



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LETÍCIA LUTIANO AZEVEDO DA SILVA

**O BRASIL E OS ENVIOS DE TROPAS PARA OPERAÇÕES DE PAZ:
UM ESTUDO EXPLORATÓRIO**

RECIFE

2025

LETÍCIA LUTIANO AZEVEDO DA SILVA

**O BRASIL E OS ENVIOS DE TROPAS PARA OPERAÇÕES DE PAZ:
UM ESTUDO EXPLORATÓRIO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Bacharelado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção de título de bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Renan Holanda Montenegro

RECIFE

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Silva, Letícia Lutiano Azevedo da.

O Brasil e os envios de tropas para Operações de Paz: um estudo exploratório /
Letícia Lutiano Azevedo da Silva. - Recife, 2025.

48 p. : il., tab.

Orientador(a): Renan Holanda Montenegro

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Ciência Política, 2025.

Inclui referências.

1. Operações de Paz. 2. Política Externa Brasileira. 3. Envio de Tropas. 4. Sul
Global. 5. Relações Internacionais. I. Montenegro, Renan Holanda. (Orientação).

II. Título.

320 CDD (22.ed.)

LETÍCIA LUTIANO AZEVEDO DA SILVA

**O BRASIL E OS ENVIOS DE TROPAS PARA OPERAÇÕES DE PAZ:
UM ESTUDO EXPLORATÓRIO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Bacharelado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção de título de bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Renan Holanda Montenegro

Aprovado em: 09/04/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Renan Holanda Montenegro (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Rafael Mesquita de Souza Lima

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Jana Tabak Chor

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha mãe, Magda, e minha tia Sandra, por terem me criado da melhor maneira possível, me apoiado em todas as minhas decisões (por mais que fizessem pouco ou nenhum sentido) e por me fazerem a pessoa que sou hoje. Agradeço sempre ao apoio incondicional do meu pai Altair, meu irmão Bruno e minhas tias Marli, Denise, Claudete e, de lá do céu, tia Neni. Espero que eu tenha te deixado orgulhosa. Aos meus quase infinitos primos e primas pela inspiração que sempre foram pra mim. Aos meus sobrinhos Lucas, Rebecca, Henrique e Francisco, vocês são a maior razão do meu viver e sem vocês eu não estaria aqui. Enfim, sou grata e orgulhosa por ser parte de uma família tão grande e linda que são os Lutiano. Amo vocês.

Às minhas amigadas paulistanas de longa data, Ruana, Letícia, Luise, Victor, Bestinha, Matheus, Nat; meus amigos de Valorant, Bárbara, Lele, João, Mari, Manu, Jeffe; minhas besties queridas Mariana Belfort e Thaís Amorim; minhas grandes amigas que o curso de CP me abençoou, Amanda Karine, Amanda Ferraz, Júlia Barrêto, Júlia Pastick e Victória França, e Samuel Melo, meu primeiro amigo desde o dia da matrícula. Sou eternamente grata por termos nos conhecido. Amo vocês.

Aos professores do DCP, especialmente ao Prof. Mikelli a quem sou muito grata pelos dois anos de orientação e ao Prof. Renan, por ter me acolhido como orientanda e me ajudado imensamente.

A todos que eu possa ter esquecido pela pessoa esquecida que sou, sou grata por terem cruzado meu caminho.

Às minhas bebês, Yuna, Chiara e Morgiana, que eu amo com a minha vida. Ao Red Velvet, que faz minha vida todo dia um pouquinho melhor.

“Quando atingimos nosso ponto mais baixo, estamos abertos para as maiores mudanças.”

(Avatar Aang)

RESUMO

Por que o Brasil envia tropas para as Operações de Paz da ONU? O principal objetivo deste trabalho é analisar as potenciais motivações da participação brasileira nas Operações de Paz da ONU, tendo como base a literatura sobre envios de tropas e levando em consideração as relações do Brasil como parte do Sul Global e país lusófono. Trata-se de um estudo exploratório da literatura que busca fornecer possíveis explicações para os dados empíricos, quantitativos e qualitativos, sobre os contingentes brasileiros enviados para missões ao redor do mundo sob a égide das Nações Unidas, emparelhando teorias sobre *deployment* com singularidades da política externa brasileira e dados empíricos detalhados sobre os envios realizados pelo Brasil. A pesquisa contribui para um melhor entendimento das motivações do Brasil na esfera internacional enquanto país contribuidor com tropas para as Operações de Paz, explorando as distinções de comportamento entre missões e entre períodos, e pode ser útil em futuros estudos, tanto teóricos quanto empíricos, aprofundados sobre a temática.

Palavras-chave: Operações de Paz; Política Externa Brasileira; Envio de Tropas.

ABSTRACT

Why does Brazil contribute troops to UN's Peacekeeping Operations? The main goal of the present research is to analyze potential motivations behind the Brazilian participation in Peacekeeping Operations, based on deployment literature and taking into account Brazil's position as part of the Global South and Portuguese speaking country. The work is an exploratory study of the literature and seeks to provide possible explanations for the empirical, quantitative and qualitative data about Brazilian contingencies sent to missions all around the world under UN's aegis, paralleling deployment theories with singularities about Brazil's foreign policy and detailed data about Brazil's troop contributions. This research contributes to a better understanding about Brazil's motivations and goals in the international arena as a Troop Contributing Country, exploring the differences in behavior regarding different missions and periods of time, and can be useful for future in depth theoretical and empirical studies about the subject.

Palavras-chave: Peacekeeping Operations; Brazilian Foreign Policy; Deployment.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de contribuições de pessoal por região (1991-2018).....	21
Gráfico 2 - Contribuição Brasileira em Operações de Paz por Missão (2010-2025).....	34
Gráfico 3 - Contribuição Brasileira em Operações de Paz por Missão à exceção de MINUSTAH e UNIFIL (2010-2025).....	35

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Maiores Financiadores x Maiores TCCs (2024-2025).....	18
Tabela 2 - Conceitos-chave mais utilizados na análise empírica do caso brasileiro.....	25
Tabela 3 - Detalhamento da Contribuição Brasileira em Operações de Paz.....	34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CS	Conselho de Segurança da ONU
DDR	Desarmamento, desmobilização e reintegração
IPI	International Peace Institute
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
OMA	Escritório de Assuntos Militares
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
P5	Países permanentes do CS
PKO	Operação de Paz
R2P	Responsabilidade de Proteger
RWP	Responsabilidade enquanto protegendo
SRS	Representante Especial do Secretário-Geral
SG	Secretário Geral da ONU
SSC	Cooperação Sul-Sul
TCC	Troop Contributing Countries (Países Contribuintes com Tropas)
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. PEACEKEEPING OPERATIONS (PKOS) E O ENVIO DE TROPAS.....	13
3. SUL GLOBAL, BRASIL E A AGENDA DE PAZ.....	25
4. O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ.....	33
5. CONCLUSÃO.....	43
6. REFERÊNCIAS.....	45

1. INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, a atenção do mundo se voltou para as atrocidades cometidas e violações de direitos humanos, muitas vezes pelos próprios Estados contra as populações que neles viviam. Sob a luz desses acontecimentos, foi lançado um questionamento na sociedade internacional: qual o limite da soberania? Poderiam os Estados violar a liberdade e integridade de seus cidadãos sem nenhum tipo de responsabilização? As Operações de Paz surgem no contexto da Guerra Fria, como um mecanismo institucional das Nações Unidas para responder a esse questionamento. Inicialmente as missões eram enviadas para locais onde havia “uma paz a ser mantida” (Kenkel, 2013, p. 123), porém, ao longo do tempo, foram expandindo seu escopo para abranger situações cada vez mais complexas onde havia (ou poderia haver) graves violações de direitos humanos.

Com o fim da Guerra Fria, os conflitos foram ganhando um caráter diferente, deixando de ser entre Estados e passando a ocorrer dentro deles, principalmente por questões étnicas, onde civis se tornavam as principais vítimas. Para conseguir protegê-los, o escopo das operações teve de ser revisto e reformulado diversas vezes, estando em constante evolução. Uma das grandes dificuldades da Organização das Nações Unidas (ONU) em manter as Operações de Paz¹ (em inglês, *peacekeeping operations*, *PKOs*) funcionando é conseguir colaboradores suficientes para executá-las, tanto em termos de financiamento quanto de tropas, já que todas as colaborações possuem caráter voluntário.

Dessa forma, a participação ou não-participação de países com o envio de tropas possui diversos determinantes. Em relação ao Brasil, sempre se apresentou como disposto a contribuir com Operações de Paz nas mais distintas localidades, fato muito possibilitado pelo contexto pacífico interestatal sulamericano. Estar nesse contexto traz uma série de

¹ Ao longo do trabalho serão utilizados também o nome e a sigla em inglês para se referir às Operações de Paz.

implicações para a política externa brasileira que devem ser considerados. Surge então o questionamento: por que o Brasil envia tropas para as Operações de Paz da ONU? Quais as motivações e nuances que explicam como, onde e quantas tropas o Brasil enviou/envia para as missões? O presente trabalho busca esclarecer as motivações brasileiras relacionando a literatura sobre envio de tropas, ou *deployment*, com dados empíricos sobre as ações do Brasil. Como objetivos específicos, ou diretrizes do trabalho, temos:

1. Explorar a literatura sobre envio de tropas de forma a encontrar os “porquês” de países participarem das operações;
2. Abordar a posição do Brasil frente ao mundo e a relação que ele tem com os países que recebem as tropas;
3. Explicar a participação ou ausência de/justificar a diferença entre os contingentes das missões;
4. Compreender o que o Brasil já foi, é e poderá ser em relação à agenda de paz.

Tendo como base os tópicos acima, os capítulos subsequentes são organizados da seguinte forma: o primeiro capítulo explora teorias sobre envios de tropas, buscando explicações sobre o porquê de um país contribuir ou não com pessoal e seus potenciais determinantes, como história, região, capacidades militares e burocráticas, etc; o segundo capítulo destrincha as particularidades do chamado Sul Global e as eventuais influências que essa categoria específica pode exercer sobre o envio de tropas, focando principalmente no caso brasileiro; o terceiro capítulo consiste em um estudo das relações diretas das teorias abordadas nos capítulos anteriores com os dados empíricos de forma descritiva e exploratória, destrinchando as principais operações com envolvimento brasileiro e o potencial futuro do país enquanto contribuinte de tropas; por fim, são apresentadas breves reflexões conclusivas e descritas as aspirações e limitações do trabalho e dos dados utilizados.

2. PEACEKEEPING OPERATIONS (PKOS) E O ENVIO DE TROPAS

O que faz os Estados colaborarem com as Operações de Paz? Tratando-se de uma participação estritamente voluntária, é necessário compreender os fatores que incentivam as nações a se fazerem presentes e relevantes (ou não) por meio da agenda de paz. A história do surgimento e evolução das *PKOs* nos mostram que, ao longo do tempo, diferentes países assumiram a linha de frente de acordo com o contexto mundial e seus próprios interesses. Neste capítulo, veremos as gerações das Operações de Paz, como se dá o processo decisório que define uma missão, os dilemas por trás da contribuição de tropas e execução de mandatos, os potenciais determinantes que estão presentes na tomada de decisão das nações que contribuem ou não com as missões e de que forma essa contribuição se desenvolve.

Os principais referenciais das grandes teorias das Relações Internacionais utilizados para nortear o presente trabalho são o Institucionalismo, quando trata-se da ONU e das Operações de Paz enquanto instituições a serem estudadas, e o Construtivismo, que é uma lente bastante útil para observar os comportamentos e posicionamentos das nações que enviam ou recebem tropas, de acordo com seus valores e experiências em relação às *PKOs*. No entanto, trata-se de uma temática que pode ser observada por múltiplas lentes que as teorias das Relações Internacionais proporcionam (Oksamynta; Karlsrud, 2020).

As Operações de Paz, enquanto ferramenta da comunidade internacional, evoluíram e se moldaram de acordo com as mudanças no cenário mundial. Kenkel (2013) traça cinco gerações das *PKOs* ao longo do tempo, fornecendo uma tipologia basilar para identificarmos suas particularidades. A primeira geração, o *Peacekeeping* Tradicional, trata-se da época em que a Guerra Fria ainda era a base do sistema internacional e os conflitos eram em sua maioria interestatais. Seus mandatos eram limitados a atividades militares, porém escassos

em uso da força e, em essência, apenas atuavam onde havia uma paz a ser mantida, mediando interações entre as partes envolvidas.

Já na segunda geração, acrescenta-se aos mandatos tarefas civis, expandindo o escopo das missões, priorizando ações direcionadas por uma “transição para a paz”, indo para além de uma mediação entre as partes e organizando eleições, desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), construção de capacidade governamental, etc. Esse momento se inicia ao fim da Guerra Fria, onde a dissolução da União Soviética, a acentuação no processo descolonização da África e da Ásia e o avanço da globalização trouxeram um novo tipo de conflito à tona, distinto em muitos aspectos das disputas que até então eram comuns, o qual Kaldor (1999) sintetiza no conceito de “novas guerras”. Nessa geração, houve um aumento na importância dos *peacekeepers* para as missões, acarretando num aumento de envio de contingentes de forma geral.

Foi a partir dos três grandes fracassos da segunda geração, sendo eles os ocorridos em Ruanda, Somália e Bósnia² na década de 90, que se inicia a terceira, marcada pelo *peace enforcement*, ou execução da paz. A partir desse momento, o uso da força passou a aparecer cada vez mais nos mandatos subsequentes, buscando mitigar a impotência demonstrada durante as falhas. É nela que surge o Relatório Brahimi³ (2000), que realizou críticas e sugeriu melhorias para todas as etapas das Operações de Paz, gerando novos referenciais para as ações posteriores.

² O genocídio dos Tutsi em Ruanda, dos Isaaq na Somália e da população não-sérvia na Bósnia são grandes exemplos da violência perpetrada pelos Estados contra os próprios civis, por conta de conflitos étnicos e divisões internas, diante das quais se provou a incapacidade da comunidade internacional e aumentou o debate sobre os limites entre soberania e direitos humanos.

³ O relatório Brahimi leva o nome do presidente da comissão na qual foi produzido no ano 2000, Lakhdar Brahimi. Trata-se de um dos mais importantes documentos que busca trazer maior legitimidade e eficiência para as *PKOs* por meio de insights sobre proteção de civis e implementação de mandatos.

A quarta geração marca o início da era do *peacebuilding*, ou construção de paz, onde soma-se ao uso da força tarefas civis avançadas e mais intrusivas, não mais numa tentativa de manter paz ou cessar conflitos apenas, mas sim de atacar as raízes dos problemas e construir paz duradoura. Tamanha complexidade gerou um aumento na participação de atores externos como organizações regionais, cada vez mais países vizinhos e ONGs, o que se mostrou um problema eventualmente pois cada ator possui sua própria origem e interesses.

A quinta e última geração (até o momento de publicação do artigo em questão) é apontada por Kenkel (2013) como ainda em ascensão, as chamadas Missões Híbridas, onde os envios de tropas militares e civis podem ser regidos por distintos comandos e mandatos. Nesse momento observamos um grande recuo das potências ocidentais no envio de tropas, muito por conta das falhas em Ruanda, Somália e principalmente Bósnia (por conta da proximidade) e dos atentados do 11 de setembro, acarretando, então, na virada para o protagonismo do Sul Global no envio de tropas.

Burocraticamente, o processo para a realização de uma Operação de Paz se dá em fases, iniciando pela identificação de um conflito ou questão por parte do Secretário-Geral (SG), que é levada ao Conselho de Segurança, onde é formulado o mandato e são estabelecidas questões logísticas, técnicas, financeiras e militares. Na fase de implementação desse mandato, é nomeado um Representante Especial do Secretário-Geral (em inglês, *SRSG*), que estabelecerá diretrizes para que a liderança da missão desenvolva um *Mission Concept*, documento que definirá o planejamento estratégico da operação e como ela ocorrerá em campo, visando garantir uma maior coesão entre o mandato e sua execução, bem como traçando um objetivo político para nortear as ações. A importância desse processo tem grande impacto na estratégia e em como ela é vista por aqueles que a implementam (Day et al., 2020).

O termo “Mandatos de Árvore de Natal”, em inglês *Christmas Tree Mandates* (Oksamynta; Lundgren, 2021), aborda exatamente o caráter incremental e adaptativo das missões. Isso faz com que cada mandato seja essencialmente único, uma vez que se adequa às necessidades de cada conflito, podendo sofrer incrementos ao longo de sua aplicação. Assim, podemos dizer que a burocracia e a formulação dos mandatos influencia diretamente nos aspectos práticos das missões, no financiamento e no envio de tropas.

Com base nisso, temos na literatura o trilema que cerca as *PKOs* (Williams, 2020). As pontas desse trilema são os riscos, o sucesso e o custo-eficiência das missões. Os riscos abordam a vida dos *peacekeepers*, tratando de ataques direcionados, acidentes, doenças e conflitos onde a escalada da violência pode ser extrema. O sucesso é o que, por muitas vezes, define a legitimidade das missões. No Relatório Brahimi, a clarificação dos mandatos e priorização de ações, diminuindo o número de mandatos de árvore de natal, é dito como essencial para missões bem sucedidas. E, por fim, a última ponta trata do orçamento e de como ele é utilizado na realização das missões: normalmente missões com orçamentos mais enxutos são mais atraentes para os países contribuidores.

Esses três aspectos resultam na impossibilidade de atingir as melhores escolhas em todos, sempre precisando abrir mão de um deles. Nesse sentido, Williams (2020) traça três cenários possíveis: maior sucesso e maior segurança, acarretando um aumento nos custos; maior sucesso e menor custo, conseqüentemente com menor segurança para os *peacekeepers*; e por último, maior segurança e menor custo, mas sem sucesso. O cenário mais comum costuma ser o segundo, pois é a combinação que mais “mostra serviço”, contudo, a troca da segurança dos *peacekeepers*. As pontas do trilema, principalmente os riscos e o sucesso, possuem implicações diretas para o envio de tropas, uma vez que o alinhamento entre as missões e os interesses nacionais dos países contribuintes podem ser relevantes para a política

interna e popularidade dos governos. Por exemplo, uma missão mal-sucedida, com uma grande perda de tropas enviadas, pode ter um impacto negativo na imagem do governo na política doméstica. Assim, o cálculo de custo-benefício da contribuição leva em consideração fatores de cunho nacional, regional e internacional.

É consensual na literatura a correlação entre envio de tropas e sucesso das *PKOs* (Kathman; Melin, 2017). Logo, a quantidade, bem como a qualidade, de tropas enviadas é considerada uma variável importante para explicar o sucesso ou a falha de uma operação. Missões que contam a quantidade de pessoal necessária, ou seja, aquela definida como ideal para suprir as necessidades da operação no desenvolvimento do mandato, são comumente mais bem-sucedidas, conseguindo atingir boa parte dos seus objetivos, proteger efetivamente civis e diminuir as potenciais externalidades do conflito, do que aquelas que não alcançam o aporte desejado/necessário previamente estipulado.

Paralelamente, é importante distinguir os grupos que interferem em todos os aspectos de uma operação de paz, os *stakeholders*, também abordados por Williams. Trata-se de três grupos distintos, com interesses próprios e papéis diferentes: o Conselho de Segurança, os Países Contribuidores com Tropas⁴ (em inglês *Troop Contributing Countries, TCCs*) e os financiadores. As relações e interações entre esses grupos afetam diretamente o caminho que as missões tomam e as prioridades que são definidas.

É importante para a legitimidade das ações que haja uma cooperação entre o Conselho ou *pen holders*, aqueles que lideram a formulação e direção das decisões tomadas, os *TCCs* e o Secretariado (que leva as situações ao Conselho), além de uma responsabilização mais correta sobre as potenciais falhas de comunicação, principalmente entre o Conselho e o

⁴ Ao longo do trabalho serão utilizados também o nome e a sigla em inglês para se referir aos Países Contribuidores com Tropas.

Secretariado, e de implementação dos mandatos de forma efetiva por parte dos *peacekeepers* em campo.

Dentre as grandes distinções entre os stakeholders, observamos principalmente o caráter de suas contribuições com envios de tropas para as Operações de Paz nas últimas décadas. Tanto o Conselho quanto os financiadores, que são normalmente países mais desenvolvidos, assumiram nas últimas décadas um papel muito mais coadjuvante nos envios de tropas. Paralelamente, os países do Sul Global passaram a ocupar, então, o protagonismo realizando envios constantes e numerosos para as *PKOs* (Kathman; Melin, 2017).

Na Tabela 1, estão listados os dez maiores financiadores de Operações de Paz e os dez maiores *TCCs*, a fim de compará-los:

Tabela 1 - Maiores Financiadores x Maiores TCCs (2024-2025)⁵

Financiadores	TCCs
Estados Unidos (26.95% ~ US\$1.5 bi)	Nepal (5.942)
China (18.69% ~ US\$1.05 bi)	Ruanda (5.897)
Japão (8.03% ~ US\$450 mi)	Bangladesh (5.689)
Alemanha (6.11% ~ US\$340 mi)	Índia (5.375)
Reino Unido (5.36% ~ US\$300 mi)	Indonésia (2.752)
França (5.29% ~ US\$295 mi)	Gana (2.627)
Itália (3.19% ~ US\$180 mi)	Paquistão (2.605)
Canadá (2.63% ~ US\$150 mi)	China (1.802)
Coreia do Sul (2.57% ~ US\$140 mi)	Marrocos (1.714)
Rússia (2.29% ~ US\$130 mi)	Tanzânia (1.550)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ONU⁶ (s/d)

⁵ Os dados sobre envio de tropas vão até 31 de janeiro de 2025.

⁶ Dados disponíveis em: <https://peacekeeping.un.org/>.

Há apenas um país que aparece nas duas categorias: a China. No geral, pode-se notar que entre os financiadores estão países desenvolvidos e entre os *TCCs* apenas países em desenvolvimento (exceto a China). O percentual de financiamento de cada um dos países é aplicado sobre o orçamento aprovado para o ano vigente, que, para 2025 foi de aproximadamente US\$ 5.6 bilhões, constando na Tabela o valor em US\$ estimado para cada país.

A diferença da contribuição em números dentre os países do Sul Global pode se dar por outro fator sistêmico importante que se apresenta para analisarmos o envio de tropas às *PKOs*: a regionalização dos conflitos. Para além das consequências diretas que países vizinhos de locais de conflito enfrentam, como aumento nos fluxos de migração e potencialidade de aumento da zona de conflito, outras questões podem ocasionar essa regionalização, como interesses de consolidar zonas de influência. A localização de um país e a situação da região de forma geral podem impactar nas missões direcionadas àquele conflito. Segundo Bellamy e Williams (2014, p. 21):

“[...] diversos fatores regionais como cultura de segurança (nível de comprometimento com a não-intervenção), natureza e capacidade das instituições regionais, situação geopolítica da região, disponibilidade de capacidades nacionais relevantes, e a posição da região dentro do sistema ONU, impactam na frequência, tamanho e tipo de operação recebidos.”

Como Coleman (2011) desenvolve, existem países que contribuem apenas de forma “simbólica”, contribuições às quais ela atribui o termo *token contributions*, participando de forma constante porém com uma quantidade limitada de tropas, muitas vezes apenas com um enviado especial. A autora aborda como essa forma de contribuição pode ser um meio termo funcional que permite que alguns países mantenham os “benefícios” de um *TCC*, como participar das reuniões sobre as missões, obter informações e acessos diplomáticos, sem que precisem dispor de um número elevado de tropas.

Até aqui vimos fatores externos que podem influenciar o envio de tropas, porém há também fatores internos aos *TCCs* que não podem ser ignorados. Dentro das particularidades de cada país que afetam a disposição para contribuir, tal qual a velocidade em que essa contribuição se dá, podemos encontrar os principais como incentivos, capacidades e constrangimentos (Lundgren et al., 2020).

Tratando dos incentivos para contribuir, encontramos a maior parte dos “cálculos” de custo-benefício que os Estados precisam fazer para alcançar seus objetivos, podendo ser políticos, militares, econômicos, de segurança ou institucionais, por exemplo visibilidade diplomática, treinamento militar gratuito e pagamento por contribuição, relações com outros países contribuintes ou até mesmo com o país que receberá a missão, e, potencialmente, consequências diretas que o conflito pode ter, como fluxos de migração e riscos de guerras civis para si próprios. Stojek e Tir (2014) argumentam, dentro da perspectiva dos incentivos econômicos, que os potenciais laços econômicos entre os *pen holders* e os países onde as guerras estão ocorrendo, após sua estabilização, podem ser um dos motivos para envios de tropas serem realizados ou não, logo, aponta uma justificativa para o argumento de que as PKOs têm a tendência de refletir os interesses desses países.

A respeito das capacidades, podemos observar os desafios logísticos e militares, principalmente, que as contribuições podem trazer para um *TCC*: se os equipamentos estão de acordo com o demandado pelos manuais da ONU, a familiaridade com os processos burocráticos, o nível de dependência de terceiros para a locomoção de tropas, etc. Ao contrário do que se pode enxergar como óbvio, países com menor capacidade têm contribuído mais ativa e constantemente do que aqueles com grandes capacidades logísticas e militares.

Por fim, quando falamos de constrangimentos, nos referimos à burocracia interna dos Estados e seu alinhamento com os processos de envio de tropas; processos de decisão muito

complexos, onde as votações para decidir se a contribuição será realizada ou não passam por muitos atores, por exemplo votações em parlamento, costuma haver atrasos para os envios, que, somados a baixas capacidades, podem atrapalhar completamente o princípio de responsividade. Na Rússia, por exemplo, o processo envolve diversos atores: o Presidente, o Governo e a Câmara Alta do Parlamento; sendo que todas as decisões passam por todas as instâncias. No Paquistão e na Índia, por outro lado, as decisões competem exclusivamente ao Executivo e não precisam passar pelo Parlamento, o que aumenta a responsividade desses países.

Tal argumento nos leva a compreender que sistemas políticos mais complexos, com mais atores de veto e instâncias necessárias para aprovar ou reprová-la uma decisão, podem gerar um atraso ou, no mínimo, uma demora maior no processo burocrático que resulta na efetivação da participação daquele Estado em missões de paz. Tendo em vista essa particularidade, os fatores que afetam esse processo de forma geral também podem ser inseridos na velocidade em que ele se dá, como por exemplo, o quanto é importante (incentivos) a presença do país naquela missão e se o conflito em questão possui consequências graves o suficiente para acelerar a tomada de decisão.

Esses conceitos são reforçados por Bellamy e Williams (2012), que dividem as explicações para contribuições em cinco grandes grupos do que eles nomeiam “racionalidades” ou preocupações que são levadas em consideração no processo decisório: políticas - Estados podem participar do *peacekeeping* pois pode ajudá-los com outros objetivos políticos, como ganhar legitimidade ou aumentar sua influência e autoridade na esfera internacional; econômicas - a participação pode ser motivada pelos incentivos econômicos de compensação fornecidos pela ONU; de segurança - os interesses nacionais de segurança podem estar atrelados à colaboração com o *peacekeeping*, uma vez que um conflito

pode incitar um sentimento de ameaça sobre um Estado, motivando-o a participar de missões para contê-lo - encaixa-se aqui a importância da proximidade geográfica; institucionais - atreladas às forças armadas de um país e às dinâmicas internas burocráticas, a força de cada instituição nacionalmente pode afetar na disposição a contribuir, principalmente para adquirir experiência; e normativas - muito relacionadas à questão de auto-imagem, aqueles que se postam como “Bons Samaritanos” e como alternativas às grandes potências, contribuem por ser a “coisa certa a fazer” e por se solidarizar com os países que recebem as missões.

Dentro destes grupos podemos encontrar combinações dessas racionalidades que geram predisposições negativas ou positivas em relação ao *deployment*, ao mesmo tempo que são apresentados argumentos que podem reforçar ou contradizer atitudes que fogem de tais predisposições. Os autores fazem um parêntese para o que eles chamam de “hábitos de *peacekeeping*”, referindo-se a nações que criam o hábito de contribuir, ou seja, internalizam seu papel enquanto *TCCs* e tendem a adaptar os processos internos em torno disso. Elas tornam a burocracia mais eficiente na tomada de decisão nesse tema e diminuem ou simplificam as etapas do processo, contribuindo para mais missões de forma mais constante e adaptada. Os exemplos do Paquistão e da Índia acima se encaixam em países com hábitos de *peacekeeping* e, não surpreendentemente, se encontram no top 10 de contribuições de tropas.

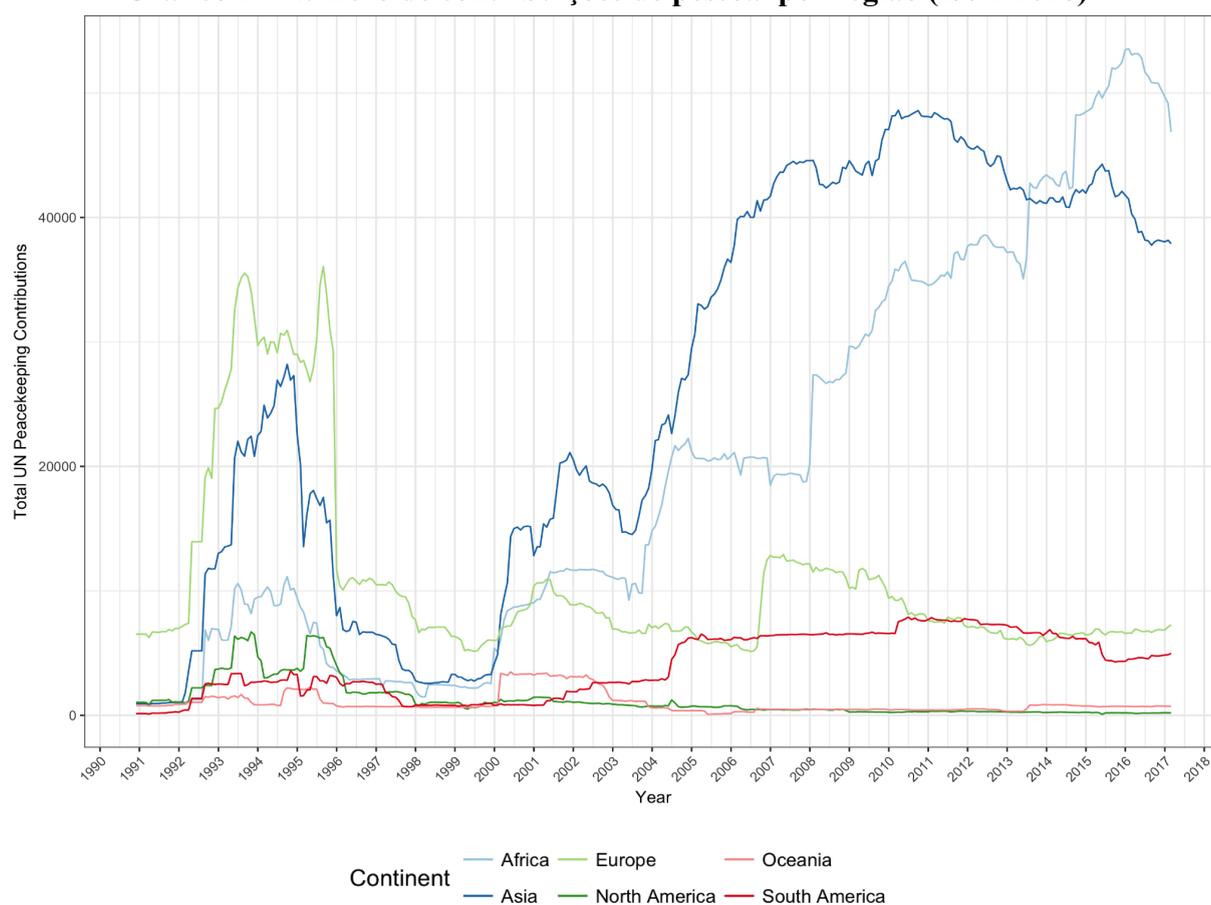
Já no caso do Brasil, como apontam Marcondes e Uziel (2021), o processo para o envio de tropas é extenso, por conta do baixo nível de institucionalização, o pedido feito pela ONU acaba “se perdendo” em meio a interferências de departamentos que não tem a ver diretamente com o assunto, muitas vezes dependendo de contatos pessoais entre os indivíduos interessados para ir para frente e, além disso, depende da aprovação do Congresso, cujos membros nem sempre possuem as informações completas sobre o local de envio, a

crise, etc. Assim, o envio de tropas por parte do Brasil pode deixar a desejar no quesito de responsabilidade por conta de sua burocracia.

Um dos grandes desafios da ONU é conseguir um número elevado suficiente de contribuidores, e, seguindo o raciocínio abordado acima sobre a relação entre contribuição e incentivos, capacidades e constrangimentos, poderíamos deduzir que países desenvolvidos teriam maiores capacidades e maiores constrangimentos, por conta de seus sistemas políticos mais complexos, para contribuir, enquanto países em desenvolvimento normalmente possuiriam relativamente mais incentivos e menos constrangimentos.

Podemos corroborar esse argumento observando os dados disponibilizados pelo International Peace Institute (IPI) (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Número de contribuições de pessoal por região (1991-2018)



Fonte: International Peace Institute Peacekeeping Database (s/d)

Na imagem, vemos que as regiões que mais contribuem continuamente com tropas são África e Ásia, respectivamente, seguidas de longe por América do Sul e Europa. Nas contribuições mais baixas se encontram Oceania e, por fim, América do Norte. Logo, encontramos que os maiores contribuidores com tropas são países em desenvolvimento, com uma diferença considerável em comparação aos países ocidentais mais desenvolvidos.

De acordo com Bellamy e Williams (2013, p. 2): “os governos mais estáveis e prósperos no mundo ocidental - que também possuem a maioria das capacidades militares de ponta do mundo - reduziram significativamente os números de tropas enviadas para operações de paz lideradas pela ONU”. O melhor exemplo são os Estados Unidos da América, que, apesar de concentrar boa parte do poderio militar do mundo, não contribuem significativamente com tropas. No entanto, dentre os P5, os EUA concentram o maior percentual de contribuição no financiamento das operações de paz lideradas pela ONU. A única exceção, o único país do P5 que se encontra entre os 10 maiores contribuidores, tanto em tropas quanto em financiamento, é a China, o que provavelmente se deve ao fato de ser um dos países com maior potencial de benefício dos incentivos diplomáticos em jogo.

Com base na Tabela 1, é possível afirmar que os países em desenvolvimento são os maiores contribuintes com tropas para Operações de Paz do momento. Quais são os fatores que precedem e justificam essa postura? O que eles têm em comum? Uma das tipologias utilizadas para agrupar esses países, bem como potências emergentes como o Brasil, é o termo Sul Global. Por essa lente podemos enxergar semelhanças e relações entre essas nações que são capazes de nos guiar e explicar quais são as implicações de pertencer a esse grupo para suas agendas de paz. Assim, o próximo capítulo usa o Sul Global como recorte para tentar entender suas particularidades em relação ao *peacekeeping* e perceber quais delas se aplicam ao Brasil.

Na tabela 2 estão condensados os conceitos abordados nessa seção que serão os principais guias na análise proposta no capítulo 4:

Tabela 2 - Conceitos-chave mais utilizados na análise empírica do caso brasileiro

Conceitos	Descrição
Racionalidade Política	Foco em ganhos de relevância, influência, legitimidade e/ou poder internacionalmente
Racionalidade Institucional	Foco em questões domésticas e manutenção das relações entre as instituições internas (militares, governo, etc)
Racionalidade Normativa	Foco em questões de posicionamento e auto imagem, correspondente aos valores de uma nação que ditam seu modo de agir e demonstra coesão.
<i>Token Contributions</i>	Contribuições simbólicas de nações para as Operações de Paz, pouco volumosas mas suficientes para garantir “um lugar na mesa”

Fonte: Elaboração própria (2025).

A tabela 2 tem como objetivo explicitar a seleção de conceitos, dentre toda a teoria aqui abordada, que se mostraram mais aplicáveis ao caso brasileiro. Essas explicações, aliadas ao recorte proposto pelo capítulo seguinte, trazem uma visão ampla sobre o porquê do Brasil participar ou não das Operações de Paz, o porquê essa contribuição se dá de diferentes formas de acordo com o papel que o país quer assumir e como questões internas afetam essas ações.

3. SUL GLOBAL, BRASIL E A AGENDA DE PAZ

A cooperação entre as nações pertencentes ao Sul Global, conhecida como Cooperação Sul-Sul (em inglês, *South-South Cooperation, SSC*), é um conceito ilustrativo para compreender as relações entre elas, carregando em si uma visão de benefícios mútuos e solidariedade entre os mais desfavorecidos. Desde a Conferência de Bandung⁷, em 1955, esse conceito passou a ser encarado como um movimento político com a intenção de desafiar a ordem social e econômica mantida pelo Norte Global de diversas maneiras, como por exemplo propondo condições de negociações mais justas entre as nações e por seu foco especial na descolonização. Dentre outros momentos chave, encontramos também o surgimento do Movimento Não-Alinhado⁸ e pronunciamentos dentro da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento⁹ a favor de uma Nova Ordem Econômica Mundial. Atualmente, o BRICS se apresenta como maior representante desse movimento contra-hegemônico, reforçando o debate sobre o assunto e trazendo à luz novas perspectivas gerais e sobre o funcionamento e manutenção da ordem mundial (Gray; Bills, 2016).

O termo Sul Global abrange países em momentos distintos de desenvolvimento, tendo potências emergentes completas como o Brasil (Kenkel, 2010) e países em desenvolvimento como o próprio Haiti, e também abrange países como a Rússia e o México, que estão no hemisfério geográfico Norte, mas que se encaixam na tipologia por conta de seu pertencimento na “periferia global”. No entanto, apesar de suas inconsistências, a “lente” apresentada pela divisão entre Sul e Norte Global se mostra particularmente útil quando vamos analisar um grupo de países que agem em conjunto e, muitas vezes, de formas

⁷ Conferência ocorrida na Indonésia que reuniu líderes da Ásia e da África para discutir assuntos como autodeterminação, desenvolvimento e cooperação.

⁸ Movimento de países que não se sujeitam a qualquer grande bloco de poder, como na Guerra Fria; legado da Conferência de Bandung.

⁹ Foro permanente dentro das Nações Unidas para países com menor grau de desenvolvimento que busca promover maior integração entre esses países e com um enfoque no desenvolvimento.

similares na medida do possível dentro de suas particularidades, compartilhando valores, principalmente o almejo de caminhar para um patamar mais alto de desenvolvimento por meio de cooperação.

O histórico do surgimento desses países e da virada de chave que os uniu faz com que enxerguemos alguns aspectos em comum entre eles que definem características das políticas externas e ações na arena internacional. Dentro da participação do Sul Global, para os fins deste trabalho, o enfoque será dado à agenda de paz mundial, que se destaca dentro da política externa da maioria dos membros. Algumas das similaridades principais entre os países do Sul são: a proximidade com os princípios vestfalianos, sendo eles a não-intervenção em assuntos domésticos e a soberania dos Estados; e as críticas à ordem mundial liberal dominada pelo Norte. Essa conexão tem desdobramentos nas respectivas posturas em relação à agenda de paz e segurança e auxiliam na construção do papel destes Estados na sociedade internacional (Dal, 2016).

Somando as características compartilhadas entre esses Estados às particularidades, como história e identidade nacional, obtemos uma perspectiva ampliada pela qual podemos analisar as atitudes deles para com o mundo e, mais especificamente, as justificativas por trás delas. Além disso, para Nieto (2011), o Sul Global, enquanto uma entidade heterogênea e não unificada, que aprofunda conexões por meio de cooperação e solidariedade, se aproveita da ordem mundial vigente que gira em torno da ONU e das Operações de Paz para aumentar a independência do Norte Global e buscar seus objetivos na esfera internacional.

Os países do Sul apresentam similaridades em suas políticas externas de gerenciamento de confrontos, explicadas por Emel Dal (2016) por quatro fatores importantes que geralmente as determinam: preferências de autointeresse, atitudes para buscar status, abordagens orientadas por custos normativos e prioridades de cunho regional. A compreensão

de cada um desses aspectos é de extrema importância para conseguir explicações sobre as tomadas de decisão e cursos de ação desse grupo de países na agenda internacional de paz e segurança.

Autointeresse é um conceito bem conhecido e explorado nas Relações Internacionais, apresentando-se como uma boa lente para enxergarmos o porquê potências emergentes se interessam por contribuir para gerenciamento de conflitos e missões de paz. Nesse sentido, quanto mais um conflito afeta os interesses de uma nação, mais interessada ela se torna na resolução dele. Reconhecendo seu papel enquanto terceiros e agentes da paz e considerando que quanto menos conflitos, maior seu bem-estar econômico e político, países do Sul tendem a se colocarem como grandes moderadores também em disputas de alto perfil. No geral, as potências emergentes tentam diminuir a quantidade de conflitos na arena internacional, podendo unir aquelas que compartilham valores (raramente inclui grandes potências), em busca de soluções pacíficas por meio, principalmente, de instituições multilaterais.

As atitudes para buscar status consistem na tendência das potências emergentes em estarem mais presentes em diversas áreas da governança global, agindo de forma constante e/ou intensa para aumentar seu reconhecimento e status internacionalmente. Por conta do alto perfil que a agenda para paz carrega (Bellamy; Williams, 2013), o envio de tropas constantemente constitui parte importante da estratégia de política externa desses países para o ganho de reconhecimento internacional e reforço ou melhoria de sua posição na ordem mundial, o que os coloca numa posição de atores transformadores que procuram promover reformas e revisões no sistema internacional.

A limitada capacidade institucional e de definição de normas dos países emergentes dentro da ordem mundial faz com que eles optem por uma abordagem orientada pelos custos normativos de suas participações na esfera internacional, ou seja, calculam os custos antes de

tomar quaisquer iniciativas normativas. Por mais que, no geral, possuam um caráter anti-hegemônico, essas limitações não permitem que eles realizem reformas drásticas na ordem mundial, então acabam dando prioridade a ações dentro das instituições vigentes quando os custos são altos, e desafiando-as quando os custos são baixos, podendo até mesmo criar novas instituições que favoreçam seus interesses, não se restringindo apenas a questões de paz, como foi o exemplo da criação do BRICS.

Por fim, existe a priorização de um foco regional quando trata-se de gerenciamento de conflitos. Para compreender o porquê dessa prioridade, precisamos entender o conceito de externalidade negativa como uma situação que impacta negativamente atores que não estão envolvidos naquela situação; ou seja, quanto maiores as externalidades negativas, maior é o incentivo para países de proximidade geográfica buscarem gerenciar o conflito. Assim, somadas à existência e funcionamento de mecanismos institucionais regionais para mediar ou até suprimir os conflitos, são fatores chave para definir o sucesso ou a falha do gerenciamento. Quando as externalidades se estendem demais, o conflito acaba se tornando mais complexo, envolvendo uma gama de atores externos, dificultando ainda mais a chegada a uma solução pacífica.

Essa complexidade traz à tona a necessidade e a dificuldade de se institucionalizar o gerenciamento de conflitos e unir os diferentes atores sob um único sistema de construção de paz. Por conta das capacidades normativas limitadas das potências emergentes, elas assumem uma abordagem dual (*dual approach*) que consiste em engajamentos inicialmente bilaterais para lidar com conflitos regionais e evitar a propagação de externalidades negativas e, posteriormente, multilaterais por meio dos processos e mecanismos da ONU.

No entanto, nem sempre as decisões de política externa das potências emergentes serão enxergadas de forma considerada racional e congruente com o que se espera dentro

desses fatores. Como posto por Villa e Jenne (2019), países como Brasil e Indonésia, pertencentes ao Sul Global, apesar de sua postura tradicionalmente não-intervencionista, não deixaram de participar ativamente de missões onde o uso da força está presente no mandato, trazendo uma contradição entre seus princípios e suas ações. A inserção desses países no *peacekeeping* traz à tona um dilema paradoxal: participar de intervenções que vão contra seus valores iniciais para obter os ganhos diplomáticos e tentar moldar o sistema de acordo com os valores que foram desconsiderados.

Muitas vezes suas tomadas de decisão poderão ser consideradas inconsistentes, ou relutantes, quando observadas por atores distintos. Destradi (2019) explica que, muitas vezes, países emergentes são taxados como relutantes em suas políticas externas não por realmente serem, mas sim porque as “medições” não foram feitas para eles, mas sim para potências tradicionais. Ela argumenta que tal equívoco faz com que se percam informações e particularidades importantes a serem consideradas.

Por isso, seu conceito de relutância pode nos auxiliar a identificar melhor as políticas externas desses países e suas decisões em relação ao envio de tropas; divide-se em duas dimensões necessárias e conjuntamente suficientes (sozinhas não bastam), que se mostram como explicações causais: hesitação e recalcitrância. Ela operacionaliza a relutância para ser utilizada como ferramenta analítica, e não como uma característica pejorativa.

A dimensão da hesitação é direcionada à política doméstica, tratando das preferências dos atores internos, tendo como indicadores: falta de iniciativa, adiamentos de decisões importantes (especialmente relevante para analisar o comportamento em frente a crises regionais) e *flip-flopping* (mudanças súbitas de discursos e contradições). Dentro dos fatores domésticos que podem causar hesitação, a autora aponta crises de governo, ingovernabilidade ou até uma burocracia incapaz e despreparada, ou uma burocracia que possui capacidades

mas se encontra sobrecarregada, que se encaixa nos constrangimentos apresentados por Lundgren et. al (2020) na primeira seção deste trabalho. Já a segunda dimensão, a recalitrância, trata das expectativas externas sobre as atitudes de um país, e são indicadores: ignorar ou recusar pedidos de outros países; obstruir iniciativas dos demais sem propor alternativas.

O Brasil sempre se apresentou na esfera internacional como um país disposto a participar e assumir papéis importantes, consolidando-se como potência regional, liderança no Sul Global e segue em busca de cada vez mais espaço na ordem mundial, bem como propõe alterações nela que favorecem seus interesses, como um assento permanente no Conselho de Segurança. A política externa brasileira é enxergada como dona de uma “resiliência paradigmática”, onde, de acordo com os paradigmas propostos por Cervo (2003), segue até os dias atuais uma direção muito bem definida no passado, uma vez que os paradigmas que o autor aponta existirem desde antes do período militar coexistem com aqueles que surgiram posteriormente. Ou seja, a postura brasileira para com o mundo é consistente ao longo do tempo e reflete sua auto-imagem e seus objetivos.

Nieto (2012) utiliza a expressão “excepcionalismo brasileiro” para exaltar o alto perfil que o país assumiu, com um número considerável de ótimas relações bilaterais e multilaterais bastante diversificadas, especialmente (porém não exclusivamente) com países do Sul Global. A união com os demais países lusófonos na África por meio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e, atualmente, o BRICS, fruto mais importante e mais recente de anos de aproximação do Brasil com os demais países fundadores, mostram o quão expansivas, diversas e justificadas por seus paradigmas são as relações externas brasileiras. Na agenda de paz, a liderança na MINUSTAH aponta para esse foco na cooperação Sul-Sul em, essencialmente, todas as esferas da política externa. A presença, a política de

solidariedade e a popularidade do Brasil nessas conexões de apoio mútuo reforçam sua posição ascendente enquanto potência e dão suporte às investidas por maior relevância e reverência dentro do cenário internacional.

Para Destradi (2019), a política externa brasileira, principalmente durante os dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2011), foi bastante consistente. Seu comprometimento esteve alinhado com uma agenda externa que refletia, em grande parte, a agenda que adotou internamente. Por mais que sua liderança na MINUSTAH tenha sido questionada por atores internos, muito por conta da identidade nacional baseada constitucionalmente numa política não intervencionista, os diplomatas e os militares se uniram em uma coalizão a favor do Brasil na missão como uma oportunidade de ganhar reconhecimento internacional e maximizar ganhos institucionais, conseguindo levar o país a uma preferência clara. Além disso, o governo conseguiu realizar um “exercício retórico” que alinhou as preferências internas e expectativas internacionais, colocando a MINUSTAH como uma operação de paz que demonstrava a preocupação do Brasil com questões humanitárias e o desenvolvimento do Haiti.

A agenda de paz mais atual da ONU tem como ponto principal o termo “desenvolvimento comum”, e consiste na aceleração do desenvolvimento enquanto solução para hostilidades, sendo um fator irremediável para prevenção de conflitos e manutenção de paz (ONU, 2023). Por essa lente, podemos enxergar uma convergência nas ações brasileiras para com a comunidade internacional, especialmente no caráter de suas principais participações em Operações de Paz, MINUSTAH e a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), e a relevância da presença de brasileiros no Timor-Leste (Missão da ONU no Timor-Leste (UNMIT), fortalecendo o discurso de promover desenvolvimento para resultar em paz e independência.

4. O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ

Para que seja possível compreender as potenciais razões para justificar a contribuição brasileira para as Operações de Paz, além dos pormenores abordados nos capítulos anteriores, é necessário destrinchar empiricamente os envios de tropas, bem como contextualizar as relações do Brasil com os países para onde as missões foram despachadas. Na Tabela 3, estão apresentados os principais dados¹⁰ quantitativos e qualitativos sobre a participação brasileira em Operações de Paz de 2006 em diante (ou operações que iniciam antes porém passam pelo ano de 2006) coletados pela autora. Tal intervalo de tempo se dá porque foram selecionadas apenas as missões que estavam em vigor após a implementação da Responsabilidade para Proteger¹¹ (em inglês *Responsibility to Protect, R2P*).

A distinção entre o tipo de pessoal é realizada de duas formas distintas: pelo Ministério das Relações Exteriores, as categorias definidas na tabela; pela ONU, uma categorização mais abrangente entre policiais, militares e civis. Encaixando as primeiras nas seguintes, temos como militares as tropas - a força militar em si, que vai a campo; os Observadores, ou especialistas em missão, monitoram acordos de cessar fogo entre os beligerantes e promovem referendos com a população local, a fim de avaliar a situação e garantir o progresso da missão; e, por último, os Oficiais de Estado Maior, que são os militares de alta patente das forças nacionais. As forças policiais são as polícias estaduais, que atuam de forma mais operacional, e, por fim, os *staffs*, que são os civis enviados para prestar suporte nas demais frentes do mandato, como saúde, educação e assistência de modo geral.

¹⁰ Os dados da tabela foram compilados pela autora do presente trabalho em seu projeto de Iniciação Científica, sendo que o recorte temporal foi decidido em tal contexto. O projeto “Operações de paz e a proteção de civis: um olhar sobre a participação brasileira” foi finalizado em agosto de 2023, sob a orientação do Prof. Dr. Miguel Mikelli Lucas Alves Ribeiro e financiado pela CAPES.

¹¹ A Responsabilidade para Proteger foi uma medida implementada pela ONU firmando institucionalmente o compromisso das missões com a proteção de civis durante os mandatos.

Tabela 3 - Detalhamento da Contribuição Brasileira em Operações de Paz¹²

Sigla	Período	CT	T	O	S	P	OEM
MINUSTAH	2004-2017	37378	1	1	1	1	1
UNIFIL	2011-	4305	0	1	0	1	1
UNMIS	2005-2011	160	0	1	0	0	0
UNMISS	2011-	159	0	1	0	1	1
MINURSO	2007-	145	0	1	0	0	0
MONUSCO	2013-	114	1	1	0	0	1
UNOCI	2004-2017	98	0	1	0	0	1
MINUSCA	2014-	78	0	1	1	0	0
UNMIT	2005-2012	72	0	1	0	0	0
UNFICYP	1995-	65	1	0	0	0	0
UNMIL	2004-2018	39	0	1	1	0	0
UNISFA	2011-	29	0	1	0	0	0
UNAMID	2017-2020	17	0	0	0	1	0
UNMEE	2006-2008	15	0	1	0	0	0
UNSMIS	2012	11	0	1	0	0	0
UNMIK	2003-2009	11	0	0	0	1	0
MINURCAT	2008-2010	7	0	1	0	0	0
MINUJUSTH	2017-2018	1	0	0	0	1	0

Fonte: Elaboração própria a partir do projeto de iniciação científica (Operações de paz e a proteção de civis: um olhar sobre a participação brasileira, 2023)

¹² Convém reforçar que o recorte temporal da tabela consiste em missões que passam pelo ano de 2006 ou se iniciam após ele, sendo desconsideradas missões que terminaram antes disso.

Na tabela acima, estão presentes 18 missões, e a contribuição consta como os números oficiais do total ao longo do tempo e as distinções de pessoal são apontadas por presença (1) ou ausência (0), sendo utilizadas as seguintes legendas: T para tropas, O para observador militar, S para staff, P para policiais e OEM para Oficiais de Estado-Maior. A soma da contribuição total está legendada como CT.

Como se pode notar, a contribuição brasileira esteve, de longe, concentrada historicamente na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), que registrou um destacamento total de 37.378 *peacekeepers* brasileiros entre 2004 e 2017, e na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), que recebeu 4.305 *peacekeepers* brasileiros entre 2011 e 2024. A seguir, na casa das centenas de *peacekeepers* brasileiros desdobrados, estão as missões no Sudão (160), Sudão do Sul (159), Saara Ocidental (145) e na República Democrática do Congo (114).

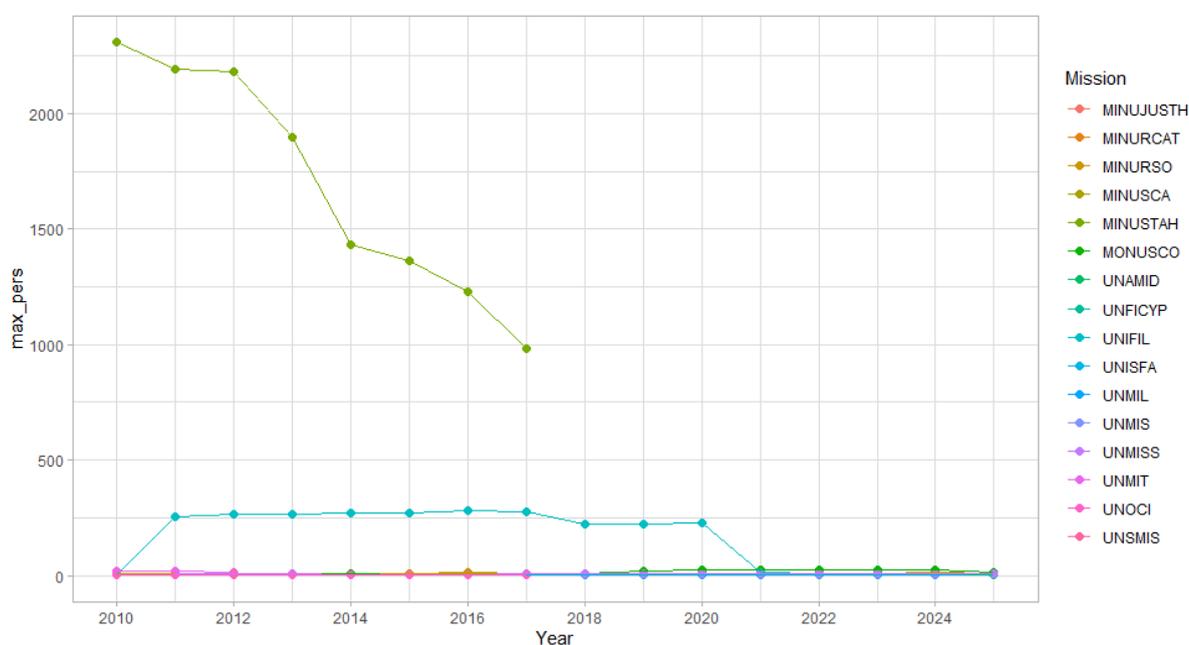
Um detalhe importante que observamos na tabela é a presença de Observadores Militares em 14 das 18 operações descritas (MINUSTAH, UNIFIL, UNMIS, UNMISS, MINURSO, MONUSCO, UNOCI, MINUSCA, UNMIT, UNMIL, UNISFA, UNMEE, UNSMIS e MINURCAT), das quais 7 tiveram apenas essa categoria presente (UNMIS, MINURSO, UNOCI, UNMIT, UNISFA, UNMEE, UNSMIS e MINURCAT). A operação no Haiti é a única que possui todas as categorias de pessoal presentes. Já a UNIFIL não contém participação de tropas nem de staff, uma vez que sua composição se trata majoritariamente de oficiais da marinha.

O período de contribuição também é um dado interessante que, todavia, não será analisado a fundo neste trabalho. Saber o momento em que as missões se iniciaram e a diferença para o momento em que começam os envios e a participação do Brasil pode

embasar estudos sobre responsividade, ou seja, quanto tempo demora a resposta em relação ao início da crise que deu origem à operação.

O Gráfico 2 traz uma perspectiva anual dos envios, fruto do recente banco de dados elaborado oficialmente pelo Escritório de Assuntos Militares (em inglês, *OMA*) do Departamento de Operações de Paz (em inglês, *DPO*) da ONU. Os dados foram filtrados e organizados pela autora de forma a abranger as máximas, médias e mínimas de cada ano, desconsiderando os recortes qualitativos de categorias de pessoal, com o recorte de missões semelhante ao da tabela, buscando obter informações mais generalizadas de cada ano. Os dados fornecem de forma detalhada mensal todas as informações de pessoal em número e tipo. No entanto, para o presente trabalho, se mostrou mais interessante a simplificação para máximas anuais sem distinção de pessoal, uma vez que ela já foi abordada. Dessa forma, os dados simplificados resultaram no seguinte gráfico:

Gráfico 2 - Contribuição Brasileira em Operações de Paz por Missão (2010-2025)

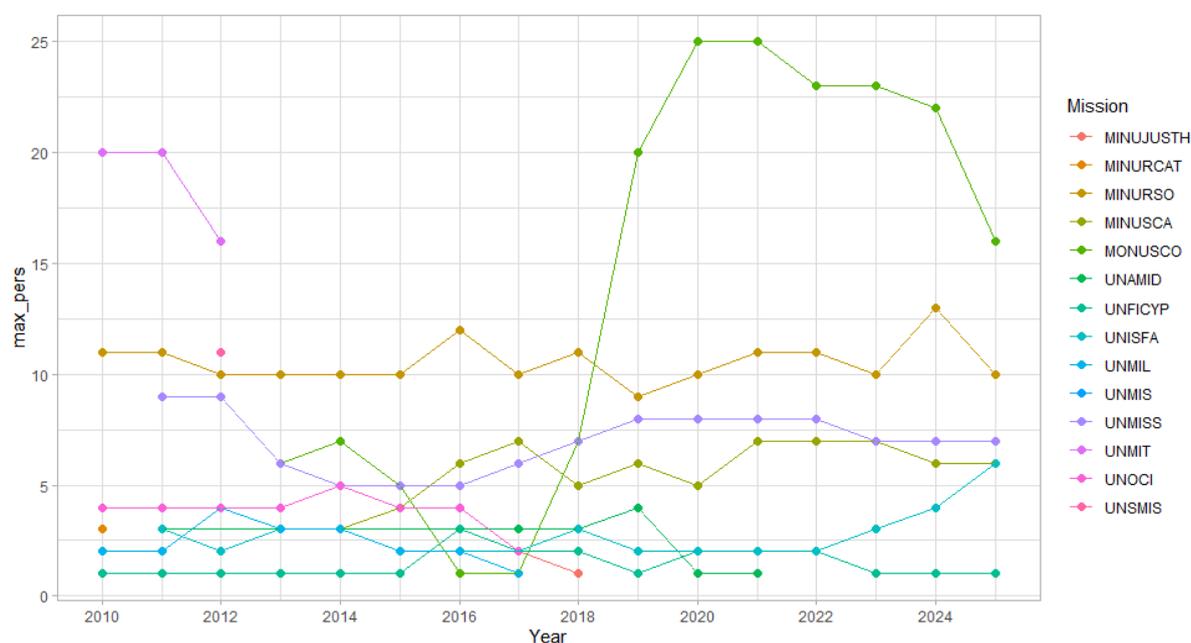


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ONU (s/d)¹³

¹³ Dados disponíveis em: <https://psdata.un.org/dataset/DPO-UCHISTORICAL>. Última atualização: 31-01-2025.

As contribuições de dezenas de milhares para a MINUSTAH e milhares para a UNIFIL mostram uma grande discrepância em relação às demais missões que chegam, no máximo, a 160 indivíduos enviados no total. Para observar em maior detalhe as demais operações, o Gráfico 3, a seguir, exclui tanto a MINUSTAH como a UNIFIL:

Gráfico 3 - Contribuição Brasileira em Operações de Paz por Missão à exceção da MINUSTAH e UNIFIL (2010-2025)



Fonte: elaboração com dados da ONU (s/d)¹⁴

Excluindo as duas grandes *outliers*, vemos uma presença constante do Brasil no Saara Ocidental (MINURSO), Sudão do Sul (UNMISS) e na África Central (MINUSCA), entre 5 e 13 indivíduos no máximo. A participação no Congo (MONUSCO) inicia em 2013 e se acentua a partir de 2018, atingindo 25 indivíduos em 2020, porém declinando em seguida. A operação no Timor Leste (UNMIT) também apresenta um número elevado em relação às demais, porém a limitação temporal dos dados impede uma visão mais completa sobre ela neste trabalho, uma vez que cobre apenas seus últimos dois anos. Pode-se destacar também

¹⁴ Dados disponíveis em: <https://psdata.un.org/dataset/DPO-UCHISTORICAL>. Última atualização: 31-01-2025.

que, sem contar o Haiti, foram enviadas tropas apenas para outras duas missões: Chipre (UNFICYP) e Congo.

Ao analisarmos tais dados empíricos, juntamente à literatura, podemos traçar um panorama sobre o porquê dos envios de tropas do Brasil, quais suas motivações e limitações e qual o cenário futuro da participação brasileira no *peacekeeping*. Hamman (2015, p. 9) aponta três eixos prioritários de atuação do Brasil em Operações de Paz: “(1) Haiti; (2) países lusófonos (Angola, Moçambique, Timor Leste e, em menor escala, Guiné Bissau); e (3) Líbano. Ela também aponta que, para além desses eixos, o Brasil “se dispõe a participar de missões que atendam o interesse geral” (Hamman, 2015, p.12), ou seja, missões que não necessariamente correspondam a algum tópico específico de interesse nacional.

A MINUSTAH foi a primeira Operação de Paz que o Brasil não só fez parte como liderou. Ela foi a primeira missão com a presença brasileira onde o Capítulo VII¹⁵, que abrange o uso da força, foi mobilizado. A oportunidade de liderar uma operação como esta se apresentou como uma chance de fortalecer suas forças militares com treinamento ostensivo e experiência de campo e, ao mesmo tempo, reforçar a imagem de um país que se preocupa com a paz e segurança internacionais, disposto a auxiliar um vizinho (regional), com o qual compartilha origens históricas e pretende restaurar a paz por meio do desenvolvimento. Este último sendo mostrado na eficácia do Brasil em mobilizar recursos para e utilizar Projetos de Impacto Rápido (em inglês, *Quick Impact Projects*, QIPs), projetos de impacto imediato sobre a qualidade de vida da população local.

A liderança na MINUSTAH foi considerada por muitos uma contradição com a postura não intervencionista do país. No entanto, juntamente com o desenvolvimento das *PKOs* em mecanismos cada vez mais multilaterais e abrangentes, o Brasil defendeu

¹⁵ A mobilização do Capítulo VII da Carta da ONU no mandato de uma operação consiste na maior permissibilidade do uso da força para a proteção de civis.

consistentemente desde o início um *peacekeeping* minimamente militarizado e com foco em auxiliar na consolidação e crescimento dos países que receberam missões, onde segurança e desenvolvimento sempre estiveram vinculados. Na própria MINUSTAH, os diplomatas brasileiros conseguiram influenciar o mandato para que mobilizasse o Capítulo VII apenas em tópicos específicos. Essa política na intersecção entre uma “não-indiferença” para com o sofrimento dos civis e as incapacidades dos Estados resultou num firmamento da condição do Brasil enquanto “provedor de paz” e culminou na iniciativa normativa brasileira da Responsabilidade ao Proteger (em inglês, *Responsibility while Protecting*, RWP), em 2011, como uma forma de regular mais intensamente as missões. Essa capacidade de empreendedorismo normativo, impulsionado pela liderança em missões de alto perfil, tentando definir normas e não apenas aceitar as vigentes, encaminha a busca por status de grande potência do Brasil (Harig; Jenne, 2022; Harig; Kenkel, 2017).

A UNIFIL, por outro lado, estava completamente fora do escopo regional, histórico ou de idioma que definiam até então as estratégias de política externa brasileira. No entanto, sua participação nela possui diversas nuances que não podem ser negligenciadas. Receber e aceitar o convite para liderar a força tarefa marítima da missão (MTF) representou não somente um reconhecimento da imagem construída, de um país disposto e capaz a oferecer ajuda para os demais, mesmo em águas distantes, em busca de construir paz, mas também uma oportunidade de consolidar ainda mais uma posição em assuntos relativos ao Oriente Médio e fortalecer suas relações bilaterais tanto com o Líbano quanto com os países participantes da missão (Ruy; Chagas; Marcondes, 2017).

Ambas missões contaram com diferentes desafios, retóricos e de logística, e forneceram ao Brasil credenciais mais altas nos assuntos de paz na esfera internacional e expertise para assuntos militares e navais. Assim, podendo contribuir não apenas com envios

de tropas, mas também fornecendo treinamento para militares locais e estrangeiros. A experiência de campo dos *peacekeepers* brasileiros foi reconhecida e permitiu que parcerias bilaterais de defesa com outros países, mesmo que distantes, fossem firmadas, a exemplo das tropas da UNIFIL e os memorandos com a Indonésia e Bangladesh (Abdenur, 2016).

Apesar dos dilemas enfrentados pelo Brasil na dimensão do *peacekeeping* e na dimensão normativa em torno do uso da força e a responsabilidade em agir, o país conseguiu explorar as janelas de oportunidade para melhorar ainda mais seu status internacionalmente (Kenkel; Marcondes; Ribeiro, 2019). Até então, as participações em missões de alto perfil fizeram parte de ações na busca por interesses nacionais do Brasil e expansão da perspectiva reforçada de Bom Samaritano, tentando levar desenvolvimento aos demais países, bem como ações bilaterais e pronunciamentos em organizações multilaterais em torno de outros tipos de cooperação que pudessem ir em direção a esse objetivo.

No entanto, não se pode descartar a importância da política doméstica nesse contexto. Com a crise econômica e política que se instaurou no Brasil, surgiram restrições para o que o país poderia fazer em relação ao *peacekeeping*. Segundo Abdenur (2016), crises internas geram questionamentos sobre as capacidades de potências emergentes e, inclusive, se pode-se atribuir-lhes essa tipologia. Apesar da “resiliência paradigmática” citada na seção anterior, as turbulências e trocas de governos afetaram a contribuição brasileira para operações de paz.

Não apenas questões de política interna, mas também o caráter das missões tornou menos interessante uma participação brasileira que não pareça contraditória, pois estão mais militarizadas e a postura brasileira é historicamente contra a militarização excessiva das *PKOs*. Além disso, no contexto do terceiro mandato do Presidente Lula, não parece interessante voltar a aumentar as contribuições também por conta das tensões com as instituições militares (Duarte; Carvalho; Lopes, 2025). Tal preocupação pode ser analisada

pela “racionalidade institucional” de Bellamy e Williams (2013), uma vez que as questões entre as instituições internas, provenientes de desavenças políticas e uma tentativa frustrada de um golpe de Estado, no qual militares de alta patente tentariam subjugar o governo vigente, influenciam para que a decisão seja de não contribuir ativamente com o *peacekeeping* para não fortalecer as instituições militares. Assim, no momento atual, aparentemente retomar o *peacekeeping* não parece o melhor caminho de ação para manter o Brasil em relevância internacionalmente, potencialmente optando por outros cursos de ação que não envolvam Operações de Paz.

O discurso do presidente Lula na abertura da 79ª Assembleia Geral da ONU relembra os objetivos da política externa brasileira ao defender reformas estruturais na organização e no sistema como um todo, incluindo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e o compromisso com o desenvolvimento e cooperação, trazendo à tona a necessidade de continuar auxiliando o Haiti a “andar com as próprias pernas”, a situação de Cuba e a questão da fome em todo o mundo. Além disso, também reforça a postura pacífica adotada pelo país ao questionar a quantidade de conflitos atualmente, gastos bélicos e o uso da força:

“[...]Os gastos militares globais cresceram pelo nono ano consecutivo e atingiram 2,4 trilhões de dólares. Mais de 90 bilhões de dólares foram mobilizados com arsenais nucleares. Esses recursos poderiam ter sido utilizados para combater a fome e enfrentar a mudança do clima. O que se vê é o aumento das capacidades bélicas. O uso da força, sem amparo no Direito Internacional, está se tornando a regra.”
(LULA [...], 2024, para. 5)

Pelo discurso do presidente é possível extrair a essência da política externa brasileira, seus objetivos e seu olhar para a agenda de paz. Dessa forma, assim como as variações desde 2016, o volume da contribuição será definido pela conjuntura de poder interno e pelos objetivos de interesse nacional. Assim, compreendemos que a contribuição do Brasil para *PKOs* do presente momento em diante potencialmente continuará sendo por *token*

contributions, ou seja, contribuições pequenas, consistindo primordialmente de observadores militares, de modo a manter seu papel enquanto *TCC* e poder obter informações e seguir contribuindo com as operações sem dispor de uma grande quantidade de pessoal. Um cenário em que o Brasil volta a contribuir ostensivamente para operações de paz é improvável, porém poderia ocorrer com o surgimento de missões dentro dos eixos de interesse nacional nas quais o envio de tropas seria fundamental, ou com uma diminuição da polarização interna e estabilização das relações político-militares do país.

5. CONCLUSÃO

A participação brasileira em Operações de Paz se mostra como fator importante na construção e consolidação de imagem do Brasil enquanto potência responsável a respeito da agenda de paz internacional. Seus objetivos de expansão do desenvolvimento para outros países do Sul Global e sua preocupação com aqueles com os quais possui laços reforçam ainda mais essa credencial. Esses objetivos são refletidos na forma que o Brasil “faz” *peacekeeping*, estando presente em essencialmente todas as missões mesmo que não façam parte de seu escopo de interesse, e em seus discursos em busca de mudanças normativas, como a proposição do RWP.

O cenário pacífico e cooperativo da América Latina, muito propulsionado pelo país, proporcionou ao Brasil essa possibilidade de ascensão enquanto potência regional e presença nas operações em diversos locais do mundo. O objetivo principal e mais aparente do país dentro das Nações Unidas é consistentemente a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança e mudanças estruturais dentro da organização e do sistema, de forma que esse comportamento reformista e desenvolvimentista o caracteriza como parte do Sul Global. Com suas ações, em parte por meio de PKOs, o Brasil conquistou de seus parceiros regionais e lusófonos, bem como com as boas relações no Oriente Médio, o apoio para seus objetivos maiores na ordem multilateral.

Assim, o presente trabalho conclui seu objetivo de correlacionar as explicações exploradas na literatura com as particularidades e dados do Brasil nos envios de tropas para Operações de Paz, se estendendo à relação brasileira com os países que possui laços culturais e/ou de desenvolvimento (países lusófonos, América Latina e Sul Global). Foi possível também, em menor medida, abranger explicações para a ausência de participação e cenários futuros. Há limitações nos dados utilizados no trabalho, uma vez que são organizados de

formas distintas em diferentes fontes, ou seja, alguns sendo provenientes de documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e outros diretamente do Departamento de Operações de Paz da ONU, divididos em categorias diferentes e compilados com recortes temporais discrepantes (os documentos do MRE tratam das missões como um todo enquanto os do *DPKO* são baseados em relatórios mensais) . O caráter metodológico do trabalho não possui ambições inferenciais e não tem pretensão de gerar hipóteses, mas sim compilar análises exploratórias para corroborar com potenciais argumentos que venham a surgir.

No entanto, espera-se que com a contribuição aqui deixada seja possível realizar futuramente estudos mais aprofundados e embasados estatisticamente sobre os determinantes específicos da contribuição, ou talvez uma virada para explicações de uma não participação em Operações de Paz. Direções futuras de pesquisa podem envolver estudos de caso, *process tracing*, realização de testes de média como análise de variância para revelar diferenças estatisticamente significativas. A agenda de paz sempre será relevante, um tópico que sempre será contundente e fonte de diversos questionamentos e soluções.

6. REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A. E. Rising powers in stormy seas: Brazil and the UNIFIL maritime task force. **International Peacekeeping**, 16 mar. 2016. v. 23, n. 3, p. 389–415.
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. Broadening the Base of United Nations Troop and Police Contributing Countries. **International Peace Institute**, 2012.
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. Providing peacekeepers : the politics, challenges, and future of United Nations peacekeeping contributions. **Oxford University Press**, 2013.
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. Trends in Peace Operations, 1947–2013. **Oxford University Press**, 2014.
- CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 1 dez. 2003. v. 46, n. 2, p. 5–25.
- DAL, E. P. Rising powers in international conflict management: an introduction. **Third World Quarterly**, 2 dez. 2018. v. 39, n. 12, p. 2207–2221.
- DAY, A. et al. The Political Practice of Peacekeeping: How Strategies for Peace Operations are Developed and Implemented. **United Nations University**, 2020.
- DESTRADE, S. Reluctant powers? Rising powers' contributions to regional crisis management. **Third World Quarterly**, 2 dez. 2018. v. 39, n. 12, p. 2222–2239.
- DUARTE, G. R.; CARVALHO, L.; LOPES, D. B. The Rise and Decline of Brazil as a Peacekeeper. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 1 jan. 2025. v. 68, n. 1.

GRAY, K.; GILLS, B. K. South–South cooperation and the rise of the Global South. **Third World Quarterly**, 24 mar. 2016. v. 37, n. 4, p. 557–574.

HAMANN, E. P. A Força de uma Trajetória. **Instituto Igarapé**, 2015.

HARIG, C; JENNE, N. Whose rules? Whose power? The Global South and the possibility to shape international peacekeeping norms through leadership appointments. **Review of International Studies**, 13 jun. 2022. v. 48, n. 4, p. 646–667.

HARIG, C; KENKEL, K. M. Are rising powers consistent or ambiguous foreign policy actors? Brazil, humanitarian intervention and the “graduation dilemma”. **International Affairs**, maio. 2017. v. 93, n. 3, p. 625–641.

KALDOR, M. New and old wars: organized violence in a global era. **Cambridge: Polity Press**, 1999.

KATHMAN, J. M.; MELIN, M. D. Who Keeps the Peace? Understanding State Contributions to UN Peacekeeping Operations. **International Studies Quarterly**, 17 nov. 2016. v. 61, n. 1, p. sqw041.

KENKEL, K. M. South America’s Emerging Power: Brazil as Peacekeeper. **International Peacekeeping**, nov. 2010. v. 17, n. 5, p. 644–661.

KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2013. v. 56, n. 1, p. 122–143.

KENKEL, K. M.; SOUZA NETO, D. M. DE; RIBEIRO, M. M. L. A. Peace Operations, Intervention and Brazilian Foreign Policy: Key Issues and Debates. Cham: **Status and the Rise of Brazil**, 8 nov. 2019. p. 133–151.

LULA abre a 79ª Assembleia Geral da ONU. Veja íntegra e principais pontos do discurso

Agência Gov, 2024. Disponível em:

<<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202409/lula-abre-79-assembleia-geral-da-onu-veja-i-integra-e-principais-pontos-do-discurso>>.

OKSAMYTNA, K.; KARLSRUD, J. **United Nations peace operations and international relations theory**. [S.l.]: Manchester Manchester University Press, 2020.

OKSAMYTNA, K.; LUNDGREN, M. Decorating the “Christmas Tree”. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, 9 jun. 2021. v. 27, n. 2, p. 226–250.

RUY, A.; CHAGAS, C.; MARCONDES, D. The Brazilian participation in UNIFIL: raising Brazil’s profile in international peace and security in the Middle East? **Revista Brasileira De Política Internacional**, 21 dez. 2017. v. 60, n. 2.

SÁNCHEZ NIETO, W. A. Brazil’s Grand Design for Combining Global South Solidarity and National Interests: A Discussion of Peacekeeping Operations in Haiti and Timor. **Globalizations**, fev. 2012. v. 9, n. 1, p. 161–178.

STEPHEN, M. D. States, Norms and Power: Emerging Powers and Global Order. **Millennium: Journal of International Studies**, jun. 2014. v. 42, n. 3, p. 888–896.

STOJEK, S. M.; TIR, J. The supply side of United Nations peacekeeping operations: Trade ties and United Nations-led deployments to civil war states. **European Journal of International Relations**, 17 jun. 2014. v. 21, n. 2, p. 352–376.

ONU. Sustentando a paz por meio do desenvolvimento comum. **Nações Unidas Brasil**, 2023. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/253954-sustentando-paz-por-meio-do-desenvolvimento-comum>>.

UNITED NATIONS. What Is Peacekeeping. **United Nations Peacekeeping**, 2024. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping>>.

UZIEL, E.; MARCONDES, D. The Peacekeeping Deployment that Never was: Domestic Considerations Behind Brazil's Decision not to Send Troops to MINUSCA. **International Peacekeeping**, 8 set. 2021. v. 28, n. 5, p. 757–782.

VILLA, R. D.; JENNE, N. By all necessary means? Emerging powers and the use of force in peacekeeping. **Contemporary Security Policy**, 9 dez. 2019. v. 41, n. 3, p. 407–431.

WILLIAMS, D.P. The Security Council's peacekeeping trilemma. **International Affairs**, 01 mar. 2020, v. 96, n. 2, p. 479–499