

# O Brasil e a MINUSTAH

**Eugenio Diniz**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — PUC-MG

## Introdução

O presente texto visa a expor e analisar, a partir de fontes ostensivas, aspectos da participação brasileira na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)<sup>1</sup>. Os aspectos identificados para análise são aqueles a que, na visão do autor, foi dada insuficiente atenção, ou cujas conseqüências mais significativas ainda não foram percebidas, ou ainda aqueles em que o autor discorda dos entendimentos correntemente prevalecentes.

A primeira seção trata da decisão brasileira de aprovar, participar e liderar a MINUSTAH. Argumenta-se que, ao não se considerar isoladamente essa decisão e ao inseri-la no quadro geral da evolução da política externa brasileira, tem-se uma visão diferente das razões que levaram o governo brasileiro a tomá-la. Por causa disso, essa é a seção mais longa do texto.

Em seguida, descreve-se o percurso político concretamente percorrido para que a decisão fosse efetivamente implementada, destacando-se pontos controversos que foram levantados no Congresso Nacional. A descrição revela uma decisão claramente hierárquica, de cima para baixo (*top-down*), mas segundo os canais pertinentes, e tomada democraticamente.

Na terceira sessão, examinam-se alguns objetivos não mais do governo brasileiro, mas internos à própria missão, destacando-se, mais uma vez, aquilo que foi mais controverso. Uma quarta sessão analisa um ponto que parece, ao autor, muito importante e pouco destacado, e que pode se revelar uma importante inovação na condução de operações militares no Brasil. Por fim, nas Considerações Finais, retomam-se os resultados a que se chegou no texto.

## Entendendo a decisão

À primeira vista, a decisão brasileira de participar e liderar a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), criada pela Resolução nº 1.542, de 30 de abril de 2004, pareceria ser fácil de entender. O governo brasileiro

---

<sup>1</sup> Agradeço a Antônio Jorge Ramalho Rocha o empenho em colaborar com o trabalho, e também a leitura e os comentários de John Fishel, Andres Saenz, Salvador Ghelfi Raza, Domício Proença Jr., Tiago Campos, Érico Esteves Duarte, Rafael Ávila, Mauro Mosqueira, Paulo Brinckmann, Jacqueline Muniz, Wilson Lauria e Marco Cepik. Agradeço ainda imensamente à Sra. Jaci Teixeira Caetano de Almeida, da Subsecretaria de Informações da Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal, a cujas presteza e solicitude devo as informações acerca de toda a tramitação da Mensagem Presidencial no Senado Federal.

## O Brasil e a MINUSTAH

tem claramente a intenção de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, e, embora as autoridades diplomáticas brasileiras relutem em publicamente ligar a participação brasileira na Missão e o objetivo do assento permanente no Conselho, há relatos na imprensa de declarações de diplomatas de outros países que afirmam ser essa participação a “prova de fogo” da candidatura do Brasil ao assento permanente<sup>2</sup>. Autoridades militares e membros do Ministério da Defesa, por sua vez, têm menos relutância em associar os dois temas<sup>3</sup>. Também no Congresso Nacional, a associação entre as duas questões é clara, e feita explicitamente por lideranças governistas, como, por exemplo, o Deputado Professor Luizinho, líder do Governo na Câmara dos Deputados<sup>4</sup>.

Além disso, Lins da Silva menciona que, em 2000, o total das exportações do Brasil para o Haiti foi de 17,2 milhões de dólares, e o total das importações foi 46 mil dólares. Diante da expectativa inicial de custos da ordem de entre aproximadamente 50 milhões e 70 milhões de dólares, claramente a idéia de uma motivação econômica não é consistente. Adicionalmente, para viabilizar financeiramente a missão, o governo brasileiro se viu na contingência de modificar a lei que dispõe acerca da remuneração de soldados brasileiros que atuam em missão no exterior, de modo a adequá-la aos valores pagos pela ONU<sup>5</sup>. A expectativa do governo brasileiro, portanto, era claramente de reduzir o prejuízo financeiro que a missão traria — o que contraria qualquer expectativa de ganhos econômicos imediatos ou diretos. Evidentemente, portanto, o tamanho da economia haitiana e os custos inicialmente antecipados não permitem sequer imaginar a hipótese de que o Brasil tenha pretendido obter ganhos econômicos *diretos* a partir de sua participação na MINUSTAH, ou que essa perspectiva tenha sido motivadora da decisão brasileira.

Assim, a decisão brasileira pareceria ser uma decorrência direta, linear, consistente, de um objetivo geral da política externa brasileira.

Uma olhada mais detida, entretanto, perceberá um delicado jogo de idas e vindas, decisões aparentemente inconsistentes, acentuadas ênfases em sutilezas interpretativas que sugerem que a decisão foi mais complexa que o que pareceria à primeira vista. Por exemplo, embora o Brasil tenha votado a favor da Resolução 1.529, de 29 de fevereiro de 2004, que cria a Força Multinacional Provisória (Multinational Interim Force), não aceitou participar dessa Força, aparentemente por considerar que a Resolução 1.529 teria estabelecido uma missão de imposição da paz (baseada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas): o Brasil só aceitaria participar de uma missão de manutenção da paz (supostamente baseada, portanto, no Capítulo VI da Carta), num momento posterior<sup>6</sup>; esse momento posterior seria o

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Chade, Jamil. “Missão no Haiti pode ajudar País no CS da ONU”. *O Estado de São Paulo*, 5 de maio de 2004, p. A-16.

<sup>3</sup> Vide Bogoni, Dorival. *Participação Brasileira na MINUSTAH*. Texto apresentado em Washington, D.C., EUA, em 3 de dezembro de 2004. Na resposta à questão 1, menciona-se claramente esse objetivo.

<sup>4</sup> Agência Câmara de Notícias. “Câmara analisa envio de soldados para o Haiti”. *A Semana*, 10 de maio de 2004. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=49862&pesq=Haiti>

<sup>5</sup> Ver Scolese, Eduardo; Soliani, André. “Brasil usa soldo para pagar missão no Haiti”. *Folha de São Paulo*, 13 de maio de 2004, p. A-15; Medida Provisória nº 187, de 13 de maio de 2004, convertida na Lei nº 10.937, de 12 de agosto de 2004.

<sup>6</sup> Oliveira, Eliane. “Forças brasileiras só irão num segundo momento”. *O Globo*, 2 de

## O Brasil e a MINUSTAH

estabelecido pela Resolução 1.542. O problema é que também nesta última o Conselho de Segurança afirma estar agindo com base no Capítulo VII. A interpretação do governo brasileiro é de que não há qualquer inconsistência: na Resolução 1.529, a referência ao fato de que o Conselho de Segurança está “agindo com base no Capítulo VII” da Carta é feita já no preâmbulo da Resolução; já na Resolução 1.542, esta referência ao Capítulo VII da Carta é feita apenas no parágrafo 7 — o que indicaria, na interpretação do governo brasileiro, que apenas esse parágrafo é baseado no Capítulo VII, e não toda a Resolução 1.542; de acordo com esta interpretação, portanto, a MINUSTAH não estaria baseada no Capítulo VII, e seria uma operação de manutenção da paz.

Por outro lado, uma contextualização da decisão no quadro mais geral da política externa brasileira sugere que, embora não haja qualquer expectativa de vantagens econômicas advindas *diretamente* de sua participação na MINUSTAH, essa decisão é perfeitamente consistente com uma redefinição da política externa brasileira, ocorrida no final da década de 1980 e início da de 1990, e voltada para o enfrentamento de dificuldades econômicas que então se tornavam aparentes.

Argumenta-se aqui, portanto, que a decisão brasileira de participar e liderar a Operação de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Haiti deve ser entendida no contexto geral da evolução da política externa brasileira e de sua redefinição a partir dos anos 1990. No restante desta seção, será feito um breve retrospecto da inserção multilateral do Brasil, incluindo as Missões de Paz; um igualmente breve retrospecto da reconfiguração das relações econômicas internacionais do Brasil, e particularmente dos desafios no âmbito das Américas; identificar-se-ão as continuidades e modificações trazidas pelo governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva; e serão expostas as conclusões acerca dos objetivos brasileiros com relação à MINUSTAH, que diferirão em alguma medida da posição de autoridades brasileiras e do entendimento corrente no Brasil.

### *Brasil: diplomacia, multilateralismo, Missões de Paz*

Com relação a dispositivos e instituições multilaterais, a atuação diplomática brasileira é marcada, ao longo do tempo, por uma certa ambigüidade, uma ambivalência, pela tentativa de conciliar parâmetros concorrentes e também, em termos históricos, por uma oscilação entre posições e perspectivas conflitantes.

Desde o começo do Século XX, a diplomacia brasileira se pauta pelos esforços de aumentar a margem de manobra internacional do país. Desde então, a posição predominante nos círculos diplomáticos brasileiros é que o Brasil seria amplamente beneficiado pela efetiva implementação e vigência do Direito Internacional. Além da própria defesa do Direito Internacional, outros princípios tradicionais da atuação diplomática brasileira podem ser associados a essa posição: a não intervenção nos assuntos internos dos estados; a defesa da solução pacífica das controvérsias internacionais; e a ênfase no desarmamento geral. Embora se admita que o desarmamento geral não deve ser esperado para já, não obstante, a diplomacia brasileira reluta em aceitar iniciativas que, na sua visão, contribuam para tornar essa possibilidade ainda mais distante. Durante um longo tempo, havia ainda a ênfase na descolonização — que, por motivos óbvios, foi abandonada, tendo sido

substituída mais recentemente por uma ênfase na democracia.

Outro tema constante da atuação diplomática brasileira, que atravessou diferentes governos nas mais diversas conjunturas políticas, é o esforço pela intensificação da preocupação com o desenvolvimento na agenda política internacional — ênfase perfeitamente compreensível para um país de porte médio, que se percebe como tendo grande potencial, e com tantas carências sociais por enfrentar e resolver. Há uma persistente preocupação com a denúncia daquilo que se consideram entraves políticos internacionais ao desenvolvimento dos países pobres, bem como de mecanismos, instituições e comportamentos que tendam a perpetuar o subdesenvolvimento.

A essa constância de temas, entretanto, não correspondeu uma única maneira de tentar implementá-las. Também desde o início do Século XX, a política externa brasileira oscila entre duas posturas, que alguns analistas identificam como *americanista* e *globalista*. A postura *americanista* se caracterizaria pelo entendimento de que o aumento da margem de manobra internacional do Brasil e a viabilização de suas preocupações constantes seriam maximizados por uma maior aproximação política com os EUA, resguardadas as diferenças claras de interesses em pontos específicos; em alguns momentos, essa postura foi qualificada pelo debate político e acadêmico, um tanto inapropriadamente, como “alinhamento automático” com os EUA. Já a postura *globalista* se caracterizaria pelo entendimento contrário: de que a margem de manobra e os interesses internacionais do Brasil seriam atingidos mais facilmente por uma grande diversificação dos seus relacionamentos políticos.

É esse conjunto de elementos que gera a aludida ambigüidade quanto a dispositivos e instituições multilaterais: em várias ocasiões, julgou-se que estes estariam consagrando situações que divergiriam dos objetivos internacionais do Brasil.

Quando da criação da Organização das Nações Unidas, o Brasil reivindicava um assento permanente no Conselho de Segurança, pretensão que foi barrada por oposição do Reino Unido e da União Soviética. Não obstante, fez parte, como membro não-permanente, do primeiro Conselho de Segurança da Organização. Entre janeiro de 1946 e dezembro de 1968, o Brasil foi membro não-permanente do Conselho de Segurança cinco vezes: em 22 anos de Conselho, o Brasil foi membro durante dez anos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Essa ambigüidade pode ser observada também no âmbito da Liga das Nações. O Brasil participou desde as primeiras discussões a Liga, em 1919; mas foi também o primeiro país a abandoná-la, em 1926, em função da entrada da Alemanha; mas não deixou de colaborar com ela em diversas situações, mesmo depois de sua saída. Do mesmo modo, o Brasil resistiu aos critérios de composição do Conselho Executivo da Liga, por considerar que se criaria uma desigualdade jurídica entre os estados, contrariamente aos princípios do Direito Internacional; por outro lado, cedeu em função de fazer parte, como membro temporário, do primeiro grupo que comporia o Conselho, em função do prestígio que isso traria e da possibilidade de defender seus interesses; mas tentou também se tornar membro permanente do mesmo Conselho — reconhecendo e consagrando, portanto, aquela desigualdade que anteriormente denunciara. Sobre o Brasil na Liga das Nações, v. Garcia, Eugenio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): Vencer ou não perder*. Porto Alegre / Brasília, Editora da Universidade UFRGS / Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

## O Brasil e a MINUSTAH

Em seguida, o Brasil se ausentou do Conselho durante praticamente vinte anos. Esse período coincide com a desconfiança, nos círculos diplomáticos brasileiros, para com organizações multilaterais, vistas como instrumentos do “congelamento do poder mundial”<sup>8</sup>, na expressão do influente Embaixador Araújo Castro. A atuação brasileira nos organismos internacionais nesse período se marcou também por uma forte ênfase no desenvolvimento e na redução das desigualdades entre os países. A diplomacia brasileira buscou então maximizar sua autonomia e influência internacionais através de um distanciamento com relação às superpotências e aos organismos que, segundo se entendia, contribuíam para a preservação da situação diferenciada destas; e através de uma postura internacional bastante ativa, particularmente junto aos países em desenvolvimento. É comum analistas da política externa brasileira se referirem a esse período como o da busca de “autonomia pela distância”<sup>9</sup> — com a temática geral da defesa do Direito Internacional sempre permeando toda a atuação diplomática brasileira.

Entretanto, ao final da década de 1980, essa postura começa a mudar. Os acontecimentos políticos na antiga União Soviética e, em seguida, no Leste Europeu sinalizavam uma alteração política substantiva na dinâmica política internacional e, eventualmente, na própria estrutura política internacional. Essa percepção coincide com a progressiva conscientização acerca do fenômeno da globalização e, no âmbito político doméstico, com a consciência do esgotamento de uma política de desenvolvimento caracterizada por fortes traços protecionistas. Começa-se a repensar a inserção internacional do Brasil.

Uma primeira inflexão observável na política externa brasileira ocorre ao longo da década de 1990. Trata-se da intensificação da atuação brasileira em organismos multilaterais, que deixam de ser percebidas como instrumentos de perpetuação da dominação política das potências e passam a ser identificadas como espaço de aumento da margem de manobra do Brasil, inclusive relativamente às potências — postura que analistas vêm chamando de “autonomia pela participação”<sup>10</sup> ou então “autonomia pela integração”<sup>11</sup>. Com efeito, uma das primeiras manifestações dessa mudança de postura foi, claramente, o retorno ao Conselho de Segurança da ONU, em janeiro de 1988, com mandato até dezembro de 1989. Desde então, o Brasil retornou ao Conselho de Segurança por mais três períodos: janeiro de 1993 a dezembro de 1994; janeiro de 1998 a dezembro de 1999; e janeiro de 2004 a dezembro de 2005. Além disso, desde o início da década de 1990, o Brasil retoma seu antigo pleito de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança, na esteira de um processo de reformulação da ONU, que então começa a ser identificado como necessário.

---

<sup>8</sup> V. Araújo Castro, J.A. “O Congelamento do Poder Mundial”. in: Amado, Rodrigo (org.). *Araújo Castro*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1982. pp. 197-212.

<sup>9</sup> V. Fonseca Jr., Gelson. “Alguns aspectos da Política Externa Brasileira Contemporânea”. in: Fonseca Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo, Paz e Terra, 1998. pp. 353-374; Vigevani, Tullo e Oliveira, Marcelo Fernandes. *A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração*. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. mimeo., 2004. <http://www.cienciapolitica.org.br/RI4-Tullo%20Vigevani%20e%20Marcelo%20Fernandes%20de%20Oliveira.pdf> Acesso em 4 de agosto de 2004.

<sup>10</sup> Fonseca Jr., *op. cit.*

<sup>11</sup> Vigevani e Oliveira, *op.cit.*

## O Brasil e a MINUSTAH

Entretanto, essa nova presença junto às Nações Unidas não se dá de maneira acrítica, nem implica o abandono de tradicionais reservas da diplomacia brasileira. Dois pontos, em particular, merecem destaque: de um lado, permanece a resistência contra qualquer postura ou atitude que implique algum grau de relativização do princípio da não-intervenção em assuntos internos de outros países; de outro, a insistência em que as questões do desenvolvimento e da redução das desigualdades internacionais fossem tratadas, no interior da ONU, de modo semelhante às questões de paz e segurança.

Essas ressalvas podem ser facilmente observáveis na reação de alguns diplomatas à “Agenda para a Paz”, do então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali. De um lado, houve manifestações em favor de uma “Agenda para o Desenvolvimento”<sup>12</sup>; de outro, o Brasil manifestava fortes reservas com relação à idéia de Operações de Imposição da Paz, baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, preferindo sempre as Operações de Manutenção da Paz, com consentimento das partes. No caso das primeiras, o Brasil sempre insistiu em que fossem estabelecidas multilateralmente, com amplo consenso, e sempre salientando que essa paz seria sempre frágil se não houvesse o concomitante enfrentamento das questões que, segundo a diplomacia brasileira, seriam as causas do conflito — isto é, o subdesenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais e econômicas. Mesmo com tudo isso em vista, permanece a preocupação quanto à interferência indevida em assuntos internos, e que tais mecanismos fossem utilizados por grandes potências, em particular pelos EUA, como instrumentos de políticas unilaterais<sup>13</sup>.

Essas considerações explicam um aparente paradoxo. Conforme destacado por Brigagão e Proença Jr.<sup>14</sup>, embora o Brasil tenha participado, até 2002, de 26 das 54 missões de paz da ONU desde 1956 — inclusive a primeira delas, em Suez —, ele participou em apenas 11 das 37 desde 1989. Ou seja: entre 1956 e 2002, o Brasil participou de 48,15% das Missões de Paz da ONU; entre 1956 e 1989, das 17 Missões de Paz da ONU, o Brasil participou de 15, ou seja, 88,24%; mas, entre 1989 e 2002, *exatamente no período em que o Brasil retoma um forte e intenso engajamento na ONU, pleiteando inclusive uma presença permanente no Conselho de Segurança*, ele participa de apenas 29,73% das Missões de Paz<sup>15</sup>. Naturalmente, não há como descartar a hipótese de que essa diminuição do engajamento em Missões de Paz tenha enfraquecido a reivindicação brasileira de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A questão é que o aumento das Missões de Paz da ONU desde 1989 coincide com a entrada em cena das operações de caráter impositivo, baseadas no Capítulo VII da carta da ONU, a que o Brasil resiste intensamente. Com efeito, o Brasil só passou a participar de missões com mandato coercitivo a partir de 1999, no Timor Leste. Isso é bastante sintomático: com efeito, principalmente desde 1989,

---

<sup>12</sup> Por exemplo, Sena Cardoso, *op.cit.*; Fonseca Jr., *op.cit.*

<sup>13</sup> Sobre a visão brasileira sobre paz e segurança na ONU, v. Mello, Valérie de Campos. “Paz e Segurança na ONU: a Visão do Brasil”. in: Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domício (orgs.). *O Brasil e o Mundo: Novas Visões*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002. pp. 163-185.

<sup>14</sup> Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domício. *Concertação Múltipla: a inserção internacional de segurança do Brasil*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002: 118-125.

<sup>15</sup> idem, *ibidem*.

## O Brasil e a MINUSTAH

*uma característica da participação brasileira em Missões de Paz é que ela se dá em países da América Latina ou de língua portuguesa.* O Brasil claramente privilegia a participação nas áreas que considera prioritárias para a política externa.

Claramente, essa preferência não pode ser atribuída *diretamente* a interesses econômicos ou comerciais — pelo menos, não diretamente nem exclusivamente. Embora as relações econômicas e comerciais com Angola, por exemplo, tenham-se intensificado, essa intensificação dificilmente pode ser atribuída à presença brasileira nas missões da ONU naquele país. Em nenhum caso, a escala das economias envolvidas pareceria justificar o esforço; além disso, o esforço de criação de mercados para produtos e serviços brasileiros tem-se dado em escala global — com a exceção, já mencionada, da forte ênfase na América Latina. Mesmo nesse último caso, não parece haver qualquer correspondência entre a balança comercial brasileira e os países em que houve missões de paz com participação brasileira (fundamentalmente, países da América Central, além de Peru e Equador).

Entretanto, ao se pôr em perspectiva o processo de aproximação com os países mencionados, acelerado a partir da década de 1990, compreende-se a sua clara vinculação com objetivos comerciais e econômicos de longo prazo do Brasil, e pode ser constatada a conexão, ainda que indireta, entre a participação brasileira em Operações de Paz — inclusive na MINUSTAH — e as outras prioridades da política externa brasileira.

### *Brasil: pressões comerciais e aproximação com a América Latina*

A outra grande marca da nova postura internacional brasileira a partir da década de 1990 é a sua acelerada e intensa aproximação política com a América Latina. Consciente da necessidade de abrir seus mercados à competição internacional; mas temendo fazê-lo de maneira desordenada e detrimental à economia do país; pressionado pela “Iniciativa para as Américas” — IPA, lançada pelo Presidente George H. W. Bush, e que depois se converteria na proposta de uma Área de Livre Comércio das Américas — ALCA; e consoante com o disposto na Constituição Brasileira, que estabelece que o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”<sup>16</sup>, o Brasil inicia um intenso processo de aproximação com os países dessa região, num exercício bastante proativo de iniciativa política.

Na verdade, esse processo de aproximação tem raízes anteriores. Em 1979, após o equacionamento da controvérsia das Hidrelétricas de Corpus e Itaipu, e após a Guerra das Falklands-Malvinas, em 1982, tem início um forte processo de aproximação entre Brasil e Argentina, outrora rivais históricos no continente<sup>17</sup>. Esse processo, que envolveu acelerados mecanismos de criação de confiança mútua, inclusive em questões de defesa e segurança e particularmente em assuntos nucleares, resultou em vários tratados de cooperação bilateral, dando um salto multilateral com o Tratado de Assunção, em 1991, que criou o Mercado Comum do

<sup>16</sup> Art. 4º, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>17</sup> Sobre a aproximação entre Brasil e Argentina, v. Camargo, Sonia de; Vazquez Occampo, José Maria. 1988. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior (1973-1984)*. São Paulo, Convívio. Col. Política e Estratégia.

## O Brasil e a MINUSTAH

Cone Sul — Mercosul, que incluía originalmente, além de Brasil e Argentina, o Paraguai e o Uruguai<sup>18</sup>.

A aceleração da criação do Mercosul refletia o movimento exigido da diplomacia brasileira no início da década de 1990. A consciência do esgotamento do modelo anterior de desenvolvimento exigia uma nova abertura ao comércio exterior — o que implicava a urgente criação de novos mercados para produtos brasileiros, de modo a evitar que um esperado crescimento das importações resultasse em déficits desastrosos na balança comercial brasileira. A América Latina parecia, então, o espaço mais evidente e promissor, uma vez que, como destaca Vaz, a taxa de crescimento do comércio intrarregional fora, na década de 1970 e início da década de 1980, superior à taxa de crescimento do comércio internacional<sup>19</sup>. Entretanto, a IPA, anunciada pelo Presidente dos EUA em junho de 1990, poderia anular essa oportunidade, uma vez que a promessa de maior acesso ao mercado dos EUA poderia ser muito tentadora aos vizinhos latino-americanos do Brasil, o que diminuiria a capacidade de negociação comercial brasileira. De fato, a proposta de uma Área de Livre Comércio embutida na IPA fora concebida como um conjunto de acordos bilaterais entre os EUA e cada um dos países da região<sup>20</sup>. Essa preocupação era reforçada pela quase simultaneidade entre o anúncio da IPA e das negociações ente o México e os EUA (que, posteriormente, com a inclusão do Canadá, desembocariam no Acordo de Livre Comércio da América do Norte — NAFTA, que entraria em vigor em 1º de janeiro de 1994)<sup>21</sup>.

A IPA não vingou, mas a idéia de uma Área de Livre Comércio das Américas voltou à tona na I Cúpula Presidencial das Américas, realizada em Miami em dezembro de 1994. Novamente, a proposta é recebida friamente pelo Brasil. Ao longo do tempo, a questão da ALCA se tornaria uma das mais intensas no debate público em política externa brasileira em todos os tempos. Entidades nacionais de grande porte, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) apoiaram plebiscitos informais sobre a ALCA, e o então candidato a Presidente, Luís Inácio Lula da Silva, afirmara em 2002 que a ALCA se assemelharia antes a uma forma de anexação do que de integração<sup>22</sup>.

A percepção generalizada de que a ALCA seria detrimental aos interesses do país levou, de um lado, à protelação da sua criação e operacionalização, e, de outro, a iniciativas conjuntas que aumentassem a capacidade de negociação do Brasil. A intensificação da criação do Mercosul era instrumental nesse processo, assim como a assinatura, entre o Mercosul e União Européia, de um Acordo Quadro de Cooperação Interregional, em dezembro de 1995.

Entretanto, essa postura de protelação sofre uma inflexão por ocasião da III Cúpula Presidencial das Américas, em Québec, em 2001. Começou a evidenciar-se

---

<sup>18</sup> Sobre a construção do Mercosul, v. Vaz, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do Mercosul*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais — IBRI, 2002.

<sup>19</sup> Vaz, *op. cit.*, p. 74.

<sup>20</sup> V. Albuquerque, José Augusto Guilhon. "A Alca na política externa brasileira". *Política Externa*, vol. 10, nº 2, set/out/nov (2001). pp. 7-20.

<sup>21</sup> Vaz, *op. cit.*, p. 103.

<sup>22</sup> Esse discurso mudou após a posse de Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da República.

## O Brasil e a MINUSTAH

que a protelação brasileira não impedira que negociações avançassem; nesse caso, a pior situação, para o Brasil, não seria a criação da ALCA, mas sim a criação da ALCA sem a presença do Brasil, ou sem que o Brasil pudesse garantir alguns de seus interesses na negociação. Além disso, consolidara-se a percepção de que nem todos os segmentos da atividade econômica sairiam prejudicados com a criação da ALCA; ao contrário, alguns deles claramente se beneficiariam, e poderia ainda haver um resultado agregado benéfico, na medida em que os custos de insumos importados caíssem. Por fim, as alternativas que haviam sido consideradas ao longo desses anos se revelaram menos promissoras do que pareciam à primeira vista<sup>23</sup>.

Desse modo, a nova posição com relação à ALCA exigia do Brasil um renovado esforço de negociação, e uma tentativa de reconstrução do seu poder de barganha para essa negociação. Não por acaso, o final do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso é caracterizado por uma reintensificação da aproximação com a América Latina.

### *Presidente Lula: continuidades e mudanças*

Quando o Presidente Luís Inácio Lula da Silva toma posse, em 1º de janeiro de 2003, a política externa brasileira parece retomar praticamente os mesmos pontos do período imediatamente anterior, mas com uma renovada assertividade, tentando deixar para trás o que se julgava uma postura defensiva da política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>24</sup>.

Em primeiro lugar, já no seu discurso de posse, o Presidente Lula afirmava que sua política externa seria “orientada por uma perspectiva humanista” e “instrumento de desenvolvimento nacional”, devendo “contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros”. Citando especificamente, e nessa ordem, as negociações em torno da ALCA, entre o Mercosul e a União Européia e na Organização Mundial do Comércio, o presidente afirmava o combate ao protecionismo, a busca da eliminação dos “escandalosos” subsídios agrícolas dos países desenvolvidos e das restrições às exportações de produtos industriais brasileiros. Em seguida, afirma claramente que a principal prioridade de seu governo seria “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”, enfatizando que isso exigiria uma “ação decidida de revitalização do Mercosul”, afirmado explicitamente como “sobretudo um projeto político”, que repousa em alicerces econômico-comerciais. A partir do Mercosul, e “desde que chamados e na medida de nossas responsabilidades”, o Brasil se disporia a contribuir com vários dos vizinhos na América do Sul que viveriam situações difíceis, “para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país”, estendendo ainda a todos os países da América Latina esse “empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos”.

Além disso, o Presidente Lula afirmou que pretendia ter com os EUA uma “parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo”; o interesse de aprofundar o entendimento e cooperação com países desenvolvidos, como a UE

<sup>23</sup> Seguiu-se aqui, em linhas gerais, a exposição de Albuquerque, *op. cit.*, pp. 15-18.

<sup>24</sup> V., por exemplo, Vaz, Alcides Costa. *O Governo Lula: uma nova política exterior?*. Brasília, 2003. mimeo.

## O Brasil e a MINUSTAH

e seus estados-membros e o Japão; e de aprofundar as relações com “grandes nações em desenvolvimento”, como a China, a Índia, a Rússia (*sic*) e a África do Sul. Reafirmou ainda os laços com o continente africano.

Por fim, o Presidente afirmou ainda sua intenção de “estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea”, defendendo a “democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie”; de valorizar organizações multilaterais, “em especial as Nações Unidas”, dizendo que as resoluções do Conselho de Segurança devem ser fielmente cumpridas e, finalmente, defendendo “um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea, *com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes*”<sup>25</sup>.

No geral, os mesmos temas foram retomados no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, também em 1º de janeiro de 2003. Algumas ênfases, entretanto, são interessantes de destacar. Em primeiro lugar, o Chanceler afirmou que o Brasil teria “uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz”, nessa ordem, afirmando assim a centralidade da questão do desenvolvimento. Ao falar da África, o Chanceler mencionou explicitamente Angola e Moçambique, tendo ainda enfatizado, no mesmo parágrafo, que valorizaria a “cooperação no âmbito da Comunidades dos Países de Língua Portuguesa (a CPLP), inclusive com o seu mais novo membro, o Timor Leste”.

Observam-se, então, nítidos traços de continuidade — embora afirmadas de maneira marcadamente assertiva —, e algumas nuances significativas. Estabelece-se claramente a prioridade das negociações comerciais e da intensa atuação política, a partir do Mercosul, junto aos países da América Latina, agora com uma ênfase especial junto aos vizinhos mais imediatos, na América do Sul — embora a expressão não conste nos discursos de posse, após a posse do Presidente Luís Inácio Lula da Silva passa-se, inclusive, a falar claramente em “liderança brasileira na América do Sul”, sem que isso suscite manifestações de desagrado significativas por parte dos países vizinhos. Reenfazem-se os laços com os países africanos e de língua portuguesa, áreas tradicionais de presença política brasileira. Por fim, no âmbito da ONU, afirma-se a prioridade política da Organização e de seu Conselho de Segurança, reformulado para incluir “países em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre seus membros permanentes” — a palavra-código brasileira para reivindicar um assento permanente no Conselho.

### *Por que o Brasil aceitou participar e liderar uma Missão baseada no Capítulo VII?*

À luz desse retrospecto, a decisão brasileira de participar — no caso, liderando — da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) torna-se facilmente compreensível, e *quase* perfeitamente consistente com a recente trajetória da política externa brasileira. O Brasil entende que uma participação ativa na ONU é um elemento central da sua busca por maior autonomia política na cena internacional, tanto que pleiteia uma reformulação da Organização de modo a se tornar membro permanente do seu Conselho de Segurança. Esse

---

<sup>25</sup> Discurso de posse do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003. Itálicos acrescentados.

## O Brasil e a MINUSTAH

pleito estaria enfraquecido em função da redução da participação brasileira nas Missões de Paz da Organização, particularmente no período em que se intensifica a presença brasileira no Conselho — o que críticos poderiam entender como significando que o Brasil quer o prestígio, mas não aceita as responsabilidades. Desse ponto de vista, o Haiti apareceria como uma oportunidade ímpar: trata-se de uma situação com grande visibilidade política numa região de grande prioridade da política externa brasileira, que poderia alavancar ou, pelo menos, legitimar de certa forma a desejada liderança brasileira junto à América do Sul, na medida em que o Brasil, por liderar as forças a serviço da ONU, coordenaria a resposta do continente sul-americano a uma crise em região vizinha. Como já visto, esse reconhecimento da liderança brasileira na América do Sul é percebido como crucial para o esforço de coordenação política em torno de negociações comerciais, particularmente no caso da ALCA.

Sendo assim, não deixa de ser significativa a aceitação, por parte da Argentina, de se submeter à liderança brasileira na MINUSTAH. Por também ambicionar uma presença e participação mais ativa no âmbito da ONU, inclusive no Conselho de Segurança, a Argentina resiste à idéia de que ao Brasil deva ser conferido um assento permanente no Conselho. Ao manifestar seu assentimento à liderança brasileira inclusive com o envio de tropas, a Argentina poderia estar sinalizando uma inflexão política em direção à posição brasileira. Embora não seja possível afirmá-la ao certo, essa aceitação argentina poderia ser considerada um resultado político significativo da aceitação da liderança da MINUSTAH por parte do governo brasileiro.

Com isso, ao contrário do que se vem afirmando, pode-se perceber uma clara vinculação entre a liderança do Brasil na MINUSTAH e interesses econômicos brasileiros. Embora seja matematicamente evidente que, tomada isoladamente, a atuação no Haiti implica antes em prejuízos que em ganhos, entretanto, poderia haver ganhos econômicos *indiretos*, na medida em que eventuais reconhecimento e aceitação da importância da liderança política brasileira na América do Sul viabilizem ou facilitem um esforço de coordenação política em escala continental voltado para as negociações comerciais multilaterais, principalmente no caso da ALCA, que terá em 2005 um ano decisivo. Pelo menos para o momento, entretanto, não está claro se essa consideração esteve ou não efetivamente presente quando da decisão do governo brasileiro de integrar e liderar a MINUSTAH, ou se pesou efetivamente no cálculo dos responsáveis<sup>26</sup>.

Há, entretanto, uma consideração que mostra uma certa inconsistência na decisão brasileira. Trata-se do problema das características da MINUSTAH no que se refere ao grau de consentimento interno no Haiti. Com efeito, as freqüentes declarações do ex-presidente Jean Bertrand Aristide de que sua saída foi-lhe imposta, bem como ações armadas recentes, atribuídas aos simpatizantes do ex-presidente no partido Família Lavallas — inclusive com soldados a serviço da ONU sendo atingidos —, junto com a aparente dificuldade do governo provisório de Gerard Latortue em conter ou reprimir tais ações põem em xeque a noção de que a MINUSTAH seja considerada como uma operação de manutenção da paz; cada vez mais ela parece se assemelhar a uma missão de imposição da paz. Não por acaso,

---

<sup>26</sup> Confrontar a resposta à questão 4 de Bogoni, op.cit., onde se afirma uma posição distinta.

## O Brasil e a MINUSTAH

a Resolução 1.542, de 30 de abril de 2004, que criou a MINUSTAH, declara estabelecer o mandato da Missão “agindo com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas”. Isso claramente traz dificuldades para o governo brasileiro que, como já visto, reluta fortemente em aceitar operações baseadas no Capítulo VII. Não obstante essa dificuldade, entretanto, não aceitar a liderança ou não aceitar participar da MINUSTAH talvez fosse um golpe fatal na pretensão brasileira de ocupar um assento permanente no CSNU<sup>27</sup>.

É preciso destacar o quanto a situação é potencialmente embaraçosa para o Brasil: em 31 de julho de 1994, foi votada no Conselho de Segurança a Resolução nº 940, que foi aprovada por 12 votos contra duas abstenções, estando Ruanda ausente. As abstenções foram China e, ironicamente, o Brasil: o governo brasileiro julgava que a resolução deveria basear-se no Capítulo VI<sup>28</sup>. Essa tensão tem obrigado as autoridades brasileiras a um significativo esforço retórico, que sistematicamente relaciona a presença das Forças da ONU a um concomitante engajamento internacional no enfrentamento das causas do conflito no Haiti: a fome, a pobreza, a fragilidade das instituições democráticas<sup>29</sup>. Além disso, afirma-se, pelo menos domesticamente, a interpretação de que a MINUSTAH estaria agindo com base no Capítulo VII apenas no que se refere a disposições de segurança. Sendo assim, é nítido o esforço brasileiro de diferenciar a Resolução 1.542 da Resolução 940.<sup>30</sup>

Sintomaticamente, portanto, as autoridades diplomáticas brasileiras tendem a evadir as questões embaraçosas, procurando justificar a participação com base na solidariedade regional e em questões humanitárias, desvinculando-se de qualquer objetivo político e descartando as críticas baseadas nas alegações do ex-presidente haitiano de que teria sido deposto. O embaixador brasileiro na ONU freqüentemente tem se referido a ameaças de banho de sangue antes da saída do ex-presidente, e jamais se refere a qualquer vantagem para o Brasil decorrente da aprovação das Resoluções ou da participação na missão<sup>31</sup>. Mesmo aqueles que aludem a eventuais benefícios políticos fazem questão de matizá-los, afirmando que nada estaria garantido<sup>32</sup>. Adicionalmente, o Brasil insiste na necessidade de enfrentar, também no

<sup>27</sup> Como disse o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em seu discurso na 59ª Assembléia-Geral da ONU, em 21 de setembro de 2004: “Foi assim que atendemos, o Brasil e outros países da América Latina, à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti. Quem defende novos paradigmas nas relações internacionais, não poderia se omitir diante de uma situação concreta.”

<sup>28</sup> Ver Lins da Silva, Carlos Eduardo. “Futebol, paz e riscos para o Brasil no Haiti”. *Política Externa*, 13 (2), set/out/nov 2004, p. 79.

<sup>29</sup> V., por exemplo: “Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas”, pronunciado no Palácio do Itamaraty em 20 de abril de 2004; “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti”, pronunciado na Base Aérea de Brasília em 31 de maio de 2004; e o “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no ato inaugural da 18ª Cúpula Presidencial do Grupo do Rio”, pronunciado no Rio de Janeiro em 4 de novembro de 2004.

<sup>30</sup> Ver, por exemplo, Sardenberg, Ronaldo. *Brasil, Política Multilateral e Nações Unidas*. Conferência apresentada ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo em 17 de agosto de 2004. Transcrição disponível em <http://www.usp.br/iea/sardenberg.html>.

<sup>31</sup> V. Sardenberg, *op. cit.*; Celestino, Helena. “Corpo a corpo: Ronaldo Sardenberg”. *O Globo*, 10 de março de 2004, p. 33.

<sup>32</sup> V. por exemplo, declarações do General Augusto Heleno: Monteiro, Tânia. “Batalhão

## O Brasil e a MINUSTAH

Haiti, o subdesenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais, chegando mesmo a condicionar sua participação a esse enfrentamento.

As sutilezas interpretativas e a recusa em reconhecer eventuais benefícios decorrentes da participação na MINUSTAH parecem apenas encobrir, ainda que involuntária e inconscientemente, a percepção de que, no episódio do Haiti, teriam sido abandonados — ou, pelo menos, relativizados — princípios tradicionais da atuação diplomática brasileira, em nome de um pragmatismo político imediato e de um pragmatismo comercial indireto. Desse ponto de vista, a participação e liderança brasileira na MINUSTAH podem abrir um importante e significativo precedente para a diplomacia brasileira. Pode ser que se esteja diante de uma inflexão adicional da política externa brasileira<sup>33</sup>.

### O processo decisório<sup>34</sup>

Oficialmente, a participação brasileira teria nascido de um convite feito pelo Presidente da França, Jacques Chirac, em 4 de março de 2004. O telefonema teria partido do Presidente Lula para tratar de um pedido que teria feito ao presidente francês de que este avaliasse uma proposta de flexibilização das regras do Fundo Monetário Internacional para os países emergentes. Na ocasião, entretanto, o Presidente Chirac teria levantado o tema da crise no Haiti, e teria dito ao Presidente Lula que gostaria de ver nas mãos do Brasil o comando de uma força de paz das Nações Unidas, a ser criada dali a aproximadamente três meses. O Presidente Chirac teria dito ainda que esta era a vontade do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan. O Presidente Lula teria dito então dispor de aproximadamente 1.100 militares<sup>35</sup> que poderiam participar da futura missão<sup>36</sup>.

Porém, três dias antes, em 1º de março de 2004, o Brasil já havia manifestado interesse em participar da missão que seria caracterizada como de manutenção da paz, que substituiria a Força Multinacional Provisória estabelecida pela Resolução 1.529, de 29 de fevereiro de 2004 — embora não tenha havido, na ocasião, a manifestação pública de interesse em comandar a missão. Nessa ocasião, afirmava-se que a decisão final seria tomada pelo Itamaraty e pelo

---

gaúcho comandará missão no Haiti". *O Estado de São Paulo*, 6 de março de 2004. p. A-20.

<sup>33</sup> Contraste-se a posição aqui exposta com a expressa em Bogoni, op.cit., na resposta à Questão 4.

<sup>34</sup> Uma discussão geral do processo decisório brasileiro para Operações de Paz pode ser encontrada em Matheus e Souza, André, e Zaccaron, Beatriz. *A participação do Brasil em missões de manutenção de paz: o caso do Haiti*. Trabalho apresentado ao II Encontro Interinstitucional de Análise de Conjuntura Internacional, realizado no Rio de Janeiro em 9 e 10 de novembro de 2004. A legislação pertinente consta da resposta à questão 2 de Bogoni, op.cit., faltando apenas mencionar que a redação da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, foi alterada pela Lei Complementar nº 117, de 3 de setembro de 2004.

<sup>35</sup> Na mensagem presidencial enviada à Câmara dos Deputados em 6 de maio de 2004, o Presidente Lula solicita autorização para o envio de 1.200 soldados — 100 a mais que o proposto originalmente.

<sup>36</sup> Cf. Beck, Martha; Oliveira, Eliane. "Brasil pode comandar missão no Haiti". *O Globo*, 5 de março de 2004. p. 38; Monteiro, Tânia. "Brasil deve comandar força de paz no Haiti". *O Estado de São Paulo*, 5 de março de 2004. p. A-14; Westin, Ricardo. "Brasil poderá comandar força de paz no Haiti". *Folha de São Paulo*, 5 de março de 2004. p. A-12.

## O Brasil e a MINUSTAH

Ministério da Defesa “nos próximos dias”<sup>37</sup>. Sendo assim, o convite do Presidente Chirac na verdade parece decorrer de uma manifestação brasileira inicial — até porque o Presidente Lula pôde imediatamente informar ao Presidente Chirac a disponibilidade de 1.100 militares, o que indica que já houvera consulta prévia ao Ministério da Defesa e ao Ministério das Relações Exteriores.

Essa distinção é importante porque mostra que a decisão brasileira não decorreu de nenhum constrangimento que supostamente poderia advir da recusa em participar da missão, principalmente da parte de quem pleiteia um papel mais ativo no Conselho de Segurança da ONU. Ao contrário, a dinâmica parece revelar antes uma iniciativa brasileira, um interesse claro em participar, apesar das dificuldades já mencionadas aqui anteriormente, particularmente no que se refere ao problema do Capítulo VII.

Ao Ministério da Defesa, coube ainda o levantamento dos custos da operação, ao passo que ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coube avaliar a liberação de crédito extraordinário pra cobrir as despesas — mesmo havendo a expectativa de reembolso parcial das despesas pela ONU<sup>38</sup>. Por outro lado, embora não haja referência pública a consultas ao Ministério da Fazenda, é praticamente impossível que este não tenha sido consultado. Tanto a centralidade política do Ministro da Fazenda na atual administração quanto a importância máxima atribuída à estabilidade macroeconômica praticamente impedem que decisões desse porte sejam tomadas à revelia do Ministro da Fazenda. É também bastante provável que tenha havido consultas junto ao Ministério da Justiça e/ou ao Advogado-Geral da União a respeito de aspectos jurídicos da questão; entretanto, não há menção pública ao assunto.

A proposta encontrou resistência de setores dentro mesmo do Partido dos Trabalhadores, pelo qual foi eleito o Presidente Lula. Alguns congressistas e intelectuais salientavam as acusações feitas pelo ex-presidente haitiano, e afirmavam que o Brasil estaria legitimando “a política imperialista e intervencionista de Bush”<sup>39</sup>. Não obstante, no dia 6 de maio de 2004, o Presidente Lula encaminhou à Câmara dos Deputados uma Mensagem Presidencial (MSC 205/2004), em que solicitou a autorização para enviar 1.200 soldados ao Haiti<sup>40</sup>. A mensagem foi debatida em sessão conjunta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça, e encaminhada ao Plenário da Câmara para votação. Antes dos debates e votação, no dia 12 de maio de 2004, houve uma audiência pública do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e do então Ministro da Defesa, José Viegas Filho, em sessão conjunta das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal<sup>41</sup>. Durante o debate, houve críticas da oposição, que criticava o fato de o

---

<sup>37</sup> Oliveira, Eliane. “Forças brasileiras só irão num segundo momento”. *O Globo*, 2 de março de 2004. p. 27.

<sup>38</sup> Ver Godoy, Roberto. “Brasileiros devem entrar em combate no Haiti”. *O Estado de São Paulo*, 6 de maio de 2004, p. A-20.

<sup>39</sup> Santos, Klécio. “Missão do Brasil no Haiti enfrenta resistência no PT”. *Zero Hora*, 21 de abril de 2004. Reproduzido em [www.defesanet.com.br](http://www.defesanet.com.br)

<sup>40</sup> Agência Câmara de Notícias. “Câmara analisa envio de soldados para o Haiti”. *A Semana*, 10 de maio de 2004. Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

<sup>41</sup> Agência Câmara de Notícias. “Ministros defendem envio de soldados para o Haiti”. *Tempo Real*, 12 de maio de 2004. Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

## O Brasil e a MINUSTAH

Brasil ir ajudar a manter a ordem num país estrangeiro, uma vez que no Brasil haveria também graves problemas de segurança pública; levantava-se a possibilidade de que o Brasil estaria sendo usado para defender interesses dos EUA e da França; e manifestou-se insatisfação quanto ao fato de as cores da ONU terem sido pintadas nos equipamentos antes da aprovação do Congresso<sup>42</sup>.

Em seguida, houve a votação do requerimento de urgência para a Mensagem 205/04, no Plenário da Câmara. Na primeira votação, a urgência foi rejeitada por pedido de verificação de quórum feito pelo Deputado Fernando Gabeira (sem partido-RJ), contrário ao envio do contingente, por considerar que o Haiti seria área de influência dos EUA, Canadá e a França, e que o dinheiro a ser gasto na missão deveria ser gasto no Brasil<sup>43</sup>. Na sessão seguinte, no mesmo dia, entretanto, foi aprovada a urgência<sup>44</sup>.

No dia seguinte, a matéria foi aprovada por votação simbólica — sem registro de votação individual —, mediante acordo entre os líderes dos partidos. O Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), da oposição; e o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Verde (PV), da base governista, votaram contra a aprovação da medida, com base nos argumentos já mencionados<sup>45</sup>. Aprovada pelo Plenário, a Mensagem foi convertida no Projeto de Decreto Legislativo (da Câmara) nº 1280/2004 e encaminhado ao Senado Federal. Após exame da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa Legislativa, e já convertido no Projeto de Decreto Legislativo (do Senado) nº 568/2004, o projeto foi submetido à votação do Plenário do Senado no dia 19 de maio de 2004, tendo sido então aprovada, num total de 48 votantes, por 38 votos a favor e 10 contra. Foi promulgado, assim o Decreto Legislativo nº 207, de 19 de maio de 2004, que autoriza o envio do contingente de 1.200 militares brasileiros para a MINUSTAH<sup>46</sup>.

Portanto, trata-se de uma decisão claramente *top-down* do governo brasileiro, que enfrentou e ainda enfrenta resistência em setores políticos e da opinião pública brasileira, e particularmente de alguns setores dentro do partido do Presidente da República. Entretanto, foi uma decisão tomada segundo procedimentos absolutamente normais, seguindo os canais institucionais pertinentes. As decisões brasileiras em política externa são geralmente iniciadas no âmbito do Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo, normalmente com pouco acompanhamento de segmentos da opinião pública ou mesmo do mundo empresarial. Desse ponto de vista, o caso do envio de contingente ao Haiti envolveu

---

<sup>42</sup> Scolese, Eduardo; Soliani, André. “Brasil usa soldo para pagar missão no Haiti”. *Folha de São Paulo*, 13 de maio de 2004, p. A-15;

<sup>43</sup> Madueño, Denise. “Câmara rejeita urgência sobre envio de tropas”. *O Estado de São Paulo*, 13 de maio de 2004. p. A-18.

<sup>44</sup> Agência Câmara de Notícias. “Deputados aprovam urgência para tropas no Haiti”. *Tempo Real*, 12 de maio de 2004. Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

<sup>45</sup> Krakovics, Fernanda et. al. “Câmara aprova envio de soldados brasileiros ao Haiti”. *Folha de São Paulo*, 14 de maio de 2004, p. A-10; Madueño, Denise. “Câmara aprova o envio de tropas ao Haiti”. *O Estado de São Paulo*, 14 de maio de 2004, p. A-15; Agência Câmara de Notícias. “Deputados aprovam envio de tropas ao Haiti”. *Tempo Real*, 13 de maio de 2004. Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

<sup>46</sup> Faço aqui públicos meus sinceros agradecimentos a ela.

## O Brasil e a MINUSTAH

maior atenção e acompanhamento do que é o costume. Mas claramente não se tratou de uma iniciativa que tenha sido gestada fora do Poder Executivo da União.

### Objetivos da Missão<sup>47</sup>

Quanto aos objetivos da missão, e particularmente os objetivos militares, pode-se dizer que, em princípio, eles decorreriam do próprio mandato estabelecido pela Resolução 1.542, e estariam ali enunciados. De qualquer modo, esperava-se que os militares brasileiros atuassem no patrulhamento rotineiro, na proteção a hospitais e locais públicos e na proteção e auxílio a ações humanitárias<sup>48</sup>. Mas o objetivo mais controverso era a necessidade de desarmar grupos e milícias. A imprensa brasileira divulgou a estimativa de existência de 25 mil haitianos armados, ligados ou não a grupos políticos<sup>49</sup>. Dada a precária situação do provimento de segurança pelo governo interino do Haiti, conforme relatado pelo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em 30 de agosto de 2004<sup>50</sup>, a possibilidade de enfrentamento era grande, e, em princípio, aumentaria com a aproximação de um prazo final dado pelo Conselho Superior de Polícia Nacional do Governo Transitório para que grupos armados deixassem de se apresentar como forças de segurança. Esse prazo se encerraria em 15 de setembro de 2004, e se essa atividade não cessasse, previa-se ação por parte do Governo Transitório, com a ajuda da MINUSTAH<sup>51</sup>. Embora o Secretário-Geral tenha afirmado, em seu relatório, que as autoridades haitianas vinham se distanciando daquele prazo, o final de setembro e o princípio de outubro viram de fato cenas de violência armada em vários pontos do país.

Por fim, o último relatório do Secretário-Geral, de 18 de novembro de 2004, aponta uma deterioração na situação de segurança, particularmente em Porto-Príncipe — onde atua o contingente brasileiro. Membros da MINUSTAH, inclusive um brasileiro, já foram alvos de ação hostil. A criação de patrulhamento conjunto entre a MINUSTAH e a Polícia Haitiana pode acirrar ainda mais os ânimos, podendo haver enfrentamentos com morte de brasileiros ou de haitianos causadas por brasileiros.

De qualquer forma, essas eram as tarefas esperadas para o contingente brasileiro. Para atendê-las, as forças brasileiras foram desdobradas em Porto Príncipe, com um destacamento em Hinche<sup>52</sup>. Especulou-se, com isso, que a participação na MINUSTAH pudesse inclusive servir como um tipo de treinamento do Exército Brasileiro para eventual atuação em situações de emergência em segurança pública no Brasil, o que poderia eventualmente vir a ser uma espécie de objetivo

<sup>47</sup> Na resposta à questão 5 de Bogoni, op.cit., constam ainda outros objetivos.

<sup>48</sup> Chade, Jamil. "Militares vão proteger hospitais e prédios públicos". *O Estado de São Paulo*, 6 de março de 2004, p. A-20; Godoy, Roberto. "Brasileiros devem entrar em combate no Haiti". *O Estado de São Paulo*, 6 de maio de 2004, p. A-20.

<sup>49</sup> Nunomura, Eduardo. "Aos poucos, eles se aproximam de nós". *O Estado de São Paulo*, 11 de julho de 2004, p. A-16.

<sup>50</sup> United Nations. *Interim report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. August 30, 2004. Disponível em [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>51</sup> idem, parágrafo 11, p. 3.

<sup>52</sup> De acordo com o último relatório do Secretário-Geral Kofi Annan, o destacamento brasileiro em Hinche foi substituído por um destacamento nepalês. V. United Nations. *Report of the Secretary-General On the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. November 18, 2004. parágrafo 4.

militar subsidiário, secundário, da MINUSTAH<sup>53</sup>.

### Unidades de Forças distintas sob um único comando?

Entretanto, o ponto mais interessante e potencialmente inovador, no caso do Brasil, no que se refere ao emprego de suas Forças Armadas no Haiti, parece ter escapado até agora aos comentaristas. Sendo as Forças muito ciosas do seu equilíbrio mútuo, o emprego simultâneo de duas ou três delas é uma questão que desperta suscetibilidades políticas. Isso se reflete numa peculiaridade do jargão militar brasileiro. Enquanto geralmente se utiliza o termo *combined* para operações que envolvem Forças Armadas aliadas, no Brasil o termo *combinado* se refere ao emprego de duas ou mais Forças Armadas brasileiras sob um único comando — o que, mais freqüentemente, é designado pelo termo *joint*. Por sua vez, no Brasil, o termo *conjunto* se refere ao emprego simultâneo, numa dada operação militar, de duas ou três Forças Armadas brasileiras, *sem que haja um comando unificado*<sup>54</sup>. Essa última é a situação mais freqüente nas Forças brasileiras — excetuando-se as situações em que há o emprego isolado de uma única Força —, havendo mesmo uma certa resistência ao emprego dito *combinado*<sup>55</sup>.

A composição do contingente brasileiro na MINUSTAH, entretanto, não se pauta pela lógica do emprego *conjunto* (no sentido brasileiro). Esse contingente é composto:

- pela Brigada Haiti (967 militares), composta basicamente pelo 19º Batalhão de Infantaria Motorizado — que participou de Missão no Timor Leste —, além de 2 pelotões de Engenharia do 3º Batalhão de Engenharia de Combate, um Pelotão de Comunicações do Centro de Instrução em Guerra Eletrônica e uma Companhia de Comando do 8º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado;
- pelo Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais Haiti (245 fuzileiros), composta principalmente pelo 3º Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais (Batalhão Paissandu), mas também envolvendo o Batalhão de Operações Especiais de Fuzileiros Navais (Batalhão Tonelero), do Batalhão de Engenharia de Fuzileiros Navais, do Batalhão de Blindados de Fuzileiros Navais, Batalhão de Comando e Controle e Batalhão de Fuzileiros Navais do Rio de Janeiro.

Pois bem, a Brigada Haiti é composta por unidades do Exército Brasileiro, ao

<sup>53</sup> Soliani, André; Scolese, Eduardo. “Haiti é treino para ação no Rio, diz Exército”. *Folha de São Paulo*, 16 de maio de 2005, p. A-25. A reportagem traz o seguinte comentário do General Américo Salvador de Oliveira, que comanda as tropas brasileiras no Haiti: “Quanto a dizer que isso [o envio das tropas ao Haiti] para a garantia da lei e da ordem interamente, é um objetivo que eu diria que pode ser alcançado”. Entretanto, o texto da reportagem é de baixa qualidade, muitas vezes forçando o alcance de declarações que são, no máximo, ambíguas.

<sup>54</sup> A respeito, cf. Proença Jr., Domício; Diniz, Eugenio. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília, Ed. da UnB, 1998. pp. 77-79, n.6.

<sup>55</sup> Entre 23 e 28 de junho de 2003, foi conduzida, no âmbito do Comando Combinado da Amazônia, a *Operação Timbó*, voltada para o adestramento das Forças Armadas em operações combinadas (no sentido brasileiro do termo). No entanto, não se tratava de uma situação propriamente de combate. A respeito da Operação Timbó, ver [http://www.exercito.gov.br/03Brafor/operacoes/op\\_timbo/timbo.htm](http://www.exercito.gov.br/03Brafor/operacoes/op_timbo/timbo.htm).

## O Brasil e a MINUSTAH

passo que os Fuzileiros Navais fazem parte da Marinha do Brasil. Entretanto, todo o contingente estará subordinado ao General-de-Brigada Américo Salvador de Oliveira, do Exército Brasileiro. Embora não se deva descartar a possibilidade de que haja algum arranjo informal — com os Fuzileiros Navais, na prática, sendo destacados para uma determinada área ou posição e ali exercerem autonomamente seu comando e planejamento —, a possibilidade de que haja efetivamente um emprego *combinado* (no sentido brasileiro do termo) das Forças Armadas brasileiras pode ser um dos resultados mais interessantes, para elas, da MINUSTAH. As informações até agora disponíveis, inclusive, indicam que o planejamento das operações terrestres foi feita pelo Exército Brasileiro. Deve-se destacar esse ponto para acompanhamento e avaliação do desempenho do contingente brasileiro no Haiti.<sup>56</sup>

### Considerações Finais

A decisão brasileira de participar e liderar a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) reflete a dificuldade de se compatibilizarem parâmetros históricos da atuação diplomática do Brasil, dificuldade que se manifesta claramente na criativa interpretação que o governo brasileiro dá à relação entre a Resolução nº 1.542, de 30 de abril de 2004, e o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Ao que parece, a decisão brasileira rompe com um entendimento tradicional da diplomacia brasileira — que resistia a operações de imposição da paz — em prol do impacto positivo que se espera que a atuação no Haiti tenha: em primeiro lugar, no que se refere a um objetivo precípuo da atual política externa brasileira, que é o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; e, em segundo lugar, para a liderança brasileira na América Latina, com seus eventuais impactos em negociações comerciais de grande porte em que o Brasil está envolvido, e que são percebidas como cruciais para a economia brasileira. Essa decisão abalaria a imagem principista, jurídicista, da diplomacia brasileira, e portanto vem exigindo um esforço retórico de justificação que não parece estar sendo totalmente convincente, pelo menos em alguns círculos políticos. Eventualmente, a liderança da MINUSTAH pode vir a se revelar, no futuro, um ponto de inflexão na política externa brasileira, mas ainda é cedo para afirmá-lo.

Embora o envio de forças brasileiras tenha sido aprovada no Congresso Nacional, o debate ali ocorrido foi mais intenso que o normal, quando se trata de questões de política externa. Isso indica que, contrariamente ao entendimento convencional, o Congresso está mais atento a questões de política externa e de defesa do que normalmente se imagina. Portanto, se a decisão brasileira de liderar a MINUSTAH for de fato o primeiro passo de uma postura internacional brasileira mais assertiva quanto ao emprego da força, e particularmente quanto a operações de imposição da paz e uma tolerância maior para com ações baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, é possível que, no futuro, o governo brasileiro encontre crescentes dificuldades junto ao Poder Legislativo.

---

<sup>56</sup> Nem por isso, a lógica do emprego *conjunto* (no sentido brasileiro) foi abandonada. De fato, afora a presença do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais Haiti, a atuação da Marinha e da Força Aérea se deu em termos de transporte de efetivo, suprimento, munição e equipamento para o teatro de operações e, portanto, dispensando a necessidade de comando unificado.

## ***O Brasil e a MINUSTAH***

Entretanto, de saída, a mera composição do contingente brasileiro aponta para uma inovação significativa na atuação das Forças Armadas brasileiras, que é a existência de um único comandante para unidades que pertencem a distintas Forças singulares — o Exército e, no caso dos Fuzileiros Navais, a Marinha. Esse tipo de emprego, que no jargão brasileiro é chamado de *combinado*, pode estar sendo testado no Haiti. Do resultado e da avaliação da experiência, podem advir conseqüências significativas para a organização das Forças Armadas do Brasil.