

AS OPERAÇÕES DE PAZ NO CONTINENTE AFRICANO NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Guilherme Ziebell de Oliveira ¹
Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior ²

RESUMO

O presente trabalho discute o uso, pelo Brasil, da participação nas missões de paz das Nações Unidas no continente africano como parte de sua estratégia de inserção internacional, sobretudo como um potencial membro para um Conselho de Segurança da ONU reformado. O artigo adota abordagem qualitativa, apoiada em revisão de fontes bibliográficas e no método hermenêutico. Em linhas gerais, o que se percebe é que, embora tais operações sirvam como ferramentas para elevar o perfil internacional do Brasil, a fim de apresentá-lo como um país que se compromete em assegurar a paz e a segurança internacionais, a ausência de uma estratégia coerente para o engajamento brasileiro em tais ações dificulta o alcance dos objetivos nacionais.

Palavras-chave: Operações de paz. Política Externa Brasileira. África.

¹ Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor visitante do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doutor em Ciência Política (PPGPOL/UFRGS) e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). E-mail: guilherme.ziebell@ufrgs.br / ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0118-6279>

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: haroldojunior@hotmail.com / ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9060-2632>

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar a participação do Brasil nas operações de paz da ONU conduzidas na África, em especial no pós-Guerra Fria. Nas últimas três décadas, o Brasil passou a se engajar de forma mais robusta em tais operações, disponibilizando tropas, observadores militares e eleitorais, além de equipes médicas e de prestação de auxílio humanitário (ARAÚJO, 2014). A redemocratização brasileira, ocorrida na segunda metade da década de 1980, e o fim da Guerra Fria propiciaram as condições para que o país buscasse se reinserir nos fóruns multilaterais, na intenção de recuperar a credibilidade que havia sido afetada após quase duas décadas de relativo retraimento internacional (FONTOURA, 2005). Na virada do milênio, a participação brasileira na missão das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), a partir de 2004, representou o ápice do engajamento do país nesse mecanismo de segurança coletiva, dando ainda mais substância para os interesses nacionais que justificaram esse comprometimento com a paz e a segurança internacionais – especialmente a busca por consolidar o Brasil como um ator de destaque nas relações internacionais (AMORIM, 2010).

As operações de paz, nesse contexto, oferecem um indicativo de como o Estado brasileiro almejava se posicionar em âmbito externo na dimensão securitária. No entanto, grande parte dos estudos sobre as operações de paz conduzidas pela ONU, de que o Estado brasileiro foi parte, centra sua análise sobre o Haiti ou o Timor-Leste³. Embora o Brasil tenha participado de forma mais destacada na MINUSTAH, exercendo inclusive o comando militar durante todo o período em que a operação esteve ativa (2004-2017), outras missões também contaram com o esforço brasileiro, seja por meio de tropas ou de outros profissionais. Nesse sentido, portanto, verifica-se uma relativa escassez de estudos a respeito do engajamento brasileiro nas operações das Nações Unidas que ocorrem em outras regiões, notadamente no continente africano.

Em linhas gerais, a participação do Brasil em tais operações está vinculada aos objetivos da política externa nacional, enviando tropas e outros profissionais a países ou regiões consideradas prioritárias, dentre as quais destacam-se os países lusófonos, a África, a América do Sul, a América Central e o Caribe (UZIEL, 2010). Entretanto, em relação ao

³ Ver, entre outros, Silva (2021), Müller e Steinke (2020), Gomes (2016), Araújo (2014), Bracey (2011) e Kenkel (2010), Rocha (2009).

continente africano, à exceção de Angola e Moçambique, o engajamento brasileiro em operações de paz é relativamente menor, principalmente no século XXI (ESCOSTEGUY, 2011), o que levanta questionamentos sobre o efetivo comprometimento do Brasil com uma região considerada prioritária no âmbito da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2020).

Diante disso, o presente artigo tem como problema de pesquisa compreender de que maneira o Brasil tem usado a participação nas missões de paz das Nações Unidas no continente africano como parte de sua estratégia de inserção internacional, sobretudo como um potencial membro para um Conselho de Segurança da ONU reformado. Em linhas gerais, busca-se demonstrar que, embora tais operações sejam concebidas como ferramentas, no âmbito da política externa brasileira, para elevar o perfil internacional do Brasil, a fim de apresentá-lo como um país que se compromete em assegurar a paz e a segurança internacionais, a ausência de uma estratégia coerente para o engajamento brasileiro em tais ações dificulta a consecução desses objetivos. Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho é discutir o engajamento brasileiro em missões de paz promovidas pela ONU na África e analisar sua vinculação à busca por inserção internacional do Brasil. Em termos específicos busca-se compreender: i) o contexto de criação e desenvolvimento das missões de paz conduzidas pela ONU no continente africano; ii) o papel da participação em operações de paz no âmbito da política externa brasileira; e, iii) o envolvimento brasileiro nas operações das Nações Unidas realizadas na África.

Em termos metodológicos, a pesquisa é conduzida a partir da revisão de fontes bibliográficas, adotando uma abordagem qualitativa, de caráter interpretativo. Foram selecionados livros, artigos, relatórios nacionais e internacionais e documentos oficiais do Brasil. Adicionalmente, adotou-se o método hermenêutico, a fim de compreender os fatores históricos capazes de explicar os motivos do engajamento brasileiro nessas operações. O artigo, destarte, está dividido em três partes, além dessa introdução e da conclusão, as quais são coerentes com os objetivos estabelecidos. O primeiro tópico analisa o contexto histórico de criação e desenvolvimento das operações de paz conduzidas pela ONU, além de examinar o estabelecimento de tais missões no continente africano. O segundo tópico aborda o papel das operações de paz no âmbito da política externa brasileira, indicando os objetivos perseguidos pelo Brasil e a forma pela qual essa participação atende à estratégia de inserção internacional. Por fim, o terceiro tópico examina o engajamento brasileiro nas operações

realizadas na África, uma vez que a compreensão das motivações do país para realização de tais ações permite identificar a coerência da política externa brasileira na operacionalização de tais iniciativas.

1 OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU NO CONTINENTE AFRICANO

O estudo sobre as operações de paz da ONU tem considerável relação com a própria história do continente africano, tendo em vista que a África foi palco não apenas da primeira operação desse tipo, como também da maior parte das operações já estabelecidas (BADMUS, 2015). Com efeito, tais missões foram criadas e desenvolvidas a partir da década de 1950, principalmente após a Crise de Suez, no Egito, em 1956.⁴ A operação designada para esse caso, a Força de Emergência das Nações Unidas I (UNEF I), foi a primeira a dispor de tropas para a realização de seu mandato, embora outras operações anteriores, como o Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), tenham sido compostas de observadores (FONTOURA, 2005). A UNEF I foi importante por situar as operações de paz como o principal instrumento à disposição da ONU na solução de conflitos que representavam uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Ademais, a partir da Crise de Suez e da UNEF I, os princípios orientadores desse mecanismo foram estabelecidos, como a imparcialidade, o consentimento das partes e o uso da força apenas em legítima defesa (SHIMURA, 2001).

A criação de operações de paz é uma atribuição do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que é responsável por estabelecer seu mandato, contendo seu objetivo e escopo. Por ser o órgão encarregado da paz e da segurança internacional, o CSNU tem a prerrogativa de deliberar sobre a necessidade, ou não, de estabelecimento de uma operação, com base nos Capítulos VI e VII da Carta da ONU (ONU, 1945). De acordo com Diniz (2005), embora esse mecanismo tenha sido criado sem expressa previsão legal, sua existência respondeu às dificuldades enfrentadas

⁴ A Crise de Suez consistiu no conflito entre Egito, Israel, França e Reino Unido, após a decisão do líder egípcio, Gamal Nasser, de nacionalizar o Canal de Suez. Após intervenção política dos Estados Unidos e da União Soviética, as tropas israelenses, francesas e britânicas foram retiradas do Canal, e a criação da Força de Emergência das Nações Unidas I visou a observar o cessar-fogo, dispondo do consentimento egípcio para estacionar as forças da ONU no país (DIEHL, 2015).

pela ONU em implementar a noção de segurança coletiva prevista em seu documento constitutivo. O caráter flexível das operações, destarte, mostrou-se mais adequado, uma vez que permitia melhor adaptação às dificuldades específicas de cada crise. Nesse sentido, Uziel (2010, p. 22) assim define essa ferramenta:

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

Após o conflito em Suez, outro grande desafio à operacionalidade das missões de paz foi a Crise do Congo (1960-1965). Para tentar encontrar uma solução a essa crise, a ONU estabeleceu outra operação, baseada na experiência adquirida da UNEF I. Criou-se, portanto, a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), em 1960, contando com um número expressivo de efetivos militares,⁵ com o objetivo de pacificar o país e facilitar a saída de tropas belgas após a independência do país africano (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000). Embora a ONUC tenha sido estabelecida com base na UNEF I, as condições de terreno logo mostraram-se diferentes, em virtude das fragilidades estatais do Congo, especialmente a ausência de um governo central e a consequente incapacidade de garantir a segurança do país. Além disso, ao contrário da experiência no Egito, as disputas ideológicas e as divergências nacionais entre os membros permanentes do CSNU foram mais acentuadas, o que dificultou a formação de consenso na condução da crise (CHAZAN *et al*, 1999). Diante do fracasso da missão, no contexto da qual houve a morte do Secretário-Geral da ONU, Dag Hammarskjöld,⁶ a ONU enfrentou dificuldades e indisposição dos atores

⁵ A missão, que já em seu início contava com um contingente de cerca de 3.500 soldados, chegou a ter quase 20.000 soldados no auge de sua atuação (UN, 2001).

⁶ Diante da grave situação da guerra civil local, o então Secretário-Geral da ONU, o sueco Dag Hammarskjöld, decidiu viajar ao Congo para tentar oferecer sua mediação aos grupos rivais no país. No entanto, o avião em que o encarregado da missão havia embarcado sofreu um acidente, causando sua morte (BADMUS, 2015).

internacionais para estabelecer novas operações, limitando sua utilização em outros conflitos nos anos seguintes (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000).

O fim da Guerra Fria representou um momento de otimismo em relação à utilização das operações de paz, em virtude do breve cenário de consenso no âmbito do CSNU, após o colapso da URSS e a suposta superação das divergências nacionais entre seus membros permanentes (FONTOURA, 2005). Além disso, os conflitos após a Guerra Fria tinham uma natureza distinta, em que prevaleciam as disputas intraestatais, principalmente no continente africano (CHAZAN *et al*, 1999). O esvaziamento de relevância estratégica da África, ademais, contribuiu para que os países da região enfrentassem maiores dificuldades políticas e econômicas sem a ajuda das potências globais, ocasionando a fragilização das estruturas estatais e a ocorrência de conflitos em vários países africanos, como Somália (CLAPHAM, 1996; TAYLOR; WILLIAMS, 2004). Para Adebajo e Landsberg (2000), a África foi um grande laboratório para a ONU no que diz respeito às práticas das operações de paz, gerando a necessidade de compreender as dinâmicas de conflito locais para que as estratégias de intervenção tivessem maior eficiência.

Esses fatores se refletiram na aprovação de novas operações, que voltaram a ser consideradas o principal mecanismo à disposição da ONU na manutenção da paz e da segurança internacionais. Esse renovado otimismo no potencial estabilizador das operações de paz refletiu-se no documento intitulado “Uma Agenda para a Paz”, elaborado pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, em 1992 (ONU, 1992). Esse documento buscava ressaltar os potenciais avanços que tal mecanismo poderia ter na resolução dos conflitos, garantindo um cenário de estabilidade de forma duradoura, mesmo que fosse utilizado de forma impositiva e sem a necessidade de consentimento das partes (ONU, 1992). Os sucessivos fracassos de operações das Nações Unidas nos anos iniciais da década de 1990, no entanto, causaram uma ampla decepção a respeito da utilização dessa ferramenta. As guerras civis de Somália (1993) e Ruanda (1994), sobretudo, causaram um profundo impacto negativo sobre a capacidade de ação da ONU na resolução de conflitos, sendo-lhes direcionadas relevantes e duradouras críticas quanto à sua atuação, especialmente em relação ao genocídio ocorrido em Ruanda – em grande medida “ignorado” pela Organização (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000).

Ademais, gerou-se uma desconfiança em relação à capacidade de condução das operações de paz pelo CSNU, além das acusações de

falta de clareza na seleção dos casos que mereciam uma intervenção por parte da Organização, cujas dificuldades operacionais e a complexidade dos conflitos resultaram em um retraimento do engajamento onusiano, particularmente na África (BADMUS, 2015). A própria participação desses Estados nas operações de paz levantava suspeitas sobre suas intenções não declaradas, o que poderia comprometer os objetivos das missões. Nesse cenário de crise institucional, outras organizações, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), passaram a incluir mais operações de paz entre suas funções, representando uma opção preferencial para certos países em virtude da alegada maior capacidade militar dessas instituições (DIEHL, 2000).

Como reconhecimento desses fracassos e da nova realidade internacional em matéria securitária, Boutros-Ghali elaborou outro documento, intitulado “Um Complemento para a Agenda para a Paz”, de 1995, em que foram apresentados os motivos que, a partir de sua percepção, haviam levado ao insucesso das operações, como a ausência de mandatos claros e a insuficiência de meios (ONU, 1995). Outro esforço no sentido de aperfeiçoamento desse mecanismo foi a criação do Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO), em 1992, que adquiriu destacada importância na coordenação dos esforços sobre a matéria (TARDY, 2015). Além disso, o Relatório Brahimi, de 2000,⁷ surgiu como uma resposta do novo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, às críticas direcionadas à forma pela qual as operações estavam sendo conduzidas, objetivando uma reforma de seus princípios fundantes e dos seus meios operacionais (ONU, 2000).

A realidade africana, nesse contexto, foi fundamental para que a ONU empreendesse tais reformas. Ao longo da primeira década do pós-Guerra Fria o continente foi marcado por um contexto de eclosão de diversos conflitos de natureza intraestatal, resultantes tanto do fim das dinâmicas ligadas à disputa bipolar – que culminou no encerramento da sustentação externa de diversos regimes – quanto da fragilização e

⁷ O então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, estabeleceu o Painel das Nações Unidas sobre Operações de Paz, com o objetivo de analisar as falhas existentes no sistema de operações de paz da ONU e, em seguida, apresentar recomendações para seu aperfeiçoamento. Como resultado, foi publicado, em 2000, o Relatório do Painel das Nações Unidas sobre Operações de Paz – ou Relatório Brahimi (em homenagem a Lakhdar Brahimi, que foi o presidente do Painel). Entre as recomendações, o Relatório destacou que as operações deveriam ser mais bem equipadas e financiadas, além de dispor de um mandato claro, crível e alcançável (ONU, 2000).

diminuição das capacidades de diversos Estados – resultado da adequação dos países africanos aos Programas de Ajuste Estrutural impostos pelas Instituições Financeiras Internacionais desde a década de 1980, no contexto da profunda crise econômica vivida pelo continente –, consolidando um cenário desafiador para a realização de operações de paz (CHAZAN *et al.*, 1999; BADMUS, 2015). Além disso, na década de 1990, dois africanos, Boutros Boutros-Ghali e Kofi Annan, ocuparam o cargo de Secretário-Geral da ONU, sendo eles personagens importantes na realização de reformas quanto à utilização das operações de paz e por chamarem a atenção para os conflitos “esquecidos” na África, criticando os duplos critérios mantidos pelas potências ocidentais em seus posicionamentos (ADEBAJO, 2010).

Em termos práticos, a África foi o destino de grande parte das operações de paz conduzidas pela ONU. Das 59 operações já realizadas pela organização, 25 destinaram-se ao continente africano (DPKO, 2021b). Atualmente, 12 operações de paz estão sendo conduzidas pela ONU, nos seguintes locais: Saara Ocidental (MINURSO), República Democrática do Congo (MONUSCO), Líbano (UNIFIL), Sudão do Sul (UNMISS), República Centro-Africana (MINUSCA), Golan (UNDOF), Abyei, na fronteira entre o Sudão e o Sudão do Sul (UNISFA), Índia e Paquistão (UNMOGIP), Mali (MINUSMA), Chipre (UNFICYP), Kosovo (UNMIK) e Israel/Palestina (UNTSO) (DPKO, 2021d). Do total dessas missões, 6 estão localizadas na África, refletindo sua importância para os esforços da ONU em termos de manutenção da paz e da segurança internacionais. Cabe ressaltar, ademais, que o CSNU também conduzia uma operação híbrida, em conjunto com a União Africana (UA), na região de Darfur, no Sudão (UNAMID), que foi encerrada em 2020.

Nesse contexto, o conjunto dos países africanos, reunidos na União Africana, vem empreendendo iniciativas para conduzir um número crescente de operações de paz no âmbito da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), órgão da UA (ESCOSTEGUY, 2011). Para esses países, a presença de tropas africanas, comandadas por uma organização regional, confere maior legitimidade às potenciais intervenções em conflitos civis no continente, além de afastar possíveis interesses de potências extrarregionais nos assuntos locais (BADMUS, 2015). Há, ademais, um esforço de cooperação entre a UA e o CSNU para que as missões realizadas no continente possam ter maior eficácia e legitimidade, levando a uma “descentralização” do órgão onusiano e evidenciando a tentativa de

fazer prevalecer as perspectivas africanas aos seus próprios desafios (ESCOSTEGUY, 2011). Não obstante, muitos analistas consideram essa cooperação assimétrica, em razão da carência de recursos das organizações regionais africanas e de sua escassa participação nas instâncias decisórias do CSNU, que retém a capacidade de estabelecer mandatos e controlar os aspectos operacionais e de comando das operações (MURITHI, 2008).

2 O PAPEL DAS OPERAÇÕES DE PAZ NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Em termos históricos, a primeira contribuição brasileira nas operações de paz da ONU ocorreu com o envio de tropas à UNEF I,8 estabelecida em 1956, com o objetivo de solucionar a Crise de Suez, ocasião em que o Brasil enviou o chamado “Batalhão de Suez” (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019; DIEHL, 2015). A possibilidade de participação brasileira desencadeou debates internos, culminando na adoção de uma Lei (Lei 2.953/1956, ainda em vigor), que exige a autorização do Congresso Nacional para que tropas sejam enviadas ao exterior. Posteriormente, por ocasião da ONUC, o Brasil empreendeu contribuições de cunho humanitário, fornecendo ajuda material em termos de auxílio alimentar e no suprimento de medicamentos. Entre os argumentos apresentados para justificar a atuação, destacou-se a necessidade de contribuir para o esforço internacional de preservação da paz e da segurança internacionais, o que aumentaria o prestígio do país (DINIZ, 2005).

Entre 1968 e 1988, porém, o Brasil optou pelo distanciamento em relação aos órgãos da ONU, em virtude do regime instaurado no país a partir do golpe militar de 1964 e na tentativa de evitar questionamentos externos sobre a política doméstica (FONTOURA, 2005). No contexto internacional, os obstáculos à atuação onusiana e o “congelamento do poder mundial” denunciados pelo diplomata Araújo Castro, entre outros elementos, também contribuíram para a ausência brasileira dos órgãos multilaterais globais, como o CSNU e a Comissão de Direitos Humanos. Como resultado desse afastamento, o Brasil não se engajou em novas operações de paz durante esses 20 anos (FONTOURA, 2005).

⁸ Antes da participação na UNEF I, o Brasil também teve participação na primeira missão realizada pela ONU, em 1947, o Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB) – a qual, todavia, não tinha caráter de missão de paz (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019).

No final da década de 1980, porém, fatores de ordem interna e externa propiciaram o retorno do Brasil a uma participação mais ativa nos órgãos internacionais e nas operações de paz da ONU. Em âmbito doméstico, o processo de redemocratização nacional, iniciado em 1985 e consolidado em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, chamada de “Constituição Cidadã”, estimulou a busca pela retomada de seu engajamento externo (CÔRTEZ, 2010; CERVO; BUENO, 2015). Em âmbito internacional, o fim da Guerra Fria e o aparente clima de consenso e otimismo vigente na ONU propiciaram as condições para que o Brasil pudesse buscar uma reinserção na arena internacional, esforço consolidado com a eleição do país para um assento não permanente do CSNU no biênio 1989-1990, marcando o fim do distanciamento em relação ao órgão onusiano (DINIZ, 2005).

No século XXI, o crescimento econômico do país e a emergência de uma ordem global cada vez mais plural, em que se destacaram a maior presença e atuação de potências emergentes, também propiciaram condições favoráveis a uma articulação mais ativa entre países periféricos, ansiosos por um incremento em participação nas instâncias decisórias multilaterais (MILANI, 2018). O governo Lula da Silva (2003-2010), nesse contexto, buscou exercer um maior protagonismo nas esferas regionais e globais, valendo-se, para tanto, da cooperação Sul-Sul como forma de alavancar seus interesses, ao mesmo tempo em que se sustentava a visão de um país comprometido com a solidariedade com seus parceiros (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; AMORIM, 2010).

Nesse renovado engajamento externo, o retorno à participação nas operações de paz foi acompanhado de uma abordagem que passou a privilegiar seu caráter multidimensional, ao buscar agregar tarefas relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico e medidas de ajuda humanitária no escopo das operações, para além da dimensão estritamente militar (NASSER, 2012). Para o Brasil, portanto, a abordagem militar em isolado não seria capaz de construir uma paz sustentável. Para tanto, seria necessária uma abordagem holística, voltada também a reforçar as estruturas políticas e econômicas dos países que passaram por conflitos, para que o ciclo de violência pudesse ser interrompido e, em seu lugar, um cenário de prosperidade e inclusão fosse viabilizado (AMORIM, 2006, BRASIL, 2004). Já nas missões de Angola (UNAVEM I, II e III) e de Moçambique (ONUMOZ), ambas do início da década de 1990, o Brasil havia atribuído aos seus militares a função de prestar assistência

humanitária e atividades sociais (NASSER, 2012). Essa abordagem atingiu sua forma mais acabada na MINUSTAH, no Haiti, em que o Brasil se comprometeu a prestar auxílio na reconstrução do país e contribuir para o seu desenvolvimento (ARAÚJO, 2014). Essa característica se refletiria em documentos nacionais posteriores, como a Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2020), em que o eixo estratégico estaria associado à dimensão desenvolvimentista.

Nas últimas duas décadas, porém, após o Brasil atingir o ápice de suas contribuições com a participação na MINUSTAH, o engajamento do país nas operações de paz da ONU decresceu de forma expressiva. Quando da UNAVEM III, o Estado brasileiro estava situado entre os 5 maiores contribuintes de tais missões (NASSER, 2012). Em 2021, contudo, o Brasil ocupa a 70^a posição, com apenas 68 profissionais enviados ao total dos esforços da ONU (DPKO, 2021a). Para tanto, colaborou o fato de que grande parte do contingente brasileiro estava alocado na MINUSTAH, cujo mandato encerrou-se em 2017, levando a uma redução significativa na participação relativa do Brasil no conjunto de operações da ONU. Cabe ressaltar que a participação com o envio de tropas nacionais é, em linhas gerais, relativamente reduzida, tendo em vista que o Brasil cedeu contingentes militares apenas para a UNEF I⁹ (Egito), ONUC¹⁰ (Congo), UNAVEM III¹¹ (Angola), ONUMOZ¹² (Moçambique), UNTAET/UNMISSET¹³ (Timor-Leste), MINUSTAH¹⁴ (Haiti) e UNIFIL¹⁵ (Líbano) (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019). No gráfico 1, abaixo, sintetizamos a participação anual de militares brasileiros nas missões realizadas a partir de 1990.

⁹ O Brasil contribuiu com cerca de 600 militares (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2021).

¹⁰ Foram enviados cerca de 180 militares brasileiros (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2021).

¹¹ Ao longo dos seis anos de duração da participação brasileira na missão o país contribuiu, em média, com 3.694 militares (DPKO, 2021a).

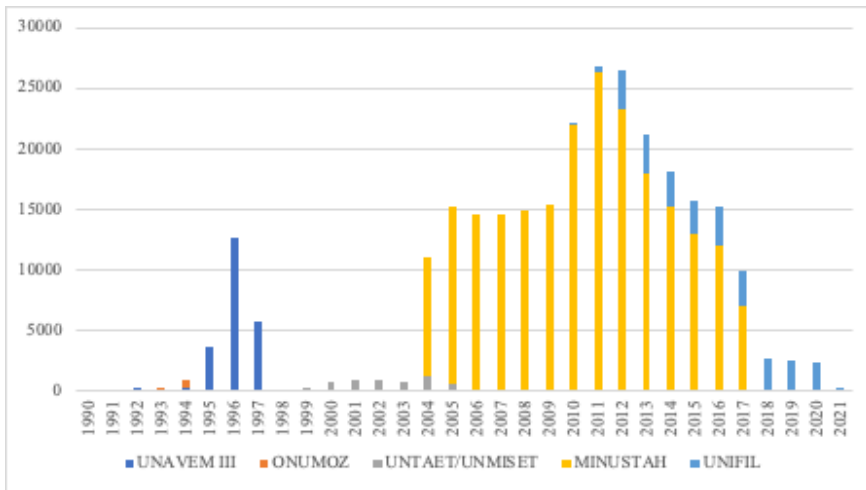
¹² O Brasil participou por dois anos da missão, com uma contribuição média de 384 militares (DPKO, 2021a).

¹³ Ao longo dos sete anos de duração da participação brasileira nas missões, o país enviou, em média, 730 soldados (DPKO, 2021a).

¹⁴ A participação brasileira na missão se estendeu por 14 anos, com uma média anual de 15.730 militares (DPKO, 2021a).

¹⁵ O Brasil teve uma participação de doze anos na missão, contribuindo, em média, com 2.195 militares (DPKO, 2021a).

Gráfico 1 – Participação de militares brasileiros em missões das Nações Unidas (1990-2021)



Fonte: elaborado pelos autores com dados de DPKO (2021a)

Diante desse histórico da participação brasileira nas operações de paz da ONU, indaga-se quais são as motivações desse engajamento e quais as razões segundo as quais houve um decréscimo em termos de contribuição. Para tanto, inicialmente, o exame do processo decisório acerca dessa participação faz-se necessário para que se possam compreender os principais atores responsáveis pela articulação da posição nacional. Conforme Uziel (2010), o trâmite processual em âmbito nacional envolve, fundamentalmente, o Presidente da República, o Congresso Nacional e os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa. Após uma consulta informal feita pela ONU sobre a disposição brasileira em participar de determinada missão, a questão é discutida pelos atores nacionais a fim de avaliar os custos e benefícios políticos, assim como a disponibilidade de tropas a serem enviadas (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019). Posteriormente, o Congresso Nacional deve manifestar-se por meio de um Decreto Legislativo sobre o envio de tropas a outro país, conforme a Lei 2.593/1956 (BRASIL, 2013).

Entre as motivações apresentadas pelos atores domésticos no âmbito desse processo, costuma-se destacar que a participação nas operações de paz está subordinada aos objetivos de política externa do Brasil, em especial à projeção de sua atuação em questões atinentes à paz

e à segurança internacionais, bem como à prestação de solidariedade aos países necessitados (ARAÚJO, 2014). Na END, entende-se que o fortalecimento do sistema de segurança coletiva beneficia tanto a paz mundial quanto a defesa nacional (BRASIL, 2020). Para Nasser (2012), a solidariedade geralmente presente nos discursos oficiais atende aos objetivos nacionais de longo prazo, na medida em que o Brasil busca ser reconhecido como um país que se mostra solidário, principalmente com o Sul Global.

Essa posição é semelhante à de Milani (2018), para quem a tentativa de projeção externa do Brasil obedece tanto a imperativos pragmáticos, ao fortalecer os interesses nacionais, quanto simbólicos, ao se apresentar como um país comprometido com a solidariedade sulista. Nesse aspecto, motivos de ordem cultural e histórica também são evocados para justificar a atuação brasileira em áreas consideradas prioritárias à sua política externa, fornecendo um suporte à sua atuação solidária. A utilização do discurso em torno da solidariedade auxilia a conferir legitimidade à atuação brasileira, evitando possíveis questionamentos de interferência em assuntos internos de outros países.

Além disso, o Brasil historicamente seguiu uma política tradicional de fortalecimento das instâncias multilaterais (CERVO, 2008). O Estado brasileiro se vê historicamente como uma potência média ou emergente, com aspirações de se tornar um ator cada vez mais relevante e reconhecido na arena internacional (CERVO; BUENO, 2015; LIMA, 2005b). Entretanto, as autoridades nacionais também estão cientes das limitações de ordem material, entre as quais destacam-se a carência de recursos econômicos e as fragilidades em termos de projeção de poder militar em âmbito global, aliadas ao fato de que o país não dispõe de armamentos nucleares. Para compensar essas fragilidades, o Brasil busca fortalecer suas habilidades diplomáticas e colocar-se como um ator que se destaca pela capacidade de diálogo, promovendo a paz e a solução pacífica dos conflitos (AMORIM, 2007). Nesse sentido, os fóruns multilaterais exercem importante papel para que os objetivos do Brasil sejam alcançados, na medida em que são nesses espaços que o país possui maior capacidade de influenciar as decisões globais (LIMA, 2005a; AMORIM, 2007; SILVA, 2015).

A ONU, nesse contexto, é considerada uma organização de vocação universal, cuja legitimidade decorre de sua ampla representatividade, assentada na igualdade soberana entre seus membros (AMORIM, 2007). Conforme Celso Amorim (2007), ex-Ministro das Relações Exteriores

do governo Lula da Silva, o enfraquecimento dessa organização, assim como o de seus órgãos, representaria uma potencial redução da atuação brasileira, uma vez que novos canais de diálogo seriam abertos entre as grandes potências, no âmbito dos quais a força econômica e militar desses países poderia excluir a participação do Brasil. Assim, a democratização das relações internacionais é entendida como uma forma de auxiliar os objetivos nacionais de projeção internacional, ao preservar um fórum de debate no qual suas demandas possam ser atendidas.

Nesse aspecto, o CSNU é o fórum no qual o Estado brasileiro pode exercer alguma influência, razão pela qual são realizados esforços para reformar este órgão e, assim, garantir maior poder decisório ao Brasil (SARDENBERG, 2015). O tradicional pleito brasileiro em relação a um assento permanente no CSNU é uma das razões apontadas para justificar a maior disposição nacional em participar das operações de paz, buscando mostrar-se como um país comprometido com funções próprias deste órgão e com os esforços multilaterais na dimensão securitária (ROSI, 2012). A decisão de assumir o controle militar da MINUSTAH, nesse aspecto, está relacionada a esse pleito, tendo em vista o prestígio que o país alcançaria nas matérias securitárias globais e o reforço de suas credenciais como um ator preparado para atuar nesse domínio (ARAÚJO, 2014; SILVA, 2021).

A evidência desse comprometimento nacional é refletida na Política Nacional de Defesa (PND), em versão enviada ao Congresso Nacional em 2020 (BRASIL, 2020), no âmbito da qual um dos objetivos externos é contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, além de fortalecer sua projeção internacional e buscar uma maior participação nas instâncias decisórias multilaterais. Nesse sentido, há uma preocupação em aperfeiçoar as forças armadas nacionais para que o país esteja preparado para cumprir suas responsabilidades internacionais em matéria de paz e segurança, especificamente em assuntos humanitários e nas operações de paz. Conforme o documento,

[O Brasil] deve estar preparado para atender às possíveis demandas de participação em Operações de Paz, sob a égide da Organização das Nações Unidas – ONU ou de organismos multilaterais. Essas participações, observadas as circunstâncias do momento, deverão seguir os princípios e as prioridades da política externa e de defesa do Brasil. Dessa forma, o País deve ser capaz de projetar poder, objetivando ampliar a sua influência no concerto mundial; reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e a cooperação entre os povos; e desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias e em missões de paz, de acordo com os interesses nacionais (BRASIL, 2020, p.32).

A criação do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil atendeu a essa preocupação, cujo objetivo é preparar militares, inclusive estrangeiros, para participar dessas operações, buscando tornar-se um centro de excelência e reconhecimento internacional (TEIXEIRA, 2017).

3 A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ NA ÁFRICA

A atuação brasileira em atividades econômicas, políticas, sociais ou militares no continente africano costuma ser justificada em função dos laços históricos e culturais que ligam o país à África. A narrativa culturalista, no âmbito da política africanista do Brasil, subjaz aos esforços de aproximação com o continente africano (LEITE; POMEROY; SUYAMA, 2015). No que diz respeito às operações de paz, esse discurso não difere, tendo em vista que o Brasil busca legitimar sua participação nos mecanismos multilaterais da ONU ao indicar a proximidade cultural entre os respectivos povos, o que contribuiria para evitar acusações de promoção do autointeresse (ESCOSTEGUY, 2011).

Com efeito, esse discurso remonta ao governo João Goulart (1961-1964) e sua Política Externa Independente (PEI), por meio da qual o Brasil buscava ampliar seus parceiros no intuito de aumentar sua autonomia nos assuntos internacionais. Nesse objetivo, a África despontava como um continente que poderia oferecer ganhos políticos e econômicos ao Brasil, no contexto de descolonização que se acentuava naquele período. No governo de Ernesto Geisel (1974-1979), o Brasil passou a apoiar de forma mais assertiva os movimentos de independência na África. A política externa de Geisel, conhecida como “Pragmatismo Ecumênico e Responsável”,

reproduziu em certa medida os objetivos da PEI, ao formular uma estratégia de fortalecimento das parcerias com países africanos (CERVO; BUENO, 2015).

Na década de 1980, a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) representou uma nova dimensão dos laços entre o Brasil e a África. Como resultado de iniciativa brasileira, realizada com consulta aos seus parceiros africanos, a ZOPACAS foi estabelecida por meio de uma resolução da ONU, com o objetivo de tornar (ou manter) o Atlântico Sul como uma região livre de armas nucleares ou testes atômicos, preservando a paz e o desenvolvimento regional (MIYAMOTO, 1987). As partes integrantes desse acordo, assim, conquistaram mais um fórum de debate sobre temas de interesse comum, fortalecendo os vínculos entre si e promovendo o desenvolvimento por meio de projetos conjuntos (CERVO; BUENO, 2015). Posteriormente, a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, visou a criar um mecanismo de diálogo entre os países que utilizavam o português como língua oficial, sendo um fórum que também contribuiu para reforçar os laços do Brasil com países africanos (MIYAMOTO, 2009). Nesse contexto, conforme destacam Lara Leite, Melissa Pomeroy e Bianca Suyama (2015), a África tornou-se a maior destinatária de recursos oriundos dos projetos de cooperação do Brasil.

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no âmbito da sua política externa “Altiiva e Ativa”, o Brasil aprofundou consideravelmente seus laços com países africanos, no intuito de fortalecer parcerias e conquistar, assim, aquilo que Vigevani e Cepaluni (2007) chamaram de “autonomia pela diversificação”. Para tanto, as autoridades nacionais reforçaram o discurso culturalista, ao enfatizar os vínculos históricos entre as partes e a dívida histórica que o Brasil possuía em relação à África (LEITE; POMEROY; SUYAMA, 2015). Como resultado, dezoito embaixadas foram abertas (ou reabertas) no continente, no intuito de fortalecer também os laços políticos e econômicos (OLIVEIRA, 2015). Ainda, como destaca Oliveira (2015), muitas comitivas de empresários acompanharam as delegações oficiais brasileiras em visitas ao continente, ao perceberem as oportunidades comerciais que a África poderia oferecer. Como resultado, várias empresas nacionais passaram a operar também na região, como a Companhia Vale do Rio Doce, a Petrobrás e a Odebrecht, em países como Angola e Moçambique (IPEA, 2011).

Em documentos oficiais brasileiros recentes, como a PND e a END, a África – especificamente sua costa ocidental – é apresentada como uma região prioritária aos objetivos externos do Brasil, sendo compreendida como parte do entorno estratégico nacional (BRASIL, 2020). Nesse contexto, as operações de paz são destacadas como uma das formas de participação nos esforços multilaterais, buscando garantir a paz e a segurança internacionais (BRASIL, 2020).

No pós-Guerra Fria, a primeira participação brasileira em operações de paz conduzidas no continente africano ocorreu em Moçambique, sendo a primeira vez em que o Brasil enviaria tropas a tais missões desde a UNEF I (ONU, 2001a). O objetivo da missão seria verificar o cumprimento do Acordo de Paz que pôs fim à guerra civil, que tivera início em 1974, no contexto de independência do país africano (ONU, 2001c). Após aprovação pelo Congresso Nacional, foram enviados observadores militares e eleitorais, médicos e tropas, além de um brasileiro – o general Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva – ter assumido o comando militar da operação, no período 1993/1994 (ONU, 2001b). A relativa demora entre a solicitação da participação do Brasil pelo Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), em 1992, e a aprovação pelo Congresso nacional, em 1994, impediu uma participação mais destacada do contingente brasileiro, que passou a atuar em regiões secundárias (UZIEL, 2010).

Em Angola, no final da década de 1980, a participação do Brasil nas diversas missões de paz no país africano (UNAVEM I, II e III) se caracterizou por um gradativo engajamento e pelo envio de observadores militares e eleitorais e de tropas, no intuito de verificar a implementação do Acordo de Paz entre os grupos responsáveis pela guerra civil local, iniciada em 1975. Na UNAVEM III, de 1995 a 1997, o Brasil teve um papel expressivo, sendo o país que mais contribuiu com tropas para a missão, tornando-se, à época, o quarto maior contribuinte de tropas no conjunto das operações de paz da ONU (NASSER, 2012).

Entre os motivos apresentados para justificar a participação tanto em Moçambique quanto em Angola, destacaram-se a necessidade de atender à solicitação do Secretário-Geral da ONU, adotar uma posição mais ativa nas questões securitárias da África e fortalecer os laços com os países africanos de língua portuguesa (UZIEL, 2010). Ressaltaram, ainda, os vínculos culturais e históricos com ambos os países, evidenciados pelo uso de uma língua comum, o que atribuiria maior legitimidade à atuação brasileira. A análise dos dois casos em conjunto, portanto, evidencia a

conformidade com as estratégias presentes na política externa brasileira, como a projeção de poder internacional, a prestação de solidariedade, a elevação do perfil externo do Brasil e o fornecimento de experiência às tropas nacionais (UZIEL, 2010).

Após esses dois casos, no entanto, o Brasil não mais enviou tropas para uma missão de paz no continente africano, restringindo-se à cessão de observadores militares e eleitorais nas atuais operações na África (DPKO, 2021c). Atualmente, no continente africano, o Brasil participa da MONUSCO (República Democrática do Congo), da UNISFA (Sudão), da UNMISS (Sudão do Sul), da MINURSO (Saara Ocidental) e da MINUSCA (República Centro-Africana) (DPKO, 2021c). Por um lado, esse fato indica a relevância do continente africano para a estratégia de inserção internacional do Estado brasileiro, principalmente por meio do engajamento nessas missões. No entanto, embora o Brasil esteja efetivamente presente nesses países, o contingente nacional é bastante exíguo, contando com apenas 68 profissionais no total (DPKO, 2021c).

A esse respeito, a despeito da retórica que aponta a África como uma das áreas prioritárias da política externa – e de defesa – brasileira, a timidez no envio de tropas aos países da região parece não acompanhar os esforços de aproximação verificados em outras dimensões do relacionamento, a exemplo da cooperação técnica. O discurso oficial brasileiro, segundo o qual a participação nas operações de paz traria benefícios em termos de projeção internacional do país, já não encontra uma correlata equivalência prática, com a efetiva e considerável cessão de profissionais e tropas aos países africanos. O comprometimento com a dimensão securitária internacional, portanto, vem se tornando menos assertivo, tendo em vista que o Brasil não se mostra disposto a arcar com os custos envolvidos em uma potencial “graduação” de seu *status* internacional (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017).

Além disso, embora o Brasil considere necessário canalizar esforços para as dimensões socioeconômicas e humanitárias no âmbito das operações de paz, essa atuação, na África, não é seguida de forma estrita. O objetivo presente na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2020) de vincular a atuação na dimensão securitária com a desenvolvimentista, portanto, não se concretiza em relação a esses países africanos, em que as estratégias de cooperação técnica e de participação em operações de paz seguem lógicas próprias. Apenas as missões de Moçambique e de Angola, realizadas na década de 1990, manifestaram certa coincidência

entre a prestação de apoio militar e de cooperação técnica para promover o desenvolvimento desses países. A participação do Brasil nas operações no Sudão, no Sudão do Sul, no Saara Ocidental, na República Centro-Africana e na República Democrática do Congo não é acompanhada de investimentos ou projetos de cooperação. Nesse aspecto, destaca-se o que o diplomata Filipe Nasser (2012) apontou como “solidariedade seletiva” do Estado brasileiro, tendo em vista a ausência de uma política mais coerente em relação à participação em tais operações. Essa posição assemelha-se à de Eduardo Uziel (2010, p. 107), segundo o qual: “[...] a ausência de uma política geral para missões de paz faz que cada contribuição tenha que ser justificada com argumentos *ad hoc*, que levam a esforços políticos adicionais”.

Para fins de comparação com a atuação na dimensão da cooperação técnica, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a respeito do continente africano, tende a privilegiar os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), quais sejam, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Além disso, o Brasil presta cooperação com os países do chamado *Cotton-4*: Benin, Burkina Faso, Chade e Mali (ABC, 2017). Todavia, nenhum país no qual o Brasil atualmente participa em operações de paz coincide com os Estados recipiendários de cooperação técnica acima citados e considerados prioritários pela ABC, à breve exceção do Sudão, no qual existem projetos de cooperação no setor de cana-de-açúcar (ABC, 2017). Se, conforme Filipe Nasser (2012) aponta, há uma coincidência entre o envio de tropas e a prestação de cooperação técnica em determinados países, como o Haiti, essa coincidência não se verifica nas atuais missões que o Brasil participa na África, demonstrando, portanto, a falta de sintonia entre as distintas estratégias de atuação externa do país.

Essa reduzida participação nos países africanos reflete uma diminuição dos contatos entre o Brasil e a África na última década. As dificuldades econômicas internas que passaram a se acumular a partir de 2014, em conjunto com uma crise política que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff, são alguns dos fatores que explicam esse recuo da política africana do Estado brasileiro (OLIVEIRA; MALLMANN, 2020). Além disso, Adriana Abdenur (2018) também destaca o baixo nível de institucionalidade da cooperação Sul-Sul no Brasil e a falta de estratégia a longo prazo dos órgãos decisores nacionais, tornando os projetos na África mais vulneráveis diante de conjunturas desfavoráveis.

Isso evidencia que as razões nacionais para o engajamento em operações de paz podem variar de forma significativa conforme cada situação se apresente ao país, demonstrando uma atuação externa que não se mostra de forma coerente. Mesmo objetivos tradicionalmente apresentados, como a maior projeção internacional, não são esmiuçados para que se indique quais seriam as etapas necessárias e os critérios utilizados para que se pudessem considerar atingidas tais finalidades. Os princípios fundamentais que regem as relações internacionais do Brasil, presentes no art. 4º da Constituição Federal, também não oferecem uma solução única para o engajamento externo do país. Ao mesmo tempo em que o art. 4º, II, destaca a “prevalência dos direitos humanos”, o inciso VI do mesmo artigo ressalta a “não-interferência” nos assuntos internos de outros países (BRASIL, 1988). O sopesamento entre qual princípio deverá ser aplicado varia, portanto, para cada caso, reforçando a ausência de uma política de engajamento plenamente coerente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação das operações de paz da ONU, em meados do século XX, visou a fornecer um mecanismo de segurança coletiva que pudesse auxiliar na manutenção da paz e da segurança internacionais, cabendo ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) uma função central. Após avanços e retrocessos, a utilização dessa ferramenta continua sendo o principal meio à disposição da ONU para cumprir sua função de garantir a estabilidade global. Nesse cenário, o Brasil considera tais operações como um importante instrumento para elevar seu perfil internacional. Com efeito, um dos principais objetivos da política externa brasileira consiste em apresentar-se como um ator cada vez mais relevante no cenário global, valendo-se de um alegado engajamento nos mecanismos de segurança coletiva para tal fim. A participação nas operações de paz da ONU é frequentemente apontada como um importante meio de reforçar as credenciais brasileiras, sobretudo em seu pleito de integrar de forma permanente um eventual CSNU reformado. Entre as áreas apresentadas como prioritárias para a estratégia de inserção internacional do país, a África se destaca como um palco em que a presença estabilizadora do Brasil poderia contribuir para atingir seus objetivos de política externa.

No entanto, a despeito da retórica oficial, o Brasil não converteu esse discurso, de forma perene, em medidas concretas que pudessem

indicar o comprometimento efetivo do país com a manutenção da paz e da segurança internacionais no âmbito da ONU. Embora o Estado brasileiro tenha indicado que uma maior participação nas operações de paz na África poderia alavancar sua projeção internacional na dimensão securitária, o efetivo engajamento nos mecanismos de segurança coletiva voltados ao continente africano esteve bastante aquém da relevante posição estratégica conferida à região nos documentos oficiais do Brasil. O que se percebe, na verdade, é a ausência de uma política externa coerente em relação à participação nas operações de paz na África, evidenciando uma oscilação que torna suas iniciativas mais vulneráveis às mudanças de conjuntura.

Dados disponibilizados pelas Nações Unidas sobre a contribuição do país nas operações de paz da organização mostram a queda relativa e absoluta da participação brasileira, principalmente após o encerramento da MINUSTAH, em 2017. No entanto, mesmo no período anterior ao término dessa operação, a quantidade de tropas brasileiras enviadas ao exterior se mostrava bastante exígua. Enquanto, na década de 1990, o Brasil manifestou um considerável engajamento em Angola e Moçambique, nas décadas seguintes essa participação arrefeceu de forma acentuada. Além disso, o discurso culturalista frequentemente evocado para justificar a proximidade dos laços entre o Brasil e a África não encontra correspondência prática, tendo em vista a aparente indisposição do governo brasileiro em contribuir no esforço de estabilização de regiões afetadas por conflitos. Embora documentos oficiais voltados às diretrizes de atuação externa brasileira ressaltem a necessidade de adotar medidas que conjuguem o esforço estratégico à dimensão desenvolvimentista, no caso africano, essa articulação parece não ocorrer. Além da pouca disponibilização de tropas para contribuir nas operações de paz, o Brasil não apresenta iniciativas que possam ajudar a superar as dificuldades socioeconômicas dos países afetados por conflitos.

Como consequência, o Brasil não apresenta uma atuação consistente na dimensão da paz e da segurança internacionais que possam sustentar seu pleito por uma vaga permanente no CSNU, tendo em vista a hesitação em assumir os custos inerentes à sua “graduação” internacional, em seu intento de se tornar um ator global mais relevante e respeitado. Mesmo que a importância da África tenha sido reiteradamente reforçada pelos governos brasileiros, especialmente em termos da defesa nacional, a dimensão militar e securitária não acompanhou outras iniciativas no âmbito econômico e comercial. Percebe-se, portanto, que não houve uma

correspondência entre o discurso de valorização da África como um ator estratégico e a adoção de iniciativas no âmbito securitário, o que dificulta o esforço brasileiro de tentar se apresentar internacionalmente como um ator responsável e engajado com a manutenção da paz e da segurança internacionais.

PEACE OPERATIONS ON THE AFRICAN CONTINENT WITHIN THE SCOPE OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY

ABSTRACT

This paper discusses Brazil's use of its participation in United Nations peacekeeping missions on the African continent as part of its international insertion strategy, especially as a potential member of a reformed UN Security Council. The article adopts a qualitative approach, supported by a review of bibliographical sources and the hermeneutic method. In general terms, what can be seen is that, although participation in such operations serve as tools to raise Brazil's international profile, in order to present it as a country that is committed to ensuring international peace and security, the absence of a coherent strategy for Brazilian engagement in such actions makes it difficult to achieve national goals.

Keywords: Peace operations. Brazilian Foreign Policy. Africa.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal. Brazil-Africa Relations: From Boom to Bust? IN: NAGAR, Dawn; MUTASA, Charles (Ed). **Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy**. New York: Palgrave Macmillan, 2018, p. 189-208.

ADEBAJO, Adekeye; LANDSBERG, Chris. Back to the future: UN peacekeeping in Africa. **International Peacekeeping**, v. 7, n. 4, p. 161-188, 2000.

ADEBAJO, Adekeye. **The curse of Berlin: Africa after the Cold War**. New York: Oxford University, 2013.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. **Relatório de Atividades 2017**. 2017. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/975> Acesso em: 20 fev. 2021.

AMORIM, Celso. **A Diplomacia Multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa**. Brasília: FUNAG, 2007.

AMORIM, Celso. Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, em Brasília, 23 de maio de 2006. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. ano 33, n. 98, 1o sem. 2006.

ANDRADE, Israel O.; HAMANN, Eduarda P.; SOARES, Matheus A. Brazil's participation in United Nations peacekeeping operations: evolution, challenges, and opportunities. **IPEA Discussion Paper**, 254. IPEA: Brasília, 2021.

ANDRADE, Israel; HAMAN, Eduarda; SOARES, Matheus. A Participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: Evolução, Desafios e Oportunidades. **Texto para Discussão IPEA**, Brasília, n.2442, 2019.

ARAÚJO, Wembley Lucena de. **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: a posição brasileira sobre as operações de paz no Haiti e no Timor Leste.** 2014. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais e Biológicas Aplicadas, João Pessoa, 2014.

BADMUS, Isiaka A. **The African Union's Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations.** New York: Palgrave Macmillan, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 04 out. 2021.

BRASIL. **Manual de operações de paz.** Brasília: Ministério da Defesa, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2NU6wGC>>. Acesso em: 04 out. 2021

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Visita do Primeiro-Ministro do Canadá, Paul Martin, ao Brasil – Declaração Conjunta. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 31, n. 95, p. 455, 2o sem. 2004.

BRASIL. **Política Nacional de defesa - Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf Aceso em 04 out. 2021.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Editora Unb, 2015.

CERVO, Amado. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CHAZAN, N. et al. **Politics and Society in Contemporary Africa.** Boulder: Lynne Rienner, 1999.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the international system: The politics of state survival.** Cambridge: Cambridge University, 1996.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da Brasília: FUNAG, 2010.**

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS - DPKO. **Contributions to UN Peacekeeping Operations By Country and Post.** 2021a. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/02-country_ranking_34_jan2021.pdf Acesso em: 20 fev. 2021.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS - DPKO. **Past Peace Operations.** 2021b. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/past-peacekeeping-operations> Acesso em: 20 fev. 2021.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS - DPKO. **Summary of Contribution to UN Peacekeeping by Country, Mission and Post: Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops, 31/01/2021.** 2021c. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/03_country_an_mission_34_jan2021.pdf Acesso em: 20 fev. 2021.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS - DPKO. **Where we operate.** 2021d. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate> Acesso em: 18 mai. 2021.

DIEHL, Paul. First United Nations Emergency Force (UNEF I) In: KOOPS, Joachim et al. (eds) **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.** Oxford: Oxford University, 2015.

DIEHL, Pau. Forks in the Road: Theoretical and Policy Concerns for 21st Century Peacekeeping. **Global Society**, v. 14, n. 3, p. 337-360, 2000.

DINIZ, Eugenio. O Brasil e as operações de paz. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 2. São Paulo: Saraiva, p. 303-338, 2005.

ESCOSTEGUY, Pedro. **A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África.** Brasília: FUNAG, 2011.

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

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

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília: IPEA, 2011.

LEITE, Iara Costa; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian South-South Development Cooperation: The case of the Ministry of Social Development in Africa. **Journal of International Development**, v. 27, p. 1446-1461, 2015.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005a.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração internacional e política externa, **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE-LATN)**, Rio de Janeiro, n.82, jan.-mar. de 2005b.

MILANI, Carlos R.S.; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017

MILANI, Carlos. **Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento**. Curitiba: Appris, 2018.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 3, n. 3, p. 20-23, 1987.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.52, n.2, 2009

MURITHI, Tim. The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia. **African Security Review**, v. 17, n. 1, p. 69-82, 2008.

NASSER, Filipe. Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na Estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Orgs.) **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; MALLMANN, Vinicius Henrique. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer. **Carta Internacional**, v. 15, n. 3, p. 129-150, 2020.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 29, p. 33-47, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **An Agenda for Peace**. 1992. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf Acesso em: 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Brahimi Report**. 2000. Disponível em: https://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml Acesso em: 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/charter-united-nations/> Acesso em: 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Supplement to an Agenda for Peace**. 1995. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/168325> Acesso em: 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)**. 2001a. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onumoz.htm> Acesso em: 19 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ) - Facts and Figures**. 2001b. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onumozF.html> Acesso em: 19 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ) - Mandate**. 2001c. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onumozM.htm> Acesso em: 19 mai. 2021.

ROSI, Bruno Gonçalves. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas no governo Dilma. **Conjuntura Austral**, v. 3, n. 11, p. 58-69, 2012.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, Nações Unidas e Segurança Internacional. In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos et al. (Orgs.). **O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos**. Brasília: FUNAG, p. 261-290, 2015.

SHIMURA, Hisako. The role of the UN Secretariat in organizing peacekeeping. In: THAKUR, Ramesh; SCHNABEL, Albrecht (eds). **United Nations peacekeeping operations: Ad hoc missions, permanent engagement**. New York: United Nations University Press, p. 46-56, 2001.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143-184, 2015.

SILVA, Josias Marcos de Resende. MINUSTAH: A aplicação do Smart Power Brasileiro nas Operações de Paz das Nações Unidas. **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 57, p. 38-50, 2021.

TARDY, Thierry. United Nations Protection Force (UNPROFOR—Croatia). In: KOOPS, Joachim et al. (eds) **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University, 2015.

TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul (eds) **Africa in International Politics: External Involvement on the Continent**. London: Routledge, 2004.

TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil: história e perspectivas pós-MINUSTAH. In: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires (Orgs.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017):** percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé; CCOPAB, 2017.

United Nations (UN). **United Nations Operation in the Congo (ONUC)**, 2001. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/onucF.html>. Acesso em: 4 Out. 2021.

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

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

Recebido em: 12/10/2021

Aceito em: 12/04/2022