica, Brasil, Bulgária, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Indonésia, Itália, Holanda, Noruega, Espanha, Suécia e Turquia. Atualmente, a Força é composta por seis navios de seis nacionalidades diferentes: Bangladesh, Brasil, Alemanha, Grécia, Indonésia e Turquia. O comando é do Contra Almirante Eduardo Augusto Wieland, desde fevereiro de 2019, sendo o mandato de um ano.

A FTM tem a missão de conduzir patrulhas navais específicas, denominadas Operações de Interdição Marítima (MIO – *Maritime Interdiction Operations*), a fim de contribuir com o governo do Líbano na prevenção da entrada ilegal de armamentos e material associado em seu território, bem como apoiar o treinamento da força naval libanesa, para que a mesma possa executar, no futuro, as tarefas de segurança marítima sem auxílio externo<sup>66</sup>.

As Operações de Interdição Marítima envolvem identificar, parar, desviar ou encaminhar embarcações suspeitas para a inspeção das autoridades libanesas, especialmente do tráfego comercial ao longo dos corredores de aproximação aos três principais portos do país – Beirute, Tripoli e Sidon<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> A EUROMARFOR é uma força militar multinacional não permanente, com capacidade de realizar operações navais, aéreas e anfíbias, formada em 1995 para cumprir as missões definidas na Declaração de Petersberg, como o controle do mar, missões humanitárias, operações de manutenção da paz, operações de resposta a crises e imposição da paz. É composta por França, Itália, Portugal e Espanha. Disponível em: <<https://www.euromarfor.org/overview/1>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

<sup>65</sup> UNIFIL, 2019b.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*

O treinamento da força naval libanesa faz parte de uma meta de longo prazo, por meio da realização de diferentes tipos de exercícios operacionais, táticos e conjuntos, bem como o treinamento de cadetes que embarcam no navio brasileiro e cumprem um programa de adestramento específico. Este autor, enquanto comandante da fragata Independência, em operação no Líbano no ano de 2018, acompanhou o desenvolvimento e o crescimento dos cadetes, que cumpriram adestramentos básicos afetos à navegação, ao funcionamento das instalações de máquinas, à manobra do navio, além de vivenciarem o dia a dia de bordo e realizarem exercícios de combate a incêndio e de visita e inspeção (GVI/GP – Grupo de Visita e Inspeção/ Grupo de Presa).

Há ainda mais duas tarefas subsidiárias que merecem destaque devido ao seu caráter humanitário: contribuir para a proteção de civis e conduzir ações de busca e salvamento (SAR – *Search and Rescue*), em apoio às autoridades libanesas, na área marítima de sua responsabilidade. O primeiro tema é de elevada prioridade para a ONU e o apoio às ações SAR se faz necessário, em face dos recursos limitados à disposição da Marinha libanesa para atender a esse compromisso internacional<sup>68</sup>.

Para a consecução das tarefas citadas, a FTM atua em uma Área de Operações Marítima (AMO – *Area of Maritime Operations*) que se estende por toda a costa do Líbano, até a distância máxima de 48 milhas náuticas (cerca de 90 quilômetros) de terra. Parte da AMO está em águas internacionais, onde não há restrição ao tráfego marítimo, inclusive de navios de guerra de outros países, o que representa um desafio adicional à FTM, responsável por manter o acompanhamento da navegação em toda a área.

Outro desafio que merece destaque refere-se a uma disputa entre Líbano e Israel de uma área marítima de 874 mil Km<sup>2</sup>, que envolve o Mar Territorial e a Zona Econômica

---

<sup>68</sup> ONU, 2015, p. 16.

Exclusiva (ZEE)<sup>69</sup> desses Estados. Israel estabeleceu, em 2000, uma linha de boias ao longo do limite marítimo reivindicado pelo Estado, não reconhecido pelo Líbano ou pela ONU. Basicamente, a linha de boias é um prolongamento da *Blue Line*, no mar, delimitada por uma linha de marcação verdadeira 290°, contrária à marcação 270° defendida pelo Líbano.

Segundo Almeida (2017), a existência de consideráveis reservas marítimas de óleo e gás nas respectivas ZEE e, em especial, na área em disputa, eleva ainda mais o potencial de tensão entre os Estados. São comuns os incidentes envolvendo navios de patrulha da IDF e pescadores libaneses que tentam cruzar a linha de boias. O Líbano, por reconhecer aquela área como de sua jurisdição, interpreta a presença dos navios israelenses, imediatamente ao sul da linha de boias, como violação da sua soberania.

Em termos operacionais, a FTM mantém uma presença visível na parte meridional das águas jurisdicionais libanesas, visando evitar tensões nas proximidades da fronteira em disputa, embora não faça parte do mandato delimitar fronteiras marítimas ou monitorar a linha de boias (MARTINS, 2016).

No desenvolvimento das tarefas especificadas, a FTM foi responsável, entre 2006 e 2018, por cerca de 90.000 navios interrogados e identificados, dos quais mais de 12.000 foram direcionados às autoridades libanesas para inspeção<sup>70</sup>.

Dentre os resultados alcançados, cita-se a última apreensão de armamento ocorrida em 2012. De acordo com os relatórios do Secretário Geral (SG) da ONU, a LAF apreendeu três contêineres com armas, munições e equipamentos militares após inspeção a navio mercante, no porto de Trípoli. As investigações realizadas indicaram que o destino do carregamento seriam membros da oposição armada à Síria, fato confirmado pelo governo daquele país (UN, 2012, p. 10).

---

<sup>69</sup> De acordo com a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (ONU, 1982), todo estado tem o direito de fixar a largura do seu mar territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas, medidas a partir de linhas de base determinadas em conformidade com a Convenção. A zona econômica exclusiva é uma zona situada além do mar territorial e a este adjacente, que não se estenderá além de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial.

<sup>70</sup> UNIFIL, 2019b.



Em fevereiro de 2016, autoridades gregas apreenderam uma embarcação que transportava um carregamento ilegal de armas e explosivos, com destino ao Líbano. (UN, 2016, p. 9). Embora fora de suas águas jurisdicionais e sem a participação da FTM, tal apreensão demonstra que o Líbano é uma porta de entrada desse tipo de material e, por isso, monitorar e fiscalizar aquela área torna-se importante para o equilíbrio da região.

Em junho de 2016, a ação da fragata Independência, ao interceptar uma lancha suspeita, propiciou a posterior apreensão de 2,5 toneladas de entorpecentes. Embora esse tipo de carga ilícita não seja o foco do mandato da UNIFIL, o fato demonstra como a presença dos navios da FTM pode contribuir para a imposição das leis libanesas no mar.

Quanto ao treinamento para que a LAF possa executar, no futuro, as tarefas de segurança marítima sem auxílio externo, além da contínua qualificação de seus cadetes, a FTM certificou, em 2018, os navios de pequeno porte Nakoura e Tabarja, para permanecerem ininterruptos no mar, por um período de 24 e 48 horas, respectivamente<sup>71</sup>. Para uma marinha de capacidades limitadas, a certificação desses navios significa um grande passo para uma futura independência aos agentes externos.

Com relação às tarefas subsidiárias, merece destaque o resgate efetuado pela fragata Liberal, em setembro de 2016, de tripulante do navio mercante *Silent*, de bandeira turca. Sofrendo de problemas cardíacos, o tripulante foi removido pelo helicóptero orgânico do navio e conduzido com segurança a um hospital em Beirute<sup>72</sup>. Ações como esta, ligadas à salvaguarda da vida humana no mar, trazem ótima visibilidade à FTM e à UNIFIL, pelo caráter eminentemente humanitário.

Outros destaques foram os salvamentos de refugiados realizados pela corveta Barroso e pela fragata Liberal, em 2015 e 2018, respectivamente. A corveta Barroso resgatou 220 refugiados no Mar Mediterrâneo, enquanto o navio se deslocava para assumir a missão no

---

<sup>71</sup> UN, 2019b.

<sup>72</sup> DEFESANET, 2016.

Líbano. O resgate consistiu na assistência a bordo e no transporte de homens, mulheres e crianças até o porto italiano de Catânia<sup>73</sup>. Já a fragata Liberal prestou assistência a 31 refugiados sírios, que se encontravam à deriva fazia três dias, até que duas lanchas libanesas chegassem para o transporte para terra<sup>74</sup>.

Ambos os eventos ganharam ampla cobertura da imprensa nacional e estrangeira, devido ao caráter humanitário e a demonstração de solidariedade e de proteção a vidas em perigo no mar.

Ao contribuir para manter as linhas de comunicações marítimas abertas, a FTM favorece, também, o aumento gradual do comércio exterior do Líbano por via marítima, fator crucial para a continuidade do desenvolvimento de um país totalmente dependente das importações. O então Contra Almirante Claudio Henrique Mello de Almeida, comandante da Força de fevereiro de 2016 a fevereiro de 2017, durante uma apresentação ao Comandante da UNIFIL, realizada em julho de 2016, na qual este autor estava presente, enfatizou que o estabelecimento de um ambiente marítimo seguro e estável favorecia a atividade econômica libanesa de uma forma geral, o que podia ser visto, inclusive, com o aparente crescimento do porto de Beirute, nos últimos anos.

Verifica-se em relação às tarefas principais da FTM que não houve, em todo esse período, um número expressivo de apreensões de armas, nem o amadurecimento necessário para que a LAF assumisse o patrulhamento independente de suas águas. Entretanto, fica claro que a presença da FTM trouxe estabilidade para a região, com o incremento da sensação de segurança local e a consciência de que as leis devem ser respeitadas por aqueles que ali navegam, bem como aumentou o nível de adestramento e de consciência situacional marítima de seus militares.

---

<sup>73</sup> MINISTÉRIO DA DEFESA. Navio brasileiro resgata 220 refugiados no Mar Mediterrâneo. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/16776>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

<sup>74</sup> GLOBO.COM. Navio da marinha socorre refugiados sírios. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/23157259>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

A possibilidade de executar missões de busca e salvamento, contribuindo para a salvaguarda da vida humana no mar, é outro ponto forte da presença dos navios adjudicados à FTM, por trazer visibilidade e respeito perante o sistema internacional, além de demonstrar solidariedade e atenção à vida humana em perigo no mar.

Quando se fala na operação como um todo, pode-se constatar que a UNIFIL vem contribuindo para minimizar as ações hostis, embora sem extinguir completamente os focos de conflito entre Líbano e Israel. Seu componente marítimo, a FTM, demonstra notável resiliência e estabilidade, contribuindo para um reduzido número de incidentes no mar com potencial para escalar o conflito, além de representar fator de respeito, visibilidade, segurança e estabilidade para a região.

### **5.3 Diplomacia Naval e UNIFIL - Oportunidades, Desafios e Perspectivas**

Para o Brasil, a participação na UNIFIL concede oportunidades consideráveis não exclusivamente relacionadas às tarefas e responsabilidades identificadas pela resolução 1.701 expostas acima. Estas oportunidades incluem a interação com os Estados europeus, membros ou não da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), aumentando as interações diplomáticas do Brasil (SILVA, 2015); e o estreitamento de laços com o Líbano.

Segundo Silva, Braga e Marcondes (2017), o primeiro nível de interação com outros Estados está relacionado aos requisitos logísticos envolvidos no envio de um navio de um porto brasileiro no Oceano Atlântico, para sua área de operações no Mar Mediterrâneo.

Antes de chegar à área designada, os navios brasileiros envolvidos na FTM realizam paradas técnicas para reabastecimento em portos do Mediterrâneo. Trata-se de uma das táticas da diplomacia naval enumeradas por Booth, conforme 2.4: a visita operativa,

configurada, neste caso, pela parada de pelo menos três navios ao longo do ano, em quatro períodos diferentes, na medida em que o revezamento na FTM ocorre a cada seis meses.

Interagir com esses Estados é importante não apenas pela necessidade de uma escala logística, mas também pela oportunidade que é criada para interações adicionais entre as forças armadas dos países envolvidos. Além disso, a interação com membros da OTAN mostra que esses países valorizam a contribuição brasileira para a FTM.

Silva, Braga e Marcondes (2017) especificam outros casos, como a Turquia, que recebe os navios brasileiros pelo menos três vezes no ano durante o período da missão, o que pode ser entendido como parte de um diálogo mais amplo de cooperação em defesa e fortalecimento da parceria entre os Estados, como é, segundo os autores, reconhecido por diplomatas brasileiros que atuam na Turquia.

A Grécia é outro Estado com potencial de intensificar relações com o Brasil. Em 2015, o Embaixador do Brasil na Grécia visitou a Base Naval de Souda, na ilha de Creta, onde está localizado o Centro de Treinamento de Operações de Interceptação Marítima da OTAN (NMIOTC). Na ocasião, as autoridades gregas mencionaram interesse em sediar a visita de um dos navios brasileiros que participam da FTM e aludiram à possibilidade de cooperação entre o NMIOTC e a MB. Desde então, ocorreram várias tratativas e a expectativa, de acordo com o acompanhamento do assunto por este autor, enquanto comandante da fragata Independência, é de que um navio participe de um treinamento naquele centro, por ocasião do deslocamento para a próxima missão do Líbano, em 2020.

Ainda segundo os autores, a Espanha é outro país da OTAN, com presença na UNIFIL, que intensificou a cooperação de defesa com o Brasil. Em 2010, os países celebraram um acordo de cooperação e, no início de 2011, concordaram em enviar oficiais e soldados do Exército brasileiro para servir na sede da brigada multinacional liderada pela Espanha, na UNIFIL. Isso permitiu que o pessoal do Exército brasileiro treinasse naquele

país, antes do desdobramento para o Líbano e da interação em um ambiente multinacional. Esta experiência além de ser mais uma indicação do reconhecimento da contribuição do Brasil na FTM, poderia fornecer subsídios para um futuro potencial de tropas brasileiras no componente terrestre da UNIFIL.

A participação de meio naval na FTM também permite a interação com Estados não pertencentes a OTAN, como Bangladesh e Indonésia. Em fevereiro de 2017, a empresa brasileira de fabricação de armas Taurus vendeu 2.500 armas portáteis para a polícia nacional de Bangladesh<sup>75</sup> e, em março do mesmo ano, os países assinaram um Memorando de Entendimento (MoU) para criar uma plataforma para uma maior cooperação de defesa, como parte de uma primeira consulta bilateral entre os dois países. Já a Indonésia tornou-se um grande comprador de equipamentos de defesa brasileiros<sup>76</sup>. Em 2017, os dois países assinaram um MoU, indicando um portfólio de cooperação de defesa em expansão, mesmo além do âmbito da UNIFIL.

Com relação ao estreitamento de laços com o Líbano, cabe ressaltar que o Brasil é o lar da maior diáspora libanesa em todo o mundo. Estima-se que existam dez milhões de libaneses expatriados e descendentes no Brasil, contra 3,5 milhões vivendo no Líbano. Por outro lado, aproximadamente 16 mil cidadãos brasileiros residem em território libanês, em sua maioria, na região do Bekaa, no leste do país<sup>77</sup>.

De acordo com Almeida (2017) são inúmeros os exemplos da contribuição do contingente brasileiro. Desde a chegada ao Líbano, em 2011, os militares brasileiros têm atuado em cooperação com a embaixada do Brasil, em especial o seu setor cultural, para desenvolver iniciativas conjuntas que divulguem o país e sua participação na UNIFIL.

---

<sup>75</sup> GRUPO AMANHÃ. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.amanha.com.br/posts/view/3558/%20policia-de-bangladesh-adquire-armas-da-taurus>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

<sup>76</sup> WILTGEN, G. Defesa Aérea e Naval. Disponível em: <<https://www.defesaaereanaval.com.br/aviacao/indonesia-comprado-brasil-foguetes-e-avioes>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

<sup>77</sup> SENADO NOTÍCIAS. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/04/22/comunidade-libanesa-no-brasil-e-maior-que-populacao-do-libano>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

Anualmente, em épocas próximas ao Dia do Marinheiro, 13 de dezembro; e à Data Magna da Marinha, 11 de junho, são realizadas exposições ou concursos no Centro Cultural Brasil-Líbano, com a participação da comunidade local, tais como mostras de fotografia e concursos de *design* gráfico e de poesias.

O relatório de gestão do Embaixador do Brasil no Líbano Jorge Kadri, referente ao período de 2015 a 2018, cita algumas ações ligadas ao estreitamento dos laços entre os Estados, como as Conferências sobre o Potencial da Diáspora Libanesa, realizadas em Beirute, desde 2014. A 4ª Conferência, em 2017, contou com a presença do deputado Rodrigo Maia, presidente da Câmara dos Deputados, na qualidade de chefe da delegação brasileira. À margem do evento, o Conselho Empresarial Líbano-Brasileiro organizou o Fórum Econômico Brasil-Líbano, reunindo cerca de cem empresários dos dois países (KADRI, 2018).

O Embaixador cita, ainda, o aumento das relações bilaterais por meio do incremento das visitas de autoridades desde a assunção da FTM pelo Brasil. O então Ministro da Defesa, Raul Jungmann, esteve no Líbano em outubro de 2016, acompanhado pelo comandante da Marinha à época, Almirante de Esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira. Na ocasião, reuniram-se com o ministro libanês da Defesa, em companhia do adido de Defesa do Brasil em Beirute. Segundo o Embaixador, em menos de um ano, as negociações avançaram significativamente. Uma vez aprovado, o acordo celebrado na ocasião servirá de base para a cooperação em diversas áreas, como o treinamento de quadros de saúde, em particular de paramédicos, na atuação em operações militares e de emergência.

Em decorrência da assinatura de um MoU para o estabelecimento de consultas bilaterais entre o Brasil e o Líbano, firmado durante a visita do chanceler Gebran Bassil, em julho de 2014, o Subsecretário-Geral da África e do Oriente Médio chefiou a delegação brasileira na I Reunião de Consultas Políticas, promovida em Beirute, em maio de 2017. O encontro possibilitou não somente o intercâmbio de visões sobre o contexto político do

Oriente Médio, mas também de perspectivas sobre as relações bilaterais, inclusive o papel de relevo do Brasil à frente da FTM (KADRI, 2018).

Cabe ressaltar que a Adidância de Defesa, Naval, do Exército e Aeronáutica no Líbano foi ativada em novembro de 2013, dois anos após o início da participação de navios brasileiros na FTM.

Segundo Kadri (2017), a abertura da adidância em Beirute contribuiu para maior proximidade entre os Estados, sendo uma plataforma essencial para o adensamento do diálogo bilateral na área de Defesa. Na interlocução com autoridades militares e policiais do Líbano a respeito de material bélico, por exemplo, o Brasil contribuiu para o aprimoramento das condições de segurança, por meio do fornecimento de seis aeronaves Embraer A- 29 Super Tucano, fabricadas em parceria com a norte-americana Sierra Nevada (em fase de entrega), e dezesseis veículos blindados Iveco 6x6 Guarani, fabricados no Brasil e transferidos em 2016.

Verifica-se nos casos apresentados que a diplomacia naval está presente novamente, de acordo com as táticas de Booth, na demonstração de poder naval, por meio da presença ininterrupta de um navio no Líbano; no engajamento em operação específica de crise, no caso a própria missão de paz; na ajuda naval, por meio da venda de material de defesa e apoio propiciado pela adidância; e nas visitas de boa vontade específicas, caracterizadas pelos eventos que ocorrem nos navios atracados em Beirute, bem como pelas cerimônias militares, na Embaixada, motivadas pela presença de contingente militar no local.

Todavia, da mesma forma que o envio e a manutenção de navios no Líbano trazem oportunidades e possibilidades de interação trazem, também, desafios e novas perspectivas de emprego.

De acordo com o Contra Almirante Cassiano Marques, comandante do 1º Esquadrão de Escoltas, entre 2016 e 2018, e atual subchefe de operações do Comando de Operações Navais (APÊNDICE A), os procedimentos de preparação, emprego e apoio

logístico aos navios que compõem a missão estão bem consolidados. No período que antecede a comissão, os navios realizam manutenção corretiva e preventiva e, durante a missão, é executado um voo logístico para o Líbano, composto por profissionais que atuam diretamente nas eventuais necessidades de reparo<sup>78</sup>.

Depois de oito anos na missão, o Almirante Cassiano afirma que esses navios são os que estão em melhores condições de material na esquadra brasileira, apesar de a participação no Líbano aumentar significativamente a quantidade anual de dias de mar, o que reduz o período de operação de cada um deles e antecipa a revisão de motores e estrutura. Conclui-se que tal redução é um desafio, visto que os gastos para realizar revisões não são contemplados pelos recursos recebidos para participar da Missão e, conseqüentemente, oneram os Planos Básicos da MB.

Outro desafio refere-se à disponibilidade de meios, visto que, para manter uma operação contínua com revezamento a cada seis meses, são necessários três navios adjudicados ao longo do ano, seja na missão, em deslocamento, na preparação ou em desmobilização, o que, segundo o Almirante Cassiano Marques, onera a esquadra em termos quantitativos para emprego em outras tarefas.

Por fim, à título de perspectiva, o Almirante Cassiano Marques afirmou que o Comandante da Marinha manifestou ao MD a intenção de cancelar a participação na UNIFIL a partir de 2020, podendo manter o Oficial-General no comando da FTM.

Em comunicação interna<sup>79</sup> a respeito do manifesto, o Comandante da Marinha abordou a atual conjuntura econômica, que impõe à Força Naval um cenário de recursos limitados e, nesse contexto, expôs que é preciso priorizar iniciativas, indicando um possível redirecionamento dos meios para emprego no entorno estratégico brasileiro.

---

<sup>78</sup> Informações coletadas por meio de questionário respondido pelo subchefe de operações do Comando de Operações Navais, Contra Almirante Cassiano Marques, em 8 ago. 2019 (APÊNDICE A).

<sup>79</sup> Foi expedida mensagem, em 26 jul. 2019, para orientar as interações sobre o tema. De acordo com o Centro de Comunicação Social da Marinha, seu conteúdo é ostensivo para divulgação.



Este autor considera que, após oito anos na missão, os ganhos políticos e operacionais elevaram a capacidade dos meios navais da MB para serem empregados em qualquer parte do mundo, incluindo obviamente e, principalmente, o entorno estratégico brasileiro, em um momento em que Abdenur (2016) afirma que há uma preocupação crescente com as ameaças não convencionais ao longo da costa oeste africana, em especial no Golfo da Guiné, o que coaduna com a preocupação pela segurança e controle marítimo no Atlântico Sul, abordada pelo Comandante da Marinha.

O Coronel Josbecasi Moreira de Lima, gerente da seção de preparo da Subchefia de Operações de Paz do Ministério da Defesa (APÊNDICE B), acredita que uma eventual saída do Brasil da UNIFIL representará uma grande perda de representatividade internacional e influência no contexto das operações de paz. Certo de que a manutenção de meios navais exigem montantes financeiros consideráveis, ele enfatiza que a presença no Líbano denota a capacidade expedicionária da MB, demonstrando para o mundo a capacidade da esquadra em manter operações de longa duração a grandes distâncias, contribuindo para a dissuasão e proporcionando um treinamento em ambiente real para a tripulação de navios e helicópteros orgânicos<sup>80</sup>.

#### **5.4 Conclusões parciais**

O objetivo deste capítulo foi descrever os antecedentes da UNIFIL e sua expansão, em 2006, com o estabelecimento da FTM, ilustrando as oportunidades, desafios e perspectivas que se afiguram para a MB e para o Brasil a partir da manutenção de um meio naval, há oito anos na missão.

---

<sup>80</sup> Informações coletadas por meio de questionário respondido pelo gerente da seção de preparo da Subchefia de Operações de Paz do Ministério da Defesa, Coronel Josbecasi Moreira de Lima, em 12 ago. 2019 (APÊNDICE B).

Levando-se em conta que se trata de uma região altamente conturbada, que mantém em seu território, há mais de quarenta anos, forças militares, civis e policiais provenientes de mais de quarenta Estados, ocupando uma zona tampão, com um número superior a 10.000 indivíduos e que, mais recentemente, também é fiscalizada no mar, por uma força marítima multinacional, que patrulha as águas durante todo o ano, pode-se inferir a alta importância que a UNIFIL tem para a ONU e para o sistema internacional como um todo.

O Brasil, ao assumir, em 2011, o comando da Força Marítima que opera continuamente no mar, passou a fazer parte desse processo e, a partir dos resultados alcançados pela FTM, terá suas implicações positivas ou negativas perante o cenário internacional.

Assim, apesar de não ter havido nos últimos anos, dentro das tarefas principais que motivaram o estabelecimento da FTM, um número expressivo de apreensões de armas, nem o amadurecimento para que a LAF assumisse seu patrulhamento independente, os resultados alcançados, a partir das apreensões de drogas e armas efetuadas; dos resgates e salvamentos efetivados; da presença visível na parte meridional das águas libanesas; da certificação de meios de pequeno porte para operarem no mar; e da manutenção das linhas de comunicações marítimas, proporcionaram estabilidade para a região, com o incremento da sensação de segurança local e a consciência de que as leis libanesas devem ser respeitadas, além de aumentarem o nível de adestramento e a consciência situacional marítima dos militares libaneses.

Ao conduzir, portanto, as tarefas de MIO e o treinamento da força naval libanesa, a FTM não só executa o mandato da UNIFIL, como também auxilia em eventos subsidiários de relevância que trazem visibilidade e elevam a importância da Força Naval no contexto da missão, além de colocarem o Brasil em posição de destaque, a partir do comando ininterrupto da força por mais de oito anos, elevando, assim, o conceito do país no concerto das nações.

A participação na UNIFIL concede, também, oportunidades de interação do Brasil com Estados membros ou não da OTAN, aumentando as interações diplomáticas e estreitando os laços com o Líbano. Parcerias no campo da defesa, venda de material bélico e assinatura de acordos e tratados são exemplos claros dessas oportunidades, adensadas após a assunção da FTM pelo Brasil e inseridas na categorização de Booth, da diplomacia naval brasileira.

Além disso, a presença no Líbano denota a capacidade expedicionária da MB, demonstrando para o mundo a capacidade da esquadra em manter operações de longa duração a grandes distâncias, contribuindo para a dissuasão e proporcionando um treinamento em ambiente real para a tripulação dos navios e seus helicópteros orgânicos.

Entretanto, apesar de os procedimentos de preparação, emprego e apoio aos navios estarem bem consolidados, a redução do período de operação do meio e a antecipação da revisão de motores e estrutura, oneram a esquadra brasileira e se tornam um desafio para a MB.

Aliado a esse desafio, a manifestação de um possível redirecionamento dos meios que atuam na UNIFIL, para operações no entorno estratégico brasileiro, trazem dúvidas quanto à manutenção da operação.

Independente desse desfecho e sem levar em consideração a importância de operações no entorno estratégico brasileiro, por não ser este o foco do trabalho, verificou-se neste capítulo, que o componente marítimo da UNIFIL demonstra notável resiliência e estabilidade, contribuindo para um reduzido número de incidentes no mar com potencial para escalar o conflito, além de representar fator de respeito, visibilidade, segurança e estabilidade para a região. Esse componente, comandado pelo Brasil e tendo como capitânia um navio de guerra brasileiro, eleva o nome do país no cenário político internacional.

## 6 CONCLUSÃO

A presença do Brasil em iniciativas voltadas para a manutenção da paz remonta um período anterior à própria ONU, quando o sistema internacional ainda buscava um modelo adequado de segurança coletiva. Desde os idos de 1933, quando atuou na região de Letícia, até os dias atuais, no qual se encontra engajado na primeira e única missão de paz de caráter naval da ONU, o Brasil demonstra ser um país interessado nas questões que envolvem a resolução de conflitos internacionais.

Os organismos de manutenção da paz, a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas, cada qual com suas características, tiveram pouca efetividade dentro do contexto para o qual foram criadas e, assim, as operações de paz surgiram, em 1948, como uma alternativa que permitiu a ONU atuar no campo da paz e segurança internacionais.

Desde então, o Brasil já participou de mais de 70% das operações de paz sob a égide das Nações Unidas e o que se observou ao longo de mais de setenta anos, é que essas atuações foram, em sua maioria, marcadas por um padrão irregular, simbólico, sem que houvesse uma interação adequada entre as políticas externa e de defesa do país, para que fosse formulada uma estratégia que atendesse aos interesses brasileiros.

No entanto, a partir do início do século XXI, o Brasil vivenciou um ponto de inflexão, marcado por um amadurecimento político-normativo, uma reorientação da política externa brasileira e um sensível crescimento econômico, passando a assumir uma postura mais assertiva, com uma maior contribuição de tropas, um maior engajamento na diplomacia e a participação em operações robustas.

Verificou-se que os sucessos alcançados nas áreas de política externa e de defesa projetaram o Brasil internacionalmente, o que culminou com o convite para a atuação no conturbado Oriente Médio e o estabelecimento da MB na UNIFIL.

Assim, este trabalho se propôs a avaliar a participação do Brasil na UNIFIL, com foco no emprego da diplomacia naval para a inserção do país na ordem global, a partir da manutenção de um navio da Esquadra, de forma ininterrupta, há oito anos na missão.

Nesse sentido, verificou-se, inicialmente, que a diplomacia é um instrumento da política externa e que o Poder Naval brasileiro alcançou resultados políticos, na UNIFIL, por meio de sua diplomacia naval e as táticas de Booth: a presença naval; as operações específicas; a ajuda naval; as visitas operativas; e as visitas de boa vontade.

Foi vislumbrado que a eleição de um novo governo favorece as mudanças e apenas com o fortalecimento do diálogo entre o MD e o MRE, por meio da atualização dos documentos de Defesa e a formulação de estratégias a serem implementadas por essa diplomacia, o Brasil será capaz de alcançar os resultados de sua política externa.

Nesse contexto, a UNIFIL, por suas características de composição, duração e atores envolvidos, é uma operação da mais alta importância para a ONU e seus resultados, positivos ou negativos, dão àqueles que estão em posições de protagonismo os destaques correspondentes.

Dessa forma, ao assumir o comando de uma Força Multinacional composta por outros cinco países, tendo um navio de seu país como capitânia, o Brasil assumiu uma posição de destaque, no qual sua diplomacia naval é parte preponderante dos resultados alcançados.

Com relação aos resultados, verificou-se que a FTM trouxe estabilidade para a região, aumentou o nível de adestramento e a consciência situacional marítima dos militares libaneses, e contribuiu com eventos subsidiários de relevância que deram visibilidade e elevaram a importância da Força Naval no contexto da UNIFIL, alçando o Brasil a uma posição relevante no concerto das nações.

Mas a inserção do Brasil na ordem global, impulsionado por sua diplomacia naval, não se limita, apenas, ao cumprimento da missão propriamente dita. Todo o contexto

de oportunidades e possibilidades, de enviar e manter um meio naval longe de sua base por quase nove meses, deve ser considerado.

Verificou-se, portanto, que as parcerias no campo da defesa, a venda de material bélico e a assinatura de acordos e tratados com Estados membros ou não da OTAN foram adensadas após a assunção da FTM pelo Brasil. Além disso, a capacidade expedicionária da MB demonstra para o mundo o potencial da esquadra em manter operações de longa duração a grandes distâncias, contribuindo para a dissuasão e proporcionando um treinamento em ambiente real para a tripulação dos navios e seus helicópteros orgânicos.

É certo que há desafios, como a redução do período de operação dos meios envolvidos, que oneram a esquadra em termos quantitativos para emprego em outras tarefas e a recente manifestação de um possível redirecionamento desses meios para emprego no entorno estratégico brasileiro. Conforme já concluído, qualquer que seja a decisão, ela será tão melhor quanto melhor for a interação entre o campo político e o operacional.

O fechamento deste trabalho repousa na consideração de que é irrefutável a contribuição da presença brasileira na UNIFIL para as relações entre Brasil e Líbano e, também, entre Brasil e países com os quais acaba se relacionando a partir dessa presença. Em consonância com o conceito da diplomacia naval, tal contribuição se processa, não de forma estanque, mas de modo conjunto, ampliando o repertório de opções à disposição da política externa, em prol dos interesses do Estado. Assim, quer seja por meio de suas atividades no âmbito da UNIFIL ou daquelas em proveito da agenda bilateral, o contingente brasileiro no Líbano se constitui, sob o enfoque da diplomacia naval, em exitoso exemplo do emprego do poder militar em prol da aproximação entre os países e do fomento da confiança mútua, intensificando a projeção do Brasil no concerto das nações e rendendo possibilidades político-diplomáticas, militar-estratégicas e econômicas, que podem e devem ser aproveitadas no contexto político atual.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E. Rising powers in stormy seas: Brazil and the UNIFIL Maritime Task Force. **International Peacekeeping**. v. 23, n. 3, p. 389-415, 2016.

ABREU, G. M. de. Diplomacia Naval. **Cadernos de Estudos Estratégicos**. Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra. ESG, 2007. n. 6, 180 p. Rio de Janeiro, 2007.

ALMEIDA, C. H. M. de. A participação brasileira na UNIFIL: contribuição para as relações Brasil-Líbano. In: SCHERER, L. M.; GOULART, F. H. L.; VELOSO, P. A. F. (Org.). **Brasil-Líbano. Legado e Futuro**. Brasília: FUNAG, 2017.

ANDRADE, I. O.; FRANCO, L. G. A. **As operações de paz como instrumento de política externa do Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 566-591, 2018.

ARAÚJO, E. **Discurso do Ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de posse do Ministério das Relações Exteriores** – Brasília, 2 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria>>. Acesso em 5 maio 2019.

BELLAMY, A.; WILLIAMS, P. **Understanding peacekeeping**. 2. ed. Cambridge, UK: Polity Press, 2010.

BOOTH, K. **Aplicação da lei, da força & da diplomacia no mar**. Tradução de OLIVEIRA, J. M. do. A. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989.

BRACEY, D. **O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti**. Contexto Internacional, v.33, n.2, p. 315-331, 2011.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Doutrina Militar Naval**. Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília. Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

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

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2018a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2018b.

CARDOSO, A. J. S. **O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco. FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CAVALCANTE, F. “Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years 2003-2010). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53, nº 2, 2010.

DEFESANET. **Defesanet Agência de Notícias**, 3 out. 2016. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/ naval/ noticia/ 23671/Navio-da-Marinha-do-Brasil-socorre-tripulante-de-navio-mercante-durante-patrolha-no-Libano/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

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

FONTOURA, P. R. C. T. da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

FRANÇA, J. L.; VASCONCELLOS, A. C. de. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas**. 8. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 255 p.

HAMANN, E. P. **A força de uma trajetória. O Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)**. Instituto Igarapé. Rio de Janeiro, 2015.

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

HAMANN, E. P.; RAMIRES, T. C. A. (Org.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Instituto Igarapé e Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. Rio de Janeiro, 2017.

HAMANN, E. P.; ANDRADE, I. de. O.; SOARES, M. A. **A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2019.

HARRIS, W. **Lebanon: A history, 600-2011**. New York: Oxford University Press, 2012, 360p.



KADRI, J. G. Brasil e Líbano: muito mais do que “brimos”. In: SCHERER, L. M.; GOULART, F. H. L.; VELOSO, P. A. F. (Org.). **Brasil-Líbano. Legado e Futuro**. Brasília: FUNAG, 2017.

KADRI, J. G. **Relatório de Gestão**. Embaixada do Brasil em Beirute, 2018. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7722562&ts=1529327631924&disposition=inline&ts=1529327631924>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

KENKEL, K. M. Brazil. In: BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. (Ed.). **Providing peacekeepers: the politics, challenges, and future of United Nations Peacekeeping Contributions**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

KEOHANE, R. O. **After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KERR, G. S. A Participação da Marinha do Brasil na Missão de Paz da ONU no Líbano: Implicações político-estratégicas. Orientadores: José Claudio da Costa Oliveira; José Luiz Ferreira Canela. 2015. 76 f. **Monografia** (Curso de Política e Estratégia Marítima) – Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2015.

MACEDO, O. H. T. de. **Revista Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.19, n. 2, p. 391 - 410, jul./dez. 2013.

MARTINS, A. C. R. A UNIFIL, o Brasil e seus Condicionantes de Defesa. Orientador: Contra-Almirante (RM1) Antonio Ruy de Almeida Silva. 2016. 81 f. **Monografia** (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 2016.

MORENO, P. I. La Diplomacia, aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional. **Revista Mexicana de Política Exterior**. México: FCE, 2001

NASSER, F. Pax brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. de. (Org.). **O Brasil e as Operações de Paz em um mundo globalizado**. Entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012. cap. 8, p. 213-242.

OLIVEIRA, H. A. de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 5.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **doc. A/47/277-S/24111, de 1992, e doc. A/50/60-S/ 1995/1, de 1995**. Disponível em: <<https://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conselho de Segurança. Fourteenth report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolution 1701.** New York, 2010. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2010/565](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/565)>. Acesso em: 3 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança. Resolução n° 425**, de 19 mar. 1978. New York, 1978a. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/425\(1978\)](https://undocs.org/S/RES/425(1978))>. Acesso em: 2 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança. Resolução n° 426**, de 19 mar. 1978. New York, 1978b. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/426\(1978\)](https://undocs.org/S/RES/426(1978))>. Acesso em: 2 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança. Resolução n° 427**, de 3 maio 1978. New York, 1978c. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/427\(1978\)](https://undocs.org/S/RES/427(1978))>. Acesso em: 2 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**, de 10 dez. 1982. Montego Bay, 1982. Disponível em: <[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)>. Acesso em: 9 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. United Nations Peacekeeping Missions. **Military Maritime Task Force Manual.** New York, set. 2015. Disponível em: <<http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/387297/United%20Nations%20Peacekeeping%20Missions%20Maritime%20Manual.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

ONUBR – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A Carta das Nações Unidas.** Centro de Informação da ONU para o Brasil. UNIC, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

SILVA, A. R. A.; BRAGA, C. C. V.; MARCONDES, D. (Org.). The Brazilian participation in UNIFIL: raising Brazil's profile in international peace and security in the Middle East? **Revista Brasileira de Política Internacional.** 60(2): e011, 2017.

SILVA, A. R. A. A Diplomacia de Defesa na Política Internacional. **Revista Escola de Guerra Naval.** Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 179-202, jul/dez 2015.

SOUZA NETO, D. M. de. Participação sul-americana em operações de paz: um estudo de caso da participação dos países do Cone Sul na Minustah. **Revista Eletrônica Boletim do Tempo**, v. 4, n. 3, 2009.

TILL, G. **Sea Power: a Guide for the Twenty-First Century.** 2<sup>nd</sup> ed. Routledge, Londres, 2009.

TORRES, J. G. Q. A Diplomacia Naval: um elo da Política Nacional de Defesa com a Política Externa do Brasil no século XXI. **Revista DROMO&RI**, Belém, vol.1, ago./dez. 2015, p. 60-72.

UN – UNITED NATIONS. **Our History**: UNITED NATIONS official site, 2019a. Disponível em: < <https://peacekeeping.un.org> >. Acesso em: 23 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. **Role of the General Assembly**, 2019b. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/role-of-general-assembly>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Current Operations**: UNITED NATIONS official site, 2019c. Disponível em: < <https://peacekeeping.un.org> >. Acesso em: 2 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Principles and Guidelines**, 2008. Disponível em: < <https://peacekeeping.un.org/> >. Acesso em 15: fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolution 1701**. Nova York, 28 jun. 2012. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2012/502](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/502)>. Acesso em: 9 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolution 1701**. Nova York, 24 jun. 2016. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2016/572](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/572)>. Acesso em: 10 ago. 2019.

UNIFIL – UNITED NATIONS INTERIM FORCE IN LEBANON. **UNIFIL Background**: UNIFIL official site, 2019a. Disponível em : < <https://unifil.unmissions.org/unifil-background>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **UNIFIL Maritime Task Force**: UNIFIL official site, 2019b. Disponível em : < <https://unifil.unmissions.org/unifil-maritime-task-force>>. Acesso em: 3 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **UNIFIL Operations**. UNIFIL official site, 2019c. Disponível em: <<https://unifil.unmissions.org/unifil-operations>>. Acesso em: 3 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **UNIFIL Leadership**. UNIFIL official site, 2019d. Disponível em: <<https://unifil.unmissions.org/unifil-leadership>>. Acesso em: 3 ago. 2019.

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

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. 2ª ed. Brasília. FUNAG, 2015.

VIEIRA NETO, F. P. Epopeia militar brasileira no Haiti. In: HAMANN, E. P.; RAMIRES, T. C. A. (Org.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões..** Instituto Igarapé e Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. Rio de Janeiro, 2017.

## APÊNDICE A

Questionário respondido pelo Contra Almirante Cassiano Marques, SubChefe de Operações do Comando de Operações Navais:

**1) Após oito anos de comando da FTM, há resultados tangíveis para a MB de nossa participação na UNIFIL?**

Resposta:

Sim, em dois aspectos: 1 - adestramento e conhecimento adquirido, seja sobre esse um tipo de operação que não executávamos (MIO), seja sobre operar apoiar, por tempo prolongado, um meio operando longe de sua base; 2 - reconhecimento internacional da capacidade e do profissionalismo da MB participar com meios e comandar uma FTM, materializado pelo aumento de convites para participação em outras várias missões da ONU e de algumas potências militares.

**2) Vários autores colocam a MINUSTAH como um ponto de inflexão na história das missões de paz, por ter alçado o Brasil a um patamar de reconhecimento internacional jamais visto. Foram 37 mil militares, organizados em 26 contingentes que acumularam importantes experiências profissionais e pessoais. Com o fim da MINUSTAH, a UNIFIL passou a ser a única missão relevante em que o Brasil encontra-se engajado.**

**Nesse contexto e levando em conta o reduzido número de contribuintes, como V. Ex<sup>a</sup> avalia a atual importância do Brasil no cenário internacional? O fato de a UNIFIL ser comandada por um Almirante brasileiro, desde 2011, é relevante nessa questão?**

Resposta:

A importância do Brasil no cenário internacional vem aumentando nos últimos anos. A mudança do alinhamento político-estratégico do País foi o ponto inflexão dessa tendência. Embora o Brasil mantenha sua posição de não intervencionismo, o abandono de posições sustentadas em ideologia, abriu as portas para novos relacionamentos e oportunidades. O Comando bem sucedido da FTM é relevante nesse aspecto, mas não preponderante.

**3) Manter um navio da esquadra brasileira afastado de sua base por quase nove meses requer um alto esforço logístico. Além disso, para garantir a permanência na missão, outros dois navios estão sempre engajados, seja na operação, em preparação, deslocamento ou desmobilização.**

**Quais os principais desafios para a manutenção desse navio no Líbano? Há impactos operativos à Esquadra, por conta da ausência anual de pelo menos dois navios em sua composição?**

Resposta:

Hoje, pode-se dizer que a manutenção de um escolta no Líbano não tem grandes desafios. Os procedimentos de preparação e emprego e o apoio logístico estão bem consolidados. Havendo recursos financeiros suficientes, não há maiores problemas. Já a ausência de dois a três escoltas (01 em preparação e 01 na operação e, durante três meses outro em trânsito) é sentida pela Esquadra. Deve-se considerar que os escoltas que participam da Operação são os que estão em melhores condições de material. Assim há sensível redução nos adestramentos. Essa participação eleva consideravelmente o número de dias de mar global dos escoltas, que já alcançaram, na maioria, 40 anos de idade.

**4) V. Ex<sup>a</sup> foi Comandante do 1º Esquadrão de Escolta, entre 2016 e 2018 e, nesse período, foi responsável direto pela preparação de 3 Fragatas da Classe Niterói, para a**

**missão. Quais os principais eventos que envolvem essa preparação? E quais foram os principais desafios?**

Resposta:

Os principais eventos são: a manutenção corretiva e preventiva com eventual docagem, as licitações para apoio logístico (incluindo cobertura satelital) e fornecimento de gêneros alimentícios. Outro evento importante, que ocorrer durante a fase de emprego é a preparação e execução do vôo logístico.

**5) A preparação dos navios para o Líbano contribui para o fortalecimento do Poder Naval brasileiro?**

Resposta:

A preparação de navios para o Líbano em si não traz grande contribuição para o Poder Naval. A Participação contribui para fortalecer esse Poder na medida em que transparece para os demais países a capacidade do Brasil em comandar e participar com meios de uma operação distante do seu território.

**6) Quais os ganhos para os navios em relação ao aprestamento de material e evolução do adestramento?**

Resposta:

A participação na Operação envolve uma grande gama de atividades com aspectos positivos e negativos. Sem dúvida, há ganhos ao aprestamento do material uma vez que os recursos destinados a preparação e emprego do meio são suficientes e permitem manter os navios em uma condição melhor que os demais escoltas que não participam da operação. Entretanto, deve-se levar em consideração que essa participação aumenta significativamente a quantidade anual de dias de mar, o que reduz o período de operação e antecipa a próxima revisão de motores e estrutura. Os gastos com revisões de motores e estrutura não são contemplados pelos recursos recebidos para participar da Operação e, conseqüentemente, oneram os Panos Básicos da MB. Quanto ao adestramento, a participação na Operação não acarreta em evolução. Embora mantenha os adestramentos por equipe em ótimo grau, os adestramentos em GT ficam prejudicados. O escolta na Operação deixa de realizar vários exercícios que lhe são afetos (GAA, GAS, GE, tiro, EXOPS, ...).

**7) No caso do Brasil deixar o Comando da FTM, um navio patrulha oceânico poderia compor a missão? Há algum estudo referente a isso?**

Resposta:

O CM manifestou ao MD a sua intenção de cancelar a participação de meios na operação a partir de 2020, podendo manter o Oficial-General no comando da FTM.

**8) Há algum estudo para o emprego de navios da esquadra em outras missões, fora do âmbito das Nações Unidas? Em caso afirmativo, a saída da UNIFIL seria condição necessária?**

Resposta:

Não há estudos para participar de outras missões, mas há convite para que a MB participe de várias operações, principalmente no contingente africano.

## APÊNDICE B

Questionário respondido pelo Coronel Josbecasi Moreira de Lima, Gerente da Seção de Preparo da Subchefia de Operações de Paz do Ministério da Defesa:

### 1) Qual a importância para o Brasil de participar de operações de paz da ONU como instrumento da política externa?

Resposta:

O Brasil é um dos 193 Estados-membros que compõem a Organização das Nações Unidas. O Brasil participou da fundação da ONU em 1945, sendo um dos 50 países que assinaram a carta das Nações Unidas em junho de 1945. A Carta das Nações Unidas tem entre seus objetivos: Defesa dos direitos fundamentais do ser humano; garantir a paz mundial, colocando-se contra qualquer tipo de conflito armado; busca de mecanismos que promovam o progresso social das nações; e criação de condições que mantenham a justiça e o direito internacional.

Os princípios tradicionais da Política Externa Brasileira são:

**Soberania:** O Brasil acredita que cada Estado deve ter autoridade para governar dentro de seu território e na relação com os demais Estados.

**Autonomia:** Na mesma linha que a soberania, o Brasil defende que os Estados devem ser autônomos para tomar decisões e agir por conta própria, sem influência ou domínio por parte de outros Estados.

**Desenvolvimento Nacional:** Um dos principais objetivos do Brasil nas relações internacionais é a busca por acordos ou parcerias que auxiliem na promoção do desenvolvimento nacional.

**Não-intervenção:** Também relacionado ao princípio de autonomia e soberania, o Brasil acredita que nenhum país tem o direito de intervir em questões de outro Estado – a não ser que seja autorizado pela ONU.

Ainda, a participação brasileira em Operações de Paz vai ao encontro dos objetivos nacionais de defesa de acordo com as diretrizes existentes na Estratégia Nacional de Defesa que estabelece, dentre outras ações, que o Brasil deve intensificar a sua participação nesse tipo de operação como instrumento da política externa nacional.

Desta forma podemos deduzir que a participação do Brasil em Operações de Paz contribui para a política externa brasileira, no momento em que como membro da ONU afirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas e como Nação busca por acordos ou parcerias que auxiliem na promoção do desenvolvimento nacional.

### 2) Muitos autores enfatizam que não há uma estratégia de atuação definida, que oriente e sustente a participação do Brasil em missões de paz. Fala-se muito em decisões tomadas em bases intuitivas, que variam de caso a caso.

#### V. S<sup>a</sup> concorda com esta questão ou já há, no nível do Ministério da Defesa, alguma orientação mais precisa para a participação do Brasil em missões de paz?

Resposta:

Não concordo: O Ministério da Defesa trabalha como uma ferramenta denominada Projeto Seta, que possui como objetivo apoiar decisões do MD, MRE e Governo Brasileiro para participação em Missões de Paz. O Projeto Seta é um estudo sobre todas as Missões de Paz da ONU que possuem o viés de participação de tropa, nas quais o Brasil possa vir a participar. Este estudo contempla diversos fatores como o grau de fatalidade da missão, dificuldade para

a logística, etc. Este estudo conta com a participação das Forças Singulares para que possam contribuir com suas experiências, capacidades e limitações operacionais, e do MRE para que o mesmo situe o viés político e diplomático para cada missão. Para o estabelecimento de prioridades de desdobramento, é utilizada uma ferramenta científica amplamente utilizada para comparação de múltiplas e complexas variáveis de maneira a facilitar a tomada de decisões pelas autoridades competentes, permitindo que o Ministério da Defesa tenha a possibilidade de oferecer uma resposta imediata em caso de consultas da ONU.

### **3) Após oito anos de comando da FTM pela MB, há resultados tangíveis de nossa participação na UNIFIL?**

Resposta:

Sim. Para melhor responder esta questão deve-se voltar para a origem da criação da FTM, na carta do Primeiro-Ministro do Líbano em 2006, Fouad Siniora, afirmando que o Líbano era incapaz de realizar as ações necessárias para impedir a entrada de armas e materiais correlatos ilegais por via marítima e, sobretudo, por Israel ter assumido essa função, por meio de uma decisão unilateral que afetou a soberania do Líbano e sufocou a economia do país, a qual é pautada na importação. Neste contexto, a participação do Brasil na liderança da missão tem dado provas concretas de sucesso para que o mandato da missão possa ser atingido. A coordenação brasileira das ações navais para a segurança da Área de Operações Marítimas tem contribuído para a diminuição do ingresso de armamento para grupos que as utilizam para aterrorizar a população, diminuindo a possibilidade da escalada do conflito para níveis inaceitáveis. Além disso, em algumas ocasiões, a participação brasileira contribuiu para salvar centenas de vidas de refugiados que se encontravam à deriva com grandes possibilidades de naufragarem no Mar Mediterrâneo.

### **4) Existe algum estudo para que a contribuição brasileira se estenda para as tropas da UNIFIL, em terra? E para alguma outra missão?**

Resposta:

Sim. Existe o estudo realizado dentro do Projeto SETA que prevê essa participação, não só no Líbano, mas em outras missões. É importante ressaltar que o Brasil precisa estar preparado para que nossas Forças não sejam surpreendidas no caso de um acionamento intempestivo para atender aos interesses de nossa política externa, e o Projeto SETA contextualiza todas as missões e estabelece prioridades de desdobramento para o caso de uma eventual consulta por parte da ONU. Com isso, caso haja demanda por parte das Nações Unidas, o processo decisório pode ter mais celeridade e com embasamento de um estudo que analisa uma série de importantes variáveis para o envio de tropas ao exterior.

Em 2018 o Brasil foi convidado para duas missões de paz no continente africano. Por motivos econômicos e políticos não foi possível responder positivamente. Mas as ofertas brasileiras para participação em missões de paz permanecem no sistema da ONU chamado de UNPCRS.

### **5) Vários autores colocam a MINUSTAH como um ponto de inflexão na história das missões de paz, por ter alçado o Brasil a um patamar de reconhecimento internacional jamais visto. Foram 37 mil militares, organizados em 26 contingentes que acumularam importantes experiências profissionais e pessoais. Com o fim da MINUSTAH, a UNIFIL passou a ser a única missão relevante em que o Brasil encontra-se engajado.**

**Nesse contexto, e levando em conta o reduzido número de contribuintes, como V. S<sup>a</sup> avalia a atual importância do Brasil no cenário internacional? O fato da UNIFIL ser comandada por um Almirante brasileiro, desde 2011, é relevante nessa questão?**

Resposta:



Com a saída das tropas do Haiti, o Brasil deixou de figurar entre os 25 maiores contribuintes de tropa e, hoje, está em uma posição entre a 40ª e a 50ª posição. Essa perda de representatividade certamente afeta a capacidade brasileira de interferir de maneira mais decisiva na comunidade internacional em termos de operações de paz. A participação brasileira na UNIFIL representa, hoje, uma importante moeda de troca que permite ao Brasil ainda manter influência nesse cenário. A presença de um Almirante comandando a FTM, desde o início da operação naval, indica que a ONU deposita confiança na capacidade brasileira na condução desse tipo de operação oferecendo resultados concretos para o cumprimento do mandato estabelecido pelo Conselho de Segurança.

**6) Como funciona a política do reembolso da ONU? Há algum retorno financeiro efetivo para o MD e/ou para a MB?**

Resposta:

A política de reembolso é uma atividade complexa que exige o emprego de especialistas do Ministério da Defesa na fiscalização dessa execução financeira. Todos os procedimentos de reembolso referentes ao emprego de equipamentos, serviços de autossustento e ao pagamento da tropa estão previstos no Manual de Equipamentos do Contingente (COE Manual – sigla em inglês). Os recursos repassados para a tropa no terreno são provenientes de uma ação do MRE (20X1) gerenciada pela SC-4 e não guardam relação direta com os recursos que são reembolsados pela ONU. Os recursos são repassados pelo MD às FS com base no planejamento realizado no ano anterior e de acordo com o previsto na Lei Orçamentária Anual, incidindo contingenciamentos e cortes conforme a situação. O reembolso da ONU é feito, via Missão Permanente do Brasil nas Nações Unidas, por meio de depósito trimestral direto na Conta Única do Tesouro, portanto, esses recursos não são creditados diretamente para o MD ou para as FS.

**7) Manter um navio da esquadra brasileira afastado de sua base por quase nove meses requer um alto esforço logístico. Além disso, para garantir a permanência na missão, outros dois navios estão sempre engajados na missão, seja em preparação, deslocamento ou desmobilização.**

**No caso de uma eventual saída da UNIFIL, quais os impactos que V. S<sup>a</sup> vislumbra nos campos da política externa e da política internacional?**

Resposta:

A saída do Brasil da UNIFIL representará uma grande perda de representatividade internacional e o País somente terá uma pequena quantidade de militares desdobrados em missões individuais, representando uma grande perda de influência no contexto das operações de paz da ONU. Ademais, é importante ressaltar que a UNIFIL é a única missão de paz que possui um componente naval e o fato desse componente ter sido comandado por um almirante brasileiro desde que o País iniciou sua operação no Líbano é fato de extrema relevância para o Brasil. É fato que a manutenção de meios navais nesse cenário não é tarefa fácil e exige que grandes montantes financeiros sejam empregados na operação e no apoio ao navio, mas não se esquecer que a presença brasileira no Líbano denota a capacidade expedicionária da Marinha do Brasil, demonstrando para o mundo a capacidade de nossa frota em manter operações de longa duração a grandes distâncias, contribuindo para a dissuasão e proporcionando um treinamento em ambiente real para tripulações de navios e aeronaves.

A saída da UNIFIL, dentro do que o Brasil pensa sobre a paz no mundo, representará um revés na política externa.