

A ATUAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO EM OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Israel de Oliveira Andrade¹
Luiz Gustavo Aversa Franco²
Edison Benedito da Silva Filho³

1 INTRODUÇÃO

Membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU) e ator internacional destacado nas instâncias multilaterais, o Brasil tem dado contribuições importantes para a manutenção da paz e da segurança internacional desde o início do período pós-guerra, em 1945. Dentre tais contribuições, destaca-se o envio de tropas para compor as chamadas operações de paz. Geralmente desdobradas sob a égide da ONU, mas também por organizações regionais (a exemplo da Organização dos Estados Americanos – OEA) e de coalizões multinacionais *ad hoc*, tais operações têm sido fundamentais no gerenciamento e na resolução de conflitos desde as décadas de 1940 e 1950.

Recentemente, o Brasil alcançou novo patamar no cenário de operações de paz ao liderar o componente militar e prover o maior contingente para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah), sendo ator central nos esforços internacionais de pacificação do país caribenho. A partir dessa experiência, o governo brasileiro e as Forças Armadas do país têm se voltado cada vez mais às questões relativas a operações de paz, aprimorando seu entendimento, planejamento e preparação para manter o alto nível de contribuição a esforços similares. Por envolverem majoritariamente o componente terrestre, a atuação do Exército Brasileiro é fundamental para o sucesso das operações internacionais de imposição e manutenção da paz em que o Brasil participa.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diset do Ipea e professor de Relações Internacionais no Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diset do Ipea.

Nesse sentido, e tendo por base o escopo mais amplo da obra que integra, o objetivo deste capítulo é analisar a evolução histórica, os princípios norteadores e os resultados alcançados pela atuação brasileira nas missões de paz da ONU, com ênfase no papel desempenhado pela força terrestre nessas operações. Para cumpri-lo, o texto encontra-se estruturado em cinco seções, contando com esta introdução. A segunda seção apresenta algumas noções gerais sobre operações de paz, incluindo definições conceituais, tarefas desempenhadas e atores envolvidos. A terceira seção expõe um panorama da participação brasileira nessas operações a partir de sua evolução histórica recente, abordando também o quadro atual dessa participação e sua inserção nas políticas externa e de defesa do país. A quarta seção detalha a importância do Exército nessa participação, demonstrando as lições aprendidas e as contribuições dadas pela força e seus oficiais nesse processo. Por fim, a quinta e última seção apresenta as considerações finais do estudo.

2 NOÇÕES GERAIS SOBRE OPERAÇÕES DE PAZ

Antes de se abordar a atuação do Exército, deve-se esclarecer algumas questões gerais acerca das operações de paz. Em primeiro lugar, é necessário definir o termo “operações de paz”. Ainda que a própria ONU denomine tais operações como “operações de manutenção da paz” (*peacekeeping operations*), tal terminologia não é a mais adequada, pois a manutenção da paz é apenas uma das atividades desenvolvidas pelas tropas da organização, cuja gama de ação envolve desde a prevenção de conflitos, passando pela pacificação (*peacemaking*) e pela imposição da paz (*peace enforcement*), até a consolidação da paz (*peacebuilding*) pós-conflito, conforme ilustrado pela figura 1.

FIGURA 1

Tarefas e fases do conflito



Fonte: UN (2008, p. 19).

Obs.: Adaptada da figura original.

Há um número considerável de definições de “operações de paz”, que podem variar em amplitude e precisão, dentre as quais duas são úteis para os objetivos deste estudo. A primeira é fornecida por Bellamy, Williams e Griffin:

operações de paz envolvem o uso de pessoal expedicionário (policial e/ou militar), com ou sem a autorização da ONU, com mandato ou programa para: (1) assistir à prevenção de conflito armado ao apoiar um processo de paz; (2) servir como instrumento para observar ou assistir à implementação de cessar-fogo ou acordos de paz; ou (3) impor cessar-fogo, acordos de paz ou a vontade do Conselho de Segurança da ONU de forma a criar uma paz estável (Bellamy, Williams e Griffin, 2010, p. 18, tradução dos autores).⁴

Deve-se mencionar, também, a terminologia utilizada pela própria ONU, que, ao estabelecer os princípios e as diretrizes de suas operações de paz (UN, 2008, p. 98, tradução dos autores), define-as como “operações de campo desdobradas para prevenir, gerenciar e/ou resolver conflitos violentos ou reduzir o risco de sua recorrência”.⁵

É preciso salientar ainda a diferença entre as operações de *imposição* (*peace enforcement*) e as de *manutenção* da paz (*peacekeeping*). Nas primeiras, em razão do agravamento do conflito e da urgência na intervenção para proteger a população civil em situação vulnerável, não há a necessidade de consentimento dos grupos antagônicos para viabilizar a operação, sendo que o uso da força se faz de forma ampla para impor a pacificação. Um possível exemplo recente de operação de imposição da paz pôde ser observado na República Democrática do Congo (RDC) a partir de 2013,⁶ onde, pela primeira vez na história, a ONU constituiu uma Brigada de Intervenção com caráter ofensivo, equipada com artilharia, blindados e aviões de combate para fazer frente ao armamento dos grupos rebeldes no país.⁷

Já no caso das operações de manutenção da paz, que são as mais comuns, existe o reconhecimento de uma autoridade política legítima sobre o território, que deve ser consultada acerca do escopo e das prioridades da missão internacional. Esta se destina, então, a viabilizar a assistência humanitária e a garantir o cumprimento

4. No original: “peace operations involve the expeditionary use of uniformed personnel (police and/or military) with or without UN authorization, with a mandate or programme to: (1) assist in the prevention of armed conflict by supporting a peace process; (2) serve as instrument to observe or assist in the implementation of ceasefires and peace agreements; or (3) enforce ceasefires, peace agreements or the will of the UN Security Council in order to build stable peace” (Bellamy, Williams e Griffin, 2010, p. 18).

5. No original: “field operations deployed to prevent, manage, and/or resolve violent conflicts or reduce the risk of their recurrence” (UN, 2008, p. 98).

6. Há controvérsias, entre a literatura especializada, se a Brigada de Intervenção categoriza-se como operação de imposição da paz ou como “manutenção da paz robusta”.

7. Entre 2013 e 2016, a Brigada de Intervenção da ONU no Congo, que atua em conjunto com a Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (Monusco), foi comandada pelo general Carlos Alberto dos Santos Cruz, do Exército Brasileiro. Em abril de 2018, novamente um militar brasileiro foi apontado como comandante militar da missão, o general Elias Martins Filho.

dos compromissos firmados em acordos de paz entre os grupos rivais, promovendo o diálogo e a confiança mútua e contribuindo para a reconstrução das instituições democráticas (Fontoura, 2005; Matijasic, 2010; Kenkel, 2013).

Há três princípios básicos que orientam a atuação da ONU nas operações de manutenção da paz: 1) o consentimento das partes; 2) a imparcialidade; e 3) o não uso da força, exceto para a autodefesa e a defesa do mandato. Em relação a este último princípio, a própria ONU reconhece que o seu Conselho de Segurança tem dado a determinadas operações “mandatos ‘robustos’ autorizando-as a ‘usarem todos os meios necessários’ para (...) proteger civis sob ameaça iminente de ataque físico” (UN, 2008, p. 34, tradução dos autores).⁸ Tais operações, conhecidas como operações de “manutenção da paz robustas” (*robust peacekeeping*), são diferenciadas das operações de “imposição da paz”, com base na intensidade do uso da força:

a manutenção da paz robusta envolve o uso da força no nível tático com a autorização do Conselho de Segurança e o consentimento do Estado anfitrião e/ou das principais partes do conflito. Em contraste, a imposição da paz não exige o consentimento das principais partes e pode envolver o uso da força militar no nível estratégico ou internacional, o que é normalmente proibido aos Estados-membros sob o artigo 2(4) da Carta, a menos que autorizado pelo Conselho de Segurança (UN, 2008, p. 34, tradução dos autores).⁹

Esse escalonamento do uso da força por parte das tropas de paz fez com que as operações de manutenção da paz fossem caracterizadas como operações de “capítulo VI ½”, por não se tratarem de instrumentos de “solução pacífica de controvérsias” (capítulo VI) nem de “ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão” (capítulo VII). A prática do Conselho de Segurança popularizou a divisão das operações em “operações de capítulo VI” e “operações de capítulo VII”, dependendo do embasamento legal do mandato. Ainda nesse contexto, a ONU é enfática ao afirmar que as operações de manutenção da paz “somente devem usar a força como medida de último recurso”, uma vez que, em tal contexto, “o fim último do uso da força é influenciar e deter *spoilers* (...) buscando ferir civis; e não buscar sua derrota militar” (UN, 2008, p. 35, tradução dos autores).¹⁰

8. No original: “‘robust’ mandates authorizing them to ‘use all necessary means’ to deter forceful attempts to (...) protect civilians under imminent threat of physical attack” (UN, 2008, p. 34).

9. No original: “robust peacekeeping involves the use of force at the tactical level with the authorization of the Security Council and consent of the host nation and/or the main parties to the conflict. By contrast, peace enforcement does not require the consent of the main parties and may involve the use of military force at the strategic or international level, which is normally prohibited for Member States under Article 2(4) of the Charter, unless authorized by the Security Council” (UN, 2008, p. 34).

10. No original: “the ultimate aim of the use of force is to influence and deter *spoilers* (...) seeking to harm civilians” (UN, 2008, p. 35). A ONU define *spoilers* como “[i]ndivíduos ou grupos que podem lucrar com a disseminação ou continuação da violência, ou tenham interesse em interromper uma resolução de um conflito em um dado contexto” (UN, 2008, p. 99, tradução dos autores). No original: “individuals or groups that may profit from the spread or continuation of violence, or have an interest to disrupt a resolution of a conflict in a given setting” (UN, 2008, p. 99).

Por fim, vale mencionar que, a despeito da clara centralidade da ONU nos processos de prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos armados no cenário internacional, não se trata da única organização internacional envolvida em tais esforços. Deve-se ressaltar, portanto, a participação de outras organizações em tais esforços, como a União Africana (UA), a União Europeia (UE), a OEA, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao). Além dessas organizações, coalizões multinacionais e organizações privadas também têm se engajado em atividades de apoio às missões de paz da ONU. Os esforços conjuntos desses diversos atores configuram o que foi denominado pela literatura como “operações híbridas”, cada vez mais frequentes no mundo (Kenkel, 2013; Tardy, 2014).

3 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE PAZ

3.1 Histórico e panorama atual

O Brasil participa de operações internacionais de paz desde sua origem, que remonta à antiga Liga das Nações, entidade que antecedeu a ONU no período entreguerras (1918-1939). Já em 1936, sob a égide daquela instituição, o país enviou observadores militares à cidade de Letícia, na Colômbia, para monitorar o cumprimento do acordo de paz celebrado entre Peru e Colômbia dois anos antes, após um conflito armado pela posse da região. O Brasil também contribuiu com observadores militares para a Comissão Especial das Nações Unidas nos Bálcãs (UNSCOB), em 1947, que constituiu a primeira missão internacional de paz realizada sob a chancela da ONU.¹¹

Ao longo de sete décadas de vigência das Nações Unidas, mais de 50 mil militares brasileiros atuaram em mais de 38 operações em quatro continentes (Hamann, 2016). Entretanto, até a década passada, a atuação brasileira em operações de paz demonstrava “um padrão irregular (...)[,] em que o emprego de militares brasileiros no exterior não parecia obedecer a parâmetros bem definidos” (Nasser, 2012, p. 215). Até então, a “participação brasileira em operações de paz consistiu – exceto por algumas poucas exceções notáveis –

11. Embora a UNSCOP seja formalmente reconhecida como uma missão da ONU, ainda se deu em um contexto pós-guerra por iniciativa dos países vencedores do conflito, e possuía as características de uma missão de observação antes de efetiva missão de paz. Seus integrantes eram considerados representantes dos respectivos países de origem e não efetivos da ONU, reportando-se diretamente à Assembleia-Geral, e não ao secretário-geral. A missão que criou o marco inaugural do mecanismo de intervenção de paz da ONU foi a Força de Emergência das Nações Unidas I (Unef I), em 1956, criada para proteger e supervisionar a cessação das hostilidades na região do Canal de Suez. Essa tarefa incluía auxiliar na retirada das Forças Armadas francesas, britânicas e israelenses do território egípcio, após a qual as forças da ONU deveriam servir como um “tampão” (*buffer*) entre as forças egípcias e israelenses, impedindo novos confrontos e restabelecendo o diálogo entre as partes. O Brasil enviou, em 1957, um efetivo de cerca de seiscentos homens para essa missão, que duraria até 1967. Em todo esse período, mais de 6.300 militares brasileiros foram mobilizados para atuar na Unef I.

em contribuições ‘simbólicas’” (Kenkel, 2013, p. 340, tradução dos autores),¹² isto é, menos de cinquenta militares por operação, a maioria em postos de comando e/ou assessoramento.

Existem basicamente três níveis de participação de um país em uma missão de manutenção de paz organizada sob a chancela da ONU: *i)* como *observador militar*, compartilhando experiências, mas sem atuar diretamente nas operações; *ii)* fornecendo *efetivo militar*, para atuar em conjunto com outros países; e *iii)* exercendo o *comando* da força internacional de paz, responsável pela definição das estratégias de emprego do contingente a partir dos limites definidos em seu mandato. As tabelas 1A e 1B, a seguir, apresentam um breve histórico da atuação no Brasil nessas missões desde a criação da ONU, após o fim da Segunda Guerra Mundial.¹³

TABELA 1

Participação dos militares do Brasil em operações de manutenção da paz no âmbito da ONU

1A – Missões encerradas

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
UNSCOB – Comitê Especial das Nações Unidas para os Balcãs	1947-1951	1948-1949	Ex-Iugoslávia, Grécia, Albânia e Bulgária	Ajudar refugiados e monitorar a situação de conflito na fronteira entre Grécia (que enfrentava guerra civil), Albânia, Bulgária e a ex-Iugoslávia	Observador	191
Unef I – I Força de Emergência das Nações Unidas	1956-1967	1956-1967	Fronteira entre Israel e Egito	Supervisionar o cessar-fogo entre Israel e Egito e a retirada das Forças Armadas da França, de Israel e do Reino Unido do território egípcio	Fornecimento de efetivo	600
UNSF – Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas em Nova Guiné Ocidental	1962-1963	1962	Indonésia	Monitorar o cessar-fogo entre grupos armados e a transição do território, anteriormente uma colônia holandesa, para a Indonésia	Observador	2

(Continua)

12. No original: “Brazilian participation in peace operations consisted – bar a few quite notable exceptions – of ‘token’ contributions” (Kenkel, 2013, p. 340).

13. Ressalte-se que, para além das missões no âmbito da ONU, o Brasil também atuou em outras operações humanitárias e de manutenção de paz na América Latina e Caribe. Atuando sob a égide da OEA, que estabeleceu a necessidade de uma força internacional de paz para intervir no conflito que eclodiu na República Dominicana em 1965, o Brasil criou o Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana (Faibrás), que incluía um Batalhão do Exército e um Grupamento de Fuzileiros Navais. Ainda no âmbito da OEA, o país participa da Missão de Assistência à Remoção de Minas na América Central (Marminca) desde setembro de 1994, além da Missão de Assistência à Remoção de Minas na América do Sul (Marminas) desde 2002 e do Grupo de Monitores Interamericanos para o Plano Nacional de Desminagem na Colômbia (criado em 2003). O Brasil também desempenhou papel de mediador e observador do cumprimento do cessar-fogo no conflito fronteiriço entre Peru e Equador em 1995, por iniciativa dos próprios países beligerantes. Embora essas operações fora do âmbito da ONU não sejam objeto do presente capítulo, é importante notar que contribuíram não apenas para o ganho de experiência e preparo de nossos contingentes, mas, também, para sedimentar a visão positiva do país no exterior, fruto da postura não intervencionista do país e da tradição de respeito e altruísmo dos militares brasileiros no relacionamento com a população civil de outras nações.

(Continuação)

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
Domrep — Missão de Representante Especial do Secretário-Geral da ONU na República Dominicana	1965-1966	1965-1966	República Dominicana	Observar a situação e informar infrações do cessar-fogo entre as facções contrárias do país	Observador	1
Unipom — Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão	1965-1966	1965	Paquistão e Índia	Supervisionar o cessar-fogo ao longo da fronteira entre Índia e Paquistão — (exceto em Jammu e Cachemira) e a retirada das partes em conflito de posições ocupadas nos países vizinhos	Observador	-
Unavem — Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola	1988-1991 1991-1995 1995-1997	1989-1991 1991-1995 1995-1997	Angola	Supervisionar a retirada de tropas cubanas do país (1988-1991), monitorar o cessar-fogo entre governo e forças rebeldes e a realização de eleições (1991-1995) e verificar a implementação do acordo de paz celebrado em 1994 (1995-1997)	Observador/ comando da força internacional	8
Onuca — Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central	1989-1992	1989-1992	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua	Observar cumprimento do acordo entre os países para pôr fim à ajuda aos grupos guerrilheiros locais e impedir que seus territórios fossem utilizados como base para ataques desses grupos contra outros estados	Observador	21
Unscm — Comissão Especial das Nações Unidas	1991-1999	1997-1998	Iraque	Auxiliar os inspetores internacionais a monitorar o desmantelamento dos arsenais químicos e biológicos do governo iraquiano	Observador	11
Minurso — Missão das Nações Unidas para a Organização do Referendo no Saara Ocidental	1991-2008	1991-2008	Saara Ocidental	Mediar o conflito entre o Marrocos (que reivindica parte do território) e os grupos nacionalistas locais, visando alcançar um consenso para a realização de referendo para definição do <i>status</i> político da região no futuro	Observador	6
Onumoz — Operação das Nações Unidas em Moçambique	1992-1994	1992-1994	Moçambique	Implementar o acordo de paz assinado entre o governo e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) e supervisionar a retirada de tropas estrangeiras e a realização de eleições	Comando da força internacional/ fornecimento de efetivo	196
Onusal — Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador	1992-1995	1992-1995	El Salvador	Acompanhar a implementação do acordo de paz negociado entre o governo e a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN)	Observador	67
Unprofor — Força de Proteção das Nações Unidas na Antiga Iugoslávia	1992-1995	1992-1995	Croácia, Bósnia- Herzegovina e Macedônia	Separar e desmobilizar os grupos armados em conflito e prestar assistência humanitária à população local	Observador	35

(Continua)

(Continuação)

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
Uncro — Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia ²	1992-1996	1995-1996	Croácia, Bósnia-Herzegovina e Macedônia	Auxiliar refugiados e monitorar as fronteiras das novas repúblicas que surgiram do fim da Iugoslávia	Observador	2
Unomur — Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda	1993-1994	1993-1994	Ruanda e Uganda	Impedir o trânsito de equipamento militar na fronteira entre os países	Observador	10
Minugua — Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala	1994-1997	1994-1997	Guatemala	Observar o cessar-fogo entre o governo da Guatemala e a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG) e a desmobilização da guerrilha	Observador/comando da força internacional ¹	18
Unpredep — Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas	1995-1999	1995-1999	Macedônia	Monitorar a faixa de fronteira do país recém-declarado independente e prestar assistência humanitária à população local	Observador	5
Unmop — Missão das Nações Unidas de Observadores em Prevlaka	1996-2002	1996-2002	Croácia	Supervisionar a desmilitarização da Península da Prevlaka, território disputado pela Croácia e pela ex-Iugoslávia	Observador	1
Untaes — Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslovênia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental	1996-1998	1996-1998	Croácia	Observar desmilitarização e auxiliar na reconstrução da região da Eslovênia Oriental	Observador	9
Monua — Missão de Observação das Nações Unidas em Angola	1997-1999	1997-1999	Angola	Prestar ajuda humanitária e acompanhar o processo de reconciliação entre os grupos em conflito desde a proclamação da independência do país	Fornecimento de efetivo	19
Interfet — Força Internacional para o Timor-Leste	1999	1999	Timor-Leste	Auxiliar as missões civis da ONU no país (Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste — Untaet e Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor-Leste — Unmiset), atuando no processo de desmobilização de grupos armados para garantir a realização de eleições, após a retirada das forças militares da Indonésia	Fornecimento de efetivo	51
Untaet — Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste	1999-2002	1999-2002	Timor-Leste	Monitorar o processo de desmobilização de grupos armados e a implementação de instituições democráticas	Fornecimento de efetivo	378
Unma — Missão das Nações Unidas em Angola	2002-2003	2002-2003	Angola	Prestar assistência humanitária e assistir a desmobilização dos grupos guerrilheiros	Observador	3
Unmiset — Missão de Assistência das Nações Unidas para o Timor-Leste	2002-2005	2002-2005	Timor-Leste	Monitorar o processo de desmobilização de grupos armados e a implementação de instituições democráticas	Fornecimento de efetivo	488

(Continua)

(Continuação)

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
Unmil – Missão das Nações Unidas na Libéria	2003-2018	2003-2018	Libéria	Apoiar a implementação do acordo de cessar-fogo entre os grupos armados do país, proteger pessoal e instalações das Nações Unidas e fornecer apoio humanitário à população civil	Observador	3
Unoci – Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim	2003-2017	2003-2017	Costa do Marfim	Substituir a Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (Minuci), estabelecida pelo Conselho de Segurança da ONU em maio de 2003 para facilitar a implementação do acordo de paz entre os grupos locais em conflito	Observador	4
Minuci – Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim	2003-2004	2003-2004	Costa do Marfim	Acompanhar a implementação do acordo de paz celebrado entre o governo e as forças rebeldes e a desmobilização destas	Observador	79
Minustah – Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti	2004-2017	2004-2017	Haiti	Monitorar a desmobilização e o desarmamento de grupos em conflito, contribuir para a reconstrução da infraestrutura e o fortalecimento das instituições democráticas no país e prestar assistência humanitária à população civil	Comando da força internacional/ fornecimento de efetivo	1.872
Unmis – Missão das Nações Unidas no Sudão	2005-2011	2005-2010	Sudão	Monitorar a efetivação do acordo de paz celebrado entre governo e grupos rebeldes	Observador	18
Minurcat – Missão das Nações Unidas no Chade e República Centro-Africana	2007-2010	2010	Chade e República Centro-Africana	Prestar apoio humanitário e acompanhar a desmobilização de grupos armados locais	Observador	2
Unmin – Missão das Nações Unidas no Nepal	2007-2011	2007-2010	Nepal	Monitorar a efetivação do acordo de paz e a desmobilização dos grupos armados atuando no Nepal	Observador	3
Total aproximado de militares brasileiros em missões de paz já encerradas³						4.103

1B – Missões ativas⁴

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
UNFICYP – Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre	1964-atualmente	1995-atualmente	Chipre	Evitar conflitos entre as comunidades grego-cipriota e turco-cipriota e auxiliar na restauração das instituições democráticas no Chipre	Observador	1

(Continua)

(Continuação)

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
Unifil – Força Interina das Nações Unidas no Líbano	1978-atualmente	2011-atualmente	Líbano	Monitorar a região de fronteira com Israel até a reorganização do Exército libanês, prevenindo os conflitos entre militares israelenses e grupos armados como o Hezbollah, e auxiliar no combate ao contrabando de armas, na desativação de minas terrestres e no fornecimento de apoio humanitário à população local	Comando da força internacional (força marítima)	250
Monusco – Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo	1999-atualmente	2014-2016 2018-atualmente	Congo	Impor a desmobilização e o desarmamento de grupos em conflito (inclusive por meio de operações militares ofensivas), contribuir para a reconstrução da infraestrutura e o fortalecimento das instituições democráticas no país e prestar assistência humanitária à população civil	Comando da força internacional	1
Unowas – Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e Sahel	2016-atualmente	2016-atualmente	Oeste da África	Prestar assistência humanitária nos países do oeste da África e promover soluções pacíficas de conflitos entre os países da região	Observador	1
Total aproximado de militares envolvidos em missões de paz em andamento⁵						253

Fonte: Brasil ([s.d.]); Oliveira Junior e Góes (2010); Hamann (2015).

Notas: ¹ Um dos observadores militares brasileiros desempenhou a função de subchefe da missão internacional.

² A Unprofor substituiu a Unprofor, que atuou de 1992 a 1995 no processo de separação e desmobilização dos grupos em conflito no território croata e prestando apoio humanitário à população local. Com a declaração de independência da Croácia, foi impossível prorrogar a missão da Unprofor, uma vez que seu mandato exigia consentimento do governo local, sendo necessário criar uma nova missão internacional para a conclusão de seus objetivos.

³ O total corresponde ao efetivo permanente do país comprometido com a missão internacional, mas isso exige a mobilização de uma quantidade ainda maior de militares para assegurar o rodízio e recompletamento de contingentes.

⁴ Dados atualizados até 2017.

⁵ O total corresponde ao efetivo permanente do país comprometido com a missão internacional, mas isso exige a mobilização de uma quantidade ainda maior de militares para assegurar o rodízio e o recompletamento de contingentes. À guisa de exemplo, no caso da missão de paz no Haiti, o Brasil mobilizou, ao longo de quatorze anos, mais de 37.500 militares, entre rotatividade das tropas no país e outros de apoio logístico às operações (Sardenberg, 2017, p. 4).

Percebe-se que, após o fim da Guerra Fria, a participação do Brasil nas missões de paz da ONU intensificou-se consideravelmente, não apenas em termos da quantidade de militares empregados nessas operações, mas também na sua própria forma de atuação, passando a liderar forças internacionais e articular estratégias de intervenção em conjunto com os países mais atuantes nesse campo (Fontoura, 2005; Kenkel, 2010; Matijascic, 2010).

O padrão de irregularidade que marcou a atuação do Brasil em operações de paz até a década de 1990 alterou-se a partir de então, com a emergência de dois novos elementos nas relações internacionais do país. O primeiro deles foi “uma reorientação da política externa brasileira em direção à conformidade com normas e regras internacionais”; o segundo, uma maior diversificação e complexidade das

operações de manutenção da paz desde fins dos anos 1980, que significava que “seu caráter deixou de ser esmagadoramente militar e começou a incluir componentes civis” (Cavalcante, 2010, p. 148-149, tradução dos autores).¹⁴ Tal alteração fez-se perceber a partir da participação brasileira nas missões desdobradas em Angola, em Moçambique, em Timor-Leste e no Haiti entre a metade da década de 1990 e meados dos anos 2000, em que o país participou não apenas com observadores militares, mas também com efetivos militares atuando diretamente em campo. Se somados os efetivos aproximados de militares brasileiros atuando em operações de paz nas últimas duas décadas, eles praticamente igualam o que foi mobilizado para essa finalidade ao longo de todo o século XX.

Em meio ao contexto de crescimento econômico do país na década passada, o Brasil adquiriu um novo ímpeto para contribuir com as operações de paz. O país buscou aliar à sua relevância crescente na economia global um papel mais ativo também nas relações políticas internacionais, sobretudo na arena multilateral (Fontoura e Uziel, 2017; Santos e Cravo, 2014). Se, de um lado, havia uma maior necessidade de o país inserir-se na comunidade internacional, principalmente em auxílio aos países de língua portuguesa e vizinhos do nosso entorno estratégico, de outro, sobressaía a ambição acalentada desde o governo Fernando Henrique Cardoso de alcançar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU por meio do “poder brando” (*soft power*) e da promoção do multilateralismo (Alsina Júnior, 2017; Fontoura e Uziel, 2017), de modo que “o papel do país nas operações de paz não pode (...) ser entendido em isolamento dos objetivos de política externa inerentes ao seu *status* de potência emergente” (Kenkel, 2013, p. 335, tradução dos autores).¹⁵

Durante esse período, uma estratégia de inserção internacional brasileira surgida na década anterior consolidou-se, com impactos diretos para a atuação do país em operações de paz sob dois aspectos. Em primeiro lugar, estabeleceram-se “relações claras (...) entre o uso das capacidades de defesa nacional como instrumento de política externa em questões relacionadas à manutenção da paz” (Cavalcante, 2010, p. 152, tradução dos autores).¹⁶ Em segundo, percebeu-se a “atitude de assumir, de fato, responsabilidades maiores em questões de paz e segurança internacional” (*idem*).¹⁷

Assim, a atuação do Brasil em operações de paz foi influenciada tanto pela necessidade do país de assumir um compromisso mais substantivo no campo da cooperação internacional, consistente com seu novo patamar econômico mundial,

14. No original: “re-orientation of Brazilian foreign policy towards conformity with international norms and rules” e “their character ceased to be overwhelmingly military and started to include civilian components” (Cavalcante, 2010, p. 148-149).

15. No original: “the country’s role in peace operations cannot (...) be understood in isolation from the foreign policy goals inherent to its emerging power status” (Kenkel, 2013, p. 335).

16. No original: “clear relationships (...) between the use of national defence capacities as an instrument of foreign policy in matters related to peacekeeping” (Cavalcante, 2010, p. 152).

17. No original: “attitude of indeed assuming greater responsibilities in international peace and security issues” (Cavalcante, 2010, p. 152).

quanto pelo seu desejo de ocupar uma posição mais destacada no cenário global, como líder e porta-voz das nações emergentes junto aos países desenvolvidos (Kenkel, 2010; 2013; Nasser, 2012; Alsina Júnior, 2017). Nesse sentido, percebe-se “uma interseção geográfica entre as áreas de prioridade da política externa brasileira e o emprego de militares brasileiros” nas operações de paz, além de “subordinação da decisão de enviar tropas à estratégia de política externa” (Nasser, 2012, p. 224). A partir disso, a participação brasileira em operações de paz passou a se caracterizar por “um elemento moral, baseado em compromisso humanitário, e outro de pragmatismo político, caracterizado pelo desejo de projeção de poder na esfera internacional” (*idem*).

Aos elementos moral e de pragmatismo político, adiciona-se a priorização, no campo da política externa brasileira, das relações com países em situação similar ou inferior de desenvolvimento econômico e que compartilhavam de sua herança histórica e cultural, a exemplo da América Latina e da África. Esse foco nas relações externas do país também teve reflexos sobre sua participação nas operações de paz da ONU, assumindo o Brasil uma liderança na mediação de conflitos e formulação de estratégias para o fornecimento de assistência humanitária internacional nessas regiões (Kenkel, 2010; Nasser, 2012; Fontoura e Uziel, 2017).

Para além desses aspectos gerais da atuação do Brasil em operações de paz, ligados mais à política externa do país, há, também, por parte das Forças Armadas, a busca de “ganhos institucionais” (Kenkel, 2013, p. 345, tradução dos autores).¹⁸ Entende-se isso por, “primeiramente e acima de tudo”, o desejo por uma “oportunidade de desdobramento de longo prazo em um teatro provendo treinamento semelhante a uma experiência de combate”, além do aprimoramento da formação dos efetivos militares[,] por meio do estabelecimento de um centro de treinamento especializado para operações de paz, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) (*idem*). Esses ganhos tornam-se mais nítidos quando se observa a melhoria em termos de equipagem e treinamento das tropas brasileiras empregadas em missões da ONU ao longo da última década, fruto tanto do investimento realizado para sua adaptação aos padrões exigidos internacionalmente, quanto da própria experiência adquirida pelos comandantes militares nessas operações (Oliveira Junior e Góes, 2010; Vieira Neto, 2017; Andrade, Hamann e Soares, 2019).

3.2 As operações de paz no âmbito das políticas externa e de defesa do Brasil

A importância da participação em operações de paz para as políticas externa e de defesa do Brasil pode ser apreendida a partir da análise dos documentos principais dessas áreas, notadamente da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END). Primeiramente, ao avaliar o cenário internacional, a PND aponta para a tendência de aumento da demanda por operações de paz,

18. No original: “institutional gains” (Kenkel, 2013, p. 345).

“de sorte que o país poderá ser impelido a incrementar sua participação nesses tipos de missão” (Brasil, 2016b, p. 9). A justificativa para tal participação está no fato de que, “além do aumento de sua influência política em nível global, a participação em operações internacionais permitirá ao Brasil estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e ampliar sua projeção no concerto das nações” (*idem*). Além disso, a política apresenta os objetivos nacionais de defesa (ONDs), incluindo “contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais” e “contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais” (*ibidem*, p. 13).

Enquanto a PND justifica a atuação do Brasil nas operações de paz, a END dá direcionamento e diretrizes específicas para tal participação. Nesse sentido, a estratégia insere expressamente as operações de paz no rol de atribuições das Forças Armadas:

as três forças deverão ter condições de atuar, de forma singular ou conjunta, em operações internacionais, quer de caráter expedicionário, de operações de paz ou de ajuda humanitária, para atender a compromissos assumidos pelo país ou para salvaguardar os interesses brasileiros no exterior e, dessa forma, contribuir com os objetivos da política externa exercida pelo Brasil (Brasil, 2016b, p. 25).

Em decorrência dos ONDs estabelecidos na PND, a END apresenta estratégias de defesa (EDs) deles derivadas, bem como ações estratégicas de defesa (AEDs) que as complementam. Assim, em decorrência do OND de “contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais”, tem-se a ED denominada *atuação em organismos internacionais*, que apresenta as diretrizes para a participação do Brasil em missões de manutenção e imposição da paz sob a chancela da ONU e de organismos multilaterais dos quais o país é membro. Esta estratégia inclui como AEDs “desenvolver capacidades das Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais, sob mandato de organismos multilaterais”, e “aperfeiçoar o adestramento de civis e militares para participação em operações internacionais”. Adicionalmente, para o OND de “contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais”, apresenta-se a ED *atuação com base no multilateralismo*, tendo por AEDs, além da primeira citada anteriormente, “intensificar a atuação do setor de defesa em organismos internacionais” (Brasil, 2016b, p. 39-40).

Percebe-se, pela análise da PND e da END, a importância e a relevância da atuação do Brasil em operações de paz para as políticas externa e de defesa do país. Entretanto, tanto a política quanto a estratégia sofrem de imprecisão terminológica e falta de clareza político-estratégica em suas disposições (Kenkel, 2013; Cavalcante, 2010). De acordo com Kenkel (2013, p. 337, tradução dos autores), os “documentos formais de política de segurança do Brasil são de pouca ajuda para fornecer orientação”, dada “a falta de coordenação durante a formulação de política”.

O resultado, segundo o mesmo estudioso, são “documentos vagos que falham em prover prioridades concretas ou *benchmarks* de implementação”.¹⁹ Segundo Cavalcante (2010, p. 152, tradução dos autores), ambas – PND e END – “não foram ousadas ou claras o bastante para superar a falta de entendimento identificada concernente ao uso instrumental da manutenção da paz como instrumento da política externa brasileira que prevaleceu desde 1989”.²⁰

3.3 Principais cenários de atuação

No século XXI, a mobilização do Brasil para atuar em operações de paz concentrou-se no Haiti, com emprego de grande contingente de soldados com apoio logístico da Marinha, e no Líbano, onde lidera uma força naval que agrega militares de seis nações.²¹ O Haiti constitui o principal teatro de operações das tropas de paz brasileiras, sendo o destino de dois terços de todas as efetivos militares já desdobrados pelo país para atuar em missões da ONU (Hamann, 2016, p. 95). Nesse sentido, o Haiti pode ser visto como “um ponto de inflexão claro tanto nas justificativas conceituais e nos objetivos políticos da participação brasileira em operações de paz da ONU como também no tamanho e tipo de contingentes desdobrados” (Kenkel, 2013, p. 346, tradução dos autores).²²

Em 1º de junho de 2004, após a deposição do ex-presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide, resultado do conflito que se instalara no país, o Conselho de Segurança da ONU aprovou sua Resolução nº 1.542, autorizando o início da Minustah. Seus propósitos primários eram: *i*) o estabelecimento de um ambiente seguro e estável; *ii*) o apoio ao processo político; e *iii*) a promoção e o respeito aos direitos humanos (UN, 2004).

Desde o primeiro momento, coube ao Brasil o papel de comando do componente militar da missão, sendo todos os comandantes da força da Minustah generais do Exército Brasileiro (ver quadro 1), fato inédito nas operações de paz da ONU (Nasser, 2012). O gráfico 1 demonstra ainda o comprometimento do Brasil com o processo de pacificação do Haiti, refletido na estabilidade do contingente designado pelo país comparativamente ao efetivo total dos países que atuaram na missão internacional.

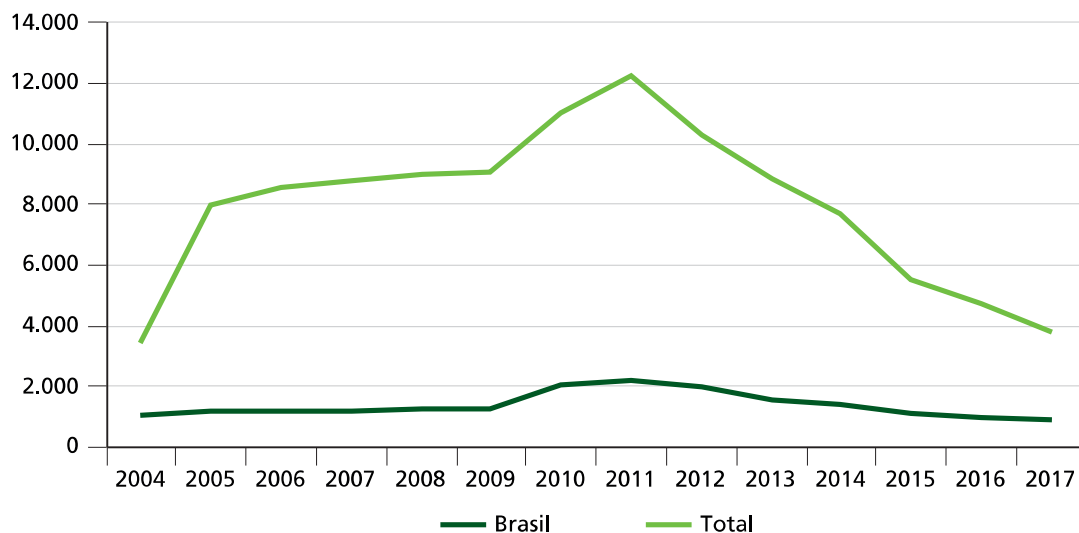
19. No original: “Brazil’s formal security policy documents are of little help in providing guidance”, “the lack of coordination during policy formulation” e “documents that fail to provide concrete priorities or implementation benchmarks” (Kenkel, 2013, p. 337).

20. No original: “were not bold or clear enough to overcome the identified lack of understanding concerning the instrumental use of peacekeeping as a tool of Brazilian foreign policy that had prevailed since 1989” (Cavalcante, 2010, p. 152).

21. No Líbano, o Brasil exerce, desde 2011, o comando da Força Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas (Unifil), por intermédio de embarcações e militares da Marinha. Uma vez que se trata de operação restrita a ações de repressão a contrabando marítimo e proteção a embarcações de ajuda humanitária, devido aos objetivos e ao escopo deste capítulo, não será abordada em detalhe. Para mais informações sobre a atuação do Brasil nessa operação, ver Franco (2016).

22. No original: “a clear turning point in both the conceptual justifications and the political objectives of Brazilian participation in UN peace operations, as well as in the size and type of contingents deployed” (Kenkel, 2013, p. 346).

GRÁFICO 1
Quantidade de efetivos militares da Minustah (2004-2017)¹



Fonte: ONU (2017).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Número médio calculado a partir das contribuições mensais do período maio/2004-setembro/2017.

QUADRO 1
Comandantes da força da Minustah

Comandante da força	Período de atuação
General Augusto <i>Heleno</i> Ribeiro Pereira	Maio/2004-setembro/2005
General Urano Teixeira da Matta <i>Bacellar</i>	Setembro/2005-janeiro/2006
General José <i>Elito</i> Carvalho Siqueira	Janeiro/2006-janeiro/2007
General Carlos Alberto dos Santos <i>Cruz</i>	Janeiro/2007-abril/2009
General <i>Floriano</i> Peixoto Vieira Neto	Abril/2009-março/2010
General Luiz Guilherme <i>Paul</i> Cruz	Março/2010-março/2011
General Luiz Eduardo <i>Ramos</i> Batista Pereira	Março/2011-março/2012
General Fernando Rodrigues <i>Goulart</i>	Março/2012-março/2013
General Edson Leal <i>Pujol</i>	Março/2013-março/2014
General José Luiz <i>Jaborandy</i> Junior	Março/2014-agosto/2015
General <i>Ajax</i> Porto Pinheiro	Outubro/2015-outubro/2017

Fonte: Brasil [s.d.].

Obs.: Os "nomes de guerra" dos referidos militares estão destacados em itálico.

Dado seu histórico anterior, a decisão brasileira de prover o maior contingente e de assumir o comando militar da Minustah foi uma inovação para o país (Cavalcante, 2010). De fato, a atuação nessa missão representou ponto de inflexão para o Brasil não somente em seu histórico de atuação em operações de paz, como também em suas políticas externa e de defesa.

O aumento da projeção internacional do Brasil, bem como o incremento de sua atuação multilateral e o exercício de maior influência sobre uma região considerada prioritária para os objetivos econômicos e políticos do país, foram as principais motivações no esforço do país para liderar o processo de pacificação do Haiti (Kenkel, 2010; Blanco, 2017). A elas se somou a prestação de “solidariedade ativa a um país com o qual se identifica, e que atravessava crise política, institucional e humanitária” (Nasser, 2012, p. 222).

Assim, a diplomacia brasileira construiu uma argumentação junto à ONU em que afirmava que o cumprimento das obrigações do país junto ao sistema multilateral e o compromisso de solidariedade para com seus vizinhos americanos exigiam a “reivindicação do Haiti como um problema latino-americano” e a consequente “necessidade de um envolvimento dos países da região, principalmente o Brasil” (Souza Neto, 2012, p. 245). Evocou-se, ainda, “uma matriz cultural africana comum (...) que justificaria uma postura de não indiferença” (*idem*). Para além do discurso oficial, havia, por parte do governo brasileiro, o receio de transbordamento da instabilidade instalada no Haiti para os países vizinhos da América Central e do Sul, com consequências negativas também para o Brasil (Blanco, 2017).

Além de uma inovação e de uma oportunidade de exercer um papel protagonista, a Minustah também representou um desafio ao Brasil. O motivo era o fato de a operação ser uma “missão complexa, baseada no capítulo VII”, isto é, uma operação de “imposição da paz, envolvendo tanto missões ofensivas como ações tradicionais de manutenção da paz e de estabilização, além de distribuição de assistência humanitária” (Souza Neto, 2012, p. 244).²³ A “robustez” da missão, além de “elemento importante para o entendimento do envolvimento brasileiro na missão e no Haiti”, também representou “uma mudança na participação do Brasil em operações de paz, até então realizada apenas em operações cujos mandatos se baseavam no capítulo VI da carta da ONU” (*idem*).²⁴ Tal caráter robusto justificou-se pela existência de gangues armadas nas principais cidades do Haiti, constituindo, assim, obstáculo à pacificação e à estabilização do país.

O primeiro desafio encarado pelas tropas de paz do Brasil na Minustah foi a chamada “guerra às gangues” (2004-2007). A dificuldade vivenciada pelos militares brasileiros teve como reflexo a demora em se adequar à situação, uma vez que “apenas com o terceiro contingente (...) os militares receberam treinamento para atuar em uma missão de capítulo VII” (Souza Neto, 2012, p. 247).

23. A categorização da Minustah como operação de “imposição da paz” não está de acordo com o referencial teórico conceitual aqui adotado (e compartilhado por outros estudiosos). Entretanto, mantém-se a citação feita apenas para ilustrar o caráter inovador e desafiador da missão para o Brasil.

24. Essa mudança foi tão importante que, mesmo tendo a Minustah um mandato explicitamente de capítulo VII, a diplomacia brasileira apresentava a missão como uma operação de capítulo VI com um componente de capítulo VII (Souza Neto, 2012).

Além disso, as gangues do Haiti constituíam “o tipo de *spoiler* misto estatal/não estatal, político-criminoso em rede que as operações de paz e consolidadores da paz contemporâneos devem confrontar”, sendo que, em seu enfrentamento, “sucessos iniciais foram táticos e, aparentemente, resultaram de esforços de um contingente militar particular – o Batalhão Brasileiro” (Cockayne, 2014, p. 737-738, tradução dos autores).²⁵

Durante aquele período, houve o ápice da atuação ostensiva das tropas brasileiras, que incluíam oficiais experientes em lidar com gangues criminosas nas favelas de grandes cidades do país. Desde 2005, buscou-se a reconquista das favelas de Bel Air e Cité Soleil na capital haitiana, Porto Príncipe, por intermédio das operações Trovão, Marreta e Punho de Ferro, tendo como resultado a captura ou a morte de líderes criminosos e a libertação de reféns civis, além do desarmamento voluntário de vários membros dos grupos rebeldes atuantes nesses locais (Souza Neto, 2012; Miranda, 2017). Dessa forma, até julho de 2007, a Minustah havia removido todas as gangues das áreas urbanas do Haiti (Miranda, 2017; Vieira Neto, 2017). Esse sucesso repercutiu inclusive no próprio território brasileiro, uma vez que as táticas bem-sucedidas no Haiti passaram a ser replicadas nas ocupações de favelas no Rio de Janeiro para implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), iniciadas em 2008 (Palma, 2015; Salgado, 2015).

Foi graças à “integração efetiva” e criativa dos componentes da força que a Minustah tinha à sua disposição que as operações de 2007 foram bem-sucedidas (Cockayne, 2014, p. 753, tradução dos autores).²⁶ De fato, constatou-se que “as operações robustas implementadas entre 2006 e 2007 (...) tiveram melhor resultado e mais aprovação popular do que as operações robustas implementadas entre 2004 e 2005” (Souza Neto, 2012, p. 252-253). Tamanha foi a efetividade dessas operações que se chegou a argumentar que:

os sucessos da Minustah podem apontar para o formato das operações robustas no futuro, “entre o povo”: mais sobre a coleta e o aproveitamento de inteligência criminal que sobre o desdobramento de formações militares em massa; mais sobre achar pessoas do que coisas e mais sobre influenciar as pessoas que destruir coisas (Cockayne, 2014, p. 758, tradução dos autores).²⁷

25. No original: “typical of the kind of mixed state/non-state, political-criminal networked spoilers that contemporary peace operations and peacebuilders must confront” e “early successes were tactical, and apparently resulted primarily from the efforts of one particular military contingent – the Brazilian Battalion” (Cockayne, 2014, p. 737-738).

26. No original: “effective integration” (Cockayne, 2014, p. 753).

27. No original: “MINUSTAH’s successes may point to the shape of robust operations in the future, ‘amongst the people’: more about the gathering and harnessing of criminal intelligence than about the deployment of massed military formations; more about finding people than things, and more about influencing people than destroying things” (Cockayne, 2014, p. 758).

De acordo com essa mesma perspectiva, “a retomada bem-sucedida de áreas dominadas por gangues pela Minustah foi vista localmente como um grande sucesso” (Cockayne, 2014, p. 762, tradução dos autores).²⁸ Além disso, sucessos posteriores obtidos pela Minustah em 2008 e 2009 foram atribuídos, largamente, ao sucesso da “guerra às gangues”. Naturalmente, grande parte desse resultado foi fruto do trabalho das tropas brasileiras. A contribuição do Brasil, em termos de aperfeiçoamento das estratégias de engajamento das forças de paz e comprometimento efetivo com a causa humanitária, foi reconhecida internacionalmente (Cockayne, 2014; Sardenberg, 2017; Brasil, 2017). O fato de militares do país figurarem posteriormente como consultores destacados e, mesmo, comandantes de forças internacionais de paz em diferentes regiões do mundo, atesta o sucesso da experiência brasileira nesse campo (Rodrigues e Migon, 2017).

A preparação e a atuação dos militares brasileiros presentes na Minustah tornaram-se diferenciais que acabaram influenciando os demais contingentes e elementos da missão. Por exemplo, o favorecimento do patrulhamento a pé em detrimento do motorizado e o constante contato com a população local foram características da atuação brasileira que renderam resultados positivos. De acordo com a Refugees International, “as tropas brasileiras eram vistas com mais confiança pela população local do que a Polícia Nacional do Haiti (PNH)”, o que incluiu relatos acerca das “qualidades da abordagem dos soldados brasileiros, que não incluíam a intimidação, afirmando a importância da presença da atuação da tropa brasileira em conjunto com a PNH como forma de coibir os abusos desta última” (Souza Neto, 2012, p. 250).

A despeito dos resultados positivos obtidos ao final e posteriormente à guerra às gangues, a ocorrência de um terremoto de magnitude 7.0 na escala Richter em 12 de janeiro de 2010 causou retrocesso significativo no esforço de pacificação e estabilização do Haiti, além de ter causado a morte de dezoito militares brasileiros. Os estragos provocados pelo desastre natural foram tamanhos que o desengajamento da Minustah, inicialmente planejado para 2011, teve de ser adiado. Naquela ocasião, foi aprovado, pelo Congresso Nacional brasileiro, um aumento de contingente de quase 100% para a missão, demonstrando a “reação brasileira (...) de solidariedade ao Haiti” (Souza Neto, 2012, p. 254). Sem dúvida, os esforços do contingente brasileiro e dos demais participantes da missão, bem como o pronto auxílio internacional, foram bem-sucedidos no reparo dos danos causados à infraestrutura do país, permitindo a retomada do processo de estabilização do Haiti.

28. No original: “MINUSTAH’s successful retaking of areas dominated by gangs was seen locally as a great success” (Cockayne, 2014, p. 762).

Além da guerra às gangues e da reconstrução do Haiti após o terremoto, a Minustah (e, consequentemente, o contingente brasileiro) teve atuação significativa em outros momentos importantes, tais como a realização de eleições nacionais em 2006, 2010 e 2016 e a contenção de um surto de cólera em outubro de 2010. Finalmente, por meio de sua Resolução nº 2.350, de 13 de abril de 2017, o Conselho de Segurança da ONU definiu o dia 15 de outubro daquele ano como prazo final de encerramento da Minustah, que foi substituída pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (Minujusth), uma nova e mais modesta missão voltada às questões de Estado de direito e de consolidação das instituições do país.²⁹

A participação das tropas brasileiras na Minustah foi de especial importância, tanto para a missão quanto para o histórico do Brasil em operações de paz, merecendo, portanto, uma avaliação mais detalhada. O reconhecimento do trabalho desenvolvido pelos militares brasileiros no Haiti está expresso no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), segundo o qual tal atuação foi “reconhecida pelo povo haitiano e por autoridades internacionais, devido à peculiar forma de atuação, reflexo dos treinamentos recebidos antes da missão e da própria formação profissional adquirida nas forças” (Brasil, 2016a, p. 122). Além disso, a Minustah permitiu “às forças participantes a oportunidade de aprimorar os seus sistemas operacionais e logísticos, bem como de manter o intercâmbio com tropas de outros países” (*idem*).

Além desse reconhecimento oficial, foi constatado que a “contribuição do Brasil para a Minustah serviu como um laboratório para o desenvolvimento de uma abordagem para a consolidação da paz que une um número de objetivos de política externa” (Kenkel, 2013, p. 351, tradução dos autores).³⁰ Nessa perspectiva, “o componente militar atua de forma coerente com o discurso da diplomacia brasileira, que defende a importância tanto da segurança quanto do desenvolvimento” (Souza Neto, 2012, p. 251).

É possível apreender, a partir da análise anteriormente desenvolvida, a importância e o significado da experiência haitiana para o Brasil e suas Forças Armadas, em especial para o Exército. A utilidade potencial e/ou efetiva dessa experiência adquirida merece, nesse sentido, uma abordagem mais pormenorizada.

29. Minustah – United Nations Peacekeeping. Disponível em: <https://bit.ly/2poOelC>. Acesso em: 25 out. 2018.

30. No original: “Brazil’s contribution to MINUSTAH has served as a laboratory for the development of an approach to peacebuilding that unites a number of foreign policy objectives” (Kenkel, 2013, p. 351).

4 O EXÉRCITO BRASILEIRO E AS OPERAÇÕES DE PAZ

Como parte fundamental da atuação do Brasil em operações de paz ao longo de sete décadas (e, em especial, após treze anos no Haiti), o Exército tem se utilizado de sua experiência adquirida ao longo desse período em operações militares (dentro e fora do Brasil) e, também, em processos internos de estruturação da força. A importância do Exército Brasileiro para as operações de paz e vice-versa está explícita nos mais importantes documentos políticos do Estado, a exemplo da PND:

o Exército deverá, também, ter a capacidade de projeção de poder, constituindo uma força expedicionária, quer para operações de paz, ajuda humanitária ou demais operações, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior (Brasil, 2016b, p. 28).

Novamente, deve-se reforçar a importância da experiência adquirida pelo Exército na Minustah. De fato, o trabalho desenvolvido pelos militares da força terrestre naquela missão gerou lições valiosas que foram empregadas pelo Exército em momentos posteriores, inclusive nas várias operações de garantia da lei e da ordem (GLO) no plano interno. Nesse sentido, destaca-se a utilização de táticas e manobras aprendidas e refinadas durante e após a experiência haitiana em episódios como na implementação das UPPs, no Rio de Janeiro em 2008, e da pacificação do Complexo do Alemão, em 2010 (Souza Neto, 2012).

A experiência do Haiti também foi utilizada por altos oficiais do Exército Brasileiro em momentos importantes das operações de paz da ONU. Em março de 2013, após a tomada da cidade de Goma pelo grupo armado M23 no leste da República Democrática do Congo, o Conselho de Segurança decidiu criar, como parte da Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monusco) – uma das maiores e mais importantes operações contemporâneas da organização –, uma Brigada de Intervenção, devidamente mandatada e equipada para enfrentar grupos armados como aquele. Para assumir o comando militar da missão nesse momento decisivo, a ONU solicitou especificamente o general Santos Cruz, ex-comandante da Força da Minustah. De junho a novembro daquele ano, a Brigada de Intervenção, comandada pelo general brasileiro, teve atuação decisiva no terreno, culminando na derrota do M23 (Tull, 2018; Spijkers, 2015; Nicoll e Delaney, 2014).

A Monusco manteve-se sob o comando do general Santos Cruz até dezembro de 2015 (Brasil, 2016a). Contudo, essa importante missão voltaria a ser comandada por um brasileiro. Em abril de 2018, o secretário-geral da ONU nomeou o general Elias Rodrigues Martins Filho (que havia atuado como oficial de Planejamento no Serviço de Geração de Força do Departamento de

Operações de Paz da ONU entre 2005 e 2008) como novo comandante da força da Monusco.³¹

Outro veterano brasileiro e ex-comandante da força da Minustah que deu contribuição importante às operações de paz da ONU a partir de sua experiência no Haiti foi o general Floriano Peixoto Vieira Neto. De outubro de 2014 a junho de 2015, o general Floriano compôs o Painel de Alto Nível Independente sobre Operações de Paz encomendado pelo secretário-geral. O painel, composto por outras treze personalidades eminentes e presidido por José Ramos-Horta (vencedor do prêmio Nobel da Paz e um dos idealizadores da independência do Timor-Leste), foi criado para avaliar a evolução das operações de paz da ONU durante o século XXI e apresentar soluções para missões posteriores desdobradas em cenários politicamente desafiadores.³²

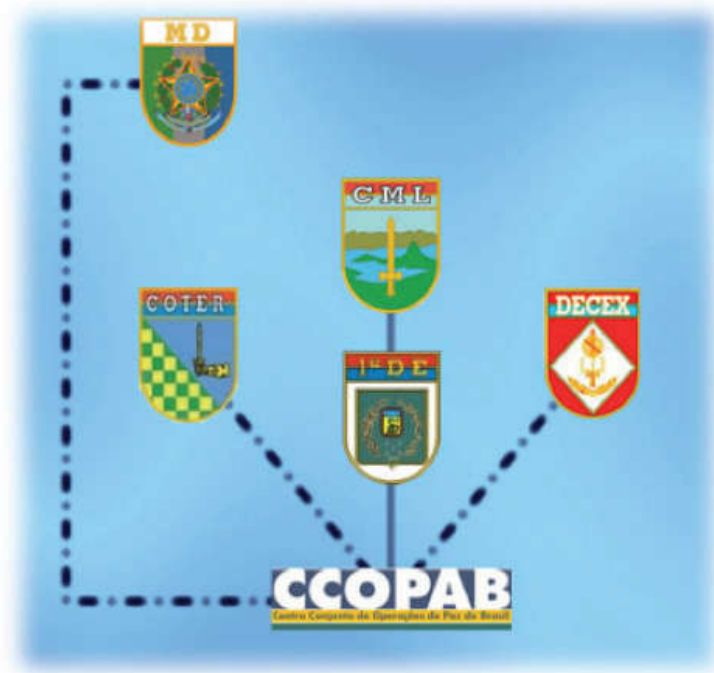
No final de 2017, o subsecretário-geral da ONU para Operações de Manutenção da Paz, Jean-Pierre Lacroix, apresentou convite oficial da organização ao governo brasileiro para contribuir com tropas para a Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas na República Centro-Africana (Minusca). Embora o Exército e as demais forças tenham feito os preparativos e o planejamento necessários para aceitar a nova missão, o governo brasileiro decidiu não aceitar o convite. O motivo seriam as demandas internas, com destaque para a deflagração de uma intervenção federal com apoio das Forças Armadas no estado do Rio de Janeiro no começo de 2018 e o provimento de assistência militar pelo governo federal para a contenção da crise de refugiados venezuelanos no estado de Roraima no mesmo ano (Andrade, Hamann e Soares, 2019). Mesmo não participando da Minusca, o convite oficial por parte da ONU serviu de reconhecimento da contribuição que o Brasil (e o Exército) pode dar à manutenção da paz em regiões de conflito.

Além da aplicação das lições aprendidas no Haiti pelo Exército Brasileiro e seus oficiais em outros teatros de operação e processos de avaliação de missões de paz, o legado da Minustah também se fez sentir na própria estrutura organizacional e na rotina do Exército. Em 2010, foi criado o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), com o propósito de preparar militares, policiais e civis para operações de paz e outras atividades correlatas. Vinculado ao Ministério da Defesa, o CCOPAB insere-se na estrutura do Exército por meio de sua subordinação direta à 1ª Divisão de Exército, parte do Comando Militar do Leste, bem como pela sua ligação com o Comando de Operações Terrestres (Coter), e ao Departamento de Educação e Cultura do Exército (Decex) (ver figura 2) (Andrade, Hamann e Soares, 2019).

31. ONU... (2018).

32. UN (2014).

FIGURA 2
Estrutura organizacional do CCOPAB



Fonte: CCOPAB.

Fruto das demandas da Minustah, o CCOPAB é hoje visto como um centro de instrução fortalecido e reconhecido nacional e internacionalmente. Sua influência pode ser percebida por meio de sua extensa rede de parcerias, que engloba organismos internacionais, agências governamentais, centros de pesquisa e universidades envolvidos em operações de paz. Dessa forma, o centro mostra-se fundamental para preservar, aprimorar e disseminar o conhecimento e a experiência adquiridos pelo Brasil (e pelo Exército Brasileiro) durante seu tempo no Haiti (Andrade, Hamann e Soares, 2019).

Além da institucionalização do CCOPAB, o Exército Brasileiro tem também participado de exercícios conjuntos internacionais voltados à preparação para operações de paz. Em abril de 2018, o Exército, por meio do Coter, participou, nas instalações do Comando Militar do Planalto, em Brasília, da oitava edição do Exercício Viking,³³ em parceria com as Forças Armadas da Suécia e dos Estados Unidos e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). O exercício, sediado na Suécia e realizado em outros cinco sítios remotos incluindo o Brasil (Finlândia, Irlanda, Sérvia e Bulgária), é um dos maiores e mais tradicionais de seu tipo. A participação do Exército Brasileiro, inclusive por meio de um sítio próprio (o único fora da Europa), atesta, nesse sentido, a importância e a significância do Brasil e de sua força terrestre no cenário internacional das operações de paz.

33. Exercício Viking 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2FZ0K4x>. Acesso em: 26 out. 2018.

5 CONCLUSÃO

Nas últimas sete décadas, o Brasil deu contribuição importante aos esforços multilaterais de manutenção da paz e da segurança internacional, por meio da participação em operações de paz em quatro continentes. A atuação em tais operações tem sido consideravelmente importante para as Forças Armadas do país, em especial para o Exército, que tem desenvolvido treinamentos e preparações específicos para suas tropas, a fim de capacitá-las a atuar com eficácia e efetividade nos teatros para os quais são desdobradas. A experiência da Minustah é ilustrativa nesse sentido.

Os treze anos de engajamento brasileiro no Haiti foram paradigmáticos para as políticas externa e de defesa do país (em geral) e para o Exército (em particular). Além do impacto reconhecidamente positivo da atuação dos militares brasileiros no terreno, a missão da ONU serviu de lição valiosa para o Exército Brasileiro, permitindo-o desenvolver abordagens, estruturas, treinamento e pessoal especializados em tais tipos de operação, os quais têm se destacado no cenário internacional. A solicitação de altos oficiais do Exército Brasileiro para assumirem importantes tarefas em outras missões e na burocracia da ONU e o convite formal da organização para o Brasil continuar contribuindo com novas operações comprovam não apenas a qualidade dos militares brasileiros, mas também o reconhecimento quanto à contribuição inovadora e bem-sucedida do país nesse campo.

Se, por um lado, a qualidade da contribuição dada pelo Brasil e pelo Exército é, hoje, um fato, a ausência de tropas brasileiras em outras operações de paz após o fim da Minustah constitui, por outro, subaproveitamento desse potencial. Embora se reconheçam as limitações e os obstáculos políticos internos a novos engajamentos internacionais de grande porte, não se pode perder de vista os ganhos e benefícios obtidos (ainda que de forma indireta e em longo prazo) pelo país ao participar de tais operações. Ainda que financeiramente custoso e politicamente arriscado – sem contar os riscos pessoais assumidos pelos participantes –, o envio de tropas para operações de paz importantes, como as do Haiti, da República Democrática do Congo e da República Centro-Africana, constitui janela de oportunidade interessante para que as Forças Armadas aprimorem-se em cenários de conflitos reais e complexos, bem como para que o país mantenha e fortaleça sua posição no concerto político internacional. Dessa forma, o não engajamento brasileiro pode ser aceito quando temporal e geograficamente limitado, ou seja, quando se der por problemas internos conjunturais ou quando os teatros de operações não servirem aos interesses nacionais. Contudo, a ausência demasiadamente prolongada do Brasil desse cenário pode representar risco ao protagonismo internacional do país, minando o capital político e as capacidades técnicas adquiridas ao longo das várias décadas de engajamento em diversos países.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passareli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação brasileira nas operações de paz das Nações Unidas**: evolução, desafios e oportunidades. Brasília: Ipea, 2019. No prelo. (Texto para Discussão, n. 2442).
- ALSINA JÚNIOR, João Paulo S. Grand strategy and peace operations: the Brazilian case. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 2, 2017.
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. **Understanding peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2010.
- BLANCO, Ramon. The Brazilian engagement with peace operations: a critical analysis. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 2, 2017.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**: versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília: MD, 2016a.
- _____. _____. **Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa**: versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília: MD, 2016b.
- _____. _____. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. 3ª Subchefia – Divisão de Missão de Paz. **Brasil no Haiti**: um caso de sucesso (2004-2017). Brasília: MD; EB, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Vitqeg>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- _____. _____. _____. Comando de Operações Terrestres. 3ª Subchefia – Divisão de Missão de Paz. **Missões de paz**. Brasília: MD; EB, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2FSebC3>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- CAVALCANTE, Fernando. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 142-159, 2010.
- COCKAYNE, James. The futility of force? Strategic lessons for dealing with unconventional armed groups from the UN's war on Haiti's gangs. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 736-769, 2014.
- FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.
- FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse; UZIEL, Eduardo. A Minustah, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires; HAMANN, Eduarda Passarelli (orgs.). **A participação do Brasil na Minustah (2004-2017)**: percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2CUvWAa>. Acesso em: 3 abr. 2019.

FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. Peacekeeping at sea? A case study of the Maritime Task Force in Lebanon. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 22, n. 2, p. 411-440, 2016.

HAMANN, Eduarda Passarelli. **A força de uma trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015. (Nota Estratégica, n. 19). Disponível em: <https://bit.ly/2YQuaJw>. Acesso em: 3 abr. 2019.

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

KENKEL, Kai Michael. South America's emerging power: Brazil as peacekeeper. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, p. 644-661, 2010.

_____. Brazil. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. (Eds.). **Providing peacekeepers: the politics, challenges, and future of United Nations peacekeeping contributions**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. As operações de manutenção de paz das Nações Unidas no início da década de 1990. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 1, n. 2, p. 171-192, 2010.

MIRANDA, André Luis Novaes. A pacificação de Bel Air. In: TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires; HAMANN, Eduarda Passarelli (orgs.). **A participação do Brasil na Minustah (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2CUvWAa>. Acesso em: 3 abr. 2019.

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

NICOLL, Alexander; DELANEY, Jessica. DRC sets precedents for UN forces. **Strategic Comments**, v. 20, n. 1, p. i-ii, 2014.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir; GÓES, Fernanda Lira. **A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1516). Disponível em: <https://bit.ly/2UdhVZ0>. Acesso em: 3 abr. 2019.

ONU nomeia brasileiro para chefiar militares na missão de paz da República Democrática do Congo. **ONUBR**, 13 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2HBiwtX>. Acesso em: 26 out. 2018.

PALMA, Najla Nassif. 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 Passarelli (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, 2015.

RODRIGUES, Anselmo de Oliveira; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. O papel do Brasil na evolução das operações de paz. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, p. 77-103, 2017.

SALGADO, Tamara J. Existe um diálogo entre a Minustah e as UPPS? **Plurimus Cultura e Desenvolvimento em Revista**, ano 4, edição 8, 2015.

SANTOS, Rita; CRAVO, Teresa Almeida. **Brazil's rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the Cold War**. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2014. (Noref Report).

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Prefácio. *In*: TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires; HAMANN, Eduarda Passarelli (orgs.). **A participação do Brasil na Minustah (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2CUvWAa>. Acesso em: 3 abr. 2019.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes. O Brasil, o Haiti e a Minustah. *In*: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (orgs.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012.

SPIJKERS, Otto. The evolution of United Nations peacekeeping in the Congo: from Onuc, to Monuc, to Monusco and its Force Intervention Brigade. **Journal of International Peacekeeping**, v. 19, n. 1-2, p. 88-117, 2015.

TARDY, Thierry. Hybrid peace operations: rationale and challenges. **Global Governance – A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 20, n. 1, p. 95-118, 2014.

TULL, Denis M. The limits and unintended consequences of UN peace enforcement: the Force Intervention Brigade in the DR Congo. **International Peacekeeping**, v. 25, n. 2, p. 167-190, 2018.

UN – UNITED NATIONS. **Security Council Resolution S/RES/1542**. New York: United Nations Security Council, 2004.

_____. **United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines**. New York: Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, 2008.

_____. **Secretary-General Appoints High-Level Independent Panel on Peace Operations.** New York: UN, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2YNTwIe>. Acesso em: 31 out. 2018.

VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. Epopeia militar brasileira no Haiti. *In*: TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires; HAMANN, Eduarda Passarelli (orgs.). **A participação do Brasil na Minustah (2004-2017):** percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2CUvWAa>. Acesso em: 3 abr. 2019.