



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank



CCOPAB
Centro Conjunto de
Operações de Paz do Brasil
SERGIO VIEIRA DE MELLO

BRASIL MINUSTAH 2004

A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017):

percepções, lições e práticas relevantes
para futuras missões

Edição especial - Coletânea de artigos

Sumário

| | |
|--|------------|
| Apresentação | 1 |
| Cel Carlos Augusto RAMIRES Teixeira e Dra Eduarda Passarelli Hamann | |
| Prefácio | 3 |
| Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg | |
| Sobre os Autores | 5 |
| Inserção Internacional do Brasil | |
| 1. A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas | 9 |
| Embaixador Paulo Roberto C. T. da Fontoura e Conselheiro Eduardo Uziel | |
| 2. Epopeia militar brasileira no Haiti | 16 |
| Gen Div (R1) FLORIANO PEIXOTO Vieira Neto | |
| Preparo e atuação no nível tático-operacional | |
| 3. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil: história e perspectivas pós-MINUSTAH..... | 25 |
| Cel Carlos Augusto RAMIRES Teixeira | |
| 4. Os desafios iniciais da participação das Forças Armadas Brasileiras na MINUSTAH..... | 36 |
| Contra-Almirante (FN) CARLOS CHAGAS Vianna Braga | |
| 5. A música brasileira na MINUSTAH – a arte do soldado como diplomacia..... | 44 |
| Dr. Vinicius Mariano de Carvalho | |
| Cumprimento do mandato e de normas internacionais | |
| 6. A pacificação de Bel Air | 51 |
| Gen Div André Luis NOVAES Miranda | |
| 7. Brasil no Haiti: um caso de sucesso | 58 |
| Cel Marcos Venicio MENDONÇA | |
| 8. Análise da participação policial militar brasileira na MINUSTAH | 66 |
| Maj PMDF SERGIO CARRERA Neto e Maj BMRS MARCO MORAIS | |
| 9. A incorporação de uma perspectiva de gênero pelo Brasil na MINUSTAH | 75 |
| Dra Renata Avelar Giannini e Maj IVANA MARA Ferreira da Costa | |
| Atores nacionais: Sistema Jurídico Penal Militar e Câmara dos Deputados | |
| 10. Diagnóstico penal militar do peacekeeper brasileiro no Haiti | 85 |
| Dra Najla Nassif Palma | |
| 11. A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e a MINUSTAH: entre a resistência inicial e a abdicação | 92 |
| Giovanni Okado | |
| Análises da academia e experiências da sociedade civil brasileira | |
| 12. O Brasil e a MINUSTAH: lições a partir da literatura acadêmica..... | 101 |
| Dra Adriana Erthal Abdenur, Giovanna Kuele, Maiara Folly e Gustavo Macedo | |
| 13. Respeito e honra ao Haiti | 112 |
| Dr Rubem Cesar Fernandes | |

A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017):

percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões

Edição especial - Coletânea de artigos

Organizadores: Dra Eduarda Passarelli Hamann e Cel Carlos Augusto Ramires Teixeira

Apresentação

A contribuição do Brasil às missões da Organização das Nações Unidas (ONU) começa há exatos 70 anos, quando militares e diplomatas brasileiros participaram da primeira equipe multinacional que recebeu autorização, em outubro de 1947, para atuar nos Bálcãs. Cerca de uma década depois, a primeira missão da ONU com tropas (unidades constituídas) também contou com militares brasileiros. Desde então, o Brasil já participou de 47 missões da organização, incluindo 43 operações de manutenção da paz, e enviou ao terreno cerca de 50 mil homens e mulheres uniformizados.

Ao longo de sete décadas, a participação do Brasil nas missões da ONU passou por pelo menos quatro fases: (i) 1947-1967; (ii) 1968-1989; (iii) 1990-1999; e (iv) 2000-2017. A primeira constitui-se como marco inicial e inclui o desdobramento de cinco brasileiros aos Bálcãs (1947-1949) e de um batalhão ao Suez (1956-1967). A segunda fase é marcada pela ausência de brasileiros em missões de organismos internacionais, em período que coincide com o do regime militar no Brasil. A terceira fase, embora curta, marca o retorno do Brasil às operações multilaterais, quando se tem o envio de observadores militares, *staff officers* e policiais em missão individual, e também de tropas para três países lusófonos: Angola, Moçambique e Timor Leste. A quarta e última fase é a mais importante da história da participação do Brasil nas missões da ONU – feito que se deve ao tamanho dos contingentes brasileiros e, sobretudo, às funções estratégicas exercidas por nossos compatriotas em duas importantes missões: a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) e, de maneira sem precedentes, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

Há diversas razões para se conferir o devido destaque à MINUSTAH, como demonstram os 13 artigos inéditos publicados nesta coletânea, que provocam uma reflexão original sobre essa complexa experiência ao olhar para a realidade passada pelo espelho retrovisor, sem perder de vista a direção geral por onde se deseja seguir.

Do ponto de vista diplomático, a MINUSTAH foi um importante instrumento de política externa quando o Brasil buscava por espaços de maior protagonismo na cena internacional, sobretudo como ator relevante na América Latina e Caribe. No período em que durou a missão, o Brasil foi membro não-permanente do Conselho de Segurança por duas vezes (2004-2005 e 2010-2011), o que permitiu que expressasse posições aprimoradas sobre o Haiti e sobre as operações de manutenção da paz em geral (a exemplo da relação entre segurança e desenvolvimento), e que também começasse a colher os vários frutos políticos decorrentes dos sucessivos êxitos logrados pelos brasileiros que atuaram no terreno e na retaguarda.

Do ponto de vista militar, o Brasil enviou cerca de 37 mil militares para a MINUSTAH, organizados em 26 contingentes em sistema de rodízio, o que viabilizou o acúmulo de importantes experiências profissionais e pessoais, com positivos impactos para as Forças Armadas. A MINUSTAH foi fundamental para que o preparo para atuar em missões de paz pudesse ser aperfeiçoado, tornando-se referência mundial. E, em termos estratégicos, o país conseguiu manter um oficial general como comandante das forças da ONU (*Force Commander*) durante todo o período em que perdurou a missão, fato até então inédito naquele organismo internacional. Tais feitos indicam que passos sólidos foram dados em direção à consolidação do Brasil enquanto país relevante no sistema de paz e segurança internacional, com atuação desejável em outras importantes operações multilaterais.

Do ponto de vista policial, é importante destacar que os oficiais enviados ao Haiti desempenharam funções-chave, tanto no âmbito da Polícia da ONU (UNPOL) como em apoio à Polícia Nacional do Haiti, mesmo que com número pouco expressivo. Tal contribuição expõe uma lacuna existente no debate sobre o envio de policiais brasileiros a missões no exterior e demonstra que ainda há muito a ser explorado.

A participação do Brasil na MINUSTAH também provocou outros atores (como a Câmara dos Deputados, a Justiça Militar e a academia brasileira) a se debruçar ainda mais sobre as operações da ONU. Nas universidades brasileiras, por exemplo, para dar conta do assunto, linhas de pesquisa foram criadas em cursos de graduação, mestrado e doutorado, o que levou ao estabelecimento de novos e mais qualificados diálogos com importantes atores decisórios, como militares e diplomatas.

Esses e outros temas de suma importância para a participação do Brasil nas missões da ONU são tratados, de maneira inédita, nessa coletânea. Com efeito, o que aconteceu ao longo de mais de uma década merece reflexão profunda e diversificada, não apenas pela contribuição à historiografia, mas principalmente pela possibilidade de se identificar elementos fundamentais para orientar a tomada de decisão em um futuro próximo, em que o Brasil definirá como, quando e para onde enviará seus nacionais para cumprir mais uma missão ombreado a sua bandeira com a das Nações Unidas. Essa publicação tem a intenção de contribuir, com variados olhares, para esse irrefutável debate.

Rio de Janeiro, outubro de 2017.

Cel Carlos Augusto RAMIRES Teixeira
Cmt do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil

Dra Eduarda Passarelli Hamann
Instituto Igarapé

Prefácio

Durante os 13 anos de presença militar no Haiti, o Brasil cumpriu seus deveres como país latino-americano e como ator na cena internacional, em seu sentido mais amplo. Na realidade, esperava-se muito menos do que foi efetivamente obtido pela Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

Em primeiro plano, impõe-se o dever de solidariedade regional. O Brasil interessou-se pela evolução do processo político haitiano, ao empreender um forte esforço no sentido de ajudar o Haiti a resolver seus terríveis problemas.

No segundo, trata-se da inserção do Brasil na ordem internacional e de sua capacidade de trabalhar no seio da ONU, principalmente no Conselho de Segurança (CSNU), no qual predominam as considerações de poder.

O presente livro, que constitui uma coletânea de artigos, representa uma significativa contribuição para a elaboração e difusão de subsídios fidedignos sobre a presença brasileira naquele país, nos quadros da MINUSTAH, ou seja, de uma Operação de Paz conduzida pelas Nações Unidas.

A publicação deste livro conta com o apoio do Instituto Igarapé e do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB - Centro Sergio Vieira de Mello). Busca-se não só corroborar a experiência que o Brasil adquiriu no Haiti, como também pesquisar as perspectivas da atuação brasileira em Operações de Paz a serem empreendidas, ou já em curso, pelas Nações Unidas em outros países.

São muito variadas as contribuições prestadas neste livro, que está destinado a se tornar leitura obrigatória para todos os que se interessam pelas Operações de Paz. Seus autores são, todos, especialistas nos temas de seus artigos, mas também demonstram uma visão de conjunto dos problemas haitianos e das dimensões que assumiu a MINUSTAH.

A situação haitiana provou ser multifacetada, por compor enormes desafios em variadas frentes, entre as quais a política (diplomática), a militar e policial, os direitos humanos (humanística) etc. Claro está que os problemas da manutenção da paz e da segurança estão quase sempre presentes, mas não esgotam a pauta da MINUSTAH.

No campo político e diplomático, a política externa brasileira e a inserção internacional do País englobam as missões de paz, a participação do Brasil no CSNU e em outros órgãos da ONU, mas até a ação diplomática no contexto da Organização dos Estados Americanos (OEA), assim como nas relações bilaterais com os países latino-americanos e caribenhos.

Na esfera militar e policial, são apresentadas perspectivas que versam sobre:

- a) a experiência do componente militar e lições do pós-terremoto;
- b) a evolução do preparo de contingentes militares para as operações de paz;
- c) a pacificação de hot zones na área de Porto Príncipe pelo Batalhão brasileiro (BRABATT, da sigla em inglês) e lições aprendidas para futuras missões;
- d) a experiência do Comando de Operações Terrestres (COTEr), do Exército Brasileiro, no preparo e emprego de tropas;
- e) a visão da Marinha acerca da participação na MINUSTAH e o olhar para futuras missões; e
- f) a presença de policiais brasileiros na MINUSTAH e possibilidade de futuros engajamentos.

Em outras áreas importantes, registrem-se:

- a) a percepção e atuação do Congresso Nacional em assunto atinente às operações de paz;
- b) o ponto de vista da academia brasileira acerca do que aconteceu na MINUSTAH e o que pode vir pela frente;
- c) a relação do BRABATT com a agenda de mulheres, paz e segurança, ressaltando o aprendizado da MINUSTAH e o legado para o contexto nacional e para outras missões da ONU;
- d) a responsabilidade civil e criminal dos *peacekeepers* brasileiros;
- e) a visão do Viva Rio e a relação com o BRABATT e outros brasileiros que atuam no Haiti, com vistas a avaliar o que foi aprendido e o que pode ser replicado em outros contextos; e
- f) o papel da música nas operações militares brasileiras em geral e como ela foi utilizada nas atividades do BRABATT/ MINUSTAH.

Tendo em vista a duração, as dimensões e complexidades da Operação, não chega a espantar que diferentes opiniões sobre a mesma tenham-se formado no correr do tempo. A abrangência deste livro, como se vê, é ilustrativa, pois não só auxilia a formação de pontos de vista, mas, sobretudo, promove o diálogo com os meios políticos, militares e policiais e com a academia.

Tenha-se em conta que a celeridade se tornou imprescindível para a montagem e operacionalização da MINUSTAH, diante da gravidade da situação política, social e econômica haitiana (citem-se, exemplificativamente, a esse respeito, a baixa esperança de duração da vida, a miséria, inclusive as dificuldades de acesso aos meios de subsistência e de abastecimento de água, assim como a perene crise energética. Note-se, não menos importante, o próprio ineditismo da situação haitiana, na experiência do Brasil e dos demais países da América Latina e do Caribe.

A MINUSTAH cumpriu com êxito o seu mandato. Teve papel essencial para que se criassem as condições que facultaram a concretização pacífica de três ciclos eleitorais, feito inédito na narrativa haitiana. Embora não dispusesse de mandato específico, a missão também tratou de promover o desenvolvimento social e econômico do Haiti, interpretando suas atribuições de maneira abrangente.

De um ângulo brasileiro, observe-se que a MINUSTAH é a mais importante contribuição do País na história da ONU. Em regime de rotatividade, foram enviadas ao Haiti, entre 2004 e esta data, o total de 37.500 soldados brasileiros, número que por si só corresponde a um novo capítulo na história militar brasileira. Para além disso, recorde-se o formidável terremoto de 2010, que resultou em 220 mil vítimas, inclusive 21 brasileiros. Nem se esqueça do enorme estrago anualmente causados por furacões, que de maio a novembro assolam o país. Apenas no ano passado, o furacão Matthew causou inestimáveis prejuízos.

Entretanto, esses dados não esgotam os significados da MINUSTAH. A nosso ver, a missão representou uma ajuda concreta, avaliada com perfeição por todos os parceiros. Ressalte-se, lateralmente, que a cooperação técnica prestada pelo Brasil também obteve, ao lado dos esforços de estabilização, o reconhecimento haitiano da plena utilidade da missão. Tais esforços se situaram na resolução pacífica de conflitos no país e na manutenção da segurança nos bairros mais violentos de sua capital. Uma nova e menor missão a sucederá - a MINUJUSTH – centrada na questão da consolidação um Estado de Direito e na justiça no Haiti.

A participação brasileira na missão foi muito positiva. Diante desse quadro, o presente livro recolhe uma valiosa experiência, ao mesmo tempo em que sugere linhas mestras fundamentais para a elaboração da nossa política no campo das Operações de Paz das Nações Unidas.

Em 11/09/2017

Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador



Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente do Brasil junto à ONU, fala em conferência de imprensa em Porto Príncipe, ao lado do Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para a MINUSTAH (abr. 2005)

Crédito: Sophia Paris/Foto ONU

Sobre os autores

Adriana Erthal Abdenur

Adriana Erthal Abdenur é fellow do Instituto Igarapé, onde trabalha com temas de paz e segurança, e pesquisadora de pós-doutorado junto ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro. Possui PhD por Princeton University e graduação por Harvard.

André Luis Novaes Miranda

O Gen Div Novaes é o Diretor de Educação Superior Militar; comandou a Academia Militar das Agulhas Negras, a 17ª Brigada de Infantaria de Selva, o Centro de Instrução de Operações de Paz (atual CCOPAB) e o 57º BI Mtz (Es). No Haiti, exerceu o controle operacional sobre as tropas do Exército do 3º Contingente do Batalhão Haiti.

Carlos Augusto Ramires Teixeira

O Coronel de Cavalaria Carlos Augusto Ramires Teixeira é Mestre em Ciências Militares, com especialização em Inteligência Militar. Participou na MINUSTAH como membro da Célula de Inteligência do 5º Contingente (BRABATT 5) e foi Assessor do Conselheiro Militar na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova Iorque. Atualmente, é o Comandante do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

Carlos Chagas Vianna Braga

Contra-Almirante do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil, Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Mestre em Military Studies pela Marine Corps University, EUA. Possui considerável experiência de campo e foi Assistente do primeiro Force Commander da MINUSTAH, de maio/2004 a junho/2005. Atualmente é o Comandante do Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, organização responsável pela Escola de Operações de Paz de Caráter Naval.

Eduardo Uziel

Eduardo Uziel é diplomata brasileiro desde 2000. Trabalhou na Divisão das Nações Unidas (2002-2006) e chefiou a Divisão do Oriente Médio I (2013-2017), em Brasília; e serviu na Missão junto às Nações Unidas (2006-2009) e na Embaixada do Brasil em Tel Aviv (2009-2012). Foi professor de organizações internacionais no Instituto Rio Branco (2013-2016). Publicou dois livros e vários artigos sobre temas de paz e segurança e assuntos do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Serve atualmente na Missão junto à União Europeia.

Floriano Peixoto Vieira Neto

Gen Div (R1) Floriano Peixoto Vieira Neto – como coronel chefiou a seção de operações do 1º contingente brasileiro no Haiti e como general-de-brigada foi Force Commander da MINUSTAH, no período em que ocorreu o terremoto. Na reserva, integrou Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz. É professor visitante do King's College, Reino Unido; Universidade Dalhousie, Canadá; Universidade Nacional de Defesa, EUA; e palestrante em várias universidades brasileiras, sobre operações de paz.

Giovanna Kuele

Giovanna Kuele é assistente de pesquisa do Instituto Igarapé, onde trabalha com temas de paz e segurança. Tem publicações sobre Operações de paz, África, Nações Unidas e estudos de inteligência. É bacharel em Relações Internacionais e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Giovanni Hideki Chinaglia Okado

Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Franca, e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Atualmente, é Professor Assistente do Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

Gustavo Macedo

Gustavo Macedo é *visiting scholar* no Saltzman Institute of War and Peace Studies na Columbia University e coordenador do Grupo de Trabalho em Proteção de Civis da REBRAPAZ. Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP).

Ivana Mara Ferreira Costa

A Major Ivana Mara Ferreira Costa é militar do Exército Brasileiro e trabalha na Divisão de Missão de Paz do Comando de Operações Terrestres. É formada em Letras, especialista em Língua Inglesa e mestre em Linguística Aplicada. Esteve duas vezes na missão de paz no Haiti.

Maiara Folly

Maiara Folly é pesquisadora no Programa de Consolidação da Paz do Instituto Igarapé. Suas pesquisas e publicações focam em Paz e Segurança Internacional, inclusive na agenda de Mulheres, Paz e Segurança; além da área de Migração Forçada e Refúgio.

Marco Antonio dos Santos Morais

Major da Brigada Militar do Rio Grande Sul (BMRS), Bacharel em Ciências Militares e em Direito. Pós Graduado em Polícia Comunitária. Possui MBA em Gestão Pública. É autor do livro "ONU; Operações de Paz". Atuou como Instrutor convidado no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB - 2014). Participou como Police Adviser da Operação de Paz da ONU no Haiti (2007/2008) e da Operação de Paz da ONU no Sudão do Sul (2012/2013).

Marcos Venicio Mendonça

O Cel Mendonça é formado pela Academia Militar das Agulhas Negras (1988), da arma de Infantaria. Além dos cursos normais da carreira de um oficial de infantaria, como o realizado na escola de aperfeiçoamento de oficiais, possui os seguintes cursos militares: Básico paraquedista, mestre de salto, escalador militar, Guerra na Selva, entre outros. É Mestre em Ciências Militares pela ECEME. Possui o Curso de Política, Estratégia e Altos Estudos e do Exército Brasileiro. Dentre os cursos civis, destaca-se o MBA na FGV na área de Gestão de Projetos. Além disso, participou das missões de paz da ONU em Moçambique e na Costa do Marfim e é atualmente o Chefe da Divisão de Missão de Paz do COTER.

Najla Nassif Palma

Promotora de Justiça Militar. Tem mestrado em Direito Internacional Humanitário (DIH) pela Universidade de Genebra (L.L.M.) e é professora de DIH em cursos de pós-graduação em Direito Militar, em Escolas Militares de Comando e Estado-Maior, na Escola Superior de Guerra (ESG) e no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

Paulo Roberto C. T. da Fontoura

Paulo Roberto C. T. da Fontoura é diplomata desde 1979. Chefiou a Divisão das Nações Unidas (1994-2003) e foi Diretor do Departamento de Organismos Internacionais (2013-2016), em Brasília. No exterior, serviu na Missão junto às Nações Unidas, como ministro-conselheiro (2003-2009), e foi embaixador do Brasil no Líbano (2009-2012). Publicou livros sobre temas de paz e segurança, sobretudo sobre as missões de paz das Nações Unidas. Chefia atualmente a embaixada do Brasil na Croácia.

Renata Avelar Giannini

Renata Giannini é pesquisadora sênior do Instituto Igarapé. Doutora e mestre em Estudos Internacionais, suas últimas publicações são sobre "mulheres, paz e segurança", operações de paz, violência urbana e desenvolvimento sustentável. Coordenou pesquisas de campo na Colômbia, Haiti e República Democrática do Congo.

Ronaldo Mota Sardenberg

Bacharel pela Faculdade Nacional de Direito (FND) da Universidade do Brasil (1963). No Itamaraty, atuou como diplomata de 1962 a novembro de 2010. Foi Embaixador do Brasil em Moscou e Madri e Chefe da Missão Permanente do Brasil junto à ONU, por dois períodos. Na Presidência da República, foi Secretário de Assuntos Estratégicos (SAE 1995-1998). Serviu também como Ministro de da Ciência, Tecnologia e Inovação (1999-2002) e foi Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (2007-2011).

Rubem César Fernandes

Antropólogo e Diretor Executivo do Viva Rio (no Brasil e no Haiti). Convidado como consultor pelo DDR/ MINUSTAH em 2004, frequenta o país regularmente desde então. Coordenou formação de organização sem fins lucrativos no Haiti, reconhecida pelas leis e autoridades do país. Atua em quatro áreas da região Oeste, em trabalhos de mediação de conflitos e aproximação entre a Polícia Nacional do Haiti e as comunidades, de Educação Profissionalizante, de Futebol com a Academia Pérolas Negras e de Hospitalidade para a indústria do turismo.

Sergio Carrera de Albuquerque Melo Neto

Major da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF). É mestre em Ciência Política, consultor e membro do grupo de instrutores e especialistas para Polícia e Direitos Humanos do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU (Suíça). Serviu em várias funções na MINUSTAH por 2 anos e 6 meses. Atualmente, ocupa cargo na Divisão Policial do Escritório de Estado de Direito e Instituições de Segurança (OROLSI) do DPKO/ONU, sendo o primeiro policial brasileiro a ocupar um cargo na sede das Nações Unidas.

Vinicius Mariano de Carvalho

Dr. Phil. Vinicius Mariano de Carvalho é professor de Estudos Brasileiros no King's Brazil Institute, King's College London e Professor Honorário de Estudos Brasileiros na Universidade de Aarhus, Dinamarca. Paralelo à sua atividade de pesquisa e ensino, é também maestro e dirige atualmente o King's Brazil Ensemble. Doutorou-se pela Universidade de Passau, Alemanha.



Crédito: Evan Schneider/Foto ONU

Inserção Internacional do Brasil

1. A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas

Embaixador Paulo Roberto C. T. da Fontoura e Conselheiro Eduardo Uziel

2. Epopeia militar brasileira no Haiti

Gen Div (R1) FLORIANO PEIXOTO Vieira Neto



Em 30 de abril de 2004, o Conselho de Segurança adota a Resolução 1542 (2004), que estabelece a MINUSTAH. À esquerda, de costas, o Embaixador Ronaldo Sardenberg vota pelo Brasil.

Foto: Devra Berkowitz/ United Nations Photo

1. A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas

Embaixador Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura¹
Conselheiro Eduardo Uziel

Introdução

A participação na Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH), por mais de uma década, foi uma fonte inestimável de aprendizado para o Brasil. Os estudos sobre missões de paz², inclusive a MINUSTAH, tendem a focalizar a atuação no terreno, do ponto de vista operacional, militar, humanitário ou quanto à interação com a população local. O presente texto busca preencher uma lacuna ao considerar a criação e o funcionamento da MINUSTAH do ponto de vista da política internacional como manifestada no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Isso significa buscar uma melhor compreensão da dinâmica política do CSNU e de outros órgãos das Nações Unidas no processo de estruturação do mandato, da composição e da condução da MINUSTAH.

O texto será organizado em quatro partes. A primeira traça um breve contexto da política externa brasileira, de sua atuação no CSNU e de sua percepção das missões de paz em 2004. A segunda trata do processo de estabelecimento da MINUSTAH e procura explicitar como várias articulações que caracterizariam a negociação política do tema nos anos seguintes já estavam presentes ali. A terceira ressalta alguns aspectos do desenvolvimento da missão do ponto de vista da política nas Nações Unidas. A última busca extrair lições para o Brasil a partir do longo período de participação na MINUSTAH.

¹ As opiniões dos autores expressas no texto são pessoais e não necessariamente refletem as do Ministério das Relações Exteriores.

² Ao longo do texto, os termos “missão de paz” e operação de manutenção da paz” serão utilizados como sinônimos. Não será usada a expressão “operação de paz”. Ver UZIEL, E. (2015a), pp. 28-33 e 246-248.

O contexto em 2004

Em 2004, o Brasil passava por um momento de reinvestimento nas Nações Unidas e reconfiguração de suas estratégias na Organização. Após um ano de governo Lula, o país buscava crescentemente assumir um papel de articulador de iniciativas multilaterais, um ator que necessitava ser consultado pelos demais. Na prática, essa intenção significava formar coalizões (como o “Forum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul” - IBAS - ou o “Grupo dos 20” - G20 - de Cancún, em 2003), com objetivos positivos ou negativos. Indicava também uma disposição de expandir sua área de atuação do ponto de vista geográfico e temático e de tornar-se um empreendedor normativo³. As Nações Unidas e seu Conselho de Segurança tornaram-se *locus* privilegiado para o desdobramento das ambições da política externa brasileira.

No campo da paz e segurança, convergiam dois processos. Em primeiro lugar, a reativação dos debates, na Assembleia Geral, sobre reforma do CSNU, que levaria o Brasil a integrar-se ao G4 (“Grupo dos 4”) naquele ano⁴. No próprio Conselho, o início do nono mandato brasileiro como membro eletivo, para o período 2004-2005. Na percepção da diplomacia brasileira, o começo de um novo biênio era uma oportunidade para demonstrar ativismo, construir coalizões e inserir-se no mecanismo decisório de paz e segurança. Seguindo a tradição de sua participação anterior – sobretudo no período após a redemocratização – o Brasil entendia que sua atuação deveria seguir certos princípios e ativamente opor-se aos impulsos unilateralistas demonstrados pelos EUA⁵.

No CSNU, as operações de manutenção da paz, naquele momento, estavam reganhando sua importância como instrumento de atuação internacional para conter crises, após seu nadir no fim dos anos 1990. O Brasil tinha uma história de apoio às missões e havia chegado a ser o quarto maior contribuinte de tropas, em abril e junho de 1996. Mas, desde 1999, mantinha apenas um pequeno contingente em Timor-Leste (UNTAET, depois UNMISSET). A partir de 2003, o Brasil começou a ampliar o número de observadores e oficiais individualmente designados para missões, enquanto procurava identificar um possível destino para um novo contingente. Na percepção brasileira, as missões de paz eram um meio para potencializar sua atuação internacional na área de paz e segurança⁶.

O Haiti não foi identificado com antecedência como um destino provável. Em 1993-1994, o Brasil, como membro eletivo do CSNU, havia sido fortemente crítico da atuação das Nações Unidas, abstando-se em quatro votações sobre o envio de forças multinacionais ou missões de paz àquele país. Na percepção brasileira nos dez anos de interregno, a Organização havia – em grande parte por pressão dos EUA – errado no estabelecimento de mandatos voltados exclusivamente para segurança e nas decisões de retirar-se do país antes que as causas profundas da instabilidade pudessem ser tratadas com apoio de uma operação de manutenção da paz⁷.

Quando a ameaça de um “banho de sangue” levou o Presidente Jean-Bertrand Aristide a deixar o país e o CSNU a estabelecer uma força de emergência – a ser substituída no futuro próximo por uma missão de paz – estava claro para o Brasil que havia se criado uma oportunidade, desde que as condições de participação pudessem ser adequadamente negociadas.

3 AMORIM, C. (2005); VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. (2011), pp. 129-152; CERVO, A. L. (2010); VILLA, R. A. T. e VIANA, M. T. (2010).

4 Ver <http://csnu.itamaraty.gov.br/o-brasil-e-a-reforma>, acesso em 26 julho 2017.

5 SARDENBERG, R. (2005); VIEGAS, M. (2008), pp. 27-32; ZIEMATH, G.. (2016); SARDENBERG, R. (2013). A atuação do Brasil no primeiro ano daquele biênio foi favorecida pela composição dos membros eletivos (Alemanha, Angola, Argélia, Benin, Brasil, Chile, Filipinas, Paquistão, Romênia), muitos dos quais com agendas internacionais consolidadas, que buscavam inibir o unilateralismo que caracterizava o governo de George Bush. O caso mais notável foi a desistência dos EUA de renovarem a resolução do CSNU que isentava suas tropas da jurisdição do Tribunal Penal Internacional por terem percebido que não conseguiriam os votos necessários para aprová-la. Ver: UZIEL, E. (2015b), p. 79.

6 A contribuição com limitado número de oficiais de Estado-Maior e observadores para uma quantidade grande de missões é geralmente classificada de *token contributions*, termo que indica não ter o país disposição ou capacidade de contribuir com grandes unidades formadas, mas querer, ao mesmo tempo, marcar presença nas missões de paz. No caso do Brasil em 2003, o sentido parece ter sido de manifestar a intenção de participar mais das operações de manutenção da paz e criar massa crítica nas instâncias decisórias civis e militares que possibilitasse o envio de tropas, o que no ano seguinte se concretizou com a MINUSTAH. Ver: COLEMAN, K. (2013), pp. 47-67; *Aviso 3, de 12 de fevereiro de 2004, do Ministro de Estado das Relações Exteriores para o Ministro de Estado da Defesa*. Para o histórico da participação do Brasil em missões de paz, ver: FONTOURA, P. R. C. T. (1999) e FONTOURA, P. R. C. T. (2009).

7 SOUZA Neto, D. M. (2010a), pp. 229-240. Curiosamente, tanto em 1993-1994 quanto em 2004-2005, a Missão do Brasil junto às Nações Unidas era chefiada pelo Embaixador Ronaldo M. Sardenberg, o que permitiu à diplomacia brasileira dispor de uma memória especial do tema, mas também de um representante de alto perfil e grande experiência.

Estabelecimento da MINUSTAH

No domingo, 29/2, quando o CSNU adotou a Resolução 1529 (2004) estabelecendo uma Força Multinacional Interina (MIF) e prevendo uma missão de paz, o Brasil iniciou o processo de alçar-se ao centro do processo decisório quanto ao Haiti. Dentro do Conselho, era necessário atuar diretamente na redação das decisões sobre a futura missão de paz⁸. Para isso, o Brasil inseriu-se no recriado Grupo de Amigos do Haiti, que naquele momento incluía também Canadá, Chile, EUA e França (os quatro contribuintes da MIF). O Brasil tinha dois trunfos para assegurar-se de que seria ouvido, apesar de não ter tropas no terreno: como recém iniciara um novo biênio, havia interesse dos membros permanentes em cooperar com o Brasil para ter relações construtivas no Conselho; ao sinalizar que poderia contribuir com tropas para a futura MINUSTAH, a cooperação brasileira tornava-se ainda mais desejável.

Nos dois meses seguintes ao estabelecimento da MIF, foi negociado o mandato e a composição da MINUSTAH – o que, no CSNU, significava determinar qual seria sua função política. De modo esquemático, pode-se dizer que EUA, Reino Unido e França preferiam um mandato que emulasse o dos anos 1990, isto é, onde as Nações Unidas ficariam no país por pouco tempo e atuariam principalmente na área de segurança pública, reprimindo as gangues. Brasil, Chile, Argentina e outros países latino-americanos defendiam uma atuação que privilegiasse o combate às causas profundas da instabilidade haitiana, onde a segurança era apenas um aspecto e havia consciência de que a permanência no país teria que ser extensa. Em outra perspectiva, havia uma convergência de interesses quanto à necessidade de mandar ao Haiti uma missão de paz, mas não quanto às características que ela deveria ter. Enquanto os EUA operavam com base em seu incomparável peso militar e econômico, os países latino-americanos, em particular o Brasil, usavam os trunfos da contribuição com tropas e apoio regional para fortalecerem suas posições negociadoras⁹.

Estabelecer um mandato que demonstrasse claramente que a nova missão no Haiti não seria um acessório da política de segurança dos EUA era essencial naquele momento para o Brasil. No contexto regional, a CARICOM estava fortemente descontente com o envio do tema do Haiti ao CSNU. A Comunidade preferia vê-lo tratado na OEA e havia formulado plano de solução da crise, que acabou superado pelos eventos. Vários atores afirmavam ter havido um golpe no Haiti, que o Presidente Aristide deixara o país sob ameaça dos EUA¹⁰. Dentro do Brasil, grupos de esquerda faziam eco às afirmações de que a MINUSTAH seria um braço do “imperialismo yankee”, ao qual o governo brasileiro estaria servindo¹¹. O Brasil desejava superar tão logo possível os atritos na região e afastar qualquer especulação sobre a MINUSTAH violar o direito de autodeterminação haitiano.

O resultado das preferências diversas no CSNU sobre o mandato pode ser visto na questão da referência ao Capítulo VII e a temas de desenvolvimento da Resolução 1542 (2004). Os EUA desejavam incluir, como é a prática do CSNU em muitos casos, no último parágrafo preambular do texto uma referência ao Capítulo VII da Carta, o que sinalizaria a preponderância de questões de segurança na missão e a autorização para uso da força, se necessário. O Brasil preferia restringir essa alusão à parte do mandato relativa à restauração da ordem (parágrafo 7, seção I, “Secure and Stable Environment”). Ao contrário do que argumentam os que veem uma rejeição brasileira às “missões do Capítulo VII, de imposição da paz”, o que estava em jogo era a sinalização política sobre a natureza da MINUSTAH. Para o Brasil, colocar aspectos como assistência humanitária ou fortalecimento institucional no marco do Capítulo VII parecia um contrassenso, que sinalizaria aos caribenhos e latino-americanos uma opção pela “doutrina Powell”, isto é, usar força e sair logo¹². O que o Brasil desejava introduzir no texto – incluído, afinal, de modo diluído nos parágrafos 13, 14 e 15 – era o apoio à reconstrução e ao desenvolvimento do Haiti, onde se acreditava residirem as causas profundas da instabilidade. Enquanto os EUA se opunham por preferir o mandato de segurança, o Secretariado e países como a Rússia não viam por que uma missão de paz deveria preocupar-se com desenvolvimento. Embora o mandato inicial da MINUSTAH inclísse poucas demandas brasileiras de apoio ao desenvolvimento, esse aspecto foi ganhando força ao longo dos anos e tornando-se mais consistente dentro do mandato da missão¹³.

8 Tem sido prática no CSNU atribuir a um país a competência de iniciar propostas de texto sobre um assunto. No momento da criação da MINUSTAH, chamava-se a isso lead country, que no tema de Haiti cabia aos EUA; posteriormente, adotou-se a nomenclatura penholder. Ver: http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-10/in_hindsight_the_security_council_penholders.php, acesso em 27 julho 2017.

9 UZIEL, E. (2015a), pp. 210-215.

10 Ver: http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-028/04, acesso em 28 julho 2017; <http://www.dirco.gov.za/docs/2004/hait0304.htm>, acesso em 28 julho 2017; e <http://caricom.org/communications/view/statement-on-haiti-issued-by-the-fifteenth-inter-sessional-meeting-of-the-c>, acesso em 28 julho 2017.

11 Diário do Senado Federal, 13/5/2004, pp. 13969-13975; Diário da Câmara dos Deputados, 14/5/2004, pp. 22031-22050; Diário do Congresso Nacional (Sessão Conjunta), 19/5/2004, pp. 661-665.

12 MARTEN, K. (2004), pp. 152-153.

13 UZIEL, E. (2013); KENKEL, K. (2013a).

O desenvolvimento da missão e o desenvolvimento no mandato

Um elemento central da política em torno da MINUSTAH foi a conformação de grupos de países que se estruturaram para influenciar o mandato e a condução da missão. Genericamente chamados de “grupos de amigos” nos diversos foros das Nações Unidas, esses tipo de organização dos Estados em conjuntos menores e informais existe desde a década de 1950. Nos anos 1990, esses grupos multiplicaram-se como resposta à crescente demanda sobre o CSNU. Recebem nomes diversos (*core group*, grupo de contato, amigos do Secretário-Geral) e têm configurações diferenciadas. Os Estados se reúnem informalmente para oferecer bons ofícios, apoiar decisões do CSNU ou do Secretário-Geral e, no caso da MINUSTAH, auxiliar na formulação de mandatos de operações de manutenção da paz. Sua composição normalmente inclui países membros e não membros do CSNU e atores regionais. Não há mecanismo definido para a inclusão de novos membros, mas é prática que o grupo deve obter a unanimidade para incluir novo país¹⁴.

O Brasil compreendeu cedo a relevância desses grupos de amigos como meio para superar os impasses do CSNU, uma vez que a reforma do órgão sempre foi de difícil consecução. Em 1970, o Embaixador João Augusto de Araujo Castro submeteu ao Secretário-Geral U-Thant um memorando em que propunha uma “reativação diplomática” das Nações Unidas, na qual esses grupos seriam um instrumento central em permitir que uma ampla gama de membros participasse de um exame substantivo dos temas na pauta do CSNU e desse sugestões concretas para a solução de conflitos¹⁵. Nas últimas décadas, o Brasil tem participado de grupos de amigos sobre diversos países, como Haiti, Timor-Leste e Guiné-Bissau.

O grupo de amigos do Haiti foi constituído no momento da negociação do mandato da MINUSTAH, compreendendo EUA, França, Canadá, Brasil, Argentina e Chile. Ao longo dos anos, a presença de países da América Latina cresceu e variou, conforme entravam ou saíam membros eletivos do CSNU ou contribuintes de tropas. No momento em que se prepara o encerramento da missão, ele é composto pelos seis acima e por Bolívia, Colômbia, Guatemala, Peru e Uruguai (no passado, o México também foi membro). O grupo simboliza em parte como a MINUSTAH foi conduzida sob forte influência dos países latino-americanos, seus principais contribuintes de tropas e interessados em inserir aspectos de apoio ao desenvolvimento no mandato. Um caso notável foi o dos projetos de impacto rápido (QIPs) – ações de baixo custo voltadas para beneficiar a população, como escavar poços, reconstruir pontes, desimpedir vias. Normalmente os mandatos do CSNU não incluem referências a QIPs, mas o da MINUSTAH passou a incluir, desde 2007, porque os membros latino-americanos do grupo de amigos insistiram¹⁶.

O grupo de amigos do Haiti desde cedo ganhou uma grande importância no CSNU, o que permitiu ao Brasil e aos demais latino-americanos manterem-se influentes na definição do mandato e composição da MINUSTAH mesmo quando não integravam o órgão. Até hoje, a dinâmica do CSNU tem sido, sobre o Haiti, que o grupo de amigos prepara um projeto de resolução que é aprovado com poucas modificações pelos membros do órgão. Isso denota um grande grau de legitimidade por parte do grupo¹⁷.

A coordenação entre os países latino-americanos que participavam da MINUSTAH expandiu-se para além dos trabalhos do CSNU. Em 2005, foi articulado um mecanismo de cooperação que reunia os ministérios das relações exteriores e defesa desses Estados, em reuniões periódicas, para tratar da missão no Haiti. Ficou conhecido como 2x4, depois 2x7 e 2x9, conforme mais países eram incluídos. Sua influência foi crescente em expressar as diretrizes políticas e preferências da região na execução do mandato da MINUSTAH, chegando a ter suas prioridades reconhecidas pelo CSNU na Resolução 1840 (2008). Para o Brasil, esse mecanismo permitiu reforçar no Conselho os pontos centrais que gostaria de ver refletidos no mandato da missão e formar um bloco de

14 PRANTL, J. (2006); WHITFIELD, T. (2007).

15 Ofício 134, de 5 de março de 1970, da Missão junto às Nações Unidas para a Secretaria de Estado, Arquivo Histórico do Itamaraty-Brasília.

16 Ver DPKO Policy Directive – Quick Impact Projects (QIPs), 2007; LEPIN, M. (2015), pp. 66-80. O grupo de amigos do Haiti atuando em Nova York não se confunde com o “Core Group” a que se refere o parágrafo operativo 5 da Resolução 1542 (2004), chefiado pelo Representante Especial do Secretário-Geral e que congrega países e organizações internacionais no Haiti, “in order to facilitate the implementation of MINUSTAH’s mandate, promote interaction with the Haitian authorities as partners, and to enhance the effectiveness of the international community’s response in Haiti”.

17 Ver: http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-07/haiti_12.php, acesso em 27 julho 2017.

apoio à presença das Nações Unidas no Haiti a partir de um ponto de vista dos países em desenvolvimento¹⁸. Tratou-se da construção de um diálogo com os membros do CSNU por parte de um grupo específico de países contribuintes de tropas que utilizaram sua participação na MINUSTAH para moldar o caráter do tratamento internacional a ser dado ao Haiti.

A longa participação na MINUSTAH também corroborou a percepção do Brasil de que, para influir politicamente no tema e não ser apenas um contribuinte de tropas, é necessário atuar em foros diversos e interconectados das Nações Unidas, cuja influência sobre as operações de manutenção da paz nem sempre é evidente. Embora o CSNU seja o foro mais conspícuo para tratar de missões de paz, há outros que se mostram relevantes. No caso do Haiti, como o argumento brasileiro sempre seguiu a linha de que o desenvolvimento deveria ser a base durável da estabilidade, houve um esforço para reativar e engajar o Grupo *Ad Hoc* do ECOSOC sobre o país caribenho. Esse se configurou como mais um foro em que o Brasil fazia esforços para modular a atuação das Nações Unidas no Haiti¹⁹.

Mais importante em relação à MINUSTAH foram as articulações do Brasil, dos demais países latino-americanos e de vários Estados do mundo em desenvolvimento na Quinta Comissão da Assembleia Geral. Trata-se do órgão responsável por decidir o financiamento das atividades das Nações Unidas e cujas decisões permitem que os mandatos substantivos decididos no CSNU ganhem ou não os recursos e pessoal necessários para serem executados adequadamente. A MINUSTAH foi vítima, desde o início, de tentativas de redução de gastos, seja as que eram aplicadas genericamente a todas as missões de paz, seja as que a visavam especificamente com falsos argumentos de gastos excessivos. Durante mais de uma década foi necessário forjar coalizões e apresentar argumentos para impedir que a MINUSTAH fosse prejudicada pelas tentativas de reduzir gastos das Nações Unidas. Essa articulação foi especialmente significativa quando começou o processo de retirada da missão. O Brasil sempre sustentou que “[t]he drawdown of MINUSTAH troops should not be guided by financial imperatives, the need for additional resources in other peacekeeping missions or an arbitrary overall target for peacekeeping expenditures (...). Brazil will actively engage in the negotiations with a view to ensure that key MINUSTAH objectives (...) are met with adequate financial resources”²⁰.

A longa sobrevida da MINUSTAH

À MINUSTAH aplica-se muito bem a frase do jornalista Samuel Clemens (conhecido por seu pseudônimo Mark Twain): “the report of my death was an exaggeration”. Desde o início, a missão foi objeto de pressões para que os componentes militar e policial fossem mantidos no país por período curto e que, como nos anos 1990, a presença das Nações Unidas fosse restringida ao apoio à construção institucional. Essa preferência de alguns membros do CSNU derivava tanto do interesse em reduzir os gastos com operações de manutenção da paz quanto da convicção que, localizando-se o país no continente americano, os EUA deveriam assumir diretamente os custos de apoiar um vizinho em necessidade. Mais do que isso, estiveram sempre presentes as gestões para que o mandato da missão se mantivesse restrito a certas áreas.

A história da MINUSTAH, entretanto, não foi essa. A missão permaneceu no país por mais de uma década, e seu mandato não só manteve as características originais, mas também adquiriu novas funções na área de fortalecimento institucional e apoio à promoção do desenvolvimento. Em parte, os desastres naturais, como incontáveis furacões e o mortífero terremoto de 2010, fizeram que a MINUSTAH continuasse a ter uma responsabilidade de assistência humanitária que necessitava de seu componente militar²¹. Mas o grande mérito decorreu das articulações dos países da América Latina, sobretudo os contribuintes de tropas e policiais, que moldaram a estrutura e o mandato da missão de modo a explicitar que se tratava de um esforço latino-americano e caribenho voltado para a estabilização de longo prazo e desenvolvimento do país, e não de uma aventura imperialista dos EUA.

18 SOUZA Neto, D. M. (2010b), pp. 42-43; DIAMINT, R. (2007).

19 Ver: <https://www.un.org/ecosoc/en/content/ecosoc-ad-hoc-advisory-group-haiti>, acesso em 28 julho 2017.

20 Ver: http://www.un.org/en/ga/fifth/68/Statements/2r.PKOs/C5_68_2r_ST_2014_05_07_Multi%20PKOs_Brazil.pdf, acesso em 28 julho 2017. Ver também VARGAS, J. e UZIEL, E. “A política do financiamento das operações de manutenção da paz”. No prelo.

21 Ver <http://edition.cnn.com/2016/10/04/world/haiti-disasters/index.html>, acesso em 2 agosto 2017; <http://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup-c-gjKWLemTIsG-b-5810761.php>, acesso em 28 julho 2017; SOUZA Neto, D. M. (2010b), pp. 51-55.

No campo da política mundial, multilateral e no Conselho de Segurança, a MINUSTAH consolidou e trouxe novas lições para o Brasil. A primeira é a importância e, mesmo, necessidade de participação em operações de manutenção da paz. Para um país classificado como “potência emergente”, a contribuição para as missões representa uma manifestação da vontade e da capacidade de contribuir efetivamente para a paz e segurança globais²².

Em segundo lugar, o envio de tropas não é suficiente, nem mesmo o comando da missão o é. Se um país como o Brasil quiser beneficiar-se da participação em missões de paz, deve preparar-se para contribuir na negociação de mandatos, participando de grupos de amigos ou similares e articulando atores regionais e extra-regionais para transferir para cada operação de manutenção da paz em particular uma visão de mundo sua – que tende a privilegiar a interação entre fatores de segurança, político-institucionais e econômico-sociais. Para além dos debates nos foros multilaterais, deve-se estar preparado para fazer a diferença concreta com projetos de apoio à recuperação pós-conflito²³.

Por fim, uma lição central é que a influência e a capacidade de articulação são transferíveis, embora não de maneira automática. Isso significa dizer que a atuação brasileira no caso da MINUSTAH ajudou a elevar o perfil do país em questões de paz e segurança como um todo. Desnecessário dizer que esse aumento de importância não decorreu só da missão, mas o caso haitiano qualificou o Brasil para opinar de maneira relevante em vários outros cenários de crise internacional e para ser um interlocutor de peso, que merece ser ouvido e respeitado.

22 UZIEL, E. (2015a); KENKEL, K. (2013b), pp. 85-110.

23 Ver “Maintenance of international peace and security: the interdependence between security and development” (S/PRST/2011/4), disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2011/4, acesso em 2 agosto 2017; VALLER Filho, W. (2007).

Referências

- AMORIM, C. (2005). “Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos”. In. *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 4.
- CERVO, A. L. (2010). “Brazil’s rise on the international scene: Brazil and the World”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n. especial, pp. 7-32.
- COLEMAN, K. (2013). “Token Troop Contribution to United Nations Peacekeeping Operations”. In. BELLAMY, A. e WILLIAMS, P. *Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*. Oxford: Oxford University Press, pp. 47-67.
- DIAMINT, R. (2007). *El 2x9 una incipiente comunidad de seguridad em América Latina?*, Policy Paper n. 18, Friedrich Ebert Stiftung.
- FONTOURA, P. R. C. T. (1999). *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- _____. (2009). *Brasil: 60 Anos de Operações de Paz*. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha.
- KENKEL, K. (2013a). “Brazil”. In. BELLAMY, A. e WILLIAMS, P. *Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*. Oxford: Oxford University Press, pp. 335-354.
- _____. (2013b). “Out of America to the Globe: Brazil’s growing stake in Peace operations”. In. *South America and Peace Operations – Coming of Age*. London: Routledge, pp. 85-110.
- LEPIN, M. (2015). *United Nations Quick Impact Projects: a steppingstone for United Nations missions’ effectiveness through the creation of a confidence-building system*. Dissertação de Mestrado, City College New York.
- MARTEN, K. (2004). *Enforcing the Peace. Learning from the Imperial Past*. Nova York: Columbia University Press.
- PRANTL, J. (2006). *The UN Security Council and Informal Groups of States: Complementing or Competing for Governance?*. Oxford: Oxford University Press.
- SARDENBERG, R. (2013). *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- _____. (2016). “Brasil, política multilateral e Nações Unidas”. In. *Estudos Avançados*, vol. 19, no. 53, pp. 247-267.
- SOUZA Neto, D. M. (2010a). *A política brasileira para as operações de paz e intervenções humanitárias: normas, ética e regionalização no envolvimento brasileiro na MINUSTAH*. Dissertação de Mestrado, PUC-Rio.
- _____. (2010b). “Operações de Paz e Cooperação Regional: O Brasil e o Envolvimento Sul-americano na MINUSTAH”. In. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 15.
- UZIEL, E. (2013). “O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e as decisões do Conselho de Segurança”. In. *Política Externa*, vol. 21, no. 4, pp. 107-123.
- _____. (2015a). *O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- _____. (2015b). “The Vote of Brazil in the United Nations Security Council (1946–2011) and the Role of Elected Members in the Decision-Making Process”. In. *Journal of International Organization Studies*, vol. 6, n. 2, p. 79.
- VALLER Filho, W. (2007). *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG.
- VIEGAS, M. (2008). “A Atuação Recente do Conselho de Segurança e o Brasil”. In. *O Brasil e a Organização das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. (2011). *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo, UNESP.
- VILLA, R. A. T. e VIANA, M. T. (2010). “Security issues during Lula’s administration: from the reactive to the assertive approach”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n. especial, pp. 91-114.
- WHITFIELD, T. (2007). *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- ZIEMATH, G. (2016). *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)*. Brasília: FUNAG.



Gen Floriano Peixoto, Force Commander da MINUSTAH (esq.), em visita a Cité Soleil logo após o terremoto de 2010, acompanhado do Gen Ken Keen, à época sub-comandante do US SouthCommand.

Crédito: Sophia Paris/Foto ONU

2. Epopeia militar brasileira no Haiti

Gen Div R1 FLORIANO PEIXOTO Vieira Neto

Contextualização

A presença militar brasileira no Haiti, por 13 anos, pode, indubitavelmente, ser considerada uma epopeia muito bem sucedida, que correspondeu em sua plenitude aos objetivos visualizados por seus idealizadores, em 2004. Essas autoridades anteviram, com profunda percepção estratégica, a relevância da participação da expressão militar nacional fora dos limites fronteiriços, mas dentro de um relativo entorno geográfico que permitisse a continuidade das operações ao longo do tempo e, principalmente, o atingimento de resultados impactantes em favor da combatida realidade haitiana, à época.

Muitos especialistas vêm se dedicando ao estudo do sequenciamento da experiência brasileira no Haiti, segundo os diversos momentos da sua realidade nacional, possibilitando, em síntese, o seguinte escalonamento: (i) 2004/2005: ambientação, engajamento inicial e reordenamento da estrutura operacional e treinamento; (ii) 2005/2007: pacificação; (iii) 2007/2009: consolidação da pacificação; 2009/2010: terremoto; e (iv) 2010/2017: recuperação pós-terremoto e retorno do país à normalidade.

É imprescindível salientar que a experiência militar brasileira anterior no espaço caribenho ocorrera nos anos de 1965 e 1966, na República Dominicana, onde o Brasil se confirmou como um ator de enorme reconhecimento internacional, não somente pelo aparato de forças colocado à disposição da Organização dos Estados

Americanos (OEA), por meio da Força Armada Interamericana Brasileira (FAIBRAS)¹, para a pacificação do conflito em questão, mas pela maneira habilidosa pela qual os comandantes daquelas tropas conduziram a solução dos impasses, logrando os resultados previstos sem o derramamento de sangue que se parecia concretizar por outras forças. Decorre dessa experiência exitosa grande aceitação do Brasil por países e organizações do Caribe, em especial o CARICOM, aspecto que viria a tomar um peso considerável no convite aberto pela ONU, em 2004, para a composição do componente fardado integrante da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

Esse conceito viria a ser fortalecido em grande intensidade por outras participações do Brasil em esforços internacionais sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), de forma individual e com tropas, em tempos mais atuais, assegurando ao país um lastro de qualidade, eficiência operacional, respeito e credibilidade, marcas registradas que lastram a reputação das tropas brasileiras também em operações de paz.

Este artigo se dispõe a destacar aspectos da presença militar do Brasil no Haiti, sem oferecer dados estatísticos que já se encontram catalogados no Ministério da Defesa (MD) e nas Forças Singulares, dentro de um roteiro em que se permitam confirmar os enormes ganhos militares decorrentes daquela presença, respaldada pela vontade parlamentar e por direcionamentos claros, consistentes e precisos da diplomacia brasileira, face aos condicionantes firmados pela ONU para ajuda ao país caribenho. Cabe destacar, ainda, a enorme diversidade de artigos e livros escritos sobre a experiência brasileira naquele país amigo, sob as mais diversas abordagens e interpretações, servindo para despertar o fato de que a presença no Haiti foi, não somente para as Forças Armadas brasileiras, mas para as academias, agências e intelectuais, um excelente laboratório de ideias no campo das relações internacionais. E, acima de tudo, a constatação de que essa experiência não pode ser abandonada, sob o risco de a vivência em operações de paz ter de ser reexaminada e reescrita, futuramente. A síntese histórica do engajamento do Brasil no contexto multinacional liderado pela ONU em atendimento às necessidades emergenciais do Haiti tem seu marco inicial nos primeiros meses de 2004, quando o Comandante do Exército Brasileiro estabeleceu um intenso diálogo com o Comandante do Comando Sul dos Estados Unidos, buscando formar uma consciência situacional que pudesse ser apresentada aos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores do Brasil, dentro daquilo que, pelo menos no que se referisse às demandas terrestres, pudesse ser cumprido pelo Exército Brasileiro, em termos operacionais e logísticos. O efeito imediato dessa aproximação estimulou uma viagem de reconhecimento inter-forças ao Haiti, por cerca de duas semanas, organizada pelo MD, em março daquele ano. Do árduo trabalho executado pelos oficiais participantes da referida missão resultou um consistente Levantamento Estratégico de Área (LEA), sobre o qual o planejamento para um possível desdobramento de tropas brasileiras passou a ser iniciado, paralelamente ao esforço conduzido junto ao Itamaraty e ao parlamento para que a situação fosse analisada e, se julgada procedente, aprovada, o que de fato veio a ocorrer.

No trabalho de reconhecimento, a equipe brasileira coletou dados que foram fundamentais para que o MD pudesse definir a composição e o valor da tropa a ser enviada e, projetando ao emprego que ocorreria em breve, o mais adequado desdobramento de forças, segundo as demandas do novo ambiente operacional. Para isso, o grupo brasileiro contou com total apoio da Força Multinacional Interina (FMI), uma tropa de intervenção rápida com mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para produzir um efeito de estabilização inicial, integrada por militares do Canadá, Chile, Estados Unidos e França.

Algumas constatações decorrentes desse reconhecimento, explicitadas de forma bastante consistente no LEA, merecem ser destacadas, tais como: determinação da Força Multinacional em encerrar a sua missão em 1º de junho; postura dividida da população em relação às forças de estabilização; desativação das Forças Armadas Nacionais; ineficiência e incapacidade da Polícia Nacional Haitiana (PNH); situação do país como entreposto regional de drogas; sentimento de orgulho nacional da população; extrema simpatia do povo haitiano em relação ao Brasil; precariedade da infraestrutura local; limitação da rede de comunicação ao modal celular; estado decadente da rede de hospitais; prevalência do rádio como veículo de comunicação social; e atribuição do aspecto segurança como a maior preocupação da população, entre outros.

¹ Com o Decreto nº 56.308, de 21 de maio de 1965, o Congresso Nacional autorizou que a FAIBRAS fosse constituída para integrar a Força Interamericana de Paz (FIP). Além do comandante – o então Coronel Carlos de Meira Matos – e de seu Estado-Maior, a Força Brasileira era constituída por um Batalhão do Regimento Escola de Infantaria, o I/R Es I, com 840 homens, e por um grupamento de Fuzileiros Navais do Batalhão Riachuelo, composto de uma Companhia Reforçada, um Pelotão de Polícia e um Grupo de Apoio Logístico, totalizando 270 profissionais. No dia 27 de maio de 1965, a FAIBRAS concluiu sua concentração na capital dominicana, Santo Domingo. O comando da FIP foi sucessivamente exercido por dois generais brasileiros, o General de Exército Hugo Panasco Alvim e o General de Exército Álvaro da Silva Braga. Como subcomandantes, a FIP contou com oficiais-generais norte-americanos, o Tenente-General Bruce Palmer Jr e o General de Brigada Robert A. Linvill.

Cabe destacar que, por iniciativa do Chefe do Estado-Maior Conjunto, a equipe de planejadores da futura Brigada Brasileira se debruçou, acessoriamente, nos registros históricos da FAIBRAS, assim que a organização do componente militar inicial se assemelhou bastante à estrutura do que foi levado à República Dominicana. É evidente que, ao longo dos sucessivos rodízios de tropa, a configuração veio a se alterar, ajustando-se à realidade imposta pela situação no terreno e aos termos das Resoluções do CSNU, que passaram a definir melhor as condições de emprego dos “boinas azuis” no Haiti.

Dessa abordagem introdutória, pode-se afirmar como aspecto fundamental ao engajamento rápido do Brasil no Haiti, sobrepujando-se a qualquer outro motivo, a vontade maior de emprestar a capacidade nacional a um país de seu entorno estratégico, em condição de absoluta degradação social, econômica e de segurança. A ida do Brasil ao Haiti foi, portanto, uma resposta do Estado ao apelo internacional capitaneado pela ONU, materializando, em maior escala, a própria vontade do povo brasileiro.

A pronta-resposta ao chamamento já mostrava, desde o início do longo processo de ajuda ao Haiti, a capacidade do Brasil em se fazer presente naquele país amigo, em que pesem as dificuldades impostas pela mobilização das estruturas militares para fins expedicionários, conhecimento mais profundo da área operacional de desdobramento e familiarização com as diretrizes da ONU para a nova missão. Tudo isso foi superado e o contingente brasileiro chegou ao Haiti plenamente capacitado ao enfrentamento da realidade que se apresentava, respondendo à altura ao que era esperado e, por muitas vezes, a dramáticas contingências, até o final de sua missão.

Inserção brasileira

A realidade caótica enfrentada pelas tropas brasileiras ao chegarem na área de missão correspondeu a momentos finais de uma política distorcida ao longo de vários anos, em que o Estado Haitiano pareceu ter-se extinguido, cedendo espaço a uma situação extremamente fragilizada, repleta de pessoas miseráveis e de instituições falidas. O país tornou-se palco de contravenções criminosas e delitos transnacionais que contaminaram a ordem, arruinaram a credibilidade nacional, estagnaram o progresso e inverteram profundamente os valores do povo.

Esse quadro deu lugar a um permanente conflito de natureza policial, sem forças antagônicas e motivações claramente definidas, sobreposto a uma massa popular de oito milhões de insatisfeitos e descrentes em um futuro melhor. Elementos diversos concorriam para esse estado de coisas: o governo, inerte, insensível e odiado; a polícia, despreparada e corrupta; e a situação política, cuja tendência mais visível parecia indicar o continuísmo do que a história do país assinala, ou seja, dirigentes despreparados e sem vocação democrática. Agregava-se, ainda, o descaso do governo em relação aos ex-militares, desativados em 1994, sem qualquer medida compensatória de direitos adquiridos e um descontrole sobre armas militares. A ONU, que no início parecia representar parte da solução dos problemas nacionais, oscilava entre a apatia e o descrédito popular, face ao déficit decorrente de cinco desdobramentos anteriores de missões no país, sem resultados concretos que indicassem uma continuidade da vida nacional de forma autossustentável, estável e segura, merecedora da credibilidade internacional aos projetos de edificação social, econômica e política.

Foi nesse cenário que, em 29 de maio de 2004, as primeiras tropas brasileiras chegaram a Porto Príncipe, como escalão avançado do que viria na semana seguinte, em um total de 1.200 militares da Brigada Brasileira². A Resolução 1542 do CSNU³, de 30 de abril de 2004, de forma sintética, instituía a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e determinava o emprego de tropas sob a égide do Capítulo VII⁴ da Carta da ONU, uma novidade para o Brasil, estabelecendo as seguintes tarefas prioritárias (mandato): manutenção de um ambiente seguro e estável; apoio ao processo político; e respeito aos direitos humanos. As demais resoluções que se seguiram mantiveram, essencialmente, as mesmas prioridades, mas com maior detalhamento descritivo no corpo do documento, e incorporando, à frente, recomendações voltadas para a edificação do país, dentro do conceito de reconstrução e busca da resolução das causas do conflito (*peacebuilding*), embora de forma modesta.

2 A Brigada Brasileira de Força de Paz era comandada pelo General-de-brigada Américo Salvador de Oliveira, integrada por 1.200 militares, assim distribuídos: 19º BIMTz (incluía 1 Esqd C Mec), Gpt Op Fuz Nav e tropas de apoio.

3 Para a Resolução CSNU 1542, ver: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004)).

4 Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão.

Cabe destacar que a previsão inicial de desdobramento para a Brigada Brasileira seria a capital do país, mas pela demora na chegada dos demais contingentes internacionais integrantes da missão, as tropas brasileiras tiveram que se distribuir por outras sete bases fora da capital, o que exigia um esforço logístico e operacional enorme, considerando que o planejamento original não incluía essa possibilidade, pelo que havia sido assegurado pela ONU. O efetivo total da MINUSTAH veio a ser completado somente no final do ano de 2004, o que assegurou melhores condições operacionais ao segundo contingente brasileiro, desdobrado em dezembro.

Em razão do tempo entre a chegada do contingente brasileiro e a Transferência de Responsabilidade (TOR – *Transfer of Responsibility*) com as tropas da FMI, de aproximadamente 25 dias, foi possível que o Estado-Maior da Brigada Brasileira atualizasse seus planejamentos, inclusive com a inserção de técnicas operacionais que pudessem responder às demandas da área de operações, dentro do espectro das operações assimétricas. Esse trabalho permitiu aos “boinas azuis” brasileiros uma perfeita consciência situacional da área de operações, o que facilitou a substituição em posição da FMI, sem descontinuidade operacional.

Há que considerar que muito do que foi enfrentado como dificuldades operacionais nos primeiros contingentes decorreu de fatores múltiplos e inter-relacionados, como, entre outros: a indefinição de partes do conflito ou grupos opostos, no sentido que a ONU considera em uma missão típica para o estabelecimento de um acordo de paz; a existência de grupos adversos de diferentes categorias, inclusive ex-militares; a ausência de um componente policial local estruturado e capaz de agregar algum tipo de contribuição efetiva; e a incipiente e precária infraestrutura do país, afetando, fundamentalmente, a circulação, o recebimento de meios externos e as comunicações. A situação não caracterizava um ambiente similar ao da “guerra no meio do povo”, em voga em outras regiões do mundo naquele período, mas certamente as ameaças se encontravam difusas no seio da sociedade haitiana, o verdadeiro centro de gravidade de toda a operação de paz.

Com a plena superação das dificuldades encontradas, os resultados alcançados pelos primeiros contingentes brasileiros contribuíram sobremaneira para o processo de pacificação que seria concluído anos à frente, pela ocupação de espaços conturbados como Cité Soleil, Bel Air e Cité Militaire, importantes homizios de gangues criminais e paramilitares dentro do centro mais importante do país, a capital Porto Príncipe. Além disso, os obstáculos iniciais prestaram-se como oportunidades para experimentações doutrinárias operacionais e logísticas que foram aprovadas e se materializaram em contingentes futuros. Dentre elas, podem ser destacadas: adaptações no material militar; emprego de forças especiais; e aprimoramento do processo de ressuprimento da tropa.

A esses benefícios projetados no decorrer de outros desdobramentos, cabe acrescentar a credibilidade e o respeito assegurados aos brasileiros, não somente junto à população haitiana e à ONU, mas também frente à comunidade internacional, às agências e às organizações internacionais, governamentais ou não, como, por exemplo, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, a Cruz Vermelha e os Médicos Sem Fronteiras, entre inúmeros outros atores dedicados ao esforço de pacificação e reedificação do Haiti. Na interação com essa miríade de atores, valeu sempre a habilidade dos comandantes brasileiros, em todos os níveis, no entendimento de que a aplicação inadequada da força além do estritamente necessário traria mais prejuízos do que benefícios à sofrida população haitiana e aos resultados esperados, e que o processo de paz se faz, em primeira ordem, no atendimento à população civil, de suas necessidades essenciais que, no caso do Haiti, se traduzia primordialmente em segurança. Qualquer desvio dessa percepção poderia resultar em consequências imprevisíveis, desastrosas, como lamentavelmente se observam em algumas das demais missões da ONU ao redor do mundo.

O trabalho continuado das tropas brasileiras, já definidas em uma composição mais adequada à situação, como Batalhão de Força de Paz, a partir do terceiro contingente, trouxe impactos positivos na pacificação total do país, pela irradiação da capacidade operacional aplicada em várias situações táticas fora dos limites de Porto Príncipe, como garantia do resultado operacional. Assinalam-se, também, com o mesmo grau de relevância, contribuições prestadas ao complexo processo eleitoral haitiano e à melhoria da própria infraestrutura nacional, neste caso levada a cabo pelas tropas de Engenharia, como reforma e construção de ruas e estradas; perfuração de poços artesianos; construção de instalações; e preparo de pontos de ancoragem em inúmeros portos da costa haitiana. Percebe-se, pois, que a participação do componente militar brasileiro extrapolou bastante o seu mandato, ao incorporar muitas tarefas que, pertinentes à segurança, repercutiam no bem-estar da população e na própria reedificação do país.

Essa opção de empregar capacidade fora da moldura militar por vezes não encontrava bons ecos nas esferas superiores da ONU, em especial no Conselho de Segurança, mas, com o novo conceito de *early peacebuilding*

*in peacekeeping*⁵, passou a ser melhor aceito e até mesmo estimulado, dentro de um planejamento mais centralizado do setor de cooperação civil-militar da ONU e, por extensão, da MINUSTAH.

Mas a contribuição brasileira ao Haiti se observou, intensamente, também fora do escopo militar. Desde o início, o Brasil se fez presente em apoio ao país amigo, estabelecendo parcerias diretas, fora do guarda-chuva da ONU e coordenadas pelo Ministério das Relações Exteriores. Exemplos dessa cooperação bilateral são, entre outros, os inúmeros projetos de cooperação técnica em: agricultura familiar; segurança; recuperação da infraestrutura aeroportuária e de estradas; treinamento em defesa civil; desenvolvimento e recuperação ambiental; e ajuda na área de saúde. O Brasil já ofereceu ao Haiti especialistas na condução do processo eleitoral e essa iniciativa tem ecoado bastante favoravelmente junto à própria ONU e à comunidade internacional.

Voltando ao braço militar da ajuda brasileira, o amadurecimento da experiência no Haiti veio a trazer impactos profundos no legado profissional deixado à Força Terrestre, pela decisão de se aplicar um sistema de rodízio de contingentes por todos os Comandos Militares. Essa estratégica decisão se traduziu em riquíssima oportunidade para que diferentes escalões hierárquicos pudessem ser imersos em um ambiente operacional real, assimétrico, de relativa complexidade e no exterior, um benefício estendido a aproximadamente 37.000 militares ao longo dos 13 anos. Lideranças militares, sêniores e júniores, foram duramente testadas e aprovadas em experiências diversas e profissionalmente enriquecedoras, fornecendo ao Exército, e em menor número às outras Forças Armadas, recursos humanos altamente qualificados e aprimorados, um capital inestimável. Evidentemente, essa experiência se constitui elemento multiplicador, pelas lições aprendidas catalogadas e a vivência experimentada pelos quadros mais modernos na replicação desses ensinamentos ao longo de sua vida militar, no Brasil ou em outras composições de forças internacionais.

A própria relevância do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)⁶ se fortaleceu sobremaneira pela adesão do Brasil à MINUSTAH, passando a ser um centro de treinamento com reconhecimento internacional e certificação de cursos pela ONU, pelo excelente trabalho prestado no preparo de indivíduos e tropas oferecidas às Nações Unidas. Tal assertiva se comprova, na prática, por sua qualificação como órgão de inspeção da Organização na acreditação de forças de paz, realização de eventos internacionais e inúmeras parcerias firmadas com centros congêneres ao redor do mundo. O Brasil, com a sua participação na MINUSTAH, e os benefícios dela advindos sedimentou, ainda mais, o reconhecimento da comunidade internacional, em todas as quadras do globo terrestre, a respeito de sua eficiência operacional e de sua enorme vocação para composições de tropas de paz. O país é considerado referência modelar em operações de paz por inúmeros outros, independente de localização geográfica ou nível de desenvolvimento, comprovando, pois, uma verdade absoluta: o Brasil responde de forma excepcional aos chamamentos das operações de paz.

Nova realidade imposta pelo terremoto

A catástrofe que afetou o Haiti em 2010 foi a maior tragédia da história do país e, segundo especialistas, o mais dramático revés sofrido pela ONU, desde a sua criação.

Torna-se fora de propósito a exposição de números e outros dados mais específicos dessa tragédia no presente documento, mas algumas considerações merecem ser feitas, pelo impacto que representaram no componente militar da missão, o único que não foi operacionalmente afetado pelo evento sísmico, mesmo com as baixas sofridas.

O Haiti, até o dia 12 de janeiro daquele ano, era um país que registrava o exemplo mais bem sucedido de uma operação de estabilização da ONU. Na realidade, o país estava pronto para seguir adiante, de forma autossustentável, e alguns indicadores dão conta dessa realidade: situação de segurança completamente estabilizada; dismantelamento de todas as gangues; profissionalização e crescimento da PNH; manutenção do controle da segurança em todo o país; funcionamento das instituições nacionais; aumento da credibilidade internacional; processo eleitoral em curso normal; e situação de direitos humanos sob controle absoluto, entre outros. Projetando-se a Resolução expedida em outubro de 2009⁷ na situação do país, em janeiro de 2010, era possível identificar que as tarefas atribuídas aos componentes da MINUSTAH estavam em sua maioria consolidadas.

5 Para mais informações, ver: <http://dag.un.org/handle/11176/89534>.

6 Para o site oficial do CCOPAB, ver: <http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/>.

7 Para a Resolução CSNU 1892, ver: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1892 (2009).

Lamentavelmente, essa situação viria a se transformar radicalmente às 16h45min do dia 12 de janeiro, levando o país a uma situação ainda mais deteriorada do que aquela encontrada pela MINUSTAH, em 2004. Como era de se esperar, a ocorrência do evento gerou uma gravíssima crise, mesmo nas áreas não atingidas pelo terremoto, mas que foram também afetadas com os fluxos migratórios descontrolados que vieram a surgir em sua direção.

O componente militar foi empregado desde os primeiros momentos pós-terremoto e as tropas brasileiras, por serem majoritárias na capital, epicentro do terremoto, passaram a se engajar de imediato em providências fundamentais, como socorro a vítimas nas ruas, retirada de corpos de escombros e limpeza das vias de circulação de Porto Príncipe. O contingente brasileiro ainda não havia contabilizado suas perdas e já estava completamente envolvido no esforço para amenização da crise, inclusive com a adaptação da base do Batalhão Brasileiro (BRABATT, na sigla em inglês) para receber feridos em estado crítico. É importante lembrar que significativa parcela da liderança e operadores da MINUSTAH e do Governo Haitiano pereceram no terremoto. A iniciativa dos comandantes, em todos os níveis, e a vocação multifuncional do soldado brasileiro possibilitaram atendimento a situações das mais diversas, muitas delas fora do contexto original da preparação prévia para a missão. O importante, no caso, era a iniciativa das ações e a rapidez na prestação da ajuda, pois isso poderia salvar vidas em estado crítico, de imediato, o que de fato ocorreu.

A Companhia de Engenharia de Força de Paz foi engajada além dos limites doutrinários de emprego e assim se manteve, mesmo decorrido tempo considerável após o abalo sísmico, pois seus efeitos ainda subsistiam. Torna-se, pois, uma tarefa bastante difícil, enumerar os trabalhos executados pelos engenheiros, mas nada do que era feito em socorro às vítimas e à minimização dos efeitos do terremoto ocorria sem a participação deles. Entretanto, pelo impacto nas providências imediatas, algumas tarefas devem ser exemplificadas, não somente pelo caráter de urgência que demandavam, mas até por questões de saúde pública, como a retirada de corpos das ruas e dos escombros e o preparo de locais para sepultamento coletivo, mediante orientação da Cruz Vermelha Internacional.

A contribuição militar dos “boinas azuis” brasileiros foi, assim, fundamental para o estabelecimento do controle imediato da situação, evitando a ocorrência do caos. As vidas deixadas nessa tragédia são, na mais pura essência de justiça, o exemplo absoluto de dedicação e comprometimento, pois todas as baixas ocorreram no cumprimento do dever.

Aspecto de extrema relevância foi a disposição brasileira de enviar reforços de tropa ao Haiti, para ampliar a capacidade de provimento de ajuda humanitária, e isso veio a ocorrer praticamente em três semanas após a solicitação feita pela ONU. Novamente, o Brasil se antecipou no oferecimento de tropas, desdobrando um segundo batalhão completamente autossustentável (BRABATT 2), o que ampliou, de imediato, a capacidade do componente militar da MINUSTAH, uma vez que os outros reforços não chegaram em prazo desejável. Esse desdobramento em tempo reduzido causou uma impressão de altíssimo impacto, na ONU e junto à comunidade internacional, pois o Brasil mostrava disposição e, acima de tudo, capacidade de resposta imediata para atender a um chamamento naquelas condições.

A solidariedade brasileira extrapolou em muito o que se esperava das tropas integrantes do componente militar da ONU. Desde os primeiros dias após o terremoto, o Brasil iniciou uma campanha de ajuda humanitária, diretamente ao Haiti, que se assemelhou ao trabalho de sustentação a uma operação militar no exterior. Para isso, meios aéreos e navais foram empregados em uma intensidade diferenciada de todos os demais países contribuintes, no transporte de artigos que se faziam absolutamente necessários à minimização dos efeitos da tragédia. A Marinha do Brasil, em curto espaço de tempo, com os Navios de Desembarque de Carros de Combate (NDCC) *Alte Sabóia* e *Garcia D'Ávila*, transportou meios militares adicionais às tropas do Brasil e itens críticos ao atendimento da crise local. A Força Aérea Brasileira (FAB), durante os primeiros meses após o evento, passou a realizar dois voos diários de C-130, com aquele mesmo propósito. A FAB prestou ainda enorme contribuição, ao desdobrar no país um hospital de campanha, que iniciou o funcionamento em apenas sete horas após o início de sua montagem. O hospital aumentou, em muito, a capacidade de atendimento à população, pois a rede local ficou completamente afetada pelo terremoto e o hospital da ONU estava se dedicando, com prioridade, ao atendimento do pessoal da MINUSTAH. Adicionalmente, empresas brasileiras de engenharia que estavam prestando serviços na República Dominicana e no próprio Haiti cederam seus meios, em especial caminhões, para ajudar a remoção de escombros da capital e cidades vizinhas, aumentando, sobremaneira, a capacidade da missão.

Esses são exemplos concretos do inquestionável espírito de solidariedade que, reconhecidamente, concedem ao Brasil um *status* especial e que contribuem, sobremaneira, para fortalecer a credibilidade e o respeito do país no contexto internacional.

É importante destacar que, mesmo com a prioridade dedicada ao atendimento das consequências do terremoto, a missão essencial de provimento de segurança devia ser mantida, em razão do que estipulava o mandato da ONU. Essa frente teve que ser continuamente atendida, devido à fuga em massa de presidiários que poderiam se reorganizar e voltar ao cometimento de delitos, como se esperava. As tropas extraordinárias que chegaram ao Haiti puderam se voltar à ajuda humanitária e, então, as que já estavam desdobradas, com maior conhecimento do espaço operacional, continuaram atendendo a segurança, embora voltadas também à ajuda emergencial. Como dito, a chegada do novo batalhão brasileiro dobrou o efetivo na capital e liberou o BRABATT para continuar privilegiando suas tarefas originais, que resultaram na captura quase que imediata dos fugitivos. No período de dois batalhões presentes (entre março de 2010 e maio de 2013)⁸, o efetivo brasileiro desdobrado se assemelhou ao da Brigada Brasileira desdobrada em 2004, no início da missão.

Nesse binômio ajuda humanitária-segurança, é justo reconhecer o significativo apoio prestado pelas tropas internacionais que se deslocaram para o Haiti, praticamente dobrando o efetivo militar então existente, e que passaram a trabalhar de maneira coordenada pelo *Force Commander*. Mesmo reconhecendo a relevância das demais contribuições, há que se destacar o apoio prestado pelos Estados Unidos da América e pelo Canadá, em razão do considerável efetivo de suas tropas desdobradas e variedade nas opções de ajuda, que atuaram mediante um protocolo de intenções firmado com a MINUSTAH, no comprometimento exclusivo à ajuda humanitária, deixando a segurança por conta das tropas da MINUSTAH. Esse formato de parceria funcionou excepcionalmente bem, sem nenhum problema para as partes, pelo elevado nível profissional existente entre todos, no entendimento das particularidades de suas missões específicas⁹. As tropas brasileiras tiveram, assim, oportunidade ímpar de ombrear com outras de elevada qualificação profissional, experimentadas em combate, demonstrando o elevado nível de preparo, comprometimento e desprendimento que, entre outros atributos, qualificam o soldado brasileiro e que os tornam respeitados, dentro e fora do País. Isso é uma constatação assinalada por muitas autoridades civis e militares que testemunharam o trabalho dos brasileiros no Haiti.

Por derradeiro, cabe destacar que a experiência assimilada naquela trágica ocorrência não ficou somente nos corações e mentes dos que se envolveram na prestação da ajuda imediata, mas em inúmeros relatórios, planos de trabalho e planejamentos especiais decorrentes de um estudo aprofundado das lições aprendidas, catalogadas em vários *workshops* e que foram disseminados no âmbito do sistema ONU, pelo ineditismo da tragédia. As tropas brasileiras, por serem majoritárias e desdobradas no epicentro do terremoto, prestaram enorme contribuição nesse particular, referendando as análises e recomendações daqueles estudos. Os planejamentos e a execução das atividades de mitigação dos efeitos do terremoto geraram conhecimento extremamente útil para o futuro das operações de paz e de ajuda humanitária.

Conclui-se, assim, que a participação do Brasil no socorro imediato às consequências do terremoto foi muito além daquilo que foi sustentado pelas tropas integrantes do componente militar da MINUSTAH e se estendeu no estabelecimento de outras modalidades, que se fizeram sentir no alívio do sofrimento da população haitiana, em que pese essa condição ainda se estender aos dias atuais, mesmo que em menor escala. O Brasil ficou consolidado como um parceiro internacional de peso e a expressão maior dessa condição se fez por intermédio de suas Forças Armadas.

Considerações finais

Seria uma pretensão descabida colocar nas poucas páginas deste texto o que representou a participação brasileira no Haiti, ao final de 13 anos, para aquele país amigo e para o Brasil. Muitos livros, estudos, artigos e relatórios têm-se prestado a essa análise, sob diferentes abordagens, com uma visão construtiva a respeito do tema. Os autores desses trabalhos merecem um reconhecimento especial, pois contribuem para manter o assunto na pauta do relacionamento internacional do Brasil e como atestado de profissionalismo de suas Forças Armadas.

A atuação das tropas brasileiras, a partir do terremoto, voltou a se concentrar, prioritariamente, às tarefas de segurança que possibilitassem o Haiti o retorno à condição de normalidade, embora muito esteja por ocorrer nesse particular. Entretanto, a missão estipulada no mandato do Conselho de Segurança vem sendo cumprida fielmente e a normalidade do processo eleitoral que se estabeleceu no país, a profissionalização da PNH e o funcionamento das instituições nacionais, públicas e privadas, por si já respondem como indicadores desse sucesso, entre muitos outros.

8 Fonte utilizada: 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército – Brasília – DF.

9 Ver: Center for Army Lessons Learned (2011). “*Humanitarian Assistance and Disaster Relief in Haiti*”. Joint, Interagency, Intergovernmental, and Multinational Challenges in the Geographic Combatant Commands. Newsletter n. 11-23, Mar. Disponível em: http://www.globalsecurity.org/military/library/report/call_11-23.pdf#page=135.

Para as Forças Armadas, em especial o Exército Brasileiro, essa foi uma experiência memorável, que estendeu a oportunidade para tropas de todo o País em um cenário de relativo risco, em ambiente altamente volátil, operando sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, em um contexto internacional, nivelando, pois, a vivência em âmbito nacional. Inúmeros ganhos podem ser contabilizados com essa participação. Podem-se enumerar alguns, dentre muitos: intercâmbio cultural e doutrinário com outras nações; grande aprendizado na área logística; teste de qualidade do equipamento militar brasileiro; aperfeiçoamento da capacidade expedicionária militar conjunta; aplicação, aperfeiçoamento e reformulação da doutrina militar brasileira; oportunidade de completar a formação dos oficiais e graduados em situação real; e projeção internacional do Brasil e de suas Forças Armadas.

Seus efeitos continuarão a se multiplicar no futuro, por meio dos quadros mais jovens que foram brindados com esse engajamento, e da memória escrita de tudo o que ocorreu naquele ambiente operacional complexo, assimétrico e muitas vezes difuso.

O que se espera para os tempos futuros é que a bagagem consolidada nessa epopeia não se esvaia, mas que seja utilizada em outras participações do Brasil em composições da ONU, evitando que se repita o hiato ocorrido em missões anteriores e mantendo as Forças Armadas nas mesmas condições de prestígio internacional, credibilidade e eficiência e, com o mesmo grau de relevância, atualizadas em relação ao dinamismo dos conflitos atuais.

O próprio Relatório¹⁰ do Painel Independente de Alto Nível da ONU, que encerrou seus trabalhos em junho de 2015, apresenta estudos e recomendações que podem ser consideradas como estímulo ao constante aperfeiçoamento das forças de paz e abre espaços para novas opções de participação, dentro do que for priorizado pela Diplomacia brasileira e consensualmente aceito pela Defesa. O engajamento do Brasil nesse tipo de ajuda internacional pode continuar a ocorrer, sem prejuízo das capacidades deixadas em território nacional. Esse julgamento merece consideração além do que venha a ser apresentado como dificuldades momentâneas, de forma que a decisão possa ser adotada pelo Brasil em correspondência com o que se espera a seu respeito, em âmbito interno e externo, como um Estado forte, estável, absolutamente soberano e sintonizado com as causas mais relevantes elencadas pela comunidade internacional.

10 Para ler o relatório na íntegra, ver: http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf.



Crédito: Comunicação Social do CCOPAB

Preparo e atuação no nível tático-operacional

3. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil: história e perspectivas pós-MINUSTAH

Cel Carlos Augusto RAMIRES Teixeira

4. Os desafios iniciais da participação das Forças Armadas Brasileiras na MINUSTAH

Contra-Almirante (FN) CARLOS CHAGAS Vianna Braga

5. A música brasileira na MINUSTAH – a arte do soldado como diplomacia

Dr. Vinicius Mariano de Carvalho



Fachada do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, localizado no Rio de Janeiro
Crédito: Comunicação Social do CCOPAB

3. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil: história e perspectivas pós-MINUSTAH

Cel Carlos Augusto RAMIRES Teixeira

Introdução

A decisão do Conselho de Segurança da ONU por encerrar a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) em 15 de outubro de 2017¹, estabelece também, e de maneira contundente, a necessidade da consolidação dos mais diversos processos estabelecidos nesses últimos treze anos de presença brasileira no país caribenho. Das lições aprendidas, dessa que foi a mais longa participação com tropa no exterior, teve significativo destaque o estabelecimento de um padrão de treinamento nacional para operações de paz.

O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), Centro Sergio Vieira de Mello, foi fruto das demandas criadas ao longo da história dessa missão multidimensional de manutenção da paz, bem como do alinhamento do pensamento diplomático nacional e do Ministério da Defesa com as novas diretrizes do mais alto escalão do Secretariado da ONU.

¹ A Resolução 2350 do Conselho de Segurança da ONU, de 17 de abril de 2017, estabeleceu a última extensão do mandato da MINUSTAH até 15 de outubro de 2017.

Nesse contexto, e mantendo sempre flexível sua estrutura de pessoal, material, ajuste curricular e pedagógico, o CCOPAB acabou por tornar-se referência internacional na preparação para missões de paz e desminagem humanitária, extrapolando sua missão meramente tática e passando a ser instrumento de difusão desse conhecimento. Longe de ver com preocupação um possível impacto negativo pelo término da MINUSTAH, percebe-se um futuro ainda mais promissor para o Centro, notadamente pelo reconhecimento internacional de seus estágios, pela sistematização de seus processos internos e pelo vínculo estabelecido com entidades dos mais diversos níveis do Ministério da Defesa, das Forças Armadas, do Ministério das Relações Exteriores, de entidades acadêmicas nacionais e internacionais, de organizações humanitárias e de agências das Nações Unidas.

Antecedentes

A preparação de indivíduos e tropas brasileiras para participarem de missões de paz pode ser dividida, para uma melhor compreensão e de maneira didática, em quatro fases. A primeira coincide com o início da participação brasileira nas operações, em 1947², e vai até a década de 1990, quando os militares, enquadrados ou não em um contingente, realizavam sua própria preparação.

A segunda tem início em 1992, quando o então Ministério do Exército estabelece as atribuições referentes ao emprego de pessoal junto a grupos de observadores militares de organismos internacionais, designando o Estado-Maior do Exército (EME) como responsável pelo preparo individual.

Em 26 de fevereiro de 1996, o Chefe do EME resolveu criar o “Estágio de Preparação de Militares do Exército Brasileiro para Missões de Paz (EPMP)”, com o objetivo de habilitar militares da Força Terrestre ao desempenho de missões em Forças de Paz sob a égide de organismos internacionais.

Em 2001, foi criado, na 1ª Subchefia do Comando de Operações Terrestres (COTER), encarregada do preparo da Força Terrestre, o Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro (CPAEB), com a missão de orientar o preparo de todos os militares do Exército designados para integrar missões de paz, desobrigando o EME dessas atribuições. Esse momento marca o término dessa segunda fase e o início do novo ciclo de preparo, que vai culminar na criação do Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz). A partir de 2002, o EPMP passou a ser organizado e conduzido pela 5ª Subchefia do EME, na modalidade de ensino a distância, e realizado por militares voluntários dentre aqueles selecionados pelo Gabinete do Comandante do Exército para compor o universo dos que poderiam ser designados para operações de paz.

Em 2004, o EPMP voltou a ser realizado de forma presencial, em Brasília, dessa vez sob a responsabilidade do CPAEB/COTER.

Naquele momento, era intenção do 3º Subchefe do EME a criação de uma Brigada Força de Paz, com base no Grupamento de Unidades Escola (9ª Brigada de Infantaria Motorizada), com um Centro de Instrução em seus quadros. O 57º Batalhão de Infantaria Motorizado - Regimento Escola de Infantaria (REI), foi a Unidade escolhida como embrionária para implementar a iniciativa.

Ainda em 2004, antes mesmo da criação oficial da Brigada Força de Paz, o REI iniciou seus exercícios de operações de paz, participando ativamente do preparo do 2º Contingente da Brigada Haiti, em cooperação com o Centro de Avaliação do Adestramento do Exército (CAAdEx).

Em dezembro daquele ano, após a designação da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada como base da Brigada Haiti - 3º Contingente, tendo o REI como base do Batalhão Haiti, o Comandante da 9ª Brigada determinou a criação de um Centro de Instrução voltado para o treinamento de operações de paz.

A nova Organização Militar estaria operando plenamente já a partir do início de fevereiro de 2005, ministrando instruções e controlando, ainda nas instalações do REI, o preparo do Batalhão Haiti e da Base Administrativa da Brigada Haiti - 3º Contingente.

2 O conflito nos Bálcãs registrou a presença de diplomatas e militares brasileiros pela primeira vez, sob a égide da ONU, como participantes de um processo de negociação pela paz.

A partir daí, registra-se uma mudança radical na forma como o Exército passa a preparar suas tropas para as operações de paz, coincidindo com uma época na qual estas se tornavam complexas e multidimensionais, com a participação expressiva de civis e policiais³. No caso particular da MINUSTAH, o uso da força para o cumprimento da missão, a fiel consonância com o Direito Internacional Humanitário e os Direitos Humanos, e as dificuldades adicionais criadas pelo estrito cumprimento das regras de engajamento trouxeram especial desafio à preparação das tropas.⁴

A iniciativa brasileira estava plenamente alinhada com o que se passava no âmbito da ONU. A Resolução 44/49, da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de 08 de dezembro de 1989, sobre a “Revisão Abrangente da Questão das Operações de Paz em Todos os seus Aspectos” e, em 2000, o lançamento do Relatório Brahimi⁵, encorajaram os Estados-Membros a se organizarem para o estabelecimento de programas de treinamento para civis, militares e policiais, tendo em vista seu emprego em operações de paz.

A reunião homônima do IV Comitê da AGNU, ocorrida em 04 de outubro de 2005, na qual discursou o Conselheiro Militar da Missão Permanente do Brasil junto à ONU, em Nova Iorque, aprofundou a questão e enfatizou o compromisso de futuro dos diversos Estados-membros para com os aspectos específicos do treinamento para as operações de paz.

Em decorrência desses eventos e em face da crescente mobilização internacional no sentido de criar estruturas que possibilitassem a prática e a disseminação dos procedimentos e normas vigentes nas missões de paz, o Exército Brasileiro, o mais expressivo tributário no âmbito da Forças Armadas Brasileiras para este tipo de missão, criou, oficialmente, por meio da Portaria do Comandante do Exército nº 090, de 23 de fevereiro de 2005, o Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz). A nova unidade funcionaria como Núcleo nas instalações do REI durante os anos de 2005 e 2006, evoluindo para Centro somente em 17 de janeiro de 2007, no quartelamento então ocupado pelo CAAdEx, onde se encontra até hoje.

Criado o CIOpPaz, inicia-se a 3ª fase da preparação de indivíduos e tropas brasileiras para missões de paz. OCEPAEB passou gradualmente as missões de instrução e preparo para a nova unidade, mantendo sob sua responsabilidade, dentre outras, as atividades de mobilização da tropa, orientações para o preparo, acompanhamento e apoio das missões de paz em andamento, planejamento de novas missões de paz, propostas doutrinárias e desmobilização da tropa.

No final de 2006, o CEPAEB foi extinto do Quadro de Cargos Previstos (QCP) do COTER, com a criação da Divisão de Missão de Paz e sua subordinação à 3ª Subchefia daquele Órgão de Direção Setorial (ODS). Criada inicialmente como um centro virtual de preparo e de acompanhamento doutrinário, a Divisão de Missão de Paz é hoje o organismo onde se concentram os esforços de planejamento, coordenação, acompanhamento e apoio aos contingentes e aos militares do Exército Brasileiro em missões individuais da ONU, valendo-se do Grupo de Acompanhamento e Apoio às Missões de Paz no Âmbito da Força Terrestre (GAAPAZ).

O treinamento para a MINUSTAH

Em fevereiro de 2005, com a designação do Comandante do CI Op Paz, cumulativamente com o do REI, efetivamente teve início a atividade de instrução e controle do preparo do Batalhão Haiti. O dia 1º de março de 2005 marca, oficialmente, a criação do CI Op Paz. As adaptações e modificações estruturais já no novo endereço, antiga sede do CAAdEx, possibilitaram o surgimento das primeiras salas de aula, salas de instrução e sala de videoconferência (sala Haiti). Destaca-se que, já nessa época, o pensamento norteador era do estabelecimento de uma unidade futurista, com tecnologia de ponta e caráter inovador.

3 A chamada “Terceira Geração das Operações de Paz” inicia-se após o Relatório Brahimi (2000) e caracteriza-se por serem operações multidimensionais, atuarem sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e contemplarem a proteção de civis como prioridade nos mandatos do Conselho de Segurança da ONU.

4 Pela primeira vez, tropas brasileiras seriam empregadas em operação de manutenção da paz sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

5 Resultado de uma revisão geral das operações de paz, liderada pelo Embaixador argelino Lakhdar Brahimi, mandada executar pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, estimulada pelos fracassos registrados nessas operações na década de 1990.

Ainda em 2005, CI Op Paz e CAAdEx estabelecem o treinamento completo do primeiro contingente, incluindo o Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP). Para tal, foi estabelecido o primeiro Programa Padrão (PP) de instrução, editando, fundamentalmente, uma revisão da experiência brasileira nos idos de 1965, quando do desdobramento do Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana (FAIBRAS)⁶.

Em 2006, a Brigada Força de Paz foi extinta e o CI Op Paz passou a ser uma Organização Militar Diretamente Subordinada (OMDS) da 1ª Divisão de Exército⁷.

O primeiro semestre de 2007 foi dedicado a atender instruções para o 7º Contingente. O primeiro evento nas instalações do novo Centro foi o Estágio de Preparação para o Comandante e o Estado-Maior Combinado (EPCOEM) do Batalhão Haiti, antecedendo o Exercício Avançado para Comandantes e Estado-Maior. Naquela oportunidade, o Centro recebeu seus primeiros alunos da Marinha e da Aeronáutica. Pode-se afirmar que essa foi a primeira atividade de instrução “conjunta”. No segundo semestre, além desse estágio, realizou-se a primeira versão do “Estágio de Preparação para Comandantes de Subunidade e Pelotão (EPCOSUPEL)” do 8º Contingente.

Utilizando parte das novas instalações, o Centro adotou um currículo de treinamento com foco na instrução de tiro, na utilização do terreno e nas regras de engajamento, além dos módulos de treinamentos padronizados pelas Nações Unidas - *Standardized Generic Training Module* (SGTM). Além disso, o Centro participou de instruções de preparo e foi o responsável pela montagem do EAOP da Companhia de Engenharia de Força de Paz.

Ainda no segundo semestre, também foi criado o “Estágio de Preparação para Missões de Paz (EPMP)”, tendo como público-alvo os militares que desempenhariam missão de Observador militar ou oficial de Estado-Maior. Entre 2007 e 2009, iniciou-se a inserção do segmento civil nos estágios, por meio do “Estágio para Jornalistas e Assessores de Imprensa em Áreas de Conflito (EPJAIAC)”, do “Curso Integrado de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (CIDDR)” e do “Curso de Salvaguarda e Segurança na Abordagem dos Trabalhos em Campo (SSAFE)”, bem como por intermédio de simpósios, seminários, *workshops* e palestras em institutos e instituições de ensino de nível superior e internacionais.

Em 2008, consolidou-se o preparo da Companhia de Engenharia, que passou a ter o mesmo tratamento do Batalhão Haiti, com a participação de seus quadros em todos os estágios realizados.

No mesmo ano, o Centro recebeu seu primeiro aluno estrangeiro e o primeiro aluno da Polícia Militar. Com isso, o CI Op Paz passava a cumprir, na íntegra, a missão estabelecida na Portaria de criação da unidade: “apoiar a preparação e o treinamento de militares (MB, EB, FAB), policiais e civis brasileiros e de nações amigas para as missões de paz e de desminagem humanitária”.

Em novembro de 2008, o CI Op Paz consolidou seu nome no plano internacional ao realizar, em parceria com o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), o *Senior Mission Leadership Course* (SML)⁸, para 24 Oficiais-Generais, policiais e civis de vários países, candidatos a líderes sêniores de missões de paz. Também no final de 2008, o COTER designou o CI Op Paz para conduzir, de forma presencial, o preparo de todos os policiais brasileiros designados para operações de paz.

Aos poucos, fez-se necessária a ampliação da previsão de cargos e o melhoramento da qualidade das instalações e da estrutura já existente com a criação da Sala Integração e do Espaço Cultural Sergio Vieira de Mello, bem como a construção de ambientes para hospedagem de alunos e instrutores. A aquisição de Simulador de Tiro, ainda em 2008, veio contribuir com o treinamento das regras de engajamento, fundamentalmente para a fixação de conceitos do uso gradual da força e da proteção de civis.

6 Nos anos de 1965-66, a ONU criou a Missão do Representante do Secretário-Geral na República Dominicana (DOMREP). Nessa missão o Brasil participou com um oficial junto ao escritório desse representante. No entanto, a participação brasileira mais significativa deu-se no âmbito da Força Interamericana de Paz (FIP) formada por decisão da Organização dos Estados Americanos (OEA) e comandada, sucessivamente, pelos Generais-de-Exército brasileiros Hugo Panasco Alvim e Álvaro da Silva Braga. O Brasil compôs, com efetivo de 1.200 militares, o FAIBRAS – (Destacamento Brasileiro da FIP), comandado pelo então Coronel Carlos de Meira Mattos.

7 Grande Comando do Exército Brasileiro, com sede no Bairro de Deodoro, no Rio de Janeiro.

8 Curso conduzido pelo DPKO, direcionado para Oficiais Generais com potencial para atuarem como *Force Commanders*, executado normalmente uma vez ao ano, com o objetivo de fortalecer a capacidade da liderança sênior por meio de treinamento em planejamento efetivo e realização de operações integradas de apoio à paz da ONU. No Brasil, o curso já foi realizado em duas oportunidades, 2008 e 2013.

Esse momento também foi marcado pela primeira participação brasileira na Assembleia Anual da Associação Latino-Americana dos Centros de Treinamento para as Operações de Paz (ALCOPAZ)⁹, instituição que congrega todos os Centros de Operações de Paz da região, buscando compartilhar informações sobre cursos desenvolvidos e lições aprendidas.

Em dezembro de 2009, o Brasil recebe o primeiro Certificado de Reconhecimento (*Certificate of Training Recognition*)¹⁰ pelo DPKO, após ter aprimorado os Exercícios Básico e Avançado de Operações de Paz e cumprido as exigências da ONU quanto ao Treinamento Pré-Desdobramento (*Pre-Deployment Training*).

Em 03 de dezembro de 2008, o Comandante do Exército aprovou a Portaria nº 949, que atribuiu a denominação histórica de Centro Sergio Vieira de Mello ao CI Op Paz, como reconhecimento aos feitos desse brasileiro pela busca da paz mundial e seu compromisso com o sistema Nações Unidas.

No início de 2009, o primeiro oficial estrangeiro, o Capitão-de-Fragata (Argentina) Nuñez, e o primeiro instrutor da Polícia Militar, o Maj PMERJ Cândido, incorporaram-se ao quadro de instrutores do CIOpPaz, tornando-o internacional e integrado.

Criação e evolução institucional do CCOPAB

A quarta fase da evolução da arquitetura de treinamento das tropas brasileiras inicia-se em 15 de junho de 2010, quando a Portaria nº 952 do Ministro da Defesa designa o CI Op Paz para a preparação de militares e civis brasileiros e de nações amigas a serem enviados em missões de paz e desminagem humanitária e altera sua denominação para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

É importante destacar a visão estratégica dessa designação, pois denota a percepção do mais alto escalão decisório militar brasileiro da expressão internacional do Centro e de sua capacidade de interação com os demais componentes integrantes de uma missão de paz.

Em 10 de setembro de 2010, em reunião decisória conduzida pelo 5º Subchefe do EME, foi estabelecida a distribuição de cargos entre as Forças Singulares, divisão que não sofreu alteração até a presente data.

Em 2011, face à entrada da Marinha do Brasil na *United Nations Interim Mission in Lebanon* (UNIFIL), como líder da *Maritime Task Force* (FTM)¹¹, o CCOPAB estabeleceu um programa de treinamento para a tripulação da Fragata que seguiria para o Oriente Médio, consolidando seu currículo no ano seguinte. No mesmo ano, o Centro recebeu a Certificação de Reconhecimento do “Estágio de Preparação para Missões de Paz (Observador Militar)” pelo Serviço de Treinamento Integrado do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (ITS/DPKO) e inicia o processo de certificação do “Estágio de Preparação para Missões de Paz (Oficial de Estado-Maior)”.

Em 2012, por meio de portaria do Departamento de Ensino e Cultura do Exército (DECEx), o CCOPAB obtém o reconhecimento e o credenciamento como Estabelecimento de Ensino (EE), habilitando-se a oferecer e conduzir atividades de ensino na modalidade “à distância”;

Em 2013, fruto da necessidade da adequação de currículo e por força da necessidade verificada no emprego da missão no Haiti, consolidou-se a nova estrutura do Estágio para Tradutores e Intérpretes Militares (ETIMIL), com a ampliação da carga horária por intermédio do ensino a distância.

9 A Associação tem como membros os onze centros de treinamento para operações de paz na América Latina: Brasil, Uruguai, Paraguai, Argentina, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador, Guatemala, Chile e México (em fase de construção). E são membros observadores: Instituto Igarapé (Brasil), Global Peace Operations Initiative (GPOI-EUA), UN Training Centre of the German Armed Forces (Alemanha), Peacekeeping and Stability Operations Institute - Army War College (EUA).

10 Processo estabelecido com base na fiel observância das diretrizes de instrução estabelecidas pelo *Integrated Training Service* (ITS), órgão de formulação e avaliação de cursos do DPKO-DFS, que avalia diferentes potencialidades da instituição solicitante, como a capacidade linguística dos instrutores, a qualidade das instalações e os métodos pedagógicos.

11 A Força-Tarefa Marítima da UNIFIL (FTM), implantada desde outubro de 2006, apoia a Marinha libanesa no monitoramento de suas águas territoriais, garantindo o litoral libanês e impedindo a entrada não autorizada de armas ou materiais relacionados por via marítima no Líbano. Atualmente, possui 7 navios. A Marinha do Brasil lidera a FTM desde fevereiro de 2011.

No mesmo ano, foi planejado e conduzido o 1º “Estágio de Logística e Reembolso em Operações de Paz (ELROP)”, que veio preencher lacuna sobre o processo de reembolso conduzido pelas Nações Unidas, bem como sobre os principais atores brasileiros envolvidos nas funções logísticas das Forças Armadas.

Esse período também é marcado pela intensificação do intercâmbio de instrutores entre os diversos Centros de Operações de Paz da ALCOPAZ, bem como pelo início das negociações para que o Brasil viesse a sediar, em 2015, a Conferência da Associação Internacional de Centros de Treinamento de Operações de Paz (IAPTC, sigla em inglês)¹².

Entre outras atividades do CCOPAB, também podem ser citadas: a implementação e consolidação dos processos de gestão do ensino e instrução, fazendo a integração do sistema de ensino do Exército (SEE) e do sistema de instrução militar do Exército Brasileiro (SIMEB); a consolidação da estruturação da seção de coordenação pedagógica e psicopedagógica, contribuindo para a eficácia do processo ensino-aprendizagem; a atualização dos atos normativos dos diversos estágios do Centro; a reestruturação e adequação dos programas dos estágios; a elaboração do Regulamento e Regimento Interno do Centro; a adequação dos documentos escolares às normas vigentes; a atualização dos programas e reestruturação do estágio de preparação para missões de paz (Observador Militar, Oficial de Estado-Maior e Oficial de Polícia das Nações Unidas) e a integração acadêmica com diversas instituições de ensino superior.

Ainda em 2013, coincidindo com a elaboração de estudos por parte do *Integrated Training Service* (ITS) do DPKO sobre a avaliação de tropas e indivíduos em missões de paz, o CCOPAB criou a Divisão de Avaliação, tendo por origem a Seção de Avaliação da então Divisão de Ensino Integrado. Dessa forma, já em 2014, foi possível introduzir, de maneira metodológica, os processos de avaliação e certificação para missões de paz, estabelecendo parâmetros de desempenho integrados com as diretrizes emanadas de Nova Iorque e, ao mesmo tempo, consoantes com os protocolos do sistema de ensino do Exército.

A mensuração do desempenho dos avaliados e os dados estatísticos produzidos elevaram em termos quantitativos e qualitativos o padrão do diagnóstico do Batalhão de Força de Paz e da Companhia de Engenharia em treinamento, servindo como importante ferramenta para o Comando dessas unidades na retificação/ratificação na fase final do preparo do Contingente. Nesse contexto, também em 2014, o *Military Staff Officers Course* recebeu a Certificação de Reconhecimento pelo DPKO.

Face às exigências estabelecidas no *United Nations Infantry Battalion Manual*, outras inovações no treinamento do Batalhão Brasileiro foram implementadas. Alguns exemplos são o treinamento para emprego de *Quick Reaction Force* (QRF) com uso de aeronaves e o aumento do período de execução do EAOP de uma para duas semanas. Nesse exercício, passou a ser utilizado o Sistema de Fichas (SISFICHAS), para a confecção de fichas e montagem de cenários, além do Sistema de Gestão das Operações de Paz (SIGEPAZ), para uma gestão mais qualitativa dos resultados colhidos no terreno por ocasião do exercício.

Nesse mesmo período, a 5ª Subchefia do EME consulta o CCOPAB sobre a possibilidade de parceria com alguns países africanos, a fim de estimular o relacionamento bilateral. Dessa oportunidade, desenvolveu-se o projeto das Equipes Móveis de Treinamento (EMT). As EMT são formadas, normalmente, por quatro militares especialistas em determinado assunto e fluentes na língua inglesa, aptos a compartilhar o conhecimento do material padronizado das Nações Unidas, a critério do país solicitante¹³.

Em 2015, o Brasil deu enorme contribuição à continuidade dos estudos e da troca de informações sobre operações de paz, fazendo realizar, em Brasília, a 21ª conferência anual da IAPTC. O CCOPAB auxiliou no planejamento e conduziu o evento com seus próprios militares, tendo recebido o reconhecimento pela primorosa condução, marcada pelo alto grau de profissionalismo. Tal atuação contribuiu para consolidar, em definitivo, a

12 A IAPTC é uma associação aberta e voluntária de centros, instituições e programas que trabalham com pesquisa, educação e treinamento de operações de paz. Entre suas finalidades, figuram a promoção de uma melhor compreensão da manutenção da paz, suas metas e objetivos e de métodos utilizados no treinamento para operações de paz.

13 Desde sua implantação, as EMT do CCOPAB já enviaram equipes para Angola, Moçambique, Namíbia e Colômbia. Está previsto, para outubro de 2017, o envio de EMT ao México. Desse relacionamento de “diplomacia militar”, surgiram novas demandas direta ou indiretamente vinculadas às EMT, como a solicitação de Angola pelo assessoramento de um oficial brasileiro na consolidação de seu centro de operações de paz e pela designação de outro oficial brasileiro como instrutor do centro de paz na Etiópia. Os dois oficiais designados pertencem ao quadro de instrutores do CCOPAB.

percepção internacional da excelência brasileira na execução das tarefas atinentes ao treinamento de tropas para operações de paz, além de ampliar significativamente a capacidade de *networking* do Centro.

O conhecimento de todo o processo de treinamento conduziu à elaboração, entre 2015 e 2016, e em parceria com o EME e o COTER, do Manual de Treinamento do Batalhão Brasileiro em Operações de Manutenção da Paz e à revisão do Manual de Operações de Paz, notadamente pelo compartilhamento de conhecimentos teóricos e práticos sobre o assunto.

A estrutura atual e os projetos futuros

Atualmente, o CCOPAB possui efetivo de cerca de 200 militares, distribuído pelas três Forças Singulares de maneira proporcional à participação de cada uma nas operações de paz, desde 1947. Conta, ainda, com a cooperação, em caráter permanente, de militares da Argentina, do Chile e da França, além de receber instrutores e alunos de diversas outras nações amigas para atividades pontuais. Parcela significativa do efetivo profissional da Unidade é capacitada para o exercício das funções de instrutor de cursos internacionais sobre operações de paz. Quanto às instalações de ensino, conta com 4 salas de aula, dentre elas a existente no Espaço Cultural Sergio Vieira de Mello, e uma capacidade total para receber até 60 instruídos de uma única vez. Destaca-se que todas possuem recursos modernos para instrução, incluindo meios de videoconferência (Sala Haiti).

No primeiro semestre de 2017, teve início a construção do “Campo Delta”, à base de contêineres, que conta com mais 4 salas de aula e instalações suficientes para a redistribuição das diversas divisões. O espaço está sendo modelado para conter o que há demais moderno em termos de tecnologia e sua aplicação no processo ensino-aprendizagem, motivando os quadros à eterna busca pela excelência.

O CCOPAB conduz hoje, de maneira regular, os seguintes estágios e exercícios:

a. No módulo “Tropa”:

- “Estágio de Preparação para Comandantes de Organização Militar e Estado-Maior para Missões de Paz (EPCOEM)”;
- “Estágio de Tradutores e Intérpretes Militares (ETIMIL)”;
- Estágio de Preparação para Comandantes de Subunidade e de Pelotão para Missões de Paz (EPCOSUPEL)”;
- “Estágio de Logística Reembolso em Operações de Paz (ELROP)”;
- “Estágio de Proteção de Civis (EPC)”;
- “Estágio de Coordenação Civil-Militar (CIMIC)”;
- “Exercício Básico de Operações de Paz (EBOP)”, e
- “Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP)”.

Todos os estágios de tropa estão sendo adaptados ao módulo *United Nations Peacekeeping Capabilities Readiness System* (UNPCRS), visando a atender as futuras demandas de participação do Brasil em operações de paz¹⁴.

b. No módulo “Indivíduos”:

- “Estágio de Preparação para Missões de Paz (EPMP)”;
- “Estágio para Jornalistas e Assessores de Imprensa em Áreas de Conflito (EPJAIAC)”;
- “Estágio de Preparação de Civis para Atuação em Ambientes Instáveis (EPCAAI)”;
- “Estágio de Segurança e Salvaguarda em Ambientes Hostis (SSAFE)”, e
- “Estágio de Preparação para Entrevista de Candidatos ao DPKO (EPEC-DPKO)”.

c. No módulo “Desminagem”:

- “Estágio de Ação Contra-Minas”, em substituição ao “Estágio de Desminagem Humanitária”, que foi realizado até o primeiro semestre de 2017.

14 UNPCRS - Sistema que veio substituir o antigo *United Nations Stand-by Arrangements System* (UNSAS), modificando a forma de os Estados-Membros oferecerem suas capacidades operativas para as operações de paz. No novo sistema, após esse primeiro oferecimento (nível 1), o DPKO realiza visita obrigatória de inspeção às unidades ofertadas, dando aval ao prosseguimento para novas etapas (nível 2), que culminam na assinatura de um memorando de entendimento (nível 3). Atualmente, as ofertas brasileiras encontram-se no nível 2.

Como resultado do crescimento institucional e da solidez das bases implantadas desde o CI Op Paz, alguns projetos e ajustes curriculares puderam ser implementados, como se pode ver a seguir.

Quanto à arquitetura interna de ensino e sua conexão com o “produto final” dos estágios, a atual sistemática incentiva o acompanhamento diuturno das diretrizes e de outros documentos emanados pelo DPKO. Seja por meio das operações em curso em que o Brasil participa, seja por meio de *experts* brasileiros ao redor do mundo, a Divisão de Doutrina (DivDout) busca manter-se sempre atualizada. Dessa forma, essa Divisão estabelece a “política curricular”, ou seja, determina quais são os assuntos/instruções em foco nas atuais operações e que atenção se deve dar a determinados assuntos transversais¹⁵. Em um passo seguinte, a Divisão de Educação e Treinamento (DET) estabelece seu planejamento para a execução dos estágios em consonância com essa orientação doutrinária, visando a enfatizar, de maneira proporcional, cada assunto relatado. Em todos os estágios busca-se o máximo de realismo, visando a retratar, com detalhes, o cenário que o futuro soldado da paz vai encontrar no terreno.

Na aplicação dos EAOP, visando a tirar proveito dos meios tecnológicos hoje existentes, foi inserido *software* de comando e controle para o acompanhamento dos incidentes *on-line*. Valendo-se de uma viatura de comando e controle, e com acesso à rede mundial de computadores, a equipe da Direção do Exercício (DirEx), pode monitorar toda a evolução dos acontecimentos, inclusive com imagem real. Nesse mesmo contexto, ainda no EAOP, foi inserida a aquisição de imagens por meio de Sistemas Aéreos Remotamente Pilotados nível 1, como ferramenta de comando e controle e de auxílio à análise pós-ação (APA).

Como lição aprendida nessas mesmas APA, visualizou-se oportunidade de melhoria no aproveitamento da experiência dos Observadores, Coordenadores e Avaliadores (OCA), dando destaque, de maneira separada, nos aspectos da “abordagem verde” e da “abordagem azul”, de forma a bem distinguir onde o comandante da tropa deve ter maior atenção na instrução de seus subordinados. Nesse mister, a participação do CAAdEx durante a fase do “treinamento convencional” e no assessoramento durante o EBOP e o EAOP também se mostram fundamentais, tanto na aplicação das táticas, técnicas e procedimentos quanto na avaliação destas ao final dos exercícios.

Em decorrência da necessidade do melhor aproveitamento do tempo disponível no modo presencial, foi criado o Núcleo da Seção de Ensino a Distância, inserido na Divisão de Educação e Treinamento, com a missão de gerenciar a tarefa nessa modalidade e planejar a estruturação em pessoal e material da futura Seção.

Da mesma forma, buscando atender a uma demanda prevista na portaria de criação do CCOPAB, foi estabelecido o projeto de criação da Seção de Assuntos Cíveis, estimulando uma maior integração com o meio civil por meio de acordos técnicos e uma futura destinação institucional desse segmento na estrutura do Centro. Outra novidade, estabelecida recentemente, foi a assunção do período de idiomas do EPMP¹⁶. Essa fase, até então conduzida pelo Centro de Estudos de Pessoal (CEP), com duração de um mês, agora está sob responsabilidade do CCOPAB, estimulando o uso das línguas inglesa, espanhola e francesa com foco em termos técnicos próprios das missões de paz. Nesse sentido, também está sendo desenvolvido projeto para a criação de um “Estágio de Francês Técnico para Operações de Paz”, visando atender a crescente demanda das Nações Unidas por recursos humanos com domínio da língua francesa.

Para uma melhor comunicação com os diversos órgãos da cadeia de comando e externos ao Exército, incluindo civis, universidades e agências ONU, foi criada a Divisão de Planejamento e Coordenação (DPC). Essa nova Divisão tem a missão de relacionar-se, de maneira institucional, com todos os atores que interagem com o CCOPAB, além de planejar e coordenar os diversos estágios internos, os pedidos de cooperação de instrução, a seleção para viagens ao exterior e a adequada utilização da estrutura interna de ensino.

¹⁵ Assuntos relacionados à questão de gênero, exploração e abuso sexual, direito internacional humanitário, proteção de civis e regras de engajamento.

¹⁶ O EPMP tem três fases distintas: a primeira, por meio de ensino a distância, transmite conhecimentos básicos sobre o sistema ONU e as operações de paz; a segunda, presencial, transmite conhecimentos instrumentais da língua inglesa, francesa e espanhola; a terceira complementa e consolida os conhecimentos específicos dos futuros Observadores Militares, Oficiais de Estado-Maior e Policiais da ONU, de forma presencial e com a execução de exercícios no terreno.

Face à proximidade do término da MINUSTAH, o CCOPAB participou do planejamento e da execução dos novos módulos para a participação de futuras tropas em missão de paz, o UNPCRS. Além do treinamento de um Batalhão de Infantaria e de uma Companhia de Engenharia, ambas do Exército, o Centro também conduziu estágios para unidades C-105, A-29 e H-60 da Força Aérea Brasileira e para uma Unidade Médica de Nível II (Conjunta). Todas as unidades foram avaliadas por uma equipe da ONU em visita ao Brasil, sendo elevadas ao nível II do sistema, o que significa estarem aptas para, em um passo futuro, assinarem memorando de entendimento e serem selecionadas para uma missão de paz.¹⁷

Como forma de manter o foco na busca da excelência, o Centro solicitou ao DPKO a certificação de reconhecimento de seu “Estágio CIMIC”, agora ministrado na língua inglesa. Esse constante compromisso pelo reconhecimento internacional é fator motivador a todos os quadros e estimula a constante revisão dos processos internos, bem como a consolidação de outros.

Toda a sistemática de treinamento utilizada até o presente momento está em fase de reunião em um produto único chamado “Protocolo de Treinamento - CCOPAB”, que vai facilitar toda e qualquer consulta ao modelo ora empregado, seja para tropa, seja para indivíduos, como reconhecimento da importância da consolidação do que foi aprendido e em homenagem a todos que, no passado, construíram esse modelo exitoso.

Ainda como forma de prestigiar todas as tropas que participaram dos treze anos de MINUSTAH, o Centro destinará parte do Espaço Cultural Sergio Vieira de Mello para receber parcela do acervo das instalações da Base General Jaborandi¹⁸ quando de sua desativação.

Finalmente, como projeto implementado, em decorrência de uma aproximação cada vez maior com o meio acadêmico de pesquisa, o CCOPAB estabeleceu, por meio de sua cadeia de comando, acordo com diversas instituições que hoje formam a Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operações de Paz (REBRAPAZ). Já foram formalizados os acordos com o Instituto Igarapé, PUC-Rio, USP, UNESP. A Universidade Estácio de Sá (RJ), o UNICURITIBA, e a UFF estão em vias de formalizar o mesmo acordo. A finalidade da REBRAPAZ é estimular a pesquisa sobre o tema, ofertando-o como linha de pesquisa nas universidades, e facilitar a aproximação da academia e de organizações civis nacionais com o meio militar.

Alguns indicadores de desempenho ilustram que a visão da Unidade – ser reconhecida internacionalmente pela excelência no treinamento de militares, policiais e civis para missões de operações de paz e desminagem humanitária – está em plena consolidação, em razão de seu aumento constante: o número de visitantes estrangeiros; o número de instrutores e instruídos estrangeiros nos estágios de língua inglesa; e o número de missões no exterior destinadas ao Centro.

Considerações finais

O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil nasceu de uma demanda nacional estabelecida quando da participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti. Depois de 13 anos em operação no país caribenho, pode-se afirmar que os módulos de treinamento de Batalhão e de Companhia de Engenharia para Operações de Paz encontram-se com seus processos consolidados e aptos a possíveis adaptações necessárias a novos desafios. Tal demanda trouxe a reboque a melhoria na qualidade dos cursos individuais e a consequente certificação pelas Nações Unidas, credenciando o Centro Brasileiro à transmissão desse conhecimento a outras nações amigas.

Ao longo da história da MINUSTAH, tendo por base o estabelecimento das estruturas de instrução e da metodologia estabelecidas pelo CI Op Paz, o CCOPAB desenvolveu identidade institucional própria e adquiriu reconhecimento internacional.

A revalidação doutrinária de diversos capítulos dos manuais de aplicação de tropa e policiais em ambientes urbanos e rurais e o teste das inovações necessárias foram, com certeza, as maiores contribuições da passagem dos brasileiros pelo Haiti. Nesse mister, o CCOPAB ajudou militares das três Forças Singulares e policiais de diversos estados a crescerem junto às suas instituições.

¹⁷ Ver a nota de rodapé n.14.

¹⁸ Base brasileira no Haiti, que comporta o efetivo do Batalhão, da Companhia de Engenharia e do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais.

Fruto de sua integração com diversos órgãos governamentais, *think tanks*, universidades e agências ONU, o CCOPAB possui elevado potencial de agregar planejamentos vinculados às operações de paz, em especial aqueles que necessitam dessa característica multidisciplinar. A condução de eventos de grande envergadura, como a IAPTC, seminários, simpósios e workshops, nacionais e internacionais, mostra a flexibilidade do Centro e uma inclinação natural para tratar de assuntos de nível estratégico, tanto no âmbito do Ministério da Defesa quanto do Ministério das Relações Exteriores.

O início dos módulos UNPCRS marca nova fase do treinamento brasileiro. O fim da MINUSTAH não é fator limitador para a continuidade e o fortalecimento desse processo. É certo que novos desafios vão se apresentar em breve, mas para cada um deles já há uma experiência mínima nesses 13 anos que permite reavaliação e a adequação do treinamento. Assim foi na fase de estabilização, no apoio às vítimas de catástrofes, no apoio às eleições e na descoberta diária de como proteger o cidadão haitiano. Com o mesmo espírito pioneiro do CI Op Paz, o CCOPAB vê nessa oportunidade um novo ponto de inflexão, certo da importância e da responsabilidade que tem nas mãos. “Integração!”¹⁹

19 “Brado de guerra” da Unidade, que simboliza o espírito sinérgico entre seus componentes, oriundos das três Forças Singulares.

Referências

BRASIL (2005). Comando do Exército. Portaria nº 090, de 23 de fevereiro de 2005, de criação do CI Op Paz. Brasília.

_____ (2016). Comando de Operações Terrestres. *Diretriz de Preparação Específica de Tropa Para Missão de Paz*.

_____ (2010). Ministério da Defesa. Portaria nº 952-MD, de 15 de junho de 2010, de criação do CCOPAB. Brasília.

Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) (2011). Registro Histórico. Rio de Janeiro.

_____ (2012). Registro Histórico. Rio de Janeiro.

_____ (2013). Registro Histórico. Rio de Janeiro.

_____ (2014). Registro Histórico. Rio de Janeiro.

_____ (2015). Registro Histórico. Rio de Janeiro.

_____ (2016). Registro Histórico. Rio de Janeiro.

_____. *Calendário Acadêmico 2017*. Disponível em: <http://brachium.ensino.net.br/CalendarioAcademico/paginas/index.php?lg=pt>. Acesso em: 13 Set 2017.

Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz) (2007). *Programa Padrão de Instrução Especial do Cabo e do Soldado do Batalhão de Infantaria de Força de Paz*. Rio de Janeiro.

_____ (2009). *Histórico do Centro de Instrução de Operações de Paz - de suas origens até início de 2009*. Rio de Janeiro.

FONTOURA, P. R. C. T. da (2009). *Brasil: 60 Anos de Operações de Paz*. 1. ed. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha.

NUNES, J. R. V. (2015). Treinamento para o Batalhão Brasileiro Desdobrado no Haiti: a Consolidação de um Modelo. In: HAMANN, E.P. (org.). *Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2012). *United Nations Infantry Battalion Manual (UNIBAM)*. New York, v.2.

_____ (2009). Department of Field Support. *ITS Standard Operating Procedure on Training Recognition*. Disponível em: <www.peacekeepingbestpractices.unlb.org>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____ (2000). Secretariat of the United Nations. *Brahimi Report*. Disponível em: http://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml>. Acesso em: 15 set. 2017.



Cerimônia militar para marcar o início da MINUSTAH, realizada em 02 jun 2004.
Crédito: Evan Schneider/Foto ONU

4. Os desafios iniciais da participação das Forças Armadas Brasileiras na MINUSTAH

Contra-Almirante (FN) CARLOS CHAGAS Vianna Braga

Ao final da ensolarada manhã do dia 22 de maio de 2004, chegava a Porto Príncipe o primeiro grupo de nove oficiais brasileiros (da Marinha e do Exército) que integrariam o Estado-Maior da Força Militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Desse grupo, três oficiais passaram imediatamente a compor, junto com militares de outros países (como França, EUA, Chile, Canadá e Uruguai) um Estado-Maior interino, ativado naquele mesmo dia, com o propósito de acompanhar a chegada dos contingentes e, principalmente, facilitar e acelerar a transição com a Força Interina Multinacional (MIF), que se encontrava desdobrada, desde a crise que resultou na queda do Presidente Aristide. Naquele momento, portanto, antes mesmo da entrada em vigor do mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), materializava-se o início da efetiva e direta participação das Forças Armadas brasileiras na MINUSTAH, que perduraria por mais de 13 anos ininterruptos, até o término da missão em outubro de 2017.

Durante toda a sua longa duração, a missão passou por diversas fases, com características bastante distintas, alternando períodos nos quais foi necessário o intenso uso da força, com períodos nos quais atuou com prioridade total para a ajuda humanitária, especialmente após os grandes desastres naturais (como o terremoto de 2010 e os frequentes furacões e tempestades que atingiram o país). Um total de aproximadamente 37 mil militares brasileiros integrou a missão. Assim, as Forças Armadas brasileiras e seus integrantes, ao mesmo tempo em que cumpriram com inegável sucesso a tarefa de contribuir para proporcionar um ambiente seguro e estável naquele país amigo, viveram experiências de grande relevância para o crescimento institucional e pessoal. O Haiti e a MINUSTAH, seguramente, marcaram, para sempre, as vidas de toda uma geração de militares brasileiros!

O propósito deste breve artigo é apresentar, sucintamente e sob a perspectiva de campo deste autor - que participou ativamente do processo de planejamento conjunto e integrou a missão ao longo de todo o primeiro ano, desde o começo do desdobramento¹ - alguns dos principais desafios enfrentados na fase inicial e cuja superação foi decisiva para o sucesso da MINUSTAH. Seguramente, essa missão representa o mais importante marco, até o momento, na história da participação brasileira nas operações de paz da ONU.

O planejamento conjunto e o desdobramento inicial

Antes mesmo da aprovação do mandato da MINUSTAH pelo Conselho de Segurança da ONU, as Forças Armadas de países como o Brasil já vinham se preparando para uma possível participação na missão. Logo após as consultas preliminares, no nível político, sobre o interesse na participação brasileira, iniciou-se, sob a coordenação do, à época, Estado-Maior de Defesa (EMD) - que corresponde ao atual Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) - um intenso processo de planejamento conjunto, visando organizar um contingente brasileiro capaz de ser desdobrado para compor, caso confirmada, uma futura missão de paz no Haiti. O planejamento conjunto integraria desta forma algumas iniciativas já em andamento nas forças singulares. No caso da Marinha, por exemplo, um detalhado planejamento já havia sido iniciado, tendo como base um plano de operação, em um primeiro momento, fictício, desenvolvido nos primórdios da crise haitiana de 2004. O Plano de Operação Albatroz contemplava, basicamente, o envio de um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais (GptOpFuzNav) para atuar, sob a égide da ONU, na solução da crise estabelecida no Haiti².

Com a aprovação do mandato e com o curto prazo previsto para entrada em vigor, o planejamento e os preparativos entraram em ritmo frenético. Assim, a integração realizada no EMD permitiu a consolidação da estrutura do futuro contingente militar brasileiro, bem como o desencadeamento de todas as providências necessárias a permitir seu efetivo e tempestivo deslocamento para o Haiti. Como resultado, o Brasil constituiu e deslocou para o Haiti uma Brigada, a 1.200 militares, composta basicamente por um Batalhão e uma Base Administrativa do Exército e um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais (GptOpFuzNav). Deste modo, a Brigada, comandada por um General-de-Brigada, desdobrou-se em Porto Príncipe, ficando durante considerável período de tempo como única responsável pela capital do país, além de ter sido acionada para atuar em outros pontos do território haitiano. Posteriormente, contingentes de outros países foram desdobrados para reforçar a segurança em Porto-Príncipe (Jordânia e Sri Lanka), dividindo com o Brasil aquele setor³.

É importante destacar que o planejamento conjunto permitiu que o Brasil alcançasse um primeiro feito notável. Todo o pessoal e material do contingente foi movimentado para o Haiti utilizando exclusivamente meios de transporte orgânicos de suas Forças Armadas. Os navios da Marinha e os aviões da Força Aérea asseguraram plena capacidade de transporte, permitindo assim que o Brasil desse ao mundo, já nos momentos preliminares da missão de paz, uma clara demonstração de organização, profissionalismo e capacidade de projeção de poder.

De acordo com o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO), o tempo decorrido entre a aprovação do mandato e a chegada das primeiras tropas foi dos mais curtos da história daquela organização, sendo importante ressaltar que tal resultado significativo só foi alcançado graças à capacidade de mobilização das Forças Armadas brasileiras, uma vez que os demais contingentes, à exceção do Chile - que já se encontrava no Haiti, posto que integrava a MIF e permaneceu no país - só começariam a chegar um mês depois.

Esta fase do planejamento conjunto inicial deixou como importante legado, em termos da principal lição aprendida, a importância da adequada compreensão das peculiaridades e a conciliação dos interesses e possibilidades de cada uma das forças singulares para a obtenção da sinergia necessária ao sucesso da operação.

1 O autor atuou inicialmente, entre fevereiro e abril de 2004, como representante da Marinha no planejamento conjunto da preparação da participação brasileira para a atuação no Haiti, coordenado pelo então Estado-Maior de Defesa (EMD) do Ministério da Defesa, em Brasília; posteriormente, foi designado para compor o Estado-Maior Interino da MINUSTAH, como Oficial de Inteligência, integrando assim o primeiro grupo de oficiais brasileiros, que desembarcou em Porto Príncipe, em 22 de maio de 2004; com o início efetivo do mandato, assumiu e exerceu por mais de um ano o cargo de Assistente do primeiro *Force Commander*, Gen Div Augusto Heleno Ribeiro Pereira, até regressar ao Brasil em junho de 2005.

2 O artigo intitulado "O Grupamento de Fuzileiros Navais Haiti: o pouso do Albatroz", de autoria do CMG (FN) Marco Antonio Nepomuceno *et al*, publicado na edição nº 23 (2004) da Revista Anfíbio, descreve com precisão os preparativos no âmbito da MB e, em especial, do CFN.

3 A partir do terceiro contingente, em junho de 2005, a Brigada foi reestruturada, sem alteração do seu efetivo, para atender a demandas operacionais e administrativas do DPKO, além de permitir a inclusão de uma companhia de engenharia. Com isso, a Brigada foi reduzida a um chamado Batalhão Robusto, que, juntamente com uma Companhia de Engenharia, passaram a compor o contingente.

Os primeiros grandes desafios no Haiti

Se por um lado o rápido deslocamento do contingente brasileiro permitiu que a ONU pudesse cumprir o cronograma que havia sido imposto pelos EUA, liberando as forças da MIF para retorno aos seus países de origem e para atuar em outros compromissos; por outro lado, verificamos que a mesma ONU foi excessivamente lenta na obtenção de tropas de outros países-membros.

Como consequência desta lentidão, a MINUSTAH, quando substituiu a MIF, tinha efetivo inferior à metade do efetivo daquela força, o que representava apenas 20% do efetivo total de 6.700 militares autorizado no mandato. O efetivo da MINUSTAH só superaria o da MIF cinco meses depois, ao final de novembro de 2004. Quanto ao efetivo máximo autorizado, este jamais seria atingido no decorrer do primeiro ano da missão, que, ao final de maio de 2005, contava com 6.200 militares. A situação obrigou a Força de Paz a atuar, durante momentos críticos e por considerável período de tempo, com um efetivo muito abaixo do que havia sido planejado.

Tal fato teve sérios impactos na própria credibilidade inicial da missão, que muitas vezes era vista pelos haitianos como não possuindo meios suficientes para cumprir seu mandato. Acarretou também grande pressão sobre o contingente brasileiro que, por muito tempo, representou o único poder de combate de algum vulto presente e, como tal, foi empenhado nas mais diversas tarefas no território haitiano, representando, inequivocamente, um dos grandes desafios enfrentados inicialmente.

Com base no mandato, ao longo do primeiro ano, era bastante extensa a lista das principais tarefas atribuídas à Força Militar da MINUSTAH integrada pelo contingente brasileiro:

- Prover segurança nas principais cidades e suas cercanias;
- Proteger instalações vitais;
- Prover segurança ao longo das principais rodovias;
- Impedir o engajamento de grupos armados em atos violentos;
- Proteger o acesso à infraestrutura humanitária;
- Apoiar a Polícia Nacional do Haiti (PNH) e a Polícia da ONU (UNPOL)⁴ no controle de distúrbios civis e de violência organizada;
- Realizar ações de desarmamento em coordenação com a UNPOL e com a PNH;
- Monitorar os principais pontos de passagem na fronteira;
- Prover proteção às instalações humanitárias do governo e da ONU;
- Garantir a segurança e a liberdade de movimento do pessoal da ONU e seus afiliados;
- Proteger, na máxima extensão possível, civis sob iminente ameaça de violência; e
- Monitorar o ambiente de segurança e da garantia da lei e da ordem, atuando preemptivamente para prevenir e impedir a escalada de ameaças à segurança.

Como consequência direta do cenário encontrado e visando cumprir as tarefas acima, a Força Militar (componente militar da MINUSTAH) esteve, desde o primeiro momento, envolvida nas mais diversas atividades, abrangendo quase todo o espectro dos conflitos armados, variando desde operações de ajuda humanitária até a realização de operações militares de grande envergadura, que reuniam muitas das características de operações de guerra. Tudo isto, muitas vezes simultaneamente e em espaços geográficos restritos, confirmando a importância do conceito de *three block war*.⁵

4 À época, ainda chamada de Polícia Civil (CIVPOL).

5 Conceito segundo o qual os militares, para serem capazes de lutar e vencer no campo de batalha atual, devem estar preparados para atuar em todo o espectro dos conflitos, uma vez que ações de diferentes intensidades estarão ocorrendo simultaneamente e em locais muito próximos. O exemplo citado pelo então Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, General Krulak, idealizador do termo, é de uma cidade onde em um quarteirão os militares estariam realizando uma ação humanitária, distribuindo alimentos e medicamentos, em outro quarteirão estariam escoltando e protegendo um comboio de ajuda humanitária, e em um terceiro quarteirão estariam executando uma operação militar de larga escala contra uma força oponente. Em suma, bastante semelhante ao que ocorreu no início da missão no Haiti.

Entre as principais atividades desenvolvidas pela Força Militar, destacaram-se as seguintes:

- Patrulhas diurnas e noturnas, a pé, motorizadas e mecanizadas - em todas as cidades, as patrulhas fizeram parte da rotina de todos os contingentes. Somente até abril de 2005, mais de oito mil patrulhas já haviam sido realizadas pela Força Militar da MINUSTAH.
- Escolta e segurança de comboios de ajuda humanitária - a pobreza extrema e a existência de grupos armados representavam grave ameaça à distribuição de ajuda humanitária aos mais necessitados. Assim, a Força Militar foi empregada na proteção do deslocamento de comboios com ajuda humanitária por todo o território haitiano.
- Proteção aproximada de autoridades, incluindo a segurança pessoal do Primeiro Ministro e a segurança do Palácio Presidencial, além da proteção de visitantes ilustres - durante o primeiro ano da MINUSTAH, um elevado número de chefes de Estado e outras autoridades visitaram a missão, incluindo os Presidentes de Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Peru, o Primeiro-Ministro do Canadá e o Secretário de Estado dos EUA.
- Segurança de instalações consideradas sensíveis pelo governo do Haiti ou pela MINUSTAH, incluindo o porto e o Conselho Eleitoral Provisório (CEP).
- Segurança de grandes eventos, como o jogo de futebol Brasil x Haiti e o carnaval haitiano.
- Pontos de bloqueio, pontos fortes e pontos de controle.
- Controle, acompanhamento e proteção de manifestações populares - as manifestações populares são tradição do povo haitiano. Entretanto, demonstrações pacíficas podem, em poucos instantes, desencadear atos de violência. A Força Militar acompanhou de perto e protegeu o direito de livre expressão nas principais cidades do Haiti.
- Ajuda humanitária - a Força Militar atuou diretamente na distribuição de ajuda humanitária, contribuindo para melhorar as condições de vida da população.
- Operações conjuntas com a PNH e com a UNPOL, incluindo pontos de controle e patrulhas.
- Ações humanitárias em emergências - os sistemas de defesa civil haitianos são praticamente inexistentes, assim a Força Militar atuou nas principais emergências, como incêndios e enchentes. O grande destaque, durante o primeiro ano da missão, foi a atuação após a tempestade tropical Jeanne, que alagou a cidade de Gonaives. Nos anos subseqüentes, a atuação emergencial e direta na resposta aos seguidos desastres naturais se tornaria uma das mais significativas marcas da missão.
- Negociação para evitar conflitos - a Força Militar atuou intensamente nas negociações com os principais líderes dos diversos movimentos, de modo a evitar conflitos durante as demonstrações e nas principais datas populares.
- Recuperação de prédios públicos ocupados ilegalmente pelos ex-militares.
- Operações militares de grande envergadura, em terreno urbano, contra gangues armadas que atuavam nos bairros populares.

Observando a gama de tarefas e atividades elencadas acima, podemos compreender como a atuação da Força Militar foi, desde o começo da missão, submetida aos mais intensos desafios. Apesar de alguns desses desafios terem sido gerados pela própria inexperiência das tropas em operar sob o Capítulo VII da Carta da ONU⁶, a maior parte resultou do cenário haitiano, da atuação de outros atores internacionais, ou mesmo das peculiaridades do sistema das Nações Unidas, como a lentidão na obtenção e no desdobramento de tropas.

A estrutura e as peculiaridades do Sistema ONU, até o começo da missão desconhecidas para a maior parte dos militares, também se mostraram um desafio de grandes proporções. Primeiro, logo ficou clara a imperiosa necessidade de operar em um ambiente multinacional e interagências, no qual, além dos contingentes militares dos diferentes países subordinados à Força Militar, havia outros diferentes atores, armados ou não, atuando em proveito do cumprimento do mandato. Com relação a esses outros atores, não existiam relações de comando claramente definidas entre os outros. Além da Força Militar, participavam das operações conjuntas multinacionais a Polícia das Nações Unidas e a Polícia Nacional do Haiti, cada um com seu *modus operandi* específico.

6 Inegavelmente, houve demora da maior parte dos contingentes dos países envolvidos em perceber que a missão era efetivamente uma missão de imposição da paz, e não simplesmente manutenção da paz. Tal demora resultou em postura por vezes classificada como tímida das tropas, que relutavam em usar a força além da autodefesa, realizando interpretação excessivamente conservadora das regras de engajamento.

A estrutura interna da própria MINUSTAH - liderada por um Representante Especial do Secretário Geral (SRSG, da sigla em inglês), ao qual estavam subordinados, além da Força Militar, comandada pelo *Force Commander*, duas estruturas civis, uma com atuação nos assuntos administrativos e outra com atuação nos assuntos humanitários - também apresentou importantes desafios devido às inúmeras peculiaridades do modelo. No que se refere aos aspectos logísticos, por exemplo, toda a logística da missão era coordenada por civis daquele organismo internacional, especialistas no assunto. Ainda que dentro do conceito de missão integrada, elementos do Estado-Maior da Força Militar participassem do processo e da estrutura, ficou claro, desde o primeiro momento, que sua capacidade de influir era bastante limitada. O poder decisório nos assuntos logísticos acabava ficando efetivamente nas mãos dos especialistas da ONU, que possuíam prioridades nitidamente diferentes das prioridades da Força Militar e cuja principal preocupação, quando se tratava de assuntos militares, parecia sempre ser reduzir despesas. Os conflitos entre o comando da força e a administração foram constantes durante o primeiro ano da missão. Um destes conflitos, logo no início, gerou demanda diplomática formal do Brasil junto à ONU, que resultou na substituição do então chefe da administração da missão.

As deficiências no apoio aéreo também comprometeram seriamente a execução das operações desde o início da missão. Submetidas a rigorosas regras de aviação civil e fora do controle do comandante militar, todas as aeronaves eram controladas pelo civil chefe da administração, mesmo as aeronaves militares, que ficavam impossibilitadas de prestar um apoio aéreo satisfatório às forças operando em terra. Tal situação foi objeto de intensos protestos por parte do *Force Commander*, que acabaram por resultar em algumas mudanças que melhoraram a condução de tal apoio. Dada a sua importância, o assunto foi também objeto do relatório que o Conselho de Segurança emitiu após sua visita no começo de 2005.

Devido a imposições de regras das ONU, vigentes à época, as missões de paz não possuíam normalmente serviços de inteligência na correta aceção do termo. Com isso, a missão se tornava completamente dependente de fontes externas, tais como os serviços de inteligência de determinadas embaixadas, da Polícia Nacional do Haiti, do próprio governo haitiano e de outras agências ou instituições. O resultado direto é que a missão ficava extremamente vulnerável a rumores e agendas externas. Por inúmeras vezes, a Força Militar foi empregada diante de informes sobre situações iminentes, que, invariavelmente, não ocorriam. Contudo, sem ter como confirmar a veracidade, não havia outra solução que não o emprego da tropa. Tal situação, principalmente durante os momentos de maior tensão, causou elevado desgaste à tropa. Posteriormente, nos anos subsequentes, tal situação pôde ser parcialmente contornada com a ativação do *Joint Mission Analysis Center* (JMAC), que permitiu assegurar maior credibilidade e integração no trato das informações.

A presença de grupos armados e o desarmamento também se apresentam com um enorme desafio, uma vez que, ao longo do tempo, em função dos constantes conflitos, diferentes grupos armaram-se, de forma legal ou ilegal. Como o mandato da MINUSTAH previa um amplo processo de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), a Força Militar viu-se engajada nestas atividades. As atividades de DDR têm sido incluídas na maior parte das missões de paz da ONU, não sendo, portanto, novidade. Entretanto, a situação do Haiti apresentava peculiaridades que tornaram a situação mais complexa. Nos países recém-saídos de conflitos tradicionais, existem facções opostas que, durante o acordo de paz, concordam em se desarmar, dando origem a um processo claro de DDR. No caso do Haiti, contudo, tal situação não ocorria, uma vez que não existiam grupos formais em conflitos, nem tampouco acordo de paz a ser implementado. Assim sendo, a maior parte das armas era de pequeno porte, estando distribuída entre os integrantes dos diversos grupos, que se escondiam em comunidades e outros locais densamente habitados ou de difícil acesso. Experiências anteriores já haviam demonstrado que o desarmamento forçado nestas condições necessita de um eficaz sistema de inteligência, sendo de execução muito difícil e podendo acarretar grande banho de sangue entre a população civil. A Força Militar optou, portanto, pela condução de operações pontuais contra alvos claramente definidos, de modo a minimizar os danos à população civil.

Um desses grupos armados consistia dos chamados ex-militares. As Forças Armadas do Haiti foram extintas em 1994, pelo ex-presidente Aristide. A extinção foi feita de forma inconstitucional, sem o desarmamento e sem a reintegração do grupo. Parcela dos ex-militares, sem outra forma de sustento (não houve pensões ou indenizações), passou, desde então, a atuar em atividades paramilitares e de segurança privada. Assim, no início do mandato da MINUSTAH e decorridos 10 anos da extinção das Forças Armadas, por diversas razões, incluindo a inflexibilidade da comunidade internacional e da própria ONU, a situação só havia piorado. Como resultado da falta de entendimento no campo político, a Força Militar foi levada a diversas situações de confronto com o grupo, principalmente no momento que prédios públicos eram ocupados por esses grupos, na reivindicação de seus interesses. Atuando nas diversas regiões do país de modo a incentivar a desmobilização, evitando que fossem formadas lideranças nacionais e atuando com energia, quando necessário (como na operação de desocupação

da antiga residência do ex-presidente Aristide em Tabarre, realizada pelo GptOpFuzNav), a Força Militar contribuiu decisivamente para manter a situação sob controle.

A existência de grupos civis armados, com os mais diversos propósitos, não constitui novidade na história do Haiti. Tais grupos proliferaram com o decorrer dos anos, principalmente devido à ausência do Estado em boa parte do território. Os *chimères*, por definição, seriam os grupos armados pelo ex-presidente Aristide, compostos primordialmente de pessoas extremamente jovens, com propósitos políticos de perseguir seus opositores. As gangues seriam grupos armados que atuariam nas áreas mais pobres com propósitos exclusivamente criminais: assaltos, drogas, etc. Assim, no início da missão, era difícil caracterizar os grupos apenas em função de seus propósitos declarados, uma vez que passaram a dedicar-se a todo tipo de atividades (políticas, criminais, etc.), de acordo com suas necessidades. Deste modo, a partir de dezembro de 2004, a Força Militar passou a realizar várias operações de grande porte contra estes grupos, tendo obtido importantes resultados favoráveis ao longo dos primeiros anos, como a recuperação do controle de áreas-chave como Bel Air e Cité Soleil. A grande preocupação durante tais operações sempre foi evitar baixas na população civil. Em tais operações, o contingente brasileiro teve que recorrer ao intenso e proporcional uso da força para se contrapor aos atos de grupos hostis.

O apoio à Polícia Nacional do Haiti (PNH) também constituía uma tarefa claramente estabelecida no mandato. Esta tarefa, aparentemente simples, mostrou-se um enorme problema. Aquela instituição policial, na realidade a única força legal do país, encontrava-se, quando da chegada da força de paz, em péssima situação, acumulando os mais graves problemas, tais como, corrupção, falta de equipamento, abusos constantes de direitos humanos, atuação como polícia política, uso extremo de violência, instalações destruídas, deficiência de efetivo e equipamento, além de total descontrole. Com todas estas características, a PNH era detestada pela maior parte da população. Além disso, desde o início, a liderança da PNH deixou claro que não iria submeter-se ao *modus operandi* da força de paz, ou seja, em seu entendimento, a PNH continuaria a operar como sempre fez e o apoio da força de paz seria apenas material e tático, sem participação no planejamento. Apesar de todas as gestões realizadas durante as reuniões de mais alto nível, a situação permaneceu inalterada durante praticamente todo o primeiro ano da missão.

Os conflitos entre a missão e a PNH atingiram seu clímax em fevereiro de 2005, no aniversário da queda de Aristide, quando unidades da PNH dispararam contra uma manifestação pacífica que era acompanhada de perto por tropas do contingente brasileiro e por correspondentes da mídia local e internacional. Tal situação, além de ter provocado a morte de manifestantes, colocou em risco a própria integridade física das tropas, que ficaram na linha de fogo da PNH. Apesar da direção da PNH ter insistido na versão de que os manifestantes estariam armados, a presença da mídia e da própria MINUSTAH não deixava dúvidas de que a PNH havia deliberadamente atacado uma manifestação pacífica. Como resultado do incidente, o Representante Especial do Secretário Geral (SRSG), Juan Gabriel Valdés, condenou publicamente a atuação da PNH, declarando em entrevista ao jornal *Miami Herald*, que, se tal situação se repetisse, ele não hesitaria em determinar que a MINUSTAH disparasse contra a PNH. Em seguida, movimentos de distensão do governo e da MINUSTAH contribuíram para atenuar a crise e manter o relacionamento em níveis aceitáveis. Na realidade, a situação só melhoraria em meados de 2005, quando o Diretor Geral da PNH foi finalmente exonerado, sendo substituído por um novo diretor que passou a mostrar maior disposição em colaborar com a missão.

As atividades de numerosas organizações de ajuda humanitária no território haitiano influenciaram a atuação da Força Militar, cuja presença, por outro lado, também produziu impactos nas atividades dessas organizações. Historicamente, o relacionamento entre forças militares e organizações humanitárias tem sido normalmente objeto de conflitos, fruto da falta de compreensão mútua. No Haiti, a Força Militar foi empregada para prover segurança a várias atividades desenvolvidas pelas agências, incluindo numerosas escoltas de comboios de ajuda humanitária. Essas atividades transcorreram sem maiores sobressaltos, exceto quando os pedidos por vezes ultrapassavam a capacidade da força. Contudo, existe um aspecto que foi inicialmente objeto de fortes divergências e desentendimentos. Tratava-se do fornecimento de ajuda humanitária (água, comida, medicamentos, tratamento de saúde, etc.) diretamente pelos contingentes da Força Militar. Boa parte destas organizações e alguns especialistas em ajuda humanitária acreditam que a Força Militar não deve se envolver diretamente no fornecimento de ajuda humanitária, dedicando-se exclusivamente às tarefas de segurança. Tal pensamento possui uma série de razões, algumas coerentes e sensatas (como necessidade de neutralidade, impactos na economia informal, etc.), além de outras menos nobres, como a manutenção de seus nichos específicos.⁷ Por outro lado,

⁷ A discussão deste tema é muito longa e complexa para ser tratada neste artigo.

entendemos ser fundamental para a Força Militar participar diretamente dessas ações para obter um melhor apoio da população, principalmente em um lugar como o Haiti, onde todas as promessas de ajuda não vinham sendo cumpridas. Com o passar do tempo e com maior compreensão mútua, parcela significativa de tais divergências foi equacionada, permitindo assim um clima de maior entendimento e cooperação entre estes dois setores (militar e humanitário), que seriam fundamentais para o sucesso da missão.

Como ensinamento para a continuação da missão (assim como para futuras missões de paz) ficou evidente a importância da compreensão mais profunda das questões e atividades humanitárias por parte dos nossos contingentes. Assim as estruturas de Assuntos Civis-Militares (CIMIC) constituídas nos contingentes mostraram-se de importância crucial.

Outro grande desafio na área humanitária foi decorrente dos inúmeros desastres ambientais que assolaram o país no primeiro ano da missão e que se repetiriam nos anos subsequentes. Tais situações exigiram dos contingentes enorme esforço de coordenação para prover ajuda humanitária de emergência, ao mesmo tempo em que mantinham a concentração mínima nas tarefas de segurança e estabilização.

Finalmente, a questão do uso da força representou um desafio da mais alta relevância e complexidade. Como mencionado anteriormente, antes da MINUSTAH, o Brasil não possuía experiência de uso da força em missões de paz, característica marcante de missões de Capítulo VII. No Haiti, entretanto, a presença de grupos armados e, principalmente, a necessidade de confrontá-los para cumprimento do mandato demandou do contingente brasileiro a necessidade de uma rápida mudança de postura. Assim, após um breve período inicial de adaptação, o contingente, especialmente ao longo dos três primeiros anos, necessitou recorrer ao uso (algumas vezes bastante intenso) da força, para assegurar o cumprimento do mandato e a própria credibilidade da missão. Apesar de alguns debates e resistências, especialmente no âmbito diplomático, quanto à atuação do Brasil em operações amparadas no Capítulo VII e que envolvem o uso da força, é indiscutível que as tropas brasileiras na MINUSTAH atuaram em todo o espectro das operações militares e, quando necessário, fizeram intenso uso da força na defesa do mandato, especialmente nos anos iniciais da missão. Tal situação representou, de forma bastante pragmática, uma clara mudança de paradigma em relação à atuação brasileira anterior nas operações de paz, nas quais a participação ocorria em operações de paz amparadas apenas no Capítulo VI e que não envolviam, em tese, o uso da força⁸. Tal mudança de paradigma abre, naturalmente, o caminho para novos desafios, funcionando como precedente para futuras participações brasileiras em novas missões amparadas no Capítulo VII - o que, por sinal, tem sido uma característica de quase todos os mandatos das operações de paz mais recentes. Além disso, o desenvolvimento da capacidade de atuar de forma competente em todo o espectro das operações militares, contemplando desde atividades humanitárias até ações com intenso uso da força, possivelmente representa um dos mais importantes legados em termos de aprendizado, não apenas para possíveis futuras missões de paz, mas também para quaisquer outras operações reais nas quais nossas Forças Armadas venham a ser empregadas.

Considerações finais

A MINUSTAH teve papel fundamental no processo evolutivo da participação brasileira em operações de paz. Na realidade, diferentes aspectos e acontecimentos contribuíram para que a MINUSTAH se consolidasse como o mais importante marco dessa evolução até o presente. O sucesso alcançado pelo Brasil pode ser atribuído a distintos fatores, destacando-se o desenvolvimento da capacidade de planejamento e atuação conjunta de suas Forças Armadas, bem como uma indiscutível capacidade de adaptação para superar os grandes desafios que foram apresentados ao longo de toda a duração da missão, especialmente em seus momentos iniciais.

Como consequência das lições aprendidas pelos primeiros contingentes, na fase inicial da missão, o treinamento dos subsequentes foi sendo aprimorado em cada uma das Forças, atingindo níveis cada vez maiores de excelência. Além disso, importantes estruturas permanentes foram criadas, como bem representam o atual Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, no Exército Brasileiro, e a Escola de Operações de Paz de Caráter Naval (EsOpPazNav), na Marinha do Brasil. Tais estruturas, além de atuar no preparo de futuros contingentes, passaram

⁸ Aqui é importante destacar que a restrição à participação em operações amparadas no Capítulo VII sempre esteve mais ligada ao emprego de tropa, uma vez que esta usaria a força. No caso da participação de observadores militares, nota-se que a participação brasileira já ocorria e continuou a ocorrer em diversas missões amparadas no Capítulo VII, uma vez que observadores militares, por definição, não têm atuação no uso da força, uma vez que sequer portam armamento, apenas observam e reportam.

a funcionar também como importantes organizações de intercâmbios de ideias e verdadeiros repositórios de conhecimentos relacionados às operações de paz.

Como resultado de todo o processo, o Brasil e suas Forças Armadas encontram-se hoje melhor preparados para assumir novos desafios em termos de participação em futuras missões de paz. O sucesso alcançado pelo país no período inicial da MINUSTAH foi claramente reconhecido pela ONU e pela própria comunidade internacional. Como consequência direta deste reconhecimento internacional da competência militar brasileira, constatamos que aquela organização decidiu designar um General brasileiro para assumir o comando da Força Militar da difícil Missão das Nações Unidas para Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO) e um Almirante brasileiro para assumir o comando da Força Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), comando que até então vinha sendo exercido exclusivamente por países integrantes da OTAN.

Finalmente, nesse momento em que se encerra a MINUSTAH, já se cogita fortemente uma possível participação do Brasil em novas missões de paz. Portanto, não há momento mais apropriado para relemburar e estudar os principais desafios vividos no período inicial de nossa participação.



Patrulha em Porto Príncipe com o Force Commander da MINUSTAH, Gen Heleno.

Crédito: Acervo pessoal do Alte Carlos Chagas



Soldados do BRABATT durante ação cívico-militar na Cité Soleil (Porto Príncipe, 2013).
Crédito: Vinicius Mariano de Carvalho

5. A música brasileira na MINUSTAH: a arte do soldado como diplomacia

Dr. Vinicius Mariano de Carvalho

Uma das imagens mais marcantes da participação brasileira na Segunda Guerra Mundial com a Força Expedicionária Brasileira, a FEB (1943-1945), não é de nenhum combate ou mesmo de ataques, mas a de um pracinha desembarcando em Nápoles, na Itália, com seu saco A na cabeça e empunhando muito garboso o estojo do seu violão. Outras tantas fotografias daquela que foi a primeira campanha brasileira fora de seu território desde a Guerra do Paraguai (1864-1870) retratam soldados com seus violões, cavaquinhos, pandeiros, agogôs, trompetes e outros instrumentos. Pesquisas recentes realizadas por mim encontraram arquivos da BBC com gravações das músicas cantadas pelos pracinhas brasileiros na Itália¹. Algumas dessas músicas já circulavam por sites de internet, outras eram completamente desconhecidas e, de toda maneira, nunca estudadas cuidadosamente. São sambas, marchas, emboladas, baladas, enfim, um testemunho da diversidade musical brasileira, reflexo da diversidade da FEB, que foi formada com pracinhas de todo o Brasil, e da riqueza da música brasileira de então, bem como da maneira como soldado viveu e expressou sua experiência na guerra. Situação semelhante ocorreu com a música na guerra do Paraguai. Pouco se tem estudado sobre a mesma e quase não se conhece o que tocavam e cantavam os soldados em campanha. Outra pesquisa coordenada por mim levou à descoberta de alguns manuscritos musicais de obras compostas durante o conflito por um mestre de banda do

¹ Esta pesquisa é parte de um projeto mais amplo sobre a produção artística dos pracinhas na campanha da Itália, cobrindo música, literatura e artes plásticas. Resultados parciais desta pesquisa já foram publicados em: CARVALHO, V. M. de. "Até Guerra acaba em samba": la producción musical de los soldados brasileños en la Segunda Guerra Mundial'. In: Schulze, Peter. CARVALHO, V. M. de. 'O olhar e os olhares de um artista brasileiro na Segunda Guerra Mundial – o "Caderno de Guerra" do pracinha Carlos Scliar'. In: Schollhammer, Karl Erik. Estudos Visuais e Literatura. Rio de Janeiro: PUC-Rio. 2017; CARVALHO, V. M. de. O' Brasil na Segunda Guerra sob o olhar de um pracinha. A Guerra em Surdina, de Boris Schnaiderman'. In: Jaekel, Volker; Cornelsen, Elcio. Memórias da Segunda Guerra Mundial na Literatura, Cinema e Artes. Rio de Janeiro: Jaguatirica. 2017. Para uma visão geral do projeto, sugiro a visita à página do IEAT – UFMG, onde estive como professor visitante em 2016 desenvolvendo esta pesquisa. Ver: <https://www.ufmg.br/ieat/2016/10/vinicius-mariano-de-carvalho/>

Corpo de Voluntários da Pátria do Pernambuco, Felipe Neri de Barcelos. Novamente a boa surpresa, tratava-se de músicas populares de então: um galope, uma marcha, e até mesmo uma polca.²

Meu leitor já deve estar se perguntando o que tem a ver esta história da FEB e da Guerra do Paraguai com a MINUSTAH? De fato, são campanhas bem distintas. Aquelas, operações de guerra; esta, operação de paz; aquelas, de duração mais curta; esta, já chegando ao seu 13º aniversário; aquelas, deixaram um saldo muito maior de baixas para o Exército Brasileiro; esta conta com fatalidades dramáticas, nenhuma porém, resultado direto de combates.

Apesar de tantas diferenças – e ainda haveria muitas outras a se apontar – o que há em comum, e é o que me parece peculiar dos soldados brasileiros, é a presença da música viva, executada pelos soldados, vivenciada e transportada para o outro país como um patrimônio valioso, que deve ser curado e praticado pelos seus criadores mesmos, o soldado brasileiro.

Neste texto, reflito um pouco sobre a música nos contingentes brasileiros na MINUSTAH. Obviamente trata-se de um texto completamente especulativo, aberto a contribuições, sem ainda empiria para uma análise mais aprofundada. O texto é mais fruto de minha experiência como pesquisador de música militar brasileira e também como pesquisador do Brasil em Operações de Paz. Não farei aqui qualquer afirmação de ordem categórica ou definitiva sobre a música entre as tropas brasileiras na MINUSTAH. Minha intenção é muito mais a de lembrar deste outro recurso do soldado brasileiro, empregado com eficácia e eficiência, seja em combate, seja apenas na caserna.

Estive pela primeira vez no Haiti em 2013, em uma viagem de estudos e pesquisa junto à MINUSTAH. A pesquisa em si não era necessariamente relacionada à música, porém esta não me passou despercebida. Em uma das atividades da pesquisa, visitamos uma daquelas ações que fazem das tropas brasileiras peculiares neste tipo de missão. Em um sábado, um grupo de militares da Companhia de Engenharia brasileira (BRAENGCOY) dirigiu-se a um orfanato de Porto Príncipe levando uma sopa bem nutrida, para compartilhar com as crianças lá residentes. Poderia ser apenas um ato simples de solidariedade. Chegar, deixar a sopa, retornar para a base. Afinal, era um dia livre para aqueles militares que voluntariamente se propuseram a participar desta atividade. Chamou-me a atenção que um cabo embarcou na viatura com seu violão em punho. A imagem remeteu-me imediatamente àquela do pracinha desembarcando em Nápoles. A foto que fiz não faz justiça à imagem em si, mas a incluo, a título de ilustração.

Ao chegar ao orfanato, enquanto parte dos militares preparava a distribuição da sopa, nosso cabo reunia-se com as crianças em uma sala e, com seu violão, cantava e brincava com elas. Cantava canções em português, incluía algumas palavras em *créole* haitiano, cantava algumas canções completas nesta língua que, desconfio, ele não dominava completamente. A cena era memorável. Em poucos minutos, estávamos também eu e meus outros colegas pesquisadores, cantando e brincando com as crianças, que já arriscavam algumas palavras em português, tanto como nós em *créole*.

Nesta mesma viagem, acompanhando uma ação cívico-social (ACISO) em Cité Soleil, a música outra vez estava presente. De um lado, alguns soldados já formavam um grupo de pagode e, com cavaquinho, violão, atabaque, pandeiro e tamborim, cantavam com crianças e adultos os mais recentes sucessos de grupos de pagode famosos do Brasil. Ao cair da tarde, uma grande roda de capoeira se formou no centro da praça em frente à base brasileira da MINUSTAH naquele bairro e, por horas, as ladainhas e refrões da capoeira ecoaram com os berimbaus e atabaques, envolvendo haitianos e brasileiros.

Finalmente, ecoou no sistema de som montado para a ocasião o *Ohrwurm* de Michel Teló, *Ai se eu te pego*, e o coro era uníssono entre haitianos e soldados do contingente brasileiro.

Estou certo de que muitos outros visitantes e, principalmente, os militares brasileiros que atuaram nestes 26 contingentes têm dezenas de experiências semelhantes para relatar, seja como espectadores, seja como participantes destas partilhas musicais.

² Este material será publicado em 2018, em uma edição sob o título: A música militar na Guerra da Tríplice Aliança – Notas documentais e manuscritos revelados, com um texto sobre a música militar na guerra do Paraguai e a edição contemporânea dos manuscritos, bem como com acesso à gravação contemporânea das obras restauradas.

Nestes 13 anos de missão com 26 contingentes, soldados de todo o Brasil tiveram a oportunidade de passar seis meses no Haiti, sendo que a maioria das regiões do país lá estiveram mais que uma vez. Nesta transposição também cultural, levaram consigo suas práticas musicais locais e principalmente, levaram as músicas que estavam fazendo sucesso no Brasil. Atuaram como verdadeiros embaixadores musicais do país.

Ainda é cedo para notar-se o reflexo que isso teve e terá para a música haitiana, mas, sem dúvida, a presença desses contingentes de forma tão ativa no território haitiano criou a possibilidade de que influências musicais brasileiras tenham ido além do contato superficial como o que presenciei e narrei acima. Tarefa para musicólogos que estudam a música haitiana será a de notar os impactos que esta convivência musical deixará no Haiti. Seguramente, mais um legado positivo da presença brasileira nesta missão.

O soldado é criativo. E bem-humorado. Quando se trata de fazer música, esse bom humor e criatividade são marcantes. Nos sambas e marchas dos pracinhas da FEB, o que se nota é sempre uma descrição irônica das agruras da vida em campanha, uma leitura cômica de fatos que deixaram marcas de tragédia. Assim, a metralhadora alemã MG-42, terror das tropas brasileiras, ganhou o apelido de “Lourdinha” nas canções dos pracinhas. Isso porque o som de sua cadência de fogo lembrava a maneira como matraqueava a namorada de um pracinha, de nome Lourdinha. Mesmo a insígnia e lema da FEB, a cobra fumando, é um marco desta maneira divertida e bem-humorada de refletir a experiência da guerra.

Como disse na introdução deste texto, não disponho de material empírico que comprovem isso em músicas compostas pelos nossos soldados da paz no Haiti, mas posso facilmente especular que pagodes, forrós, sertanejos e funks já surgiram, ironizando, interpretando humoristicamente, a experiência na MINUSTAH. Outra vez, é trabalho a ser feito procurar por esta possível produção musical. Normalmente se trata de uma produção que não é difundida ou registrada, porque é sempre reflexo de uma vivência imediata, muitas vezes improvisada, executada com os recursos da fortuna. Na FEB, muitas destas gravações que sobreviveram graças às transmissões da BBC, em que os soldados imitam instrumentos musicais como trompetes e trombones, usando a própria voz, já que nem sempre dispunham de instrumentos à disposição.

Hoje, através de mídias sociais, especialmente o *YouTube*, encontramos muito desta produção musical dos soldados, filmadas com celulares e postadas nesta plataforma. São, como eu disse, funks e pagodes, interpretando de forma irônica a escala de serviço, a hora como sentinela, a faxina, etc. Ainda não encontrei vídeos como estes no *YouTube* acerca da missão no Haiti, mas estou seguro de que muitos soldados guardam pérolas musicais improvisadas, nascidas durante suas passagens pela MINUSTAH.

Outro aspecto muito interessante desse intercâmbio cultural do soldado brasileiro em campanha é a incorporação de elementos linguísticos das línguas em contato com o português. Assim como nos sambas e marchas dos pracinhas o medo virou *paura*, o alemão virou *tedesco*, a loira virou *bionda*, o veterano brasileiro da MINUSTAH já incorporou o *créole* haitiano e não há quem não se refira a um *bom bagai*. Não será surpresa se outros tantos termos desta língua não venham a se incorporar no linguajar da caserna e conseqüentemente nas músicas daí nascidas.

Em uma última visita de pesquisa à MINUSTAH, em agosto de 2017, pude perceber outro aspecto peculiar da música entre os soldados do contingente 26 do BRABATT refletida nas canções de corrida da tropa. Observei que a experiência de *peacekeeper* era motivo de inspiração para o graduado que puxava as canções na corrida do Treinamento Físico Militar (TFM). Muitas destas canções denotavam que a inspiração já vinha desde o período de preparação da tropa ainda no Brasil, já que se remetiam a eventos anteriores à chegada ao Haiti. De todo modo, as canções ‘improvisadas’ pelo Sargento Malheiros confirmavam muitas das hipóteses que levanto neste texto. Cantava ele com a tropa:

Aqui em Caçapava
Eu mal falava português
Mas lá em Porto Príncipe
Eu vou gastar o meu inglês

Hello, good morning
How are you
I'm fine, thank you

Aqui no BRABATT
Eu já falo até inglês
Mas lá no Haiti
Eu vou testar o meu francês

Bonjour,
Comment allez-vous
Ça va bien
Merci beaucoup

Nota-se a ironia e bom humor, ao mesmo tempo em que o jogo com as línguas, conforme apontei acima, resultado do convívio com outros idiomas na missão. Outra canção, novamente com a mistura de línguas, ainda referindo-se ao período preparatório da missão, dizia:

Repetez après moi
O BRABATT26 está treinando
Preparando pra embarcar

A realidade operacional da tropa também encontrou versos nas canções do Sargento Malheiros. Na monotonia melódica típica das canções de corrida – nas quais o ritmo do verso é o fator relevante, combinado com seu conteúdo, que deve necessariamente ser de motivação moral – encontrar a palavra certa e a familiaridade do conteúdo para o soldado é o cerne da arte poética. Isso se vê com maestria nesta canção de corrida:

Patrulha a pé, motorizada
Check-point, escolta armada
Ações cíveis, humanitárias
A tropa está bem preparada
Manter estável o ambiente
A segurança, conte com a gente

Além deste uso motivacional e irônico, estas canções também têm um caráter formativo interessante, já que na repetição dos versos em coro, procedimentos, valores, objetivos e táticas são repassados e reforçados, como atesta esta outra canção de corrida ouvida no BRABATT 26:

Lá em Porto Príncipe
Você vai me ver
Armado e equipado
Comandando um GC

Em Cité Soleil
Você vai me ver passar
De carro de combate
E a turba dissipar

No ar, no mar
E no país inteiro
Transmito a garra e fibra
Do Soldado Brasileiro

Pelo Brasil e pelo Haiti
Unidos pela Paz
Por isso estamos aqui

Ou ainda nesta outra, na qual praticamente todos os procedimentos operativos treinados durante os estágios de preparação para a operação de paz são repassados musicalmente:

Peacekeeper foi chamado
Para mais uma missão
Check aos pares, cobertura
Double Tap, tá na veia
Peacekeeper tá na área
Acabou a brincadeira
Capacete azul, colete
E com meu fuzil na mão
Armamento de backup
Estou pronto para ação
Inimigo à direita, à esquerda
E retaguarda
Saio da visão de túnel
Estou sempre na vanguarda
Mão forte, ou mão fraca
Já domino a posição
1, 2, 3 e sul
e até retenção
Peacekeeper é um soldado
Ele luta pela paz
Agora eu vou contar
Pra você o que ele faz

Finalmente, a consciência de que o 26º contingente seria o último e que a hora do fim da missão estava próxima não foi negligenciada na inspiração do sargento na composição de suas canções de corrida. Esta última canção que reproduzo mostra bem como a música também opera um aspecto memorialístico relevante e que também contribui na construção do sentido simbólico para a missão:

Tá chegando o dia
Tá chegando a hora
O BRABATT vai partir
Peacekeeper vai embora
13 anos de sucesso
Muito trabalho e ralação
Muitas pedras no caminho
Terremoto e furacão
Alguns tombaram no caminho
No cumprimento da missão

Em um texto especulativo como este, cheio de conjecturas sobre a possível música que surgiu desta convivência de 13 anos, o que se tem mais ao certo é que a música brasileira esteve presente de forma intensa e viva no Haiti, não apenas através de gravações e discos, mas praticada pelo soldado brasileiro. O peso diplomático desempenhado por esta prática é inegável. Além do engajamento militar em seu aparato de força; além da presença marcante de agentes vários nos momentos de maior trauma humanitário como no terremoto de 2010; além dos grandes esforços diplomáticos formais; o Brasil também teve uma atuação diplomática de outra ordem, sensivelmente executada pelo soldado, em um típico exercício de diplomacia cultural. Simplesmente cantando, tocando seus instrumentos, praticando capoeira com a população local.

Impacto forte tem este exercício de diplomacia cultural. Ele reforça laços de camaradagem, ele reafirma um *soft power* sem pretensões impositivas, ele facilita o diálogo e a compreensão, e demonstra que, espontaneamente, estruturas pacificadoras podem ser estabelecidas e implementadas.

Alguns estudos acadêmicos acerca da participação brasileira em operações de paz – e no caso do Haiti em particular – descreviam e argumentavam acerca de um diferencial cultural comum entre os soldados brasileiros que os colocavam em situação privilegiada quando na necessidade de resolver situações de conflito, ou de evitar estas mesmas situações. Um suposto “jeito brasileiro de fazer operações de paz” foi sempre muito relacionado ao aspecto cultural. Sem dúvida que a música é uma das ferramentas para esse diferencial cultural.

Se entendermos isso sistemicamente, doutrinariamente, e não apenas como fornecedor de anedotas, poderemos perceber que operações de *peacekeeping*, de *peacebuilding* e de *peace enforcement* não podem negligenciar este elemento. Difícil é, e talvez até impossível, ensinar isso a quem não o tem na sua essência e identidade. Aqui talvez a “arma secreta” brasileira nas operações de paz, arma que o soldado brasileiro leva guardado dentro do estojo de um violão. Arma que, quando acionada, ajuda-o a evitar conflitos, ajuda-o a pacificar situações, ajuda-o a filtrar suas mais duras experiências de combate, ajuda-o a traduzir para aqueles que não vivenciaram o que ele vivenciou um pouco do que ele não encontrará outras palavras para dizer.

Como disse no início, este é um texto em aberto. Não quer informar tanto sobre como foi a música entre os contingentes brasileiros na MINUSTAH, mas quer principalmente provocar aos militares todos que por lá passaram nestes 13 anos que recordem de como a música se fez presente durante sua missão e de como faz parte de sua memória de MINUSTAH. Ficarei, como pesquisador, muito recompensado em ouvir suas experiências, suas músicas, seus testemunhos. Com isso, talvez não tenhamos que esperar 60 anos para conhecer a música brasileira na MINUSTAH, como aconteceu com a música brasileira na FEB, ou 150, no caso da Guerra da Tríplice Aliança.



Soldado da FEB desembarcando na Itália (Nápoles, 1944)
Crédito: Arquivo Histórico do Exército Brasileiro



Crédito: Comunicação Social do CCOPAB

Cumprimento do mandato e de normas internacionais

6. A pacificação de Bel Air

Gen Div André Luis NOVAES Miranda

7. Brasil no Haiti: um caso de sucesso

Cel Marcos Venicio MENDONÇA

8. Análise da participação policial militar brasileira na MINUSTAH

Maj PMDF SERGIO CARRERA Neto e Maj BMRS MARCO Moraes

9. A incorporação de uma perspectiva de gênero pelo Brasil na MINUSTAH

Dra Renata Avelar Giannini e Maj IVANA MARA Ferreira da Costa



Soldados brasileiros do 3º contingente do BRABATT realizam operações militar nas ruas de Bel Air, Haiti (2005).
Crédito: Acervo BRABATT

6. A pacificação de Bel Air

Gen Div André Luis NOVAES Miranda

Generalidades

O 3º Contingente do Batalhão de Infantaria de Força de Paz – Batalhão Haiti – partiu para a área de operações com a difícil missão de substituir a Brigada Haiti durante o período eleitoral e num quadro de escalada de violência em Porto Príncipe. Em meados de 2005, o ambiente era incerto, as autoridades da MINUSTAH e das Nações Unidas, em Nova Iorque, tinham dúvidas quanto às condições de segurança para a realização de eleições, ainda em 2005, e o Conselho de Segurança não estava seguro com respeito à extensão do mandato. No terreno, as forças adversas conduziam ações de emboscadas diárias contra as tropas brasileiras e da Polícia Nacional do Haiti (PNH), atacavam pontos sensíveis, violentavam mulheres, roubavam, sequestravam, matavam inocentes e grupos rivais lutavam por poder.

A área de operações do contingente brasileiro era muito abrangente. Nesse tempo, incluía os bairros de Bel Air, Delmas 2, Solinô e Ticherry (para este artigo, chamaremos todo esse conjunto de Bel Air), base física dos *chimères*¹ – grupos armados ligados ao Partido Família Lavalas, do ex-Presidente Aristide – além de outras facções adversas, que representavam a resistência às forças legais (Governo Interino e MINUSTAH). Era considerada vital para o sucesso da missão da MINUSTAH, por ser palco de um sem-número de ações

¹ *Chimère* significa “quimera”, o monstro da mitologia grega, composto de partes de diferentes animais. Sua alusão mais benigna está ligada a organizações populares, mas, na verdade, são gangues que viviam nas favelas haitianas, como Cité Soleil e Bel Air, “mantendo a ordem”, levantando dinheiro por meio de atos ilegais e garantindo 100% de apoio ao ex-presidente Aristide. São mais uma encarnação dos muitos grupos paramilitares que existiram na história haitiana, como os Tonton Macoute do Presidente François Duvalier (GIRARD, 2010).

criminosas e por sua proximidade dos centros político e econômico da cidade, também áreas brasileiras, proporcionando repercussões internacionais para a violência no país. Naquele tempo, Cité Soleil, outro foco de ações criminosas, não era responsabilidade do Brasil.

O presente artigo tratará somente das ações das tropas do Exército na pacificação de Bel Air.

O ambiente operacional

Bel Air é um bairro de classe média e baixa, com algumas favelas incrustadas no seu interior. Muitos dos quarteirões são constituídos de casas de alvenaria junto às ruas, algumas com mais de um andar, além de construções irregulares e emaranhadas no interior, ligadas por becos, corredores e túneis. A existência de elevações torna o terreno ainda mais complexo para operar, devido aos limitados campos de vista e de tiro, restrições aos deslocamentos nas vias de acesso e dificuldade de coordenação e controle dos movimentos. Do lado das forças adversas, o terreno apresenta vantagens incomensuráveis, devido ao conhecimento que possuem do mesmo, da existência de inúmeras lajes para posicionar observadores e atiradores, bem como da facilidade para se deslocar e para ocultar e disfarçar pessoas, material e instalações.

Ainda durante o primeiro contingente, no dia 30 de setembro de 2004 – aniversário do golpe que retirou Aristide do poder em 1991 – partidários do ex-Presidente, muito bem estabelecidos há anos em Cité Soleil, iniciaram uma série de protestos na capital, que terminaram com a morte de mais de 10 pessoas e com a decapitação de três policiais, o que os levou a batizar o movimento de “Operação Bagdá”, numa alusão à maneira como eram mortas pessoas no Iraque. Durante essa operação, em Bel Air, inúmeros carros e casas foram queimados, pessoas foram agredidas e expulsas de suas casas e muitas fugiram espontaneamente, deixando o bairro, literalmente, sob a autoridade dessas gangues de *chimères*. Houve reação da PNH e o clima de insegurança e acusações mútuas reinou em Bel Air. O Lavalas passou a fazer passeatas, normalmente com atos de violência ao final, quase que diariamente no bairro².

A partir de então, nenhum carro particular ou de transporte público pôde cruzar parte desses bairros novamente, vários fossos foram cavados para impedir ou dificultar a entrada da polícia e da MINUSTAH, os vários carros queimados foram utilizados como barricadas, todo o comércio precisou fechar as portas e a região passou a ser uma espécie de santuário de ações ilícitas, particularmente para o esconderijo de pessoas, armas, munições e carros roubados e para cativerios de sequestrados. Porto Príncipe passou a ter outro importante foco de atuação dos *chimères*, ao lado de Cité Soleil – Bel Air.

Como Bel Air localiza-se no coração de Porto Príncipe, essas forças adversas tinham influência em praticamente toda a cidade. De seus locais de homizio, os grupos levavam o medo à região do Palácio Nacional, onde era comum escutarem-se disparos durante o dia e a noite, ao centro comercial, onde um mercado foi incendiado em maio de 2005, matando inúmeras pessoas carbonizadas, à região do porto e até aos bairros residenciais mais distantes. Era impossível dissociar os *chimères* de uma certa resistência política, em nome do ex-presidente Aristide, mas cada vez mais tinham motivações econômicas, capitaneando sequestros, assaltos e roubos, além de assassinatos e outros atos de violência³.

As forças brasileiras combateram esses ilícitos durante muitos meses, obtendo relativo êxito no início de 2005. Com uma fuga em massa do presídio em março e com a aproximação das eleições, a situação passou a se agravar em maio, atingindo níveis insuportáveis no início de junho. A partir de então, para que uma patrulha entrasse no bairro, era necessário combater. A PNH só podia entrar escoltada por blindados brasileiros. A área estava sob o controle das forças adversas novamente e o clima de insegurança espalhou-se por outros bairros e por todo o país. Toda a missão passou pelo risco de fracassar, exigindo do Conselho de Segurança mais tempo para estudar a extensão do mandato em junho e o aumento nos efetivos previstos, numa tentativa de permitir que houvesse eleições ainda em 2005, já que isso era parte do Mandato em vigor. O Lavalas e os *chimères* diziam que não haveria eleições sem Aristide, e estes ameaçavam de morte aqueles que obtivessem o título de eleitor.

2 GIRARD (2010).

3 GIRARD (2010); KAWAGUTI (2006).

O amparo e a decisão para o uso da força

Foi necessário um tempo para que as tropas brasileiras entendessem direito o que era agir sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. O Brasil possuía uma relativa experiência em operações de paz, mas quase sempre atuando sob o Capítulo VI, com exceção do Pelotão de Polícia do Exército desdobrado no Timor Leste. Nessas missões, a força somente era autorizada para a auto-defesa.

O amparo normativo advinha do Capítulo VII da Carta, no qual se baseava o Mandato da MINUSTAH, oriundo da Resolução 1542 do Conselho de Segurança, que atribuía às forças a missão de garantir a segurança e a estabilização do país, prover apoio operacional à PNH e realizar a proteção de civis ameaçados, dentre outros⁴. Além disso, o Relatório Brahimi já definia “forças adversas” (tradução livre de “spoilers”) e demandava das operações de paz a defesa de civis⁵. E, por fim, o SOFA (Acordo Sobre o Status da Força, em tradução livre) garantia liberdade de movimento às tropas em todo o Haiti⁶.

Agindo dentro desse arcabouço, o Batalhão Haiti não teve outro recurso senão usar a força necessária e proporcional para liberar vias bloqueadas pelas forças adversas e agir contra grupos armados que vitimavam civis em sua área de responsabilidade. Também teve que responder, de forma oportuna, a diversas ações armadas realizadas contra suas próprias forças (111 delas registradas nos documentos diários enviados ao comando da MINUSTAH somente no 3º Contingente).

Dessa forma, cada vez que as bases desses grupos eram identificadas, as tropas do batalhão, normalmente atuando em conjunto com a PNH, organizavam operações para seu desmantelamento e prisão de bandidos, e empregava a força adequada e proporcional sempre que havia resistência à progressão de seus grupos. Com o passar do tempo, isso já não era mais necessário e essas pessoas preferiam a fuga ao enfrentamento.

As operações

As ações do batalhão foram planejadas e conduzidas tomando-se por base a doutrina das operações contra forças irregulares em ambiente urbano. Curiosamente, a experiência que o Brasil, por meio do Regimento Escola de Infantaria (REI), começou a reunir na missão de paz na República Dominicana – FAIBRAS, em 1965, voltava a ser aplicada pela mesma unidade, na mesma ilha, passados exatos 40 anos.

Considerando o terreno, a localização e as atividades das forças adversas, o Batalhão Haiti dividiu seu setor pelas subunidades, constituindo, dessa forma, subsetores. Esses subsetores foram modificados à medida que a situação evoluía. Em cada subsetor, foi estabelecida uma base de combate, onde a subunidade foi desdobrada e operava, lançando os pelotões em bases de patrulhas (pontos fortes) ou enviando patrulhas diretamente para os objetivos. A autoridade foi transferida aos escalões mais baixos, particularmente aos comandantes de subsetores e dos pontos fortes, o que agilizou sobremaneira as decisões no terreno, conferindo mais efetividade ao emprego da tropa.

Foram fundamentais, para o sucesso dessas operações, os passos dados por contingentes anteriores, como o desdobramento de uma companhia nos fundos do Palácio Nacional, posição centralizada na cidade, e, principalmente, a decisão do 2º Contingente de ocupar o Forte Nacional, já no coração de Bel Air. Essas duas posições foram transformadas em bases de combate para os dois subsetores mais centrais na cidade. A ocupação do Forte tinha como objetivo trazer outros setores da MINUSTAH para o local, como o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e o *Civil Affairs*, e mesmo a PNH, o que acabou não ocorrendo naquele momento, mas serviu principalmente de base para as ações contra os *chimères* do bairro. Entre dezembro de 2004 e junho de 2005, ocorreram 68 ataques contras as tropas brasileiras em Bel Air, sendo que, em 48 deles, houve resposta pelo fogo⁷. Pode-se dividir a atuação do 3º Contingente em Bel Air em duas fases estratégicas: na primeira, buscava-se a segurança da zona de ação, enquanto que, na segunda, visava-se à estabilização. Naquela, predominaram as grandes operações de combate e o estabelecimento dos primeiros pontos fortes (PF). Nesta, pequenas operações,

4 ONU (2004).

5 Idem (2000).

6 Ibid (2004).

7 KAWAGUTI (2006).

presença permanente na área e operações tipo polícia, complementadas por ações cívico-sociais (ACISO) unilaterais do batalhão, além de outras em coordenação ou cooperação com as polícias (haitiana e da ONU) e agências civis.

Na fase de segurança, a intenção era realizar operações em Bel Air para obter resultados decisivos, reduzindo o poder de combate das forças adversas, desarticulando os grupos organizados e liberando as vias dentro da área. Para isso, a principal ferramenta foi o cerco, investimento sobre bases conhecidas e o vasculhamento da área cercada. O objetivo foi atingido. Nas primeiras ações, a resistência dos *chimères* foi intensa, principalmente no momento de se estabelecer o cerco, o que deu origem a intensos tiroteios, sempre em áreas amplamente humanizadas. Baseadas em informações previamente levantadas, essas ações foram eliminando grupo por grupo. O setor do batalhão já estava dividido pelas subunidades e os comandantes de companhia já desfrutavam de liberdade de ação para agir. Mas o problema ainda não estaria completamente resolvido até a presença permanente no cerne dessas áreas.

Assim, após a obtenção dos primeiros resultados, com excelente repercussão na MINUSTAH e na mídia local, a nova intenção seria obter resultados mais duradouros no tempo. Do Forte Nacional, observava-se que, com a saída da tropa após as operações, alguns *chimères* retornavam de seus esconderijos, compartilhando o controle do bairro com as forças legais. Na ação direta, a estratégia estava funcionando, mas a base de combate (no caso, o Forte Nacional) ainda estava longe dos problemas para quem deseja o controle cerrado, muito embora, no caso da primeira área a ser pacificada, na região das ruas Tiremasse e Mariela, essa distância fosse de cerca de 500 metros. Foi quando surgiu a ideia do ponto forte (PF).

O PF é um dispositivo no qual uma tropa estabelece segurança em todas as direções, tem condições de defender-se de ações das forças adversas e, a partir desse local, pode projetar poder e cumprir outras missões. Na prática, foram estabelecidos em imóveis, preferencialmente os mesmos de onde as gangues exerciam seu controle sobre áreas do bairro. O local escolhido para o desdobramento do primeiro PF foi a rua Mariela, numa instalação abandonada de 3 andares, onde outrora funcionara uma farmácia e passou a servir de base para os *chimères* delinquirem. Estava no coração da primeira área a ser controlada e foi chamado de Ponto Forte nº 1.

Outra grande vantagem operacional do estabelecimento dos PF foi o lançamento dos pelotões no terreno, com uma área de influência delimitada, com aproximadamente 200 metros de raio, na qual o tenente comandante tinha liberdade de ação e responsabilidade diuturna. Nela, agia com rapidez, iniciativa e oportunidade por meio de patrulhas a pé, motorizadas, mecanizadas e mistas, estabelecimento de postos de observação (PO), emprego de caçadores, postos de bloqueio relâmpagos e fixos, pequenos PF, vasculhamentos de áreas, cadastramento da população e outras ações cabíveis. Quando existissem frações da Polícia da ONU (UNPOL) e da PNH em reforço, as patrulhas eram conjuntas com essas forças. Por último, e não menos importante, o tenente deveria buscar a cooperação da população em geral.

Grande parte do sucesso na pacificação de Bel Air deveu-se à eficácia dos pelotões empregados nos PF, que funcionaram como bases de patrulha. O batalhão selecionou 7 PF, sendo que o da rua Mariela era permanente e os outros, ocupados em dias e horários determinados. A localização considerou os locais de maior atividade das forças adversas. Sempre havia 2 ou 3 PF ocupados.

Devido à situação de insegurança, os PF eram protegidos por sacos de areia, concreto e obstáculos, e todos os meios de auxílio ao combate noturno foram empregados.

O apoio logístico aos PF foi total, propiciando o mínimo indispensável para o conforto da tropa empregada nesses locais, incluindo banheiros, camas, gerador, freezer e outras facilidades. A partir daquele momento, o contingente mantinha vários PF, além da base principal, na Universidade de Tabarre, e das duas bases de combate, no Palácio Nacional e no Forte Nacional. A logística tornou-se mais complexa e difícil, o conforto da tropa diminuiu, mas a segurança aumentou e o mandato passou a ser cumprido nesse quesito, o que valia todo o esforço e o sacrifício. Obtida a segurança, iniciava uma segunda fase estratégica, a da estabilização, sem prazo para terminar. A intenção era estabilizar o bairro de Bel Air por meio de operações militares, controle efetivo da PNH, e participação efetiva dos diversos órgãos civis da ONU, organizações governamentais e não-governamentais (ONG), e até mesmo da iniciativa privada.

A ideia era seguir com a presença permanente no bairro, por meio da ocupação permanente do PF da rua Mariela e alternada dos demais, além de postos de observação; realizar operações cirúrgicas de cerco e vasculhamento

nas áreas de homizio das forças adversas; empregar integrantes da PNH em 100% de nossas patrulhas e nos postos de bloqueio e controle de vias urbanas; utilizar uma viatura de operações psicológicas com alto-falante, estendendo seu emprego nas ruas do centro da cidade e em bairros da periferia, solicitando a colaboração da população; estabelecer uma ligação permanente com a Prefeitura de Porto Príncipe para coordenar a retirada de lixo, inicialmente com nossa segurança específica, e outros serviços essenciais; estabelecer contato específico com o governo para a abertura de um posto de saúde no bairro de Bel Air; e estabelecer um cronograma de visitas de civis nos bairros, visando o estabelecimento e/ou retorno às atividades normais.

O batalhão também realizou a segurança do Primeiro-Ministro do Haiti. Essa tarefa empenhou, durante todos os 6 meses de permanência naquele país, um efetivo de 10 homens diariamente. Além dessa missão rotineira, importante e de grande visibilidade, o batalhão também foi empregado na segurança de autoridades brasileiras e de vários países em visita ao Haiti, no controle de trânsito e em outras missões típicas de Polícia do Exército. Para o comando e controle das operações, foi criado um eficiente sistema tático de comunicações. Foram instaladas 3 repetidoras na zona de ação do batalhão e um número muito grande de rádios portáteis e veiculares permitiram a ligação dos diversos escalões durante as 24 horas do dia. Equipamentos menores e menos potentes complementaram essas ligações nos escalões mais baixos, permitindo até mesmo o enlace entre as esquadras dos grupos de combate, com postos de observação, instalações logísticas e de comando. Ainda utilizando meios analógicos, mas muito eficazes, as Comunicações foram ponto de destaque nas operações.

O batalhão possuía, também, um pelotão de engenharia. Como apoio ao combate, desobstruiu inúmeras vias, fechando fossos e removendo carcaças e barricadas, muitas vezes sob fogo das forças adversas. Também fortificou muitas posições, como os pontos fortes, guaritas de bases de combate e postos de observação, e interditou ruas por meio de lançamento de obstáculos diversos. Durante as inúmeras operações, também atuou em ACISO, removendo lixo e entulho das ruas, conquistando o apoio da população. Como instrumento do apoio logístico, realizou diversas obras nas bases, auxiliou na purificação de água, operou, inicialmente, a lavanderia, carregou e descarregou aeronaves e contêineres, melhorou as condições de diversas vias, além de uma gama enorme de pequenas outras obras e instalações.

Desenvolvimento das ações e resultados obtidos

Os resultados obtidos em Bel Air não poderiam ser melhores. Contrariando expectativas, em 6 meses, o bairro foi libertado dos mais de 200 elementos das forças adversas que ali atuavam.

Os grupos oponentes foram desarticulados, inicialmente, por meio de grandes operações de cerco e vasculhamento, nas quais as forças adversas sofreram pesadas perdas e passaram a temer a tropa brasileira. Os resultados obtidos na grande Operação Punho de Aço em 06 de julho de 2005, em Cité Soleil, encabeçada pelo Brasil, da qual resultou a morte do grande líder Dread Wilmé, também influenciaram sobremaneira nas condições para a mudança de fase em Bel Air. Em seguida, o batalhão ocupou 7 pontos fortes no coração de todas as áreas de influência dos diversos grupos armados. Em cerca de 2 meses de intenso trabalho em Bel Air, atingiu-se um nível de segurança que permitiu que o batalhão mudasse sua postura estratégica e partisse para a estabilização e pacificação total do bairro.

Logo no início de agosto, com o poder de combate das forças adversas bastante reduzido, ocorreu um fenômeno imprevisível para o batalhão: grupos de populares, armados de facões e outras armas brancas, algumas vezes com o apoio da PNH, passaram a atuar contra os outrora poderosos grupos ilegais, reduzindo ainda mais seus efetivos. O Batalhão Haiti passou a ter que atuar para proteger os *chimères* da população enfurecida e da polícia, evitando massacres como o ocorrido em Martissant, no qual a PNH matou dez pessoas, o que acarretou na prisão de importantes figuras dessa corporação e grande desgaste político para o Governo Interino e para a própria MINUSTAH. O controle total da PNH em Bel Air passou a ser necessário, levando o comando do batalhão a propor a abertura de uma Comissaria de Polícia no Forte Nacional, antiga intenção do 2º contingente, o que foi concretizado em 12 de agosto, de onde foi possível controlar as ações policiais no bairro, que passaram a ocorrer de forma conjunta com nossas tropas e a UNPOL. A PNH que, em junho, só podia entrar no bairro fortemente escoltada por blindados brasileiros, passou a desfrutar da pacificação, patrulhar o bairro a pé e a conversar com a população, até então considerada inimiga por muitos deles e vice-versa⁸.

8 Numa cerimônia realizada na Praça da Paz, em Bel Air (Delmas 2), no dia 18 de setembro de 2005, os integrantes da PNH foram ovacionados pela população de forma espontânea.

Percebeu-se, então, que havia a necessidade do apoio de outras instituições para que a população confiasse totalmente na MINUSTAH e para que fossem levantadas as últimas resistências ao trabalho da tropa. Em meados de agosto, o bairro oferecia relativa segurança, porém ainda era desprovido de toda e qualquer presença do governo, como policiamento, eletricidade, água corrente, esgoto, coleta de lixo, escolas em funcionamento, postos de saúde, transporte público e outras facilidades. Começou-se, então, a atrair os civis do governo, das Nações Unidas e de ONGs, por meio de visitas agendadas e convites. Também houve um trabalho de conscientização na MINUSTAH, mostrando que, enquanto Cité Soleil continuava sem condições de segurança e contava com inúmeros projetos (todos paralisados por falta de segurança), Bel Air, importante símbolo para a missão, já permitia um aproveitamento do êxito e possuía apenas três (também parados). Dessa forma, paralelamente à presença militar e às operações seguidas, houve o retorno gradativo dos civis, o que impulsionou definitivamente o bairro em direção à normalidade. Cabe destacar o trabalho da ONG Viva Rio, que liderou algumas dessas iniciativas.

O batalhão, então, incentivou o contato das companhias com as lideranças civis em todos os níveis, rompendo as últimas barreiras existentes entre a população e a tropa. Reuniões de comunidade passaram a ser normais e competições diversas, como futebol, basquetebol, corrida rústica, música, pintura e outras atividades culturais e desportivas serviram para aproximar ainda mais a tropa do povo. Atividades de DDR passaram a ter lugar em Bel Air, com os primeiros resultados práticos obtidos no mês de novembro. A prefeitura passou a fazer a sua parte em algumas atividades. Diversas ONG e agências da ONU entraram no bairro, gerando empregos e melhoria na qualidade de vida. Bel Air, que tinha direito a apenas 3 projetos civis em julho de 2005, passou a contar com 25 em novembro do mesmo ano, todos em pleno funcionamento, sem contar com o retorno, ainda tímido, do poder público haitiano. Nessa mesma direção, a MINUSTAH resolveu implementar seu primeiro QIP (projeto de impacto rápido, em tradução livre) no bairro, sob a responsabilidade do batalhão brasileiro.

Nesse momento, a população, já confiando totalmente na tropa, e parcialmente na sua polícia, passou a colaborar muito mais, informando detalhes sobre as forças adversas, multiplicando as operações bem sucedidas, agora realizadas praticamente sem que se disparassem as armas. Era o início do fim das forças adversas em Bel Air.

Seguindo esse ritmo constante, os últimos líderes *chiméres* abandonaram a região e refugiaram-se em outros redutos da cidade, fazendo de Bel Air um bairro seguro e pronto para o retorno à sua normalidade. Os remanescentes, sob a pressão constante da tropa, passaram a entregar suas armas ao DDR e, voluntariamente, foram conduzidos para outras áreas preparadas para sua reinserção na sociedade.

Apesar da pacificação do bairro, não houve tempo para que se realizassem as eleições presidenciais previstas para o segundo semestre de 2005. No entanto, com a normalidade de volta ao centro político e econômico da capital e em praticamente todo o país (com exceção de Cité Soleil), ficou definido que o pleito ocorreria no início de 2006 e teve início toda a logística de cadastramento eleitoral, com postos no Forte Nacional e na rua Mariela, entre outros locais do bairro.

Conclusões

Há diversas maneiras de qualificar o trabalho do Batalhão Haiti. O Gen Heleno, então *Force Commander*, disse que o que foi feito deveria entrar para a história das missões de paz. O Gen Lugani, subcomandante do Gen Heleno, afirmou que seu trabalho havia mudado o rumo de toda a MINUSTAH, incluindo os setores civis, conferindo otimismo e crença na sua missão. Outras autoridades, civis e militares, haitianas e estrangeiras, fizeram referências similares. No entanto, trata-se, neste momento, de procurar as causas da pacificação de Bel Air, que podem servir como lições aprendidas e boas práticas para outras tropas e para o aperfeiçoamento da doutrina de pacificação e no emprego de tropas contra forças irregulares.

No início de 2005, o preparo da tropa, conduzido no REI, unidade-base do 3º Contingente, com a concorrência do recém-criado Núcleo do Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz), tornou-a apta a conduzir todo tipo de operação em ambientes urbanos, até mesmo as mais perigosas e arriscadas, como foi o caso da Operação Punho de Aço. Isso foi determinante.

O emprego da Doutrina mostrou-se eficaz em operações, com destaque para o funcionamento de um centro de operações táticas no batalhão, o método de estudo de situação, o emprego das pequenas frações em operações contra forças irregulares em ambiente urbano, as diversas táticas, técnicas e procedimentos para a utilização das tropas a pé e dos blindados em operações urbanas, principalmente as patrulhas, entre outros aspectos. Essa

doutrina tornou-se a referência para os demais contingentes, sendo transmitida a todos pelo CI Op Paz, e foi a base para a pacificação posterior de Cité Soleil (2007) e para a estabilização de todo o país. Esse conhecimento está codificado nesta unidade, hoje Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), em notas de instrução e na experiência de seus instrutores e monitores e poderá servir, inclusive, para outras missões e mesmo para operações de garantia da lei e da ordem (GLO) mais robustas.

O planejamento centralizado e a execução descentralizada das ações, com muitas das decisões tomadas nos níveis mais baixos, com os capitães dos subsetores e os tenentes e sargentos dos pontos fortes, conferiu tal velocidade nas operações que não propiciava tempo para a reorganização das forças adversas após cada golpe sofrido. Em operações, a combinação de tropas a pé, palmilhando todo o terreno, com o poder de choque e de fogo dos blindados e de elementos posicionados em pontos dominantes, dotados de fuzis com lunetas, conferiu um poder de combate e uma segurança muito grandes à tropa.

As operações de cerco e vasculhamento proporcionaram resultados decisivos contra as forças adversas, permitindo captura de pessoal e de material, e reduzindo o poder de combate do oponente, proporcionando as condições de segurança para a presença permanente da tropa.

A ocupação de pontos fortes pelos pelotões de fuzileiros, em áreas críticas, dos quais as patrulhas eram lançadas, caracterizou a presença permanente na zona de ação e permitiu o total controle do terreno e da população, criando vínculos permanentes entre o cidadão haitiano e o soldado brasileiro.

A mudança de postura quando a segurança foi obtida, atraindo a presença de agências civis, foi fundamental para garantir que as condições de segurança fossem expandidas e os primeiros sinais de desenvolvimento voltassem aos bairros outrora dominados pelas forças adversas.

E, por último, o apoio da população, fruto da combinação de todos esses fatores, fez com que as últimas resistências das forças adversas fossem efetivamente eliminadas.

Referências

GIRARD, P. (2010). *Haiti: The Tumultuous History – From Pearl of the Caribbean to Broken Nation*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.

KAWAGUTI, L. (2006). *A República Negra: Histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti*. São Paulo: Editora Globo.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2001). *Carta das Nações Unidas*. Rio de Janeiro: UNIC.

_____. (2000). *Relatório Brahimi*. Site oficial das Nações Unidas. Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305. Acesso em 09 Set 2017.

_____. Conselho de Segurança (2004). *Resolution 1542*. Site oficial das Nações Unidas. Disponível em <http://www.un.org/press/en/2004/sc8083.doc.htm>. Acesso em 09 Set 2017.

_____. Secretariado (2004). *Agreement between the United Nations and the Government of Haiti Concerning the Status of the United Nations Operation in Haiti (SOFA)*. Disponível em <http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2014/03/MINUSTAH-SOFA-English.pdf>. Acesso em 10 Set 2017.



Tropa brasileira se prepara para atuar na MINUSTAH
Crédito: Comunicação Social do CCOFAB

7. Brasil no Haiti, um caso de sucesso: uma análise da missão brasileira no Haiti

Cel Marcos Venicio MENDONÇA

Introdução

A primeira missão da Organização das Nações Unidas (ONU) foi estabelecida em outubro de 1947, tendo o Brasil enviado à Grécia três oficiais, um de cada Força, para participarem da Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB). A Comissão foi criada para monitorar a situação dos refugiados na fronteira entre a Grécia e a Albânia, a Bulgária e a Iugoslávia, países que estariam intervindo na guerra civil grega.

Diversos fatores têm levado a ONU e outros organismos internacionais a intervir com mais intensidade a fim de dirimir contendas. A participação do Brasil nessas intervenções tem sido quase uma constante.

O Brasil, após pacificar seus problemas fronteiriços e por possuir dimensões continentais que dissuadem qualquer ação bélica de seus vizinhos, vive momentos de paz relativa no cone sul. Daí a necessidade de enviar contingentes e pessoal de forma individual para missões de paz, para poder posicionar-se no cenário internacional como protagonista das grandes decisões, garantindo condições na expressão militar do poder nacional para almejar uma cadeira como Membro Permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, caso este venha a ser ampliado.

O sucesso na participação do Brasil em diversas missões (atuais e passadas), seja como tropa ou em missões individuais, tem alçado o país a um nível de confiança internacional pouco alcançado por outros. Esse fato o levou a ser convidado para liderar o componente militar da missão em 2004, quando a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) foi estabelecida.

A Missão foi estabelecida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), por meio da Resolução 1542, que teve por finalidade imediata restaurar a ordem no Haiti, comprometida após um período de insurgência que ocasionou a deposição do então presidente Jean-Bertrand Aristide.

Os objetivos iniciais da missão foram: estabilizar o país, pacificar e desarmar grupos guerrilheiros e rebeldes, promover eleições livres e colaborar na reconstrução do desenvolvimento institucional e econômico do Haiti. Pela primeira vez, desde 1994, liderávamos o componente militar de uma missão de paz da ONU. A capital, Porto Príncipe, estava dominada por gangues. Em 200 anos de história, apenas um presidente havia terminado o mandato, o mesmo que acabava de ser deposto. Diversos problemas sociais povoavam o país mais pobre do mundo. O Haiti havia extinguido suas Forças Armadas e milhares de ex-soldados levaram suas armas para casa e de posse delas promoviam todo tipo de desordem e maldade com a população que já era assombrada pela lembrança dos *Tontons Macoute* (a temida polícia política da “dinastia Doc”¹).

Assumimos o desafio e enviamos um contingente que atingiu um montante de mais de 35.000 homens. Enfrentamos gangues, terremotos e furacões. Aperfeiçoamos nosso sistema logístico e de treinamento e, após mais de 13 anos, o componente militar brasileiro se retira e o país é entregue aos cuidados de uma nova missão².

A participação dos militares brasileiros na MINUSTAH

O Brasil foi solicitado pela ONU a assumir o comando do componente militar da MINUSTAH (*Force Commander*) e a enviar tropas para compor o contingente. Em sua fase inicial, a MINUSTAH foi composta com o efetivo autorizado de 6.700 militares, oriundos dos seguintes países contribuintes: Argentina, Benin, Bolívia, Brasil, Canadá, Chade, Chile, Croácia, França, Jordânia, Nepal, Paraguai, Peru, Portugal, Turquia e Uruguai.

O Contingente Brasileiro (CONTBRAS) chegou ao país caribenho com 958 homens do Exército, organizados em um Comando de Brigada, com seu Estado-Maior e um Batalhão de Infantaria, além de um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais, com 234 homens, também orgânica do Batalhão de Infantaria. O total do CONTBRAS I foi de 1.202 homens.

A partir do terceiro contingente, inclusive, o Comando da Brigada e seu Estado-Maior são desativados e o CONTBRAS ganha uma Companhia de Engenharia de Força de Paz. Foi nesse momento que a MINUSTAH passou a enfrentar as gangues locais, iniciando por Bel Air.

A partir do terceiro contingente, o CONTBRAS passa a ser composto pelo Batalhão de Infantaria de Força de Paz (BRABATT), incluindo-se o Grupamento de Fuzileiros Navais, e pela Companhia de Engenharia de Força de Paz (BRAENGCOY), com o efetivo total de 1.216 homens, sendo 832 homens no BRABATT, 234 Fuzileiros Navais e 150 na BRAENGCOY. A BRAENGCOY, aliás, permaneceria com esse efetivo até 2008, quando foi aumentado para 250.

O período de 2005 a 2007, quando a MINUSTAH decidiu pacificar Porto Príncipe e confrontar os grupos armados, vivenciou conflitos intensos e constantes com as gangues no Haiti. A cada dia, a Missão ganhava espaço e conquistava áreas e regiões. Tal postura foi um risco calculado que, caso não desse certo, poderia ameaçar profundamente o sucesso da almejada estabilização do país e da própria missão.

O poder dessas gangues, suas estruturas, motivação e relações com o poder político, principalmente em Cité Soleil, trouxeram impactos para a estrutura socioeconômica e para o dia-a-dia da população haitiana.

¹ Período iniciado em 1957, quando François Duvalier (Papa Doc) vence as eleições e cria uma violenta organização paramilitar, os Tonton-Macoute. Em 1971, Papa Doc designa seu filho, Jean-Claude Duvalier (Baby Doc), presidente vitalício. Baby Doc dá continuidade ao violento regime do pai e segue levando o Haiti a situações extremas. 1986 marca o fim da Dinastia Doc, quando Baby Doc é derrubado por uma revolta popular e foge do Haiti e se exila em uma luxuosa mansão na costa do Mediterrâneo na França. Retorna ao Haiti em 2011 e, em 2013, ativistas tentam levá-lo a julgamento por abusos durante seu governo.

² A Resolução 2350, de 13 de abril de 2017, do Conselho de Segurança da ONU, definiu a última extensão da MINUSTAH até 15 de outubro de 2017 e a criação da *UN Mission for Justice Support in Haiti* (MINUJUSTH). A nova missão será composta por até sete unidades de polícia, com 980 funcionários e 295 oficiais individuais. O tempo inicial da missão é de seis meses, entre 16 de outubro de 2017 e 15 de abril de 2018.

A pacificação do Haiti e aspectos ligados à área judicial, criminal e de direitos humanos, com os limites necessários ao uso da força, trouxeram ensinamentos importantíssimos e implicações que aperfeiçoaram a forma de emprego do Exército Brasileiro, inclusive nas ações de Garantia da Lei e da Ordem. Podemos dizer, sem dúvida, que a pacificação do Haiti mudou a face do Exército de hoje.

A pacificação da grande Porto Príncipe pode ser metodizada em cinco fases distintas, às vezes sobrepostas:

- 1ª Fase (2005): pacificação de Bel Air (3º CONTBRAS);
- 2ª Fase (2006): pacificação de Cité Militaire (5º CONTBRAS);
- 3ª Fase (de 2007 a 2014): pacificação de Cité Soleil (6º ao 22º CONTBRAS);
- 4ª Fase (de 2007 a 2010): manutenção da estabilidade e segurança na área do CONTBRAS e sufocação de gangues na área de responsabilidade do BRABATT.
- 5ª Fase (de 2010 a 2014): reconstrução do ambiente de segurança deteriorado pelo terremoto (2010), com foco em Cité Soleil.

Além da pacificação de áreas do Haiti, a missão vinha cumprindo bem os outros objetivos do mandato. Desde 2006, ocorria a garantia da realização de eleições livres e seguras, com ampla participação popular. E já havia a Liberação de pleno trânsito em todo o Haiti.

Em 11 de janeiro de 2010, pouco mais de quatro anos e meio após o seu início, a missão havia evoluído a um nível de sucesso surpreendente e alguns resultados já haviam sido alcançados, como:

- A pacificação de Bel Air, Cité Militaire e Cité Soleil;
- A prisão de líderes de gangues;
- O encaminhamento da questão dos ex-militares;
- A apreensão de grandes quantidades de armas, munições e drogas;
- A conquista da confiança da população;
- A criação de ambiente favorável para atividades de agências humanitárias e organizações não-governamentais (ONGs);
- O retorno gradativo de serviços públicos essenciais; e
- O retorno das atividades comerciais e da vida rotineira;

No entanto, ao contrário do que muita gente pensava, muito trabalho ainda viria pela frente. No dia 12 de janeiro, às 19h53, horário de Brasília, um forte abalo sísmico atingiu o Haiti, com magnitude 7,3, iniciado a aproximadamente 10 km abaixo do nível do mar, e com epicentro a 25 km SW de Porto Príncipe.

A República Dominicana, a parte leste da Jamaica, Porto Rico e Bahamas também sentiram o abalo. As notícias imediatas foram as seguintes:

- O Campo Charlie foi afetado e houve perda de contato com as demais bases;
- às 21h21 chegou a informação de que o Ponto Forte 22 havia sido completamente destruído e que 12 soldados estavam soterrados;
- o Forte Nacional desabou e três militares foram soterrados;
- o Hotel Christopher, um dos locais usados pela ONU, foi completamente destruído e quatro oficiais do Exército estavam desaparecidos;
- a Base Tebo foi totalmente destruída, mas não havia vítimas; e
- foi confirmado o óbito do 2º Sgt Davi Ramos de Lima, do 5º Batalhão de Infantaria Leve.

O terremoto deixou um saldo de 200 mil mortos entre a população haitiana. A MINUSTAH, agências das Nações Unidas e ONGs também contabilizaram 85 mortos e 15 desaparecidos. Autoridades da ONU também foram vítimas do desastre, incluindo o Representante Especial do Secretário Geral (RESG), Sr. Hédi Annabi; o principal vice do RESG, o Sr Luiz Carlos da Costa; e o Comandante da Polícia da ONU, Sr Doug Coates. O Brasil perdeu 18 valorosos militares. Perdas jamais refeitas e que produziram comoção nacional.

A catástrofe abalou a frágil economia haitiana, danificando severamente a infraestrutura do país. O CSNU, por meio da resolução 1908, de 19 de janeiro de 2010, endossou a recomendação do Secretário-Geral das Nações Unidas e aumentou o efetivo militar da MINUSTAH, a fim de apoiar a imediata reconstrução do país e garantir a sua segurança.

O efetivo do CONTBRAS, que permaneceu inalterado até o 11º Contingente, passou então a ser composto, a partir do 12º, por dois Batalhões de Infantaria de Força de Paz [1040 militares no primeiro (796 do Exército, 234 Fuzileiros Navais e 10 oficiais da Marinha) e 809 no segundo batalhão], além de uma Companhia de Engenharia (com 250 homens desde o 8º contingente), perfazendo um total de 2099 militares.

Em 2011, ocorreram novas eleições presidenciais e a missão evoluiu a fim de completar o seu mandato original, para assegurar um ambiente estável, promover o processo político dentro da normalidade, fortalecer as instituições governamentais do Haiti e sua estrutura de leis e regulamentos, além de implementar regras para a proteção dos direitos humanos.

Com a estabilização do país e sua reconstrução após o terremoto, o CSNU reduziu os efetivos da MINUSTAH. O Brasil voltou a ter apenas um batalhão e os efetivos do BRABATT e da BRAENGCOY passaram a ser de 1.200 e 250 militares, respectivamente. Em junho de 2015, ocorre nova redução de efetivo, passando o BRABATT a ter 850 militares e a BRAENGCOY, 120 militares.

A atuação do contingente brasileiro na grande Porto Príncipe foi de um êxito tamanho que mudou a face da cidade. Anteriormente, o lixo, a pobreza, a falta de ruas e estradas liberadas e a escuridão dominavam a cidade. No início da missão, as gangues estavam fortemente armadas e impediam a atuação da ONU. Bem guardadas em seus redutos, elas recebiam os membros das Nações Unidas com tiros. Somente a atuação continuada do contingente brasileiro, nos anos de 2005, 2006 e 2007, pôde trazer paz à capital haitiana.

Admirados da maneira pelo qual a população haitiana respondia aos gestos de amizade e apreço do soldado brasileiro, a maneira de atuar em Porto Príncipe recebeu da comunidade internacional o nome de *Brazilian soft power*³. Houve também quem cunhasse a expressão *Brazilian way of peacekeeping*. O povo passou a confiar na MINUSTAH e a bandeira brasileira passou a abrir as portas dos bairros da capital haitiana. Aos poucos, o país foi mudando, a começar por Porto Príncipe, área de responsabilidade do Batalhão brasileiro.

Com o terremoto, muito se perdeu, mas o Haiti já vinha se acostumando a viver em paz e em ordem, buscando novas oportunidades de trabalho. Hoje, a reconstrução do país vem ocorrendo a passos rápidos. Esse sucesso tem alçado o Brasil a um nível de credibilidade incomum a países que atuam em missões de paz e levou o CSNU a decidir, em abril de 2017, pelo encerramento definitivo da MINUSTAH a partir de 15 de outubro de 2017.

Razões do sucesso da missão no Haiti

As razões de sucesso da missão das Nações Unidas no Haiti e, particularmente, do sucesso da participação e da ação do componente militar brasileiro naquela missão, são muitas, de variadas matizes e algumas, por deficiência deste autor, não foram levantadas neste estudo. No entanto, algumas chamam a atenção por serem mais visíveis, palpáveis e específicas da característica do soldado brasileiro. Podemos elencar como fatores desse sucesso:

- **A forte identificação étnico-social** - a descendência africana do Haiti, com a conseqüente origem comum escravocrata do povo haitiano e do soldado brasileiro, além da extrema pobreza daquele povo, possuem semelhanças em algumas regiões do nosso país, e o nosso soldado percebe isso. Tudo isso se alia às dificuldades do dia-a-dia, tendo o povo haitiano que labutar para ter algo que comer, sujeitando-se ao emprego informal, ou ganhando pouco na formalidade, além da forte manipulação e exploração política às quais o povo é constantemente submetido.

³ Assim definido pela comunidade internacional como a forma como o soldado brasileiro age em situações críticas diante da população. Expressa uma das características marcantes da personalidade do soldado brasileiro (mais afável e flexível que de outros países). A expressão foi empregada pela primeira vez por Edmond Mullet, ex-Representante Especial do Secretário-Geral da ONU no Haiti, durante uma reunião em Nova York, em 2011. Que país do mundo levou para uma área de conflito um de seus bens mais preciosos de comunicação social - sua seleção de futebol nacional - a fim de promover a paz?

- **A similaridade com os problemas de segurança pública** - a presença de grupos armados exercendo poder sobre uma determinada área ou região, onde a forte violência de gangues armadas produz fatura de exposição de corpos feridos e cadáveres. Essas características de Porto Príncipe em nada chocaram o soldado brasileiro, que sabia lidar com esses problemas com desenvoltura e naturalidade. Da mesma forma que o haitiano, o nosso soldado também era acostumado à impunidade e a resolver os problemas onde o poder público era ineficaz ou inexistente.

- **Capacidade Operacional da tropa** - definida como a capacidade de cumprir bem as tarefas e executar aquilo que foi planejado, aliada a uma forte preocupação em cumprir suas missões com o mínimo de dano colateral. Pode ser também expressa como a capacidade de executar ações contínuas e repetitivas em longos períodos. A trilogia que expressa a rotina do soldado brasileiro demonstra bem essa característica: serviço – patrulha - descanso.

- **Metodologia de planejamento de Estado-Maior** – os oficiais brasileiros são usuais em realizar qualquer trabalho em grupo e em ambiente multicultural e disciplinar. Esta é também uma das características do sucesso de nossos militares em missões individuais. Trata-se de forte competência em realizar a análise de um problema e a forte percepção do “CORE” da missão, aliada à perícia em elaborar e transmitir ordens claras e precisas a todos os escalões.

- **Emprego do DOPAZ** (Destacamento de operações de paz, militares de Forças Especiais e Comandos) **e do DOP** (em alguns momentos DOAI – Destacamento de Operações Psicológicas) como elementos de manobra do BRABATT - foram utilizados como multiplicadores do poder de combate; elemento de montagem de rede de informantes e busca de informes; meio para conquista do apoio da população e mudança de imagem da MINUSTAH (força de ocupação por força de ajuda humanitária); e difusor de técnicas operacionais para a tropa.

- **Elevada capacidade de pronta resposta do BRABATT e da BRAENGCOY** - tal capacidade pode ser expressa pelas seguintes características: estrutura e treinamento direcionado ao emprego com aeronaves; capacidade de pronta resposta seja em aeronaves e /ou blindados; confinamento que permitia ter efetivos consideráveis à disposição dos comandantes permanentemente; e o constante estado de prontidão.

- **Capacidade de improviso do soldado brasileiro** - esse aspecto foi identificado na melhoria do equipamento e material (estribo da viatura, bandoleira, gandoleta, etc.), na capacidade de realização de planejamento e transmissão de ordens em qualquer local e sob quaisquer condições e na adaptabilidade a situações adversas.

- **Boa estrutura de Comando e Controle** - trata-se das variedades de sistemas de comunicações de última geração. A fatura de meios de comando e controle e de equipamentos, bem como o uso da rede social foram características marcantes em todos os contingentes brasileiros, o que permitia aos comandantes controlar suas tropas em qualquer parte do terreno e dar conforto aos militares em contatos com seus familiares.

- **Adequado suporte em meios e materiais** - viaturas de diversos tipos, quantidade satisfatória de suprimentos e peças de reposição e apoio logístico adequado às necessidades operacionais da tropa foram um fator que possibilitou manter de forma elevada, em todos os momentos, a operacionalidade da tropa.

- **Emprego da massa nas ações críticas** - o emprego de efetivos sempre superiores à ameaça, usando como elemento básico de emprego a subunidade e a concentração de grandes efetivos em uma pequena área foram fatores que proporcionaram sucesso tático nas ações dos contingentes.

- **Emprego adequado da inteligência operacional** - uso de meios de vigilância terrestre, veículos aéreos não tripulados e levantamento de área, bem como busca de informes por meio do uso de informantes e colaboradores proporcionaram ao CONTBRAS informações atualizadas do ambiente operacional.

- **Busca constante do apoio da opinião pública**, no Brasil, no Haiti e/ou na comunidade internacional - tal ação foi proporcionada pelo emprego sistemático do oficial de comunicação social, oriundo do Centro de Comunicação Social do Exército (CComSEx), para coordenar as ações de comunicação social, pela

atuação conjunta do CComSEx e da Assessoria de Comunicação do Ministério da Defesa (AsCom/MD) na divulgação da missão, assim como pelo desenvolvimento do interesse da mídia nas missões de paz despertada pelas divulgações institucionais.

- **Treinamento vocacionado para a pior hipótese** - independente da situação do Haiti, de calma ou conflito, o militar foi treinado para a pior hipótese. Seu treinamento é baseado nas tarefas necessárias de uma operação de paz. Assim, as técnicas operacionais e o tiro com o armamento, nas diversas situações possíveis, têm prioridade no treinamento.

- **Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) como centro de excelência e multiplicador de conhecimentos** – trata-se de um importante vetor de difusão de conhecimentos no treinamento da tropa, pois está constantemente alinhado com o que há de mais atual no treinamento específico e avaliação de tropa, sendo reconhecido internacionalmente como referência em sua área de atuação.

- **Metodologia de Treinamento** - o treinamento do CONTBRAS é regulado em diretriz específica, que traça as linhas gerais de como deve ser realizado, e é baseado em um programa-padrão elaborado para atender ao que prescreve as ações táticas necessárias para as missões de paz da ONU. Além disso, é estabelecido em níveis baseado na metodologia de *train of trainers*. É sistematizado para ocorrer dentro de um ciclo contínuo.

- **Apoio marcante da Engenharia Brasileira na reconstrução do país** - com uma quantidade impressionante de meios, pessoal experiente e altamente capacitado e realização de ações de apoio à infraestrutura haitiana, humanitárias e de socorro à população, a BRAENGCOY mostrou ao mundo e à ONU a excelência do engenheiro militar brasileiro. Entre as diversas obras realizadas pela Companhia de Engenharia brasileira, podem ser citadas: destruição de explosivos (mais de 3 mil kg); limpeza de valas (mais de 20 mil metros); perfuração de poços (64 unidades); produção de asfalto (mais de 24 mil m³) e remoção de escombros/entulho (mais de 24 mil m³).

- **Ênfase nas ações humanitárias** - seria impossível dissociar as atividades operacionais das atividades humanitárias desenvolvidas, em sua maior parte, por iniciativa dos próprios contingentes brasileiros no país amigo. Tais atividades proporcionavam não apenas o apoio da população, mas também uma compreensão maior ao soldado das carências do povo haitiano.

- **Eficiência do apoio logístico** - Uma eficaz ação nas funções logística, transporte e manutenção foi fundamental para manter a eficiência operacional do CONTBRAS. Além disso, foi necessário adaptar/criar, dentro de nossa estrutura, organizações militares derivadas da necessidade de otimizar as atividades logísticas específicas para as atividades do CONTBRAS, a exemplo da Base de Apoio Logístico do Exército. Essa grande unidade logística teve papel fundamental no apoio logístico às operações militares do CONTBRAS e terá mais ainda no seu repatriamento e na manutenção de todo o material das organizações militares da Força de Paz, sob sua responsabilidade.

- **Recursos financeiros específicos** - os recursos para a mobilização, preparo, emprego e desmobilização da tropa compunham uma rubrica específica do orçamento federal, o que proporcionou desonerar a Força desse encargo e prover os meios necessários ao eficaz preparo dos contingentes e à renovação constante do material. Além disso, proporcionava um conforto maior à tropa, retirando a dependência dos contingentes dos recursos das Nações Unidas.

- **A Desmobilização da Tropa** - realizada para proporcionar aos militares a garantia de que estão retornando a seus lares em boas condições físicas, mentais, psicológicas e livres das patologias congênitas da área de operações. Essa atividade traz confiabilidade ao processo, auxiliando, junto com outros fatores, a garantir um elevado número de voluntários para a missão. É realizada em todos os militares que retornam de missões de paz.

- **A Ação precisa e competente da MINUSTAH** na coordenação das ações de todos os contingentes - sem dúvida, o Comando da missão (seu componente militar e civil, principalmente) soube conduzir com precisão as atividades de todos os contingentes, tanto no campo político como militar, auxiliando as instituições haitianas e prestando o apoio necessário às operações, realizando planejamentos complexos, coordenando as ações do componente militar e policial e, ainda, formando e preparando a Polícia Nacional do Haiti (PNH).

Conclusão

Após treze anos de missão no país caribenho, encerra-se em outubro de 2017 a MINUSTAH, cujo componente militar foi liderado pelo Brasil desde o início. Os números da participação brasileira impressionam. Foram 11 *Force Commanders*, 26 contingentes, 33 Batalhões de Infantaria, 24 Companhias de Engenharia e, ao todo, 35.000 (trinta e cinco mil) militares do Exército Brasileiro.

Perdemos 24 militares e dois civis (Zilda Arns e Luiz Carlos da Costa) nessa missão. Desses, 18 morreram no terremoto em 2010, um foi eletrocutado em um telhado, outro caiu da viatura e fraturou o crânio, dois cometeram suicídio e dois sofreram ataque cardíaco. Tivemos, também, um militar ferido em ação de combate.

Em toda a missão, 15 capacetes azuis da ONU perderam a vida fruto de ações adversas de qualquer natureza. O Brasil não teve nenhum militar morto em ação.

Vale ainda ressaltar que, após treze anos de missão, também não tivemos nenhum militar que tenha sido acusado de abuso sexual ou exploração de menores. Nenhum militar nosso foi, da mesma forma, repatriado pela ONU por ter cometido falha de conduta.

Quem visitar Porto Príncipe hoje verá ruas com iluminação, o pequeno comércio em pleno funcionamento, grandes lojas de departamentos, supermercados de boa qualidade, uma incipiente limpeza pública, guardas de trânsito e uma cidade que busca voltar a sua vida normal.

Ainda verá bastante lixo nas ruas e nos canais que cortam a cidade, ainda verá a pobreza e a sujeira dominantes no “Mercado Venezuela”. Mas não há mais nenhum bairro dominado pelas gangues. Não há local onde o poder público não possa andar livremente.

Em Cité Soleil, um crescente mercado de rua traz um novo colorido à paisagem sempre árida daquele bairro haitiano. Verá também crianças falando português, bradando, em alta voz, o nome de ex-comandantes do BRABATT. É uma nova geração que cresce sem ter tido contato com a violência. Só isso seria um aspecto para se avaliar o sucesso da missão, sobretudo na parte do mandato que se refere à promoção de um ambiente seguro e estável.

Anos atrás, as esquinas de Porto Príncipe chamavam a atenção de quem quer que fosse conhecer a cidade. Viam-se multidões de desocupados que polvilhavam as esquinas da cidade em busca de uma oportunidade de ganhar algum dinheiro. Era uma cidade de “zumbis” que vagavam de dia e dormiam em qualquer canto à noite. Hoje, essas mesmas esquinas não são mais assim. O povo já não mais se concentra nelas como hordas de desamparados. O povo se movimenta, deslocando-se no ritmo de sua frágil e incipiente economia.

Lembranças do terremoto de 2010 ainda existem, mas são poucas. O país se reinventa e a cidade de Porto Príncipe vai vivendo ares de paz e segurança.

O Haiti já descobre sua verdadeira vocação, como os demais países caribenhos o fizeram anos atrás: o turismo. A pouco menos de uma hora do centro de Porto Príncipe, no caminho do litoral norte, *resorts* de excelente nível vão ocupando espaço onde antes havia escombros do terremoto.

Politicamente, o país segue seu rumo, ainda necessitando de alguma tutela. Como ocorre em outras ex-colônias europeias da América, o componente político não evolui no mesmo ritmo que o econômico e social. No entanto, já é possível a realização de eleições livres sem a ingerência de grupos armados.

Essas melhorias socioeconômicas, a possibilidade de eleições livres e a livre circulação por Porto Príncipe só são possíveis graças à ação da MINUSTAH, que pôde garantir um ambiente seguro e estável em todo o país. Por fim, afirmamos que o mundo tem se desenvolvido, como um todo, a passos lentos, o que é esperado para uma humanidade tão diversa, complexa e com níveis evolutivos tão distintos. No entanto, um fator tem que ser considerado. Apesar de ser tão criticada, ter suas ações tão questionadas e cometer o erro, a nosso ver, de tentar impor a visão ocidental de mundo a todas as nações do planeta, a ONU, desde a sua fundação, tem buscado melhorar as condições de vida das populações mais carentes, utilizando-se para isso, meios diversos, ações políticas e muitas vezes ações não governamentais.

Mas é por meio da atividade coordenada da política e do braço militar que as ações junto às populações e países mais carentes são mais efetivas. A junção da política (RESG) e militar (*Force Commander*), seja em um único indivíduo, ou não, tem garantido em todas as missões a tranquilidade e a paz necessária para a consecução dos objetivos previstos em seus respectivos mandatos.

Arriscamos ousadamente dizer que, sem o braço militar, a ONU seria inócua. É a grande contradição desse importante organismo multidimensional. Dependendo da força para promover a paz. Essa contradição se vê com sucesso no Haiti, onde o Brasil pôde exercer sua vocação pacífica e de solução de conflitos pela diplomacia, calcado principalmente em seu braço militar.

O nosso país, após esta missão, foi alçado à condição de ator chave nas ações de pacificação que a ONU tem pelo planeta, não por sua diplomacia ou por ser a oitava (ou sétima) economia do planeta, mas sim pela expressão militar do poder nacional, possuindo soldados do mais alto nível e com comportamento disciplinar ilibado, condição rara em muitas tropas à disposição das Nações Unidas. Nossas tropas são cumpridoras de missão e buscam solucionar os problemas que enfrentam de forma equilibrada, com um mínimo de dano colateral possível.

Assim, após todas as considerações acima, podemos afirmar com plena certeza que a missão de paz da ONU no Haiti foi extremamente bem sucedida. E parcela desse sucesso se deve ao trabalho de nosso país e, particularmente dos homens e mulheres de farda que, seja estando no terreno, ou na área de retaguarda prestando todo o apoio necessário à tropa, deram o melhor de si para cumprir sua missão da melhor forma possível. Por essas razões podemos dizer, sem sombra de dúvida, que **o Brasil no Haiti é um caso de sucesso.**

Referências

AGUILAR, S. L. C. (2012). "Uma cultura brasileira de missões de paz." In: BRIGAGÃO, C. ; FERNANDES, Fernanda (orgS). *Diplomacia brasileira para paz*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), p.215-241.

BRASIL (2014). Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. *Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 2º ao 20º Contingente Brasileiro no Haiti*. Confidencial, Porto Príncipe.

BRASIL (2014). Ministério da Defesa. Companhia de Engenharia de Força de Paz Haiti. *Relatório Final de Emprego da Companhia de Engenharia de Força de Paz do 2º ao 20º Contingente Brasileiro no Haiti*, Confidencial, Porto Príncipe.

CAVALCANTI, C. A. de M. (2014). *Os 10 anos de MINUSTAH e o CCOPAB*. Rio de Janeiro: Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

VENDRAMIN, J. R. (2015) Treinamento para o Batalhão Brasileiro desdobrado na MINUSTAH: a consolidação de um modelo. In: HAMANN, Eduarda P. (org). *Brasil e Haiti: Reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. Artigo Estratégico n.13. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, jan.



Treinamento conjunto entre a FPU do Paquistão e a Polícia Nacional do Haiti em Gonaives, Haiti. O UNPOL do Brasil fez parte da coordenação do treinamento, junto com UNPOLs da França e dos EUA.

Crédito: Acervo pessoal do Maj BMRS Marco Morais

8. Análise da participação policial militar brasileira na MINUSTAH

Maj PMDF Sergio CARRERA NETO e Maj BMRS Marco MORAIS

Ao longo dos cerca de 13 anos da existência da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), o Brasil contribuiu não apenas com membros de suas Forças Armadas para o componente militar da Missão¹, mas também integrou da mesma forma o componente policial, a *United Nations Police* - UNPOL, daquela Operação de Paz da ONU.

O primeiro mandato estabelecido para a MINUSTAH, através da Resolução nº 1542 do Conselho de Segurança da ONU, era amplo em suas tarefas e abrangia setores cruciais da sociedade diretamente afetos às atividades policiais, entre os quais destacam-se²:

“(...) Assistir no monitoramento, reestruturação e reforma da Polícia Nacional do Haiti; ajudar com compreensivo e sustentável programa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR); assistir na restauração e manutenção do Estado de Direito, na segurança pública e ordem pública no Haiti; proteger o efetivo das Nações Unidas, recursos, instalações e equipamentos e proteger a população civil sob ameaça de violência física (...)” (Tradução livre).

¹ O Brasil empregava um Batalhão de Infantaria, uma Companhia de Engenharia do Exército e uma Companhia de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil, em missões coletivas (contingentes aquartelados). Também possuía militares das três Forças Armadas em missões individuais integrando o Staff Militar da Missão.

² ONU. Mandato da MINUSTAH. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/mandate.shtml>>. Acesso em 20 agosto de 2017.

Percebe-se que o mandato traçava objetivos específicos para o setor de segurança pública no Haiti, muitos deles de competência, em praticamente todos os países, das instituições policiais³.

Tendo em vista a falta de uma agenda específica para o emprego de policiais militares em operações de paz, o Brasil sempre contribuiu com pouco efetivo para as 11 missões de paz da ONU com componentes policiais das quais participou entre os anos 1990 e o momento atual (CARRERA NETO, 2015). O mesmo aconteceu com a MINUSTAH. Em 18 de setembro de 2014, os três primeiros policiais militares brasileiros integraram o componente policial da missão da ONU no Haiti (CARRERA NETO, 2015) e atuaram mais diretamente com ênfase nas atividades de estabilização do país⁴. Com o objetivo de tentar clarificar as atribuições desempenhadas pelos policiais militares na Missão e visando uma melhor compreensão do engajamento policial brasileiro, buscaremos subdividir em fases esses 13 anos de atuação na MINUSTAH: (1) Estabilização (2004-2006); (2) Operações Conjuntas e a Estuturação (2007-2009); (3) Terremoto: os IDP e a Atuação Humanitária (2010-2012); e (4) Desenvolvimento e Recursos Humanos (2013-2017).

As quatro fases da MINUSTAH e a participação policial

Fase 1 - Estabilização (2004-2007)

A fase de estabilização do país ocorreu aproximadamente entre os anos de 2004 e 2007. A participação do componente militar era grande, com apoio policial, principalmente em áreas de risco, como os bairros de *Bel Air e Cité Militaire*, e houve a ocupação do terreno por meio de patrulhas regulares e operações das mais diversas.

Aos policiais militares brasileiros coube o gerenciamento do emprego dos policiais da ONU (UNPOL) na Diretoria de Operações Policiais (DIROPS) da MINUSTAH, órgão auxiliar na estrutura administrativa e operacional da UNPOL, cujo diretor tinha ligação direta com o diretor do Pilar de Operações e com o Comissário da Polícia (*Police Commissioner*)⁵. A importância da DIROPS no desenvolvimento das atividades operacionais da UNPOL podia ser medida pelo fato de ser a única unidade UNPOL com sede no quartel-general central da MINUSTAH, localizado no Hotel Christopher (MORAIS, 2015). Sua missão principal era buscar o aprimoramento do trabalho cooperativo da UNPOL com os membros da Polícia Nacional do Haiti (PNH), com o componente militar e com a segurança civil da ONU (*UN Security*). Essa fase foi marcada por atividades individualizadas tanto por parte dos militares quanto da UNPOL, procedimentos operacionais que estavam em desacordo com o estabelecido no SOFA⁶ e outras normativas. Por não ter mandato executivo, nem os militares nem os policiais internacionais tinham legitimidade para agir sem a presença da PNH.

A participação de efetivo da PNH em operações policiais era fato raro de ocorrer naquela fase, uma vez que tal instituição policial ainda estava em fase inicial de consolidação após os conflitos internos do país. Os confrontos com as gangues eram rotineiros e, por consequência, havia a participação real dos efetivos policiais internacionais em diversas ocorrências, tornando estas atividades dos policiais e dos militares da ONU, na prática, em ações executivas (ou seja, com prisões, detenções e até interrogatórios). Mesmo que o planejamento das operações fosse conjunto, em muitas ocasiões a PNH não se fazia presente ou abandonava as operações no desenrolar das atividades.

Os policiais militares brasileiros, nesta fase da missão, trabalharam essencialmente na área operacional, quer em patrulhas com a PNH, quer no planejamento e execução de operações policiais no terreno. No primeiro e segundo contingentes, um policial brasileiro foi designado para atuar como oficial de ligação entre a UNPOL e o Batalhão Brasileiro (BRABATT), com vistas a facilitar a comunicação dos contingentes militares com a sede da Missão⁷.

3 Convém mencionar que as Forças Armadas do Haiti não existiam no período da MINUSTAH.

4 Um Capitão da Polícia Militar de Goiás (fluente em inglês), um Capitão da Polícia Militar da Bahia (fluente em francês) e um 2º Tenente da Polícia Militar do Distrito Federal (fluente em francês).

5 Maior autoridade policial na MINUSTAH e de qualquer outra missão da ONU que tenha o componente policial.

6 *Status of Force Agreement*.

7 Como nunca houve previsão no organograma da MINUSTAH para este Oficial de Ligação, a função foi extinta entre 2005 e 2006.

Com o passar do tempo, o setor policial da MINUSTAH foi se adaptando às necessidades de reestruturação e reforma da PNH. A estratégia utilizada para atingir estes objetivos foi a criação gradual de um organograma “espelho” da UNPOL em relação à PNH, de modo que para cada unidade da polícia haitiana existisse uma unidade da UNPOL (*co-location*), com policiais especialistas nas mais diversas áreas de atuação policial (MORAIS 2015:148).

Além do viés operacional, as atividades dos policiais da ONU na fase de estabilização também incluíam::

“Os trabalhos envolvem a formação dos quadros da PNH, o policiamento ostensivo, a captura de criminosos, o treinamento da Polícia de Trânsito, inclusive no planejamento de colocação de semáforos e faixas de pedestres. Todos podem portar armas leves e efetuar prisões, visto que o Governo do Haiti não está ainda em condições de garantir a lei e a ordem internas. Trata-se de situação excepcional, com poucos precedentes na história das Nações Unidas” (FONTOURA 2009:61).

Fase 2 - As Operações Conjuntas e a Estuturação (2007-2009)

No primeiro semestre de 2007, as atividades executadas pela UNPOL e pelos militares internacionais buscavam sempre incorporar a participação da PNH. Esta era, no entanto, a maior dificuldade mesmo na fase inicial de planejamentos das operações e, principalmente, na fase de execução no terreno. Inúmeras operações conjuntas (UNPOL, militares e PNH) foram canceladas nesse período, por motivos que iam desde o simples não comparecimento do efetivo da PNH na hora e local marcado para o ponto de reunião, sem informação prévia, até o comparecimento dos policiais em número inferior ao planejado, prejudicando ou mesmo cancelando a operação. Outro problema era a barreira do idioma. Pouquíssimos batalhões militares continham efetivos fluentes em francês ou crioulo haitiano (idiomas oficiais do Haiti) ou mesmo o inglês, o que dificultava a comunicação que, por vezes, foi considerada variável de risco em situações reais operativas⁸.

Neste mesmo ano, houve um caso emblemático em que um batalhão militar efetuou a prisão de mais de uma dezena de haitianos e os mantiveram presos nas instalações da unidade para interrogatórios. O fato foi desconhecido até a notificação judicial por magistrado haitiano, tanto pela PNH quanto pelo alto comando da MINUSTAH. O Poder Judiciário haitiano questionou

“(…) a legalidade das prisões e ações da MINUSTAH sem a presença da PNH. Desde então, um protocolo de operações conjuntas assinado pelo *Police Commissioner* e pelo *Force Commander* veio a nortear e a cumprir a risca o *modus operandi* das atividades operacionais. Houve uma mudança substancial na condução das atividades, na qual as operações passaram a contar, necessariamente, com membros da PNH⁹”.

Assim, desde 2007, a DIROPS passou a ter um papel de suma relevância nas operações policiais, pois uma de suas seções se ocupava do planejamento, confecção da ordem de operações, do controle e do comando não só das operações estritamente policiais, como também de todas as operações conjuntas na MINUSTAH (UNPOL, PNH e militares internacionais)¹⁰.

O procedimento adotado para o desencadeamento de cada operação conjunta incluía uma reunião preparatória no escritório da UNPOL (*HNP Coordination Unit*), na qual compareciam representantes das subunidades da DIROPS, o Comandante da Comissaria¹¹ da PNH ou seu oficial de operações, assim como o Oficial de Operações

8 O idioma oficial do componente militar (staff) era o inglês, enquanto que o componente policial (missões individuais) era bilíngue. O francês era falado por cerca de 75% da UNPOL e os demais recorriam ao inglês. Notadamente, na UNPOL, a maioria dos oficiais que ocupavam cargos de chefia era bilíngue. Para os contingentes policiais (Tropas de Choque – Formed Police Unit – FPU) e os contingentes militares, exigia-se somente que os oficiais de maior hierarquia fossem fluentes nos idiomas oficiais (inglês para os militares, e francês ou inglês para os policiais), mas na prática, era raro para ambos os contingentes.

9 MELO Neto (2015).

10 A Diretoria de Operações comportava três distintas seções: (i) *UNPOL SWAT Unit*, que trabalhava com treinamentos e operações com a unidade de Operações Especiais da PNH; (ii) a *UNPOL Crowd Control Unit*, que tinha competência para coordenar as missões e treinamentos dos Batalhões de Choque da UNPOL (FPU) e missões conjuntas com os Batalhões de Choque da PNH, denominados de “Corpos de Intervenção e Manutenção da Ordem”; e (iii) a *UNPOL/PNH Coordination Unit*, que tinha a função de coordenar todas as operações policiais conjuntas (UNPOL, PNH e militares internacionais) em solo haitiano. Ver: MORAIS (2015), p.151; e CARRERA Neto (2015).

11 Comissaria é a denominação dada aos quartéis da Polícia Nacional do Haiti.

do batalhão militar internacional responsável pela área onde se desencadearia a operação¹².

Cabe destacar que: “Independente do objetivo da operação, em todas as operações policiais conjuntas cabia à UNPOL a coordenação geral da Operação e o apoio em força à PNH, ficando os militares responsáveis pelo congelamento de área e a segurança dos policiais no terreno”¹³.

O Brasil estava inserido nesse contexto. Foram inúmeras as operações planejadas, coordenadas, executadas e comandadas por policiais brasileiros em todo o território haitiano. A DIROPS sempre contou com um policial brasileiro em seu quadro, com resultados positivos, em especial pela flexibilidade e capacidade de bem transitar em diferentes cenários operacionais e multiculturais e, principalmente, com a experiência de uma realidade de segurança pública nada distante da realidade haitiana.

Passados três anos da chegada da MINUSTAH ao Haiti, Cité Soleil já não era a principal preocupação da UNPOL no que se refere à criminalidade, por mais que pudesse ser para outros atores, por questões políticas e/ou midiáticas. Mesmo havendo uma atenção especial ao bairro, principalmente a partir do segundo semestre de 2007, os problemas haviam migrado para outras localidades, como Martissant e Carrefour (na região metropolitana de Porto Príncipe) e eventualmente conflitos eclodiam na segunda maior cidade haitiana, Gonaïves, na região central do país, local de imensa importância histórica e política.

Já em 2009, os mandatos da ONU passaram a determinar a gradual retirada do componente policial, que teria início em 2010, com previsão para término em 2011. Até que uma fatalidade desviou todo e qualquer planejamento administrativo e operacional da Missão.

Fase 3 - Terremoto: os deslocados internos e a atuação humanitária (2010-2012)

Os abalos sísmicos que atingiram principalmente Porto Príncipe e outras localidades dos Haiti, ocorridos em 12 de janeiro de 2010, mudaram completamente o rumo da missão. O foco, até então, era o fortalecimento organizacional e educacional da PNH desenvolvido pela UNPOL, através da implantação do Plano de Reforma da instituição, embora financiado pelo governo canadense. Isso foi interrompido por uma tragédia natural sem precedentes que vitimou cerca de 220 mil pessoas.

Devido à catástrofe, um novo mandato foi emitido pelo Conselho de Segurança da ONU: no lugar da desmobilização e redução dos efetivos policiais e militares, a Missão teve seu efetivo dobrado para o período pós-terremoto¹⁴ e passou a incluir um elemento humanitário, com o sobrestamento dos projetos e processos em andamento. Segundo CARRERA NETO (2015):

“(…) por aproximadamente 18 meses, a UNPOL focou na crítica situação existente especialmente na capital, área mais afetada e de maior concentração populacional, para a qual centenas de famílias do interior migraram em busca de doações e de ajuda das entidades internacionais. O patrulhamento ostensivo, a busca e prisão de criminosos (muitos escaparam com o desabamento de parte dos presídios), os resgates e as atividades de monitoramento e controle dos cerca de 400 campos de deslocados internos (IDP, da sigla em inglês) tornaram-se o centro das funções da UNPOL”.

A atuação dos policiais brasileiros foi bastante intensa, desempenhando diretamente resgates e salvamento de vítimas do terremoto, assistência e apoio em ações humanitárias, escoltas de autoridades e comboios, e em operações de busca e apreensão de foragidos e de armas desaparecidas. Um excelente trabalho desenvolvido pela DIROPS em coordenação com a tropa de elite da PNH (*SWAT PNH*) e com seus efetivos especializados em controle de distúrbios civis, operações conjuntas se intensificaram e a necessidade administrativa fez com que nossos policiais atuassem diariamente no patrulhamento dos Campos de Pessoas Deslocadas ou Desalojadas. O maior deles, denominado de “Jean Marie Vincent”, compreendia 7 campos de desabrigados em áreas pré-determinadas, localizadas na região de Cité Soleil. Eram cerca de 48 mil pessoas vivendo em tendas com uma

12 Cada Batalhão Militar tinha uma área de responsabilidade na capital haitiana. O BRABATT era responsável, por exemplo, pela área onde estava localizada a favela de Cité Soleil. Por isso, sempre que houvesse operação conjunta naquela favela, o Oficial de Operações do BRABATT era convidado para a reunião.

13 MORAIS (2015), p. 155.

14 Inúmeros efetivos de outros países foram deslocados para apoiar a MINUSTAH, especialmente tropas americanas.

infraestrutura que incluía um hospital da cólera, organizado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, bem como instalações sanitárias coletivas. Os principais delitos combatidos pelos policiais nos campos de deslocados eram o homicídio, furtos diversos (principalmente celulares e dinheiro), roubos, violência doméstica, violência contra mulheres e crianças, bem como crimes sexuais (pedofilia e estupro).¹⁵

Fase 4 - Desenvolvimento e Recursos Humanos (2013-2017)

Com o restabelecimento de certo nível de normalidade, observa-se no ano de 2013¹⁶ a retomada das atividades de fortalecimento institucional com a implementação do Plano de Desenvolvimento da PNH 2012-2016. As prioridades incluíam o fortalecimento do papel crítico da PNH no sistema de segurança pública do Haiti, a segurança e a estabilidade interna do país, bem como a profissionalização, reforma e responsabilização da polícia na promoção da segurança nacional. O objetivo era transformar a PNH em uma instituição profissional que prestasse serviços à população haitiana em concordância com princípios democráticos e de direitos humanos, e de forma que as funções policiais exercidas pela UNPOL fossem gradualmente retomadas pela PNH.

O Pilar de Desenvolvimento passou a ser prioritário e o mais importante, tendo o Brasil dado excelentes contribuições policiais na Seção de Desenvolvimento e Planejamento Estratégico (SPSD), no que diz respeito ao planejamento do banco de dados (sistema HSMART), treinamentos e implementação do Plano de Desenvolvimento da PNH.

Além disso, e paralelamente às ações do Pilar de Operações¹⁷ (a DIROPS passou a ser chamada de *Joint Operations and Planning Unit – JOPU*), o qual até o término da MINUSTAH sempre contou com um policial militar brasileiro, a Missão passou a classificar os brasileiros em outras áreas além das operacionais como, por exemplo, Academia Nacional de Polícia, unidade de polícia comunitária, Seção de Desenvolvimento de Recursos Humanos, treinamentos básicos (UNPOL, FPU, policiais penitenciários, civis e militares) e treinamentos de educação continuada aos UNPOL, além da chefia da segurança de autoridades, entre outros¹⁸.

O aumento considerável do efetivo policial militar brasileiro na MINUSTAH, a partir de 16 de abril de 2014, com a chegada de 22 policiais militares a Porto Príncipe, fez com que pela primeira vez seis policiais militares brasileiros fossem classificados fora da capital, em 04 (quatro) províncias diferentes, ficando distribuídos nas cidades de Cap Haitian, Jacmel, Les Cayes e Port de Paix¹⁹.

O contingente policial brasileiro – origens, patentes e gênero

A presente seção fará uma breve análise quantitativa do contingente policial brasileiro que participou da MINUSTAH, após levantar dados ainda inéditos acerca das origens dos policiais militares (Unidades Federativas), das patentes (postos e graduações) e do gênero dos UNPOL brasileiros.

Entre 2004 e 2017, integraram a MINUSTAH um total de 53 policiais militares brasileiros, oriundos de 9 unidades federativas. Desse universo, a Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) foi a que mais contribuiu com efetivos, com um total de 18 policiais, representando 34% do total. A Brigada Militar do Rio Grande do Sul (BMRS) e Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) ficaram em segundo lugar, com a cessão de 5 policiais militares cada, o que representa 9% de todo o efetivo. É importante ressaltar que, por motivos de contenção financeira, desde janeiro de 2014, nenhum efetivo da PMDF foi autorizado a participar de qualquer missão de paz da ONU, ou seja, essa corporação atingiria uma proporção ainda maior, considerando que não houve contribuição nos três anos finais da Missão.

15 UNPOLICEBRASIL. Disponível em: <http://unpolicebrasil.blogspot.com.br/2011/05/minustah-tcel-issa-completa-duas.html>. Acesso em 02 de setembro de 2017.

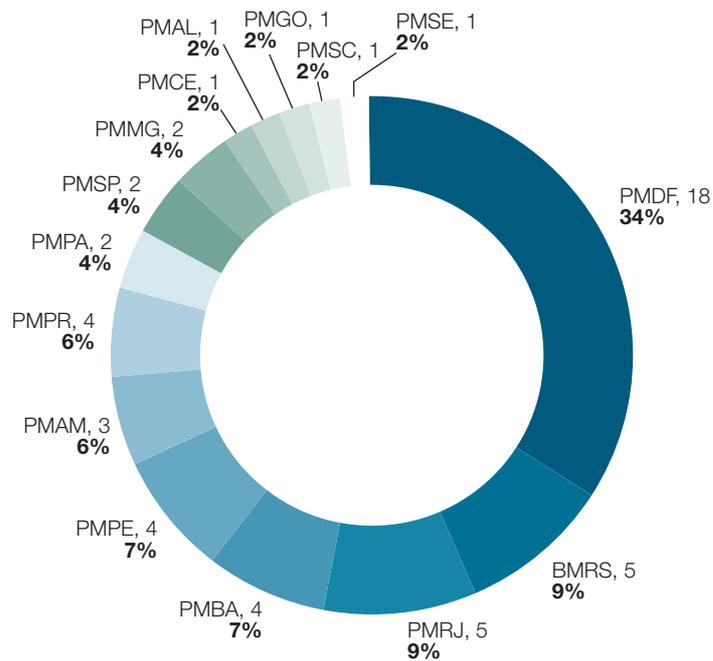
16 Em 2013 e 2014, muitos programas habitacionais removeram os deslocados para as novas residências, financiados por doadores internacionais, e muitos campos foram extintos.

17 Na ocasião, a DIROPS passou a ser chamada de *Joint Operations and Planning Unit – JOPU* e, até o término da MINUSTAH, sempre contou com um policial militar brasileiro.

18 É muito comum, durante um ano de mandato, um policial trabalhar em ao menos 2 ou 3 unidades diferentes.

19 Anteriormente, apenas um oficial brasileiro foi classificado, a pedido, para ser comandante de uma província ao sul do país. O classificação e permanência na capital se dava pelo quantitativo do efetivo e antiguidade (comandante e subcomandante de contingente).

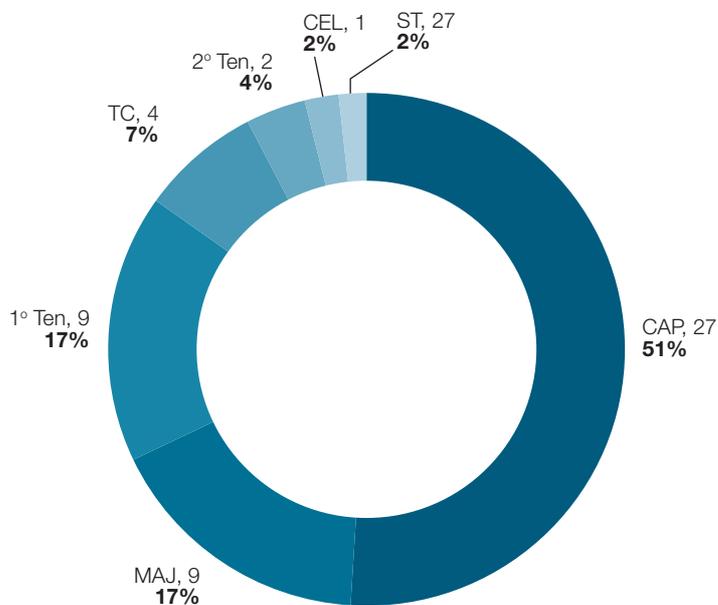
Gráfico 1. Quantidade de PMs por Unidade da Federação e por estado em porcentagem (2004-2017)



Fontes: Arquivo pessoal dos autores e de Eduarda Hamann.

A patente de Capitão foi a que mais integrou a MINUSTAH, com um total de 27 oficiais, seguidos dos postos de Major e 1º Tenente PM com um total de 9 oficiais para cada posto, o que representa 17% do total. Ainda quanto às patentes, vale registrar que também participaram da MINUSTAH somente uma praça (um Subtenente - ST da PMERJ) e somente um Coronel da PMDF.

Gráfico 2. Quantidade de PMs por Posto e Graduação (em números absolutos e em porcentagem)



Fontes: Arquivo pessoal dos autores e de Eduarda Hamann.

No que se refere ao gênero dos 53 policiais militares que participaram da MINUSTAH, apenas 02 era mulheres (ambas da PMDF), o que representa 3,8% do efetivo brasileiro em toda MINUSTAH. Ambas as Oficiais permaneceram na MINUSTAH por um período de 18 meses. E sua segunda missão da ONU, a Capitã PMDF Virgínia Sousa Lima²⁰:

“Após sua chegada a Porto Príncipe, em dezembro de 2012, foi classificada no *West Department*, no *Gender Mobile Team* (GBT) junto aos IDPs (5) na região de Porto Príncipe, capital do Haiti. O GBT é composto apenas por UNPOL femininas de várias nacionalidades e são responsáveis pelo monitoramento e *mentoring* da Polícia Nacional do Haiti (PNH) no atendimento de crimes de natureza sexual e violência doméstica, problemas dos mais graves de criminalidade no país. Diariamente, a Capitã Virgínia enfrenta situações críticas de estupro e violência contra a mulher (incluindo crianças), devendo adotar medidas imediatas nos *Gender Focal Points* (6) estabelecidos na região assim como nos hospitais que já possuem estrutura para atendimento especial para esses tipos de violência. Dada a sua desenvoltura e profissionalismo, vem se destacando e sendo referenciada pelo comando da Missão para representar a MINUSTAH em eventos internacionais relacionados à “Proteção de Civis”, tema dos mais importantes no âmbito da ONU nos últimos anos. Trabalha com um tema sensível e junto a uma população carente e em condições que beiram a miséria”.

São descritas a seguir algumas das atividades desempenhadas pela Capitã PMDF Daniela Natália:

“A Capitã PMDF Natália foi inicialmente classificada na Seção de Segurança e Ordem Pública do Departamento Central de Polícia Administrativa (DCPA), atuando no monitoramento e acompanhamento das atividades de ações conjuntas da PNH no trânsito, UNPOL e FPU. Após algumas semanas, foi transferida para a Coordenação das FPU, unidade subordinada a Central de Operações responsável operacionalmente pelo emprego das 11 FPU no país (e um time SWAT) no monitoramento e coordenação de operações policiais e conjuntas (com a Polícia Nacional do Haiti – PNH, UNPOL e Forças Militares da MINUSTAH), supervisão no cumprimento de ordens de serviço, treinamentos básicos de *quick response*, dentre outras atividades. Tem um papel importantíssimo na coordenação da única FPU composta unicamente por policiais femininas (de Bangladesh) desenvolvendo trabalho de grande relevância”.²¹

Vale acrescentar que o tema de gênero ainda é muito incipiente na segurança pública brasileira, o que afeta diretamente a contribuição em missões da ONU.

Conclusão

Nestes 13 anos de MINUSTAH, a contribuição policial brasileira para a missão ficou aquém de vários países, incluindo sulamericanos, de menor expressão diplomática internacional, assim como ficou abaixo das possibilidades reais de contribuição de nossas corporações policiais. Em 30 de junho de 2017, por exemplo, o efetivo uniformizado da MINUSTAH era de 4.757²² e, desses, 2.288 eram policiais internacionais integrantes da UNPOL²³ e oriundos de 87 países. O Brasil contava com apenas 7 Policiais Militares desse universo, representando 2,3% do total de policiais da UNPOL.

Essa situação não impediu que os 53 policiais militares que estiveram em solo haitiano bem representassem o nosso país, seus Estados e suas corporações policiais com dedicação e profissionalismo inconfundíveis aos olhos das demais nações e instituições policiais representadas na MINUSTAH.

20 Entre o semestre de 2013 e junho de 2014, ela foi transferida para a Seção de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Fez habilitação bilíngue (inglês e francês) na China e realizou seleção de policiais de outras nacionalidades mais de 500 vezes, no Haiti e na Colômbia, além das atribuições de gestão administrativa e treinamentos. Para mais informações, ver <https://missaodepaz.com/2013/03/05/policiais-militares-femininas-em-missoes-de-paz-20122013/>. Acesso em 15 set. 2017.

21 No último ano de missão, a Capitã Natália foi Chefe de Operações e Chefe da Unidade, sendo credenciada para seleção de FPU em NY e realizando processos seletivos no Paquistão e Jordânia. Ver o site “Missão de Paz”. Disponível em <https://missaodepaz.com/2013/03/05/policiais-militares-femininas-em-missoes-de-paz-20122013/>. Acesso em 15 set. 2017.

22 Fonte: Site da MINUSTAH. Disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml> Acesso em 20 de agosto de 2017.

23 Fonte: Site da MINUSTAH. Disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml#MINUST> Acesso em 20 de agosto de 2017.

Os policiais brasileiros estiveram presentes em todas as áreas de atuação da UNPOL na Missão, seja na capital, Porto Príncipe, ou em cidades importantes do interior haitiano. Tiveram atuação destacada na área operacional integrando a DIROPS, desde sua criação em 2004 até o término da Missão em 2017, comandando e coordenando operações policiais conjuntas, treinamentos da SWAT e dos Batalhões de Choque da PNH. Tivemos atuação destacada também a formação dos novos quadros da PNH, com policiais brasileiros atuando em vários setores da Academia de Polícia Nacional do Haiti, inclusive como docentes. Um de nossos oficiais é sobrevivente do terremoto de 12 de janeiro de 2010 e teve participação decisiva no resgate de militares brasileiros dos escombros do quartel-general da ONU naquela trágica tarde.

A participação dos policiais brasileiros nas operações policiais nos campos de deslocados, na fase pós terremoto, no combate aos crimes contra o patrimônio e contra a vida e dignidade da pessoa humana que assolavam a população já desamparada em virtude da tragédia, bem como a participação de nossas policiais femininas nas atividades de combate aos crimes de gênero contribuíram para que o país retornasse aos níveis de segurança anteriores ao desastre natural.

Por fim, a contribuição de nossos policiais militares com a sua expertise, na fase final da missão, no aprimoramento dos recursos humanos e das ferramentas de gestão da Polícia Nacional do Haiti contribuíram de maneira fundamental para que os objetivos propostos no mandato fossem atingidos e para que a MINUSTAH pudesse encerrar suas atividades em 15 de outubro de 2017 com o mesmo sentimento de nossos valorosos policiais militares: o sentimento de dever cumprido!

A nossa história no Haiti não chegou ao fim. O encerramento das atividades da MINUSTAH determinou o retorno para casa de todos os militares brasileiros, mas a nova missão que se iniciará em 16 de outubro de 2017 - a Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH) – inaugurará uma nova fase das ações da ONU no país e será composta pelos civis e policiais internacionais. Já foi determinado pelo Conselho de Segurança que o componente policial da missão tenha um efetivo de 289 UNPOL e 7 FPU, o qual continuará contando com a presença de policiais militares brasileiros.²⁴

O engajamento policial militar brasileiro ainda não faz parte da agenda da política externa do nosso país. Aos poucos, porém, percebe-se ações pontuais no sentido de melhorar a maior inserção em todos os níveis da atuação policial no sistema ONU. O aumento dessa participação é possível e o envolvimento político e diplomático são fundamentais para a criação de um agenda positiva específica para a ocupação de maior espaço pelo policial brasileiro no Sistema ONU.

Nos dias atuais, a mensuração sobre os aspectos positivos e os pontos a melhorar, os cargos e as funções ocupadas por esses profissionais são apenas relatados em sites, livros e publicações diversas, sem a existência de qualquer tipo de compilação ou acompanhamento durante e após a missão por órgãos oficiais brasileiros (federais ou estaduais/distrital). No sentido mais otimista, espera-se que a importância do componente policial brasileiro em missões de paz da ONU seja cada dia mais valorizado, logicamente que as missões individuais, como os países desenvolvidos, e não missões coletivas (FPU). O término da MINUSTAH oferece uma excelente oportunidade de reflexão para o Brasil, inclusive acerca do engajamento mais efetivo com as mais de 15 missões policiais da ONU atualmente em andamento. Certamente, hoje em dia, as inúmeras ações individuais (diplomatas, militares e policiais) têm possibilitado uma maior compreensão e sensibilização quanto à importância de se discutir o tema com a devida atenção.

24 Com o término da missão, dois policiais militares brasileiros migrarão da MINUSTAH para a MINUJUSTH, sendo que um deles foi requisitado pela ONU para permanecer na MINUJUSTH. Vários outros policiais militares estão aplicando para vagas de secondment para servir na nova missão. Após 9 anos sem aplicar prova seletiva em idioma francês, a IGPM/COTER passou a exigir o idioma como pré-requisito para que um candidato faça a avaliação, que ele já tenha logrado êxito e fluência confirmada no idioma inglês. Isso parece contraditório em função da urgente demanda das Nações Unidas por policiais francófonos e não encontra respaldo no SOP de seleção de policiais para missões individuais da ONU. Tal medida deveria ser revista. Assim, policiais militares que são fluentes em francês, mas não em inglês, não puderam candidatar-se no processo seletivo para missões da ONU aplicado pelo Exército. Somente dois candidatos conseguiram habilitação em ambos os idiomas. Vale destacar que, atualmente, as maiores demandas de policiais para missões de paz da ONU são os de fluência em língua francesa. Os cargos de chefia e direção devem ser ocupados por bilíngues oriundos de processos competitivos.

Referências

CARRERA NETO, S. (2015). “Participação Policial Brasileira na MINUSTAH”. In: HAMANN, E. P. (org.). *Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. Rio de Janeiro, Instituto Igarapé.

FONTOURA, P. R. C. T. da. (2009) *Brasil: 60 Anos de Operações de Paz*. 1. ed. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha.

MORAIS, M. A. dos S. (2015) *ONU Operações de Paz: a evolução histórica da ONU, da Polícia das Nações Unidas (UNPOL) e a participação da Brigada Militar*. Porto Alegre: Imprensa Livre.



Ponto focal de gênero repassa conhecimento aos demais militares do 26o contingente do BRABATT
Crédito: Sgt Rambo da BRAENGCOY 26

9. A incorporação de uma perspectiva de gênero pelo Brasil na MINUSTAH

Dra Renata Avelar Giannini e IVANA MARA Ferreira da Costa

A participação dos militares brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) foi fundamental para a disseminação, no Brasil, da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 (Res.1325), que trata da promoção da participação de mulheres em ações relacionadas à paz e à segurança internacional. Ainda que sem um planejamento formal, uma série de fatores contribuíram para a incorporação de uma perspectiva de gênero por parte dos batalhões brasileiros que integraram a MINUSTAH. Merecem destaque: o estabelecimento de pontos fortes no início da missão; o envolvimento com Projetos de Impacto Rápido (QIPs); o terremoto, a mudança no mandato e o estabelecimento de campos de deslocados internos e o engajamento com a Unidade de Gênero da missão.

Este Artigo realizou uma análise sobre a incorporação de uma perspectiva de gênero pelo batalhão brasileiro ao longo de cinco fases da MINUSTAH: (i) Desdobramento; (ii) Pacificação; (iii) Consolidação; (iv) Pós-terremoto; e (v) Redução e retirada das tropas. Além de identificar os distintos fatores que possibilitaram a perspectiva de gênero pelas tropas brasileiras em cada um desses períodos, a análise também conclui que a participação do Brasil nesta missão contribuiu para disseminar a Res.1325 no Brasil, particularmente nas Forças Armadas. Além disso, apesar do número reduzido de mulheres militares brasileiras que participaram da MINUSTAH, houve, particularmente nas duas últimas fases, um aumento desta participação, além da preocupação em promover um maior contato entre elas e a população local. Os principais resultados da pesquisa incluem:

- Durante as três primeiras fases da MINUSTAH, não havia preocupação explícita, por parte do contingente brasileiro, para a inclusão de uma perspectiva de gênero em suas ações. Apesar disso, a consolidação da estratégia dos pontos fortes favoreceu a incorporação de ações diferenciadas de atenção aos civis, inclusive às mulheres. Neste processo, as ações do batalhão brasileiro tiveram um impacto positivo no que diz respeito ao entendimento de que situações instáveis – a exemplo da violência urbana no Haiti – têm impactos diferentes nos distintos grupos de gênero;

- A intensificação das ações de cooperação civil-militar (CIMIC) e do estabelecimento dos QIPs a partir da terceira fase levaram à maior aproximação com a população local, o que beneficiou mulheres em particular. Houve, inclusive, ações específicas planejadas em conjunto com a Unidade de Gênero da MINUSTAH, com o objetivo de promover os direitos das mulheres e reduzir a violência baseada em gênero;
- Com o terremoto e o estabelecimento dos campos de deslocados internos houve uma intensificação do problema da violência sexual no Haiti, inclusive com repercussão midiática. Questões específicas sobre a proteção de mulheres e meninas foram incluídas no mandato da missão, e os contingentes militares, inclusive os brasileiros, passaram a patrulhar também no interior desses campos. Nesse contexto, ocorreu a disseminação de um maior entendimento sobre a incorporação de uma perspectiva de gênero, com repercussão inclusive no Brasil;
- O engajamento com a Unidade de Gênero não foi uniforme ao longo das cinco fases. No entanto, é evidente que esta desempenhou um papel fundamental para um maior entendimento a respeito da importância de uma perspectiva de gênero em componentes militares. Exemplo disso foi a obrigatoriedade – demanda desta Unidade – para que os distintos batalhões designassem um ponto focal de gênero com função e treinamento específico para este trabalho;
- Visto que o Brasil não possui, ainda, mulheres que atuem na linha de frente no Exército, buscou-se promover a perspectiva de gênero de maneira transversal nas ações levadas a cabo pelo batalhão. Apesar de depender da personalidade/iniciativa de cada comandante, houve um esforço, particularmente nas duas últimas fases, de favorecer o contato entre a população local e as poucas militares brasileiras – particularmente médicas, tradutoras, dentistas e enfermeiras;
- Por fim, destaca-se também a importância fundamental desempenhada pelos centros de treinamento como forma de disseminar a agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança (MPS) no Brasil e em outros países contribuintes de tropas da América do Sul.

Este artigo está dividido em cinco seções. A primeira faz um breve histórico sobre a agenda MPS, a situação das mulheres haitianas e a inclusão de uma perspectiva de gênero nos contingentes militares brasileiros. A segunda concentra-se nas ações levadas a cabo pelos militares brasileiros que beneficiaram mulheres haitianas nas primeiras fases da MINUSTAH. A terceira seção aborda o impacto do terremoto na inclusão de uma perspectiva de gênero nas fases seguintes. Já a quarta seção trata do papel da Unidade de gênero da MINUSTAH na promoção desta perspectiva, enquanto que a quinta destaca o papel do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) no preparo de tropas, especificamente no que tange à temática de gênero.

Contextualização histórica e conceitual

A agenda da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre MPS, inaugurada em 2000 pela Res.1325, alerta para o papel fundamental da igualdade de gênero na promoção da paz sustentável. Além dessa resolução, outras sete buscam fomentar: (1) a transversalização de gênero em todas as ações da organização; e (2) o equilíbrio de gênero, ou seja, a participação de homens e mulheres em ações relacionadas a paz e segurança internacional.¹

Desde então, uma série de ações e processos foram iniciados pela organização e por seus Estados-membros para que a agenda fosse efetivamente implementada. Por exemplo, foram criadas Unidades de Gênero em Nova York, no Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO) e nas diversas missões da organização pelo mundo. Além disso, assessores de gênero e proteção foram desdobrados ao terreno e criaram-se módulos de treinamento específicos para os componentes militar e policial. Os Estados-membros, por sua vez, deram início à elaboração e lançamento de planos nacionais de ação (PNA) sobre MPS.

Apesar os avanços, ainda permanecem alguns desafios. Em grande medida, a implementação desta agenda depende da vontade política e capacidade dos Estados de implementá-la. Não foi diferente no caso da MINUSTAH. Como em outros locais do mundo, as mulheres haitianas gozam de *status* social, político e econômico desigual com relação aos homens.² Os elevados índices de violência, dos mais diversos tipos, inclusive o feminicídio, são resultado deste contexto de desigualdade em que elas vivem.³

1 São as seguintes resoluções: 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009); 1960 (2010); 2016 (2013); 2122 (2013) e 2245 (2015). Ver em: <http://www.peacewomen.org/why-WPS/solutions/resolutions>.

2 CHARLLES (1995); BELL (2001).

3 Ver Observatório de Homicídios, disponível em: homicide.igarape.org.br.

Em momentos de conflito e/ou de elevados níveis de violência e instabilidade, mulheres enfrentam uma série de desafios. Além da face pública da violência, há também a doméstica. Ambas resultam de um *continuum* da violência pré-existente ao conflito, que tende a ser menosprezada.⁴ Observa-se um aumento da violência doméstica em sociedades afetadas por conflito e elevados índices de violência urbana.⁵ A violência doméstica acaba se alimentando de dinâmicas públicas da violência, a exemplo da construção de modelos de masculinidade violentos em gangues e grupos paramilitares, ou, ainda, pela normalização e naturalização da violência.⁶

No Haiti, os elevados índices de violência contra mulheres são acompanhados pela utilização da violência sexual como arma de guerra.⁷ Existem registros da década de 1990 deste tipo de violência contra ativistas do movimento feminista.⁸ Desde então, a luta das mulheres contra a violência sistematizada está presente no país. A legislação sobre o assunto é recente, e o Ministério da Condição Feminina, criado em 1994, carece de priorização.

Também foram verificados elevados índices de violência sexual no imediato pós-terremoto (2010).⁹ As violações massivas nos campos de deslocados internos chamou a atenção da mídia internacional.¹⁰ Como consequência, a MINUSTAH, inclusive o componente militar, passou a se envolver mais com a questão, sobretudo após a inserção desta agenda no mandato da missão. Exemplos de ações concretas incluem o melhor planejamento interno nos campos (localização de banheiros e iluminação), patrulhas pelo componente militar e a implementação da Unidade de Gênero Móvel pela Polícia da ONU (UNPOL).

Por fim, os casos de abuso e exploração sexual (SEA, da sigla em inglês) são outro importante componente desta agenda. A MINUSTAH encerrou com um histórico de 75 casos oficiais de SEA (entre 2008 e 2015).¹¹ Nos casos envolvendo militares, fica a cargo do país que contribui com tropas investigar e punir os envolvidos. É importante destacar que não houve casos oficiais envolvendo militares brasileiros na missão. Embora isso não signifique que não tenha havido nenhum caso com brasileiros, destacamos dois aspectos que provavelmente levaram a esse resultado positivo: (i) a política do Brasil de não autorizar que os militares saiam da base, mesmo nos fins de semana (exceto durante o *leave*); e (ii) o treinamento recebido ainda no Brasil, tanto no CCOPAB como o que é parte da doutrina militar brasileira.

Da chegada na missão à pacificação (2004-2007): a criação dos “Pontos Fortes” e a atenção à violência baseada em gênero

Tanto a literatura sobre a participação do Brasil na MINUSTAH como as entrevistas realizadas com militares brasileiros que estiveram nos primeiros contingentes evidenciam que não houve uma preocupação específica com a incorporação de uma perspectiva de gênero no início da missão. *“A nossa preocupação era efetivamente estabilizar o país. Não havia uma preocupação específica com as mulheres. Além disso, e até pelo contexto enfrentado pelos primeiros contingentes brasileiros, não havia mulheres militares. O Brasil não tem ainda mulheres com o treinamento necessário para as funções que foram desempenhadas naquela época.”*¹²

A situação confrontada por esses contingentes foi de extrema insegurança. Havia zonas inteiras dominadas por gangues e grupos paramilitares. Neste contexto, destacamos uma iniciativa conduzida pelos contingentes brasileiros, que levou à criação de centros multitarefas que contribuíram para que uma perspectiva de gênero fosse incluída na atenção a mulheres locais, ainda que esse não fosse um objetivo específico. Os Pontos Fortes foram

4 WOOD (2014).

5 ESQUIVEL e KAUFMANN (2016).

6 MOURA e TAYLOR (2015).

7 National Coalition for Haitian Refugees and Human Rights Watch (1994); e OEA (2009).

8 Ibid.

9 Center for Human Rights and Global Justice (2011).

10 Ver, por exemplo, CNN (2012). Haitian living in fear ‘Under the tent’. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2012/10/18/world/americas/cnnheroes-haiti-rape/index.html>.

11 A análise considera somente os casos entre 2008 e 2015 e não inclui os anos anteriores. Ver SNYDER (2017).

12 Entrevista realizada com oficial militar brasileiro do primeiro contingente brasileiro, no dia 28 de agosto de 2017.

utilizados com o objetivo de estabelecer a segurança a partir da presença das tropas em locais específicos, alguns por período determinado e outros de forma mais permanente.¹³ Ainda que, no início, esses pontos se ocupassem principalmente da segurança, passaram a servir também como base de operações inclusive para a UNPOL e para a Polícia Nacional Haitiana (PNH). Essa interação se mostrou essencial para, à luz do mandato, compartilhar a responsabilidade da lei e da ordem com a autoridade local. Além disso, alguns desses centros evoluíram para centros integrados com a presença de agências e programas da ONU e unidades da própria missão.¹⁴

Por um lado, esses pontos foram fundamentais para a estabilização do ambiente operacional a partir de uma presença constante. Por outro lado, contribuíram para as relações entre a missão e a população local em função da confiança gerada pela presença permanente e pela nova forma de atuação. A provisão de serviços e ajuda humanitária à população nesses locais foram destacadas nas entrevistas realizadas como importantes fatores para se conquistar a confiança da população, contribuindo, inclusive, para a eficácia operacional da missão através da informação obtida junto aos locais.

Do ponto de vista de uma perspectiva de gênero, os pontos fortes e – posteriormente – os centros multitarefas que evoluíram a partir de alguns, atenderam centenas de mulheres vítimas de violência doméstica, além de realizar o parto de diversas mulheres haitianas. *“Realmente, deste ponto de vista, o contingente brasileiro incorporou um elemento de atenção a mulheres vítimas de violência a partir do tratamento e atenção imediatos que recebiam nestes pontos. Também realizamos muitos partos. Essa questão, dos partos, virou inclusive parte do treinamento, desde o soldado até o oficial. É o soldado que decide quem entra na base. Ele foi treinado para deixar que mulheres em trabalho de parto entrassem.”*¹⁵

A título de exemplificação dos pontos fortes, cita-se o Forte Nacional, que deixou de ser um espaço de militares brasileiros para, a partir de 2011, abrigar uma delegacia especializada em atenção a vítimas de violência sexual. A delegacia era formada por uma unidade especial da PNH dedicada a este assunto e por UNPOLs com o mandato de apoiar a polícia haitiana.

O impacto do terremoto na promoção de uma perspectiva de gênero

Durante a fase de consolidação (2008-2009), houve um aumento no número de projetos de rápido impacto (QIPs, da sigla em inglês) implementados pelo Brasil. Em alguns, os principais receptores de ajuda eram mulheres. Nesta época havia, inclusive, planos de retirada das tropas no Haiti e a missão preparava-se para a saída definitiva. Ainda que a interação do contingente militar com a Unidade de Gênero fosse relativamente limitada, observou-se maior atenção a questões relacionadas a mulheres, como a realização de *induction trainings* específicos. No entanto, pelo que foi apurado a partir de entrevistas com militares dos primeiros contingentes, não havia no batalhão brasileiro uma preocupação específica com a situação das mulheres locais ou com a inserção de mulheres nos contingentes militares.

Essa situação mudou após o terremoto. Três fatores principais podem explicar essa mudança: (i) os casos de violência sexual que vieram à tona nos campos de deslocados internos; (ii) a mudança no mandato da missão; e (iii) a maior interação com a Unidade de Gênero da MINUSTAH. Em primeiro lugar, cabe notar que o terremoto de janeiro de 2010 deixou 1.3 milhões de desabrigados no país, em especial na capital¹⁶, que passaram a viver em dezenas de campos de deslocados internos. O terremoto abalou não somente as estruturas do país, mas também toda a sociedade e o sistema político e assistencial. Lideranças morreram, dados foram perdidos com o colapso de edifícios, prisioneiros escaparam e a situação de segurança e estabilidade se deteriorou consideravelmente. Nesse contexto, diversos casos de violência sexual sistemática vieram à tona.¹⁷ A maioria destas ocorreu nos campos de deslocados, precariamente estabelecidos, com pouca iluminação e limitado policiamento.

13 Para saber mais sobre os pontos fortes, ver o capítulo 6 desta publicação.

14 Informações obtidas através de entrevista realizada com oficial militar brasileiro do terceiro contingente brasileiro, no dia 28 de agosto de 2017.

15 Entrevista com oficial militar brasileiro do quinto contingente brasileiro, no dia 5 de setembro de 2017.

16 Government of the Republic of Haiti (2010).

17 MADRE (2011).

Naquele momento, o Haiti recebeu grande destaque na mídia internacional e, mais uma vez, por motivos negativos. Ainda que a violência sexual também tenha recebido a devida atenção, os casos reportados não foram incidentes isolados. Ocorreram à luz da situação de instabilidade total em que se encontrava o país no imediato pós-terremoto. Como destacado anteriormente, a violência sexual em situações instáveis é parte de um *continuum* da violência, ou seja, existem condições anteriores ao desastre no Haiti que contribuíram para que os níveis de violência cometida contra mulheres aumentassem ainda mais. A base da violência contra mulheres é a desigualdade de gênero, e no pós-terremoto não foi diferente. O aparente *status* inferior que mulheres gozam na sociedade constitui-se como o principal vetor para a violência baseada em gênero, inclusive a sexual.

Ao mesmo tempo, não se pode negar que o ambiente operacional mudou bastante com o terremoto, e o contexto tornou-se extremamente instável, o que ofereceu oportunidade para que atos de violência fossem cometidos contra mulheres. Foi nesse contexto que o componente militar da MINUSTAH passou a realizar patrulhas no interior dos campos, particularmente o contingente brasileiro.

Além da questão dos campos de deslocados, cabe também ressaltar que, na mesma época, o mandato da missão passou a integrar também a proteção de mulheres,¹⁸ o que favoreceu o planejamento de ações específicas para a sua proteção.¹⁹ Houve um aumento exponencial da ajuda prestada por vários países ao Haiti, inclusive o Brasil, tanto através de QIPs como por ações diretas do batalhão brasileiro, que incluíram a entrega de ajuda humanitária e a provisão de serviços médicos e dentários à população. Em entrevistas realizadas em 2011 e 2012 com integrantes dos batalhões brasileiros presentes no Haiti no imediato pós-terremoto, foi destacada a intenção de enviar mais mulheres para essas atividades junto à população, o que efetivamente ocorreu, a depender da situação de segurança e característica da ação desempenhada.²⁰ O objetivo era favorecer o contato das militares brasileiras com possíveis vítimas da violência baseada em gênero. Ou seja, foi sentida a ausência de mulheres militares brasileiras combatentes que pudessem fazer patrulhas. Para resolver temporariamente a situação, os brasileiros recorriam a tradutoras haitianas mulheres em ações externas, ou mesmo a militares brasileiras que serviam no batalhão.²¹

O terceiro fator de mudança, da mesma época, refere-se ao maior engajamento do componente militar, e especificamente do Brasil, com a Unidade de Gênero da MINUSTAH. Consequência direta desse engajamento são as atividades com foco no direito de mulheres, a exemplo de palestras sobre maternidade, amamentação e violência doméstica, entre outras.²² Assim, a maior interação com a Unidade de Gênero, junto com a situação das mulheres haitianas, que veio à tona no imediato pós- terremoto, geraram uma maior conscientização sobre agenda MPS da ONU, sobre a Res.1325 e, por consequência, sobre a importância de se incluir uma abordagem de gênero em questões de paz e segurança.

Os dados mencionados abaixo demonstram que não havia participação de mulheres militares brasileiras até 2007, quando se encerrou a fase de pacificação. Desde então, a participação de mulheres aumentou consideravelmente, embora, em termos proporcionais, continuasse bastante inferior aos homens e à meta dos 10% estipulada pelo Secretário-Geral da ONU. Em dezembro de 2015, reportou-se o maior número de mulheres brasileiras militares no Haiti: eram 26 mulheres em um contingente de 983, o equivalente a 2,63%.²³ O último contingente brasileiro no Haiti contava com 2% de mulheres, ou 19 em um total de 950 militares.

18 Ver Resolução 2070 (2012) que solicita a todos os atores no terreno que fortaleçam os esforços para por fim à violência baseada em gênero, inclusive a violência sexual no Haiti. Além disso, a Resolução 2012 (2011), solicita a elaboração de um plano de proteção de civis que aborde também as ameaças específicas que mulheres e crianças sofrem.

19 GIANINNI (2013 e 2015).

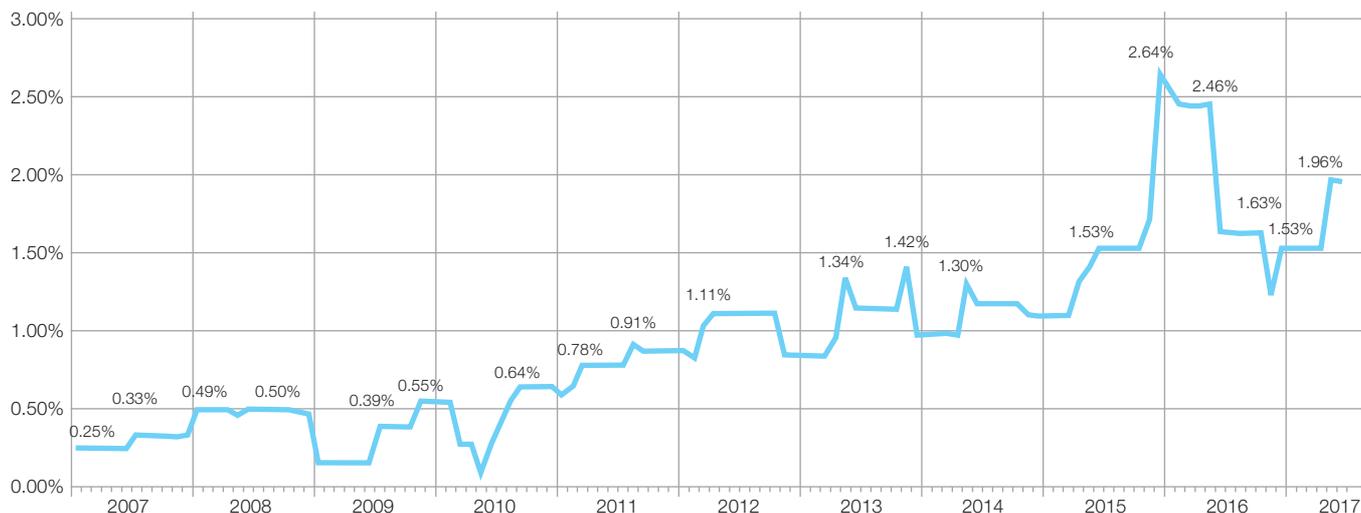
20 Entrevistas realizadas em janeiro de 2011 e setembro de 2012 para pesquisa de doutorado. Ver Giannini (2013).

21 Ibid.

22 GIANINNI (2012).

23 Dados obtidos a partir do site do DPKO. Ver: <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>.

Tabela 1. Mulheres militares brasileiras na MINUSTAH – 2007-2017 (%)



Fonte: Ministério da Defesa (2007-2008); Departamento de Operações de Manutenção da Paz (2009-2017)

A influência da agenda sobre mulheres, paz e segurança e da Unidade de Gênero

A Res. 1325 e as que vieram em seguida consolidaram a igualdade de gênero como norma em ações relacionadas à paz e à segurança internacional. Em outras palavras, a igualdade de gênero passou a ser vista como ingrediente fundamental para a paz sustentável. Nesse contexto, em Nova York, na sede da ONU, a partir de 2002, foi criada uma série de estruturas e processos para viabilizar a implementação dessa agenda, com consequências imediatas para as estruturas das missões no terreno. Na MINUSTAH, a Unidade de Gênero tornou-se a principal célula encarregada de promover o equilíbrio de gênero e a transversalização de gênero em todas as ações levadas a cabo pela missão. Em alguma medida, a Equipe de Conduta e Disciplina também atendia à reponsabilidade de incorporar uma perspectiva de gênero, particularmente nos casos de exploração e abuso sexual.

Ao longo dos anos, com a crescente importância do tema na política internacional e nas Nações Unidas, a atuação da Unidade de Gênero foi também reconhecida. Isso possibilitou uma maior influência nas ações da missão, inclusive no comportamento do componente militar. Além de ocupar-se da igualdade de gênero no âmbito interno da missão, a Unidade também visava por fim à violência baseada em gênero no Haiti, além de apoiar candidatas mulheres, visando à maior participação de mulheres haitianas na política. Para tanto, apoiou o Ministério da Condição Feminina haitiano e coordenou diversas ações com representantes da sociedade civil, agências da ONU e outros órgãos da missão, a exemplo do componente militar.

Desde o terremoto, a articulação desta Unidade com o componente militar tornou-se mais intensa, como já mencionado. As seguintes ações foram observadas nos anos seguintes: obrigação de designar pontos focais de gênero por batalhão; implementação de projetos de impacto rápido e de ações civis-militares com foco na igualdade de gênero, no direito de mulheres e no fim da violência doméstica, além de treinamentos mais estruturados sobre o tema.

De fato, conforme averiguado em trabalho de campo ao Haiti, a partir de 2011, todos os contingentes da MINUSTAH passaram a designar pontos focais de gênero.²⁴ Em 2013, os pontos focais de gênero atuavam de maneira mais criteriosa e aberta, com reuniões semanais com a Unidade 9 (U-9). As reuniões eram mais frequentes e as ações, mais organizadas e direcionadas. Cursos e treinamentos dentro do contingente e na sede da MINUSTAH eram sistematizados. A Equipe de Conduta e Disciplina também organizava mensalmente um treinamento direcionado para tropa para reforçar as regras e as punições caso o militar quebrasse os códigos de condutas preconizados pela ONU.

²⁴ GIANINNI (2013 e 2011).

Em 2016, foi criado o *Women Work Committee*, um comitê com representantes de mulheres militares de todas as unidades do componente militar da MINUSTAH. O objetivo era aprimorar o papel desempenhado por essas mulheres, além de contribuir com o trabalho já realizado pela célula do U-9, responsável por gênero/proteção de crianças e ações de coordenação civil-militar. Os dois grupos tiveram um papel crucial no desenvolvimento de atividades envolvendo mulheres militares e civis da MINUSTAH com o objetivo de aumentar a sensibilização dos assuntos ligados à agenda MPS.

Nesse contexto, os contingentes brasileiros se beneficiaram de um ambiente em que a igualdade de gênero se transformou em uma importante normativa de atuação. Pouco a pouco as tropas brasileiras passaram a incorporar esta perspectiva de forma mais consciente. As ações realizadas pelo contingente brasileiro nas fases finais – ou seja, no período pós-terremoto e durante a retirada das tropas - foram em grande parte influenciadas pela atuação da própria missão e, como consequência, tiveram um impacto também no território brasileiro.

Tornou-se necessário estruturar a atuação brasileira nesta área e, a partir da articulação entre sociedade civil, Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores, a partir de 2014, iniciou-se a formação de um pensamento estratégico brasileiro em MPS. Este culminou com a elaboração e o lançamento de um Plano Acional de Ação para implementar a agenda MPS. Ainda que este PNA seja o resultado de uma articulação intergovernamental e da sociedade civil em Brasília, pode-se dizer que a atuação dos militares brasileiros na MINUSTAH tornou alguns setores, particularmente o das relações exteriores e de defesa, mais permeáveis a essa agenda.



Atividade de cooperação civil-militar (CIMIC) envolvendo mulheres militares brasileiras e a população haitiana.
Crédito: Jorge Cardoso, arquivo do Ministério da Defesa

Potencializando o treinamento e a transversalização de uma perspectiva de gênero

O treinamento antes da missão (*pre-deployment training*) é o primeiro e muitas vezes o único contato que os militares brasileiros têm com a agenda MPS. *“Realmente, na formação básica do militar brasileiro não há nada além do direito humanitário e proteção de civis. Especificamente sobre mulheres, paz e segurança e gênero, observamos que é na preparação para participar de operações de paz que o militar tem contato com este conteúdo”*.²⁵

Neste contexto, a criação do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) em 2010 foi certamente um marco nessa evolução, tornando o treinamento mais sistematizado e padronizado. Além de estruturar os módulos mínimos exigidos pela ONU, o que já era feito no antecessor Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz), também passou a sistematizar a doutrina de atuação das tropas brasileiras quanto à agenda MPS. Destacam-se os cursos versando sobre a implementação de políticas sobre mulher, paz e segurança; questões de gênero na área da missão; abuso e exploração sexual; proteção de civis; proteção de crianças e respeito à diversidade. Além deles, há questões operacionais específicas, a exemplo dos pontos fortes, que fizeram parte do treinamento das tropas nas fases de pacificação e parte da consolidação, como já mencionado.

25 Entrevista realizada com o Comandante do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), no dia 5 de setembro de 2018.

É importante destacar também a cooperação deste Centro com instituições civis, a exemplo de universidades, agências da ONU e sociedade civil. Embora não exista, ainda, um treinamento consolidado sobre esta temática no CCOPAB, representantes dessas instituições são regularmente convidados a aperfeiçoar e ministrar os módulos relacionados à agenda MPS. Outro ponto que merece destaque é o uso de cenários sobre o tema, adaptados às missões específicas em que os militares brasileiros atuam, como é o caso do Haiti.

Além da contribuição com o treinamento, a presença constante dessas instituições civis também contribuiu para trazer dados e gerenciar pesquisa sobre os diversos aspectos da agenda, bem como para divulgar o conteúdo das resoluções da ONU sobre MPS no âmbito militar. Em conjunto, tais iniciativas contribuíram para o maior entendimento de que este conteúdo é crucial para formação da tropa brasileira desdobrada a missões de paz, inclusive no Haiti. A integração desta perspectiva à doutrina militar brasileira contribuirá, assim, para que seja adotada em qualquer outra missão com tropa que o Brasil venha a participar.

Considerações finais

Observa-se que houve avanços consideráveis ao longo dos 13 anos de missão no que tange à inclusão de uma perspectiva de gênero pelo contingente brasileiro, em diversos aspectos. Houve um aumento no número de mulheres militares, passando de 0 em 2004 para 19 ao fim da missão, em 2017 (cerca de 2% do total). No que se refere a ações concretas, verificou-se a implementação de iniciativas lideradas pelo contingente brasileiro com o objetivo de apoiar mulheres, como palestras sobre amamentação, violência doméstica, ou mesmo QIPs que traziam mulheres como suas principais beneficiárias.

No que tange ao preparo anterior ao desdobramento, observou-se que o mesmo foi aperfeiçoado, estendendo o convite a profissionais civis para ministrar e aperfeiçoar os módulos sobre gênero, a exemplo daqueles sobre abuso e exploração sexual; mulheres, paz e segurança; e violência sexual em conflito. Por fim, vale ressaltar que, de modo geral, e graças à participação de brasileiros na MINUSTAH, o país tornou-se mais permeável às normas de gênero em questões relacionadas a paz e segurança internacional. O lançamento do PNA, em março de 2017, é um exemplo disso.

Referências

AMNESTY INTERNATIONAL (2011). *Aftershocks: Women Speak out against Sexual Violence in Haiti's Camps*. Londres: International Amnesty.

BELL, B. (2001). *Walking on Fire: Haitian Women's Stories of Survival and Resistance*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

BELLEGARDE-SMITH, P. (2004). *Haiti: The Breached Citadel*. Toronto: Canadian Scholar Press.

Center for Human Rights and Global Justice (2011). *Sexual Violence in Haiti's IDP Camps: Results of a Household Survey*. New York: CHRJ.

Center for Human Rights and Global Justice (2012). *Yon Je Louvri: Reducing Vulnerability to Sexual Violence in Haiti's IDP Camps*. New York: CHRJ.

CHARLLES, C. (1995). "Gender and Politics in Contemporary Haiti: The Duvalierist State, Transnationalism, and the Emergence of a New Feminism (1980-1990)". *Feminist Studies* 21, no. 1.

ESQUIVEL, V. e KAUFMANN, A. *Gender dimensions of violent urban contexts: Bridging the Gaps in Theory and Policy*. Artigo comissionado pelo Know Violence in Childhood.

FATTON, R. (2002) *Haiti's Predatory Republic: The Unending Transition to Democracy*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.

FULLER, A. (1999). *Violence: Haitian Women Unite Women's Rights and Human Rights*. Association of Concerned African Scholars.

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF HAITI (2010). *Action Plan for national recovery and development of Haiti: Immediate key initiatives for the future*. Mar.

GIANNINI, R. (2011). *In the Crossroads: Haiti, MINUSTAH and the International Community*, Buenos Aires: RESDAL.

_____ (2013). *Promoting Gender and Building Peace: Evolving Norms and International Practices*. Virginia: Old Dominion University.

_____ (2014). “Promover gênero para consolidar a paz: a experiência brasileira”, Artigo Estratégico n.9. Rio de Janeiro: *Instituto Igarapé*, set.

_____ (2015). “Da política à implementação: preenchendo as lacunas para a promoção de uma abordagem de gênero no Haiti”. In: Hamann, Eduarda P. (org.) *Brasil e Haiti: Reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. Artigo Estratégico n.13. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, jan.

GIANNINI, R.; FOLLY, M.; LIMA, M. (2017). “Situações Extraordinárias: a entrada de mulheres na linha de frente das Forças Armadas brasileiras” Artigo Estratégico n.27. Rio de Janeiro: *Instituto Igarapé*, ago.

LAGUERRE, M. S. (1993). *The Military and Society in Haiti*. Knoxville: University of Tennessee Press.

MADRE (2011). *Gender-based violence against Haitian Women & girls in internal displacement camps*. Relatório enviado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, out.

MOURA, T. e TAYLOR, A. (2016). “‘Isso aqui não é vida pra você’: Masculinidades e não violência no Rio de Janeiro, Brasil” *Promundo*, abr.

MOZINGO, J. (2004). “In Haiti’s Chaos, Unpunished Rape Was Norm”. *The Miami Herald*, 16 mai.

National Coalition for Haitian Refugees and Human Rights Watch (1994). *Rape in Haiti: A Weapon of Terror*. NewYork, jul.

Comissão Interamericana para os Direitos Humanos (OEA) (2009). *The Right of Women in Haiti to Be Free from Violence and Discrimination*. Washington D. C.: Organization of American States, 10 mar.

ONU/OEA (1997). International Civilian Mission in Haiti. *Haiti: Droits De L’homme Et Réhabilitation Des Victimes*. Port-au-Prince.

SNYDER, M. (2017). *UN SEA: Sexual Exploitation and Abuse at the hands of the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Resultados Preliminares, jan.

STEDMAN, B. (2011). “Security after the Quake? Addressing Violence and Rape in Haiti”. *USIP Peace Brief*. Washington DC: United States Institute of Peace.

WOOD, E. (2014). “Conflict-related sexual violence and the policy implications of recent research”. *International Review of the Red Cross*, 96 (894), 457–478.



Crédito: Audrey Goillot/Foto ONU

Atores nacionais: Sistema Jurídico Penal Militar e Câmara dos Deputados

10. Diagnóstico penal militar do *peacekeeper* brasileiro no Haiti

Dra Najla Nassif Palma

11. A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e a MINUSTAH: entre a resistência inicial e a abdicação

Giovanni Okado



Promotora de Justiça Militar e Juíza- Auditora da Justiça Militar da União e demais autoridades civis visitam as tropas brasileiras da MINUSTAH. Porto Príncipe (2013).

Credito: Arquivo pessoal da Dra Najla Nassif Palma

10. Diagnóstico penal militar do *peacekeeper* brasileiro no Haiti

Dra Najla Nassif Palma

“*Ansanm pou lapè*”. Esta foi a mensagem de união pela paz cunhada em *creole* que inspirou e orientou o hercúleo trabalho da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) nestes 13 anos de operação no terreno.

O Haiti é um país de tradições africanas no centro das Américas. Foi a primeira nação independente da América Latina e do Caribe e o único país do mundo estabelecido como resultado de uma revolta de escravos bem-sucedida¹. Contudo, trata-se de um Estado instável, assolado por catástrofes naturais, e cuja instabilidade econômica, política e social é histórica. O sofrido povo haitiano depositou nos *peacekeepers* a esperança de uma vida melhor, reconhecendo neles, muitas vezes, a sua única chance de retomar o caminho para a estabilização.

É exatamente por esta relação tão forte de confiança das populações locais de ambientes instáveis e vulneráveis devastados por conflitos que o integrante de uma missão de paz deve ter uma postura e um comportamento irrepreensíveis. Ao participar de uma missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no exterior, o militar não representa apenas o seu país, mas toda a comunidade internacional em um esforço global para manter a paz e, conseqüentemente, o desenvolvimento de críticas regiões do planeta.

¹ Cf. <https://pt.wikipedia.org/wiki/Haiti>.

Desta feita, quando um *peacekeeper* pratica uma conduta que, em tese, viola a legislação penal do seu país, do país anfitrião ou as normas internacionais, é importante que haja uma resposta jurídica rápida, transparente, independente e imparcial. Deve, inclusive, compreender uma investigação substancial e, se for o caso, um processo criminal e um julgamento.

E como a jurisdição é uma dimensão da soberania, ao cederem tropas para missões de paz da ONU, os Estados preservam a jurisdição sobre eventuais crimes praticados por seus militares desdobrados no terreno. Isso importa dizer que eventuais condutas criminosas praticadas pelos *peacekeepers* brasileiros no Haiti são da jurisdição exclusiva do Brasil, recaindo internamente, em regra, na competência da Justiça Militar da União².

O Brasil se engajou de forma muito expressiva na MINUSTAH, tendo comandando a missão do início ao fim e desdobrado 30.383 militares do Exército, 6295 da Marinha e 347 da Força Aérea de 2004 a 2017³. Conhecer e analisar os dados existentes no sistema jurídico militar nacional sobre a missão no Haiti se revela um instrumento útil e importante de auto avaliação para identificar boas práticas e corrigir desacertos visando futuras participações brasileiras em novos horizontes.

Nas linhas que se seguem será apresentado um diagnóstico comentado da responsabilidade penal do *peacekeeper* brasileiro sob o olhar dos dados existentes no Ministério Público Militar (MPM) e na Justiça Militar da União (JMU). Depois, será oferecida uma perspectiva de visão de futuro dos operadores do direito penal militar brasileiro no que tange ao acompanhamento das missões de paz.

Peacekeepers brasileiros no Haiti sob o olhar do sistema jurídico penal militar

De um total de 37.449⁴ *peacekeepers* brasileiros no Haiti, chegaram apenas 52 investigações ao sistema de justiça militar brasileiro, sendo 50 inquéritos policiais militares (IPM) e 2 autos de prisão em flagrante (APF).

No Brasil, o sistema judiciário militar é composto pelo Ministério Público Militar, pela Justiça Militar da União e, nos casos em que o acusado não tem meios de constituir advogados civis particulares, pela Defensoria Pública da União.

O Ministério Público Militar é uma instituição independente composta exclusivamente por civis especialistas em Direito Militar. Tem a função de fiscalizar o cumprimento das leis militares, promovendo ações penais quando se constata a existência de crimes militares e quando há indícios de autoria delitiva.

A Justiça Militar da União é uma instituição mista de civis e militares que integra o Poder Judiciário Brasileiro e tem a competência de julgar os crimes militares. Já a defesa é exercida por advogados civis da escolha do acusado ou, quando este não tiver condições, por Defensores Públicos civis.

Eis o panorama da MINUSTAH através de dados existentes nos registros do Ministério Público Militar e da Justiça Militar da União:

2 Conforme art. 51 (b) do Acordo entre as Nações Unidas e o Governo do Haiti sobre o *status* da Operação das Nações Unidas no Haiti (SOFA), os membros militares do contingente militar da MINUSTAH estão sujeitos a exclusiva jurisdição do seu respectivo Estado no que diz respeito a qualquer crime que possa ser cometido por eles no Haiti.

3 Dados extraídos do Portal Brasileiro de Dados Abertos. Ver: <http://dados.gov.br/dataset/atividades-em-missao-de-paz-no-haiti>.

4 Conferir nota de rodapé nr. 1

| ANO | INVESTIGAÇÕES Inquérito policiais militar (IPM) ou auto de prisão em flagrante (APF) | COM INDICIADO/ SEM INDICIADO | PROCESSOS CRIMINAIS | NATUREZA DA CONDUTA INVESTIGADA (Crime, em tese, contra...) | RESULTADO |
|--------|---|---------------------------------|------------------------|---|---------------|
| 2004 | sem registros | | | | |
| 2005 | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Marinha) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| Total: | 5 IPM | | | | |
| 2006 | IPM (Marinha) | Com indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Marinha) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| Total: | 3 IPM | | | | |
| 2007 | IPM (Exército) | Com indiciado | Processo | Pessoa (lesões corporais culposas) | Absolvido |
| | IPM (Exército) | Com indiciado | Processo | Pessoa (lesões corporais) | Absolvido |
| | IPM (Exército) | Com indiciado | Processo | Pessoa (lesões corporais culposas) | Absolvido |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Com indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Marinha) | Com indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Marinha) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| Total: | 8 IPM | | | | |
| 2008 | APF (Exército) | Com indiciado | - | Autoridade e Disciplina | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Marinha) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Marinha) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| Total: | 4 IPM e APF | | | | |
| 2009 | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| Total: | 3 IPM | | | | |
| 2010 | APF (Exército) | Com indiciado | Processo | Autoridade e Disciplina (Oposição à ordem de sentinela) | Condenado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Marinha) | Com indiciado | Processo | Patrimônio (Furto) | Absolvido |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| Total: | 4 IPM e APF | | | | |
| 2011 | IPM (Exército) | Com indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Serviço e Dever militar | Incompetência |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| Total: | 11 IPM | | | | |
| 2012 | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| Total: | 4 IPM | | | | |
| 2013 | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Com indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Com indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Com indiciado | - | Patrimônio | Arquivado |
| Total: | 5IPM | | | | |
| 2014 | sem registros | | | | |
| 2015 | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |

| | | | | | |
|--------------|------------------|---------------|---|-------------------------|-----------|
| | IPM (Exército) | Com indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| Total: | 2 IPM | | | | |
| 2016 | IPM (Exército) | Sem indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Com indiciado | - | Autoridade e disciplina | Arquivado |
| | IPM (Exército) | Com indiciado | - | Pessoa | Arquivado |
| Total: | 3 IPM | | | | |
| 2017 | sem registros | | | | |
| Total Geral: | 52 Investigações | | | | |

Da análise dos dados coletados é possível depreender algumas relevantes constatações. O número de investigações instauradas nestes 13 anos de missão corresponde a um percentual irrisório (0,14%) se comparado ao número de militares desdobrados no terreno.

Tamanho desproporção numérica poderia indicar que não foram iniciadas, ou pelo menos formalizadas através de IPM ou APF, investigações sobre eventuais condutas criminosas. Contudo, há indicadores suficientes que permitem uma leitura mais positiva destes dados.

Os *peacekeepers* estiveram sob o olhar concomitante de várias instâncias investigativas do sistema onusiano, além da polícia judiciária militar do Batalhão Brasileiro de Força de Paz (BRABATT) que tem a obrigação de investigar eventuais delitos. Por esta razão, é muito difícil advogar que fatos graves tenham sido intencionalmente omitidos da atenta ótica da comunidade internacional⁵.

Ainda que a pesquisa denote que, em regra, os inquéritos tenham sido conduzidos pelos assessores jurídicos dos contingentes militares, não se pode olvidar que a apuração de crimes militares pela Polícia Judiciária Militar não é institucionalizada no seio das Forças Armadas Brasileiras⁶. A legislação processual penal militar brasileira não exige uma estrutura especializada em investigação criminal⁷, o que traz desafios adicionais nas medidas tomadas para a averiguação de desvios de condutas dos militares na missão. Nem sempre os oficiais designados para atuarem como Encarregados dos Inquéritos Policiais Militar⁸ são oficiais experientes em técnicas de investigação criminal, além de terem que investigar crimes, por vezes, em ambientes vulneráveis e de instabilidade.

A existência de outros instrumentos de apuração, como a sindicância, também pode gerar dúvida na escolha dos meios de formalização de uma investigação, sobretudo quando o fato a ser averiguado não se reveste, de plano, de evidentes contornos de uma ação criminosa. São exemplos de hipóteses nas quais a autoridade de polícia judiciária militar, por falta de experiência, pode hesitar na decisão de instaurar um IPM para aprofundar a apuração dos fatos: uma morte que pareça ter ocorrido por causas naturais; um aparente suicídio; um acidente que cause lesões corporais e pareça ter sido causado por culpa exclusiva da vítima; e, uma transgressão disciplinar que não seja de fácil diferenciação de um crime propriamente militar⁹.

A presente pesquisa não engloba a análise de eventuais sindicâncias que possam ter sido instauradas pelos contingentes militares da MINUSTAH, restringindo-se a investigações materializadas através de inquéritos policiais militares e autos de prisão em flagrantes que são instrumentos necessariamente encaminhados ao sistema de justiça militar brasileiro.

5 Para saber mais sobre os indicadores que permitem uma leitura mais positiva do baixo número de feitos na Justiça Militar da União relacionados a condutas praticadas por militares brasileiros da missão de paz no Haiti, ver: PALMA (2015).

6 Sobre os desafios acarretados pela falta de institucionalização da atividade de Polícia Judiciária Militar nas Forças Armadas, ver: GORRILHAS et al (2016).

7 Cf. arts. 7º e 8º do Código de Processo Penal Militar.

8 Os Encarregados de IPM correspondem ao Delegados de Polícia na Justiça Comum que são técnicos em Direito. Eles têm dedicação exclusiva à função de polícia judiciária e possuem um *staff* especializado de apoio no exercício de suas funções de investigação criminal.

9 Os crimes militares estão previstos art. 9º do Código Penal Militar. Embora haja divergências doutrinárias, em linhas gerais, pode-se dizer que os crimes militares são divididos em: (a) crimes impropriamente militares que, embora não sejam crimes específicos da caserna, tornam-se militares por uma circunstância legal (por exemplo, furto, estupro ou estelionato praticado por militar contra militar, ou em lugar sujeito à administração militar ou por militar em serviço contra civil); e (b) crimes propriamente militares que dizem respeito às especificidades da vida militar (deserção, abandono de posto, insubordinação, violência contra inferior ou contra superior, desrespeito a superior, recusa de obediência, rigor excessivo, oposição à ordem de sentinela etc.). Segundo a legislação brasileira, um civil poderá cometer um crime militar se atentar contra o patrimônio militar, se cometer um crime contra um militar dentro de um quartel ou contra um militar em função de natureza militar, ainda que fora de lugar sujeito à administração militar.

Cerca de 90% das investigações instauradas resultaram em arquivamentos dos inquéritos policiais militares, ou seja, não deram ensejo a processos criminais. Deste universo, 76% foram inquéritos sem indiciados, nos quais as investigações não apontaram o responsável pela conduta praticada. Os outros 24% dos inquéritos arquivados referem-se a investigações que, embora apontem indícios de autoria, ao término das investigações, as condutas não foram confirmadas como crimes.

Ainda sobre o universo das investigações arquivadas, no que diz respeito à natureza dos fatos apurados, identificou-se que: 57% deles foram investigações que poderiam ser crimes contra o patrimônio (desaparecimento, extravio ou furto de armamento, munição, carregadores, mochilas, dinheiro, etc.); 39% poderiam ser crimes contra a pessoa (lesões corporais, agressão, mortes); e 4% poderiam ser crimes contra a autoridade e disciplina militares (abuso de autoridade, rigor excessivo e desrespeito a superior). Não há registro no sistema judiciário penal militar de investigação aberta para apurar notícia de conduta suspeita de abuso ou exploração sexual.

Dos feitos que não conseguiram apontar a autoria dos fatos, a maioria se refere às hipóteses de crime contra o patrimônio, em especial quanto ao extravio e desaparecimento de bens pertencentes às Forças Armadas. Muitos aconteceram no decorrer de patrulhas ou operações, o que ressalta os desafios adicionais de uma investigação em ambientes vulneráveis.

Foram instaurados 5 inquéritos para apurar mortes de militares na missão, sendo todos arquivados. As causas foram acidentes, morte natural ou culpa exclusiva da vítima.

Das investigações que viraram processos criminais - que correspondem a 10% do total das investigações instauradas na missão - temos o seguinte panorama: foram 5 processos deflagrados, sendo 4 por crimes impropriamente militares¹⁰ (2 crimes de lesões corporais culposas, 1 crime de lesão corporal leve, 1 crime de furto) e 1 por crime propriamente militar (oposição à ordem de sentinela). Somente este último resultou em condenação.

Também foi possível defluir que, proporcionalmente, o percentual de investigações abertas e conduzidas pelo Exército na MINUSTAH foi semelhante àquela conduzido pela Marinha na mesma missão, levando-se em conta o número de feitos e o número de militares desdobrados. Do total de 52 investigações, 44 foram conduzidas pelo Exército, que desdobrou 30.383 militares (0,14%), e 8 foram conduzidas pela Marinha, que desdobrou 6.295 militares (0,13%).

Do total das investigações instauradas, 1 resultou em declinatória de competência da Justiça Militar da União para outros órgãos judiciários.

Quanto aos aspectos procedimentais, a pesquisa também revelou algumas circunstâncias interessantes. As investigações instauradas pelo Exército e pela Marinha foram encaminhadas diretamente a Auditoria de Justiça Militar de Brasília (11ª Circunscrição Judiciária Militar)¹¹, não parecendo haver, sobretudo no início da missão, uma centralização de dados relativos as questões de Justiça da missão como um todo. Com o desenrolar da missão já aparecem elementos indicativos de uma maior preocupação em concentrar dados.

A superposição de instâncias investigativas também foi uma questão evidenciada pela pesquisa. As perícias existentes em alguns inquéritos, por exemplo, foram realizadas pela perícia do BRABATT, mas eventualmente com informações fornecidas ou compartilhadas pelo contingente de Polícia Militar da Missão (*Military Police*) que ficava a cargo da Guatemala, sob a orientação do Chefe de Polícia Militar da Missão (*Force Provost Marshal*).

Outra verificação importante da pesquisa foi a celeridade dada pelos operadores do sistema jurídico militar brasileiro ao trato dos inquéritos. Após a chegada dos feitos, os Promotores e Procuradores de Justiça Militar, assim como os Juizes-Auditores,¹² manifestaram seus posicionamentos sem a necessidade de diligências adicionais, tornando rápida a tramitação do feito. Trata-se de postura alinhada com as demandas do Secretário-Geral da ONU¹³ aos Estados que cedem contingentes militares.

10 Cf. nota de rodapé 9.

11 Segundo dispõe o art. 91 do Código de Processo Penal Militar, os crimes militares cometidos fora do território nacional serão, de regra, processados em Auditoria da Capital da União, observado, entretanto, o disposto no artigo seguinte

12 Nome dado ao cargo do juiz federal civil que atua na Justiça Militar da União.

13 Para saber mais sobre as demandas do Secretário-Geral da ONU aos Estados no que tange ao trato de notícias de exploração e abuso sexual por parte dos *peacekeepers*, ver: PALMA (2016).

Poucas foram as investigações envolvendo vítimas civis, contudo, uma delas merece destaque porque ilustra importantes constatações.

Houve, em novembro de 2011 notícia registrada no Tribuna de Paz da Comuna de Cité Soleil, em Porto Príncipe, uma ocorrência formulada por civis. Eles relataram terem sido vítimas de agressões humilhantes praticadas por militares brasileiros que teriam chegado, de madrugada, à região de Forte Dimanche no bairro Village Democrates. Os graves fatos foram veiculados na mídia local, regional e internacional, sendo abertas três investigações: uma sindicância pelo Comandante do 1º Batalhão de Força de Paz; uma apuração sumária (*fact finding team*) determinada pelo subsecretário da MINUSTAH; e um inquérito policial militar instaurado por requisição do Ministério Público Militar.

Considerando a gravidade do fato e os desafios da investigação, foi destacado um membro do Ministério Público Militar que viajou até o Haiti para acompanhar melhor o andamento da apuração. Ao final, esgotadas as diligências, e considerando os resultados alcançados nos três procedimentos investigatórios, a investigação foi arquivada por não apontar elementos da participação de militares brasileiros nas agressões sofridas pelos civis haitianos.

Este episódio retoma a questão da superposição de instâncias investigativas e destaca a mobilidade, e mais uma vez a celeridade, dos operadores do sistema de justiça militar.

No que tange a tramitação dos processos criminais na Justiça Militar da União, compete às Auditorias da Justiça Militar de Brasília (1ª Circunscrição Judiciária Militar) o processo e julgamento de fatos ocorridos no exterior.¹⁴ Constatou-se a necessidade de oitiva de testemunhas através de cartas precatórias expedidas para as cidades nas quais servem os militares, o que pode ter contribuído, nesta fase judicial, para um deslinde menos rápido da questão.

Observa-se, assim, que é preciso progredir na aproximação dos operadores do sistema jurídico penal militar e os contingentes militares das missões de paz brasileiras.

Uma visão de futuro

Com o objetivo de favorecer maior colaboração entre os operadores do sistema, uma abordagem interagência da temática pode se revelar uma estratégia eficiente. Destaca-se, como exemplo, a articulação de um “Diálogo sobre Missões de Paz” entre o Ministério Público Militar, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, que vem sendo desenvolvido desde novembro de 2015.¹⁵ Sua concepção se deu em decorrência da necessidade de discussão sobre demandas feitas aos Estados por parte do Secretário-geral da ONU visando o compromisso, a transparência e a celeridade na investigação, processo e julgamento de condutas consideradas abuso ou exploração sexual praticadas por *peacekeepers*. Um plano de trabalho conjunto vem sendo discutido e precisa ser implementado.

Além de sua atuação repressiva, processando eventuais militares que tenham cometido crimes no contexto de uma missão de paz, o Ministério Público Militar também tem desenvolvido uma importante atuação de natureza preventiva. Desde 2010 são realizadas palestras sobre Direito Internacional e os desafios da investigação criminal em contextos instáveis para os futuros *peacekeepers* brasileiros no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Contudo, é preciso institucionalizar esta cooperação para um maior engajamento com a temática.

Atualmente, o Secretário-Geral da ONU tem demandado dos Estados que, dependendo do tamanho do contingente militar disponibilizado para uma missão de paz, seja destacado um oficial investigador (*National Investigation Officer*), sobretudo no que tange a questões de exploração e abuso sexual. Este deve, inclusive, ter certificação atestando a qualificação para o exercício destas funções. Também foi criada uma equipe de resposta imediata no seio da ONU para apoio, de forma rápida e eficaz, na investigação de crimes sexuais e os Estados estão sendo convidados a fornecer quadros.

14 Conferir nota de rodapé 11.

15 Para mais informações sobre o “Diálogo MPM-MRE-MD sobre missões de paz” conferir as seguintes notícias publicadas no site do Ministério Público Militar: <http://www.mpm.mp.br/mpm-discute-com-md-e-mre-conduta-de-militares-nas-missoes-de-paz/>; <http://www.mpm.mp.br/plano-de-trabalho-conjunto-sobre-a-conduta-de-militares-nas-missoes-de-paz/>; <http://www.mpm.mp.br/formacao-de-contingentes-e-tema-de-encontro-entre-o-mpm-e-o-centro-conjunto-de-operacoes-de-paz/>.

Neste contexto, a elaboração de um programa específico de formação de capacidades investigativas em ambientes vulneráveis e áreas instáveis para as Forças Armadas, com a participação de membros do Ministério Público Militar e da Justiça Militar da União, pode ser uma iniciativa interessante. Afinal, o sistema jurídico penal militar pátrio é o destinatário das investigações realizadas pelos contingentes militares em missões de paz. Avançar nos debates sobre a profissionalização e a institucionalização da atividade de polícia judiciária militar no âmbito das Forças Armadas também se revela uma questão importante.

A concepção de uma base de dados integrada entre as Forças Armadas e o MPM também facilitaria a integração institucional, o fluxo de informações, o controle externo da atividade policial e o tratamento de dados estatísticos acerca de investigações que envolvam as missões de paz.

Uma formação continuada dos membros do MPM e da Justiça Militar em temas relacionados às missões de paz, além de uma maior participação em fóruns sobre o assunto, contribuiria para a criação de uma cultura sobre a matéria nestas instituições.

Uma vez que o Brasil não fornece apenas tropas militares para participação nas missões de paz, revela-se muito importante a promoção de estudos sobre a jurisdição extraterritorial brasileira em caso de crimes cometidos por pessoal não militar e em casos de missões individuais nas quais o agente tem contrato direto com a ONU.

À luz do déficit legislativo vivenciado pelo Direito Penal Militar, é recomendável que todas as instituições brasileiras envolvidas com as missões de paz se mobilizem para sensibilizar parlamentares quanto à necessidade e à urgência de implementar alterações legislativas para alinhar a legislação penal militar nacional com os padrões normativos indicados pela ONU e exigidos pelos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Estudos já estão sendo realizados no sentido de sugerir a inclusão de algumas condutas criminosas e a alteração de outras previstas no Código Penal Militar.

Tendo em vista a extraterritorialidade incondicionada da lei penal militar brasileira e a participação cada vez maior de militares em missões no exterior, estudos sobre a melhor forma de operacionalizar hipóteses de desdobramento de membros do MPM e da Justiça Militar no terreno também se fazem necessários.

Por fim, a disponibilização institucional de membros do Ministério Público Militar e da Justiça Militar como especialistas civis em missões de investigação ou de fortalecimento das instituições ligadas ao sistema justiça materializaria o compromisso institucional com a matéria.

Os poucos registros de investigações de condutas em tese criminosas relativos à MINUSTAH reforçam a boa disciplina dos contingentes militares já reconhecida pela comunidade internacional. Não obstante, o sistema jurídico penal militar brasileiro precisa avançar no ajustamento prévio de estratégias que aprimorem o procedimento de investigações criminais em missões de paz. É preciso uma mobilização e um esforço conjunto de todas as instituições brasileiras envolvidas com o tema para que, paralelamente ao bom exemplo militar de conduta e disciplina no terreno, também possamos, preventivamente, dar o bom exemplo normativo e procedimental. O Brasil deve estar plenamente habilitado a dar uma resposta firme, transparente e rápida a qualquer caso de eventual conduta criminosa em missões de paz.

Referências

GORRILHAS, L.; Miguel, C.A.; Barbosa, M.R.A. (2016) “A institucionalização da Polícia Judiciária Militar: uma necessidade premente”. *Revista do Ministério Público Militar*, n 26, nov.

PALMA, N. N. (2015). “A Manutenção da Paz (no Haiti) e a Justiça (no Brasil): Uma reflexão sobre o impacto da MINUSTAH no sistema jurídico militar brasileiro” In: Hamann, Eduarda P. (org.) *Brasil e Haiti: Reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. Artigo Estratégico n.13. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, jan.

PALMA, N. N. (2016). “Tolerância zero contra o abuso e exploração sexuais em missões de paz”, *Medium*, abr. Disponível em: <https://medium.com/@esmpu/tolerancia-zero-contra-abusos-e-exploracao-sexuais-em-missoes-de-paz-7c05cd26a8b6paz>.



Comissão de parlamentares brasileiros visita o Haiti para avaliar as ações da MINUSTAH (2012).
Crédito: CREDN 2012

11. A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e a MINUSTAH: entre a resistência inicial e a abdicação

Giovanni Hideki Chinaglia Okado

Introdução

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) está próxima do seu encerramento após treze anos de existência. Faz-se necessário um balanço das ações realizadas e do papel desempenhado pelos atores – nacionais ou internacionais – no âmbito dessa missão. Um importante ator nacional na matéria em questão é o Congresso Nacional. Que papel ele exerceu desde a criação da missão até o seu encerramento? Houve um acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas no âmbito da missão? Qual foi a atuação da Câmara dos Deputados (CD), especificamente por meio de sua Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), em assuntos relacionados com a MINUSTAH?

Estas são algumas das perguntas que orientam este artigo. Trata-se mais de uma reflexão exploratória e que merece maiores desenvolvimentos futuros. O argumento central que se pretende desenvolver é que a polarização do Congresso Nacional como um todo, e da CREDN em particular, ocorreu apenas nos primeiros anos da MINUSTAH, enquanto o período restante foi marcado pela abdicação do legislativo no assunto.

Este artigo estrutura-se em três partes. Na primeira delas, o propósito é apresentar algumas considerações gerais sobre os interesses da sociedade por assuntos de defesa nacional, incluindo missões de paz, e as competências institucionais do Congresso Nacional. Na segunda, o objetivo é avaliar a polarização do debate acerca do envio de tropas brasileiras para a MINUSTAH. E, por fim, na última parte, analisa-se a atuação da CREDN no que diz respeito à MINUSTAH.

A sociedade, o Legislativo e a Defesa Nacional: breves comentários

“Defesa não dá votos”¹ é um aforismo amplamente difundido nos meios político e acadêmico. É também o ponto de partida para se examinar o papel desempenhado pelo Congresso Nacional em assuntos relacionados com a defesa nacional. Se o legislativo federal for entendido enquanto uma caixa de ressonância da sociedade, há um paradoxo implícito nesse aforismo: como o cidadão brasileiro pode confiar tanto nas forças armadas, principal instrumento da defesa nacional, mas ter pouco apego a essa pauta em termos eleitorais e no acompanhamento da atividade parlamentar?

As forças armadas mantêm a tendência recente de liderarem os índices de confiança nas instituições brasileiras, como o Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJBrasil), elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)². Ainda há pouca pesquisa empírica que explique esse elevado grau de confiança, mas é possível constatar a ausência de homogeneidade nas respostas dos entrevistados para a elaboração desses índices. Cerrati, Moraes e Filho (2015) argumentam que, entre outras questões, as condicionantes socioeconômicas e regionais afetam a confiança no setor castrense³. Há pelo menos dois fatores que podem explicar a elevada confiança atual: o primeiro deles é a atuação militar vocacionada para o cumprimento da missão – “missão dada é missão cumprida” –, desempenhando qualquer função que lhes seja atribuída; o segundo é a identificação de valores cívicos, éticos e profissionais nos militares, especialmente em uma conjuntura nacional marcada por uma crise político-institucional⁴. Procura-se, a seguir, concentrar a análise no primeiro fator.

Na ausência de guerras, a atuação militar está cada vez mais voltada para atribuições subsidiárias, e mais preeminentes para a sociedade, do que para a sua atribuição precípua. Entre essas atribuições, estão o provimento de serviços de saúde e assistência social para comunidades isoladas – particularmente, na região Norte – e a garantia da lei e da ordem em localidades onde os recursos disponíveis para a segurança pública esgotaram-se. O cumprimento exitoso dessas atribuições pode gerar um efeito duplo e contraditório: elevar a confiança da sociedade nas forças armadas e induzir a percepção equivocada de que as atribuições subsidiárias, na verdade, seriam precípuas. Em outras palavras, os cidadãos brasileiros confiam nas forças armadas pelo que elas estão fazendo, e não pelo que elas deveriam fazer.

Alguns dados do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) – Defesa Nacional demonstram esse paradoxo, também presente no legislativo, como se verá na próxima seção. O cidadão brasileiro considera que a principal ameaça que incide contra a sua sobrevivência é o crime organizado (54,2%), muito à frente da guerra com potências estrangeiras (34,7%) ou com países vizinhos (33,0%), que ocupam, respectivamente, a terceira e a quarta posições na percepção de ameaças⁵. Com efeito, a sociedade avalia que a principal função das forças armadas é combater a criminalidade em conjunto com as forças policiais (58,1%), seguida da defesa do país em caso de guerra (55,4%). No que diz respeito às missões de paz, nota-se que pouco mais de um terço dos entrevistados atribui isso como função castrense, porém, quase 80,0% do total são favoráveis à participação brasileira nessas missões⁶. Mais do que o desinteresse, fica evidente a incompreensão que afasta a sociedade dos assuntos de defesa nacional. As missões de paz, entretanto, constituem uma exceção a essa incompreensão.

O Congresso Nacional reproduz a baixa simpatia da sociedade por assuntos de defesa nacional. A atividade legiferante dedica pouca atenção a eles, os quais ficam sujeitos ao imprevisto e às iniciativas individuais de

1 OLIVEIRA (2005); ROCHA (2010).

2 Na última mensuração do ICJBrasil, as forças armadas alcançaram 59% de confiança da população brasileira.

3 Os autores trabalham com informações do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) – Defesa Nacional, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e observam que certos dados empíricos demonstram variações. Por exemplo, os cidadãos com mais de 45 anos confiam mais nas Forças Armadas do que os cidadãos com menos de 45 anos e, enquanto essa confiança é de 55,0% na região Norte, ela atinge 43,2% na região Centro-Oeste (IPEA, 2012).

4 Embora importante, não é propósito deste artigo comentar o distanciamento da sociedade em relação às forças armadas, em razão das reminiscências do regime militar, um tema bastante abordado na literatura das relações civil-militar, como se observa em Oliveira (2005), Oliveira e Soares (2000), entre outros.

5 IPEA (2011).

6 Idem (2011 e 2012).

parlamentares⁷, raramente repercutindo na opinião pública⁸. Madruga (2015) demonstra que, na Câmara dos Deputados, em média, apenas 1,8% de todos os projetos de leis ordinárias apresentados tratavam de defesa nacional entre 1999 e 2007; número que decaiu para 1,4% entre 2008 e 2014. Ainda de acordo com o autor, a média anual de projetos de leis ordinárias que contemplaram estes temas foi, entre 1999 e 2007, foi de 31,3 na Câmara dos Deputados, enquanto esse número foi de 1,3 no Senado Federal (SF); entre 2008 e 2014, houve a redução para 21,2 no primeiro e um tímido aumento para 1,6 no segundo. O interesse diminuto induz a interpretação de que o legislativo teria abdicado ao exercício de seu papel em matéria de defesa, na medida em que praticamente toda a pauta é conduzida pelo Poder Executivo⁹.

Para entender melhor a abdicação, é preciso recordar as atribuições constitucionais dos congressistas em assuntos de defesa, bem resumidas por Amorim Neto (2010, pp. 441-442):

1. com a sanção do Presidente da República, a fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas (art. 48, III);
2. resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I);
3. autorizar o Presidente da República a declarar a guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar (art. 49, II);
4. aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas (art. 49, IV);
5. aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares (art. 49, XIV).

Adicionalmente, convém ressaltar que é competência do Congresso Nacional, conforme o disposto na Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, autorizar o envio de tropas brasileiras para fora do território nacional. Esse envio pode decorrer de obrigações assumidas pelo Brasil em organizações internacionais, entendimentos militares e diplomáticos, entre outras motivações¹⁰. Em se tratando da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), cujo trabalho é foco deste artigo, nota-se que os seguintes temas são de sua competência conforme o Regimento Interno da CD¹¹:

Art. 32 – São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

XV – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:

(...)

6. política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação;
7. Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;
8. assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
9. direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;
10. litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; [...]

7 O atual ministro da Defesa do Brasil, Raul Jungmann, foi responsável pela criação da Frente Parlamentar de Defesa Nacional em 2008, no contexto da elaboração da primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa.

8 OLIVEIRA (2005); ROCHA (2010).

9 AMORIM NETO (2010); MADRUGA (2015).

10 BRASIL (1956).

11 Idem (2017), pp. 28-29.

Com base nas considerações anteriores, é possível notar que há espaço para a atuação do Congresso Nacional em missões de paz, particularmente na MINUSTAH. Por um lado, há um interesse da sociedade no tema, mesmo que ele seja incipiente. Por outro, o legislativo detém competências institucionais para tratar do assunto, sobretudo, na aprovação do envio de tropas brasileiras para o exterior. No momento inicial, verificou-se a polarização do debate acerca da participação brasileira na missão e a resistência dos congressistas em aprovar o envio de militares brasileiros para o Haiti, o que será discutido na próxima seção.

Por que não a MINUSTAH? A resistência da Câmara dos Deputados

A decisão pelo envio de militares brasileiros e pelo comando das tropas das Nações Unidas na MINUSTAH foi bastante conturbada no âmbito da CD. Houve intensos debates entre os parlamentares favoráveis e os contrários à Mensagem nº 205, de 6 de maio de 2004 (MSC 205/2004), de autoria do Poder Executivo, a qual encaminhou a Exposição de Motivos dos ministros de Relações Exteriores e de Defesa (EMI nº 121 MRE/MD) para a apreciação do Congresso Nacional. Esse documento versava sobre o envio de contingente militar do Brasil para essa missão. Em essência, a justificativa para a adoção de tal ato fundamentava-se na “tradição brasileira de dar prioridade à solução multilateral de conflitos”¹² e nos princípios constitucionais que regem as relações internacionais, como a defesa da paz.

Os pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e da CREDN foram divergentes acerca da MSC 205/2004. O primeiro recomendou a aprovação da matéria, o segundo, pela reprovação. A justificativa da CCJC foi predominantemente marcada pela intenção brasileira de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela melhoria das capacidades militares do Exército Brasileiro¹³. Já o parecer contrário foi justificado pelos seguintes fatos: o Haiti não estava ligado à “área geopolítica de influência” do Brasil¹⁴; a MINUSTAH estaria voltada para a promoção da segurança pública; a situação das tropas brasileiras era precária e poderia ser agravada com o emprego no Haiti; o deslocamento antecipado das tropas brasileiras em direção ao Haiti antes do consentimento do legislativo não seria um passo conveniente. Apesar dessas divergências, o relator desse parecer, deputado José Thomaz Nonô, reconhecia a validade do argumento de conquistar um assento permanente no CSNU.

Na sessão legislativa em que a MSC 205/2004 foi apreciada, as duas posições divergentes estruturaram-se em torno dos respectivos argumentos. Por um lado, os parlamentares favoráveis ao envio de tropas brasileiras à MINUSTAH ressaltaram a importância do assento permanente no CSNU, as experiências exitosas anteriores (Angola, Moçambique e Timor Leste), a tradição brasileira mediadora e neutra, os investimentos nas forças armadas e na valorização dos militares e a solidariedade internacional para evitar um “banho de sangue” no Haiti. Por outro lado, os parlamentares contrários contestaram a subserviência do Brasil aos interesses norte-americanos, a interferência brasileira em uma zona de influência dos Estados Unidos, a convivência com um golpe de Estado no Haiti, a abertura de um perigoso precedente para atuação das forças armadas em questões de segurança pública, a movimentação prévia de tropas brasileiras sem a anuência do Congresso e a postura intervencionista do Brasil contrária à tradição diplomática¹⁵.

Uma das vozes mais eloquentes da oposição foi a do então deputado Fernando Gabeira, o qual chegou a sugerir a reprovação da MSC 205/2004 como uma resposta à afronta do Poder Executivo de deslocar as tropas militares brasileiras antes do consentimento legislativo, ou de impor uma agenda contrária aos interesses

12 Ibid (2004), p.21093.

13 Nas palavras do relator do parecer, deputado Beto Albuquerque: “O Brasil pretende disputar, sim, uma vaga no Conselho de Segurança da ONU [...]. O esforço mundial em defesa da paz, da redemocratização dos países e dos direitos humanos em âmbito internacional representa, indiscutivelmente, um passo para integrarmos o Conselho de Segurança da ONU e dessa organização recebermos reciprocidade, a fim de melhorar a capacidade organizativa de nossas Forças Armadas.” (BRASIL, 2004, p. 22032).

14 Outro argumento contrário levantado foi a expulsão do jornalista norte-americano Larry Rother, do *The New York Times*, por ter escrito um artigo em que alegou que a população brasileira estaria preocupada com o hábito do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva de ingerir bebidas alcoólicas. Ver também: BRASIL (2004, p. 22031).

15 Uma contestação dos deputados contrários à aprovação da MSC 205/2004 foi o telefonema do então presidente francês Jacques Chirac ao então presidente brasileiro Lula, por meio do qual o primeiro convidou o segundo a contribuir com tropas à MINUSTAH e a assumir o comando militar dessa missão. No entanto, Eugenio Diniz (2006) demonstrou o contrário, ou seja, na verdade, que o Brasil teria manifestado o interesse em enviar tropas um pouco antes desse telefonema. Ver também: BRASIL (2004).

nacionais do Brasil. Contudo, convém destacar que, concomitante à decisão pelo envio de tropas brasileiras ao Haiti, estava tramitando no Congresso Nacional, também, uma solicitação de envio de tropas para o Timor Leste. Nesse segundo caso, não houve intensa contestação do legislativo, e o mesmo parecer da CREDN acerca da MINUSTAH posicionou-se de maneira favorável à Missão de Apoio das Nações Unidas em Timor Leste (UNMISSET, na sigla em inglês). Nas palavras do relator, deputado José Thomaz Nonô: “[a] aprovação do envio de tropas para o Timor Leste foi algo absolutamente compreensível. País de língua portuguesa, o Timor Leste, um enclave quase às portas da Austrália, bateu às nossas portas.”¹⁶

Em comparação com outra importante missão de paz para o Brasil, a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês), nota-se que a polarização dos debates da MINUSTAH não voltou a se repetir. Nesse caso, tanto a CCJC quanto a CREDN emitiram pareceres favoráveis à MSC 671/2010, que determinava o envio de tropas brasileiras para o Líbano. Os relatores de ambas as comissões, deputados Luiz Carlos Hauhy e José Genuíno, respectivamente, recomendaram a aprovação da matéria pela coerência com os princípios que regem as relações exteriores do Brasil¹⁷.

As divergências dos relatores se refletiram na votação da MSC 205/2004 e demonstraram um comportamento anômalo do legislativo em matéria de defesa nacional. Amorim Neto (2010) identificou que, entre 1999 e 2010, os projetos de lei referentes a esse assunto contaram com uma média de aprovação de 98,2% na Câmara dos Deputados. Para o autor, esse amplo consenso poderia ter dois significados: o primeiro deles é a convergência entre as posições do Poder Executivo e as dos partidos, e o segundo é a falta de posições do legislativo ou o seu desinteresse. O resultado da votação da proposição em tela foi de 69,1% a favor e de 30,6% contra, o que demonstrou certo distanciamento das posições do Executivo, bem como o interesse e a apresentação de posições próprias dos parlamentares quanto ao envio de tropas brasileiras para o Haiti.

Não obstante as divergências iniciais, esse nível de polarização não se manteve no período de 2006 a 2017 e se constata que, após os dois primeiros anos, houve um esvaziamento da matéria no Congresso Nacional. Nesse período, por exemplo, chegou-se a solicitar a retirada das tropas brasileiras do Haiti em duas proposições distintas (INC 3980/2004 e INC 6999/2005), mas quase não se debateu o processo de encerramento da MINUSTAH e quais seriam os passos subsequentes. Isso será analisado na próxima seção, por meio da atuação da CREDN.

A abdicação das atividades da CREDN em relação ao Haiti?

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) desempenhou um papel bastante tímido e reativo em assuntos relacionados com a MINUSTAH¹⁸. A média anual de proposições¹⁹ apresentadas pela comissão ou por seus membros sobre esses assuntos foi de 2,3% em relação ao número total de proposições sobre outras matérias entre 2004 e 2017. Apenas no ano de criação da MINUSTAH é que esse número chegou a %10,0, enquanto não houve qualquer proposição em 2006, 2013 e 2015. A comissão teve papel mais atuante no contexto de criação da missão, refletindo a polarização do debate entre os parlamentares, mas gradativamente foi dedicando menor atenção à MINUSTAH. Alguns eventos importantes, como a promulgação da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 e o terremoto que afetou o Haiti em 2010, não modificaram o comportamento da CREDN. O gráfico abaixo ilustra as informações mencionadas:

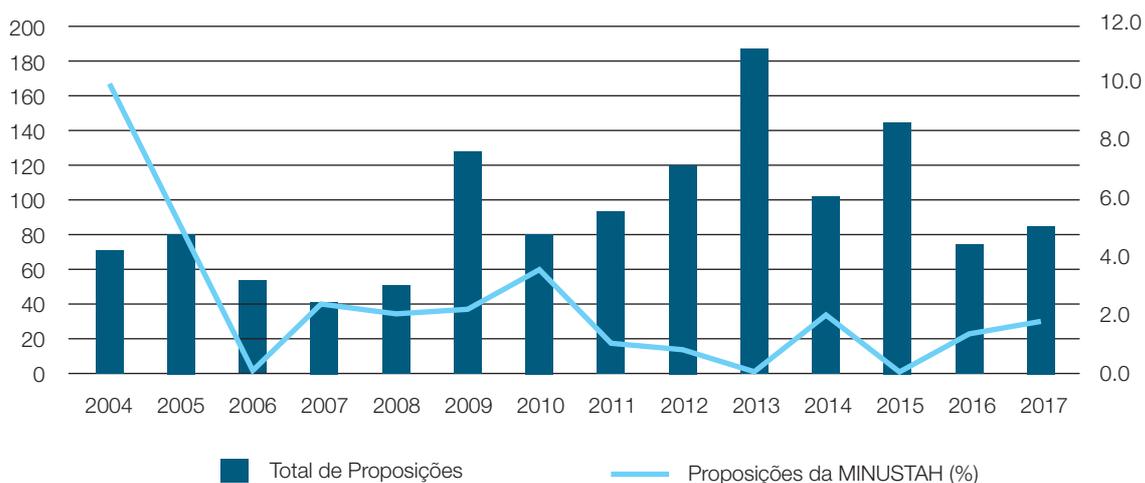
16 BRASIL (2004), p. 21935.

17 BRASIL (2010).

18 Consideraram-se, neste cálculo, proposições que diziam respeito a alterações orçamentárias que também incluíram a MINUSTAH, à entrada de imigrantes haitianos no Brasil e a ações desportivas, como o jogo da amizade entre Brasil e Haiti.

19 Conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 100: “[p]roposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara” e poderá consistir em “propostas de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle”. (BRASIL, 2017, p. 47)

Gráfico 1. Proposições sobre MINUSTAH em relação ao número total de proposições da CREDN, 2004-2017



Fonte: elaboração do autor, baseado nos dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados.

O número total de proposições referentes à MINUSTAH que tramitaram pela CREDN, no período em tela, foi de aproximadamente 70, das quais a metade foi de autoria de membros da comissão e a outra metade, de outros deputados e do Poder Executivo. As proposições de natureza mais substantiva, como a retirada de tropas brasileiras em território haitiano, partiram de deputados não membros da CREDN. Os deputados membros da comissão restringiram-se, normalmente, à apresentação de requerimentos, os quais totalizaram 87,4% de todas as proposições submetidas por eles²⁰.

Todos os anos foram marcados por pedidos de esclarecimentos quanto ao envio de tropas brasileiras para o Haiti, à situação político-institucional do país e à necessidade de manutenção de militares na MINUSTAH. As proposições, normalmente, solicitavam a realização de audiências públicas com os ministros de Relações Exteriores e/ou de Defesa e o comandante das forças da MINUSTAH (sempre um general brasileiro) ou referiam-se à criação de uma comissão de parlamentares para acompanhar, *in loco*, as atividades da missão no Haiti. Não obstante as proposições constantes, essas atividades pouco ocorreram.

Foram realizadas sete audiências públicas específicas sobre essa missão: uma com o ministro de Relações Exteriores (2004), duas com o ministro da Defesa (2009 e 2011), três com os comandantes das forças MINUSTAH (2004, 2005 e 2007 – esta última, com dois comandantes, o anterior, general Augusto Heleno Ribeiro, e o em exercício, general José Elito Siqueira Carvalho) e uma para realizar um balanço dos dez anos da missão, com a presença de representantes do Ministério das Relações Exteriores e do Trabalho e Emprego e da Conectas Direitos Humanos (2014). Além dessas audiências, houve outras duas, em 2008, com os ministros de Relações Exteriores e de Defesa para tratar da alta dos preços dos alimentos e de suas implicações para o Haiti. Em se tratando das comissões, apenas duas foram criadas: a primeira delas, em 2004, para tomar conhecimento da situação haitiana e das atividades iniciais das tropas brasileiras, e a segunda em 2012, com a finalidade de acompanhar a troca de comando militar da missão e avaliar as ações que foram desenvolvidas até então²¹. Destaca-se que essas comissões não produziram nenhum relatório que permitisse, de fato, o acompanhamento da atividade realizada.

No ano de 2005, esteve em alta as discussões acerca de uma possível violação de direitos humanos das tropas da MINUSTAH contra a população haitiana. O deputado Nilson Mourão, da CREDN, apresentou uma proposição (REQ 160/2005) para convidar o ministro de Relações Exteriores a fim de esclarecer as denúncias realizadas por organizações não governamentais norte-americanas sobre a participação ou omissão das forças da MINUSTAH em chacinas no Haiti. Nos anos de 2008 a 2014, a maioria das proposições acerca do Haiti versava sobre a questão das altas de alimentos e o impacto no país, bem como da questão do intenso fluxo migratório haitiano

²⁰ Todas as estatísticas foram calculadas com base nas informações disponíveis no site da Câmara dos Deputados.

²¹ As informações estão disponíveis nos relatórios de atividades da CREDN entre 2004 e 2016. Houve a criação de uma comissão externa em 2004, mas não se encontrou muita informação, exceto quando algum parlamentar inseriu a participação nessa comissão em seu currículo.

para o Brasil. Em meio a esse fluxo, constataram-se violações de direitos humanos, condições precárias para a sobrevivência dos imigrantes, reações contrárias à presença deles no país, entre outros temas. A exceção a esses assuntos foi a elaboração de uma audiência pública para avaliar os dez anos da presença brasileira no Haiti. No entanto, é preciso salientar que essa audiência, a exemplo das anteriores, não gerou qualquer tipo de proposição de natureza substantiva, e sim apenas um registro taquigrafado das falas dos palestrantes e deputados.

Outras duas proposições que tramitaram no âmbito da CREDN, embora não tenham sido de autoria de seus membros, chamam a atenção. A primeira delas é a Informação (INC) 3980/2004, do deputado Alceu Collares, que sugeriu o retorno das tropas brasileiras que estavam no Haiti, alegando, entre outras razões, a falta de recursos necessários para o desempenho das funções. Além disso, essa proposição fez referência a um artigo escrito por Roberto Mangabeira Unger, que considerou insensata a decisão do governo brasileiro de enviar tropas ao Haiti e argumentou que a razão básica para isso foi “o desejo de fazer média com os americanos”. A segunda proposição é a INC 6999/2005, do deputado Babá, que também sugeriu a retirada das tropas do Haiti, sob as justificativas de que o país estava se sujeitando à política imperialista norte-americana, a presença decorria de uma situação ilegal (golpe de Estado no Haiti), as violações de direitos humanos denunciadas na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), etc.

O baixo número de proposições que tramitaram no âmbito da CREDN, as quais trataram mais de pedidos de esclarecimentos do que de questões substantivas traz à tona um debate sobre a abdicação da CREDN em relação ao Haiti. Por exemplo, na audiência pública realizada em 2007, em conjunto com os comandantes anterior e em exercício das forças da MINUSTAH, o general Augusto Heleno foi bastante enfático quando expôs alguns óbices para o cumprimento da missão, entre eles: “[a]usência de projetos de desenvolvimento. Essa é a guerra de todos os *forces commanders*. Desde a primeira semana, a percepção foi clara: sem projetos para mudar a condição de vida do povo haitiano, vamos passar 20 anos lá e não conseguiremos sair, sob pena de voltar toda a situação que existia antes”²². Não seria esperado que, baseado nesse diagnóstico, a CREDN fizesse alguma proposição substantiva em prol da MINUSTAH? A percepção é que os deputados consideraram apenas a solução militar para o Haiti e pouco atuaram de forma propositiva. No início, ainda em 2004, quando havia a necessidade de deliberar sobre o envio das tropas, houve intenso debate. À medida que a situação foi se normalizando, com o avanço da pacificação (2004-2007), os parlamentares foram se abdicando de propor outras soluções ou de refletir sobre a possível saída do Haiti.

A esse respeito, é bastante chamativo o fato de não ter ocorrido nenhuma audiência pública sobre o encerramento da MINUSTAH e quais as implicações subsequentes, como, por exemplo, debater para onde poderia ser enviado o contingente militar que deixaria o Haiti. À primeira vista, parece que o Congresso Nacional, e em particular a CREDN, irá esperar a deliberação do Poder Executivo e, em vez de participar da discussão sobre o futuro destino de militares brasileiros, apenas avaliará a decisão. Consequentemente, verifica-se que um importante ator do processo decisório relativo às missões de paz pode estar abdicando de assumir um papel mais atuante nesse processo.

Considerações Finais

Este artigo apresentou uma reflexão exploratória sobre a atuação da Câmara dos Deputados, por meio da CREDN, na participação brasileira na MINUSTAH. A resistência inicial da comissão em relação ao envio das tropas brasileiras para o Haiti foi sucedida por uma fase de abdicação. Os deputados da CREDN atuaram de maneira mais reativa do que propositiva nas deliberações relativas à MINUSTAH, apreciando matérias oriundas do Poder Executivo ou de outros deputados em vez de desenvolverem iniciativas próprias. Nota-se que, não obstante o distanciamento relativo da sociedade para com temas de defesa nacional, as missões de paz despertam certo interesse dos cidadãos brasileiros. E esse interesse está subaproveitado no âmbito legislativo. O baixo número de proposições relativas à MINUSTAH em comparação com as proposições de defesa nacional demonstra que ainda há uma potencialidade a ser explorada pelos deputados, sobretudo pelos membros da CREDN. A necessidade de um debate mais substancial sobre soluções não militares para missões de paz, bem como o envio de tropas para o exterior, também é igualmente importante, ainda mais quando se observa que o principal caso de sucesso brasileiro gerou pouca discussão entre os congressistas. Por fim, deve-se refletir mais acerca do papel que o Congresso Nacional desempenha atinentes à participação do Brasil em missões de paz, e este artigo é apenas um esforço inicial nessa direção.

22 CÂMARA DOS DEPUTADOS (2007), p. 14.

Referências

AMORIM Neto, O. (2010). “O papel do Congresso nas questões de defesa: entre a abdicação e o comprometimento”. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João P. (orgs.). *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 435-448.

BRASIL (2004). *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, Ano LIX, nº 076, 11 mai.

_____ (2010). *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, Ano LXV, nº 117, 09 dez.

_____ (1956). *Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2953.htm>. Acesso em 20 ago. 2017.

_____ (2017). *Regimento interno da Câmara dos Deputados* [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 20, de 2016. – 18. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2007). *Audiência Pública. Nº 0406/07*. Data: 18/04/2007. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação; Núcleo de Redação Final em Comissões.

CERRATI, R. K.; MORAES, R. F. de; FILHO, E. B. da S. (2015). Confiança nas Forças Armadas brasileiras: uma análise empírica a partir dos dados da pesquisa SIPS – Defesa Nacional. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 132-156, abr.

DINIZ, E. (2006). “O Brasil e as operações de paz”. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio C. (orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva; pp. 303-337.

IPEA (2011). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS): Defesa Nacional*. Brasília: IPEA.

_____ (2012). *Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS): Defesa Nacional*. Brasília: IPEA.

MADRUGA, F. A. de A. C. (2015). *O Congresso Nacional, as relações civis-militares e a política de defesa no Brasil (1999-2014)*. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 103 f.

OLIVEIRA, E. R. (2005) *Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri: Manole.

ROCHA, A. J. R. (2010). “Militares e política no Brasil”. In: ACIOLY, Luciana; CINTRA, Marcos A. M. (org.). *Inserção internacional brasileira: temas de política externa*. Brasília: IPEA, v. 1; pp. 361-406.



Crédito: Logan Abassi/Foto ONU

Análises da academia e experiências da sociedade civil brasileira

12. O Brasil e a MINUSTAH: lições a partir da literatura acadêmica

Dra Adriana Erthal Abdenur, Giovanna Kuele, Maiara Folly e Gustavo Macedo

13. Respeito e honra ao Haiti

Dr Rubem Cesar Fernandes



Especialistas e integrantes da REBRAPAZ participam do primeiro seminário anual da Rede, realizado em jun 2017 no CCOPAB.

Crédito: Comunicação Social do CCOPAB

12. O Brasil e a MINUSTAH: Lições a partir da literatura acadêmica

Dra Adriana Erthal Abdenur, Giovanna Kuele, Maiara Folly e Gustavo Macedo

Introdução

Em 2017, a Organização das Nações Unidas (ONU) anunciou que a Missão da Organização para a Estabilização do Haiti, MINUSTAH, chegaria ao fim. O encerramento da mesma — ao lado das missões na Libéria e na Costa do Marfim — ocorre em um contexto de retração de recursos disponíveis para tais missões e em meio a debates sobre a necessidade de tornar mais eficaz a abordagem da ONU na área de paz e segurança. Para o Brasil, o fim da MINUSTAH marca os mais de 13 anos no Haiti como a participação mais substantiva do país em operações de manutenção da paz até hoje.

Dado o atual momento de inflexão — tanto da ONU quanto do papel do Brasil em tais missões — aprofundam-se os debates acadêmicos acerca dessa atuação, assim como possíveis engajamentos futuros. Este artigo tem como principal objetivo contribuir para a avaliação da participação do Brasil na MINUSTAH, a partir de uma revisão analítica da literatura acadêmica brasileira sobre o tema. Além de identificar contribuições e lacunas, o texto busca ressaltar algumas das principais lições aprendidas a partir das pesquisas que são relevantes para a atuação do Brasil em outras missões da ONU.

Mais precisamente, o texto está estruturado em torno das seguintes questões: como a academia brasileira avalia a participação do Brasil na MINUSTAH? Que processos o Brasil desenvolveu nesse período, segundo

pesquisadores, e em que eles se diferem de outros países? Finalmente, que impactos esse aprendizado pode ter na atuação do Brasil em futuras missões da ONU?

O artigo apresenta um breve pano de fundo sobre os debates acerca da efetividade das operações de manutenção da paz, identificando, em seguida, as principais contribuições e lacunas nas análises acadêmicas da atuação brasileira junto à MINUSTAH. A última parte sublinha as lições aprendidas e sua relevância para o engajamento em outras missões da ONU.

A ONU e as operações de paz: momento de inflexão

Embora as operações de paz da ONU passem por um momento de inflexão, os debates sobre a necessidade de repensar as principais abordagens da Organização em resposta a conflitos armados não são propriamente novidade. No pós-Guerra Fria e sobretudo no novo milênio, mudanças na natureza dos conflitos, tais como o papel crescente de atores não-estatais, do crime transnacional e do terrorismo, levaram muitos especialistas a questionar a efetividade das operações de paz. Tais discussões ganharam um novo tom de urgência a partir de 2014, quando o então Secretário-Geral Ban Ki-moon nomeou um Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO, da sigla em inglês). Em junho de 2016, o painel entregou um relatório — conhecido como *HIPPO Report* — com recomendações concretas para que a ONU torne as missões de paz mais efetivas (ONU, 2016). O tema — debatido não apenas em Nova York e Genebra, mas também em consultas regionais, inclusive no Brasil — fez parte de um conjunto de três processos¹, todos visando aumentar a eficiência, coerência, e relevância da arquitetura de paz e segurança da ONU².

Aos debates sobre efetividade das missões de paz somam-se alguns fatores de conjuntura. Em 2017, o governo dos Estados Unidos da América (EUA), sob a presidência de Donald Trump, passou a pressionar por cortes orçamentais na ONU, sobretudo nos gastos com as operações de paz³. Ao final das contas, os cortes implementados em 2017 foram inferiores ao total anunciado (cerca de USD \$600 milhões de um total de USD \$8 bilhões anuais). No entanto, como os EUA são o maior contribuinte financeiro para as missões e podem implementar mais cortes no futuro, essa orientação provocou novos questionamentos sobre as missões de manutenção da paz⁴. Logo em seguida, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO) anunciou que algumas missões seriam encerradas, e que outras seriam reduzidas. A MINUSTAH, cujo fim o DPKO já cogitara em ocasiões anteriores, ficou no primeiro grupo, com o prazo para a retirada das últimas tropas previsto para setembro de 2017. Após uma fase de transição, uma missão predominantemente policial, a Missão das Nações Unidas para Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH), teria início em outubro do mesmo ano⁵.

Também em 2017, o atual Secretário-Geral da ONU, António Guterres, lançou uma série de esforços voltados para reformar a Organização, inclusive a sua arquitetura de paz e segurança e a maneira que esse pilar interage com os demais, quais sejam desenvolvimento e direitos humanos⁶. Entre as mudanças previstas está a reestruturação de divisões como o DPKO e o Departamento de Assuntos Políticos (DPA), encarregado de mediação e de missões políticas. Tais reformas também alimentam debates sobre as operações de paz: qual a efetividade da ONU e suas organizações parceiras, tais como a União Africana (UA), ao lidar com conflitos armados? Para os principais países contribuintes de tropas e policiais (em inglês, TCCs e PCCs), essas mudanças e novas fontes de incerteza também provocam uma maior reflexão sobre as práticas e as normas das missões de paz⁷.

É nesse contexto que se aprofundam as discussões acadêmicas sobre as operações de paz, inclusive no que diz respeito à atuação do Brasil junto à MINUSTAH e o rumo que deve ser tomado após o fim da missão. Pesam também em tais debates a conjuntura política e econômica do Brasil, assim como considerações de política

1 Os outros dois painéis se debruçaram sobre temas correlatos: implementação da agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança e a arquitetura de Consolidação da Paz.

2 HAMANN e ABDENUR (2017).

3 LYNCH (2017).

4 CAPLAN (2017).

5 ONU (2017a).

6 ONU (2017b).

7 ONU (2017c).

externa, defesa e planejamento estratégico⁸. Finalmente, um parâmetro importante para os debates é a gama de operações disponíveis e o tipo de missão no qual o Brasil se enquadraria melhor.

Neste artigo, consideramos como contribuições acadêmicas o material analítico (artigos, livros, dissertações, teses, etc.) produzidos por pesquisadores de instituições de ensino e pesquisa, no âmbito civil ou militar. Concentrou-se a análise na produção por pesquisadores brasileiros ou em publicações editadas no Brasil, reconhecendo que há também uma produção sobre a MINUSTAH por pesquisadores de outras cidadanias em instituições no exterior⁹, assim como uma vasta literatura mais abrangente sobre operações de paz que inclui pontos relevantes à atuação brasileira. Dada a produção considerável sobre o tema, não caberia aqui uma revisão exaustiva desse material; portanto, atentou-se para publicações que ilustram as tendências e padrões identificados durante os mais de 13 anos de participação do Brasil na MINUSTAH.

A pesquisa acadêmica e a MINUSTAH

O Brasil já participou de 47 operações de paz, empregando cerca de 50.000 tropas, policiais e civis. No entanto, esse engajamento não se deu de forma uniforme ao longo do tempo. Após a participação na primeira missão da ONU, na fronteira entre a Grécia e a Albânia, a Bulgária e a então Iugoslávia, em 1947 e 1948, o Brasil esteve ausente das operações de paz durante os anos de regime militar, entre 1964 e 1985. O retorno significativo ocorreu com as missões em Angola (1991), Moçambique (1993) e no Timor Leste (1999). Além disso, o Brasil enviou observadores em outras missões na década de 1990, por exemplo na antiga Iugoslávia¹⁰.

Durante muito tempo, a literatura brasileira sobre operações de paz esteve praticamente restrita à produção interna do Ministério das Relações Exteriores, em particular às teses produzidas no âmbito do Curso de Altos Estudos (CAE), necessário para a progressão na carreira diplomática. Eventualmente, algumas teses do CAE eram tornadas públicas e incorporadas pela literatura acadêmica que surgia sobre o tema, tais como Cardoso (1998) e Fontoura (2005). Outros exemplos são Faganello (2013), que analisou as operações de paz dos anos 90 sob a ótica dos direitos humanos, e Vicentini (1998), que dissertou sobre as operações de paz da OTAN na Bósnia-Herzegovina. Além disso, a partir dos anos 2000, aumenta também o número de publicações e estudos produzidos em instituições de ensino e pesquisa militares no Brasil, tais como a Escola Superior de Guerra (ESG), a Escola de Guerra Naval (EGN), a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e a Universidade da Força Aérea (UNIFA). Parte dessa produção resulta de configurações de cooperação institucional, assim como fontes de financiamento, sobretudo pelo Ministério da Defesa e outros parceiros.

A participação do Brasil na MINUSTAH teve impacto expressivo na produção acadêmica brasileira sobre o tema, coincidindo também com a institucionalização e expansão da disciplina de Relações Internacionais e do estudo da Defesa como áreas de conhecimento no país. A partir de 2004, a produção acadêmica em língua portuguesa sobre operações de paz teve um aumento expressivo: segundo o portal de periódicos da CAPES, a produção de livros e artigos totalizou 35 publicações de 1990 a 2003, subindo para 418 no período entre 2004 e setembro de 2017¹¹. O fenômeno parece seguir uma tendência mais abrangente na literatura mundial sobre paz e segurança, na qual o número de artigos sobre operações de paz tem aumentado substantivamente.

Além do aumento significativo da literatura brasileira, houve uma diversificação (embora limitada) nas abordagens metodológicas, predominando os estudos de caso e, em menor escala, os estudos comparados¹². Percebe-se a expansão da produção não apenas entre militares e diplomatas, mas também por acadêmicos e pesquisadores de *think tanks*¹³. Outra tendência perceptível é o número crescente de mulheres que pesquisam a atuação brasileira em operações de paz, inclusive a MINUSTAH¹⁴.

8 DE VITTA (2017),

9 Ver, por exemplo: BEAUVOIR (2017),

10 FONTOURA (2005); AGUILAR (2003).

11 CAPES (2017a).

12 Ver LEONEL FILHO (2010).

13 Ver ABDENUR e CALL (2017).

14 Ver HAMANN (2016).

Por fim, em termos geográficos, a produção universitária sobre operações de paz entre 1990 e início dos anos 2000 manteve-se concentrada em instituições de ensino superior localizadas nos grandes centros urbanos, sobretudo em Brasília e no Rio de Janeiro. A partir dos anos 2000, o eixo da produção ganha maior força no Sudeste, particularmente nas universidades paulistas e, em menor grau, em Minas Gerais. Por volta de 2010, a julgar pelo banco de teses e dissertações da CAPES, o tema já era tratado em departamentos de Relações Internacionais em praticamente todos os polos científicos do Brasil, de Norte a Sul, em instituições públicas e privadas¹⁵.

Com o objetivo de auxiliar na compreensão da literatura brasileira de operações de paz a partir do ingresso do Brasil na MINUSTAH, classificamos a produção em dois eixos: (i) o Brasil na MINUSTAH; e (ii) a MINUSTAH no Brasil. Após uma síntese dos temas e das problemáticas tratadas pela literatura, apontamos algumas lacunas e oportunidades de pesquisa.

O Brasil na MINUSTAH

a. Explicações de política externa

Parte da literatura brasileira sobre a MINUSTAH analisa, do ponto de vista da política externa, por que os tomadores de decisão no Brasil aceitaram o convite feito pela ONU para liderar o componente militar da missão, sobretudo dado que as relações com o Haiti pré-2004 não eram expressivas. Sardenberg (2005), escrevendo logo após o início do engajamento brasileiro, associa a decisão de envio de tropas ao compromisso mais amplo do Brasil com multilateralismo e com a democracia na região. Outros tratam de explicar a decisão de assumir a liderança militar de uma missão estabelecida com base no Capítulo VII da Carta da ONU, dado que o Brasil historicamente relutara em participar com tropas de tais missões e preferira contribuir para missões baseadas no Capítulo VI, que não envolvem o uso substantivo da força¹⁶.

Diversos autores traçam um vínculo entre a participação em operações de paz e a ambição histórica do Brasil de expandir seu papel na segurança internacional, inclusive através do pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU)¹⁷. Alguns enfatizam o longo histórico da participação brasileira em operações de paz da ONU, desde a primeira missão nos Bálcãs, argumentando que a MINUSTAH representa a continuidade de pensamento estratégico e comprometimento ao multilateralismo¹⁸.

Há, também, uma série de análises que interpretam tal participação como parte de uma tentativa mais ampla de expandir o *soft power* brasileiro na América Latina ou seu prestígio na ordem internacional¹⁹; de se contrapor ao poder geopolítico dos EUA; de fortalecer o papel do Brasil na cooperação Sul-Sul; e de consolidar uma posição de liderança regional²⁰. Outras publicações se debruçam sobre os interesses pragmáticos que influenciam a decisão de enviar tropas à MINUSTAH, inclusive motivações individuais e institucionais das Forças Armadas e do Ministério da Defesa²¹. Do ponto de vista das instituições envolvidas no processo decisório, certos estudos examinam também a articulação entre a política externa e defesa, por exemplo através de canais ministeriais e esforços mais pontuais de coordenação²². Senteifus (2006) observa ainda que, no caso do Brasil, não houve grande resistência à decisão de liderar o componente militar da MINUSTAH por parte da opinião pública²³, mas a experiência de outros países demonstra que esse fator pode influir no processo decisório.

Já no cenário internacional, a literatura sobre posicionamentos do Brasil sublinha o papel do país nos debates normativos sobre intervenções humanitárias, inclusive no que diz respeito ao uso da força e direitos humanos. Alguns indicam a proposta brasileira do conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP) como um esforço

15 CAPES (2017b).

16 HIRST e NASSER (2014).

17 CERVO e BUENO (2011); VIGEVANI e CEPALUNI (2007).

18 HAMANN (2016).

19 FISHEL e SAENZ (2007).

20 VALENÇA e CARVALHO (2014).

21 BRACEY (2011); DE SÁ (2015).

22 BRIGAGÃO (2001).

23 Em dezembro de 2006, no entanto, trinta entidades da sociedade civil enviaram carta ao governo Lula solicitando, dentre outras prioridades, a retirada das tropas brasileiras do Haiti. E, junho de 2007, movimentos sociais e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) enviou comissão ao Haiti para denunciar a "ocupação" do país. Fonte: MARCONDES NETO, 2013.

inovador de amenizar a aplicação do princípio de Responsabilidade de Proteger (R2P)²⁴. Outros, adotando uma ótica mais crítica, consideram que a proposta perdeu fôlego, limitando a capacidade do Brasil como “empreendedor normativo” junto à ONU²⁵. Tampouco existe consenso na literatura acadêmica acerca do uso do conceito “não-indiferença” ao justificar a participação brasileira na MINUSTAH. Surge, portanto, um quadro complexo sobre as diversas motivações que impulsionaram o ingresso do Brasil na missão, desde fatores domésticos até variáveis geopolíticas, assim como os esforços conceituais feitos por diversos atores ao justificar a decisão de assumir a liderança militar da missão—e, em 2010, de expandir essa contribuição após o terremoto que assolou o Haiti.

b. Atuação do Brasil

As principais produções acadêmicas sobre a atuação do Brasil junto à MINUSTAH, por sua vez, concentram-se nos seguintes temas: 1) a parte operacional da participação; 2) o engajamento com consolidação da paz (*peacebuilding*) e iniciativas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico; e 3) a estruturação dos componentes (militares, policiais e civis) e treinamento.

Algumas análises sobre a parte operacional contextualizam ou comparam a participação na MINUSTAH a períodos anteriores através do levantamento de dados e estatísticas descritivas. Rezende (2012) indica que, com base nos percentuais comparados aos demais TCCs e PCCs de uma mesma missão, o Brasil teve um engajamento extremamente baixo em operações de paz no período de 2001 a 2009, sendo a MINUSTAH uma exceção. Aguilar (2015) e Hamann (2016), por outro lado, examinam a frequência da presença brasileira em operações de paz desde 1947, apontando um aumento considerável de 2000 a 2015, sendo a MINUSTAH o ápice dessa tendência.

Ainda são escassas as análises substantivas sobre como o engajamento brasileiro com consolidação da paz e desenvolvimento se diferenciam dos contingentes militares e policiais de outros países²⁶. Alguns autores afirmam que ter um país em desenvolvimento no comando militar de uma missão pode vir a representar um novo paradigma em operações de paz e *peacebuilding*²⁷. Pinheiro (2015) destaca a atuação de brasileiros na pacificação de áreas urbanas de alta complexidade, sobretudo no enfrentamento direto a gangues, no patrulhamento intensivo (sobretudo a pé), na abordagem e no estabelecimento de *check-points*. Já Carrera (2015) assinala a contribuição dos policiais militares, analisando sua participação desde 2004. Alguns autores²⁸ destacam as afinidades culturais e a forma dos brasileiros interagirem com a população local, mas não investigam a fundo como essa atuação se diferenciaria dos demais países. No contexto pós-terremoto, o envolvimento em ações humanitárias também foram consideradas como importantes para a percepção local das tropas brasileiras²⁹.

De fato, a atuação militar brasileira, em combinação com os processos voltados ao desenvolvimento local, é uma das temáticas mais extensivamente exploradas pela literatura. Marcondes Neto (2012) assinala a ampla gama de tarefas concretas desempenhadas por militares brasileiros, como a desobstrução de estradas e o asfaltamento de ruas. Não há, porém, forte consenso sobre o impacto de tais iniciativas. Hamann, Garbino e Folly (2017) analisam a implementação de projetos de impacto rápido (do inglês *Quick Impact Projects* – QIPs) por militares brasileiros e argumentam que tais práticas contribuem para consolidar a confiança da população local na missão e servem como ponte para um desenvolvimento mais duradouro no Haiti. Abdenur (2017), por sua vez, considera que há uma lacuna de coordenação entre a cooperação para o desenvolvimento que o Brasil oferece ao Haiti e a participação junto à MINUSTAH, traçando também comparações com o caso de Guiné-Bissau.

Por último, destacam-se as análises sobre a constituição dos componentes (militares, policiais e civis) e o treinamento dos brasileiros enviados ao Haiti. Quanto à constituição, assinala-se a participação expressiva na MINUSTAH não só do Brasil, mas também de alguns de seus países vizinhos como TCCs e PCCs. Marcondes

24 FONSECA Jr. e BELLI (2013).

25 Ver: Responsibility while protecting: implementation and the future of responsibility to protect. (2015). Disponível em: <<http://globalpolicy.columbia.edu/research/responsibility-while-protecting-implementation-and-future-responsibility-protect>>; ver também: SERBIN e PONT (2015).

26 CALL e DE CONING (2017).

27 ADBENUR (2017).

28 BRAGA (2010); KENKEL (2010).

29 MARCONDES Neto (2013).

Neto (2015) explora os 10 anos de participação sul-americana, enquanto Braga (2010) e Kenkel (2013) argumentam que a cooperação entre os países da América do Sul na MINUSTAH contribuiu para a coordenação regional na área de segurança e defesa e serve também para fortalecer o protagonismo brasileiro nesse campo. No que tange à incorporação de uma perspectiva de gênero, Giannini (2015) aponta alguns avanços normativos e práticos alcançados no Haiti, tais como a designação de pontos focais de gênero em todos os batalhões, mas afirma que a presença de - e funções desempenhadas por - mulheres brasileiras em operações de paz ainda são limitadas.

A MINUSTAH no Brasil

Os impactos da MINUSTAH no Brasil internamente são pouco explorados pelos estudos voltados à análise da participação brasileira na missão da ONU no Haiti. Notáveis exceções são as pesquisas que buscam abordar os efeitos da MINUSTAH sobre o sistema penal e jurídico militar nacional³⁰. Também são limitadas as análises que buscam entender como o engajamento do Brasil no Haiti teria influenciado a ação de militares brasileiros nas operações de pacificação em território nacional, em especial na instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) na cidade do Rio de Janeiro. Para Palma (2015), o sucesso inicial da atuação militar no Haiti teria tornado propícia a retomada do debate doméstico sobre o emprego das Forças Armadas no combate à criminalidade no âmbito interno. Oliveira (2009) defende que as lições extraídas por meio do enfrentamento de gangues no Haiti teriam servido como uma espécie de laboratório para o combate ao narcotráfico em favelas do Rio de Janeiro. De maneira similar, Salgado (2015) argumenta que o modelo de ocupação permanente de áreas estratégicas e simbólicas praticado em Porto Príncipe, denominado de “pontos fortes”, teria sido replicado em comunidades cariocas. Por outro lado, também há quem discorde da associação direta feita entre as UPPs e a estratégias de controle de território praticadas no Haiti³¹, argumentando que as raízes do plano interno de pacificação seriam anteriores ao início da MINUSTAH.

Embora os impactos do Haiti no Brasil sejam pouco explorados por especialistas da área de segurança internacional, parte da literatura brasileira sobre migrações aponta a MINUSTAH como um dos fatores de incentivo à migração de haitianos para o Brasil após o terremoto de 2010. Essa é a visão defendida por Patarra (2012), que interpreta a atuação do Brasil no componente militar da MINUSTAH como um fator fundamental na inserção do país no quadro de destinos prioritários da migração haitiana, que até então se concentrara nos EUA, Canadá e França³². Para Fernandes (2014), a presença brasileira no Haiti contribuiu para disseminar a visão do Brasil como um país de oportunidades e de esperança, à medida que a elevada migração haitiana pós-terremoto e o emprego inédito pelo Brasil de dois batalhões simultâneos em uma única operação de paz coincidiram com um período de elevadas taxas de crescimento econômico doméstico.

A empatia criada por brasileiros e haitianos em função da missão da ONU, somados à criação de políticas migratórias inclusivas, teriam contribuído para tornar o Brasil o país da América Latina que mais recebeu haitianos desde 2004³³. Estudos mais aprofundados e que levem em consideração a perspectiva dos próprios migrantes haitianos são necessários para comprovar a relação entre a participação brasileira na MINUSTAH e a elevação da migração haitiana para o Brasil. De todo modo, há consenso na literatura brasileira sobre migrações de que a presença haitiana no Brasil tem produzido mudanças duradouras. Além de ter incentivado a reformulação de política migratória brasileira, os haitianos têm deixado marcas significativas nos bairros e municípios onde se instalam, inclusive do ponto de vista cultural, culinário e linguístico³⁴.

Por fim, a participação na MINUSTAH levou também ao aumento das interações entre civis e militares no Brasil. Além do fortalecimento do intercâmbio e da maior integração entre políticas externas e de defesa, foram desenvolvidas diversas atividades para o avanço da pesquisa em conjunto por instituições civis e militares. Alguns exemplos notáveis são a parceria entre o Instituto Igarapé e o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), a consolidação da Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operações de Paz (REBRAPAZ), bem como o memorando de entendimento entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o Comando

30 PALMA (2015).

31 WAISBICH e POMEROY (2014).

32 MAGALHÃES (2017).

33 FERNANDES (2014).

34 CONTINGUIBA (2014).

Militar do Sul. Também merecem destaque o ingresso de civis em programas de pós-graduação na ECEME e na EGN, assim como os programas de apoio ao desenvolvimento de pesquisas em segurança e defesa, a partir de iniciativas do Ministério da Defesa com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Instituto Pandiá Calógeras com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Lacunas na literatura

Em que pese a expansão das pesquisas acadêmicas sobre o Brasil nas operações de paz, restam diversas lacunas na literatura. De maneira geral, grande parte dos estudos acadêmicos acerca da participação brasileira em operações de paz são mais descritivos que analíticos, faltando com frequência questões de pesquisa norteadoras, a especificação de uma abordagem teórica ou o uso rigoroso de metodologias empíricas. Além disso, raramente os artigos, teses e livros sobre o tema tentam avaliar robustamente a atuação brasileira na MINUSTAH ou em operações de paz em geral — ou componentes específicos dessa atuação. Dado que os debates sobre a efetividade das missões e da atuação dos TCCs e PCCs vêm se aprofundando com as novas pressões orçamentárias na ONU, chama a atenção a falta de estudos que apliquem uma metodologia de avaliação mais rigorosa.

No que diz respeito à atuação do Brasil especificamente, embora a pesquisa sobre os militares tenha aumentado, são poucos os estudos que tratam especificamente de policiais e civis. Além disso, poucas pesquisas se debruçam sobre a inteligência na participação brasileira nas operações de paz, por exemplo o papel dos brasileiros no *Joint Mission Analysis Centre* (JMAC) e sua relação com outros componentes da missão³⁵. Outra lacuna diz respeito ao papel que brasileiros desempenham na arquitetura de paz e segurança das ONU como um todo, sobretudo junto ao Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO). É notável também a falta de estudos sobre o impacto no terreno da liderança brasileira em operações de paz, especialmente dado o histórico de brasileiros na posição de *Force Commander*, tanto durante os 13 anos da MINUSTAH quanto na Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO). São igualmente escassas as análises acadêmicas sobre o treinamento de tropas, policiais e civis, embora tenham ocorrido avanços significativos do ponto de vista prático, incluindo a criação do CCOPAB³⁶.

Na temática de gênero, a academia brasileira ainda não se aprofundou sobre o tema do abuso e exploração sexual, atualmente debatido tanto na ONU quanto em organizações parceiras. Na mesma linha, dado que o Brasil lançou em 2017 seu primeiro Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança³⁷, é essencial que pesquisadores analisem o impacto de novos compromissos normativos sobre a composição e atuação das mulheres nas operações de paz. De forma geral, são poucos os esforços na direção da transversalização de uma perspectiva de gênero no estudo da participação do Brasil em operações de paz.

Há também algumas lacunas metodológicas. Embora alguns pesquisadores brasileiros tenham visitado a MINUSTAH e outras missões, são poucos os estudos que se valem de pesquisa de campo prolongada e sistematizada, por exemplo através de levantamento de dados no terreno, grupos focais, história oral, pesquisa em arquivos no Brasil e no exterior, materiais audiovisuais e entrevistas estruturadas. São raras também as análises que levam em conta perspectivas locais — por exemplo, de haitianos — ou de indivíduos de outras nacionalidades que também compõem a missão de paz. No que tange aos estudos comparados, seria necessário aprofundar as relações existentes não apenas entre atuações brasileiras em diversas missões, mas também entre o Brasil e outros TCCs e PCCs, tanto da América Latina quanto de outras potências emergentes, tais como a Índia e África do Sul. As doutrinas, práticas, modelos de treinamento e relações civil-militares estão entre os temas a serem tratados em futuras pesquisas na área.

Finalmente, com algumas exceções, ainda é escassa a análise sobre a história e o contexto socioeconômico dos países onde o Brasil atua através das operações de paz. Tanto Seguy (2010) como Thomaz (2010) adotam uma postura crítica à comunidade internacional após o terremoto de 2010, argumentando que os países hegemônicos e organizações a eles vinculadas impuseram novas assimetrias de poder sobre o Haiti, ou reforçaram hierarquias

35 BONAVIDA (2016); CEPIK e KUELE (2016).

36 VENDRAMIN (2015).

37 A íntegra do PNA brasileiro foi disponibilizada pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1209-Plano-Nacional-de-Acao-sobre-Mulheres-Paz-e-Seguranca.pdf>>.

antigas. Faltam, no entanto, estudos que vinculem a missão de paz e a participação do Brasil mais profundamente às dinâmicas sociais e econômicas do local — antes, durante e após a missão de paz. Para preencher essa lacuna, seria essencial expandir os debates sobre operações de paz a acadêmicos de outras áreas, tais como história, sociologia e antropologia.

Lições aprendidas para futuras participações em missões de paz

Ao debruçar-se sobre a participação brasileira na MINUSTAH, pesquisadores geram a partir da análise acadêmica algumas lições que poderão ser relevantes a futuros engajamentos em outras operações de paz. De forma geral, tais lições se enquadram em três áreas: o aspecto político, a dimensão operacional e o papel das instituições. Em primeiro lugar, a considerável literatura sobre o processo decisório indica que esse buscou equilibrar fatores estratégicos, pragmáticos e realistas com princípios e ideais (inclusive os de cunho humanitário e de defesa dos direitos humanos) que regem a inserção internacional do Brasil. Uma articulação coerente entre Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos governamentais é necessária para que a tomada de decisão leve em conta essa gama ampla de aspectos.

No que diz respeito ao plano operacional, as análises sugerem que o principal diferencial da atuação brasileira reside no patrulhamento intensivo e na pacificação de áreas urbanas de alta complexidade — inclusive nas operações noturnas, no enfrentamento direto a grupos armados ilegais e na articulação com comunidades locais. Outro diferencial importante, embora incipiente, é a ênfase sobre a necessidade de equilibrar iniciativas de segurança com projetos de desenvolvimento. Essa postura parece coerente com a tradição diplomática brasileira, que defende que a comunidade internacional lide também com as raízes sociais e econômicas dos conflitos armados. Em todos esses pontos, no entanto, seria vantajoso diversificar a composição das tropas, policiais e civis, sobretudo no que diz respeito à inclusão de mulheres (e às funções por elas desempenhadas) e promover o aumento da participação de civis brasileiros. Na mesma linha, a manutenção de um padrão de excelência na prevenção do abuso e exploração sexual seria uma credencial forte em qualquer futura atuação do Brasil.

A produção e iniciativas acadêmicas indicam que cooperação institucional — tanto no âmbito interno quanto internacional — fortalece diversos aspectos da atuação brasileira e deve ser expandida. Observa-se que a criação de redes e outras configurações de colaboração institucional alimentam intercâmbios e produção do conhecimento sobre operações de paz. A criação da REBRAPAZ é o mais recente exemplo deste diálogo entre diferentes setores da sociedade brasileira interessados no tema.³⁸ Paralelamente à realização de frequentes eventos conjuntos nacionais e internacionais ocorre a formalização dos memorandos de entendimento (*MoUs*) entre o CCOPAB e instituições de ensino civis.

Além disso, no âmbito regional, há um estreitamento dos laços entre os centros de treinamento de operações de paz. A Associação Latino-Americana dos Centros de Operações de Paz (ALCOPAZ)³⁹, criada em 2008, reúne os centros de treinamento de nove países latino-americanos⁴⁰ em torno do objetivo comum de elevar o entendimento regional e o nível de treinamento de civis e militares sobre as doutrinas estratégicas, operacionais e táticas promovidas pelos órgãos responsáveis das Nações Unidas para operações de paz. Os temas de Cooperação Civil-Militar (CIMIC) e Proteção de Civis (PoC), por exemplo, têm ganhado espaço crescente na agenda da Associação. A MINUSTAH é considerada como a principal fonte empírica para o desenvolvimento das doutrinas militares, assim como experiência fundamental na identidade regional para engajamento em missões de paz multidimensionais⁴¹. Atualmente a ALCOPAZ conta ainda com a participação de instituições da sociedade civil dos países-membros e de nações amigas, na condição de membros convidados ou observadores. A experiência demonstra que essa articulação é essencial não apenas para a produção de conhecimento e intercâmbio de informação, mas também para assegurar a inovação nos debates e práticas que o Brasil e demais países da região desenvolvem no contexto das missões de paz.

38 Ver: REBRAPAZ. Disponível em <<https://rebrapaz.com>>.

39 Ver: ALCOPAZ. Disponível em: <<http://www.mindef.mil.gt/onu/alcopaz/index.html>>.

40 Os nove países membros são: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai. Ver ALCOPAZ. Disponível em: <<http://www.mindef.mil.gt/onu/alcopaz/index.html>>.

41 Ver: CCOPAB. Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/>>.

A expansão e diversificação dos intercâmbios institucionais sobre operações de paz, inclusive no que diz respeito ao treinamento, indica um grau de flexibilização da noção de soberania por parte de agentes tradicionais dos Estados latino-americanos. Instituições como a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE)⁴², por exemplo, passam a investir esforços na cooperação em operações de paz, no contexto mais amplo da promoção da integração regional e projeção internacional da América do Sul no campo da segurança internacional. É importante que o Brasil incorpore as lições aprendidas por meio desses intercâmbios em sua atuação no terreno. Para tanto, é fundamental que o país se mantenha engajado em operações de paz da ONU mesmo após o fim da missão no Haiti.

Referências

- ABDENUR, A. E. (2017). "What Can South-South Development Cooperation Do for International Peace? Brazil's Role in Haiti and Guinea-Bissau". *International Negotiation*. Disponível em: <<http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/15718069-22031062>>.
- ABDENUR, A.; CALL, C. (2017). "A Brazilian Way?: Brazil's Approach to Peacebuilding". In: CALL, C.; de CONING, C. (Eds) *Rising Powers and Peacebuilding: Breaking the Mold?*. London: Palgrave Macmillan.
- AGUILAR, S. (2003). *A Guerra da Iugoslávia: uma década de crises nos Bálcãs*. São Paulo: Usina do Livro.
- _____ (2015). "A participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro". *Journal for Brazilian Studies*, v. 3, n. 2.
- BEAUVOIR, J. M. (2017). "In Post-Conflict Haiti, Brazil Consolidates Its Status as Regional Actor". *Stimson Institute*. Disponível em: <<https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/In%20Post-Conflict%20Haiti%2C%20Brazil%20Consolidates%20Its%20Status%20as%20Regional%20Actor%20%20%5B2%5D.pdf>>.
- BONAVITA, T. B. de A. (2016). *A Atividade de Inteligência nas Operações das Nações Unidas – Uma Perspectiva Brasileira sobre a Minustah*. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares), Instituto Meira Mattos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro.
- BRACEY, D. (2011). "O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti". *Contexto int.*, vol.33, n.2, pp.315-331.
- BRAGA, C. C. V. (2010). "MINUSTAH and the Security Environment in Haiti: Brazil and South American Cooperation in the Field". *International Peacekeeping*, v.17, n.5, pp.711-722.
- BRIGAGÃO, C. (2011). *Paz, Segurança Internacional e a Inserção Brasileira*. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- CAPES. (2017a). Portal de Periódicos CAPES/MEC. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br>>.
- _____ (2017b). Banco de Teses e Dissertações. Disponível em: <<http://bancodeteses.capes.gov.br>>.
- CAPLAN, R. (2017). "How Effective is UN peacekeeping?". *DPIR News & Media*, 07 de jul. de 2017. Disponível em: <<https://www.politics.ox.ac.uk/news/richard-caplan-asks-how-effective-is-un-peacekeeping.html>>.
- CARDOSO, A. J. S. (1998). *O Brasil nas Operações de paz das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- CARRERA, S. de A. M. N. (2015). "Participação Policial Brasileira na MINUSTAH". In: Hamann, E. P. (Org.). *Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 13 (Jan 2015).
- CEPIK, M.; KUELE, G. (2016). "Inteligência em Operações de Paz da ONU: Déficit Estratégico, Reformas Institucionais e Desafios Operacionais". *Revista Dados*, v.59, n.4, pp. 963-993.
- CERVO, L. A.; BUENO, C. (2011) *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.

42 Ver: ESUDE-CDS. Disponível em <<http://esude-cds.unasursg.org>>.

- CONTINGUIBA, G. C. (2014). *Imigração haitiana para o Brasil: a relação entre trabalho e processos migratórios*. Dissertação (Mestrado em História e Estudos Culturais) – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho.
- DE SÁ, E. J. (2015). *A decisão brasileira de participar da MINUSTAH*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, João Pessoa.
- DE VITTA, L. (2017). “Brasil acentua debate sobre futuro em missões de paz após atuação no Haiti”. *UOL Notícias*, 31 de mai. de 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2017/05/31/brasil-acentua-debate-sobre-futuro-em-missoes-de-paz-apos-atuacao-no-haiti.htm>>.
- FAGANELLO, P. L. F. (2013). *Operações de Manutenção da Paz da ONU: De que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz*. Brasília: FUNAG.
- FERNANDES, D. (Coord.). (2014). *Estudos sobre a migração haitiana ao Brasil e diálogo bilateral* [Relatório final de pesquisa]. Belo Horizonte: Grupo de Estudos Distribuição Espacial da População, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Ministério do Trabalho e Emprego, Organização Internacional para Migração.
- FISHEL, J.; SAENZ, A. (2007) *Capacity-building for peacekeeping: the case of Haiti*. Washington, D.C.: National Defense University Press.
- FONSECA JR, G.; BELLI, B (2013). “Desafios da Responsabilidade ao Proteger”. *Política Externa*, v.21, n.4, p.11-216.
- FONTOURA, P. R. C. T. da. (2005). *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília, FUNAG.
- GIANNINI, R. A. (2015). “Da Política à Implementação: preenchendo as lacunas para a promoção de uma abordagem de gênero no Haiti”. In: Hamann, E. P. (Org.). *Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 13 (Jan 2015).
- HAMANN, E. P. (2016). *A Força de uma Trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)*. *Military Review* (Jul 2016).
- HAMANN, E.; GARBINO, H.; FOLLY, M. (2017). *Confiança em desenvolvimento: o Brasil e os projetos de impacto rápido*. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 24 (Abr 2017).
- HAMANN, E; ABDENUR, A. (2017). “O futuro do Brasil nas operações de manutenção da paz da ONU”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 12 de abr. de 2017. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/o-futuro-do-brasil-nas-operacoes-de-manutencao-da-paz-da-onu/>>.
- HIRST, M; NASSER, R. M. (2014). Brazil's involvement in peacekeeping operations: the new defence-security-foreign policy nexus. *NOREF Report*. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/184486/1f05a3ed4e305be65263b1dd53f1bd64.pdf>>.
- KENKEL, K. M. (2013). *South America and Peace Operations: Coming of Age*. Abingdon, Routledge.
- _____ (2010). “South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper”. *International Peacekeeping*, v.17, n.5, pp.644-661.
- LEONEL FILHO, J. B. (2010). *Operações de Manutenção da Paz da ONU: a eficácia do emprego dos contingentes de tropas no Timor Leste, na República Democrática do Congo e no Haiti*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- LYNCH, C. (2017). “Trump Administration Eyes \$1 Billion in Cuts to UN Peacekeeping”. *Foreign Policy*, 23 de mar. de 2017. *Foreign Policy*.
- MAGALHÃES, L. F. A. (2017). *A imigração Haitiana em Santa Catarina: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas.
- MARCONDES NETO, D. (2012). “O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH”. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. de. (Org.). *O Brasil e as Operações de Paz em um mundo globalização: entre a tradição e a inovação*. Brasília, IPEA.
- _____ (2015). “Os dez anos da MINUSTA H: um olhar sobre a participação sul-americana”. In: Hamann, E. P. (Org.). *Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 13 (Jan 2015).

- OLIVEIRA, M.V.M. (2009). *A MINUSTAH como experiência para utilização do Exército em operações de Garantia da Lei e da Ordem no território nacional*. Resende: Academia Militar das Agulhas Negras.
- PALMA, N.N. (2015). “A Manutenção da Paz (no Haiti) e a Justiça (no Brasil): uma reflexão sobre o impacto da MINUSTAH no Sistema Jurídico Militar Brasileiro. In: HAMANN, E. P. (Org.). *Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. Instituto Igarapé.
- PATARRA, N. L. (2012). O Brasil: País da imigração?. *Revista E-Metropolis*, n.9, p.1-18.
- PINHEIRO, J. (2014). *A atuação militar brasileira na MINUSTAH: estratégias de enfrentamento de gangues no Haiti*. Tese de doutorado, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Universidade de Brasília.
- REZENDE, L. P. (2012). *O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU: análise dos efetivos enviados e recomendações para o fortalecimento da inserção internacional brasileira*. Curitiba, Appris.
- SALGADO, T. J. (2016). *Existe um diálogo entre a MINUSTAH e as UPPS?*. Plurimus Cultura e Desenvolvimento em Revista.
- SARDENBERG, R. M. (2005). Brasil, política multilateral e Nações Unidas. *Estud. Av.*, v.29, n.53, pp.347-367.
- SEGUY, F. (2010). A catástrofe de janeiro de 2010, a ‘Internacional Comunitária’ e a recolonização do Haiti. Tese de doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), UNICAMP.
- SEITENFUS, R. (2006). Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. In: *Carta Internacional*, v.1, n. 1, Março de 2006, pp.5-12.
- SERBIN, A.; PONT, S. A. (2015). “Brazil’s Responsibility while Protecting: a failed attempt of Global South norm innovation?”. *Pensamiento Proprio*, v.41, p.171-192.
- THOMAZ, O. R. (2010). O terremoto no Haiti, o mundo dos brancos e o Lougawou. *Novos estudos*. – *CEBRAP*, n.86, pp. 23-39. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100002>.
- UN. (2017a). “Security Council Grants Final Mandate Extension for United Nations Stabilization Mission in Haiti, Unanimously Adopting Resolution 2350 (2017)”. SC/12794, United Nations, New York. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2017/sc12794.doc.htm>>.
- _____ (2016). “Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People - Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations”. 16 de jul. de 2016, Nações Unidas, Nova York.
- _____ (2017b). “Secretary-General António Guterres Proposes Reforms to Strengthen UN Development System”. Video, 06 de jul. de 2017. United Nations, New York. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wBOHtSCRw-M>>.
- _____ (2017c). “General Assembly Special Committee on Peacekeeping Operations Peacekeeping Must be More Flexible in Adapting to Evolving Threats, Top Officials Tell Special Committee as General Debate Opens” GA/PK/227, 21 de fev. de 2017, United Nations, New York. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2017/gapk227.doc.htm>>.
- VALENÇA, M.; CARVALHO, G. (2014). “Soft Power, Hard Aspirations: the Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy”. *Brazilian Political Science Review* 8(3), pp. 66-94.
- VENDRAMIN, J. R. N. (2015). “Treinamento para o batalhão brasileiro desdobrado na MINUSTAH: a consolidação de um modelo”. In: Hamann, E. P. (Org.). *Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 13 (Jan 2015).
- VICENTINI, P. H. (1998). *As transformações da Organização do Tratado do Atlântico Norte e a incorporação dos mecanismos de segurança coletiva pela Organização no Pós-Guerra Fria – A intervenção no conflito da Bósnia-Herzegovina (1992-1998)*. Brasília: FUNAG.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. (2007) A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, pp.273-335.
- WAISBICH, L.; POMEROY, M. (2014). *Haiti: Um laboratório de engajamento multissetorial*. Observatório do Sul, n.1.



Foto de futebol de rua em Bel Air, promovido pelo Viva Rio, onde se vê o drama do goleiro que sofreu um gol. Crédito: Ernesto Carriço

13. Respeito e Honra ao Haiti

Dr Rubem César Fernandes

O Viva Rio chegou no Haiti em 2004, por conta do setor de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR) da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Desmond Molloy, um militar irlandês que chefiava o DDR à época, foi o autor do convite. Pessoa direta, aberta a ideias diferentes, Desmond me confidenciou que se sentia um pouco perdido. Segundo ele, o Haiti não se encaixava nos padrões de engajamento das operações de paz que ele conhecia. A rigor, não estava em guerra, mas tampouco estava em paz. Desmond não encontrava interlocutores relevantes com os quais negociar a desmobilização. E pior, disse-me ele, sentia-se amiúde enganado pelos parceiros locais. O Haiti, concluía, era difícil de entender. Alguém de sua equipe observou que, ao invés de comparar com Serra Leoa ou a ex-Iugoslávia, deveria ele pensar no Rio de Janeiro, com as suas favelas e a violência provocada por micro poderes locais. Foi esta a razão que levou Desmond a propor uma consultoria ao Viva Rio. Buscava sugestões sobre como se aproximar dos grupos armados que dominavam os bairros pobres da Região Metropolitana de Porto Príncipe.

Depois de uma pesquisa de campo sobre os grupos armados, que o pessoal estrangeiro chama de “gangues” e que os haitianos chamam de “Bases”, fizemos algumas propostas de aproximação. Entre elas, há uma que deu bem certo e que me permito relatar aqui. Sugerimos realizar uma cerimônia Vodou pela Paz por ocasião das festas de *Bois Caiman*, em 14 de agosto de 2005. *Bois Caiman* (em crioulo: *Bwa Kayiman*) foi o local de uma cerimônia secreta na mata que serviu como ritual religioso e encontro político que originou a primeira vitória dos escravos contra os franceses, em 1791. Presidia *Dutty Boukman*, sacerdote e líder escravo que se tornou figura heroica na memória haitiana. Justificamos o evento com o raciocínio de que, na atualidade, face a tanta violência, onde os negros são os mais vitimados, a verdadeira revolução está na conquista da paz.

Desmond gostou da ideia e bancou os US\$ 3.000 da festa, propostos por um Pai de Santo associado ao Hotel Oloffson, uma bela construção em madeira, do séc. XIX, estilo gótico *gingerbread*, cercada de árvores majestosas, envolta numa atmosfera vodou e que, na época, estava ainda vedada à visita de civis ligados à MINUSTAH.

O orçamento incluía itens inusitados, como champanhe e bailarinas, mas Desmond honrou o compromisso e conseguiu pagar o devido depois de uns seis meses de questionamentos da tesouraria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A cerimônia seria longa, 48h de rituais, pois reconstruir as imagens da paz num ambiente tão conturbado exige nada menos que uma recriação simbólica do universo, para que se recomponha de modo harmônico. Os Santos católicos, os mistérios da África e as entidades haitianas devem ser recebidos e honrados, um a um, até que o terreiro (*Peristile*, em *créole*) esteja pleno de energias positivas.

O risco da menção à insurreição histórica e a demora da cerimônia, atravessando dois dias e duas noites, com um afluxo certo de revoltados moradores de bairros vizinhos, levantou incertezas quanto à segurança. Temia-se provocações da Polícia Nacional Haitiana, ainda à margem da MINUSTAH. Buscamos, pois, o apoio do Exército brasileiro, que respondeu com um pelotão bem-posto e armado, que guardou o espaço sagrado pelas 48h da cerimônia. Um capitão e um cabo à frente de uma meia dúzia de soldados tranquilizaram o público crescente, composto de haitianos e uns poucos “brancos” do DDR e do corpo diplomático.

Para o espanto de todos, acercando-se do círculo, nossos oficiais abaixam-se em reverência, tocam o chão e seguem com os sinais que distinguem os entendidos nos mistérios dos Orixás. O capitão era da Umbanda e o cabo do Candomblé, um do Meier, o outro de Nilópolis. Por evidência, pouco se preocupavam com as ameaças de provocações adversárias. Seus cuidados eram de natureza mística, pois não se entra em terreiro alheio sem pedir licença. Adoraria, mas não tenho espaço aqui para contar os episódios de disputas e aproximações que enriqueceram a cerimônia, emprestando-lhe conteúdo maior graças à linguagem comum e à participação ativa de nossos soldados naquela festa legítima e verdadeira de *Bwa Kayiman*, desta vez pela paz. A equipe de uma TV de oposição, Tele Guiné, gravou a noite inteira e transmitiu as imagens repetidas vezes nas semanas seguintes. Preocupei-me pela sorte dos militares expostos em situação tão heterodoxa perante a nação, mas soube que, ao contrário de punição, receberam elogios públicos no quartel pela resposta respeitosa e criativa diante do desafio inesperado.

Esta história ilustra um primeiro ponto que desejo destacar: a afinidade cultural, que sustenta a comunicação e o entendimento para além das palavras, deve ser valorizada na doutrina das operações de paz. Acredito que os sucessos obtidos pelas Forças Armadas brasileiras no Haiti foram em boa medida apoiados pelo substrato cultural formado pelo trânsito histórico que compartilhamos com os haitianos no Atlântico Sul.

Em meados de 2006, o Viva Rio evoluiu para uma segunda fase no Haiti. Da consultoria, passamos a uma atuação constante no território. O Governo da Noruega, que nos conhecia e apoiava no Brasil, decidiu nos financiar para uma presença de longo prazo em Bel Air e parte de Cité Soleil. Pouco mais tarde, o Governo do Canadá dobrou o aporte norueguês. O título do projeto dizia quase tudo: “Honra e Respeito por Bel Air: segurança e desenvolvimento”. A tese, de valor evidente, era que segurança e desenvolvimento devem andar de mãos dadas e ter impacto no território, que é onde as pessoas vivem o seu dia a dia.

Entramos em Bel Air novamente pelos caminhos da cultura. Era janeiro de 2007, mês do pré-carnaval, quando os blocos saem às ruas para mostrar suas músicas e preparar a festa. Acontece que, por conta dos conflitos, Bel Air não fazia carnaval desde 2004. Fomos então instruídos a dar força para as Bandas a Pé, para que pudessem desfilar naquele ano e chegar ao grande palco no Campo de Marte. Em troca, as bandas cantariam sobre os projetos que o Viva Rio estaria levando para Bel Air. Escolhemos os temas da água, da saúde e da mulher, com foco na juventude que estuda nas escolas da região. Bancamos o desfile de 18 Bandas a Pé de Bel Air, representativas das diversas Bases da região, investindo US\$100 por Banda. Em dois meses, dos desfiles de janeiro ao Carnaval em fevereiro, o Viva Rio foi cantado na Grande Bel Air e ganhou uma imagem amigável entre os jovens carnavalescos, inclusive aqueles da pá virada. A linguagem do carnaval, fluente no Brasil e no Haiti, propiciou uma aproximação horizontal, pé no chão, que nos permitiu circular tranquilos pela multidão, nós com nossos parceiros locais.

Ali, no coração da Grande Bel Air, zona classificada como “vermelha” pela ONU, de acesso restrito a civis vinculados à MINUSTAH, buscamos e achamos um bom lugar para estabelecer a nossa sede no Haiti. Alugamos barato um espaço abandonado de 25.000m², dos quais 15.000m² de área construída, e montamos um centro comunitário com múltiplas atividades atraentes para a vizinhança. Demos-lhe o nome de *Kay Nou*, que em *créole* significa “Nossa/Vossa Casa”. A troca cultural colocou-nos no interior do território, junto ao público alvo. Pouco a pouco, moradores, ONGs e autoridades que nos visitavam, fossem do Governo ou da MINUSTAH, passaram a identificar o Viva Rio com a gente de Bel Air.

Segurança foi sempre uma questão. As proprietárias de *Kay Nou*, de quem alugamos aquele antigo centro comercial, não ousam nos visitar. Ainda agora, em 2016, pudemos zerar o aluguel que já era reduzido, em troca de continuarmos a ocupá-lo, garantindo a sua preservação. Nos tempos áureos, de 2008 e 2009, formamos uma Brigada de defesa civil comunitária, que nos apoiava e à população ao redor frente às chuvaradas, furacões, epidemias e outros desastres. A Brigada Comunitária foi treinada pelos nossos militares e chegou a contar com um efetivo de 110 brigadistas, homens e mulheres, quase meio a meio. O ponto mais crítico, contudo, era a guarda dos Portões. *Kay Nou* está na *Grande Rue*, artéria central de Porto Príncipe que foi tomada pela informalidade. A poucas quadras fica “A Cruz dos Boçais”, nome herdado dos tempos do tráfico de escravos, pois era ali mesmo que aportavam e eram vendidos. Hoje, a “Cruz dos Boçais” abriga o maior mercado de rua do país, dos maiores do mundo, onde de tudo se vende, livre de impostos, naturalmente. A disputa armada pelo domínio do mercado é uma das fontes de conflito entre as bases vizinhas. Vira e mexe, a região é fechada por “guerras” locais. Além disto, justo ao lado dos portões de *Kay Nou*, militantes do *Lavalas*, partido do ex-presidente Aristides, costumam se aglomerar para partir em protesto político pelas ruas da cidade. O ponto é quente.

Quando chegamos, em 2008, o mato crescia e cabritos pastavam. Um crânio de grandes proporções enfeitava a frente do prédio principal, com os dizeres “Traiu aqui, Morreu Aqui”. Com efeito, encontramos fragmentos de ossos humanos entre as pedras no chão. O dono *de facto* era um sujeito alto e forte, de fala mansa, chamado Paul, que se apresentou como o chefe da Base local. Ficou a pergunta, como lidar com o Paul e sua Base? Qual a moral de um grupo de brancos como nós para impor um novo domínio naquela propriedade? Segurança profissional armada, nem pensar. A nosso favor contava o fato de trazermos recursos para o espaço e para a comunidade ao redor. Paul compreendia o valor que isto tinha. Mas a ele, o que tínhamos para oferecer? A resposta veio de nosso coordenador de Segurança Humana, o Cel Ubiratan: treinamos Paul e sua equipe para fazer a guarda (desarmada!) de *Kay Nou* e contratamos como porteiros. Assim foi feito e funciona até os dias de hoje, com o nome de “Serviço de Controle (SK)”. De início, a solução nos pareceu um tanto bizarra, mas bateu bem no povo do lugar. Em nove anos de gestão, em meio a muito estresse e tiroteios ao redor, *Kay Nou* nunca sofreu invasão e sequer foi ameaçada. Infelizmente, perdemos Paul em 2014. Foi assassinado na saída de um jogo de futebol, por razões de inveja política, ao que se diz, a mando de um político da capital. Foi velado com emoção em *Kay Nou* e seu corpo carregado em cortejo pelas ruas da cidade, para além de La Saline.

O cuidado com a segurança extrapolou nossos portões. Já no carnaval de 2007, fomos desafiados por um conflito entre as Bases de Bel Air e Delmas 2, que resultou em seis mortes. Com o apoio de Robert Montignard, que nos havia orientado no patrocínio das Bandas a Pé, entabulamos uma mediação que resultou no primeiro acordo de paz entre Bases rivais da região. Quatro atores intervieram para que o acordo fosse possível: o Exército Brasileiro através da Companhia situada no Forte Nacional, o Viva Rio como mediador, as Bases em conflito e a Comissão Nacional de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (CNDDR), uma versão governamental haitiana do DDR da ONU. A iniciativa levou o nome de “Tambor da Paz”, por conta do nome de uma esfera de sorteios tipo bingo, que é chamada de “Tambor” e que virou um símbolo da negociação. Em resumo, funcionava assim: (i) os militares apertavam os líderes em conflito; (ii) o Viva Rio conversava com as partes e propunha medidas de reconciliação, a exemplo de incentivos para a comunidade sob a forma de bolsas de estudo para crianças e jovens, que eram sorteadas em praça pública, com o uso do “Tambor da Paz”; (iii) apertados pelo Exército e estimulados pelos benefícios da pacificação, os líderes em conflito negociavam a sua adesão ao acordo; e (iv) o acordo era celebrado formalmente pela CNDDR, órgão do Governo, com a presença dos líderes em conflito, outros líderes comunitários como testemunhas, representantes do Exército Brasileiro, da Polícia Nacional do Haiti (PNH), do DDR da MINUSTAH (depois “Redução da Violência Comunitária” - RVC) e do Viva Rio.

Seis acordos de paz foram celebrados entre 2007 e 2010. O primeiro contou com a participação de 17 líderes de Bases comunitárias. O sexto obteve a assinatura de mais de 100 líderes comunitários. Os sorteios de bolsas eram mensais, em função dos progressos na redução de mortes por violência armada. No mês em que nenhuma morte violenta ocorria, sorteava-se as bolsas e o bônus de uma motocicleta entre os líderes comunitários signatários do acordo. Um conselho local reunia líderes comunitários, o Viva Rio, representantes do Exército Brasileiro e da PNH para acompanhar os processos nos projetos e na redução da violência. As reuniões aconteciam em *Kay Nou*. Ademais, houvesse ou não violência, uma festa de rua com artistas locais era celebrada mensalmente sob a bandeira do Tambor da Paz.

Acredito que o Tambor da Paz foi um resultado consistente com a doutrina do “Braço Forte, Mão Amiga”. Ele combinava a repressão severa às forças em conflito, com a abertura de um caminho de pacificação que era pavimentado pela adesão formal das lideranças comunitárias e por benefícios sociais que embora modestos, sinalizavam, com as bolsas de estudo, a esperança num futuro melhor.

Foi este o período mais feliz da missão de paz no Haiti, entre 2007 e 2009, quando a estabilização de Bel Air, Cité Militaire e Cité Soleil se completava e as iniciativas sociais e econômicas ganhavam forma. Em outubro de 2009, Bill Clinton promoveu uma conferência internacional no Hotel Karibe com a presença de uns 600 empresários de diversas nacionalidades. O tema da conferência era “*Como investir e ganhar dinheiro no Haiti*”. Diversos empresários brasileiros compareceram. Em Bel Air, com o apoio do BRABATT e da PNH, o Viva Rio coordenou projetos de fornecimento de água, limpeza do lixo, educação, esportes e cultura. O progresso era evidente. Chegamos em 2009 a uma taxa de 16 homicídios por 100 mil habitantes. A campanha por uma “Bel Air Verde” (não mais vermelha!) recebeu assinaturas de mais de 36.000 moradores. A campanha foi apoiada por Luiz Carlos da Costa, o brasileiro segundo em comando da MINUSTAH à época. Luiz Carlos capitaneava a dimensão operacional da fase mais promissora da missão de paz e do próprio Haiti, com René Préval na presidência e Michèle Pierre-Louis, depois Jean-Max Bellerive como Primeiros Ministros. As experiências feitas em Bel Air e Cité Soleil foram geradoras de um novo modelo de ação no território, que veio a ser denominado de “Redução da Violência Comunitária (RVC)”. Com a liderança de William Gardner, quadro brilhante da MINUSTAH, o RVC foi parceiro próximo do Viva Rio e do BRABATT na criação de um novo modelo de ação em meio a confrontos urbanos, que tem sido estudado e replicado em outras Operações de Paz das Nações Unidas.

Subitamente, de um golpe, o mundo veio abaixo - vidas ceifadas, a cidade destruída, planos arruinados. Nossa história no Haiti divide-se entre antes e depois do dia 12 de janeiro de 2010. Antes, havia progresso, um governo estável, um senso de sinergia. A MINUSTAH seria a mais bem-sucedida Missão de Paz que a ONU já patrocinara. Intelectuais de peso especulavam sobre as condições determinantes do seu sucesso. Depois do terremoto, restou a resiliência, a capacidade de resistir à adversidade. O espanto foi tamanho, turbinado talvez pelo absurdo face à positividade anterior, que nos primeiros dias e semanas fez emergir um extraordinário movimento de solidariedade. No país e no exterior, gestos e recursos de apoio multiplicaram-se em abundância, como chuvas de bênçãos. De janeiro a março de 2010, os haitianos e os internacionais mostraram o seu melhor. Agências de socorro emergencial vieram de toda parte, com a agilidade e a competência dos profissionais. Nós, brasileiros, que já fazíamos parte do território havia alguns anos, que sofremos inclusive baixas profundas, tivemos, portanto, a vantagem do conhecimento. Conheçíamos o terreno, tínhamos recursos humanos e logísticos instalados. O BRABATT dobrou sua capacidade, trouxe um segundo contingente completo, expandiu a engenharia. Diferenciou-se na ajuda humanitária não apenas pelo volume, mas sobretudo pelo comportamento. Mãos e braços militares cresceram com o sentimento da compaixão. O Viva Rio participou de múltiplas ações de distribuição de alimentos com o apoio de nossos brigadistas e também com a segurança e a logística da MINUSTAH. A tarefa consistia em organizar o caos em campo aberto, sob a pressão de muita gente, a maioria mulheres. Posso testemunhar que, por bom senso e proximidade com os moradores, as distribuições comandadas pelo BRABATT eram mais eficientes e mais tranquilas. Incluíam, inclusive, alto falantes que intercalavam informações úteis com o som de um *Kompa*, o merengue haitiano, que disseminava um molejo nos passos da multidão em seu lento caminhar rumo ao estoque dos sacos de alimento.

Kay Nou, com seus 25.000m² de área, transformou-se da noite para o dia em um campo de refugiados. Cerca de 2.000 pessoas abrigaram-se em nossa sede nas horas seguintes ao abalo sísmico. Gerenciar esta pequena aldeia dentro de casa foi ocupação total durante os quatro meses seguintes. Tivemos o apoio técnico da equipe de emergências da Ajuda da Igreja da Noruega (AIN), pessoal especializado que atende, em média, quatro grandes desastres por ano. Hospedaram-se conosco em barracas individuais, onde passamos a dormir nos seis meses seguintes. Traziam também barracas maiores, finlandesas, de qualidade, com capacidade para abrigar uma família. A montagem de umas quinhentas delas transformou o visual de *Kay Nou*. Dispunham de material sob medida para acomodar as latrinas no chão. Cavamos mais de um milhar, não só em *Kay Nou*, como em mais de vinte campos de refugiados que brotaram na Grande Bel Air. Graças à engenhosidade de Vilmar Fachini, um ex-frei franciscano de Petrópolis, havíamos já construído um biodigestor em *Kay Nou* que racionalizava o tratamento e o uso de dejetos humanos. Foi daí que passamos a disseminar no Haiti a tecnologia dos biodigestores. O equipamento revelou-se de grande valor para um país que não dispõe de rede de esgotos. O pessoal da AIN disponibilizou reservatórios móveis de água, na forma de volumosos colchões. Nós buscávamos a água em caminhões pipa e manejamos guarda e distribuição, sob a supervisão dos rigorosos noruegueses. Nossos militares traziam água e também alimentos. Nossa engenharia perfurou poços por todo canto e em *Kay Nou* também. Combinado à coleta de água de chuva, o poço nos tornou autossuficientes para o consumo de água. Conseguimos recursos para formar uma pequena frota de caminhões para o transporte de água para as comunidades ao redor, assim como de alimentos que recebíamos da FAO. A limpeza de latrinas e o transporte do dejetos tornou-se tarefa diária. Mais tarde, a frota de caminhões cresceu em suporte da remoção das montanhas de entulho acumulado. A coleta e o transporte do lixo nos campos e nas ruas da Grande Bel Air foram a principal fonte de trabalho e remuneração dos moradores, no esquema meio estranho do programa “Dinheiro Vivo por Trabalho”, patrocinado pelo PNUD. Montamos uma clínica de assistência básica de saúde e de pequenas emergências que se tornou referência na região. Atividades educacionais, de

capoeira, pintura e dança para crianças e jovens aconteciam de manhã e de tarde (é bom lembrar que as escolas não funcionaram em 2010). A trabalhadora seguia dia e noite, sem parar, sete dias na semana. Não teríamos resistido sem os nossos Brigadistas Comunitários e sem o apoio constante dos militares brasileiros. Graças aos Brigadistas e aos nossos mediadores, inclusive do SK (Serviço de Controle dos Portões de *Kay Nou*), conseguimos desmobilizar o Campo de Refugiados de *Kay Nou* já no final do mês de abril. A desmobilização foi voluntária, com pequenos apoios e benefícios e com o argumento principal de que *Kay Nou* precisava ser liberada para que pudesse voltar a servir às crianças e às famílias do bairro. *Kay Nou* foi o primeiro campo a ser liberado após o terremoto e voluntariamente.

Passados os primeiros noventa dias, foi definida em NY, em 30 de março, a vultosa quantia de 11 bilhões de dólares de apoio ao país destruído, e assim começa o tempo de reconstruir. Lamento dizer que, se o socorro emergencial primou pelo profissionalismo das agências internacionais, o mesmo não se pode dizer da reconstrução. Declarado o dinheiro, o sistema sentou. A pergunta sobre a quem caberia a guarda bancária dos 11 bilhões levou meses para ser respondida. A questão dos procedimentos para a elaboração e análise de projetos levou outro tanto. A gestão dos processos de seleção de projetos trocou três vezes de mão num período de seis meses, e de modo tão precipitado que a memória se perdia com a chegada de cada novo gestor. Para que se tenha uma ideia, as demolições e a coleta do entulho só foram finalmente iniciadas em novembro de 2011, quase dois anos depois do terremoto. Sei disto bem pois o Viva Rio entrou com proposta de coleta do entulho em Bel Air em meados de agosto de 2010, no dia mesmo em que a primeira licitação para projetos de reconstrução foi aberta, e só tivemos resposta, juntamente com os demais participantes que se propunham limpar outros bairros centrais, no final de 2011. Além da lentidão, em meio ao quadro desesperador, os condomínios residenciais ditos transitórios, construídos para receber o povo que ficou sem teto, eram para lá de precários.

Três grandes desafios restaram para a Missão: restabelecer a segurança pública, estabilizar as instituições nacionais e recuperar a economia. Acredito que, apesar das imensas dificuldades, as duas primeiras foram cumpridas a contento. A violência armada voltou a crescer em 2011, sobretudo nos bairros pobres, como Bel Air, Cité Soleil e Martissant. Entrou em cena uma geração mais jovem, que não havia conhecido o processo de estabilização anterior. Ela veio mais agressiva, disputando o micro mapa geopolítico pós terremoto. Algumas novas facções, como a da chamada “107”, usaram de crueldade extrema, abusiva até mesmo para as lideranças criminais da velha guarda. A situação foi afinal controlada pelo BRABATT, com o apoio decisivo da PNH. Com efeito, a polícia haitiana progrediu muito como instituição desde os inícios da MINUSTAH em 2004. Reestruturar e valorizar a polícia foi uma das principais prioridades da Missão. Há quem diga, inclusive, que **é** o seu maior legado institucional. O Viva Rio no Haiti trabalha em colaboração estreita com a PNH, em um programa chamado “Aproximação”, cujo objeto é estreitar o relacionamento entre a polícia e as comunidades nos bairros pobres da Região Metropolitana do país. O antropólogo Pedro Braum lidera hoje este trabalho. Sua tese de doutorado, defendida no Museu Nacional da UFRJ, tratou justamente dos processos de formação de lideranças comunitárias no Haiti, com base em suas experiências em Bel Air. Pedro, aliás, tornou-se uma fonte relevante de conhecimento social para os comandos do BRABATT depois do terremoto.

Em outro plano, acho correto dizer que a estabilização política foi cumprida. Apesar das intercorrências e repetidos adiamentos, temos um novo presidente e um novo congresso eleitos e reconhecidos pela população. Já no plano econômico, algumas obras de infraestrutura foram iniciadas, mas o balanço é magro. Apesar de um volume expressivo de recursos ter sido comprometido em março de 2010, a sua aplicação ficou devendo. Se dinheiro não faltava e se a competência técnica é notória nos órgãos multilaterais, por que então a baixa performance no plano econômico? Não acho justo atribuí-la às carências institucionais do Estado haitiano. Essa desculpa não convence, pois a MINUSTAH e os bancos multilaterais dispunham de mandatos e poderes suficientes para impor um programa de investimentos consistente. Duas razões me parecem mais convincentes:

- As agências internacionais estão bem preparadas para ações de emergência, que operam na escala das horas e dos dias, ou então para a execução de planos estruturais, que funcionam num tempo maior, que se poderia dizer das décadas. Elas não sabem funcionar no ritmo dos meses. Uma organização não-governamental (ONG), por sua vez, pensa normalmente em projetos de 12 a 36 meses de duração. Gostariam de pensar mais largo, mas é raro um financiador que lhes abra um horizonte maior que 3 anos. As multilaterais, ao contrário, têm dificuldade em planejar com menos de um quinquênio de tempo. Os procedimentos preliminares - de pesquisas, avaliações e compliance - levam no mínimo um ano de duração. Ora, a reconstrução em seguida a uma catástrofe é comprimida numa escala menor. As urgências excepcionais demandam resultados rápidos, progressos visíveis a olho nu. As multilaterais não parecem equipadas para atender esse tipo de demanda. Lidam mal com projetos e técnicas de prazos curtos e médios. Por isto, demoraram tanto a iniciar a coleta dos entulhos que obstruíam as cidades do centro sul do Haiti por longos meses;

- As relações de propriedade no Haiti são permeadas por uma cultura tradicional, onde famílias e comunidades compartilham direitos e deveres de modo informal, costumeiro. Intervenções a nível micro, como na construção de estradas, por exemplo, esbarram em múltiplas negociações cujo progresso depende de uma familiaridade com a linguagem e os interesses dos atores locais. Difícil conduzi-las sem a mediação de profissionais que sejam competentes nas línguas nativas, do legal e do informal. O mesmo vale para um processo complexo como o da reabilitação de casas destruídas e de reaproveitamento de terrenos. Uma casa pode ter vários moradores “proprietários”, sem comprovação documental. Um terreno tem vários pretendentes. Os acordos são baseados nas relações pessoais. Relações de trabalho também são complexas pois, embora haja leis trabalhistas, poucas são as empresas que as praticam. O (não) pagamento de impostos é igualmente variável. Lidar com os desgastes do terremoto exigia uma miríade de micro negociações de difícil entendimento para as tecnocracias internacionais. As frustrações eram constantes. No Haiti e na maioria dos países em situação parecida há intelectuais e técnicos capazes de fazer a mediação, pois são culturalmente bilíngues, quando não políglotas. As agências implicadas nas Reconstruções ganhariam com uma participação mais ativa da intelectualidade do país.

O Viva Rio continuará no Haiti por um bom tempo, que espero que seja longo. Fomos capturados pela magia do lugar e seremos parceiros da Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH). Os locais e as atividades serão de continuidade, com uma inflexão na busca de soluções mais econômicas e sustentáveis. Entre elas, há uma que merece ser mencionada à guisa de encerramento deste texto. A “Academia de Futebol Pérolas Negras” tornou-se referência para crianças e adolescentes dos bairros pobres do país. Participamos de eventos futebolísticos que mobilizam centenas de crianças e que associam esporte e cidadania. O futebol de rua segue forte no Haiti e nós ajudamos a qualificá-lo. A Polícia Nacional é parceira frequente, na linha das “aproximações” com as comunidades. Acontece que os garotos mais talentosos das categorias Sub 12 a Sub 16 são convidados a vir treinar com os Pérolas Negras em *Bon Repos*, bairro da periferia ao norte de Porto Príncipe. No mais das vezes, os eventos acontecem na Região Metropolitana, mas atraem meninos de Norte a Sul do país. Eles sabem que a Academia dá suporte aos sonhos de crescimento pelos caminhos da bola. É uma trilha quase certa de acesso ao futebol profissional haitiano, mas que pode levar também ao Brasil, se o talento e a garra permitirem. Com o futebol, da rua à Academia em *Bon Repos*, e do Haiti ao Brasil, pontes de sonhos foram construídas. O modelo de trabalho desenvolvido no Haiti com pessoal técnico da Zona da Mata de Minas Gerais que para lá foi em 2011 é replicado hoje e continuado no Estado do Rio de Janeiro, na cidade serrana de Paty do Alferes. Aos 16 e 17 anos, os mais talentosos e persistentes são selecionados no Haiti para continuar sua formação no Brasil, com a mesma metodologia e os mesmos valores. Por conta deles, o Viva Rio tornou-se um clube profissional filiado à Federação de Futebol do Estado do Rio de Janeiro, que compete nas categorias sênior, sub 20 e sub 17. Deste modo, guardadas as devidas proporções, seguimos a “diplomacia do futebol” que foi inaugurada no Haiti pela Seleção Brasileira em 2004. Com ela, formamos um elo permanente de relacionamento produtivo entre o Haiti e o Brasil.

O trabalho com os Pérolas Negras conta com o apoio da seção de Cooperação Esportiva do Itamaraty, assim como, e sobretudo, com a Embaixada e o Consulado do Brasil no Haiti. Aliás, sem o apoio dos nossos diplomatas o trabalho do Viva Rio no exterior seria impossível. Deixo minha homenagem e meu agradecimento ao serviço consular e aos embaixadores Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, Igor Kipman, José Luiz Machado e Costa e Fernando de Mello Vidal que nos apoiaram para além dos limites protocolares, em cada momento desta pequena história.

Cada história é única, seja ela pequena ou grande. Histórias a rigor não se repetem e não são comparáveis. Elas precisam ser contadas. A interpretação histórica aproxima-se da literatura ficcional, onde fatos, percepções e versões interpenetram-se de modo fascinante e irremediável. No entanto, a gente aprende com elas, ganha experiência. Acredito que o Haiti capacitou o Viva Rio para engajar-se em outras missões de paz. Ensinou-nos também a trabalhar em territórios estrangeiros, em colaboração estreita com as Forças Armadas brasileiras. Estamos aliás em Goma, na República Democrática do Congo, com o “Gingando pela Paz” e contamos ali com a participação de capoeiristas que formamos em São Gonçalo, no Estado do Rio, e em Bel Air, no Haiti. Os pés no chão, como na infantaria, e a cabeça além-fronteiras.



INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank

O Instituto Igarapé é um think and do tank independente, dedicado às agendas da segurança, da justiça e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções inovadoras a desafios sociais complexos, por meio de pesquisas, novas tecnologias, influência em políticas públicas e articulação. O Instituto atualmente trabalha com cinco macrotemas: (i) política sobre drogas nacional e global; (ii) segurança cidadã; (iii) cidades seguras; (iv) consolidação da paz; e (v) segurança cibernética. O Instituto Igarapé tem sede no Rio de Janeiro, com representação em Bogotá, Cidade do México, Lisboa e outras partes do mundo.



O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) é um estabelecimento de ensino e pesquisa, vinculado ao Ministério da Defesa. Sua missão principal é preparar militares, policiais e civis brasileiros e de nações amigas para missões de paz e de desminagem humanitária. O Centro é referência para a gestão doutrinária de assuntos relativos às operações de paz, contando com significativos intercâmbios e produção acadêmica. O CCOPAB, com sede no Rio de Janeiro/RJ, projeta suas capacidades por intermédio de cursos e equipes móveis de treinamento, no Brasil e no exterior.

Essa publicação foi produzida com o apoio da Divisão de Missão de Paz da 3ª SubChefia do Comando de Operações Terrestres (COTER) e do Foreign and Commonwealth Office (FCO).

Instituto Igarapé

Rua Miranda Valverde, 64
Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22281-000
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114
contato@igarape.org.br
facebook.com/institutoigarape
twitter.com/igarape_org

www.igarape.org.br

Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)

Av Duque de Caxias, 700
Vila Militar - Deodoro, Rio de Janeiro - Brasil - 21615000
Tel: +55 (21) 2457-4245
Fax: +55 (21) 2457-4950
ccopab.dpc@gmail.com

www.ccopab.eb.mil.br



INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank



CCOPAB

Centro Conjunto de
Operações de Paz do Brasil
SERGIO VIEIRA DE MELLO

Rua Miranda Valverde, 64
Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22281-000
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114
contato@igarape.org.br
facebook.com/institutoigarape
twitter.com/igarape_org

www.igarape.org.br