

O Brasil e as Operações de Paz no Século XXI

Bernardo Sarmento Pereira¹

Débora Kiyomi da Rosa²

Helena Araujo Pinheiro³

Marcos do Vale Araujo⁴

Marcos Luiz da Cunha de Souza⁵

Rodrigo Abreu de Barcellos Ribeiro⁶

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de examinar se a participação brasileira nas operações de paz do século XXI pode ser compreendida a partir de uma perspectiva doutrinária própria do Brasil, procurando destacar alguns dilemas doutrinários e práticos do envolvimento brasileiro com missões autorizadas sob o capítulo VII da Carta da ONU, onde o uso robusto da força se encontra previsto. Trata-se de uma pesquisa exploratória, que adota uma abordagem qualitativa e recorre à análise documental e bibliográfica e à realização de entrevistas como métodos principais de coleta de informações. O argumento central do artigo é que existe uma lacuna no debate doutrinário e na discussão com a sociedade sobre as implicações do envolvimento brasileiro em missões com mandatos para o uso robusto da força, o que leva a alguns dilemas e ambiguidades em relação ao que o país entende como sendo o seu papel no campo das operações de paz.

Palavras-chaves: Doutrina de Defesa; Operações de Paz; Segurança Internacional.

INTRODUÇÃO

Desde 1956, quando o Brasil enviou tropas para integrar a missão da Organização das Nações Unidas (ONU) para manter a paz na Península do Sinai, denominada *United Nations Emergency Force I* (UNEF I), o histórico de participação brasileira nas operações de paz tem sido significativo. Embora esse histórico seja variável, mostrando períodos de mobilizações mais numerosas e períodos de participações mais modestas, pode-se notar, de um modo geral, uma certa frequência no envolvimento de militares brasileiros nas operações de manutenção da paz sob mandato da ONU.

Existe uma ampla bibliografia dedicada à descrição do envolvimento brasileiro nas operações de paz e à identificação das razões que levaram o país a manter uma participação reduzida, geralmente limitada ao envio de observadores, ao longo de praticamente toda a segunda metade do século XX. Nesse panorama, destaca-se como exceção o caso particular da UNEF I, quando o Brasil participou com um Batalhão de Infantaria e contribuiu com dois Comandantes de Força para a missão na Península do Sinai (CAVALCANTE, 2010, p. 147). A bibliografia também destaca que o Brasil preferiu contribuir, na segunda metade do século passado, para missões baseadas no capítulo VI da Carta da ONU, assumindo um papel tradicionalmente crítico em relação a missões aprovadas sob o Capítulo VII, ou seja, a missões dotadas de autorização para o uso força (BRACEY, 2011, p. 317).

A passagem para o século XXI, porém, indica algumas mudanças nesse panorama. Em primeiro lugar, nota-se uma postura mais assertiva e um aumento significativo na quantidade

¹ Graduando do 4º período de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da UFRJ

² Graduanda do 4º período de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da UFRJ

³ Graduanda do 4º período de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da UFRJ

⁴ Graduando do 5º período de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da UFRJ

⁵ Graduando do 4º período de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da UFRJ

⁶ Graduando do 4º período de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da UFRJ

dos contingentes brasileiros deslocados para as missões da ONU nos anos 2000 — como exemplificam os casos da *United Nations Mission of Support to East Timor (UNMISSET)* e a *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti (MINUSTAH)*. Em segundo lugar, observa-se uma diversificação do tipo de contribuição do Brasil, indo além da mobilização de tropas e passando também a incluir forças navais — como mostra o caso da *United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)*, cuja Força-Tarefa Marítima tem sido liderada ininterruptamente pelo Brasil desde 2011. Em terceiro lugar, as tradicionais reservas em relação à participação em missões autorizadas a usar a força parecem ter sido flexibilizadas, uma vez que tanto a UNMISSET quanto a MINUSTAH, que contaram com o envolvimento ativo do Brasil, foram missões aprovadas sob o Capítulo VII da Carta da ONU (CSNU 2002, 2004).

Diversos analistas têm procurado focar essas mudanças do ponto de vista das motivações e objetivos da política externa brasileira nos anos 2000, enfatizando o maior pragmatismo na busca por prestígio internacional e a tentativa de reforçar a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) como razões fundamentais para explicar a maior assertividade do Brasil em relação ao seu papel na manutenção da paz e segurança internacionais (SOUZA NETO, 2009; CAVALCANTE, 2010; BRACEY, 2011; NASSER, 2012). Do ponto de vista desses autores, as operações de paz teriam sido instrumentalizadas como ferramenta da política externa brasileira e o aumento da mobilização do Brasil em torno das missões da ONU desde o início da década de 2000 seria um reflexo direto dos objetivos de projeção externa do país.

Ainda que se considere a relevância dessas abordagens para se compreender as mudanças ocorridas no envolvimento do Brasil nas operações de paz no século XXI, este artigo aborda esse problema a partir de outro ângulo, procurando focar nas questões doutrinárias que guiam o comportamento brasileiro nas operações de paz e nos dilemas levantados pelas mudanças de postura anteriormente mencionadas. Esse é um aspecto pouco estudado na bibliografia sobre o envolvimento do Brasil nas operações de paz contemporâneas, que deixa uma lacuna a ser explorada na abordagem acadêmica a esse tema. Seguindo essa linha, o objetivo deste estudo é examinar se a participação brasileira nas operações de paz do século XXI pode ser compreendida a partir de uma perspectiva doutrinária própria do Brasil.

Duas inferências iniciais servem de ponto de partida para este estudo. A primeira é que, embora o Brasil justifique a sua participação nas operações de paz com base em alguns princípios tradicionais da sua política externa e nos princípios tradicionais de *peacekeeping* da ONU, o país não dispõe de um documento doutrinário e nem de um debate aprofundado e abrangente que defina e articule a postura particular brasileira, do nível estratégico ao nível tático, no campo das operações de paz. A segunda inferência é que a participação do Brasil nas operações de paz do século XXI tem ficado numa posição ambígua entre dois polos difíceis de serem conciliados: de um lado, o Brasil afirma seu compromisso com os princípios tradicionais de não intervenção, resolução pacífica de conflitos e não uso da força que marcam a retórica tradicional do seu posicionamento internacional; por outro lado, o Brasil tem enviado tropas ou Oficiais para intervenções autorizadas a usar a força de uma forma mais robusta, como se observa não só nos casos da UNMISSET e MINUSTAH, mas também em missões de estabilização no continente africano, como no caso da *United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo (MONUSCO)*, dotada inclusive de mandato para o uso ofensivo da força contra determinados grupos armados. A recente intenção manifestada pelo Ministério da Defesa de enviar tropas para outra missão de estabilização no continente africano, igualmente dotada de autorização para o uso robusto da força (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic, MINUSCA*), é mais um indicador dessa ambiguidade. Embora essa última

iniciativa não se tenha concretizado, a mera declaração das autoridades do Ministério da Defesa sobre a intenção de envolvimento de tropas brasileiras na MINUSCA sugere que o posicionamento do país tem sido ambíguo em relação ao que o país entende sobre o seu próprio papel na manutenção e consolidação da paz.

Este artigo pretende examinar e discutir a validade dessas duas inferências iniciais, procurando analisar as seguintes questões centrais: O Brasil possui uma doutrina particular que guie a sua participação nas operações de paz em geral e nas missões de estabilização em particular? Em caso afirmativo, qual é o conteúdo dessa doutrina? Em caso negativo, até que ponto essa indefinição doutrinária pode produzir dilemas, ambiguidades ou contradições em relação ao papel do Brasil no campo da manutenção e consolidação da paz?

Antes de prosseguir na análise, alguns aspectos metodológicos devem ser destacados. Este estudo se insere dentro das atividades de iniciação científica dos autores deste artigo, realizadas no âmbito de um projeto de pesquisa sob a orientação do Professor-Doutor Gilberto Carvalho de Oliveira, no Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa do Curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Por tratar-se de uma pesquisa em estágio inicial, que faz parte de um projeto mais abrangente voltado para compreender os dilemas conceituais, doutrinários e práticos das missões de estabilização, este artigo limita-se a registrar e divulgar alguns resultados parciais do estudo. Trata-se, portanto, de uma pesquisa exploratória — entendida, conforme define Severino (2016, p. 132), como o levantamento inicial de informações e mapeamento preliminar do objeto de estudo, a fim de criar as condições para uma pesquisa explicativa posterior. Dentro desses limites exploratórios, o artigo visa, basicamente, verificar a validade das inferências iniciais anteriormente mencionadas, ou seja, verificar se o Brasil tem ou não uma doutrina própria de operações de paz e discutir as implicações e dilemas dessas questões doutrinárias no posicionamento do Brasil em relação ao seu próprio papel nas operações de paz no século XXI. Dentro desse propósito, o artigo adota uma abordagem metodológica qualitativa, recorrendo à pesquisa documental, à pesquisa bibliográfica e a entrevistas semiestruturadas realizadas com alguns Oficiais brasileiros envolvidos diretamente com as operações de paz e representantes do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

Quanto à organização do artigo, o texto está dividido em quatro seções. A primeira seção contextualiza o debate conceitual sobre as operações de paz do ponto de vista das três principais gerações de *peacekeeping*, a fim de situar o processo que leva à incorporação do uso robusto da força nas operações de paz contemporâneas. A segunda seção transfere o foco para o caso particular do Brasil, procurando compreender de que forma as operações de paz são tratadas nos documentos de alto nível do país, sobretudo nos seus documentos de defesa. A terceira seção faz um breve panorama sobre o envolvimento do Brasil com as operações de paz no século XXI, a fim de examinar as modificações ocorridas na sua participação nas operações de paz contemporâneas. Com base nas seções anteriores, a quarta seção finalmente discute alguns dilemas sobre o posicionamento atual do Brasil no campo das operações de paz, procurando destacar as questões doutrinárias aí envolvidas.

1. A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ NO SISTEMA INTERNACIONAL

As operações de paz, enquanto mecanismo de resolução de conflitos, resultam das experimentações da ONU, desenvolvidas desde o fim da Segunda Guerra Mundial, para colocar em prática as responsabilidades pela manutenção da paz e segurança internacionais assumidas na sua Carta fundadora. Na fase inicial dessas experimentações, que corresponde ao período da Guerra Fria, consolidou-se o que alguns autores chamam de “primeira geração de *peacekeeping*” (RAMSBOTHAN; WOODHOUSE; MIALL, 2008, p. 134), marcada pela definição dos pilares fundamentais que passarão a guiar as operações de paz: o consentimento das partes envolvidas no conflito, a imparcialidade do interventor e o não uso da força (exceto

em autodefesa). Como afirma Johan Galtung (1976, p. 282), o tipo de intervenção definido pela ONU como *peacekeeping* dentro dessa versão tradicional constitui uma abordagem dissociativa, na medida em que visa, basicamente, deslocar uma força militar levemente armada para se interpor entre as partes em conflito e observar o cumprimento do cessar-fogo acordado por estas.

Com o fim da Guerra Fria, na virada dos anos 1980 para os anos 1990, algumas mudanças nas percepções sobre a conflitualidade começam a ser destacados na bibliografia. Em primeiro lugar, atores não estatais, muitas vezes movidos por interesses paralelos e particulares, passam a lutar ao lado de grupos movidos por interesses políticos, criando uma mescla de milícias, criminosos, senhores da guerra e forças militares formais, o que passa a desafiar a centralidade do papel do Estado como ator único e legítimo no controle e monopólio do uso da violência em muitos Estados periféricos. A erosão na autoridade do Estado central e seus impactos na conflitualidade contemporânea — retratados no debate conhecido como “novas guerras” (KALDOR, 1999) — faz com que aumente na ONU a percepção de que o modelo tradicional de *peacekeeping* já não se adequa às características do tipo de violência organizada que passa a predominar no pós-Guerra Fria. Em segundo lugar, a noção do que é encarado como ameaça à segurança também sofre grandes alterações, indo além da tradicional concepção de ameaça militar para abranger as chamadas novas ameaças, o que inclui grupos de criminosos, pobreza, epidemias, subdesenvolvimento, polarizações étnicas e religiosas, terrorismo, etc., que também passam a ser considerados problemas de segurança.

Nesse contexto, emerge na ONU a percepção de que o seu modelo de intervenções deve ser expandido para além do caráter dissociativo do *peacekeeping* tradicional, a fim de incorporar medidas integrativas capazes de criar as condições para uma paz mais abrangente e sustentável. Desse modo, seguindo o legado teórico dos Estudos da Paz, principalmente o quadro conceitual sobre *peacebuilding* formulado por Galtung (1976), a ONU expande o seu modelo de intervenções através da publicação da chamada “*An Agenda For Peace*”, proposta em 1992 pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali. Esse documento busca trazer abordagens que não se limitam ao *peacekeeping* tradicional, formulando um modelo multidimensional de operações de paz integrado por quatro tipos fundamentais de operações: *preventive diplomacy* (medidas de diplomacia preventiva a serem adotadas antes da eclosão do conflito), *peacemaking* (medidas de promoção da paz, como negociação, mediação ou arbitragem, adotadas para produzir acordos e tratados de paz), *peacekeeping* (medidas de manutenção da paz nos moldes do *peacekeeping* tradicional, destinadas a evitar que as partes em conflito desrespeitem um acordo assinado) e *post-conflict peacebuilding* (medidas de consolidação da paz na situação pós-conflito, geralmente traduzidas através das medidas de fortalecimento institucional, desenvolvimento, justiça social e reconciliação nacional) (ONU, 1992). Além disso, Boutros-Ghali acrescenta que, em situações excepcionais, o CSNU deve considerar a possibilidade de utilização de medidas de *peace enforcement* (imposição da paz através do uso da força) em instâncias em que as iniciativas e soluções pacíficas dos conflitos não tenham sido bem-sucedidas (ONU, 1992).

Inaugura-se, com esse modelo multidimensional de intervenções, a chamada “segunda geração” de operações de paz (RAMSBOTHAN; WOODHOUSE; MIALL, 2008, p. 134). As missões de paz assumem, dentro desse modelo, um enfoque mais complexo que procura integrar um conjunto de atividades de natureza militar, de desenvolvimento e humanitário. Em teoria busca-se, através de atuações multidimensionais, criar as bases para uma paz sustentável. Dentro desse modelo, não só as medidas militares de segurança, desminagem, desarmamento e desmobilização, mas também medidas políticas e econômicas como democratização, boa governança, direitos humanos, supervisão de eleições, questões de gênero, medidas policiais de garantia da lei e da ordem, desenvolvimento, criação de

oportunidades de emprego ou economia de mercado passam a compor, junto com medidas de natureza humanitária, o leque de atividades a serem integradas às operações de paz (RAMSBOTHAN; WOODHOUSE; MIAL, 2008, p. 136).

As experimentações da ONU nas intervenções da década de 1990, porém, não levaram a resultados satisfatórios, culminando numa série de fracassos observados nas intervenções na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina (FONTOURA, 2011, p. 15; FAGANELLO, 2013, p. 142). Desse modo, o otimismo inicial em torno do modelo multidimensional proposto por Boutros-Ghali logo cede lugar ao pessimismo em torno da capacidade da ONU de atuar em contextos complexos. Nesse contexto de críticas e descontentamentos, o novo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, convida Lakhdar Brahimi para presidir um grupo de trabalho destinado a estudar as lições aprendidas com os fracassos das intervenções dos anos 1990. Esse grupo de trabalho, conhecido como *Panel on United Nations Peace Operations*, produz como resultado, em 2000, o chamado Relatório Brahimi (ONU, 2000). Entre as considerações feitas neste relatório destacam-se medidas para a proteção de civis, além da recomendação para que a questão do uso limitado da força seja reinterpretada, abrindo espaço para a possibilidade de “uso robusto da força” para prover não só a proteção de civis, mas também a autoproteção dos *peacekeepers* e das instalações da ONU quando houver ameaça dos chamados *spoilers* da paz — isto é, de grupos ilegais que usem a violência para desafiar os esforços de promoção, manutenção e consolidação da paz. Com essa recomendação do uso robusto da força inaugura-se o que alguns autores chamam de “terceira geração” de operações de paz (RAMSBOTHAN; WOODHOUSE; MIAL, 2008, p. 141-145).

A noção de *peacekeeping* robusto, concebida de forma superficial no Relatório Brahimi em 2000, permanece como uma ideia vaga durante quase toda a década de 2000, até que um debate interno na ONU conduzido pelo Departamento de Operações de *Peacekeeping* (DPKO) e o Departamento de Apoio às Operações no Campo (DFS), por volta de 2008, resulta no primeiro esforço de definição precisa do que a ONU entende por *peacekeeping* robusto. O documento gerado por esse debate interno, inicialmente batizado de *Capstone Doctrine* e formalmente denominado como *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, define *peacekeeping* robusto nos seguintes termos:

The use of force by a United Nations peacekeeping operation at the tactical level, with the authorization of the Security Council, to defend its mandate against spoilers whose activities pose a threat to civilians or risk undermining the peace process (ONU, 2008, p. 98).⁷

De acordo com a *Capstone Doctrine*, portanto, o uso da força deixa de ser limitado à autodefesa e passa a ser aplicável, inclusive de uma forma mais robusta (ou seja, em maior grau de intensidade), para a proteção de civis e defesa do mandato perante a ameaça dos chamados espoliadores da paz. Dessa perspectiva, o *peacekeeping* robusto não fere os princípios tradicionais do *peacekeeping*, uma vez que os *spoilers* são considerados grupos ilegais e, como tal, não são considerados partes do conflito propriamente dito. Outro ponto importante na *Capstone Doctrine* é o esforço de diferenciar o *peacekeeping* robusto (cujo uso da força é previsto apenas ao nível tático) e o *peace enforcement* (onde o uso da força é decidido ao nível estratégico, incluindo ações ofensivas, sem que os princípios de consentimento das partes, imparcialidade e uso limitado da força tenham que ser observados) (ONU, 2008, p. 24-25).

Portanto, o que se observa, com base nesses desenvolvimentos no debate doutrinário da ONU, é que o uso da força nas operações de paz passa a ser visto ao longo dos anos 2000

⁷ “O uso da força por uma operação de *peacekeeping* da ONU ao nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, para defender o seu mandato contra *spoilers* cujas atividades representem uma ameaça a civis ou um risco que ameace um processo de paz” (ONU, 2008, p. 98, tradução nossa).

de uma forma menos problemática, embora deva ser igualmente notado o cuidado da ONU de não igualar o *peacekeeping* robusto ao *peace enforcement*, mantendo o uso robusto da força no *peacekeeping* de certa forma vinculado aos princípios tradicionais do *peacekeeping*.

2. AS OPERAÇÕES DE PAZ NOS DOCUMENTOS DE ALTO NÍVEL BRASILEIROS

O posicionamento do Brasil em favor da paz, do não intervencionismo e da resolução pacífica de conflitos, derivado da tradição diplomática brasileira e consolidado ao longo do século XX (GOFFREDO JR., 2005), refletiu-se na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo quarto, entre os dez princípios definidores das relações internacionais do país:

I - Independência nacional, II - prevalência dos Direitos Humanos, III - autodeterminação dos povos, IV - **não-intervenção**, V - igualdade entre os Estados, VI - **defesa da paz**, VII - **solução pacífica dos conflitos**, VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo, IX - cooperação entre os povos para progresso da humanidade e X - concessão de asilo político (Brasil, 1988, art. 4, ênfase adicionada).

A defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos enquanto princípios remetem, portanto, à tradição histórica da política externa brasileira. Conforme afirma Becard (2009, p. 10), a diplomacia brasileira é beneficiária de uma herança “universalista e contrária a qualquer segregação, cooperativa e oposta à confrontação, pacifista e orientada para a coexistência das diferenças, e a favor da solução jurídica de controvérsias, reconhecendo o papel do direito internacional”. Pode-se afirmar, desse ponto de vista, que o Brasil assume uma postura que valoriza os mecanismos pacíficos de ação internacional, o que se reflete não só no respeito às normas internacionais e às diretrizes da ONU, da qual é membro fundador, mas também no seu posicionamento mais ativo no século XXI em relação à busca de maior espaço nas questões de paz e segurança internacionais. Dentro desse contexto, inclui-se a ênfase renovada em prol da candidatura do país a um assento permanente no CSNU, que tem sido um objetivo da diplomacia brasileira desde o pós-Segunda Guerra Mundial (GARCIA, 2011).

Esse posicionamento tradicional da política externa brasileira também se reflete nos documentos de alto nível da defesa brasileira, especialmente a partir do embrião de uma política de defesa elaborado em 1996. Esse documento, intitulado Política de Defesa Nacional, foi elaborado dentro de um contexto ainda marcado por resistências nos setores militares em relação à decisão do presidente Fernando Henrique Cardoso de criar o Ministério da Defesa (ALSINA JR., 2003). Ainda que se considerem as fragilidades dessa iniciativa, descritas por Alsina Jr. (2003) como uma “síntese imperfeita” entre política externa e política de defesa, um aspecto desse documento é relevante para os propósitos deste artigo: o esforço de articular a política externa e a política de defesa através de um ponto de convergência em torno da busca de solução pacífica dos conflitos e da clara defesa da paz na relação entre os Estados. Dentro desse esforço, o documento coloca entre os objetivos da Política de Defesa Nacional a necessidade de “participar de operações internacionais de manutenção da paz de acordo com os interesses nacionais” (PDN, 1996, art. X).

Em 2005, com o Ministério da Defesa já implementado desde 1999 e com a participação de tropas brasileiras na MINUSTAH já em andamento desde 2004, foi publicada uma nova versão da política de defesa. Não houve, na Política de Defesa Nacional de 2005, uma redefinição absoluta em relação aos seus princípios definidores, mas o documento trouxe novas considerações sobre o pensamento estratégico do Brasil em relação às operações de paz. Além de ratificar a participação do Brasil nas operações de paz, o documento afirmava que o Brasil entendia sua participação nas operações de paz como parte de suas orientações

estratégicas, fundamentando essa participação sob a égide das organizações internacionais. Numa comparação com o primeiro documento de 1996, surge entre as diretrizes do novo documento considerações sobre um melhor aparelhamento das Forças Armadas e sobre a capacitação do Brasil para a projeção de poder, possibilitando, assim, a participação do Brasil nas operações de paz e em ações internacionais a partir de convocações feitas pelo CSNU (PDN, 2005, art. 7.1).

Em 2012, ocorre uma atualização da política de defesa, que altera o nome do documento de Política de Defesa Nacional para Política Nacional de Defesa. Pouca coisa muda na versão publicada em 2012 no que se refere à participação do Brasil nas operações de paz. De modo geral, o documento de 2012 reflete o posicionamento constitucional do Brasil em relação às suas relações internacionais, destacando o repúdio brasileiro ao terrorismo e reafirmando o compromisso com a “busca da paz entre as nações” e “o respeito ao Direito Internacional e aos instrumentos para a solução pacífica de controvérsias” (PND, 2012, p. 25). Nesse sentido, o documento inclui as operações de paz dentro desse posicionamento geral:

O Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios consagrados no art. 4º da Constituição, em particular os princípios de autodeterminação, não-intervenção, igualdade entre os Estados e solução pacífica de conflitos. Nessas condições, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), participa de operações de paz, sempre de acordo com os interesses nacionais, de forma a contribuir para a paz e a segurança internacionais (PND, 2012, p. 26).

As versões da Estratégia Nacional de Defesa (END), publicadas pelo Ministério da Defesa em 2008 e 2012 e focadas nas diretrizes e medidas necessárias à implementação dos objetivos formulados na PND, refletem o posicionamento de mais alto nível da política de defesa no que se refere à importância da participação do país em operações de paz a partir de uma ação diplomática comprometida com a solução pacífica dos conflitos. A paz é considerada na END como uma “vocação” e como “parte da identidade nacional, um valor a ser conservado pelo povo brasileiro” (END, 2012, p. 41). Desse modo, a END estabelece que as Forças Armadas devem estar preparadas “para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais”, agindo “sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região” (END, 2012, p. 59). Nesse sentido:

O Exército deverá ter capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força, quer expedicionária, quer para operações de paz, ou de ajuda humanitária, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior (END, 2012, p. 79).

É no Livro Branco de Defesa Nacional (2012), contudo, onde se encontram as maiores referências sobre a participação brasileira nas operações de paz e seus princípios norteadores. No livro Branco, as missões de paz são consideradas como uma forma única para que a comunidade internacional consiga garantir a segurança coletiva em espaços de instabilidade política, a partir de meios militares que sejam legítimos. O consentimento dos Estados-parte, a imparcialidade e o uso da força exclusivamente em casos de autodefesa ou defesa do mandato — considerados os três princípios fundamentais do *peacekeeping* — são pilares das operações de paz que o Brasil assume como bases da sua atuação (LBDN, 2012, p. 33).

Além de explicitar que o Brasil pauta a sua atuação nas operações de paz com base no consentimento das partes, na imparcialidade e no uso limitado da força, o Livro Branco acrescenta, também, que o Brasil defende uma paz sustentável a ser consolidada através de um ambiente apoiado em quatro elementos complementares: “segurança, fortalecimento institucional, reconciliação nacional e desenvolvimento” (LBDN, 2012, p. 33). Desse modo,

continua o Livro Branco, a “atuação brasileira em missões de paz tem-se distinguido, sempre que cabível, pelo empenho na reconstrução dos países em bases social e economicamente sustentáveis” através, por exemplo, de “programas inovadores de cooperação técnica em áreas como as de segurança alimentar, agricultura, capacitação profissional, saúde, segurança e infraestrutura” (LBDN, 2012, p. 33). Com essas palavras, o que fica patente no Livro Branco é que os princípios tradicionais do *peacekeeping* e as medidas de *peacebuilding* — traduzidas pelo compromisso brasileiro com as atividades de fortalecimento institucional, reconciliação nacional e desenvolvimento — passam a fundamentar a visão de alto nível do Brasil a partir dos documentos de defesa emitidos em 2012.

A revisão desses documentos de alto nível da defesa, em curso desde 2016 e atualmente sob aprovação do Congresso Nacional, não apresentam modificações significativas em relação ao posicionamento brasileiro sobre as operações de paz, reforçando que “o aumento de sua influência política em nível global e a participação em operações internacionais permitirá ao Brasil estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e ampliar sua projeção no concerto das nações” (PND, 2017, art. X).

3. O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ NO SÉCULO XXI: UMA MUDANÇA DE PARADIGMA?

O Brasil participa há sete décadas nas operações de paz da ONU. Porém, a partir do século XXI, nota-se uma mudança de perfil do engajamento brasileiro nas missões de paz causada, sobretudo, por processos domésticos que redefiniram a sua política externa e a sua política de defesa de forma significativa. Esse contexto de redefinições favoreceu a formação de um maior número de militares e conseqüentemente a participação de contingentes mais numerosos e melhor qualificados para operar nas missões de paz da ONU (HAMANN, 2016).

Como destaca Uziel (2015), a posição relativa de cada país na organização e no cenário internacional estrutura sua percepção acerca das missões de paz e seu interesse em participar das mesmas. Dessa perspectiva, os interesses do Brasil como potência emergente nos anos 2000 têm sido apontados por alguns analistas como um vetor fundamental da decisão do Brasil de aumentar as suas contribuições e o seu papel de liderança nas operações de paz (SOUZA NETO, 2009; CAVALCANTE, 2010; BRACEY, 2011; NASSER, 2012; UZIEL, 2015). Isto pode ser entendido como uma forma de instrumentalização das operações de paz como ferramenta da política externa, destinada a aumentar a projeção do país no campo da manutenção da paz e segurança internacionais e, com isto, reforçar os objetivos externos do país, inclusive o desejo de conquistar uma cadeira permanente no CSNU.

Dentro desse contexto, a passagem para o século XXI testemunha duas mudanças cruciais na tradicional visão brasileira sobre a sua participação nas operações de paz: em primeiro lugar, o Brasil passa a contribuir com grandes contingentes de tropas e a ocupar funções de liderança na componente militar das missões da ONU; em segundo lugar, o Brasil passa a participar de missões em contextos complexos, em meio a conflitos violentos ainda em andamento, com mandatos para o uso robusto da força, tal como fica configurado na intervenção da ONU no Timor-Leste no início dos anos 2000 e na missão de estabilização da ONU no Haiti, ambas com resoluções autorizadas sob o Capítulo VII da Carta da ONU. A participação nessas missões, acrescidas de outras iniciativas adotadas na década atual, indicam que uma mudança na postura normativa brasileira em relação ao seu papel nas operações de paz pode estar em curso. Esta seção apresenta uma breve síntese dos contextos dessas missões e das principais contribuições brasileiras em cada uma delas.

3.1. O Caso do Timor-Leste

A República Democrática de Timor-Leste é um pequeno país localizado no sudeste asiático, dividindo o Mar do Timor com a Austrália. O Timor-Leste possui uma história conturbada de disputas territoriais internacionais que se agravaram ao longo dos anos. Foram diversas invasões por exemplo dos holandeses, japoneses e indonésios, configurando uma realidade de instabilidade econômica e social para as suas populações locais. Após ter-se tornado independente de Portugal, nos anos 1970, o Timor-Leste é logo ocupado pela Indonésia, instaurando-se uma guerra civil no território timorense.

No ano de 1999, a ONU apoia uma consulta popular no Timor-Leste, que resulta na ampla votação pela independência timorense da Indonésia. Esse resultado gera uma série de confrontos violentos da parte pró-indonésia, levando à destruição de grande parte da infraestrutura do país e à morte de cerca de duzentas mil pessoas (praticamente um quarto da população local). Perante esse quadro, o CSNU decide autorizar uma força militar de intervenção liderada pela Austrália, denominada INTERFET.

Após a estabilização alcançada pela INTERFET, o CSNU estabeleceu uma missão da ONU — a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET) — na qual o Brasil participou inicialmente com o envio de um pelotão da Polícia do Exército (PE) e 70 militares, no período de 1999 a 2002. Com a substituição da UNTAET pela Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste (UNMISSET), o Brasil contribuiu com uma companhia da PE (125 militares) entre 2002 a 2005 (HAMMAN, 2016).

3.2. A Missão de Estabilização no Haiti: MINUSTAH

Em junho de 2004, foi criada a Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH) através da Resolução 1542 do CSNU, aprovada sob o capítulo VII da Carta da ONU e, desse modo, dotada de autorização para o uso robusto da força para combater os *spoilers* da paz — especificamente falando, as gangues de criminosos que desestabilizam os centros urbanos do Haiti, principalmente a capital Porto Príncipe.

De acordo com Hamann e Teixeira (2017), a MINUSTAH trouxe benefícios tanto de caráter militar, quanto em termos estratégicos para o Brasil. Oficiais-Generais brasileiros ocuparam a função de Comandante da Força durante todo o período de vigência da MINUSTAH, entre 2004 e 2017. Além disso, do ponto de vista militar, os trinta e sete mil soldados e policiais que foram enviados para o Haiti, puderam vivenciar um cenário real de combate, até então predominantemente teórico ou simulado. Consequentemente, o aprendizado tático da experiência é visto positivamente pelas Forças Armadas.

Alguns analistas veem essa participação do Brasil na MINUSTAH como uma forma de prestígio e de consolidação da liderança brasileira na América Latina, de modo que a presença no Haiti era mais um passo para consolidação do Brasil como forte nação no eixo Sul das Américas (HAMANN, 2016). Segundo Hamann (2016), o caso haitiano qualificou o Brasil para atuar como árbitro em diversos cenários de crise internacional, o que contribuiu para reforçar a imagem do país como um interlocutor confiável nas relações internacionais e como um ator capaz de se envolver de uma forma mais ativa com as questões de paz e segurança internacionais.

Sobre a participação brasileira na MINUSTAH, é imperativo destacar o fato de que esta missão representa uma mudança no padrão de atuação do Brasil nas operações de paz, uma vez que ela incorporou regras de engajamento significativamente mais robustas e diferentes das demais missões em que o Brasil havia participado. Além do deslocamento para o Haiti de um elevado contingente militar, a MINUSTAH caracterizou-se por usar efetivamente a força, principalmente no período de 2005 a 2007, em cumprimento ao mandato autorizado sob o Capítulo VII da Carta da ONU (SOUZA NETO, 2012).

A partir do terremoto ocorrido no Haiti em janeiro de 2010, que afetou inclusive parte dos contingentes da MINUSTAH, algumas mudanças ocorreram nos rumos da missão. A

prioridade passou a ser a manutenção da operacionalidade da MINUSTAH ao mesmo tempo que se tornava importante reconstruir as infraestruturas do país. Nesse contexto, o governo haitiano manifestou-se a favor da permanência da missão e solicitou aos países que enviassem apoio de profissionais especializados para os procedimentos de resgate e reconstrução do país. Pode-se dizer que, a partir desse momento, o Brasil também passou a contribuir para os esforços de reconstrução, conforme demonstram as palavras de Raul Jungmann, então Ministro da Defesa, por ocasião do encerramento da MINUSTAH em 2017:

Nós alcançamos os objetivos. Hoje, o Haiti que vivia em guerra civil, tem um governo democrático, é um país pacificado e com muito menos violência. E também, por fim, hoje nós temos um grande programa de assistência social com o Haiti, sobretudo nos aspectos da saúde, da assistência social, da formação de pessoal e da agricultura (JUNGMANN, 2017).

3.3. A Participação Brasileira na Força-Tarefa Marítima da UNIFIL

A Força Interina da Organização das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) vem atuando no Líbano desde março de 1978, no contexto da intensificação do conflito israelo-libanês ocorrida a partir do início da década de 1970. Segundo as resoluções 425 (1978) e 426 (1978) do CSNU, a UNIFIL tem como objetivos principais: “confirmar a retirada das tropas israelenses da região sul do Líbano; restaurar a paz e a segurança internacionais; prestar assistência ao Governo libanês para garantir o retorno da sua autoridade efetiva na área” (ONU, 1978). Em contraste com as missões mais recentes da ONU, incluindo a própria MINUSTAH, a UNIFIL ancora-se firmemente nos três princípios básicos do *peacekeeping* tradicional: imparcialidade por parte das forças interventoras, concordância das partes envolvidas no conflito e uso limitado da força (SILVA, BRAGA e MARCONDES, 2017)

Em 2006, devido ao bloqueio aeronaval unilateral instaurado por Israel na costa do Líbano sob a justificativa de impedir que armamentos entrassem ilegalmente no Líbano e abastecem as organizações paramilitares anti-Israel, a economia libanesa sofre um forte impacto negativo, devido à sua grande dependência de importações via marítima (SMITH, 2006 apud HYAR, 2015, p. 29). Esses acontecimentos levam o então primeiro ministro libanês Fouad Siniora a pedir formalmente à ONU que estabelecesse uma força marítima com o objetivo de impedir a entrada ilegal de armas no país, substituindo, desse modo, o bloqueio imposto pela Marinha israelense (SILVA, BRAGA e MARCONDES, 2017). Em resposta a essa solicitação, o CSNU estabelece em 2006, pela primeira vez na história das operações de paz, uma força-tarefa marítima internacional para atuar diretamente vinculada a uma missão de *peacekeeping* (FTM-UNIFIL).

Em 2011, o Brasil foi convidado não só para integrar a FTM-UNIFIL, mas também para assumir a função de Capitânia da força, após a saída da Itália. Desse modo, em novembro de 2011, a fragata “União” da Marinha do Brasil chega ao Líbano para liderar a FTM-UNIFIL. A chegada da fragata “União” marca a primeira vez que um país não membro da OTAN assume o comando da FTM, desde a sua criação em 2006. Essa operação atua como uma Operação de Interdição Marítima (CHAVES, 2018), o que significa que a Força-tarefa objetiva impedir a entrada ilegal de armamentos do Líbano. Além dessa tarefa de interdição, a FTM também tem em seu mandato a tarefa de treinar a Marinha libanesa para que ela seja capaz de controlar seu próprio mar territorial e possa efetuar as tarefas atualmente a cargo da FTM-UNIFIL. (SANDALLI, 2010).

No que tange às regras de engajamento previstas para a FTM-UNIFIL, Chaves (2018) destaca, em entrevista concedida aos autores do artigo, que:

A função da FTM é inspecionar, de maneira pacífica, as embarcações que estão entrando nos portos libaneses. Qualquer necessidade do uso da força, em caso de recusa, é utilizada a Marinha do Líbano para isso [...].

Agora, uma regra de engajamento que está sempre em evidência é: está autorizado o uso da força para defesa própria e [...] defesa da população civil (CHAVES 2018).

3.4. A MONUSCO e os Oficiais Brasileiros no Cargo de Comandante da Força

As Nações Unidas vêm atuando na República Democrática do Congo (RDC) desde 1999. Inicialmente, através da resolução 1279 (1999), o CSNU estabelecia a então denominada Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC). A MONUC visava monitorar o cessar-fogo assinado entre a RDC e cinco outros Estados regionais, além de um grupo rebelde, e tentava dar fim a Segunda Guerra do Congo, um conflito de grandes proporções que envolveu uma grande quantidade de países africanos (WEISS, 2000).

Perante a incapacidade da MONUC de desempenhar o mandato de proteção de civis e garantir a segurança dos próprios *peacekeepers*, o CSNU decidiu, em 2010, aprovar uma nova missão, ancorada no Capítulo VII da Carta da ONU, alterando o nome da intervenção para Missão das Nações Unidas para a Estabilização da RDC (MONUSCO). Através da Resolução 1925 (2010), o CSNU autorizou a missão a utilizar “todos os meios necessários” (o que no vocabulário do CSNU significa o uso da força) para garantir o seu mandato, que incluía, principalmente, a proteção de civis e de agentes humanitários, bem como o auxílio ao Governo da RDC a estabilizar e consolidar a paz dentro do território.

Mesmo com atuação mais robusta iniciada com a MONUSCO, observa-se, a partir de 2012, o fortalecimento ainda maior de grupos armados insurgentes, que eram grandes responsáveis por cometer violações de direitos humanos. O Movimento M23, o mais expressivo dentre tais grupos, controlava, no final de 2012, boa parte das reservas minerais e uma parte considerável do território da RDC. Nesse contexto, a credibilidade da MONUSCO começou a ser questionada não só dentro da RDC, mas também pela própria comunidade internacional (HOWELL, 2015).

Dentro dessa circunstância, com o consentimento do governo da RDC, o CSNU estabelece em 2013 a Brigada de Intervenção (FIB) que, segundo a Resolução 2098 da CSNU, atuaria:

In support of the authorities of the DRC, on the basis of information collation and analysis, and taking full account of the need to protect civilians and mitigate risk before, during and after any military operation, carry out targeted offensive operations through the Intervention Brigade, either unilaterally or jointly with the FARDC, in a robust, highly mobile and versatile manner and in strict compliance with international law, including international humanitarian law and with the human rights due diligence policy on UN support to non-UN forces (HRDDP), in cooperation with the whole of MONUSCO, prevent the expansion of all armed groups, neutralize these groups, and disarm them in order to contribute to the objective of reducing the threat posed by armed groups to state authority and civilian security in eastern DRC and to make space for stabilization activities (ONU, 2013).⁸

⁸ “Em apoio às autoridades da República Democrática do Congo (RDC), com base na compilação e análise de informações, e tendo plenamente em conta a necessidade de proteger os civis e reduzir os riscos antes, durante e após qualquer operação militar, executar operações ofensivas específicas através da Brigada de Intervenção, unilateralmente ou em conjunto com as FARDC, de forma robusta, altamente móvel e versátil e em estrita conformidade com o direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário e com a política de diligência em direitos humanos sobre o apoio da ONU às forças de segurança não pertencentes à ONU (HRDDP), cooperação com toda a MONUSCO, impedir a expansão de todos os grupos armados, neutralizar esses grupos e desarmá-los a fim de contribuir para o objetivo de reduzir a ameaça representada pelos grupos armados à autoridade estatal e à segurança civil no leste da RDC e para atividades de estabilização” (ONU, 2013, tradução nossa).

O que se observa na citação acima é que a FIB é dotada de autorização para o uso ofensivo da força para “neutralizar” grupos armados que ofereçam uma ameaça a civis a à autoridade do Estado, o que pode ser interpretado como uma perda da imparcialidade das tropas da ONU. Para alguns autores, a implementação da FIB representa uma mudança drástica de uma missão de *peacekeeping* em direção a uma missão de *peace enforcement* (CAMMAERT, 2013 *apud* HOWELL, 2015). A FIB, que opera sob um mandato diferente da MONUSCO, embora esteja a ela vinculada, possui uma postura voltada para o confronto direto, contando com armamentos pesados, como helicópteros de ataque e artilharia, e com um mandato para envolver-se em ações de combate contra grupos insurgentes (MACHADO, 2018).

Em 2013, a ONU seleciona o Oficial-General brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz para assumir a posição de Comandante da Força da FIB. Durante os dois anos e meio do mandato do General Santos Cruz, a FIB foi capaz de retomar a cidade de Goma, segunda maior cidade do país que estava sobre controle do M23, e forçar a rendição do movimento rebelde. A grande operação responsável pela desestabilização do M23 foi fruto de uma ação conjunta entre a FIB e as Forças Armadas do Congo (FARDC), contando com bombardeios e fornecimento de suporte aéreo e inteligência por parte da FIB. Com o principal grupo de oposição ao Governo da RDC se rendendo, em novembro de 2013, entre outras questões, a cooperação entre as FARDC e a FIB tornou-se menos expressiva desde então.

É importante ressaltar que o Brasil não possui tropas dentro da MONUSCO. Junto ao general Santos Cruz foi enviada apenas uma equipe de oficiais e sargentos para prestar apoio ao mesmo (MACHADO, 2018). O General Filho, em entrevista a ONU News (2018), argumenta que o envio de tropas brasileiras para o Congo é algo que pode ser discutido num futuro, mas lembrou que a decisão quanto ao envio da missão cabe ao Congresso Nacional.

Em abril de 2018, a ONU anunciou o nome do general Elias Rodrigues Martins Filho para assumir a função de Comandante da Força na MONUSCO, tornando-se o segundo Oficial-General brasileiro a assumir o cargo. Em entrevista cedida para o ONU News, esse Oficial afirmou que o principal objetivo da missão deve ser garantir a realização das eleições de dezembro de 2018 na RDC, o que, segundo as palavras do General, seria um importante passo para o desenvolvimento e a reconstrução do país.

3.5. A Não Concretização da Participação Brasileira na MINUSCA

A República Centro-Africana (RCA) vive um conflito com raízes que vão desde sua colonização em 1894 até 1940 pela França e seu processo de descolonização que durou 20 anos. Em 2013, em função um golpe de Estado que depôs o presidente Bozizé, a instabilidade no país aumentou, levando a um conjunto de intervenções internacionais na RCA como a Operação Sangaris liderada pela França (2013-2016), a Missão Internacional de Apoio à RCA (MISCA) liderada pela União Africana (2013-2014), a Força da União Europeia na RCA (2014-2015) e por fim, de forma a englobar todas as demais e absorver algumas missões anteriores, a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA), em vigor desde 2014 até os dias atuais, com um mandato dotado de autorização para o uso robusto da força sob o Capítulo VII da Carta da ONU (ABDENUR; KUELE, 2017).

No contexto crescente de violência provocada pelo surgimento da coalizão Seleka, majoritariamente integrada por muçulmanos, e a reação de uma coalizão majoritariamente formada por cristãos, denominada anti-Balaka (balas anti-AK-47 no idioma local Sangho), a situação da violência na RDC, que tem vitimado principalmente as populações civis, tem se

agravado. Mas as razões do conflito não devem ser creditadas somente a essa razão sectária tardia e sim à tentativa de implementação de um Estado que teve pouco sucesso e pouca validade até em sua capital, não provendo as necessidades básicas aos cidadãos. Além da disputa por território e gado, exploração dos diamantes e o descontentamento de minorias, que são fatores que contribuíram para o desfecho mais atual enxergado pelos analistas como um conflito sectário. Nesse contexto, onde novos grupos armados emergem e se somam aos grupos já existentes, as ameaças às populações civis também se estendem às organizações humanitárias e às próprias forças de paz da MINUSCA, já tendo provocado 32 óbitos de capacetes azuis e a retirada do país de diversas ONGs de ajuda humanitária (ABDENUR; KUELE, 2017).

Para os propósitos deste artigo, o que é importante observar em relação ao caso da RCA foi a intenção manifestada pelo ex-Ministro da Defesa, Raul Jungman, de enviar um contingente de cerca de 750 militares brasileiros para integrar a MINUSCA. Essa intenção foi amplamente disseminada na mídia (ESTADÃO, 2017), chegando a mobilizar as Forças Armadas brasileiras, que iniciaram procedimentos de preparação e coleta de informações sobre o contexto do conflito na RCA, conforme demonstram a missão militar de reconhecimento enviada à RCA em janeiro de 2018 (publicada no Diário oficial do dia 9 de janeiro de 2018) e as palavras do Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais sobre o adestramento de tropas para operar na RCA (MB, 2018). Apesar das declarações e iniciativas nesse sentido, que davam como praticamente certa a participação de tropas brasileiras na MINUSCA, o governo brasileiro alterou o seu posicionamento e desistiu oficialmente de atender ao convite da ONU em abril de 2018.

4. DILEMAS DO POSICIONAMENTO BRASILEIRO

Com base no panorama traçado nas seções anteriores, pode-se observar que o Brasil não possui uma doutrina própria e específica que sirva de orientação operacional para as suas atividades no campo das operações de paz, o que se confirma através de depoimentos obtidos em entrevistas realizadas nesta pesquisa (MACHADO, 2018). O que se pode notar, com base nos documentos de alto nível da defesa analisados na segunda seção do artigo, é que o Brasil adota, pelo menos ao nível retórico, um posicionamento derivado da tradição da sua política externa (traduzida em valores como a não intervenção em assuntos internos de outros Estados, a defesa da paz e a preferência pela solução pacífica de controvérsias) e um compromisso com os três pilares fundamentais que tradicionalmente definem as operações de *peacekeeping* da ONU (isto é, o consentimento das partes, a imparcialidade e o uso limitado da força). Nesse sentido, pode-se dizer que a conduta brasileira nas operações de paz tem sido guiada mais por uma perspectiva normativa e política sobre o que o Brasil entende do seu papel no campo das intervenções internacionais do que por uma doutrina operacional específica e particular que guie a sua conduta nas missões.

Segundo Oliveira e Blanco (2018), ao observar alguns países como os Estados Unidos da América (EUA) ou o Reino Unido, que possuem uma grande capacidade de influenciar as decisões no CSNU sobre onde e quando intervir e sob que mandatos as missões devem operar, é interessante notar que eles possuem doutrinas nacionais especificamente voltadas para o que eles chamam de “operações de apoio à paz” (*peace support operations*) ou, mais recentemente, de “operações de estabilização” ou simplesmente “estabilidade” (*stabilization operations* ou *stability*). Essas doutrinas, conforme destacam Oliveira e Blanco (2018), definem não só os objetivos estratégicos da participação desses países em operações de apoio à paz, mas também os procedimentos ao nível tático e as regras de engajamento de suas tropas no contexto dessas operações. Esses aspectos podem ser claramente observados não só na Diretiva DoDD 3000.05 (reeditada em 2009 como Diretiva DoDI 3000.05) e na publicação

conjunta das Forças Armadas dos EUA sobre a doutrina de estabilização (*Joint Publication 3-07*), mas também na chamada *Joint Doctrine Publication 3-40* do Reino Unido, intitulada “*Security and Stabilisation: The Military Contribution*” (OLIVEIRA e BLANCO, 2018).

O que essas doutrinas nacionais norte-americanas e britânicas procuram definir, conforme observam Oliveira e Blanco (2018), são regras claras e transparentes que guiam a conduta das tropas desses Estados em operações de apoio à paz e em missões de estabilização conduzidas sob comando de coalizões de Estados, organizações regionais ou da ONU em consonância com os objetivos e interesses estratégicos desses Estados. Mais importante ainda, essas doutrinas nacionais têm procurado definir o quadro operacional e as regras de engajamento das forças militares nos contextos cada vez mais complexos e difusos para onde as missões de estabilização têm sido deslocadas. Nesse sentido, afirmam Oliveira e Blanco, os documentos doutrinários dos EUA e do Reino Unido têm caminhado para um modelo onde as capacidades militares sejam aplicadas em todo o seu espectro de possibilidades nas operações em nome da estabilização e da paz, o que inclui desde as atividades tradicionais de *peacekeeping* e as medidas de *peacebuilding* até o uso da força através de operações de combate. Embora Oliveira e Branco (2018) tenham um posicionamento crítico em relação a esses desenvolvimentos, considerando que o envolvimento de um nível de força cada vez mais elevado e um tratamento seletivo aos grupos em luta podem inclusive abalar a legitimidade da ONU enquanto ator imparcial e legítimo no campo da manutenção e consolidação da paz, o ponto crucial para os propósitos deste artigo é a constatação de que falta um debate conceitual mais aprofundado sobre o significado das missões de estabilização. Essa lacuna adquire ainda maior relevância quando se observa que o Brasil liderou a componente militar de uma missão de estabilização durante quase quinze anos — a MINUSTAH —, sem nunca ter refletido sobre as implicações conceituais e doutrinárias do termo “estabilização” no campo das operações de paz (OLIVEIRA e BLANCO, 2018).

Ao analisar esses aspectos, é importante destacar que, diferentemente dos dois países anteriormente mencionados, que têm traduzido em suas doutrinas nacionais os desafios operacionais enfrentados nas missões de estabilização — onde as operações são implementadas em conflitos ainda em curso sem que exista qualquer paz a se manter e muito menos a consolidar —, o Brasil tem enfrentado situações ambíguas e vacilantes que podem ser resultado da falta de uma compreensão clara e de um debate doutrinário aprofundado e abrangente sobre o que significa intervir em contextos complexos, de violências agudas, insurgências, extremismo, violações às populações civis e baixa legitimidade do Estado. Alguns aspectos relacionados às intervenções sintetizadas na seção anterior podem ilustrar o tipo de problema aqui destacado.

O envolvimento brasileiro com a missão de estabilização no Haiti resultou, conforme destaca Nasser (2012, p. 222) de uma espécie de “casamento de conveniência” que acomodou a vontade do Brasil de ser solidário com um país da região e os interesses de projeção de poder da política externa brasileira. Isto permitiu, pelo menos ao nível do discurso, justificar o envolvimento brasileiro numa intervenção autorizada sob o capítulo VII da carta da ONU. Conectando esse aspecto com a discussão do parágrafo anterior, o que parece crucial dentro desse quadro é o deslocamento de um contingente elevado de tropas para o Haiti, justificado em elementos éticos e políticos, sem que o contexto complexo do Haiti e sem que o significado de uma intervenção robusta sob o capítulo VII fosse discutido e avaliado, pelo menos em seu período de implementação em 2004. Isto levou a uma dificuldade inicial não só das tropas brasileiras, mas também das tropas de outros Estados até então acostumados a operações do Capítulo VI, de perceber as implicações de intervir sob o Capítulo VII. As palavras do General Augusto Heleno Ribeiro Pereira, primeiro Comandante de Força da MINUSTAH, conseguem traduzir bem esse dilema:

Houve demora da maior parte dos contingentes dos países envolvidos em perceber que a missão era efetivamente uma missão de imposição da paz, e não simplesmente [de] manutenção da paz. Tal demora resultou em postura das tropas por vezes classificada como tímida, por relutarem em usar a força além da autodefesa, em interpretação excessivamente conservadora das regras de engajamento (PEREIRA, 2007 *apud* SOUZA NETO, 2012, p. 246)

Desse modo, conforme observa Souza Neto, os primeiros contingentes brasileiros na MINUSTAH demoraram algum tempo até perceber que não se tratava mais de uma intervenção sob o Capítulo VI, como haviam sido preparados, mas sim de uma missão de estabilização autorizada a usar a força de uma forma robusta, dentro de um ambiente hostil e complexo de violência generalizada. Somente a partir do terceiro contingente, as tropas brasileiras passaram a perceber o significado de intervir de forma robusta sob o capítulo VII da Carta da ONU (GIULIANA, 2008 *apud* SOUZA NETO, 2012, p. 247).

Se a MINUSTAH já apresentava esse dilema em torno do significado do *peacekeeping* robusto e das implicações de uma intervenção sob o capítulo VII em termos de regras de engajamento, o caso da FIB na República Democrática do Congo apresenta dilemas ainda mais acentuados, embora de outra natureza. A inclusão da FIB na MONUSCO, com autorização para realizar ações ofensivas contra grupos armados com objetivos políticos dentro da RDC significa não só que o princípio do uso limitado da força deixou de ser aplicável, mas também que a imparcialidade e o consentimento foram flexibilizados. A condução de operações ofensivas pela FIB ao lado das tropas governamentais contra grupos rebeldes demonstra claramente que a intervenção da ONU, na prática, passou a atuar ao lado de uma das partes em conflito. Dentro desse quadro, a designação do General Santos Cruz em 2013 e a mais recente designação do General Martins Filho para a função de Comandante da Força da missão de estabilização na RDC, mantendo sob suas ordens uma brigada de intervenção autorizada a realizar operações de combate, coloca um dilema de outra natureza. A questão crucial, nesse caso, é como justificar o envolvimento de Oficiais brasileiros numa missão com tais características ofensivas e, ao mesmo tempo, preservar o posicionamento normativo e político predominante no discurso brasileiro sobre as operações de paz.

No Relatório solicitado ao General Santos Cruz pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, para analisar a escalada de ataques e assassinatos de *peacekeepers* no contexto das missões de estabilização no continente africano, sobretudo na RDC, o General brasileiro chama a atenção para a necessidade de mudanças nas práticas das operações de paz, incluindo uma reinterpretção dos princípios tradicionais do *peacekeeping*:

The United Nations should provide an updated interpretation of the basic principles for peacekeeping. Troops should not see the principles as restrictions on the initiative and the use of force. The principles should clarify that in high-risk areas featuring high-intensity conflicts (ambushes, for instance), troops should use overwhelming force and be proactive and preemptive. In battles and in fights, the United Nations needs to win, or troops, police and civilian personnel will die (CRUZ, 2017, p. 5).⁹

O que as palavras do general Santos Cruz querem enfatizar, de certo modo convergindo para os recentes desenvolvimentos doutrinários dos EUA e do Reino Unido sobre as missões de estabilização, é que nos contextos complexos de violência generalizada

⁹ As Nações Unidas devem fornecer uma interpretação atualizada dos princípios básicos para a manutenção da paz. As tropas não devem ver os princípios como restrições à iniciativa e ao uso da força. Os princípios devem esclarecer que em áreas de alto risco com conflitos de alta intensidade (emboscadas, por exemplo), as tropas devem usar força esmagadora, serem proativas e preventivas. Em batalhas e lutas, as Nações Unidas precisam vencer, ou então tropas, policiais e civis morrerão (CRUZ, 2017, p. 5, tradução nossa).

onde as missões contemporâneas da ONU têm sido implementadas, os princípios do *peacekeeping* precisam ser reinterpretados para garantir a proteção das populações civis e a segurança dos próprios *peacekeepers*. Embora essas palavras coloquem um claro desafio à postura tradicional do Brasil em relação à visão política e estratégica do papel do país nas operações de paz, existem analistas que consideram que o envio de Oficiais-Generais para a RDC como Comandantes de Força e suas atuações no âmbito da MONUSCO não caracterizam uma participação do Brasil e não comprometem o posicionamento brasileiro sobre os três pilares tradicionais do *peacekeeping*, pois os Comandantes de Força atendem a um convite direto da ONU e se subordinam diretamente àquela Organização (MACHADO, 2018).

Embora esse ponto de vista possa ser questionável (afinal, se o envio de um observador militar para uma missão de paz é considerado como participação do Brasil, por que razão o envio de um Oficial-General e de militares brasileiros para comporem o seu Estado-Maior não seria igualmente considerado uma participação brasileira?), é importante notar que esse tipo de argumento revela que o Brasil ainda não se sente à vontade para assumir, de uma forma clara e precisa, as responsabilidades e desafios envolvidos numa intervenção com mandato para o uso da força sob o capítulo VII.

O caso da não participação na MINUSCA, também sintetizado na seção anterior, contribui para reforçar essa tese de que o Brasil ainda se encontra numa posição ambígua entre os princípios e valores que regem a visão tradicional sobre o seu próprio papel nas operações de paz e o que o CSNU espera de um contingente autorizado a usar a força sob o Capítulo VII numa missão de estabilização. Esse episódio da MINUSCA, que envolve declarações de intenções e desistências por parte do Brasil, sugere que falta ao país um maior debate conceitual e doutrinário e uma maior transparência e discussão com a sociedade sobre o que o país entende do seu papel nas missões de estabilização, principalmente no que se refere aos riscos envolvidos em participar de uma missão em contextos complexos, de violência armada ainda em curso, onde o uso da força tem sido autorizada pelo CSNU dentro de um espectro cada vez mais amplo.

As observações aqui realizadas, de que falta ao Brasil uma doutrina transparente, que parta de uma clara percepção sobre o significado de atuar sob o capítulo VII e estabeleça regras de engajamento para o uso robusto da força, ecoam de certa forma as observações efetuadas por Uziel (2015), que apontam a falta de precisão ao definir a natureza do conflito para onde as tropas brasileiras serão deslocadas e a ausência de apontamentos sobre a duração das operações, bem como de seu acompanhamento e constância de efetivos. Segundo o autor, as missões realizadas pelo Brasil são pautadas majoritariamente em cima de bases intuitivas (UZIEL, 2015, p. 125), o que de certo modo reforça o argumento aqui delineado de que existe uma lacuna, a ser ainda preenchida, no debate conceitual e doutrinário e no aprofundamento das questões, responsabilidades e riscos envolvidos em intervir sob o Capítulo VII, principalmente nos contextos complexos e voláteis onde as missões de estabilização têm sido implementadas.

CONCLUSÃO

Com base no que foi examinado no artigo, pode-se concluir que não existe um debate conceitual abrangente e aprofundado e uma doutrina própria do Brasil que conecte todos os aspectos estratégicos e operacionais envolvidos na participação de tropas brasileiras nas operações de paz, incluindo aí uma concepção própria do Brasil sobre as missões de estabilização e as implicações de intervir sob o capítulo VII em contextos hostis de violência ainda em andamento. As doutrinas nacionais de operações em apoio à paz de alguns países, como os EUA e o Reino Unido, têm incorporado os mais recentes desenvolvimentos do intervencionismo internacional e assumido que, nos contextos complexos onde as operações

de paz têm sido implementadas nas últimas duas décadas, voltadas para a estabilização de Estados submetidos a conflitos persistentes, os *peacekeepers* precisam ser dotados de autorização para o uso da força e de regras de engajamento mais robustas para lidar com os chamados *spoilers* da paz, a fim de garantir a proteção de civis e garantir a segurança dos próprios *peacekeepers*.

Embora esses desenvolvimentos possam ser criticados por envolver um nível de força cada vez mais elevado e um tratamento seletivo aos grupos em luta, podendo inclusive abalar a legitimidade da ONU enquanto ator imparcial, o fato é que as operações de paz contemporâneas, principalmente as chamadas missões de estabilização, têm flexibilizado os princípios tradicionais do *peacekeeping* em nome da necessidade de proteger civis e fortalecer a autoridade central dos Estados hospedeiros das intervenções. A falta de um debate conceitual aprofundado sobre esses desenvolvimentos recentes e de uma doutrina brasileira que encare de frente as implicações de intervir sob o capítulo VII tem produzido algumas ambiguidades e dilemas no posicionamento do Brasil que precisam ser enfrentados.

O dilema aqui identificado não é ser contra ou a favor dessa postura mais robusta nas operações de paz — visto que esse tipo de análise, embora fundamental e relevante, vai além dos limites e propósitos definidos neste artigo —, mas sim chamar a atenção para a necessidade de que o Brasil discuta se quer ficar dentro dos limites do *peacekeeping* tradicional (e, desse modo, limitar o seu envolvimento às atividades amparadas no capítulo VI da Carta da ONU) ou se quer direcionar de fato o seu envolvimento para as missões autorizadas sob o Capítulo VII. Nesse segundo caso, não há como evitar a necessidade de encarar de frente os desafios, as responsabilidades e os riscos implicados nessas missões e instaurar uma discussão, não só no âmbito restrito das organizações de defesa, mas que seja aberto ao debate amplo com a sociedade brasileira, que trate com publicidade e transparência os dilemas e as ambiguidades envolvidas na questão do uso robusto da força.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDENUR, Adriana Erthal; KUELE, Giovanna. República Centro-Africana: raízes históricas e causas imediatas do conflito. Rio de Janeiro. Instituto Igarapé, 2017.
- ALSINA JÚNIOR, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.
- BECARD, Danielly Silva Ramos. Relações exteriores do Brasil contemporâneo. 1ª ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2009.
- BRACEY, Djuan. O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti. Contexto Internacional, v.33, n.2, p. 315-331, 2011.
- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012.
- BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, DF: Senado, 2012.
- BRASIL. Política de Defesa Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.
- BRASIL. Política de Defesa Nacional. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2005.
- BRASIL. Política Nacional de Defesa. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012.
- BRASIL. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017
- CAVALCANTE, Fernando. As origens conceituais da construção da paz das Nações Unidas. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 8, n. 2, p. 1-22, jul./dez. 2010. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/viewFile/1328/1188>>. Acesso em: 21 abr. 2018.
- CHAVES, Sérgio Fernando de Amaral. Almirante Chaves: depoimento [20 de abril. 2018]. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2018. Entrevista concedida ao grupo.

ESTADÃO. Próxima missão do Brasil terá riscos maiores. O Estado de São Paulo. 26 agosto 2017.

CRUZ, Carlos Alberto Santos; PHILLIPS, William R.; CUSIMANO, Salvator. Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business. Nova Iorque, 19 dez. 2017. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/improving-security-of-united-nations-peacekeepers-independent-report>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

FAGANELLO., Priscila Liane Fett. Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. 1 ed. Brasília: FUNAG, 2013. 326 p.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse Da. O Brasil e as operações de manutenção da paz das nações unidas. 1 ed. Brasília: FUNAG, 1999.

GALTUNG, Johan. Three approaches to peace: peacekeeping, peacemaking, and peacebuilding. In: GALTUNG, Johan (Ed.). Peace, war and defence: essays in peace research. Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1976.

GARCIA, Eugênio Proença. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 54, n. 1, p. 159-177, 2011.

GOFFREDO JR., Gustavo Sénéchal. Entre Poder e Direito: A Tradição Grotiana na Política Externa Brasileira. Brasília: Funag, 2005.

HAMANN, Eduarda Passarelli. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil?. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 95-110, dez. 2016.

HAMANN, Eduarda Passarelli; Teixeira, Carlos Augusto Ramires (Org.). A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Edição especial. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017.

HOWELL, Kelly Kristen. The United Nations Force Intervention Brigade: Peace Enforcement as a Conflict Management Strategy in the Democratic Republic of the Congo, 2015. Tese (Conflict and Dispute Resolution Program) – Graduate School, University of Oregon, Eugene.

HYAR, Albert Zaki. O papel do Brasil na UNIFIL. 2015. 65 f. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), Escola Superior de Guerra, 2015.

KALDOR, Mary. New and Old Wars: organized violence in a global era. Cambridge: Polity Press, 1999.

MACHADO, Marco Antônio Estevão. Coronel Machado: depoimento [13 de abril. 2018]. Rio de Janeiro: CCOPAB, 2018. Entrevista concedida ao grupo.

MB. Participação brasileira na RCA: “Estamos prontos”, avalia o Comandante-Geral do CFN. Marinha do Brasil, 13/03/2018.

NASSER, Filipe. Pax brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). O Brasil e as Operações de Paz em um mundo globalizado. Entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012. cap. 8, p. 213-242.

O Globo. Militares brasileiros deixam um Haiti pacificado, diz Jungmann. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/militares-brasileiros-deixam-um-haiti-pacificado-diz-jungmann-21772069?versao=amp>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho, BLANCO, Ramon. Peacekeepers em guerra: a emergência do conceito de estabilização e as transformações em curso nas operações de paz contemporâneas. Manuscrito ainda não publicado. 2018.

ONU. An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Nova Iorque, 31 jan. 1992. Disponível em:

<<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/an-agenda-for-peace-preventive-diplomacy-peacekeeping-and-peace-keeping-report-of-the-secretary-general/>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

ONU. A/55/305-S/2000/809 - Report of the Panel on United Nations Peace Operations - Nova Iorque: United Nations, 2000. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>>. Acesso em 10 de abr. 2018.

ONU. United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines. Nova Iorque: United Nations, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf>. Acesso em: 10 de abr. 2018.

ONU. Security Council Resolution 425. Nova Iorque: United Nations, 1978. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/1978.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

ONU. Security Council Resolution 426. Nova Iorque: United Nations, 1978. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/1978.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

ONU. S/RES/1279 (1999) - Nova Iorque: United Nations, 1999. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1279\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1279(1999))>. Acesso em: 15 abr. 2018.

ONU. S/RES/1925 (2010) - Nova Iorque: United Nations, 2010. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010))>. Acesso em: 15 abr. 2018.

ONU. S/RES/2098 (2013) - Nova Iorque: United Nations, 2013. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098(2013))>. Acesso em: 15 abr. 2018.

RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom, e MIALI, Hugh. Contemporary Conflict Resolution. Cambridge: Polity Press, 2008.

SANDALLI, Paolo. Maritime task force's role in UNIFIL. Al Janoub, v. 06, p. 6, jan. 2010. Disponível em: <https://unifil.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/docs/AlJanoub%20%28Issue06%29%20EN_8.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Cotez Editora, 2016.

SILVA, Antonio Ruy Almeida; BRAGA, Carlos Chagas Vianna; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. The Brazilian participation in UNIFIL: raising Brazil's profile in international peace and security in the Middle East?. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 60, n.2, p.1-19, ago. 2017.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. Participação sul-americana em operações de paz: um estudo de caso da participação dos países do Cone Sul na Minustah. Revista Eletrônica Boletim do Tempo, v. 4, n. 3, 2009.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Francalossi de (Org.). O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação. Brasília: Ipea, 2012. cap. 9, p. 243-268.

UZIEL, Eduardo. O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. 2ª ed. Brasília, DF. Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

WEISS, Herbert. War and peace in the Democratic Republic of Congo. Upsália: Nordiska Afrikainstitutet, 2000.