



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Dissertação de Mestrado

André Luiz Ramos Pereira Anselmo

Título

10 anos de MINUSTAH: Uma avaliação de suas consequências políticas para o Brasil

ORIENTADOR ACADÊMICO

Octavio Amorim Neto

Anselmo, André Luiz Ramos Pereira

10 anos de Minustah: uma avaliação de suas consequências políticas para o Brasil / André Luiz Ramos Pereira Anselmo. – 2014.

84 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Octavio Amorim Neto.

Inclui bibliografia.

1. Forças de paz. 2. Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti.
3. Relações entre civis e militares. I. Amorim Neto, Octavio, 1964- . II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 322.5



ANDRÉ LUIZ RAMOS PEREIRA ANSELMO

**“10 ANOS DE MINUSTAH: UMA AVALIAÇÃO DE SUAS CONSEQUÊNCIAS
POLÍTICAS PARA O BRASIL”**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Data da defesa: 03/12/2014

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Octavio Amorim Neto
Orientador (a)

Alexandre Linhares

Jorge Zaverucha

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao meu orientador, Octavio Amorim Neto. Sua presença é uma fonte constante de tranquilidade e confiança. Receber a orientação e o apoio de um cientista político do seu porte poderia ser uma experiência deveras intimidativa, mas foi exatamente o contrário. Octavio, é um grande professor: paciente, erudito, inspirador.

Ao Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Assuntos Estratégicos de Interesse Nacional (Pró-Estratégia) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). É uma iniciativa inestimável que financiou esta pesquisa e outras do gênero.

Aos meus queridos companheiros nessa caminhada, colegas do mestrado e doutorado em administração da EBAPE. Dividimos os piores e os melhores momentos durante nesses dois anos e acredito que todos saímos mais fortes e (quicá) mais sábios graças a esse convívio.

Uma menção especial deve ser feita a dois grupos extraordinários com os quais tive o prazer e o privilégio de conviver: os demais orientandos e assistentes do professor Octavio Amorim Neto, que também foram essenciais ao desenvolvimento da minha pesquisa, e ao *Team Kanerva* do professor Alexandre Linhares, que me acolheu e incentivou até a defesa, mesmo estando em uma área de estudo absolutamente diferente.

E, finalmente, aos meus pais, Aceli e José, e à minha irmã, Anna. Não fosse pelo seu carinho, amor e paciência – especialmente na reta final – dificilmente este trabalho estaria concluído.

RESUMO

A literatura Operações de Paz é farta de exemplos de análise de desempenho de uma operação. Essas análises observam o cumprimento do mandato, ou os efeitos no Estado hospedeiro. Mas poucos estudos, tratam das consequências dessa participação para os Estados que enviam tropas.

Tentando ajudar a preencher essa lacuna, esta dissertação pretende entender se a participação e o protagonismo brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti - MINUSTAH ajudaram o Brasil a alcançar seus objetivos.

Utilizando uma abordagem mista, foram analisados dados de contribuição de tropas, orçamentos, documentos oficiais e, por fim, foram realizadas 08 entrevistas com militares e especialistas civis. Com base no modelo de objetivos estatais aplicado, se estudou se a presença no Haiti permitiu ao Brasil sinalizar seus objetivos para a comunidade internacional, reformar suas instituições, as militares entre elas, e se havia necessidades orçamentárias para contribuir para a missão.

As evidências analisadas levam a crer que o saldo da missão é misto. Embora alguns aspectos demonstrem definitivas melhorias, outros são irrelevantes ou sofrem com a manutenção da cultura militar antiquada.

Palavras chave: Operações de Paz; MINUSTAH; Brasil

ABSTRACT

The peacekeeping literature is plentiful with examples of analysis of the operations' performance. These analyzes study the fulfillment of the mandate, or the effects on the host state. But few studies address the consequences of participation for the States that send troops.

Trying to help fill this gap, this work aims to understand the participation and the Brazilian role in the United Nations Mission for the Stabilization of Haiti - MINUSTAH helped Brazil reach their goals.

Using a mixed approach, troop contribution and budgetary data were analyzed, as well as official documents and, finally, 08 interviews with military and civilian experts were conducted. Based on the applied state goals model, I have studied if the presence in Haiti allowed Brazil to signal their goals for the international community, reform its institutions, the military among them, and if there were any budgetary needs to contribute to the mission.

The evidence analyzed suggest that the balance of the mission is mixed. Although some aspects show definite improvements, others are irrelevant or suffer from the maintenance of antiquated military culture.

Keywords: Peace Operations; MINUSTAH; Brazil

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE OPERAÇÕES DE PAZ ATIVAS NO MUNDO DESDE 1948 ATÉ 2014	13
FIGURA 2 – IMPLEMENTAÇÃO DE OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU DE 1948 ATÉ 2014	27
FIGURA 3 – OS 25 MAIORES CONTRIBUINTES PARA OPERAÇÕES DE PAZ EM 2014	33
FIGURA 4 – MÉDIA DE MILITARES ENVIADOS PELO BRASIL PARA OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU POR ANO DESDE 1990 ATÉ 2014	36
FIGURA 5 - ÍNDICES QUE MEDEM A QUALIDADE DA DEMOCRACIA DEMONSTRANDO UMA CONVERGÊNCIA EM DIREÇÃO À ESTABILIDADE E BOM NÍVEL DE DEMOCRACIA DO REGIME BRASILEIRO	47
FIGURA 6– OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COM PRESENÇA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 1990 A 1997	55
FIGURA 7 - OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COM PRESENÇA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 1998 A 2004.....	56
FIGURA 8 - OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COM PRESENÇA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 2005 A 2014.....	57
FIGURA 9 – CONTRIBUIÇÃO BRUTA, LÍQUIDA E CRÉDITOS DESCONTADOS DO BRASIL PARA O ORÇAMENTO REGULAR DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, DE 1994 ATÉ 2014, EM MILHÕES DE DÓLARES	60
FIGURA 10 – COTA (EM %) ATRIBUÍDA AOS 15 MAIORES CONTRIBUINTES PARA O ORÇAMENTO REGULAR DAS NAÇÕES UNIDAS, INCLUINDO OS DEMAIS ESTADOS MEMBROS.	61
FIGURA 11 - % DO PIB GASTO EM DEFESA – TOTAL MUNDIAL, DO BRASIL E DOS CINCO MAIORES CONTRIBUINTES PARA OPERAÇÕES DE PAZ EM 2014.....	75

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – COMPARAÇÃO ENTRE OS 10 MAIORES CONTRIBUINTES DE PESSOAL (POLICIAIS, <i>EXPERTS</i> /OBSERVADORES E TROPAS COMUNS) PARA OPERAÇÕES DE PAZ NOS ANOS 2000 E 2014.	30
TABELA 2 – RELAÇÃO DE OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU PARA AS QUAIS O BRASIL ENVIA TROPAS HÁ MAIS TEMPO.	41
TABELA 3 – COMANDANTES MILITARES DA MINUSTAH.....	51
TABELA 4 – CONTRIBUIÇÃO DE PESSOAL PARA A MINUSTAH POR CONTINENTE.....	52
TABELA 5 – PRESENÇA SUL-AMERICANA NA MINUSTAH.....	52
TABELA 6 – OS 10 PRINCIPAIS CONTRIBUINTES PARA O ORÇAMENTO DE OPERAÇÕES DE PAZ EM 2014-2015 E O BRASIL, EM DÓLARES.....	62
TABELA 7 – CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA PARA OPERAÇÕES DE PAZ DE ACORDO COM O TIPO DE TROPA E A POSIÇÃO NO <i>RANKING</i> GERAL DE CONTRIBUINTES.....	70
TABELA 8 – OS 25 MAIORES CONTRIBUINTES DE TROPAS PARA OPERAÇÕES DE PAZ POR TIPO DE SERVIÇO MILITAR.....	73

LISTA DE ABREVIATURAS

CSNU – Conselho de segurança das Nações Unidas

FFAA – Forças Armadas

LBDN – Livro Branco de Defesa Nacional

MD – Ministério da Defesa

RCM – Relações Cívicas-Militares

ONU – Organização das Nações Unidas

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	12
1.1 - A NOVA ORDEM MUNDIAL	12
1.2 - O ARGUMENTO	14
1.3 - OBJETIVOS	14
1.4 - ORGANIZAÇÃO.....	15
2 - METODOLOGIA	16
2.1 - OS DADOS.....	17
2.1.1 - Dados quantitativos.....	17
2.1.2 - Dados qualitativos.....	18
2.1.3 - Perfil dos Entrevistados	20
3 - REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
3.1 - OPERAÇÕES DE PAZ	21
3.2 - O QUE SÃO OPERAÇÕES DE PAZ	21
3.2.1 - Conceito.....	21
3.2.2 - Origens.....	24
3.2.3 - Neutralidade.....	24
3.3 - A GUERRA FRIA	25
3.4 - O BOOM DOS ANOS 90.....	26
3.5 - ANOS 2000 – A GLOBAL ENTERPRISE	28
3.6 - O BRASIL NA ONU	31
3.7 - O BRASIL EM OPERAÇÕES DE PAZ.....	32
3.8 - O HAITI E A MINUSTAH	37
3.8.1 - O Haiti	37
3.8.2 - A MINUSTAH.....	37
3.9 - O BRASIL E A MINUSTAH.....	40
3.10 - POR QUE PARTICIPAR DE OPERAÇÕES DE PAZ?	41
3.11 - O MODELO PROPOSTO POR SOTOMAYOR.....	42
3.11.1 - Sinalização.....	43
3.11.2 - Reforma interna/Doméstica.....	43
3.11.3 - Suplementação do Orçamento de Defesa.....	44
3.12 - CRÍTICA	45

3.12.1 - A democracia brasileira.....	45
3.12.2 - Novos objetivos.....	48
3.13 - OS OBJETIVOS BRASILEIROS.....	48
4 - ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS	51
4.1 - SINALIZAÇÃO.....	51
4.1.1 - Integração e estabilidade regionais.....	51
4.1.2 - Maior atuação na esfera de influência brasileira.....	54
4.1.3 - Projeção em instâncias de tomada de decisão internacional.....	58
4.2 - REFORMA INSTITUCIONAL.....	63
4.2.1 - Transformação das Forças Armadas.....	63
4.2.2 - Socialização das Forças Armadas.....	66
4.2.3 - Integrar as políticas de Defesa e Externa.....	70
4.3 - COMPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	71
4.3.1 - Atrair jovens para o Serviço Militar.....	71
4.3.2 - Complementação de soldos militares.....	73
4.3.3 - Sustento dos custos operacionais e aquisição de equipamentos.....	74
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
5.1 - SINALIZAÇÃO.....	77
5.2 - REFORMA INSTITUCIONAL.....	78
5.3 - COMPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	78
6 - CONCLUSÃO.....	79
7 - REFERÊNCIAS	81

1 - Introdução

1.1 - A Nova Ordem Mundial

“The tents have been struck, and the great caravan of humanity is once more on the march”. Com essas palavras, o estadista sul-africano Jan Smuts (1919) definiu o que se acreditava ser uma nova era no desenvolvimento da humanidade, de estabilização e livre de conflitos.

Smuts se referia à criação da Liga das Nações, organização que surgiu com o firme propósito de garantir que os horrores da Grande Guerra jamais se repetissem. A Liga falhou, mas o embrião de sua promessa fez germinar na ordem internacional uma nova Organização, em cujo cerne está a preocupação com a segurança coletiva (BIGATÃO, 2014). A Organização das Nações Unidas – ONU foi mais longe no ideal da estabilização das relações internacionais e manutenção da paz que sua antecessora, embora até o final da Guerra Fria tenha padecido dos mesmos pecados que decretaram o fracasso do Pacto da Liga: não há previsão de compromissos vinculantes de resposta ao uso não sancionado da força e ambas dependem da ação de Conselhos internos para obrigar a observância dos preceitos de segurança internacional previstas em seus instrumentos fundacionais (O Pacto da Liga das Nações e a Carta das Nações Unidas, respectivamente) (KUPCHAN, 1995).

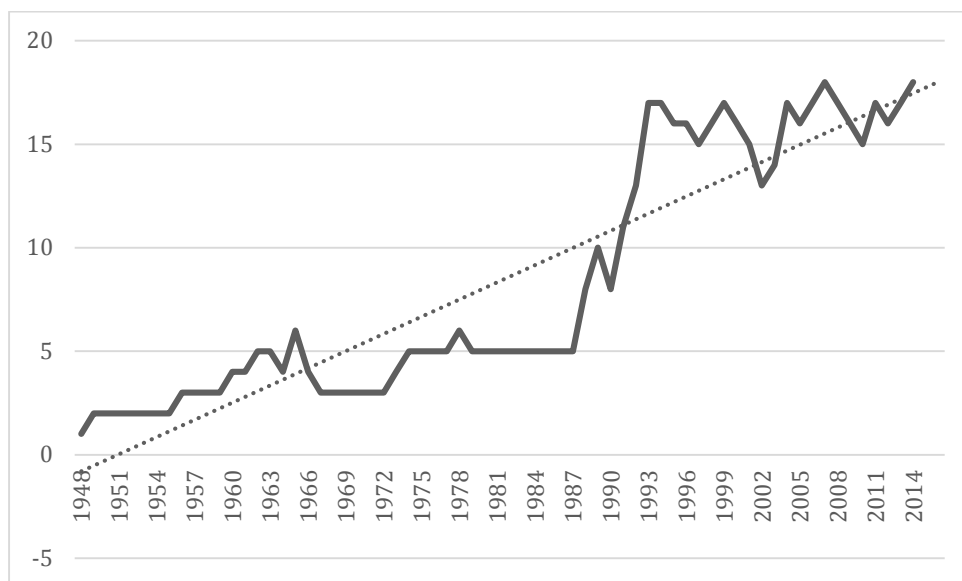
A ONU é composta por um sem número de órgãos, entidades e departamentos (alguns deles herdados da sua antecessora), mas os dois mais importantes são, sem dúvidas, a Assembleia Geral das Nações Unidas – AGNU, um fórum multilateral do qual fazem parte todos os signatários da Carta e o Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU, formado pelas potências “vencedoras” da Segunda Guerra Mundial. O CSNU é o centro nervoso do sistema de segurança internacional das Nações Unidas, com amplos poderes para promover a paz e a segurança internacionais, inclusive tendo caráter coercitivo em suas decisões.

A maioria dos conflitos desencadeados no pós-45 viu em lados opostos os interesses dos dois blocos que disputavam a hegemonia mundial: URSS e seus aliados e EUA e seus aliados. Sendo os principais atores internacionais detentores do poder de veto no âmbito do CSNU, a ONU se viu paralisada em sua tarefa de manutenção da paz, não obstante a existência de algumas missões criadas nesse período para situações específicas (e algumas, como as que atuam em Chipre e Caxemira, ainda em atuação).

A passagem dos anos 80 para os 90 mudou completamente essa dinâmica. Com o fim da União Soviética, o CSNU – e a própria ONU – viram um período de redescobrimiento de suas próprias capacidades, renovação da ordem internacional e de sua participação na resolução de conflitos. O CSNU passou a utilizar seus poderes de forma exponencialmente mais ampla que nos últimos 40

anos, seja refinando o alcance de suas sanções, seja implantando novas operações de paz com missões e mandatos cada vez mais ambiciosos. Os dois maiores momentos de implementação de Operações de Paz na história ocorreram depois dos anos 2000. Hoje, são 18 Operações ativas no mundo, número igualado apenas em 2007.

Figura 1 – Evolução do número de Operações de Paz ativas no mundo desde 1948 até 2014



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e do IPI PK Dataset.

O Brasil tem relevante participação no sistema internacional, em especial pela atuação de sua diplomacia. O país foi membro fundador tanto da Liga das Nações quanto da ONU e contribuiu desde cedo para as operações de paz. No entanto, o período da ditadura viu uma significativa retração da participação brasileira, seja na cessão de pessoal para as operações, seja na atuação no sistema ONU como um todo.

Com o final da ditadura e a redemocratização, o país voltou a buscar uma participação ativa na ordem internacional e no sistema ONU, embora as contribuições na maior parte dos anos 90 tenham, em geral, sido tímidas.

É interessante notar que, assim como o otimismo que cerca a ONU (e, anteriormente, a Liga das Nações) ressurgiu em “ondas”, também a participação brasileira na arena internacional segue este padrão. Do entusiasmo no pós-guerra ao retraimento dos anos 60; da renovação no início dos anos

90 à estagnação do final da década; atualmente ainda estamos no “surto” que dominou a metade da década de 2000.

Esta dissertação parte da premissa de que, para o Brasil, a participação no sistema ONU é parte da estratégia de reinserção e autoafirmação na ordem internacional. Assim, os movimentos regulares de “retorno” à ordem internacional são coerentes com um projeto político e não apenas um efeito manada. Também se aceita que estes objetivos específicos mudaram com os anos.

1.2 - O argumento

O estudo da Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti – MINUSTAH é importante por diversos aspectos. Inicialmente, porque é a mais importante e ambiciosa participação brasileira em Operações de Paz. De fato, pode-se considerar que esta é a maior operação militar brasileira desde a Segunda Guerra Mundial. Isso é extremamente significativo para um país que tem um ambiente geopolítico regional tão pacífico e estável quando o Brasil.

Este é um momento auspicioso, de aumento da visibilidade e capacidade das Operações de Paz. Com mandatos cada vez mais complexos e robustos, essas Operações podem ser uma fonte inestimável de experiência real para tropas que, de outra forma, estariam adstritas a simulações e exercícios. Também é uma experiência importante para o país, que tem a chance de demonstrar no plano internacional sua capacidade de liderança e comprometimento com valores humanitários.

1.3 - Objetivos

Existem diversas formas de se avaliar os resultados de uma missão de paz. Diehl e Druckman (2010) propuseram um robusto *framework* de análise e avaliação das missões de paz. A própria ONU produz *reports* periódicos sobre o andamento de suas Operações. O objetivo destas avaliações é determinar o cumprimento do mandato da Missão e os impactos – que se espera ser positivos – no país hóspede. No entanto, o foco desta dissertação é outro. O estudo se baseia em uma análise empírica dos efeitos da presença brasileira no Haiti, após 10 anos na MINUSTAH.

A pergunta que norteia esta pesquisa foca nos benefícios, seja aqueles esperados ou projetados pelo Brasil como resultado da participação na missão, seja naqueles previstos pela academia.

Será que o Brasil auferiu os benefícios almejados com o envio de recursos – materiais e humanos – para o país caribenho? Em outras palavras, valeu a pena ir para o Haiti?

A base desta análise é o modelo proposto por Arturo Sotomayor em seu livro *The Myth of the Democratic Peacekeeper: Civil-Military Relations and the UN* (2013). Nele, Sotomayor propõe que a participação dos Estados em missões de paz atende a três categorias de objetivos: financeiros, sinalização internacional e reforma institucional interna.

1.4 - Organização

Além da introdução, esta dissertação está dividida em quatro capítulos. São eles: metodologia, referencial teórico, e a análise das evidências e dados, seguida por uma conclusão.

O segundo capítulo é referente à metodologia adotada no estudo. Nele, descrevo os dados utilizados, a estratégia de levantamento destes dados e algumas das escolhas conceituais realizadas no tratamento dessas informações.

No referencial teórico há uma análise inicial sobre as Operações em si, o que são e seus atributos, seguida por uma discussão acerca da evolução da visão e do estudo do tema. Após, examino o histórico da relação entre o Brasil e a ONU, a participação brasileira em Operações de Paz antes da MINUSTAH, teço algumas considerações sobre o intrincado histórico haitiano e sobre aspectos mais gerais sobre a MINUSTAH, como seu mandato e sua composição. Por fim, discorro sobre a presença brasileira na MINUSTAH.

A última parte do referencial é onde discuto o modelo teórico utilizado para analisar os efeitos da participação brasileira em Operações de Paz nas últimas décadas. É sugerida uma mudança no modelo original de forma a adequá-lo às circunstâncias correntes.

No quarto capítulo, trato da análise dos dados à luz do modelo escolhido. Discuto o que as evidências apontam e, em alguma medida, confronto os resultados obtidos com aqueles apresentados pelo professor Sotomayor.

Por fim, na conclusão, revisito os resultados, as limitações da pesquisa e analiso as possíveis implicações para pesquisas futuras.

2 - Metodologia

Para responder à pergunta de pesquisa enunciada, foi eleito o estudo de caso como método principal. A escolha foi feita por permitir uma análise aprofundada sobre um tema ou situação. Nesse ponto, foi escolhido especialmente por permitir a apreciação de um caso representativo ou típico (YIN, 2013) – a presença brasileira na MINUSTAH – no qual se encontram dois grandes temas, as Relações Civis-Militares e Operações de Paz. Não se pretende esgotar nenhum destes temas, mas sim estreitar um campo que é por demais amplo em um objeto mais facilmente pesquisável.

A pesquisa realizada não será puramente qualitativa, mas estruturada ao redor de uma abordagem metodológica mista. Espera-se, assim, dar mais robustez, tanto para os construtos, quanto para a análise dos fatos. O desenho da pesquisa é fortemente baseado nas diretrizes descritas por Patton (1990) e Miles e Huberman (1994) e prevê a realização de entrevistas com atores específicos e análise de dados quantitativos secundários.

Se, por um lado, o estudo de caso impediria a generalização das conclusões da pesquisa, por outro, ele serve para analisar o comportamento de um modelo em contato com o “mundo real”. Nesse caso, o modelo analisado é o desenvolvido por Sotomayor (2013), que estuda o impacto da participação em missões de paz nas Forças Armadas do Brasil, Uruguai e Argentina em perspectiva comparada.

Para desenvolver um paralelo com o estudo do professor Sotomayor, o ideal seria utilizar a mesma metodologia por ele empregada. Isso não é possível tendo em vista a diferença de escopo dos dois trabalhos e, acima de tudo, as restrições de recursos e tempo. Portanto, o que se realiza é um estudo sobre o impacto da participação em missões de paz e até que ponto essa prática ajuda – ou não – no alcance de determinados objetivos políticos.

Essa pesquisa não se trata, contudo, de uma replicação do modelo em tela. No capítulo adequado faço uma proposta de atualização do modelo tendo em vista o desenvolvimento do campo das Relações Civis-Militares e da democracia brasileira.

A seguir, descrevo como se deu a coleta de dados utilizados no estudo.

2.1 - Os dados

A análise feita no próximo capítulo parte de dois tipos dados: qualitativos e quantitativos.

2.1.1 - Dados quantitativos

Os dados quantitativos foram obtidos em diversas fontes. Em sua maioria, estão ligados à ONU e às Operações de Paz empreendidas sob sua égide. A maior parte da análise é feita sobre dados divulgados mensalmente pela ONU concernentes ao envio de pessoal para as operações. Esses dados apresentam algumas dificuldades intrínsecas.

Inicialmente, não há dados específicos sobre Operações anteriores a 1990. Como a análise foca no período de redemocratização e estabilização da democracia brasileira, e (como será discutido posteriormente) o Brasil passou por uma retração forte em suas relações exteriores durante o período ditatorial (64-85), a falta de dados não fere os objetivos da pesquisa (mas a falta de dados mais claros impede uma comparação mais pormenorizada do período anterior). Por outro lado, *a forma* como os dados são disponibilizados – tabelas mensais que cobrem diferentes aspectos da contribuição – tornava a tarefa a que se propõe essa dissertação extremamente proibitiva.

A solução foi utilizar a base de dados elaborada pelo projeto *Providing for Peacekeeping*¹. O *Dataset* montado por Perry & Smith (2013) agrega a maior parte dos dados disponibilizados pelo DPKO. Ainda assim, dois problemas se apresentam para utilizá-lo: o tamanho da base (observações mensais sobre o envio de contingente para cada missão, por cada país, desde 1990 até o início de 2014) e a presença de certas inconsistências.

O confronto dos dados brutos disponibilizados pela ONU com o banco de dados permite avaliar que, em sua maioria, as inconsistências da base se devem ao processamento do DPKO, dando crédito aos esforços criteriosos dos autores no traslado das informações para o banco de dados. Algumas das inconsistências estavam presentes no balanço mensal de tropas em algumas missões, por exemplo. Outras, em escolhas da própria ONU na maneira de conceituar e apresentar os dados. Um exemplo claro é a maneira como os observadores são tratados. Até 2009, a ONU utilizava a nomenclatura “*observers*”; de 2009 em diante, passou a tratá-los como “*experts on mission*”. O militar ocupando essa posição poderia fazer parte do Estado-Maior da Missão (*advisor*), ser um oficial de ligação (*liaison*) ou um observador propriamente dito. A mudança na nomenclatura não surtiria maiores efeitos se não houvesse o lançamento de oficiais na categoria antiga mesmo após ela deixar de existir.

¹ Disponível em: <http://goo.gl/I9zKRV>. Último acesso em 20/11/2014.

Julgo esse relato necessário para justificar as escolhas tomadas no tratamento dos dados apresentados nas tabelas e gráficos adiante. São duas as soluções adotadas para simplificar e tornar manejável o trato com os dados da ONU: a primeira foi a utilização primária de três categorias que agregam os tipos de contribuição feitos – policiais, observadores e tropas; a segunda foi uma *normalização* da contribuição, feita a partir da criação uma média entre o número de tropas enviadas e o período de tempo no qual o país participou de cada Operação. Por certo, essas medidas podem implicar em alguma perda na dinâmica dos dados (como o aumento expressivo de tropas após determinados eventos, *e.g.*, o terremoto no Haiti). Entretanto, casos específicos serão apresentados e analisados pormenorizadamente, de forma que se considera essa possível perda negligível.

Também são analisados dados de contribuição financeira para o orçamento anual da ONU e para determinadas Missões de Paz. O confronto dos valores apresentados pela ONU com os declarados pelo Brasil em seu orçamento anual seria uma ferramenta interessante, mas o Orçamento Brasileiro se assemelha a uma caixa preta (BRUSTOLIN, 2009) no tocante aos gastos militares. Como esse não é o foco do trabalho, a comparação foi deixada de lado.

Por fim, dados específicos retratando os principais contribuintes para Operações de Paz foram extraídos dos relatórios mais recentes do DPKO para auxiliar na discussão

2.1.2 - Dados qualitativos

Os dados qualitativos foram obtidos por meio da realização de entrevistas semi-estruturadas. A amostra é composta por oito entrevistas, sendo duas de civis e seis de militares.

As entrevistas tiveram duração variável, sendo a mais rápida de cerca de trinta minutos e a mais longa de cerca duas horas. Todas as entrevistas foram gravadas, com a aquiescência dos entrevistados, mas sob a condição de anonimato. Desta forma, nenhum deles será identificado neste trabalho. No entanto, é possível e necessário descrever os motivos pelos quais os indivíduos específicos foram selecionados.

Os dois civis são especialistas em defesa e relações civis-militares. Seus contrapontos à visão dos militares acerca da MINUSTAH e da participação brasileira no Sistema ONU são bastante interessantes. Além disso, as opiniões dos especialistas civis são bastante divergentes entre si, uma surpresa muito agradável.

Os militares, por sua vez, também formaram uma amostra variada – não na opinião, mas na composição. Foram entrevistados um coronel, um tenente-coronel, três majores e um capitão, todos com experiência em *peacekeeping* da ONU, representando o Brasil. Além do posto, a distinção mais

básica entre os sujeitos é a função desempenhada. Alguns ocuparam funções administrativas, como oficial de logística ou de planejamento do BRABAT. Outros foram comandantes de companhia ou de unidades específicas durante seu *tour*.

Alguns dos entrevistados, no entanto, não atuaram como parte de contingente, mas, sim, como observadores militares, inclusive em outras missões que não no Haiti. Alguns destes entrevistados atuaram mais de uma vez em missões de observação. No total, estes militares estiveram presentes no Timor-Leste, Sudão/Sudão do Sul, Angola, Moçambique, Haiti e diversas áreas da América Central (incluindo a MARMINCA, missão da OEA que prepara pessoal para e realiza a retirada de minas terrestres dos diversos campos espalhados pela região).

A escolha de tomar relatos de militares que não serviram diretamente no Haiti – foco desta dissertação – se deu por dois motivos.

Primeiro, em virtude da experiência: ela é absolutamente diferente daquela adquirida pelo membro de um contingente, além de proporcionar uma plena imersão no ambiente estrangeiro/alienígena de uma Operação de Paz. O militar membro de um contingente específico na Missão convive primariamente com os seus nacionais. Por outro lado, um observador, embora nem sempre seja o único nacional enviado, forçosamente trabalha cercado de estrangeiros, comandando e sendo comandado por eles. As funções desempenhadas também são bastante diferentes e envolvem uma gama enorme de atividades.

Em segundo lugar, por uma questão prática. Quase todos os entrevistados foram voluntários. Vale dizer, se dispuseram a participar da pesquisa sem comandos de superiores hierárquicos. Considero essa distinção importante pois, conquanto o contato entre academia e militares ainda seja restrito, a distância tem diminuído. Dando os devidos méritos, há movimentos claros de aproximação de partes das Forças Armadas, especialmente das escolas superiores (destaco a Escola Superior de Comando e Estado Maior do Exército – ECEME e a Escola de Guerra Naval – EGN, com as quais tive contato direto). Mas ainda assim são poucos os contatos e a cultura de abertura e participação direta nessas pesquisas ainda está se desenvolvendo.

Um deles foi procurado diretamente. Dois deles se interessaram pela pesquisa e se ofereceram para participar da entrevista. Outros foram indicados por colegas. Tanto os civis quanto o primeiro entrevistado militar são fruto do que Patton (1990) chama de *puposeful sampling*, que compreende a escolha de uma fonte específica para a obtenção dos dados primários. A partir dessas fontes originais, é possível colher outras, normalmente apontadas pelos primeiros entrevistados. A segunda onda de entrevistados, nesse caso, se enquadra no conceito de *snowball sampling*.

A amostra de entrevistados é, de fato, pequena. Não obstante, creio que a variedade de experiências nela presente contrabalanceia esse problema. Ao final da coleta, temos oficiais de capitão a coronel, com experiência como observador e membro do contingente, operando no plano tático e no operacional. São todos relativamente jovens, tendo o mais velho 52 anos e o mais novo 34.

Os dados colhidos nas entrevistas servem para informar a análise de alguns dos pontos do modelo. Majoritariamente tratam das questões de reforma interna e relações civis-militares, mas também foram úteis em outros pontos. As entrevistas com os civis, por outro lado, serviram mais para guiar o estudo – por se tratarem de acadêmicos e profissionais da área.

Por fim, foram colhidas notícias relacionadas (direta ou indiretamente) ao tema, como forma de informar qualitativamente alguns dos pontos.

2.1.3 - Perfil dos Entrevistados

A pedidos, a identidade dos entrevistados será mantida em segredo. Para poder citá-los sem causar maiores confusões, traço um breve perfil de cada um deles:

Entrevistado 1 – Civil, acadêmico, especialista em relações civis-militares e operações de paz. Esteve no Haiti em 2010, após o terremoto.

Entrevistado 2 – Diplomata e acadêmico, especialista em defesa e política externa.

Entrevistado 3 – Coronel do Exército. Participou da ONUMOZ como observador e da MINUSTAH como membro do contingente. Fez parte do contingente que saía do Haiti quando ocorreu o terremoto.

Entrevistado 4 – Tenente Coronel do Exército. Participou da MARMINCA e da UNMIT, em ambas como observador.

Entrevistado 5 – Major do Exército. Participou da MINUSTAH. Fez parte do contingente que chegava ao Haiti quando ocorreu o terremoto. Tem experiência como instrutor do CCOPAB.

Entrevistado 6 – Major do Exército. Participou da UNIMIS e da UNAMID. Em ambas foi observador e oficial de inteligência.

Entrevistado 7 – Major do Exército. Participou da MINUSTAH. Esteve no Haiti em 2011. Tem experiência como instrutor do CCOPAB.

Entrevistado 8 – Capitão do Exército. Participou da MINUSTAH. Esteve no Haiti em 2006.

3 - Referencial teórico

3.1 - Operações de Paz

Inicialmente, é importante ressaltar que as Operações de Paz não estão previstas na Carta da ONU. Embora sejam o instrumento mais poderoso do sistema de segurança internacional das Nações Unidas, as Operações são uma criação do então Secretário Geral da ONU, Dag Hammarskjöld, com suporte do primeiro ministro canadense, Lester Pearson, de forma a escapar do impasse entre os membros do CSNU.

Com o fim da Guerra Fria e a popularização do *peacekeeping* como grande instrumento do CSNU, o número de Missões ativas ao redor do mundo cresceu exponencialmente. Não obstante a redemocratização, a participação brasileira continuou sendo simbólica, com apenas um pequeno número de observadores e/ou tropas enviados, em geral restrita a países lusófonos e no hemisfério ocidental e a Missões erigidas sob o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, com algumas exceções, como as UNAVEM e a UNEF.

Mas antes de falar do Brasil, propriamente dito, é necessário tratar das Operações de Paz.

3.2 - O que são Operações de Paz

3.2.1 - Conceito

Quem estuda o tema está acostumado com a permutabilidade dos termos envolvidos. Não raro, *peacekeeping*, *peacebuidling*, *peace enforcement* e outros termos são usados concorrentemente. Da mesma forma, *peace operations* e *peace missions* são utilizados para descrever esse tipo de operação (DIEHL; BALAS, 2014).

Diehl e Druckman (2010), por exemplo, definem as operações de paz como como as missões desenvolvidas por tropas em operações constituídas por organizações internacionais, regionais ou grupos multinacionais. Nessa visão estão incluídas todas as chamadas missões de paz (*peacekeeping* tradicional e robusto, *peacebuilding* etc) e excluídas as operações militares tradicionais.

Alguns autores incluem nessa descrição *esforços para conter ou terminar* com as hostilidades/violência. Outros, como Rikhye (1984), falam na *prevenção de hostilidades*.

A definição dada pela ONU também mudou com o passar dos anos, assim como a prática. A edição de 1990 do livro/folheto *Blue Helmets* (UNITED NATIONS, 1990, p. 4) dizia que *peacekeepers* são enviados para as missões sem *enforcement powers*, focado na paz e segurança internacionais. Já na edição de 1996, escrita por Boutros-Ghali, a definição é deixada de lado. A essa altura, *peacekeeping*

já era considerado uma técnica de manutenção de paz em conflitos internos e interestatais e a linha entre *peacekeeping* e *peace enforcement* já estava muito tênue.

No entanto, alguns estudos ainda tratam *peacekeeping* como um tipo de missão com parâmetros bem definidos: 1) depende do consentimento do estado receptor, e 2) utilizam a força exclusivamente em caso de auto-defesa. Fora desses parâmetros, a missão provavelmente seria classificada como de *Peace enforcement*; Findlay (2002), por exemplo, deixa clara essa distinção e utiliza o termo *peace operations* – operações de paz para falar dos dois tipos de missão.

Uma distinção inicial que deve ser feita está na diferença entre o que se considera o *peacekeeping* tradicional e o moderno².

A prática tradicional de enviar tropas de paz para áreas em conflito serve a alguns objetivos mais ou menos específicos e depende do cumprimento de certas exigências. Entre os objetivos naturais estão o monitoramento de cessar-fogos – quando as tropas são desdobradas *entre* os combatentes, impondo uma distância física entre elas. Entre as exigências, Diehl e Balas (2014) enumeram: o consentimento do estado anfitrião, a neutralidade das tropas, a utilização da força apenas em caso de autodefesa, e moderação, tanto no tamanho do contingente, quanto no equipamento empregado.

Por outro lado, Egnell (2009) prefere o conceito de *operação de paz complexa* (no original, *complex peace operation*), como um conceito guarda-chuva que engloba todas aquelas “operações contemporâneas nas quais forças armadas ocidentais estão propensas a se encontrar no futuro próximo” (EGNELL, 2009, p. 10). Apesar de sua abrangência, o termo serve para diferenciar as operações estudadas de dois tipos diferentes de operação militar: a guerra convencional e as já descritas operações de *peacekeeping* tradicionais.

Seguindo essa orientação, para fins de simplificação e praticidade, nesse trabalho se utilizará o termo *operações de paz* como o conceito mais amplo, no qual estão embutidas as diferentes missões desempenhadas pelos capacetes azuis.

Essa é outra distinção importante: embora a prática de empregar tropas neutras na resolução de conflitos e (atualmente) outras necessidades do Estado ou região anfitriã(o) seja mais comumente relacionada à ONU (daí referir-se aos *peacekeepers* como capacetes azuis), ela está longe de ser uma exclusividade das Nações Unidas. A OTAN é a mais proeminente organização a desdobrar tropas em operações de paz, mas as outras organizações regionais e multilaterais também adotaram a prática. Não obstante, nesse estudo serão tratadas apenas das Operações de Paz empreendidas pela ONU (com

² Acadêmicos como Diehl (2014) também fazem a distinção entre *peacekeeping* e operações militares propriamente ditas. Para os efeitos deste estudo, creio ser desnecessário fazê-lo.

uma exceção sendo feita a uma Missão empreendida pela OEA na qual um dos militares entrevistados no curso desta pesquisa participou – ver discussão no capítulo sobre a metodologia).

Assim, nesta dissertação abordarei as operações de paz, empreendidas sob a égide da ONU e nas quais haja participação brasileira. O termo “Missão” será empregado genericamente para tratar das missões específicas (que, por tradição, normalmente têm esse nome). Por fim, o termo *peacekeeping* será utilizado quando o objetivo for descrever as atividades desenvolvidas no âmbito da operação analisada.

Uma última ressalva neste ponto deve ser feita quanto ao tipo de atividade desempenhada pelos militares enviados para as operações. São basicamente duas as funções que um militar realiza nestas operações: a de observador ou de tropa/membro do contingente. Da mesma forma, existem missões de paz que objetivam apenas a observação de determinadas circunstâncias e, na teoria, não envolvem o emprego de forças militares mais tradicionais.

No entanto, é um erro acreditar que uma missão de observação (excetuando-se casos específicos) seja menos perigosa que uma missão normal. Muitos observadores são enviados para áreas de imenso risco – um exemplo são as sucessivas missões criadas no Sudão e no Sudão do Sul, área de conflito constante e pesado.

As missões desempenhadas pelos membros de contingente são, em geral, mais parecidas com aquelas que se espera que um militar desempenhe em situações de combate e/ou guerra. Há peculiaridades que distinguem essa atuação, como o contato direto com civis e forte preocupação com questões humanitárias, todavia.

De toda forma, a prática evoluiu rapidamente a partir dos anos 90 e deixou de ser apenas uma técnica de monitoramento de cessar fogos e desmobilização de tropas, passando a integrar um sem número de atividades, como monitoramento de ameaças aos direitos humanos, de eleições (e sua execução), treinamento de polícias, reconstrução de instituições (como aquelas que fazem parte do judiciário) e de estruturas físicas (escolas, estradas, pontes etc.).

Assim, as missões têm progressivamente se complexificado, e alguns autores preferem tratar dessas missões operações de paz como *multidimensionais* ou *complexas*, em oposição ao modelo tradicional de missão baseada no consenso e sem o uso de força (EGNELL, 2009; FORTNA, 2008). Essas missões fogem do desenho tradicional desenvolvido durante a Guerra Fria, pois devem conjugar esforços de reconstrução e ajuda humanitária, bem como integrar em seu regime de trabalho diferentes organizações – desde as agências da própria ONU às entidades civis presentes no local.

Além disso, as missões passam a abranger objetivos mais amplos e de longo prazo que os anteriores, incorporando elementos que antes seriam da alçada de operações de *peacebuilding*.

A maioria dos estudos considera apenas aquelas missões desempenhadas no âmbito do sistema de segurança internacional na ONU, embora alguns autores (notadamente Bellamy & Williams, 2005), inclua em suas análises missões empreendidas por entidades regionais ou outras coalizões estatais.

3.2.2 - Origens

No final da Segunda Guerra, o Canadá começou uma campanha para obter um *status* especial para si e outras potências médias, sob a alegação de que estas poderiam usar seus “poderes” para manter a paz mundial de forma responsável, ao contrário dos Big Five, “*by pooling their resources*”. O projeto partiu do Canadá, mas teve apoio de outras potências médias à época (WOOD, 1988).

Na teoria, eram potências que tinham capacidade econômica e militar o suficiente para serem vistas como agentes eficazes na promoção da paz e da estabilidade, mas que eram limitadas o suficiente para não serem influenciadas em sua função por suas ambições geopolíticas, como as grandes potências.

A proposta não logrou êxito, mas se tornou um componente importante nas deliberações que levaram à resolução da Crise de Suez em 1956, que levou à primeira implementação formal de uma Operação de Paz da ONU (NEACK, 1995).

Desde então, *peacekeeping* se tornou uma “prerrogativa” das potências médias (MACKAY, 1969).

3.2.3 - Neutralidade

Neutralidade é um conceito fundamental para a ideia de *peacekeeping*. As operações de paz surgiram também como uma maneira de romper o impasse entre EUA e URSS no CSNU, permitindo que a ONU cumprisse a obrigação auto imposta em sua carta de manter a paz mundial.

A ONU seria capaz de estabelecer uma presença militar que facilitasse a resolução pacífica de um conflito, mas sem tomar o lado de nenhuma das potências, nem perseguir a agenda pessoal de nenhum dos estados conflituosos.

Embora as Resoluções do CSNU possuam caráter *erga omnes* em questões de segurança, os países não são obrigados a participar de operações de paz.

Além disso, operações de paz empreendidas fora do manto/Sistema ONU não possuem, necessariamente, o mesmo caráter de neutralidade. De fato, a maioria dessas atuações reflete diretamente os interesses geopolíticos e/ou econômicos dos países atuantes na missão. Um exemplo é da Rússia, estabelecendo missões em países do antigo bloco soviético nos anos 90 (NEACK, 1995). A presunção de neutralidade também reforça a noção inicial de que *peacekeeping* era tanto uma prerrogativa quanto uma responsabilidade das potências médias. Sotomayor (2013) relata cinco generalizações recorrentes extraídas da literatura, acerca das qualidades necessárias para participar de uma Operação de Paz: 1) grandes potências não devem participar de *peacekeeping* por causa de seus interesses geopolíticos; 2) os capacetes azuis devem permanecer neutros e imparciais em meio a disputas locais; 3) por causa disso, soldados de poderes médios estariam mais aptos a desempenhar estas missões; 4) *peacekeepers* devem ter valores cosmopolitas e internacionais; e 5) capacetes azuis devem vir de exércitos profissionais que provejam treinamento diplomático e militar.

Fica claro que o desenho da neutralidade esperada é feito com as potências desenvolvidas, porém médias, em mente.

Como veremos mais adiante, a situação hoje é absolutamente diferente.

3.3 - A Guerra Fria

Dentre os primeiros estudos na área, alguns focavam na questão de como melhorar o sistema e torná-la uma ferramenta efetiva na resolução de conflitos (COX, 1967; FABIAN, 1971; INTERNATIONAL PEACE ACADEMY, 1984; WISEMAN, 1983). No entanto, a maioria desses clássicos consiste apenas em estudos de caso bem detalhados. Higgins (1985) oferece um estudo de casos em quatro volumes, incluindo documentos relevantes, para as quatro primeiras décadas de Operações de Paz. Pelcovits (1984) e Mackinlay (1989) focam nos casos de *peacekeeping* no Oriente Médio.

Rikhye (1984) descreve de maneira rica as operações de paz montadas pela ONU e por outras organizações regionais. Seu livro é organizado ao redor das funções de Operações de Paz (*e.g.* observação da paz, separação das forças e manutenção da paz). Embora Rikhye não tenha tentado determinar a efetividade de Operações de Paz, seus estudos de caso provêm argumentos sobre como Operações de Paz ajudaram a manter a paz nesses casos (pp. 94, 99-100). Apesar do nome – Teoria e Prática de *Peacekeeping*, em tradução livre – a obra de Rikhye foca mais na política entre as potências e o jogo envolvido na instalação (o termo original é *launching*), ou não, de missões de paz.

Da mesma forma, *The Politics of Peacekeeping* (JAMES, 1969) apresenta menos debates políticos; ao contrário, chega o mais perto de desenvolver uma teoria causal de como funciona Operações de Paz. O autor discute as limitações políticas das missões de paz. Ele descreve de maneira mais explícita o que seriam os *mecanismos causais* de Operações de Paz; como os capacetes azuis podem conciliar conflitos ou operar profilaxia contra a piora de situações já instáveis e, ainda, como a presença de *peacekeepers* pode influenciar nas mudanças de regimes e políticas estatais (do estado hospedeiro) (JAMES, 1990).

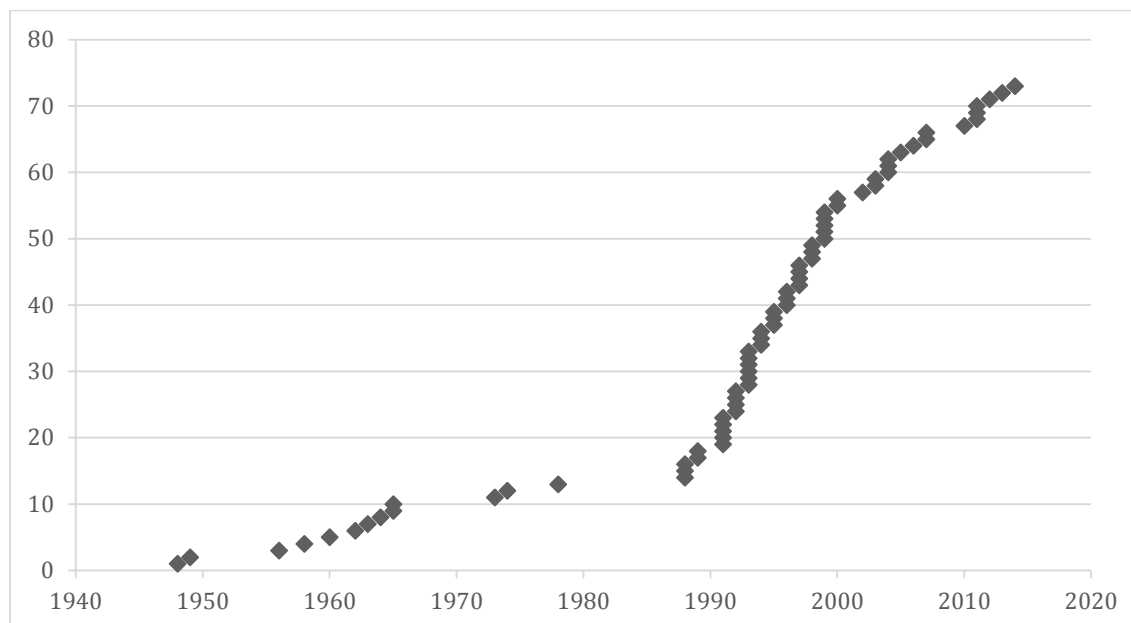
A maioria desses estudos, no entanto, conta com diversas limitações, teóricas e metodológicas. Um exemplo é a análise dos casos específicos, de onde os autores extraíam generalizações contraditórias. Haas *et al.* (1972) e Wilkenfield & Brecher (1984) escapam dessa limitação analisando, comparativamente, casos de intervenção da ONU no conflito e casos de não-intervenção.

3.4 - O boom dos anos 90

O fim da Guerra Fria foi um ponto de inflexão no sistema de segurança internacional da ONU. A prática de *Peacekeeping* se tornou um instrumento importante na prevenção de conflitos, manutenção da paz e cessar-fogos. Além disso, pela primeira vez, Operações de Paz foi utilizado como um instrumento de manutenção da paz *intraestatal*, ao invés de apenas *interestatal* como no período anterior (FORTNA, 2008).

A figura abaixo demonstra o padrão de implementação das missões: entre 1948 e 1965, dez missões foram criadas. Durante a década de 70, apenas três missões foram implementadas. Após uma década (78-88) sem novas atividades, a ONU se engajou em *peacekeeping* em um ritmo extraordinário: foram sessenta missões criadas nos últimos vinte e seis anos, número ainda mais impressionante quando se considera que nos primeiros quarenta anos desde a primeira missão (UNTSO - 1948), foram autorizadas apenas treze operações de paz.

Figura 2 – Implementação de Operações de Paz da ONU de 1948 até 2014



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e do *IPI PK Dataset*.

O mais importante documento da época é a Agenda para a Paz, do então Secretário Geral Boutros-Ghali (1992), discutindo aquelas atividades que deveriam ser de responsabilidade da ONU: *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace enforcement*. O texto retrata claramente o otimismo que se tinha para com as capacidades da ONU no período, de resolução de conflitos e papel decisivo no sistema de segurança internacional.

O otimismo, mais uma vez, teve um severo choque quando foi ao encontro da realidade. O início dos anos 90 viu a eclosão de diversas crises nas quais a ONU simplesmente se viu incapaz de reagir: primeiro o desastre em Mogadíscio, onde 24 *peacekeepers* paquistaneses e 18 *US rangers* morreram; depois os massacres e genocídio em Ruanda e Srebrenica.

Tendo em vista esse contraste, não é surpreendente que a literatura dos anos 90 dê maior ênfase a esses desastres, ao invés de tratar dos casos considerados bem-sucedidos – como é o caso das operações em Namíbia, El Salvador, Camboja, Moçambique etc. De fato, o otimismo que caracterizou o período de 1988 a 1995 foi substituído por um forte pessimismo e críticas pesadas ao sistema (DANIEL; HAYES; OUDRAAT, 1999; FLEITZ, 2002; JETT, 1999 entre muitos outros).

Além disso, diplomatas e acadêmicos diretamente ligados à ressurgência das missões de paz dentro da ONU começaram a participar do debate, como os ex Secretários Gerais Javier Pérez de Cuéllar

(1997), e Boutros-Ghali (1999). Não é surpreendente que essas contribuições sejam menos pessimistas que as demais.

Não por acaso, a grande ferramenta utilizada para analisar os fracassos dos anos 90 foi a Teoria Crítica. Seus proponentes estabeleceram e discutiram a relação entre as missões de paz e o modelo de paz liberal que se pretende implantar no país hospedeiro a partir dessas missões. Autores como Richmond e Franks (2009) e Pugh, Cooper, e Turner (2011), descrevem o modelo de paz como um paradigma *one-size-fits-all* cuja implantação, manutenção e a própria existência depende de uma extensa quantidade de recursos (não só financeiros). A alocação desses recursos, o poder de fazê-lo e o controle de todo esse processo teria se tornado o novo centro do poder no mundo pós Guerra Fria. Apesar do sucesso de diversas missões, os fracassos e as críticas tiveram muito maior visibilidade. Assim, o que se viu foi um arrefecimento no ímpeto da ONU; se não necessariamente na criação de novas missões (como se vê na figura acima), pelo menos no porte. A maioria das missões da época era de apoio, observação ou de reforço de forças policiais locais³.

3.5 - Anos 2000 – A *global enterprise*

A virada do século trouxe novos ares para o sistema de segurança internacional da ONU. Um dos fatores que influíram para essa renovação foi a continuação na Secretaria Geral da ONU de Kofi Annan, antigo diretor do DPKO⁴.

De 1999 em diante, diversas operações com mandatos robustos foram criadas, em especial na África – com atenção especial para a MONUC (no Congo) e a UNOMSIL (Serra Leoa). Mas não só o escopo e o número de Operações ativas foram incrementados. A própria visão da ONU sobre a prática começou a mudar.

“Uma empreitada global”. Assim os Departamentos de Operações de Paz e Suporte de Campo das Nações Unidas (DPKO; DFS, 2009), definem aquela que é, hoje, uma das atividades de maior visibilidade e custo de todo o Sistema ONU.

Não se trata de exagero. Hoje, o orçamento aprovado para Operações de Paz é de 7.06 bilhões de dólares. Em contrapartida, o orçamento total da ONU, aprovado para o biênio 2012-2013 foi de 5.1

³ Por exemplo: United Nations Observer Mission in Angola (MONUA – 1996), United Nations Civilian Polícia Mission in Haiti (MIPONUH – 1997), United Nations Civilian Polícia Support Group (UNPSG – 1998), entre outras.

⁴ Annan esteve presente no Departamento de Operações de Paz desde sua fundação por Boutros-Ghali, em 1992, até assumir o cargo de Secretário Geral, em 1997.

bilhões de dólares. Ainda assim, defende o DPKO que o esse valor seria apenas 0,05% do gasto militar mundial.

A decisão de tratar o *peacekeeping* como uma “empreitada global” é uma possível reação ao novo cenário internacional no que concerne à dinâmica de contribuição para as Operações da ONU. A escassez de recursos – financeiros, materiais e humanos – criada pela diminuição na participação dos agentes tradicionais (potências médias como Canadá, Suécia etc.) não só obrigou o DPKO a procurar novas fontes para esses recursos como abriu espaço para os países em desenvolvimento/emergentes preencherem esse vazio (KENKEL, 2013; SOTOMAYOR, 2013).

Os motivos para essa participação variam muito. Alguns pretendem aumentar/melhorar seu perfil internacional. Outros utilizam o ambiente das missões de paz para “oxigenar” seu contingente e facilitar o caminho para a reforma de doutrina, orientação e organização/organizacional das Forças Armadas nacionais.

Por fim, há aqueles países que aproveitam os recursos destinados às Operações de Paz pela ONU para financiar ou reforçar parte de seu orçamento de Defesa e os gastos das Forças Armadas, bem como prover um aporte financeiro nos soldos de seus militares. Essa estratégia pode ser notada em estados latino americanos, compensando/remediando os cortes de orçamento e pessoal realizados como estratégia de controle das forças armadas por todos os governos da região (DESCH, 2001; FEAVER, 1996; PION-BERLIN, 2008).

O modelo que descreve os motivos pelos quais certos países passaram a contribuir em Missões de Paz é discutido adiante neste capítulo. Por hora, basta notar que as mudanças são significativas. Não só a composição dos países contribuintes mudou bastante, mas o número de missões e de pessoal empregado nelas continua crescendo.

Tabela 1 – Comparação entre os 10 maiores contribuintes de pessoal (policiais, *experts*/observadores e tropas comuns) para Operações de Paz nos anos 2000 e 2014.

2000			2014		
	País	Polícia		País	Polícia
1	Estados Unidos	786	1	Jordânia	1482
2	Jordânia	672	2	Bangladesh	1315
3	Índia	496	3	Senegal	1056
4	Alemanha	435	4	Índia	994
5	Paquistão	322	5	Nepal	761
6	Gana	308	6	Ruanda	558
7	France	189	7	Paquistão	498
8	Reino Unido	189	8	Egito	409
9	Portugal	182	9	Nigéria	393
10	Spain	162	10	Camarões	378
	País	Experts		País	Experts
1	Guiné	78	1	Etiópia	100
2	Paquistão	74	2	Bangladesh	74
3	Bangladesh	71	3	Paquistão	74
4	Rússia	68	4	Gana	67
5	Uruguai	58	5	Iêmen	65
6	Egito	51	6	Egito	62
7	Malásia	51	7	Índia	59
8	France	48	8	Rússia	58
9	Reino Unido	43	9	Nepal	51
10	Suécia	41	10	Jordan	45

CONTINUAÇÃO TABELA 1

	País	Total		País	Total
1	Índia	3112	1	Etiópia	7694
2	Nigéria	2944	2	Paquistão	7675
3	Bangladesh	1811	3	Bangladesh	7369
4	Jordan	1726	4	Índia	6833
5	Gana	1515	5	Ruanda	5092
6	Austrália	1490	6	Nepal	4386
7	Quênia	1093	7	Gana	2739
8	Polônia	990	8	Nigéria	2520
9	Nepal	785	9	Marrocos	2314
10	Fiji	766	10	Tanzânia	2224

	País	Tropas		País	Tropas
1	Índia	3636	1	Bangladesh	8758
2	Nigéria	3103	2	Paquistão	8247
3	Jordan	2420	3	Índia	7886
4	Bangladesh	2008	4	Etiópia	7827
5	Gana	1849	5	Ruanda	5667
6	Austrália	1608	6	Nepal	5198
7	Quênia	1177	7	Gana	2969
8	Polônia	1091	8	Nigéria	2950
9	Paquistão	1009	9	Senegal	2836
10	Nepal	912	10	Egito	2585

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e do *IPI PK Dataset*.

3.6 - O Brasil na ONU

Assim como ocorreu com a sua antecessora, o Brasil é membro de primeira hora da Organização das Nações Unidas. Além disso, o país se faz presente em diversos dos organismos que compõem a Organização, incluindo seus órgãos máximos.

Desde 1947, o Brasil é responsável por abrir a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Em 2011, na 66ª Sessão da AGNU, Dilma Rousseff foi a primeira mulher a sessão anual na história da Organização.

No órgão mais importante da ONU – certamente o mais poderoso – o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o Brasil tem uma presença significativa e constante. Ao lado do Japão, é o

país que mais obteve mandatos não-permanentes (dez mandatos). O Brasil pleiteia um assento permanente no CSNU desde a sua criação, contando, à época, com o apoio do presidente Roosevelt⁵. Mesmo tendo sido negada essa posição, o país não deixou de participar ativamente das atividades do Conselho e jamais escondeu sua pretensão de ser um membro permanente. Unindo-se a Alemanha, Índia e Japão, o Brasil formou o G4 e apresentou uma (das várias) propostas de reforma do CSNU. A proposta do G4 prevê a expansão do número de assentos permanentes com poder de veto (acomodando os quatro membros principais e possivelmente um ou mais candidatos africanos), bem como dos assentos não permanentes. Malgrado as declarações de apoio de diversos países e blocos, a proposta não foi adiante.

Não obstante os insucessos, a obtenção de um assento permanente continuou na pauta da política externa brasileira, se tornando um dos seus principais pontos durante o governo Lula (2002-2010)⁶. Além das idas e vindas no Conselho de Segurança, o país mantém quatro representações específicas na ONU: em Nova Iorque, a Missão Permanente junto às Nações Unidas é responsável por todas as atividades brasileiras em eventos da ONU, incluindo a representação do país na Assembleia Geral e nas reuniões do Conselho de Segurança; a em Genebra, a Missão Permanente do Brasil é responsável pela participação no Escritório das Nações Unidas em Genebra (UNOG) e pela formulação de políticas para África, Oriente Médio e Ásia, além de cooperação interagências; em Roma, o país mantém uma representação junto à Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), atualmente presidida por um brasileiro; e, por fim, há uma Delegação Permanente do Brasil em Paris, junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). O Brasil também desempenha um papel crescente (embora ainda pequeno) em dois planos muito importantes dentro do Sistema ONU: no orçamento e nas Missões de Paz (tratadas no próximo item).

3.7 - O Brasil em Operações de Paz

O Brasil participa das Operações de Paz da ONU desde a concepção do sistema, em 1947. Durante a ditadura militar, o país adotou uma postura de distanciamento do sistema ONU e, consequentemente, das Missões de Paz (CAVALCANTE, 2010).

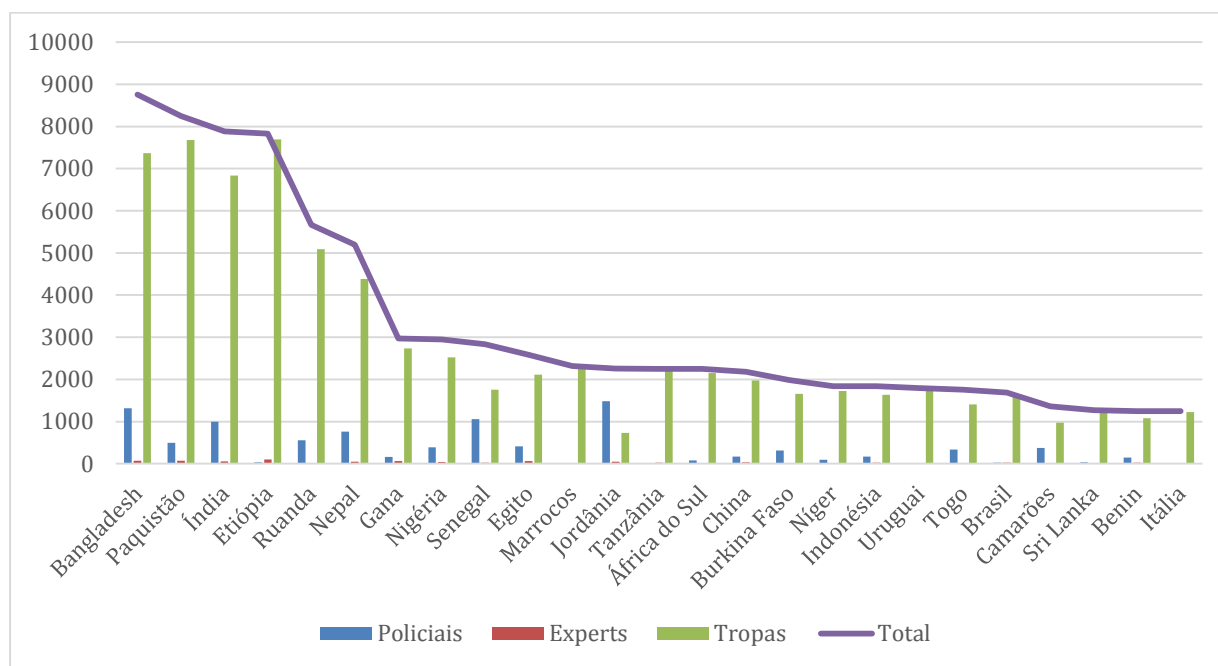
⁵ Um relato dessas negociações, feito por Stewart Patrick em 2010 está disponível em <http://goo.gl/3FNj0I>. Link acessado em 20/11/2014.

⁶ Um relato interessante sobre o caso: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2012/07/16/a-danca-das-cadeiras-da-onu/>. Link acessado em 20/11/2014.

A partir dos anos 90, com a redemocratização, o país voltou a participar mais ativamente do sistema de segurança internacional da ONU

Em 2004 o panorama mudou. Com a queda do presidente Aristide e a criação da MINUSTAH, o Brasil assumiu o papel mais importante de seu histórico de participações no sistema de peacekeeping. Hoje, o Brasil é o vigésimo primeiro maior contribuinte de tropas para as Operações de Paz da ONU, como se vê na figura abaixo.

Figura 3 – Os 25 maiores contribuintes para Operações de Paz em 2014



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e do IPI PK Dataset.

No total, 195 países contribuem com pessoal para o DPKO. Mesmo enviando em torno de dois mil homens (em média) desde 2005, a contribuição brasileira ainda pode ser considerada pequena.

Ademais, o gráfico demonstra claramente que hoje, quem contribui de forma maciça para as Operações de Paz da ONU são países que, algumas décadas atrás eram candidatos ou receberam Operações em seus territórios. Paquistão e Índia – segundo e terceiro colocados, respectivamente – ainda são recipientes da UNMOGIP.

Adiante faço uma breve exposição sobre o envolvimento brasileiro em missões de paz, ressaltando os pontos principais. Os dados de envio de pessoal serão analisados mais profundamente em item apropriado e os números expressos aqui são aproximações.

A participação brasileira começa em 1957, com o desdobramento de tropas internacionais para garantir o armistício entre os exércitos egípcio e israelense, denominada (Primeira) Força de Emergência das Nações Unidas – UNEF I. Por dez anos, ou seja, até o fim da missão, o Brasil contribuiu com batalhão de infantaria de aproximadamente 600 homens. Além disso, o país forneceu em duas ocasiões o *force commander* (o comandante do efetivo militar, mas não o responsável geral pela missão) da UNEF: os generais de brigada Carlos Carlos F. Paiva Chaves (de janeiro a agosto de 1964) e Syseno Sarmento (de janeiro de 1965 a janeiro de 1966)⁷⁸.

Entre 1962 e 1963, a ONU manteve uma Força de Segurança (UNSF) na Nova Guiné Ocidental (também conhecida como Papua Oeste), para monitorar e garantir o cessar-fogo e intermediar os acordos entre Holanda e Indonésia. O Brasil contribuiu com dois observadores militares para a operação.

Em 1965, o Secretário-Geral da ONU enviou uma Missão Permanente para a República Dominicana (DOMREP – que, apesar do nome, durou apenas um ano). A missão era composta por dois observadores militares e o Brasil forneceu um deles.

Ainda em 1965, o Brasil contribuiu com dez observadores militares para a UNMOGIP (Missão de Observação das Nações Unidas na Índia e no Paquistão), por um ano. A missão é das mais antigas da ONU e ainda está em funcionamento, mas não conta mais com efetivo brasileiro.

Como já dito anteriormente – o golpe militar de 1964 afetou radicalmente a participação brasileira no sistema internacional e, conseqüentemente, nas operações de paz da ONU. Com o retorno das tropas em 1966, não houve novos envios a serviço da ONU. Apenas após a redemocratização do país foi retomado o envio de tropas ou observadores para operações de paz.

Em 1988 a ONU estabeleceu a (Primeira) Missão de Verificação em Angola – UNAVEM. O Brasil contribuiu com oito observadores militares e unidades médicas durante todo o mandato da missão, que se encerrou em 1991. Até hoje, a UNAVEM I é conhecida como um exemplo de sucesso e capacidade dentre as demais operações de paz.

Mais três operações foram estabelecidas em Angola nos anos subsequentes, sempre com participação brasileira. De 1991 a 1995, o país cedeu oito observadores militares, nove policiais militares e uma unidade médica para a UNAVEM II. E em 1995 foi estabelecida a UNAVEM III, responsável pela observação do cessar-fogo entre o governo angolano e as forças da UNITA. Dessa vez a presença brasileira foi mais significativa, com um batalhão de infantaria (com cerca de oitocentos homens),

⁷⁸Dados disponíveis em: <http://goo.gl/IP7kUT>. Link acessado em 20/11/2014.

⁸ O sítio <http://www.batalhaosuez.com.br/unef.htm> apresenta diversas informações e galerias de fotos, resgatando a história da missão e da participação brasileira.

uma companhia de engenharia (com duzentos homens), duas unidades médicas (cerca de quarenta médicos), quatorze observadores e onze policiais militares. Pela primeira vez, o Brasil foi o maior contribuinte de tropas para uma missão de paz. Por fim, entre 1997 e 1998, foi instituída a Missão de Observação das Nações Unidas em Angola – MONUA. Durante esta missão, foram enviados cerca de quatro observadores militares, vinte policiais e dois oficiais que compuseram o Estado-Maior da MONUA.

Ainda em 1989 o Brasil cedeu 21 observadores militares para o Grupo de Observação das Nações Unidas na América – ONUCA, que visava a desmobilização de forças paramilitares na América Central. A missão deu ensejo à criação de outras duas mais tarde: a ONUSAL e a MARMINCA.

A Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador – ONUSAL foi criada em 1991 em El Salvador, para onde foram enviados cerca de setenta observadores militares, 15 policiais e uma unidade médica.

A Missão de Auxílio à Remoção de Minas na América Central – MARMINCA, por sua vez, foi uma missão criada pela Organização dos Estados Americanos – OEA, para promover a retirada de minas terrestres e o treinamento de pessoal para esse fim em diversos países da América Central. O exército brasileiro contribuiu com o envio de engenheiros especializados nessa função.

Em 1992 foi estabelecida a Missão das Nações Unidas para Moçambique – ONUMOZ, para garantir o cumprimento dos acordos de paz assinados entre o governo e a Resistência Nacional Moçambicana – RENAMO. O Brasil contribuiu com uma companhia de infantaria (cerca de cento e setenta homens) e cerca de trinta observadores militares, setenta policiais e uma unidade médica, entre 1993 e 1994.

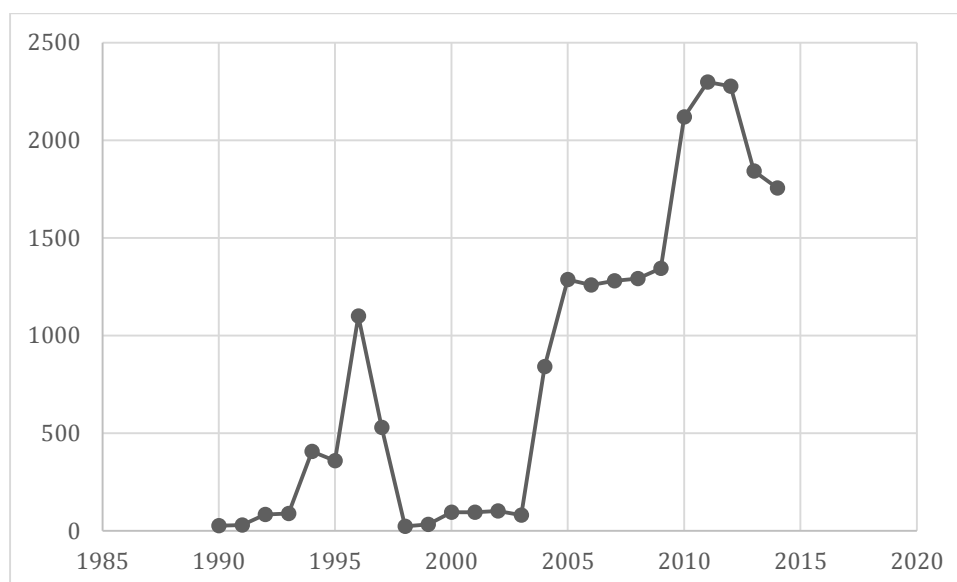
Durante o conflito entre Uganda e Ruanda, foi estabelecida uma Missão de Observação das Nações Unidas – UNAMIR para ajudar na implementação dos Acordos de Arusha, que poriam um fim à guerra civil. O Brasil forneceu dez observadores militares e uma equipe médica entre 1993 e 1994. Como citado anteriormente, esse foi um dos pontos mais baixos do *peacekeeping* da ONU nos anos 90.

Os conflitos nos Bálcãs levaram à criação de diversas missões, para as quais o Brasil enviou tropas. A Força de Paz das Nações Unidas – UNPF era uma missão em si, para a qual foram enviados dezesseis observadores militares em 1996, mas ela também abrangia e dirigia outras missões atuando na região. Para a Força de Proteção das Nações Unidas na Antiga Iugoslávia – UNPROFOR, entre 1992 e 1995, foram enviados cerca de trinta observadores militares e dez policiais. Para a Força de Prevenção das Nações Unidas – UNPREDEP, foram enviados dois observadores entre 1995 e 1999. Para a Missão das Nações Unidas em Prevlaka – UNMOP, foi enviado um observador entre 1996 e

2001. Para a Operação de Restauração da Confiança na Croácia – UNCRO, em 1995, foram enviados 3 policiais e dezessete observadores. Para a UNMIBH, a Missão na Bósnia e Herzegovina, foram enviados cinquenta observadores e o mesmo número de policiais em 1996.

Dos anos 90 em diante, a participação das Forças Armadas latino-americanas em Operações de Paz refletiu um amadurecimento das relações civis-militares nas Américas, especialmente no Cone Sul. E mais: se nos anos 90 havia a necessidade de distanciar os militares da arena doméstica (patrocinando uma reorientação da missão e da visão da tropa) (SOTOMAYOR, 2010), hoje, esse comprometimento com interesses globais é uma forma de projetar seu poder no cenário internacional (FORMAN, 2011).

Figura 4 – Média de militares enviados pelo Brasil para operações de paz da ONU por ano desde 1990 até 2014



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e do *IPI PK Dataset*.

3.8 - O Haiti e a MINUSTAH

3.8.1 - O Haiti

O Haiti é, provavelmente, o único país das Américas a ter um sobrenome: citações aos país normalmente são seguidas pelo epíteto de “o país mais pobre do Ocidente” (HEINE; THOMPSON, 2011)⁹. As dificuldades históricas do país – eternamente marcado e punido por ser a primeira república formada por negros livres – foram severamente agravadas por um terremoto de sete pontos na escala Richter, que devastou sua capital, Porto Príncipe, e marcou a vida de milhões de seus habitantes¹⁰.

A história trágica do Haiti começa nos primeiros anos do século XIX, com a sua independência, resultado de um movimento extremamente sangrento (de ambos os lados da contenda). O país chegou ao século XX marcado por sucessivos golpes de estado e violência, muitas vezes desenfreada. Em 1915, ocorre uma ocupação estadunidense, que termina em 1934. Em 1957, ascende ao poder François Duvalier, o Papa Doc, cuja ditadura perdurou por quase vinte anos. Foi sucedido por seu filho, Jean-Claude Duvalier, o Baby Doc, finalmente deposto em 1986¹¹.

De 1986 em diante, o Haiti passou por uma transição para a democracia representativa, não sem seus percalços. De 1993 até 2001, o Haiti recebeu, ininterruptamente, cinco operações de paz da ONU. As operações tinham objetivos diversos mas, no geral, estavam relacionadas com atividades de *statebuilding* – treinamento de forças policiais, capacitação de entes governamentais e apoio a processos eleitorais.

Em 2004, caiu o presidente Aristide. O caos subsequente deu azo à criação da derradeira (e atual) missão de paz no Haiti.

3.8.2 - A MINUSTAH

A MINUSTAH sucedeu à MIF, a Força Interina Multinacional (*Multinational Interim Force* no original), missão interina com previsão de funcionamento máximo de três meses, que foi criada

⁹ Heine e Thompson atribuem a frase original ao poeta haitiano Jean-Claude Martineau.

¹⁰ Também digno de nota é a perda de cerca de cem membros do *staff* da MINUSTAH, civis e militares. Uma lista das fatalidades pode ser acessada em: <http://www.un.org/en/memorial/haiti/>. Link acessado em 20/11/2014.

¹¹ Uma descrição mais completa – e por vezes, apaixonada – da história e dissabores haitianos foi elaborada pelo professor Ricardo Seidenfus (2014).

através da Resolução nº 1529 do CSNU¹². A sessão em que autorizou a criação desta Missão ocorreu no dia seguinte à renúncia e exílio do então presidente, Jean Bertrand Aristide¹³.

Fiel ao caráter transitório da MIF, o Conselho estabeleceu como seu mandato:

- a) Contribuir para um ambiente seguro e estável no Haiti, oferecendo suporte ao apelo do então Presidente Boniface Alexandre por assistência da comunidade internacional a transição constitucional;
- b) Facilitar a provisão de assistência humanitária e o acesso dos agentes humanitários aos haitianos necessitados;
- c) Facilitar a provisão de assistência internacional à polícia haitiana e à guarda costeira haitiana, de modo a estabelecer e manter a segurança pública, a lei e a ordem e para promover os direitos humanos;
- d) Apoiar a criação de condições que permitisse às organizações internacionais e regionais, incluindo as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos para ajudar o povo haitiano; e
- e) Coordenar, quando necessário, com a Missão Especial da OEA e com o Assessor Especial das Nações Unidas para o Haiti, prevenindo maiores deteriorações na situação humanitária.

Ainda na mesma Resolução, o Conselho acenou com o estabelecimento de uma força permanente, que viria a ser a MINUSTAH.

Na seção do dia 30 de abril de 2004 a MINUSTAH foi estabelecida pelo Conselho de Segurança, por meio da Resolução nº 1542¹⁴. A Missão tinha duração inicial prevista para seis meses, com o intuito de posteriores renovações. O mandato, erigido sob o manto do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, previa a atuação em três eixos específicos:

I. Ambiente Seguro e Estável

¹² Disponível em <http://goo.gl/wxGneu>. Link acessado em 20/11/2014.

¹³ Existem versões conflitantes sobre as circunstâncias em que Aristide renunciou e deixou o país. A versão oficial indica que ele teria voluntariamente deixado o cargo e o Haiti. A segunda versão indica que Aristide teria sido deposto pelos EUA, “raptado” e levado para a República da África Central.

¹⁴ Disponível em <http://goo.gl/j8wmUC>. Link acessado em 20/11/2014.

- a) Em apoio ao Governo de Transição, garantir um ambiente seguro e estável de forma a garantir o prosseguimento do processo constitucional haitiano;
- b) Assistir o Governo de Transição na reformulação da Polícia Nacional Haitiana – PNH, consistente com padrões democráticos de policiamento, incluindo habilitação e certificação de seu pessoal, assessorando sua reorganização e formação, incluindo instruções sobre gênero, bem como o monitoramento e tutoria dos seus membros;
- c) Assistir o Governo de Transição e particularmente a PNH, em programas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos diversos grupos armados presentes no país, incluindo mulheres e crianças associadas a esses grupos, bem como em medidas de controle de armas e segurança pública;
- d) Assistir na restauração e manutenção do estado de direito, segurança e ordem públicas no Haiti através da provisão, *inter alia*, de suporte operacional à PNH e à Guarda Costeira Haitiana – GCH, bem como seu fortalecimento institucional e a reforma e restabelecimento do sistema correcional;
- e) Proteger o pessoal das Nações Unidas, assim como as instalações, equipamentos, garantindo sua segurança e liberdade de movimento, levando em consideração a responsabilidade primária do Governo Transicional nesta matéria;
- f) Proteger civis sob eminente ameaça de violência física, dentro de suas capacidades e área de desdobramento, sem prejuízo das responsabilidades primárias do Governo de Transição e da PNH nesta matéria;

II. Processo Político

- a) Oferecer suporte ao processo constitucional e político em curso no Haiti, incluindo através de bons ofícios, e fomentando princípios de governança democrática e desenvolvimento institucional;
- b) Assistir o Governo de Transição em seus esforços para criar um processo nacional de diálogo e reconciliação;
- c) Assistir o Governo de Transição em seus esforços para organizar, monitorar e executar processos eleitorais municipal, parlamentar e presidencial o mais rápido possível, particularmente através da provisão de assistência técnica, logística e administrativa e segurança continuada, com o suporte apropriado para um processo eleitoral com

participação popular que seja representativo da demografia nacional, incluindo mulheres;

- d) Assistir o Governo de Transição na extensão da autoridade do Estado por todo o território do Haiti e oferecer suporte à boa governança nos níveis locais;

III. Direitos Humanos

- a) Assistir o Governo de Transição, bem como as instituições e grupos de direitos humanos haitianos em seus esforços na promoção e proteção dos direitos humanos, principalmente de mulheres e crianças, de modo a garantir a responsabilização individual por abusos/violações de direitos humanos e reparações às vítimas; e
- b) Monitorar e relatar a situação dos direitos humanos, em cooperação com o Escritório do Alto Comissário de Direitos Humanos das Nações Unidas, incluindo a situação de refugiados e pessoas deslocadas.

Nos anos subsequentes o mandato foi ajustado, refletindo as circunstâncias sociais e econômicas em transição. De 2005 a 2009, o CSNU aumentou e diminuiu o efetivo total da Missão diversas vezes, tanto de pessoal civil, quanto militar e policial, em atenção aos processos eleitorais, ao aumento do contingente da PNH e demais questões de segurança, incluindo as catástrofes de 2010.

3.9 - O Brasil e a MINUSTAH

Pode-se afirmar que o Haiti representa a maior movimentação militar brasileira desde a Segunda Guerra Mundial. Embora o país tenha contribuído fielmente para as três missões em Angola (UNAVEM I a III) e esteja a mais anos enviando militares para a Libéria (UNMIL) do que para outras missões, é no Haiti que se desenrola a mais ambiciosa participação brasileira em operações de paz.

Tabela 2 – Relação de Operações de Paz da ONU para as quais o Brasil envia tropas há mais tempo.

MISSÃO	PAÍS	REGIÃO	ANOS NA MISSÃO	TROPAS/ANO
UNMIL	Libéria	África	12	3
MINUSTAH	Haiti	Caribe	11	1462
UNOCI	Costa do Marfim	África	11	6
MINURSO	Saara Ocidental	África	9	8
UNAVEM	Angola	África	8	248

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e do *IPI PK Dataset*.

3.10 - Por que participar de Operações de Paz?

É importante compreender as motivações, o que leva ao empenho de recursos para uma empreitada como essa.

A questão já foi levantada algumas vezes. Laura Neack (1995), especialmente, identificou duas visões, conflitantes, que exploram o motivo de os Estados participarem de Missões de Paz: uma idealista e uma realista.

A **perspectiva idealista** determina que os Estados participariam das missões de forma a preservar as normas e valores da comunidade internacional, em suma, para manter a paz e a ordem internacionais. As potências médias são as que mais provavelmente participariam desse tipo de missão.

Alia-se a essa visão idealista uma noção – recorrente – de que a ONU estaria se tornando menos dependente dos seus Estados-membros (*“coming on its own”*). Os Estados estariam deixando questões políticas de lado e focando na resolução de problemas e na manutenção de normas e princípios internacionais como preconizado pelo Sistema ONU. Prova dessa noção, diriam seus defensores, seria o acréscimo substancial no número de missões encampadas pela Organização no início dos anos 90 (GOULDING, 1993).

Já a **perspectiva realista** determina que os Estados fazem todo o possível, dentro dos limites de seus poderes e recursos, para preservar os seus interesses. Assim, se a defesa do *status quo* é do interesse dos Estados, eles irão defendê-lo. Essa defesa seria especialmente importante para as potências médias, pois eles já teriam atingido um determinado patamar de influência e poder na ordem vigente e a ação em organismos multilaterais como a ONU lhes permitiria ultrapassar esse teto.

Assim, a participação nas Missões de Paz da ONU pode advir de um interesse em proteger o sistema internacional e a atual ou *desejada* posição do participante nesse sistema.

A resolução desse dilema, diz ela, ditaria as normas da nova ordem mundial que se dizia estar desenhando nos anos 90. O resultado atual, a meu ver, é misto. A ONU tem mais poderes e é mais ativa, mas ainda sofre sérias restrições, na maioria políticas.

Ela adianta: uma interpretação realista dessa motivação é a mais acertada. Neack propõe que “*those states whose interests are better served by the continuation of the international status quo dominate UN peacekeeping, perhaps as a mean to maintain the status quo*”. Mas isso também mudou em parte. Com o tempo, as potências médias, os países em desenvolvimento/se (re)democratizando passaram a contribuir mais que os atores tradicionais.

3.11 - O modelo proposto por Sotomayor

Por sua vez, Sotomayor (2010) analisou as tendências de participação de países latino-americanos (Argentina, Brasil e México) e determinou que as conclusões da literatura não explicavam o comprometimento destes países com as Operações de Paz. Aspirações antes atribuídas a potências médias não seriam, apenas, os motivos pelos quais países nas mesmas condições dos estudados participariam do sistema.

Seguindo adiante, Sotomayor (2013) desenhou um modelo com o qual pretende explicar o motivo de alguns estados em processo de redemocratização participarem de Operações de Paz, expandindo seus achados anteriores.

O trabalho, descrito no livro *The Myth of the Democratic Peacekeeper: Civil-Military Relations and the United Nations* é extremamente rico. O modelo foi testado em três estudos de caso, Brasil, Argentina e Uruguai, com base na participação destes países para a MINUSTAH. O foco do estudo são as Relações Cívico-Militares e como – e se – componentes domésticos influem na decisão de manter uma presença militar em Operações de Paz.

Nele, Sotomayor afirma que os novos protagonistas no sistema de *peacekeeping* têm imperativos domésticos, incentivos financeiros e uma necessidade de reformas políticas e sinalização de mudanças institucionais internas como fontes de sua decisão de enviar tropas para o serviço da ONU. Em suma, são movidos pela necessidade de se provar na arena internacional.

Ele afirma que o processo de democratização é um estímulo importante para aderir a organizações e atividades em âmbito internacional. Esse processo é crivado por incertezas e instabilidades, que criam incentivos para alguns políticos procurarem apoio internacional para seus projetos de reforma. Nesses

ambientes, implantar reformas pode ser muito difícil e uma estratégia viável é se curvar à autoridade de um órgão internacional que esteja distante das disputas políticas domésticas.

O modelo desenvolvido por Sotomayor é composto por três variáveis:

- 1) Sinalização;
- 2) Reforma Doméstica; e
- 3) Suplementação do Orçamento de Defesa.

A seguir, analiso os argumentos manejados pelo autor na construção das variáveis.

3.11.1 - Sinalização

Participar em Operações de Paz serviria como uma forma de sinalizar para a comunidade internacional uma mudança na identidade e nas práticas de determinado Estado, em especial aqueles com passado autoritário. Os argumentos são:

- i) A capacidade de fazer compromissos críveis é fundamental no plano das Relações Internacionais;
- ii) Estados em processo de democratização vivem um ambiente de incerteza, logo sua capacidade de implementar reformas e assumir compromissos é muito limitada;
- iii) Logo, participar de operações de paz abriria a possibilidade de superar certas dificuldades (estruturais e auto impostas pelo ambiente político interno).

Os argumentos são bastante otimistas, entendendo que a participação em Operações de Paz (ou em organizações internacionais) implicaria em mudanças internas reais.

A sinalização se baseia em três pontos: i) demonstrar o desejo/a intenção de se comprometer internacionalmente; ii) sinalizar a adoção de uma nova identidade nacional; iii) sinalizar a adoção de políticas progressivas.

3.11.2 - Reforma interna/Doméstica

Sotomayor argumenta que a participação em operações de paz também facilita a reforma das Relações Civis-Militares. Seria o mesmo argumento utilizado na sinalização: os governos nacionais estariam

“atando as suas mãos” deliberadamente para não ceder às pressões de setores militares pela manutenção de certas prerrogativas (STEPAN; WOLFSON, 1988) ou, ainda, para utilizar as responsabilidades inerentes à participação em fóruns internacionais como motivação para acelerar as reformas internas (SOTOMAYOR, 2013, p. 31).

São três aspectos que a participação oferece nesse ponto:

- i) Mudança na “mentalidade” das FFAA – mentalidade interna necessita da realização de atos cívicos e outros de baixa qualidade profissional (como no caso das Operações de Garantia da Lei e da Ordem – GLOs brasileiras¹⁵), a mentalidade externa volta as FFAA para outras atividades de segurança – além disso, melhora o *decision making* civil;
- ii) Mudança do auto imagem dos soldados a partir da socialização internacional;
- iii) Permite que os civis integrem as políticas de defesa e internacional, ao mesmo tempo que estimula as lideranças militares a expandirem seu *skill set*.

Uma consideração deve ser feita neste ponto: Sotomayor aponta as possibilidades, não afirmando que isso é o que acontece, necessariamente. Não há razão intrínseca pela qual as Forças Armadas devam aceitar o controle civil só porque estão participando de Operações de Paz.

A reforma interna/institucional também é baseada em três pontos: i) transformação do papel e da orientação das Forças Armadas; ii) socialização dos militares internacionalmente e, depois, nacionalmente; e iii) integrar as políticas de defesa e externa.

3.11.3 - Suplementação do Orçamento de Defesa

A ONU possui um orçamento especialmente aprovado pela AGNU para as Operações de Paz, que atualmente está em cerca de 7 bilhões de dólares. Esse valor representa, segundo o DPKO, 0,5% do orçamento militar mundial e é uma alternativa muito mais barata às intervenções unilaterais. Esse orçamento é provido pelos Estados membros, que é repassado aos participantes das missões e é utilizado para o pagamento das tropas.

Embora o valor possa ser baixo para alguns países (especialmente os desenvolvidos), é financeiramente interessante para alguns países que não possuem meios de manter suas tropas ou que

¹⁵ Operações de Garantia da Lei e da Ordem, as chamadas GLOs.

realizaram cortes no orçamento militar – por vezes, uma forma bastante eficaz de controle sobre as Forças Armadas.

A questão financeira é baseada em três pontos: i) complementação de salários militares; ii) atrair jovens para o serviço militar; e iii) sustentar ou suplementar gastos operacionais e adquirir materiais e equipamentos.

3.12 - Crítica

O trabalho desenvolvido pelo professor Sotomayor é farto e riquíssimo, mas, na minha humilde opinião, merece dois reparos.

3.12.1 - A democracia brasileira

O primeiro reparo trata da premissa inicial utilizada: a de que Argentina, Uruguai e Brasil são países em redemocratização. O objetivo presente estudo não é tratar dos nossos vizinhos. No entanto, pode-se sustentar que a democracia brasileira é um caso de estabilidade e consolidação.

Mais, um dos pontos mais interessantes da narrativa desenvolvida por Sotomayor é a influência que as relações civis-militares dos países estudados têm sobre a participação no sistema ONU e vice versa. Neste ponto, esposo a tese que Bruneau e Tollefson (2014) desenvolveram: o controle civil sobre os militares, no Brasil, é exercido de forma deveras eficaz por uma pletora de instituições; algumas das quais sequer foram desenhadas com este fim. Assim, a meu ver, não restam dúvidas que o Brasil já passou do estágio de redemocratização.

Por outro lado, alguns autores discordam desta posição. Entre eles, destaco dois. Jorge Zaverucha retrata a militarização da segurança pública (2000, 2008) e a fragilidade do Ministério da Defesa (2013) como os principais empecilhos à concretização da democracia no país. Infelizmente, a militarização da segurança pública é a tônica na América Latina e o Brasil não é exceção.

De fato, a ressurgência da militarização é preocupante, tendo sido uma das principais propostas para o setor da candidata vencedora das últimas eleições presidenciais brasileiras, Dilma Rousseff, a integração e padronização dos mecanismos de polícia interna com maior atuação das Forças Armadas. Mas, como será discutido mais adiante (no item 4.2.1), a militarização brasileira ocorre por demanda expressa das autoridades civis, não por interferência dos militares. A diferença, neste caso, é imensa: não são os militares criando ameaças à democracia, mas, submetidos ao controle civil, estão sendo utilizados em situações que de outra forma estariam sob responsabilidade de forças auxiliares.

De forma semelhante, Denise Garcia discorda da tese da consolidação democrática brasileira (2014), focando especialmente na falta de provisões constitucionais que determinem maior controle sobre as forças armadas e na falta de participação da sociedade civil em questões militares, especialmente no tocante à mídia e à academia.

É complexo discutir a falta de dispositivos constitucionais específicos sem se voltar a uma discussão jurídica, que não é o foco deste estudo. Todavia, reitero a tese de Bruneau e Tollefson, já citada, que sugere uma evolução do desenho institucional brasileiro, gerando uma fiscalização eficiente por parte de instituições que, de início, não teriam esta função (trata-se do Ministério Público e do Tribunal de Contas, especialmente).

Quanto à falta de participação civil, Octavio Amorim Neto (2014) demonstra o crescente interesse civil na área, especialmente no âmbito acadêmico, onde cresce o número de programas especificamente voltados para a área (sendo 14 à época da publicação), além da existência da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Abed). Some-se a isso o surgimento de cursos de graduação que estudam o tema: um bom exemplo é o curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

De fato, o quadro pintado por Amorim Neto é razoavelmente promissor, apontando para a perda de poder político dos militares¹⁶, a publicação dos três documentos oficiais mais importantes para a defesa nacional – a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional, dos quais se tratará mais adiante, bem como a criação da Comissão Nacional da Verdade. No geral, não se vislumbra qualquer ameaça ao regime democrático por parte das Forças Armadas.

A discussão sobre a consolidação democrática brasileira pode ser infundável. Não obstante, considero prático demonstrar que existe suporte empírico à afirmação de que o Brasil é uma democracia estável, embora jovem. Vejamos o gráfico a seguir:

¹⁶ Com a ressalva de ainda não existir uma carreira específica que preencha os quadros civis do Ministério da Defesa, que acaba sendo formado por militares e servidores remanejados.

Figura 5 - Índices que medem a qualidade da democracia demonstrando uma convergência em direção à estabilidade e bom nível de democracia do regime brasileiro



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelos autores dos índices.

O gráfico acima contém cinco reconhecidos índices que medem a qualidade da democracia em diversos países do mundo: *Freedom House*¹⁷, *Polity IV*¹⁸, *Democracy & Dictatorship Revisited* (DDR)¹⁹, *Economist Democracy Index* (EDI)²⁰, *Political Regimes in Latin America* (PRLA)²¹ e, finalmente, o *Unified Democracy Score* (UDS)²², um índice composto que agrega diversos outros índices democráticos, incluindo os já citados.

O que fica evidente através do gráfico é que a partir dos anos 90 o país entrou em uma onda de estabilização democrática em níveis ainda não experimentados, mesmo nos outros períodos relevantes anteriores. Além disso, é de se notar a convergência entre todos os itens. A flutuação no *Unified Democracy Score* pode ser explicada pela variância interna dos diversos índices que o compõe.

¹⁷ Dados atualizados disponíveis em <http://goo.gl/AvDcTj>. Link acessado em 04/02/2015.

¹⁸ Dados atualizados (até 2013) disponíveis em <http://goo.gl/MZtrli>. Link acessado em 04/02/2015.

¹⁹ Editado por Cheibub, Ghandi e Vreeland (2010).

²⁰ Dados atualizados (em 2014) disponíveis em <http://goo.gl/OJMnSX>. Link acessado em 04/02/2015.

²¹ Manuscrito não publicado, editado por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2008).

²² Editado por Pemstein, Meserve e Melton (2010).

Assim, malgrado as (boas) manifestações em contrário, é razoável entender a democracia brasileira como estável e, por conseguinte, necessário se faz ajustar o modelo de análise a contento.

3.12.2 - Novos objetivos

O segundo reparo decorre do primeiro: assumindo-se que o Brasil é um país democrático (e não em processo de se tornar um), a sinalização, enquanto ferramenta de política externa, toma novos ares. Uma democracia considerada estável não tem tanto a provar quanto à solidez de suas instituições e o respeito aos preceitos humanitários e internacionais. Por outro lado, precisa demonstrar capacidade de atingir seus objetivos, quaisquer sejam eles, na arena internacional.

Saindo da lógica de Estados em redemocratização e buscando analisar a situação hodierna brasileira, a sinalização deixa de ser uma questão de demonstrar que o país está disposto a engajar na ordem internacional e em adotar reformas progressivas. Trata-se, neste caso, de demonstrar que o Brasil tem **capacidade** de alcançar seus objetivos no plano externo.

3.13 - Os objetivos brasileiros

O Brasil possui alguns objetivos que são claros, facilmente identificáveis, outros nem tanto.

Primeiro, e talvez o mais antigo, é a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Este objetivo, embora claro, é difícil de mensurar. Como saber quando e se o Brasil está próximo de alcançá-lo? Portanto, é necessário encontrar objetivos mais facilmente mensurados.

Da análise de documentos oficiais, podemos extrair outros.

O Livro Branco da Defesa Nacional (BRASIL, 2012a) enumera alguns objetivos nacionais de Defesa:

- I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. Defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III. Contribuir para a estabilidade regional;
- IV. Contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- V. Contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI. Intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;

- VII. Manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- VIII. Conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de Defesa do País;
- IX. Desenvolver a Base Industrial de Defesa, orientada para a obtenção de autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X. Estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
- XI. Desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

A lista é grande e é um reconhecimento de que é necessário abordar o déficit de atenção que assuntos de defesa têm sofrido no Brasil (e na América Latina como um todo) nas últimas décadas (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007; PION-BERLIN, 2006).

A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2012b), por sua vez, enfatiza o plano internacional em dois momentos. No primeiro, defende a ampliação da participação em operações de paz, seja sob a égide da ONU ou de organismos multilaterais. No segundo, trata da inserção internacional do país, elegendo como objetivo incrementar a participação brasileira nos seguintes pontos:

- Processos internacionais relevantes de tomada de decisão;
- Processo de decisão sobre o destino da região Antártica;
- Ações que promovam a ampliação da projeção do País no concerto mundial e seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos;
- Fóruns internacionais relacionados com questões estratégicas, priorizando organismos regionais como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL);
- Na intensificação da cooperação e do comércio com países da África, da América Central e do Caribe, inclusive a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); e
- Consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul, e o incremento na interação inter-regional, como com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), a cúpula da América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

Dessa miríade de objetivos, é possível extrair alguns pontos em comum, quando se trata da atuação internacional:

- I) Integração e estabilidade regional;
- II) Maior atuação em áreas da esfera de influência brasileira;
- III) Projeção em instâncias de tomada de decisão internacional;

Com base no descrito pela Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2011) e nos documentos já citados, é possível definir que o entorno estratégico e as áreas de interesse nacional são a América do Sul, incluindo o Atlântico Sul, a África, o Caribe e países membros da CPLP.

Tendo em vista a especificidade dos objetivos brasileiros e o fato de que este é um estudo de caso, abordando um sujeito específico – o Brasil – não creio ser imprópria a mudança na variável descrita.

4 - Análise das Evidências

4.1 - Sinalização

4.1.1 - Integração e estabilidade regionais

A MINUSTAH é a única Operação de Paz da ONU ativa na América neste momento. O país foi alvo constante de missões da ONU nos anos 90, mas na atual missão se vê um nível de envolvimento internacional sem precedentes. Um sinal disso foi a promessa de 10 bilhões de dólares em doações após o terremoto de 2010 (CARROLL, 2010).

Da mesma forma, o nível de cooperação regional no Haiti não tem precedentes, especialmente em se tratando dos chamados ABC: Argentina, Brasil e Chile. Perales (2011), postula que muito do ativismo internacional e das escolhas políticas dos países latino-americanos pode ser compreendido pela participação na MINUSTAH.

A força militar da MINUSTAH é composta 20 países. O maior efetivo é o brasileiro, tendo uma média de cerca de 1400 militares enviados por ano, de um total que gira em torno de 7000 homens. Desde a criação da MINUSTAH (2004), o *Force Commander* apontado para a função é um general brasileiro²³, o que é extremamente atípico.

Tabela 3 – Comandantes Militares da MINUSTAH

Nome	De	A
01 Augusto Heleno Ribeiro Pereira	2004	Ago/2005
02 Urano Teixeira da Matta Bacellar	Set/2005	Jan/2006
03 Eduardo Aldunate Herman (Chile, Interino)	Jan/2006	Jan/2006
04 José Elito Carvalho Siqueira	Jan/2006	Jan/2007
05 Carlos Alberto dos Santos Cruz	Jan/2007	Abr/2009
06 Floriano Peixoto Vieira Neto	Abr/2009	Abr/2010
07 Luiz Guilherme Paul Cruz	Abr/2010	Mar/2011
08 Luiz Eduardo Ramos Batista Pereira	Mar/2011	Mar/2012
09 Fernando Rodrigues Goulart	0Mar/2012	Mar/2013
10 Edson Leal Pujol	Mar/2013	Fev/2014
11 José Luiz Jaborandy Junior	Fev/2014	–

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da ONU e do Ministério da Defesa.

Os outros contribuintes são Argentina, Bolívia, Canada, Chile, Equador, El Salvador, França, Guatemala, Honduras, Indonésia, Jordânia, Nepal, Paraguai, Peru, Filipinas, Coreia do Sul, Sri Lanka, Estados Unidos e Uruguai.

²³ Com exceção do terceiro comandante, que assumiu interinamente após o falecimento do General Urano.

Na tabela abaixo pode-se notar a composição do contingente da Missão, de acordo com o último *report* da ONU para esse ano (outubro/2014).

Tabela 4 – Contribuição de pessoal para a MINUSTAH por Continente

Continente	Tropas	Policiais	Observadores	Total	Porcentagem
África	0	741	0	741	9%
América Central	208	0	0	208	3%
América do Norte	15	148	0	163	2%
América do Sul	4094	64	0	4158	51%
Ásia	1224	1097	0	2321	28%
Caribe	0	2	0	2	0%
Europa	0	45	0	45	1%
Oceania	0	2	0	2	0%
Oriente Médio	251	291	0	542	7%
Total	5792	2390	0	8182	100%

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e do IPI PK *Dataset*.

Como se observa, 51% da composição do contingente no Haiti pertence à América do Sul. Na próxima tabela, recorto o componente sul-americano.

Tabela 5 – Presença Sul-americana na MINUSTAH

Continente	Tropas	Policiais	Observadores	Total	Porcentagem
Brasil	1433	10	0	1443	35%
Uruguai	933	6	0	939	23%
Argentina	570	6	0	576	14%
Chile	410	14	0	424	10%
Peru	374	0	0	374	9%
Bolívia	207	0	0	207	5%
Paraguai	114	1	0	115	3%
Equador	53	0	0	53	1%
Colômbia	0	27	0	27	1%
Total	4094	64	0	4158	100%

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e do IPI PK *Dataset*.

É interessante notar que a maior parte das forças no Haiti são sul-americanas, em detrimento de atores que, em teoria, teriam maior interesse na estabilização do país, como seus vizinhos mais próximos (República Dominicana, México, Venezuela etc.). Uma possível explicação para isso é que o aumento de participação destes países em Operações de Paz a partir da redemocratização gerou um *know-how* mais específico que os outros candidatos.

Outra questão digna de nota é a mudança de posição destes países quanto à intervenção humanitária, desde o final dos anos 90, no Kosovo. Os países da região passaram a concordar que a soberania – conceito muito caro na região – poderia ser contingenciada com base em questões humanitárias (CHANDLER, 2002; PERALES, 2011).

Um possível efeito da cooperação entre os Estados sul-americanos no Haiti foi a Unasul, um projeto multilateral de união (nos moldes da Europeia) que tem, entre seus princípios basilares, a troca de informação e experiência em assuntos de defesa (VILLA; VIANA, 2010). A Unasul ainda conta com um Conselho de Defesa Sul-Americano, cujas principais funções seriam fortalecer a resolução regional de eventuais conflitos e afastar atores externos (à América do Sul) das questões de segurança regionais (FETT, 2014).

Embora os Estados já estivessem envolvidos em tratativas regionais desde 2000, apontou um dos entrevistados civis (que também esteve no Haiti) que a cooperação necessária no âmbito da MINUSTAH teria reforçado o aspecto de integração das defesas na região. Segundo ele, “*a Unasul era uma instância muito informal (...) a cooperação e integração no Haiti ajudou a formalizar o processo*”.

Outro aspecto importante da cooperação crescente intra-regional é o crescimento de projetos conjuntos no âmbito da indústria de defesa. Neste ponto, o KC-390, produzido em conjunto pela EMBRAER (Brasil), ENAER (Chile), FAdA (Argentina), além de Portugal e República Tcheca é o destaque.

Há diversos fatores regionais que influenciaram as novas perspectivas de integração e cooperação regional na América do Sul. No entanto, há indícios suficientes para afirmar que a cooperação desenvolvida no Haiti produziu efeitos muito positivos neste aspecto.

4.1.2 - Maior atuação na esfera de influência brasileira

Conforme já foi notado, os documentos oficiais mais importantes da Defesa Nacional hoje tratam como áreas de interesse nacional, além da América do Sul, a Antártida, a África, o Caribe e demais países falantes da língua portuguesa fora destas regiões.

O primeiro ponto, e mais óbvio, é a presença no Haiti. Sendo o Caribe uma região estratégica, é de clareza solar que o sucesso na estabilização do Haiti, um país historicamente tumultuado, pode gerar dividendos políticos muito grandes para o país.

A missão ainda está em curso e, embora haja muito a ser feito, há uma avaliação razoavelmente positiva da participação e engajamento brasileiro (BIATO, 2011).

Mas aqui talvez seja necessário aumentar o escopo da análise. Levando em consideração que o Haiti é *um* caso de Operação de Paz (por mais significativo que seja) em atividade na região do Caribe, permanece o fato de que há outras áreas de interesse do Brasil que atualmente recebem missões de paz.

Quando se trata de presença ou atuação, seja de tropas comuns ou de observadores/policiais, é importante visualizar *onde* o Brasil esteve atuando nas últimas décadas. Se o argumento citado anteriormente – de que a participação está embriçada em uma estratégia de política externa expansionista que visa demonstrar a capacidade brasileira de atuar com igual eficácia, dentro e fora de sua esfera de influência – é válido, então é verossímil esperar que, ao longo das últimas décadas, o Brasil tenha reforçado a participação em regiões consideradas estratégicas e, ao mesmo tempo, expandido seu raio de ação.

A seguir, analiso os mapas de presença de tropas brasileiras em três períodos: de 1990 a 1997, de 1998 a 2004 e de 2004 até 2014. A divisão é razoavelmente parecida aquela feita por Sotomayor (2013, pp. 48–56 e 66; 2010) anteriormente. A atualização se deve a dois motivos: os dados coletados por ele terminam em 2010 e esse ajuste acompanha as já citadas ondas de ressurgência das atividades de *peacekeeping* da ONU.

Figura 6– Operações de Paz da ONU com presença brasileira no período de 1990 a 1997



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e interface do Google Maps.

Neste período o Brasil esteve presente em missões na América Central – MINUGUA (Guatemala), ONUSAL (El Salvador) e ONUCA (Honduras), na Europa – UNPROFOR, UNMOP e UNTAES (Croácia), UNMIBIH (Bósnia e Herzegovina) e UNPREDEP (Macedônia) e na África – MINURSO (Saara Oriental), UNOMIL (Libéria), UNAVEM I, II e III (Angola), ONUMOZ (Moçambique), UNOMUR (Uganda) e UNAMIR (Ruanda).

São três 03 missões na América Central, 05 na Europa/Balcãs e 08 na África. O número elevado de missões na África e na Europa se explica tanto pela euforia do início dos anos 90, já discutida, quanto pela explosão de conflitos nesses dois continentes.

A seguir, o mapa de participação do período posterior.

Figura 7 - Operações de Paz da ONU com presença brasileira no período de 1998 a 2004



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e interface do Google Maps.

Durante estes seis anos de “ressaca” do sistema de segurança da ONU, o Brasil continuou na MINUGUA (Guatemala), na UNMOP (Croácia) e na UNPREDEP (Macedônia). Também manteve sua presença em Angola e na Libéria, embora em missões diferentes (MONUA e UNMIL, respectivamente). As novas adições foram a MONUC (Congo), MINUSTAH (Haiti) e UNMISSET (Timor-Leste).

Foram 01 Missão na América Central, 01 no Caribe, 02 na Europa, 03 na África e 01 na Ásia. E, por fim, o mapa de contribuições mais atual:

Figura 8 - Operações de Paz da ONU com presença brasileira no período de 2005 a 2014



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e interface do Google Maps.

Nesse período temos a participação no Haiti (MINUSTAH), Timor-Leste (UNMISSET, UNOTIL e UNMIT), Chade (MINURCAT), Saara Oriental (MINURSO), Congo (MONUSCO), Costa do Marfim (ONUCI), Darfur (UNAMID), Chipre (UNFICYP), Líbano (UNIFIL) Sudão-Abyei (UNISFA), Etiópia (UNMEE), Kosovo (UNMIK), Libéria (UNMIL), Nepal (UNMIN), Sudão (UNMIS), Sudão (UNMISS), e Síria (UNSMIS).

Foram 04 missões na Ásia, uma no Caribe, 11 na África, duas na Europa e 03 no Oriente Médio.

Os três mapas foram apresentados em sequência para reforçar o argumento: embora o Brasil tenha intensificado sua atuação nas regiões de interesse no último período, essa prática é consistente com o comportamento anterior. De fato, pode-se considerar a continuada participação na Europa como um comportamento desviante, visto que a Europa não é declaradamente uma área de influência brasileira. Além disso, nota-se na última década a crescente aproximação com o Oriente-Médio, embora este, também, não seja parte (declarada) da esfera de influência nacional.

Cumprir notar que a preocupação com a Antártica também tem efeitos positivos em aspectos de cooperação regional e projeção em fóruns internacionais. A extensão da área de influência no

Atlântico Sul vem da década de 80 (com a criação do Programa Antártico Brasileiro – PROANTAR), de caráter científico e ambiental (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014). Além disso, há interesses de defesa e cooperação regional na guarda dos recursos naturais daquele continente e, ainda, a possibilidade de participar mais ativamente de fóruns internacionais relacionados ao assunto, o que nos leva ao próximo item.

4.1.3 - Projeção em instâncias de tomada de decisão internacional

A participação brasileira na MINUSTAH auxiliou o Brasil a aumentar seu perfil nos principais órgãos e fóruns de tomada de decisão internacional?

Como já dito, o país mantém representações junto aos órgãos mais importantes da ONU. Dentro do sistema ONU, é possível perceber que o país passou a operar em funções-chave. A FAO hoje é liderada por um brasileiro, José Graziano da Silva, anteriormente ministro e assessor especial do presidente Lula.

Além disso, o Brasil é membro do *Peacebuilding Committee* da ONU, órgão criado em 2005 com a função de amealhar recursos para atividades de *peacebuilding*, bem como estabelecer planos, assessorar outros órgãos da ONU nessas questões etc. O comitê é formado por 31 Estados, sendo que o Brasil foi um dos sete membros eleitos pela AGNU para fazer parte do órgão.

Em se tratando de Haiti, havia uma expectativa grande de que essa participação seria um passo importante na projeção do Brasil. Nesse sentido, a MINUSTAH representaria uma excelente oportunidade de se provar na arena internacional em questões de liderança, governança e segurança internacionais e, claro, daria maior suporte ao seu pleito por um assento permanente no CSNU (PERALES, 2011).

A decisão de ir para o Haiti foi muito polêmica no cenário interno. Ao passo que o governo Lula implementava modelos e programas para diminuir a pobreza e se destacar das potências tradicionais, aumentando a esfera de parcerias e influência brasileira, atores nacionais questionavam o envio do maior contingente militar brasileiro desde a Segunda Guerra Mundial para uma missão que era vista por muitos como uma validação do imperialismo estadunidense (e francês, de certa forma) (DINIZ, 2005; SEITENFUS, 2014).

No entanto, é muito difícil mensurar o quanto a participação na missão realmente influencia a maior visibilidade brasileira na última década. Novamente, é necessário sair do escopo da MINUSTAH para tentar oferecer uma resposta mais completa.

Um *proxy* interessante que surgiu durante as entrevistas com os especialistas civis foi a participação brasileira em um aspecto absolutamente fundamental para as Nações Unidas: o orçamento.

4.1.3.1 - O Orçamento Regular da ONU

Não é demais enfatizar que a estrutura da ONU rivaliza – e ultrapassa – com qualquer burocracia estatal. Formada primariamente por seis órgãos – Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Secretariado, Corte Internacional de Justiça e o Conselho de Administração Fiduciária²⁴ – e um emaranhado de comitês, conselhos, fundos, programas e órgãos subsidiários, a ONU possui um sistema tão extenso quanto intrincado.

Diferentemente de um governo nacional, entretanto, o financiamento de todo esse aparato é dividido em diversas partes. O orçamento geral (também conhecido como regular) da ONU é aprovado pela AGNU por biênios. O Secretário-Geral apresenta a proposta de orçamento para a AGNU, com apoio do Quinto Comitê.

Todos os Estados membros têm a obrigação de contribuir para o financiamento das atividades da ONU²⁵. Cada Estado contribui para o orçamento de acordo com cotas pré-estabelecidas e revisadas a cada três anos. As cotas são fixadas com base em fatores econômicos de cada país, como o PIB²⁶. A cota máxima é de 22% (reduzida de 25% recentemente) e a mínima é de 0,01%.

O financiamento de Operações de Paz, bem como dos diversos Tribunais Internacionais são feitos por orçamentos à parte, que funcionam com versões mais ou menos modificadas das regras do Orçamento Regular.

Feita esta introdução, analisemos a participação brasileira no financiamento das Nações Unidas.

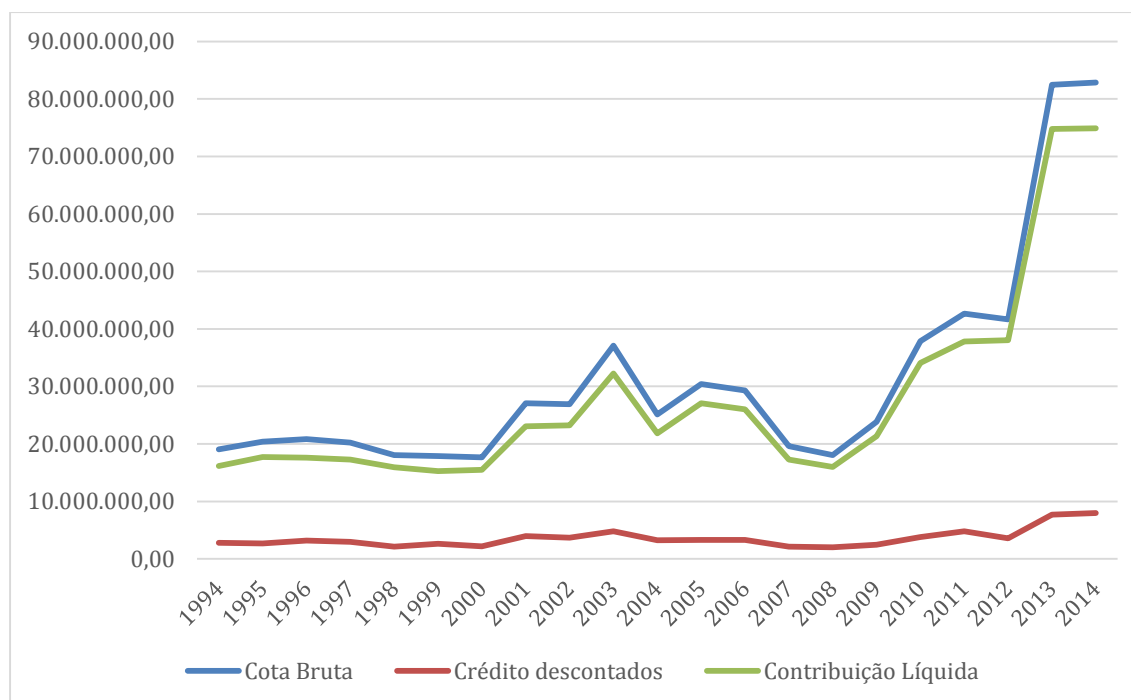
Dos anos 90 para até os atuais, a cota atribuída ao país variou entre 0,8% a 2,9%. A cota é calculada com base no orçamento total e são descontados créditos que o país tenha com as Nações Unidas. O gráfico abaixo demonstra a evolução da contribuição financeira.

²⁴ Órgão voltado para a administração de territórios não-independentes. Essa responsabilidade foi herdada da Liga das Nações. O Conselho encerrou suas atividades em 1994, quando o último território sob sua tutela, Palau, alcançou sua independência e se tornou Estado membro da ONU.

²⁵ A obrigação está prevista no artigo 17(2) da Carta da ONU: “As despesas da Organização serão custeadas pelos Membros, segundo cotas fixadas pela Assembleia Geral”.

²⁶ Os fatores que compõem o cálculo das cotas estão descritos em: <http://goo.gl/0rOKUX>. Link acessado em 20/11/2014.

Figura 9 – Contribuição Bruta, Líquida e Créditos descontados do Brasil para o Orçamento Regular da Organização das Nações Unidas, de 1994 até 2014, em milhões de dólares



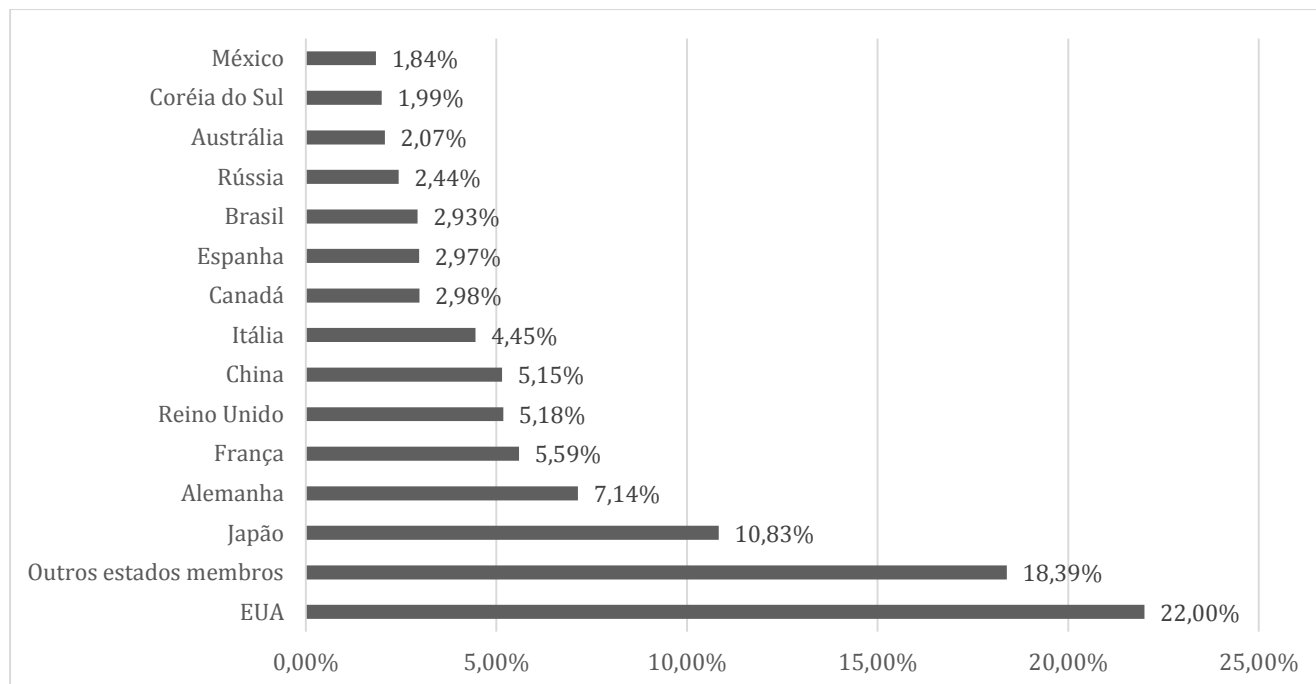
Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do Orçamento Regular das Nações Unidas.

Como se observa, o patamar da contribuição se manteve estável durante os anos 90, girando em torno de dezessete milhões de dólares. Após a alta no início dos anos 2000 – com pico de cerca de trinta milhões de dólares pagos à ONU, houve um período de queda que se reverteu em 2009, mantendo a tendência de alta até hoje.

Em que pese a cota seja determinada com base no PIB nacional, é importante notar que o Brasil tem aumentado a sua contribuição, estando em um momento de alta histórico. Em teoria, isso demonstraria maior capacidade do país.

No entanto, ainda existe uma clara discrepância entre os níveis de contribuição brasileira com outros países que aspiram à mesma posição de relevância dentro do sistema, como é o caso de seus colegas de G4, Alemanha e Japão.

Figura 10 – Cota (em %) atribuída aos 15 maiores contribuintes para o Orçamento Regular das Nações Unidas, incluindo os demais Estados Membros.



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do Orçamento Regular das Nações Unidas.

Conquanto a Índia também seja membro do G4 e não esteja entre os grandes contribuintes para o Orçamento, se viu anteriormente que suas contribuições com tropas e pessoal para o DPKO são grandes. Também é preciso notar que Alemanha e Japão não contribuem de forma significativa para as Operações de Paz.

4.1.3.2 - O orçamento de *peacekeeping*

O orçamento das Operações de Paz é calculado à parte do Orçamento Regular. O orçamento aprovado para o período de julho de 2014 a junho de 2015 é de 7.06 bilhões de dólares²⁷ (ao passo que o Orçamento Regular aprovado está em cerca de 5 bilhões de dólares). Os cinco membros do Conselho de Segurança têm cotas especiais de contribuição, em virtude da sua responsabilidade com a segurança e a paz internacionais. Juntos, eles contribuem com cerca de 50% do orçamento de *peacekeeping*. Além dos P5, constam entre os maiores contribuintes o Japão, a Alemanha, a Itália, o Canadá e a Espanha.

²⁷ Fonte: <http://goo.gl/MCPM2D>. Link acessado em 20/11/2014.

Tabela 6 – Os 10 principais contribuintes para o Orçamento de Operações de Paz em 2014-2015 e o Brasil, em dólares

PAÍS	COTA (%)	COTA (\$)
EUA	28,38	2.003.921.897,60
JAPÃO	10,83	64.710.153,31
FRANÇA	7,22	509.806.768,88
ALEMANHA	7,14	504.157.940,41
REINO UNIDO	6,68	471.677.176,74
CHINA	6,64	468.852.762,51
ITÁLIA	4,45	314.216.083,31
RÚSSIA	3,15	222.422.620,77
CANADÁ	2,98	210.418.860,28
ESPAÑA	2,97	209.712.756,73
BRASIL	0,5868	41.434.156,78
	Total Top 10 %	80,44
	Total \$	5.679.897.020,55

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do Orçamento de Operações de Paz das Nações Unidas.

Mais uma vez, nota-se a presença de Japão e Alemanha entre os principais fornecedores de recursos financeiros para as Operações de Paz da ONU.

Aqui surge um ponto interessante. Outros países que também buscam afirmação no sistema internacional contribuem de maneira mais efetiva que o Brasil para a ONU. Tanto no orçamento regular, quanto no orçamento especial para Operações de Paz, indo até à contribuição efetiva de tropas.

Embora haja indícios de que o Brasil tem conseguido se afirmar de maneira mais efetiva nas instâncias internacional de tomada de decisão, uma simples análise do orçamento ONU parece demonstrar que o país precisa fazer mais se quiser ter a mesma relevância que outros atores da mesma estatura.

4.2 - Reforma Institucional

Embora hoje o Brasil possa ser considerado uma democracia consolidada e haja alto nível de controle civil sobre os militares, é inegável que as Forças Armadas ainda guardam resquícios organizacionais e doutrinários dos períodos ditatoriais. Ainda faz sentido discutir o possível papel transformador das Operações de Paz nesse aspecto.

4.2.1 - Transformação das Forças Armadas

As teorias correntes defendem que as participações em operações de paz oferecem diversas oportunidades de reforma. Por exemplo, upgrade e melhorias no *skill set* militar, experiência direta, inclusive em ambientes operacionais que não são mais frequentes (especialmente no cone sul), modernização de doutrinas, táticas, capacidades, através de intercâmbio com outros participantes estrangeiros (SOTOMAYOR, 2010, 2013).

Neste ponto, procuro entender se a participação na MINUSTAH (e, em menor medida, em outras missões) produz incentivos de reforma da orientação e missão das Forças Armadas.

Aqui, passo a me valer também das entrevistas para demonstrar a experiência dos militares no caso em tela.

Em todas as entrevistas com militares foi levantada a questão do treinamento. O foco em treinamento se explica pelo tempo que os líderes militares precisam ter de rigorosa educação para ter prospectos de promoção aos níveis mais altos da carreira. Assim, o treinamento é uma parte intrínseca da profissão militar. Huntington (1957) e Janowitz (1960), por exemplo, defendem que um militar altamente treinado é, necessariamente, mais profissional e mais aberto aos imperativos do controle civil que um não tão treinado. Essa ideia é antiga, mas molda os estudos de RCM até hoje e ajudou a criar os modelos mais recentes que defendem um treinamento mais abrangente, humanista, diplomático e internacionalista para os soldados que participam de operações de paz. Esse modelo é o que sugere a transição do “gestor da guerra” para “o diplomata soldado/soldado diplomata” (CORN, 2009; MOSKOS, 1976).

Além disso, o treinamento e orientação podem definir o objetivo das ações militares. Basicamente, a utilização em ações cívicas (GLO) aumentaria o senso de auto importância e reduziria a velocidade da democratização das tropas. Pion-Berlin define que os militares que se preparam para missões internacionais, por outro lado, se preocupam mais com os fatores externos do que com a política interna (2000).

Logo, se participar de operações de paz é importante em nível organizacional, deveria também ajudar a manter as FFAA longe de missões de segurança interna, GLOs e afins.

Por outro lado, não existem doutrinas estabelecidas da ONU para operações de paz. A ONU apenas exige que os soldados tenham proficiência linguística internacional (inglês fluente, por exemplo) e que sejam voluntários.

Isso naturalmente dificulta a existência de um treinamento e/ou orientação específica para essa tarefa. A ONU não treina seus *peacekeepers*, cada país contribuinte treina os seus.

No Brasil, existe o Centro Conjunto de Operações de Paz – CCOPAB, um centro de instruções voltado à preparação dos militares que participam de missões de paz. Este Centro é resultado da fusão de dois que existiam anteriormente – o Centro de Instrução de Operação de Paz do Exército – CIOPAZ e a Escola de Operações de Paz da Marinha. Os centros passaram a existir em 2005 e 2007, após a implementação da MINUSTAH e desdobramento de diversos contingentes brasileiros no Haiti.

Com exceção do Entrevistado 8, que foi enviado para o Haiti antes da criação do CCOPAB, do Entrevistado 3, quando esteve na ONUMOZ, nos anos 90, e do Entrevistado 4, que esteve na MARMINCA, todos os entrevistados militares passaram pelo Centro.

O Entrevistado 3 participou da ONUMOZ em 1993, junto a outros 28 observadores brasileiros. Ele relata que recebeu um mês de instruções sobre o país e língua estrangeira (inglês).

O Entrevistado 4 participou da Missão de Desminado Humanitário na América Central entre 2003 e 2004. Naquela época não havia centro de treinamento, apenas um Curso de Capacitação e aulas de língua estrangeira (no caso, de espanhol). No entanto, essa missão é extremamente técnica e não exige muita preparação para contato com civis.

Por fim, o entrevistado 8 relata que sua preparação para a missão (em 2006) consistiu em “*elementos do antigo CIOPAZ indo ao meu antigo local de trabalho para difundir os conhecimentos necessários à missão. (...) Também tive iniciação no francês com uma dupla de professores civis (os únicos presentes no treinamento)*”.

Todos os outros passaram pelo CCOPAB atual. Sem exceção, todos consideraram o treinamento “bom” ou “muito bom”, quando perguntados²⁸.

O Entrevistado 5 descreveu a preparação sob a ótica dupla de instrutor e aluno:

²⁸ A pergunta era: “Como foi o seu treinamento para a missão?”

P: Vamos falar sobre o treinamento, a preparação para a missão. Como foi esse treinamento?

R: Específico. Dentro do mandato estava prevista a ajuda humanitária. O Haiti é país que é “comedido” (sic) por furacões e terremotos e a gente acaba nos preparando também para ajuda humanitária. Existe um ciclo de treinamento, que gira em torno de quatro a cinco meses, (...) que nesse ciclo a gente pega o combatente que a gente chama de “capacete verde” e transforma no que a gente chama de “capacete azul da ONU”. Ele passa ali pelo mandato... e esse é o papel do CCOPAB.

P: O treinamento foi satisfatório para a sua preparação, para o que você enfrentou lá?

R: Muito. Muito satisfatório. O treinamento foi fundamental. Não existe a menor possibilidade de alguém cair de paraquedas numa missão de paz sem passar pela preparação.

P: E como foi seu treinamento com línguas? Vocês foram preparados para falar creole, francês, além do inglês?

R: Então, nós tínhamos aulas sim, de idiomas, mas no meu nível de comando, nós tínhamos aula de inglês, de aperfeiçoamento do inglês. A parte de creole ficava mais com os cabos e soldados. E os sargentos também. Mas nós tivemos aula de creole também, os oficiais também tiveram. Mas a ênfase maior foi dada ao inglês.

No final, ele pontuou: *“é gritante a diferença entre os contingentes que passam pelo CCOPAB e os que não passaram”*.

Todos os entrevistados relatam treinamento com línguas. Todos aprenderam inglês (idioma exigido pela ONU). Os praças (cabos, soldados, sargentos) aprendem noções de creole – o básico para se comunicar durante o contato com civis. Alguns oficiais aprendem francês também.

O Entrevistado 7, que também foi instrutor do CCOPAB após voltar do Haiti, especificou algumas peculiaridades. Segundo ele, *“quem vai já é selecionado (...) o combatente já é bom e com o treinamento, isso vai realimentando o sistema”*.

Em suma, todos os militares entrevistados elogiaram o treinamento ministrado pelo CCOPAB, por incluir aspectos culturais (Entrevistado 8 citou especificamente) do Haiti e questões humanitárias na instrução.

Mas durante a entrevista, o Entrevistado 5 – o único que participou de patrulhas ostensivas durante seu *tour* – explicava a situação dos Campos de Deslocados Internos (*IDP Camps*) quando surgiu uma alusão crítica:

Por exemplo, existiam campos de refugiados. O Haiti, como funciona lá. Lá, as gangues, os traficantes – vou fazer uma comparação com o Alemão aqui do Rio de Janeiro – eles precisam de poder, então cada um tem seu território. Tinha campos de refugiados, deslocados, sem residência, que eles criaram lá uma mini comunidade. E nós patrulhávamos ali, era extremamente perigoso e nós fazíamos a segurança daquilo ali.

A menção ao Alemão é importante porque remete ao problema central da orientação das Forças Armadas brasileiras. Embora os militares tenham ciência de sua função majoritariamente externa, há grande participação no plano interno.

O maior problema dessa situação, a meu ver, é que quaisquer benefícios gerados pela participação em missões de paz acabam sendo desperdiçados quando se utiliza o soldado para fazer o papel de policial. O Entrevistado 1, bastante crítico da participação brasileira no Haiti, chamou o processo de “gendarmelização das Forças Armadas” e alertou que isso “*é trágico para o país (...) porque este desvio de função leva à destruição das Forças Armadas*”.

Na verdade, existe uma sabotagem do próprio governo na condução dessa questão. Não só a continuada utilização das Forças Armadas em GLOs são previstas nos instrumentos oficiais da Defesa Nacional (BRASIL, 2011, 2012a, 2012b)²⁹, como as autoridades estão acostumadas a aplaudir as atuações nessas operações. Certa feita, o Ministro da Defesa, Celso Amorim disse que a atuação do Exército no Complexo do Alemão seria um exemplo de devoção à causa pública³⁰.

Por fim, uma ressalva deve ser feita sobre o emprego das FFAA em desvios de função. Em um país com sérios problemas de infraestrutura, como o Brasil, é mais fácil utilizar tropas que já estão prontas e não são muito utilizadas, um contingente já pronto, obediente e adestrado, para trabalhar em questões emergenciais (distribuição de água, construção de pontes, resgates) do que depender das estruturas civis que são incipientes em diversas regiões e nem sempre têm o mesmo preparo que os militares.

4.2.2 - Socialização das Forças Armadas

Quando se fala em socialização, a ideia básica da doutrina é que o convívio em operações de paz ajuda a socializar e diluir valores organizacionais, fazendo com que as Forças que participam das

²⁹ Um extenso manual – oficial! – de implementação de GLOs foi divulgado pelo Ministério da Defesa no final de 2013. Ele pode ser acessado no link: <http://goo.gl/6UdJpW>. Último acesso em 20/11/2014.

³⁰ A matéria pode ser lida em: <http://goo.gl/emnFVt>. Último acesso em 20/11/2014.

missões levem para casa ideias mais modernas e os comandantes vejam os benefícios do controle civil.

A evidência encontrada por Sotomayor é, no melhor dos casos, mista.

Autores clássicos (JANOWITZ, 1960; MOSKOS, 1976) defendiam que os militares são capazes de participar de operações de paz sem erodir seus *war making skills*. Ao contrário, as operações aumentariam o *skill set* dos militares.

O segundo argumento dita que depois do fim da Guerra Fria, as forças foram usadas menos em guerra convencional e mais em missões humanitárias e, em geral, complexas. Os desafios dessas novas missões impõem dependência em civis, como ONGs, diplomatas, locais.

Nessa perspectiva, *peacekeeping* socializa o soldado, que fica mais civilianizado.

Um dos aspectos importantes para a socialização é a participação de civis na preparação dos militares. O Entrevistado 8 citou especificamente dois professores de francês que lhe deram aula em 2006. Os dois entrevistados (5 e 8) que foram instrutores do CCOPAB responderam que há civis dando instruções, de relações internacionais, direito internacional dos conflitos armados (DICA). O Entrevistado 3 citou “*alguns civis na comunicação social*”.

Além disso, o relacionamento com os civis do Estado hóspede é importante.

O Entrevistado 5 especificou uma relação interessante com os locais, ao descrever as patrulhas:

P: E você fazia patrulha? Como vocês faziam, especialmente depois do terremoto?

R: Então, a gente ia motorizado até determinado ponto, onde dava, parava a viatura, estabelecia a segurança da viatura e patrulha a pé, pelos escombros, pelo que restou, né?

P: Vocês faziam com o fardamento completo, capacete...

R: Completo, completo. Capacete, colete de assalto, fuzil, pistola...

P: Mas mesmo assim, no geral, o relacionamento com os civis era...

R: Era bom, né? É porquê... Vamos botar assim, esse contingente foi muito atípico, as pessoas estavam muito sofridas, né? Não tinha muito o que fazer, as pessoas dormiam na rua, no chão, não tinha... Você passava numa rua, cinco horas da tarde, sete horas – que eles dormem muito cedo, acordam muito cedo e dormem muito cedo – sete horas da tarde já não passava mais, porque todo mundo dormia na rua. Não tinha lugar para ir. Então o Brasil foi muito importante na reconstrução desse país aí.

Essa descrição reforça o “estilo brasileiro” (BIATO, 2011; SOTOMAYOR, 2013), descrito como mais caloroso e interpessoal. Nas palavras do Entrevistado 2, “*o brasileiro se adapta fácil*”. Mais

adiante, o Entrevistado 5 descreve como a convivência com o local os levou a uma descoberta interessantíssima:

(...) Uma coisa que a gente adotou lá, o Brasil quem criou, e virou praticamente uma regra para todos os exércitos. Quando a gente ia distribuir comida, a gente não dava comida para os homens. Quem entrava na fila eram as mulheres. Porque o homem, o que ele fazia? Ele pegava a comida e, ao invés de alimentar a família, o que ele fazia?, ele vendia. A mãe não, a mãe se preocupa com o filho.

P: E vocês que perceberam isso?

R: Nós que percebemos e começamos a fazer, entendeu? E isso virou uma regra. Mas quem instituiu isso foi o Brasil. O homem pegava a comida e chegava ali na esquina e estava vendendo para o amigo, para o outro homem. A mulher não, por pior que ela seja, ela tem filho. Então tem aquela ligação materna né, ela acaba tendo que alimentar. Essas experiências em si são... crianças, eles gostam muito do brasileiro, muito. Tinha lugar lá que eles já me chamavam pelo nome. Chegava lá para patrulhar e eles já vinham no meu colo... é uma experiência... Tem outras culturas, não vou nem falar em exército, que não toca nas crianças, que não toca nas pessoas. Eu não sei se eles estão certos ou errados.

Fora do ambiente de patrulha, uma questão importante é a participação dos militares em Civil-Military Co-operation – CIMIC/Ações Cívico Sociais – ACISOs. São ações voltadas a criar o contato entre civis e militares. Na maior parte do tempo, se trata de ação de coordenação com atores civis de fora da missão, como as ONGs. Em alguns casos, são ações específicas voltadas para a prestação de auxílio a comunidades, por exemplo. No Haiti, a maioria esmagadora dessas atividades era do primeiro tipo: pré-determinada e organizada pela ONU.

Todos os entrevistados que estiveram no Haiti citaram de forma muito positiva as CIMICs de que participaram. Tratando da função de coordenação, o Entrevistado 5 descreveu da seguinte forma:

Esse trabalho era muito sério! (...) tinha uma reunião lá que o *Civil Affairs* determinava que determinada área... Sei lá, esse batalhão aqui, durante essa semana, vai distribuir tantos quilos de alimento nessa região. Já determinava o que a gente tinha que fazer. “Vai apoiar tal ONG, tal instituição, vai fazer segurança de comboio, vai fazer isso, alguma coisa”. Então era uma missão já pré estabelecida. Essa era a nossa missão, entendeu? Isso aí a gente cumpria.

O contato com ONGs também é um aspecto importante. O Entrevistado 1 disse que, durante sua passagem pelo Haiti, as ONGs tinham mais capilaridade que os exércitos. Esse alcance na população gerava um contato maior com o contingente em determinados momentos.

O Entrevistado 3 descreu o relacionamento com a Viva Rio como sendo “*Ótimo! E o fundador da ONG estava lá na base de vez em quando, era bem aberto*”. Alguns dos Entrevistados (1, 3, 5, 6) citaram especificamente a Médicos Sem Fronteiras. Todos falam da MSF com muito respeito, mas admitem que o contato com eles era difícil. O Entrevistado 3, especificamente, falou que havia um “*conflito de ideologias... por causa da questão da neutralidade*”. A MSF é amplamente conhecida por ser neutra, atendendo todos os lados dos conflitos em que se faz presente. Todos os Entrevistados citaram alguma história sobre bandidos se refugiando em campos da MSF e problemas para apreendê-los³¹

Por fim, é necessário tratar de maneira diferenciada os militares que trabalham como observadores. A missão de observador, já descrita anteriormente, diverge significativamente da de um membro de contingente. O contato com membros estrangeiros, com civis (da ONU ou não) é muito maior. A imersão na missão é completa. Assim, a missão de observação é a situação perfeita para haver a socialização do militar.

Todos os Entrevistados que têm experiência em observação (3, 4, 6) descreveram ambientes bastante condutivos ao processo. O entrevistado 4, que esteve no Timor Leste, declarou que a ONU fazia questão de que todos os observadores se engajassem em CIMICs – neste caso, ações com cunho mais humanitário. Mais do que isso, vários observadores aproveitavam o tempo livre para desenvolver atividades humanitárias “extracurriculares”; ele, por exemplo, lecionava português em um orfanato católico.

Malgrado a função de observador ser a mais indicada para promover a socialização, esta também é a que menos mobiliza militares. Dos 104 mil *peacekeepers* à disposição da ONU nesse ano, apenas 1,757 são observadores. Em se tratando das tropas brasileiras, esse número é igualmente inexpressivo. Dos 1688 homens enviados para missões de paz, apenas 26 são observadores, como se vê na tabela abaixo.

³¹ Uma nota pode ser feita nesse caso, lembrando a já citada *gendarmelização* dos militares.

Tabela 7 – Contribuição brasileira para Operações de Paz de acordo com o tipo de tropa e a posição no *ranking* geral de contribuintes

<i>Tipo de contribuição</i>	<i>Total</i>	<i>Posição</i>
<i>Policiais</i>	22	56
<i>Experts</i>	26	19
<i>Tropas</i>	1640	18
<i>Total</i>	1688	21

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do DPKO e do IPI PK *Dataset*.

4.2.3 - Integrar as políticas de Defesa e Externa

Neste aspecto há poucas evidências de que a MINUSTAH tenha tido alguma influência, fora as questões específicas de integração regional e áreas de influência descritas anteriormente quando abordada a sinalização, no item 1.

É válido notar, entretanto, que a literatura aponta que a política externa brasileira é bastante inconsistente no tocante à participação em Operações de Paz (CAVALCANTE, 2010), inclusive quanto a participar da MINUSTAH (DINIZ, 2005; SEITENFUS, 2008, 2014).

Por outro lado, alguns autores defendem que envolvimento no Haiti parecia uma evolução natural do mosaico formado pela relação entre as FFAA e a política externa brasileira. Também foi um progresso na concepção brasileira de intervenção internacional (de caráter humanitário), das instituições internacionais e seu papel na manutenção da paz (VALLER FILHO, 2007).

Os Entrevistados civis (1 e 2) possuem opiniões um pouco divergentes. O Entrevistado 1, que esteve no Haiti, defende que a integração entre as políticas ocorreu, mas especialmente *no campo*, ou seja, no Haiti (e ao redor da Missão), por imperativos próprios. Sotomayor (2013) adiciona a essa noção citando que isso pode ser um produto do ativismo dos militares em debates de política externa.

Por sua vez, o Entrevistado 2 enfatiza que a relação entre as políticas é “deficiente”. No processo de decisão para ir ao Haiti, ele cita o alheamento do parlamento e a influência predominante do presidente, confirmando o caráter *ad hoc* descrito por Kenkel (2010) como bizantino.

O processo data de 1956, quando o Brasil enviou tropas para a ONU pela primeira vez. Começa com uma comunicação do DPKO para a Missão Permanente do Brasil na ONU, que é enviada para o Itamaraty. O MRE consulta o Presidente, o Ministério da Defesa e os Ministérios do Planejamento e da Fazenda sobre a disponibilidade de recursos (tropas e financeiros). Se as respostas são positivas,

o MD e o MRE produzem uma Exposição de Motivos a ser apresentada ao Congresso, acompanhada de uma mensagem do Presidente. Caso o Congresso aprove, por meio de um decreto, o Presidente então aprova o envio das tropas – também por decreto. A falta de institucionalização do sistema, diz Kenkel, faz com que o processo esteja à mercê da personalidade dos atores principais e preferências pessoais – como ocorreu durante o governo Lula, que impulsionou a política externa brasileira (KENKEL, 2008; MARIANO; JÚNIOR; ALMEIDA, 2014).

Alsina definiu quatro fatores determinantes para a constante desarticulação entre as políticas externa e de defesa: i) a baixa prioridade da política de defesa; ii) a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa; iii) o perfil não confrontacionista da política externa; e iv) a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as duas políticas (o que é quase o mesmo que chamar o processo atual de bizantino) (ALSINA JÚNIOR, 2009).

Reforçando a ideia de que essa integração ocorre apenas em momentos de claro interesse (especialmente se guiado pelo Presidente), o Entrevistado 6, observador no Sudão, quando perguntado como era seu contato com os representantes do Itamaraty: *“Nós tomávamos a iniciativa e falávamos com eles de vez em quando... Mas sempre depois de passar tudo para o Exército e só quando os dados não eram sigilosos”*.

4.3 - Complementação Orçamentária

A complementação do Orçamento de Defesa por meio das Operações de Paz é, em princípio, uma possibilidade interessante, não apenas para países e Forças Armadas que possuam menor grau de investimento nessa área, mas também para os militares, que recebem, em dólar, uma compensação pela sua participação.

Neste item, analiso o quanto o componente econômico – especificamente, o reembolso da ONU – influencia a participação brasileira.

4.3.1 - Atrair jovens para o Serviço Militar

Países que possuem forças armadas “profissionais”, segundo o modelo *huntingtoniano*, dariam especial importância para essa questão.

Não é o caso do Brasil, no entanto. Desde 1906 o Brasil adota o Serviço Militar Obrigatório. A legislação atual data da década de 60 (a Lei Federal nº 4.375 de 1964, regulamentada pelo Decreto nº 57.654 de 1966) e a Constituição de 1988 manteve essa disposição³².

Para fins de discussão acerca do efetivo e método de entrada na Força, o Exército Brasileiro pode ser dividido em duas partes: Núcleo Base – NB, formado majoritariamente por militares profissionais de carreira e alguns profissionais temporários, e Efetivo Variável – EV, formado basicamente por praças prestando o serviço militar de até doze meses (embora alguns sejam selecionados para continuar por períodos renováveis de um ano, totalizando um máximo de oito anos de serviço “temporário” – é o chamado “engajamento”).

Kuhlmann (2001) apresenta um extenso estudo sobre a manutenção do serviço militar obrigatório no Brasil. Dois pontos do trabalho são interessantes a esta análise.

O primeiro: os argumentos oficiais para a conscrição vigorar no Brasil, que se dividem, basicamente, em sociológicos e técnicos. Os sociológicos – integração e capilaridade com a sociedade, representatividade geográfica, a noção do serviço militar como “escola de cidadania e civismo” (KUHLMANN, 2001: 105) – embora mais numerosos, estariam subordinados aos técnicos (formação de reservas e o custo elevado de um contingente 100% profissional).

O segundo: o serviço militar é obrigatório apenas na teoria. Na prática, o número de incorporados vem diminuindo gradativamente desde a redemocratização. Segundo os dados levantados, o percentual de incorporados (do total de jovens homens alistados) em 1987 era de 9,33%. Em contrapartida, era apenas 5,14% em 2001 (KUHLMANN, 2001: 90). Campos (2011), ressalta que, como o efetivo do Exército se manteve estável no período de 1987 a 1998, Kuhlmann estaria correto em identificar um processo de profissionalização no NB. Todavia, de 1999 em diante, houve recuo no percentual do NB em relação ao total da tropa, o que implica no avanço do EV sobre o tamanho do efetivo total.

O percentual de incorporados ainda é suficientemente baixo para podermos determinar que a Conscrição, no Brasil, existe na teoria, mas não na prática. No entanto, para os fins a que se destinam esta pesquisa, é suficiente que exista o Serviço Militar Obrigatório. O fato de as FFAA incorporarem menos indivíduos do que o total disponível não muda em nada o fato de que esses indivíduos estão disponíveis.

A título de comparação, analisamos abaixo o tipo de entrada no serviço militar dos já citados vinte e cinco maiores contribuintes na atualidade. O Brasil, como se vê, é um dos poucos que mantém uma

³² Art. 143 – O serviço militar é obrigatório nos termos da lei.

Força, em teoria, não-voluntária. Os outros casos são o Egito e a China (que, assim como o Brasil, na prática possui uma força voluntária). Os casos de Conscrição Seletiva são variados: alguns países instituem sorteios, outros utilizam critérios não definidos na literatura.

Tabela 8 – Os 25 maiores contribuintes de tropas para Operações de Paz por tipo de Serviço Militar

<i>Voluntário</i>		<i>Conscrição</i>		<i>Conscrição Seletiva</i>	
1	Bangladesh	10	Egito	9	Senegal
2	Paquistão	15	China	17	Níger
3	Índia	21	Brasil	20	Togo
4	Etiópia			24	Benin
5	Ruanda				
6	Nepal				
7	Gana				
8	Nigéria				
11	Marrocos				
12	Jordânia				
13	Tanzânia				
14	África do Sul				
	Burkina				
16	Faso				
18	Indonésia				
19	Uruguai				
22	Camarões				
23	Sri Lanka				
25	Itália				

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pela ONU.

Portanto, a participação em Operações de Paz é absolutamente irrelevante para o sucesso do alistamento militar e manutenção do contingente interno brasileiro.

4.3.2 - Complementação de soldos militares

A complementação dos salários dos policiais e militares é feita pela ONU, em dólar. No entanto, esse é um incentivo pessoal para a participação.

Sotomayor, em entrevistas com militares que atuaram em Operações nos anos 90, determinou que naquela época, o incentivo financeiro era muito atraente (2013, p. 53).

Os dados atuais específicos não estão disponíveis. A ONU só revela a suplementação salarial básica para cada soldado cedido, de 1.028 dólares por mês, por homem cedido. O valor é repassado para cada país que, por sua vez, paga o quanto quiser a seus militares.

Nenhum dos entrevistados militares revelou os valores da sua compensação financeira. No entanto, todos foram categóricos ao afirmar que a remuneração extra não era um componente muito importante na decisão de ir.

O Entrevistado mais aberto a discutir a questão financeira foi o 6 (Observador no Sudão). Ele disse que a remuneração de um observador gira em torno de três mil dólares por mês. Levando-se em consideração que o soldo atual de um capitão ou major está entre 6 e 8 mil reais³³ e que, em valores atuais, a compensação da ONU dobraria o salário percebido, é verossímil acreditar que a o componente financeiro importante na decisão do militar de participar de uma missão de paz – como observador.

O mesmo entrevistado revelou que um oficial recebe no Haiti, em média, $\frac{1}{4}$ do valor pago a um observador, o que diminui, em muito, a atratividade monetária.

O Entrevistado 3, embora não tenha discutido valores, afirmou “*O dinheiro pago nem chega a ser uma influência tão grande... Para a tropa [praças] tem incentivo. Para eles faz diferença*”. Um soldado do exército, hoje, recebe cerca de mil e trezentos reais.

Tendo em vista que nenhum deles identificou a questão financeira como um importante incentivo pessoal, perguntei sobre quais incentivos eles encontraram para participar das missões. Todos responderam que o maior incentivo é o crescimento pessoal por participar da missão. Os Entrevistados 4 e 6 destacaram se tratar de uma “*experiência de vida*”. Os entrevistados 5 e 8, curiosamente os mais jovens, destacaram o fato de se tratar de “*uma operação real*”, com a possibilidade de aplicação dos conhecimentos e técnicas até então vistos apenas na teoria.

4.3.3 - Sustento dos custos operacionais e aquisição de equipamentos

Outra possibilidade para alguns países que participam de Operações de Paz é a de receber um reembolso da ONU pelos equipamentos utilizados. A ONU possui regras bastante específicas para promover essa compensação³⁴.

Mas, assim como com a compensação de pessoal, não existem dados disponíveis sobre a composição dessa compensação financeira.

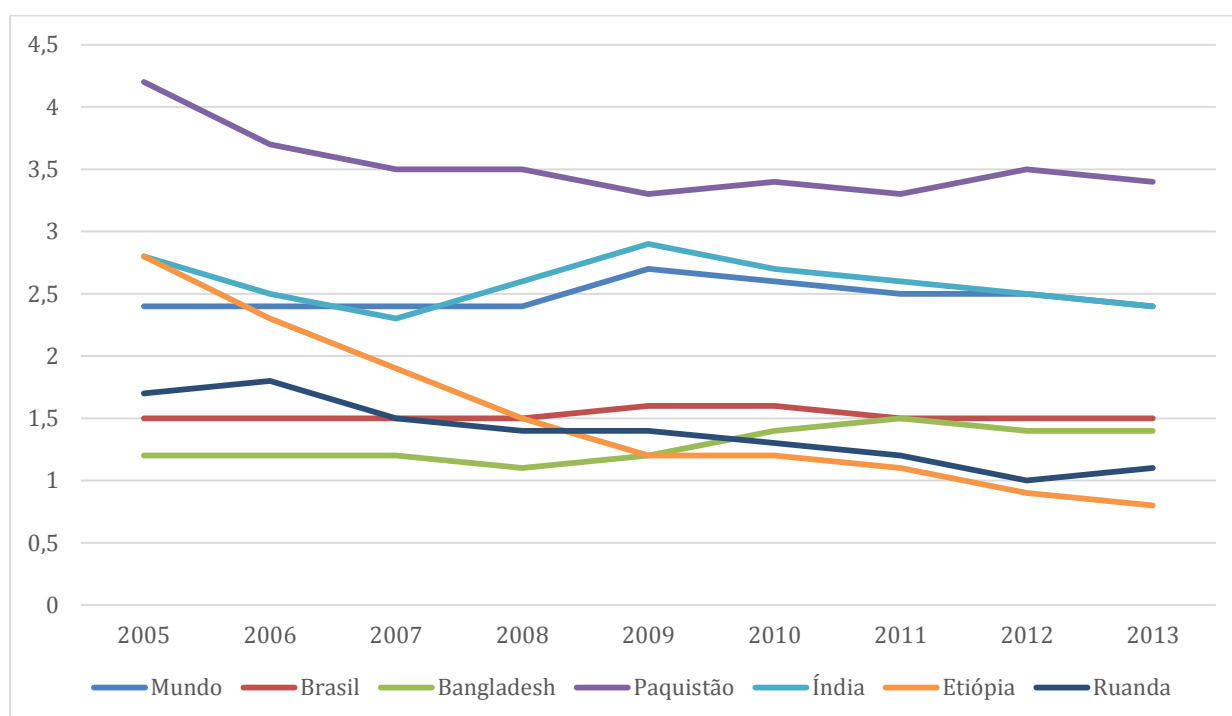
³³ Conforme a tabela de correção veiculada em: <http://goo.gl/lsjgeP>. Link acessado em 20/11/2014

³⁴ O manual pode ser acessado em: <http://goo.gl/YOK3WC>. Link acessado em 20/11/2014.

Todavia, um exercício interessante é avaliar o quanto o Brasil gasta com assuntos relacionados à Defesa.

Inicialmente, cumpre avaliar o orçamento de defesa em relação ao Produto Interno Bruto. O PIB brasileiro em 2013 alcançou 2.246 trilhões de dólares e o orçamento de Defesa historicamente gira em torno de 1,5%, o que implica em um valor de 31,5 bilhões de dólares³⁵.

Figura 11 - % do PIB gasto em Defesa – Total mundial, do Brasil e dos cinco maiores contribuintes para Operações de Paz em 2014



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial.

Enquanto isso, se desenrola o Plano de Articulação de Equipamento da Defesa (Paed), previsto no Livro Branco da Defesa Nacional (BRASIL, 2012a). O Plano, que visa também aquisição e desenvolvimento de materiais para a modernização da Defesa Nacional, tem previsão de movimentar cerca de 60 bilhões de reais³⁶ e já começa a render frutos: este ano foi lançado KC-390, projeto de avião cargueiro já citado anteriormente.

³⁵ Segundo dados do SIPRI e do Banco Mundial.

³⁶ Conforme fontes oficiais do Senado: <http://goo.gl/q6hMI0>. Link acessado em 20/11/2014

Embora não haja dados específicos sobre a compensação financeira dada pela ONU ao Brasil pelo equipamento utilizado na MINUSTAH, não faz muito sentido acreditar que o país dependa, ou que sua contribuição esteja condicionada a este aspecto.

5 - Considerações Finais

O objetivo desta dissertação é entender o quanto a participação na MINUSTAH ajudou o Brasil a alcançar seus objetivos, nos planos interno e internacional.

Para isso, me vali de um modelo desenvolvido por Arturo Sotomayor, que analisou as motivações para estados em processo de redemocratização participarem de Operações de Paz. Considerando que o Brasil não mais se encontra em redemocratização mas, sim, que é uma democracia estável, propus a mudança de uma das variáveis do modelo, para melhor adequá-lo às características do estudo em tela.

Em alguns pontos, achei necessário extrapolar os limites da MINUSTAH para obter uma visão mais ampla do panorama em que o Brasil está inserido.

Assim como encontrado por Sotomayor, os resultados desta análise são mistos.

5.1 - Sinalização

No tocante à integração e estabilidade regionais, é inegável que houve avanços concretos na última década. Além disso, há evidências que apontam para a influência positiva da participação na MINUSTAH nesse processo. O crescimento da UNASUL, o aumento do interesse e investimento em Defesa, os ambiciosos projetos de cooperação desenvolvidos na América do Sul, todos podem traçar alguma influência do Haiti em sua origem ou desenvolvimento.

Quando se fala da atuação, ou presença, brasileira em regiões que o país considera suas esferas de influência, é difícil se restringir à MINUSTAH. Olhando para o histórico de contribuição em Operações de Paz da ONU, notamos que o comportamento brasileiro é mais ou menos consistente ao longo dos anos. A presença é constante na África, no Timor-Leste (membro da CPLP) e, em 2004, passou a atuar no Caribe. Embora isso não seja resultado da MINUSTAH, pode-se arguir que uma boa atuação no Haiti intensifica os *convites* para integrar novas ações no futuro e melhore o relacionamento com os países caribenhos.

Por outro lado, no quesito da projeção em instâncias de tomada de decisão, o Brasil parece estar avançando, indicando alguns nomes para postos importantes dentro do sistema ONU. No entanto, é difícil ver o Brasil recebendo mais espaço sem contribuir tanto quanto os outros emergentes na ordem internacional. Em comparação com os membros do G4 e até alguns dos BRICs, o país contribui de forma muito tímida.

5.2 - Reforma Institucional

Ao olhar para a transformação da missão e reorientação, o resultado é misto. Os militares abraçam a participação em Operações de Paz, por diversos motivos, mas continuam voltados para questões internas. O uso ostensivo das FFAA na segurança pública e pacificação de comunidades carentes no Rio de Janeiro é danoso e solapa quaisquer benefícios que a atuação internacional poderia trazer.

Por sua vez, a socialização parece ter avançado. As entrevistas mostraram que os militares brasileiros têm boas impressões das ONGs atuando ao redor da Missão, algum relacionamento (embora pouco) com civis antes e depois da Missão. A participação dos civis nos treinamentos ainda é pequena.

Por fim, a integração das políticas externa e de defesa ainda é um assunto nebuloso. Os documentos oficiais tratam como prioridade, mas o que se vê é pouco contato entre as duas, exceto no caso haitiano. Dentro de um sistema mambembe e pouco institucionalizado como o brasileiro, não é surpreendente.

5.3 - Complementação orçamentária

Já a questão orçamentária parece passar longe dos objetivos brasileiros – apenas porque o estado de desenvolvimento econômico do país coloca suas necessidades acima do que a ONU devolve.

A existência do alistamento militar obrigatório, por si só, torna o uso de Missões de Paz para atrair jovens às Forças Armadas desnecessário.

Não ficou muito claro até que ponto a complementação dos soldos militares é um incentivo real para o oficialato, embora as evidências apontem para ter, hoje, um papel menos importante. Jovens oficiais parecem receber com bons olhos a participação em uma experiência “real” e todos tratam a participação como uma experiência pessoal de crescimento. Para os praças (soldados, cabos, sargentos e suboficiais), por outro lado, é possível que o complemento financeiro seja um componente mais importante.

Por fim, as evidências indicam que o Brasil não precisa do repasse oficial da ONU para custear suas operações e adquirir novos equipamentos. Seja pela parcela do PIB destinada à Defesa, seja pelos gastos previstos com projetos de desenvolvimento de equipamentos (o KC-390, o submarino nuclear etc.), fica claro que as limitadas compensações financeiras da ONU não são o que norteiam o envio de tropas para as Operações da ONU.

O ponto mais positivo de toda esta análise parece vir daqui: há movimentos para aumentar o conhecimento e a participação em defesa no país. Há investimentos de vulto no desenvolvimento de equipamentos e modernização.

6 - Conclusão

É inegável que se pode extrair resultados positivos da participação em Operações de Paz³⁷. O que não é crível é imaginar, como parte da doutrina faz, que a simples participação, que o simples contato com outras culturas (organizacional, militar, etc) traria necessariamente os resultados esperados pela literatura, como a *cosmopolitanização* das Forças Armadas. Ou que isso necessariamente aumentaria o perfil do país no cenário internacional.

Prova disso é o topo da lista dos maiores contribuintes. Hoje, os maiores participantes em Operações de Paz são países que sequer seriam considerados potências, ao menos pelo padrão clássico do termo (que indicava espécimes europeus, Canadá, Austrália e afins). É o caso do Paquistão, ou de Bangladesh. Nós também vemos países que ainda são hóspedes de uma Operação, como é o caso de Paquistão e Índia.

Por outro lado, hoje, no topo da lista, encontramos Ruanda, um país que há vinte anos atrás estava dilacerado por crimes que chocaram o resto do mundo. A presença de Ruanda na lista parece dar crédito à noção dos efeitos das Operações de Paz no âmbito interno de um Estado.

O trabalho iniciado por Sotomayor consegue desmistificar alguns desses mitos. O que se tentou fazer nesta dissertação foi demonstrar que o modelo criado pode ser expandido/estendido para outros países em outras situações. Por exemplo, seria interessante aplicar o modelo a países como a China, que não é uma democracia, mas contribui para Operações de Paz.

Da mesma forma, parece extremamente ingênuo da parte dos *policy makers*, das cabeças pensantes dentro da política externa e também da política de defesa, em acreditar que simplesmente participar de uma missão como o Haiti e enviar contribuições simbólicas para o sistema como um todo, da mesma forma que não se empenha recursos materiais, é suficiente para galgar a uma posição de maior destaque.

³⁷ Claro, desde que haja certa constância nessa participação. Faz ainda menos sentido esperar que enviar um observador para uma missão (o que o Brasil já fez algumas vezes) fará grande diferença em questões internas ou para fins do modelo aplicado nesta dissertação.

O exemplo claro nesse caso são os EUA que, embora não enviem mais tropas de maneira ostensiva desde o episódio de Mogadíscio, participa de maneira decisiva na manutenção do sistema (e, não se olvida, do *status quo*).

O ponto é: o Brasil não logra demonstrar com essa participação aquilo que se espera, que é a capacidade de assumir um papel de protagonismo de fato e não um protagonismo secundário, de uma potência regional. Para conseguir aquilo que almeja, ter um assento permanente no CSNU, ter voz mais ativa nos fóruns internacionais, sem se comprometer de maneira mais enfática.

A análise mostra que os esforços do Brasil são por demais comedidos nessa questão. Se quer mais, o país precisa fazer mais e precisa demonstrar mais. O Brasil precisa deixar bem claro o que ele pretende fazer quando alcançar o prêmio. O que vem depois de conseguir uma cadeira permanente no CSNU?

A Missão no Haiti é uma oportunidade interessante para os militares brasileiros, mas, aparentemente, seus efeitos fora desta esfera são limitados, ou mal aproveitados.

É imprescindível que, no futuro, se aproveite melhor os dividendos que a presença em operações deste tipo podem auferir.

7 - Referências

- ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. DE. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 05–21, 2014.
- ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009. p. 158
- AMORIM NETO, O. Democracia e Relações Cívico-Militares no Brasil. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Eds.). . **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. 3ª ed. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. p. 315–330.
- BELLAMY, A.; WILLIAMS, P. Who's keeping the peace? Regionalization and contemporary peace operations. **International Security**, v. 29, n. 4, p. 157–195, 2005.
- BIATO, M. Brazil's Mission in Haiti. In: HEINE, J.; THOMPSON, A. S. (Eds.). . **Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond**. Tokyo: United Nations University Press, 2011. p. 191–203.
- BOUTROS-GHALI, B. **An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and Peace-keeping**. New York: United Nations, 1992. p. 23
- BOUTROS-GHALI, B. **Unvanquished: A US - UN Saga**. New York: Random House, 1999. p. 368
- BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2011. p. 10
- BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 1ª. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2012a. p. 275
- BRASIL. **Estratégia Nacional De Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012b. p. 45
- BRUNEAU, T. C.; TOLLEFSON, S. D. Civil–Military Relations in Brazil: A Reassessment. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 107–138, 2014.
- BRUSTOLIN, V. M. **Abrindo a caixa-preta: o desafio da transparência dos gastos militares no Brasil**. [s.l.] Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- CAMPOS, M. T. DE. **A Guerra das Falklands/Malvinas e suas repercussões no Exército Brasileiro**. [s.l.] Universidade Federal Fluminense, 2011.
- CARROLL, R. Haiti promised \$10bn in aid – double what it asked for. **The Guardian**, 2010.
- CAVALCANTE, F. 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.

CHANDLER, D. **From Kosovo To Kabul: Human Rights and International Intervention**. London: Pluto Press, 2002. p. 288

CHEIBUB, J. A.; GANDHI, J.; VREELAND, J. R. Democracy and dictatorship revisited. **Public Choice**, v. 143, n. 1-2, p. 67–101, 26 ago. 2010.

CORN, T. From War Managers to Soldier Diplomats: The Coming Revolution in Civil Military Relations. **Small Wars Journal**, 2009.

COX, A. M. **Prospects for peacekeeping**. Washington DC: Brookings Institution, 1967.

DANIEL, D.; HAYES, B.; OUDRAAT, C. D. J. **Coercive Inducement and the Containment of International Crises**. Washington, DC: Inst. Peace Press, 1999.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS; DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. **A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping**. New York: [s.n.].

DESCH, M. C. **Civilian control of the military: The changing security environment**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001. p. 200

DIEHL, P. F.; BALAS, A. **Peace Operations**. 2^a. ed. Oxford: Polity Press, 2014. p. 250

DIEHL, P. F.; DRUCKMAN, D. **Evaluating peace operations**. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc, 2010. p. 200

DINIZ, E. O Brasil e a Minustah. **Security and Defense Studies Review**, v. 5, n. 1, p. 90–108, 2005.

DUNLAP JR., C. J. The origins of the American military coup of 2012. **Parameters**, p. 2–20, 1992.

EGNELL, R. **Complex peace operations and civil-military relations: winning the peace**. [s.l.] Routledge, 2009. p. 232

FABIAN, L. **Soldiers without enemies: preparing the United Nations for peacekeeping**. Washington DC: Brookings Institution, 1971.

FEAVER, P. The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. **Armed Forces & Society**, v. 23, n. 2, p. 149–178, 1996.

FETT, P. Missões de paz e o multilateralismo brasileiro. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 12, n. 1, p. 37–49, 22 jul. 2014.

FINDLAY, T. **The Use of Force in UN Peace Operations**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 486

FLEITZ, F. **Peacekeeping Fiascoes of the 1990s: Causes, Solutions, and U.S. Interests**. Westport: Praeger, 2002.

FORMAN, J. M. Latin American peacekeeping: A new era of regional cooperation. In: HEINE, J.; THOMPSON, A. S. (Eds.). . **Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond**. Tokyo: United Nations University Press, 2011. p. 138–156.

FORTNA, V. P. **Does Peacekeeping Work?: Shaping Belligerents' Choices after Civil War**. Princeton: Princeton University Press, 2008. p. 232

GARCIA, D. Not yet a democracy: establishing civilian authority over the security sector in Brazil – lessons for other countries in transition. **Third World Quarterly**, v. 35, n. August, p. 487–504, 2014.

GOULDING, M. The Evolution of United Nations Peacekeeping. **International Affairs**, v. 69, n. 03, p. 451–464, 1993.

HAAS, E.; BUTTERWORTH, R.; NYE, J. **Conflict Management by International Organizations**. Morristown: General Learning, 1972.

HEINE, J.; THOMPSON, A. S. (EDS.). **Fixing Haiti: MINUSTAH and Beyond**. Tokyo: United Nations University Press, 2011. p. 277

HIGGINS, R. **United Nations Peacekeeping: Documents and Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 1981.

HUNTINGTON, S. P. **The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations**. Cambridge: Belknap Press, 1957. p. 560

INTERNATIONAL PEACE ACADEMY. **Peacekeeper's Handbook**. New York: Pergamon, 1984.

JAMES, A. **The Politics of Peace-Keeping**. New York: Praeger, 1969.

JAMES, A. **Peacekeeping in International Politics**. New York: St. Martin's, 1990.

JANOWITZ, M. **The Professional Soldier: A Social And Political Portrait**. Glencoe: Free Press, 1960. p. 464

JETT, D. **Why Peacekeeping Fails**. New York: St. Martin's, 1999.

KENKEL, K. M. Global Player ou Espectador nas Margens? A “Responsabilidade de Proteger”: Definição e Implicações para o Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 12, p. 6–57, 2008.

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

KENKEL, K. M. Out of South America to the globe: Brazil's growing stake in peace operations. In: **South America and Peace Operations: Coming of Age**. London: Routledge, 2013. p. 85–110.

KUHLMANN, P. R. L. **O serviço militar, democracia e defesa nacional: razões da permanência do modelo de recrutamento no Brasil**. [s.l.] USP, 2001.

MACKAY, R. The canadian doctrine of the middle powers. **Empire and Nations**, 1969.

MAINWARING, S. P.; BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Political Regimes in Latin America, 1900–2007. **Unpublished Manuscript**, p. 61, 2008.

MARIANO, M. P.; JÚNIOR, H. R.; ALMEIDA, R. A. R. DE. O Brasil e a integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). **Relações Internacionais**, n. 41, p. 123–134, 2014.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994. p. 338

MOSKOS, C. C. **Peace soldiers: The sociology of a United Nations military force**. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

NEACK, L. UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self? **Journal of Peace Research**, v. 32, n. 2, p. 181–196, 1995.

PATRICK, S. **Brazil Seeking Security**. Disponível em:
<<http://nationalinterest.org/commentary/brazil-seeking-security-3622>>.

PATTON, M. **Qualitative evaluation and research methods**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1990. p. 532

PEMSTEIN, D.; MESERVE, S. A.; MELTON, J. Democratic compromise: A latent variable analysis of ten measures of regime type. **Political Analysis**, v. 18, n. 4, p. 426–449, 26 ago. 2010.

PERALES, J. R. Haiti and the regional dynamics of international cooperation. In: HEINE, J.; THOMPSON, A. S. (Eds.). **Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond**. Tokyo: United Nations University Press, 2011. p. 175–190.

PÉREZ DE CUÉLLAR, J. **Pilgrimage for Peace: A Secretary-General's Memoir**. New York: St. Martin's, 1997.

PERRY, C.; SMITH, A. **Trends in Uniformed Contributions to UN Peacekeeping: A New Dataset, 1991-2012**. New York: International Peace Institute, 2013. p. 16

PION-BERLIN, D. Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America. **Armed Forces & Society**, v. 26, n. 3, p. 413–436, 1 abr. 2000.

PION-BERLIN, D. The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas C. Bruneau. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, v. 20, n. 1, p. 51–62, 2006.

PION-BERLIN, D. Defense Organization and Civil--Military Relations in Latin America. **Armed Forces & Society**, v. 35, n. 3, p. 562–586, 3 abr. 2008.

- PION-BERLIN, D.; TRINKUNAS, H. Attention deficits: Why politicians ignore defense policy in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 42, n. 3, p. 76–100, 2007.
- PUGH, M.; COOPER, N.; TURNER, M. (EDS.). **Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding**. London: Palgrave Macmillan, 2011. p. 432
- RICHMOND, O. P.; FRANKS, J. **Liberal Peace Transitions: Between Statebuilding and Peacebuilding**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2011. p. 230
- RIKHYE, I. J. **The theory & practice of peacekeeping**. New York: International Peace Academy, 1984. p. 255
- SEITENFUS, R. De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas operações de paz. In: **O Brasil e a ONU**. Brasília: FUNAG, 2008. p. 39–58.
- SEITENFUS, R. **Haiti: dilemas e fracassos internacionais**. Ijuí: Editora Unijuí, 2014. p. 464
- SOTOMAYOR, A. C. Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations. **Security Studies**, v. 19, n. 1, p. 160–195, 26 fev. 2010.
- SOTOMAYOR, A. C. **The myth of the democratic peacekeeper: civil-military relations and the United Nations**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013. p. 280
- STEPAN, A.; WOLFSON, L. Las prerrogativas de los militares en los nuevos regímenes democráticos. **Desarrollo Económico**, 1988.
- UNITED NATIONS. **The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping**. New York: United Nations Department of Public Information, 1990. p. 449
- VALLER FILHO, W. **O Brasil ea crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007. p. 396
- VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 53, p. 91–114, 2010.
- WILKENFELD, J.; BRECHER, M. International crises, 1945–1975: the UN dimension. **International Studies Quarterly**, n. 28, p. 45–67, 1984.
- WISEMAN, H. **Peacekeeping: appraisals & proposals**. New York: Pergamon, 1983.
- WOOD, B. **The middle powers and the general interest**. Ottawa: North-South Institute, 1988. p. 31
- YIN, R. K. **Case study research: Design and methods**. 4th. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2013. p. 312

ZAVERUCHA, J. Fragile democracy and the militarization of public safety in Brazil. **Latin American Perspectives**, 2000.

ZAVERUCHA, J. La militarización de la seguridad pública en Brasil. **Nueva Sociedad**, v. 213, p. 128–146, 2008.

ZAVERUCHA, J. The fragility of the Brazilian Defense Ministry. **Revista de Sociologia e Política**, v. 2, p. 02–27, 2013.