

# Momento Oportuno: Revisão da Capacidade Brasileira para Desdobrar Especialistas Civis em Missões Internacionais

Por Eduarda Passarelli Hamann



FOTO: ROBERT MUGGAH

## Introdução<sup>1</sup>

As operações de paz, nos últimos 20 anos, aumentaram, de maneira sem precedentes tanto em número como em tipos de tarefas desempenhadas. As Nações Unidas (ONU), sozinhas, hoje empregam cerca de 122.000 profissionais - tropas, policiais, civis e observadores militares - em 16 operações de manutenção da paz e em 19 missões políticas. São significativos os custos para manter tal esforço: aproximam-se dos USD 8 bilhões por ano (DPKO 2012). À medida que cresce a demanda global por operações de paz multidimensionais, também aumenta a necessidade de uma divisão de tarefas bem coordenada entre os Estados-membros, para garantir a provisão adequada de *expertise* e de recursos.

Uma relevante lacuna identificada por aqueles que trabalham com missões bilaterais e multilaterais diz respeito ao emprego de especialistas civis em iniciativas dentro e fora da ONU, vinculadas à manutenção e, principalmente, à consolidação da paz. Hoje, a demanda por especialistas civis supera, em muito, a oferta. Vários documentos salientam a importância de se aperfeiçoar os mecanismos para o emprego de especialistas civis dos Estados-membros, inclusive dos países emergentes. Destacam-se o *Painel sobre as Operações de Paz da ONU* (2000), alguns relatórios do Secretário Geral da ONU<sup>2</sup>, bem como algumas resoluções recentes do G7+ e do G20<sup>3</sup>. A capacidade civil revela-se indispensável para lidar com os desafios cada vez mais complexos dos contextos de pós-conflito, com atividades voltadas para o restabelecimento da capacidade do país anfitrião de realizar funções estatais básicas.

Enquanto ator global emergente e enquanto líder regional, o Brasil já se encontra bastante envolvido com missões da ONU em países egressos de conflitos ou crises. A vontade política e a capacidade do Brasil de atuar com destaque no plano internacional revelam-se através da liderança militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) (2004) e do rápido apoio de civis e militares brasileiros após os desastres naturais no Haiti e Chile (2010)<sup>4</sup>, por exemplo. Apesar das décadas de participação de brasileiros em missões da ONU, o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério da Defesa ainda precisam aperfeiçoar as ferramentas que facilitam ou garantam o emprego *regular* de especialistas civis em tais missões. Apesar de esta lacuna já ter sido identificada por autoridades e representantes da sociedade civil, os líderes brasileiros ainda precisam encontrar uma estratégia que seja coerente com o interesse nacional e com o envolvimento do país em missões atuais e futuras.

### **O Brasil já está envolvido com países egressos de conflito, através das missões da ONU**

O presente relatório versa sobre a capacidade brasileira para desdobrar especialistas brasileiros em missões internacionais, atuais e futuras, bilaterais e multilaterais. A tomada de decisão referente ao porquê, quando, como e onde está condicionada a questões políticas, legais e financeiras - isto foge do escopo do relatório, que pretende apenas indicar possibilidades para futuros passos. A partir da revisão de experiências de emprego de especialistas civis de Estados-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), este relatório considera, primeiro, o contexto internacional para o emprego de especialistas civis; em seguida, resgata o contexto doméstico brasileiro que poderia ser aproveitado no emprego de tais profissionais, com destaque às oportunidades e aos desafios institucionais, legais e de capacidade. Ao final, conclui-se com reflexões sobre como o Brasil poderia assumir um papel mais institucionalizado, com participação mais ativa, junto a outros membros da ONU.

A pesquisa inclui entrevistas com ministros, conselheiros, secretários e funcionários públicos, realizadas em Brasília, Genebra, Londres, Ottawa, Nova Iorque, Oslo, Estocolmo e Washington DC. Outros *insights* foram obtidos a partir da revisão da literatura primária e secundária sobre o emprego de especialistas civis em missões de paz, incluindo-se a recente revisão da ONU sobre capacidade civil internacional.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, os seguintes relatórios do Secretário-Geral da ONU: "No Exit Without Strategy" (S/2001/394, de 20/04/2001), "In Larger Freedom" (A/59/2005, de 21/03/2005), "Peacebuilding in the Aftermath of Conflict" ((A/63/881-S/2009/304, de 11/06/2009) e "Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict" (A/65/747, de 22/03/2011).

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2010).

<sup>4</sup> Ver Robert Muggah e Ilona Szabo (2009) e Muggah (2010a).



Vale acrescentar que a informação disponível ao público sobre capacidade civil (internacional e no Brasil) tende a ser fragmentada. Há poucos recursos disponíveis *online* sobre o tema, com exceção das informações disponibilizadas por agências e órgãos governamentais envolvidos com os bancos de dados (*rosters*) de civis de cada país. Em consequência, este relatório não pretende ser exaustivo e sua contribuição deriva da apresentação das principais tendências.

## Contexto internacional

Na última década, principalmente, alguns atores internacionais começaram a explorar as oportunidades e os obstáculos de se criar capacidades para o emprego de civis em missões de paz. No início de 2010, a própria ONU lançou iniciativa para fazer revisão da capacidade civil internacional, processo guiado por um grupo de aconselhamento que culminou em um relatório divulgado pelo Secretário-Geral em março de 2011<sup>5</sup>. As conclusões demonstram que a ONU precisa ser mais aberta e flexível quanto ao desdobramento de especialistas civis e que qualquer nova abordagem deve conter quatro princípios: “apropriação nacional”, “parcerias”, “emprego com expertise” e “agilidade diante das mudanças”. Tal processo defende a articulação eficiente de um conjunto de políticas voltadas para o rápido emprego de pessoal da ONU, por definições mais claras das responsabilidades das agências da ONU, pelo apoio explícito às capacidades nacionais e pela criação de um plano de ação dentro de 12 meses.<sup>6</sup>

Além da ONU, vários países também criaram ou aperfeiçoaram sua “capacidade civil” nos últimos anos, muitas vezes de maneira bilateral. Alguns encontram-se em estágios preliminares na articulação de uma abordagem integrada (chamada de *whole-of-government*), que se dá entre vários departamentos ou ministérios. Tal abordagem visa facilitar a ação integrada, para minimizar as tensões que têm caracterizado este campo: falta de padronização, falta de coordenação e falta de interoperabilidade dentro de um único governo.

Mas não basta criar seu próprio mecanismo - hoje há, no plano internacional, regras mínimas com o objetivo de harmonizar esforços entre os mecanismos existentes nos diferentes países, sobretudo quando atuam em teatros compartilhados ou comuns, como o Afeganistão, Haiti e Sudão. Portanto, a título de conhecimento e para que a tomada de decisão no caso brasileiro seja inspirada de maneira coerente com o que já existe, torna-se relevante destacar algumas experiências.

### Nos últimos anos, vários países e a ONU criaram ou aperfeiçoaram sua “capacidade civil”

O *Zentrum fur Internationale Friedenseinsatze* da **Alemanha** (ZIF) foi criado em 2002 com o apoio da Chancelaria alemã. O objetivo foi criar um ponto focal para gerenciar bancos de dados já existentes com informações de especialistas civis. Hoje há cerca de 900 profissionais na base do ZIF, com especialidades de 16 áreas. O ZIF tem mandato para treinar civis alemães para missões internacionais da UE, OSCE e ONU. O treinamento é presencial e dá prioridade a profissionais *alemães* cujo perfil seja compatível com as demandas internacionais, mas também há vagas para não-alemães.

<sup>5</sup> Ver Departamento de Apoio ao Terreno (DFS 2011) e também o portal “Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict”.

<sup>6</sup> O grupo de aconselhamento pode, por exemplo, solicitar que o DPKO, o Departamento de Assuntos Políticos (DPA), o de Apoio ao Terreno (DFS) e o United Nations Development Coordination Office para elaborarem, junto com o Banco Mundial e a OCDE, um manual e um conjunto de procedimentos para serem usados em missões de paz. Ver também DFS 2001:15.

Em 2009, a **Austrália** lançou o “Corpo Australiano de Civis” (*Australian Civilian Corps - ACC*). Os parâmetros legais só começaram a ser discutidos no parlamento em junho de 2010 e o ACC alcançou plena capacidade no final de 2011. Até 2014, espera-se que o ACC tenha um banco de dados de até 500 especialistas civis identificados dentro do governo, após triagem e recrutamento meritocrático. O treinamento é oferecido pelo próprio governo e por universidades parceiras, e a tomada de decisão quanto ao emprego está nas mãos da Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional (*Australian Agency International Development - AuSAID*). As missões têm duração de três a seis meses e os membros do ACC, ao serem recrutados, celebram um contrato com o governo central na categoria de *Commonwealth employees*.

O **Canadá** tem dois mecanismos de capacidade civil. O primeiro, o “CANADEM”, foi criado em 1996 como entidade sem fins lucrativos, inicialmente financiado pela chancelaria canadense (DFAIT). Serve como “lista de espera” para seleção, recrutamento e mobilização de mais de 13.500 especialistas civis canadenses e internacionais, para serem empregados pelo governo do Canadá e outros governos, pela ONU e outros organismos internacionais, e também por ONGs.

Paralelo ao CANADEM, há um segundo mecanismo: a “Força-Tarefa de Estabilização e Reconstrução” (*Stabilization and Reconstruction Task Force - START*) foi criada em 2005 dentro da Chancelaria com o intuito de fortalecer a capacidade de *whole-of-government*, ou seja, interministerial, de prevenir e responder a crises em países afetados por conflitos ou desastres. Além de suas responsabilidades com a coordenação política, programática e operacional, a START tem uma unidade para o emprego de civis, é de natureza interministerial e dispõe de um banco de dados de profissionais. A START hoje facilita o emprego de cerca de 300 civis para missões de paz e de estabilização em países como Afeganistão, Haiti, Sudão, Côte d’Ivoire, Kosovo e Oriente Médio. Tais profissionais são especialistas em áreas que incluem policiamento, fronteiras e alfândega, direito penal, justiça, política e desenvolvimento, entre outras. Trata-se de abordagem complementar às atividades já desempenhadas pelas equipes de resposta rápida para desastres naturais e também pelo mecanismo de Resposta Rápida para a Justiça.

Os **Estados Unidos** criaram, em 2004, o *Gabinete do Coordenador para a Reconstrução e Estabilização (S/CRS)*. Supervisionado pelo Departamento de Estado, o S/CRS tem mandato para identificar, recrutar, treinar e empregar, como regra, funcionários públicos norte-americanos. O *Corpo de Resposta Civil (Civilian Response Corps - CRC)* foi criado em 2008 e é composto por três sub-grupos:

1. o Componente Ativo, que hoje conta com 100 servidores de tempo integral (meta: 250), provenientes das oito departamentos/agências governamentais que participam do mecanismo <sup>7</sup>, empregados após notificação prévia de 48 horas;
2. o Componente em Espera, com 2.000 funcionários de tempo integral das mesmas oito agências, que recebem treinamento adicional e que podem ser empregados após notificação de 30 dias para missões de até 6 meses;
3. o Componente de Reserva, composto por profissionais que não trabalham para o governo, mas que podem ser empregados após notificação prévia de 45-60 dias como “funcionários públicos temporários”. Em 2012, o S/CRS foi substituído pelo Escritório para Operações de Estabilização e Conflito.

<sup>7</sup> Os oito departamentos e agências participantes são: Estado, Justiça, Agricultura, Comércio, Serviços Humanos e de Saúde, Transporte, Energia, Homeland Security e Desenvolvimento Internacional.



O Ministério de Relações Exteriores e o Ministério do Interior da **Finlândia** criaram o “Centro de Gerenciamento de Crise” (*Crisis Management Centre - CMC*) em 2007. Desde 2008, o CMC tem mandato para recrutar e treinar civis. Seu banco de dados hoje inclui cerca de 150 civis e é aberto a finlandeses e cidadãos da União Européia (UE) com especialização em áreas como policiamento, controle e fronteiras, direito, administração pública, busca e resgate, e resposta a crises. Os candidatos participam de diversos cursos e podem ser empregados em missões da UE, ONU, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Em 2004, ou seja, antes da criação do CMC, uma lei nacional permitiu que funcionários do governo central recebessem uma *licença de trabalho* pelo tempo da missão no exterior. Isto facilitou, mais tarde, a inserção dos civis no banco de dados do CMC. Por fim, vale ainda destacar que, em 2008, o CMC e o Centro Internacional das Forças de Defesa da Finlândia (*Finnish Defense Forces International Centre - FINCENT*) criaram o “Centro Finlandês de Especialização em Gerenciamento Integrado de Crises”, formando um novo espaço de cooperação e análises *integradas* entre civis e militares.

Na **França**, o *France Expertise Internationale* (FEI), antes chamado de France Cooperation Internationale, foi criado em 2002 com o apoio da Chancelaria, do Ministério de Serviços Públicos e da Agência Francesa de Cooperação para o Desenvolvimento. O FEI já recrutou cerca de 1.000 especialistas civis, com treinamento em áreas como administração pública, auditoria, anticorrupção, planejamento urbano, educação, proteção ambiental, entre outras. Os civis do FCI apóiam vários tipos de operações multilaterais - inclusive UE, PNUD e UNICEF - mas também podem ser empregados em atividades *dentro* do território francês.

O Banco **Norueguês** de Recursos para Democracia e Direitos Humanos (NORDEM) foi lançado em 1993 - sendo, portanto, o “primeiro” banco de dados do gênero. Foi criado pela Chancelaria norueguesa para dar apoio a missões multilaterais, principalmente para a UE e OSCE. O NORDEM conta com um grupo, de pronto-emprego, de aproximadamente 250 especialistas civis pré-treinados em questões relacionadas a democracia e direitos humanos. O processo de triagem é contínuo e o recrutamento anual com ampla divulgação, com anúncios em jornais e meios de comunicação de grande circulação no país. A extensão dos contratos é condicionada a um desempenho “satisfatório” e o monitoramento é constante.

O **Reino Unido** criou a Unidade de Reconstrução Pós-Conflito (*Post-Conflict Reconstruction Unit*) em 2004 - que foi renomeada para *Unidade de Estabilização* (*Stabilisation Unit*) em 2007. Sua principal tarefa é recrutar, treinar, selecionar e empregar especialistas civis como esforço da política externa britânica para emergências complexas. Trata-se de uma entidade interministerial com apoio direto da Chancelaria (*Foreign Commonwealth Office - FCO*), do Ministério da Defesa (MoD) e do Departamento de Desenvolvimento Internacional (DfID). O banco de dados original era administrado por uma agência não-governamental, a Red-R e, mais tarde, houve a fusão com o banco de policiais do FCO. Hoje, a *Stabilisation Unit* supervisiona o Grupo de Estabilização Civil (*Civilian Stabilisation Group - CSG*), que tem mais de 1.000 especialistas civis em áreas variadas, recrutados dentro e fora do governo. O grupo dispõe de 800 especialistas civis para pronto-emprego (*Deployable Civilian Experts*), que não são funcionários do governo, e 200 especialistas do Grupo de Elite do Serviço Público para a Estabilização (*Civil Service Stabilisation Cadre*), recrutados entre funcionários públicos.

## Lições internacionais

As experiências de outros países sugerem algumas reflexões. Chama-se atenção ao fato de que muitas dessas **atividades são relativamente novas**. Com exceção das bases do Canadá e Noruega, os demais mecanismos foram criados nos últimos 10 anos. Vários surgiram após as experiências nos Bálcãs/sudeste europeu e os mecanismos mais recentes - incluindo Austrália, Canadá (START), Estados Unidos e Reino Unido - foram criados ou aperfeiçoados depois das experiências no Afeganistão e no Iraque.

Outra característica está na forma como tais esforços são **institucionalmente organizados**. Todos os mecanismos para o emprego de civis foram organizados ou têm relação *direta* com a Chancelaria de cada país. O Ministério de Relações Exteriores, ou equivalente, determina os termos do recrutamento, organiza o emprego e executa as atividades contratuais. Algumas tarefas são eventualmente administradas por organizações não-governamentais ou por atores privados - como no Canadá, Noruega e Reino Unido -, mas o Ministério de Relações Exteriores permanece como ator central na tomada de decisões. Isto acontece por causa do mandato e da responsabilidade da Chancelaria de garantir a coerência da política externa e de coordenar - ou pelo menos facilitar - a “abordagem integrada” deste processo no âmbito doméstico.

O **desenho institucional** dos mecanismos de emprego de civis varia bastante. Alguns, como Austrália, Canadá, Reino Unido e EUA, compartilham semelhanças como, por exemplo, a escolha de uma “abordagem integrada” (*whole-of-government*). Aliás, esses quatro são os únicos dos dez países analisados que escolheram o *whole-of-government* para desenvolverem suas capacidades civis. Entre os que escolheram a modalidade do “banco de dados” (*roster*), vale notar que não necessariamente oferecem os mesmos serviços, apesar de seguidores da mesma lógica. Na Finlândia, Suécia e França, por exemplo, existe a possibilidade de acessar o banco de dados em busca de civis para atividades no âmbito doméstico. Além disso, também há variação quanto às áreas definidas como prioritárias, quanto ao tempo da notificação antes do emprego, quanto ao gerenciamento dos contratos com o governo, entre outros.

### Os mecanismos nacionais variam, mas todos estão institucionalmente organizados e têm relação direta com a Chancelaria

Os mecanismos também se diferem quanto ao número de **membros** e sua origem. Alguns países, por exemplo, têm contingentes bastante numerosos (Canadá/CANADEM, Estados Unidos, Reino Unido), enquanto outros são relativamente pequenos (Finlândia, Noruega). Esta variação reflete uma combinação de interesses estratégicos, restrições orçamentárias e composição demográfica, mas também revela um equilíbrio tático entre qualidade e quantidade.

No que se refere à composição dos mecanismos, verifica-se que alguns dos bancos de dados incluem apenas nacionais, enquanto outros incluem também estrangeiros - neste caso, após processos meritocráticos.<sup>8</sup> Ainda quanto à composição, determinados bancos de dados incluem apenas funcionários públicos; outros apresentam modelos

<sup>8</sup> As poucas exceções são os cursos oferecidos, por exemplo, pelo Reino Unido, Japão (que permitem a participação de asiáticos não-japoneses) e Alemanha (onde há cursos abertos a não-alemães).



híbridos, em que se complementa o serviço público com profissionais recrutados entre setores da sociedade civil.<sup>9</sup>

Também merecem destaque as questões referentes ao **treinamento** e ao **perfil dos candidatos**. Há variação quanto à regularidade da oferta de treinamentos - além disso, alguns mecanismos exigem treinamento básico e presencial *antes* de incluir o candidato como membro do banco de dados (EUA e Alemanha), enquanto, para outros, o treinamento só é realizado *antes do emprego*. Há ainda os que não exigem qualquer tipo de treinamento, como o CANADEM.

No que se refere às **áreas de especialização** dos profissionais civis, a maioria dos mecanismos dá preferência a temas de gerenciamento de crises, consolidação da paz e Estado de direito, governança, administração pública, serviços básicos (p. ex., educação, engenharia e planejamento urbano) e atividades relevantes para a proteção e promoção de direitos humanos. Alguns países optaram por incluir também sub-áreas relacionadas à sua própria competência nacional.<sup>10</sup>

Vários mecanismos estabeleceram explícitas parcerias com atores não-governamentais. Em alguns casos, foi essencial a cooperação com universidades e centros acadêmicos para a elaboração e implementação da fase de treinamento, como nos Estados Unidos (*United States Institute of Peace* - USIP e *National Defense University* - NDU), Japão (*Universidade de Hiroshima*) e Noruega (*Universidade de Oslo*). Estes mesmos países, aliás, também têm parcerias com organizações não-governamentais. Por exemplo, no Japão, a ONG *Peacebuilders* gerencia o banco de dados dos profissionais civis e, nos Estados Unidos, como outro exemplo, o componente reservista (a ser financiado) deve permitir que profissionais de ONGs também participem do grupo e recebam treinamento junto com membros do governo.

### Vários mecanismos têm parcerias com atores não-governamentais

Considerando que são iniciativas *civis* com atividades bem específicas, a maioria dos mecanismos *não* inclui o **Ministério da Defesa**, ou equivalente, na liderança institucional. Este, porém, não é o caso do Reino Unido, que intencionalmente desenvolveu um mecanismo cuja liderança resulta da triangulação entre FCO, MoD e DfID, como mencionado. Da mesma forma, nos EUA, o S/CRS estabeleceu vários canais entre o Corpo de Especialistas Civis e o Departamento de Defesa. Vale notar que, nesses casos, a vinculação legal e institucional dos mecanismos em relação ao Ministério da Defesa, ou equivalente, é variável - e geralmente se baseia em linhas de autoridade e responsabilidade *já existentes*.

<sup>9</sup> A duração das missões internacionais varia bastante, mas geralmente há atividades que duram cerca de 6 meses. Os membros do Corpo Australiano de Civis são empregados em missões que duram de 3 a 6 meses, mas também podem ser empregados em missões mais curtas. O mesmo acontece com especialistas do Corpo de Resposta Civil dos EUA (tanto do Componente Ativo como do Componente em Espera), que são empregados em missões de até 6 meses. Os Especialistas Civis para Pronto-Emprego, do Reino Unido, são empregados em missões cuja duração varia de 2 semanas a 12 meses e, na rede de especialistas da Suíça, como outro exemplo, os contratos variam de 1 a 5 anos.

<sup>10</sup> Isto inclui desenvolvimento de comunidades (Austrália), justiça e Estado de direito (Canadá), controle de fronteiras (Finlândia), atividades antilavagem de dinheiro (França), desenvolvimento de mídia e informações públicas (Alemanha), alfândega e patologia forense (Suíça), gerenciamento e apoio a operações (Reino Unido) e recuperação econômica e segurança diplomática (Estados Unidos), por exemplo.

## Contexto doméstico

O Brasil, como outros países emergentes, passa por fase de fortalecimento de seus instrumentos diplomáticos, de defesa e de cooperação para a promoção do desenvolvimento, da paz e da segurança internacionais. As principais instituições engajadas no debate brasileiro são a Presidência da República, o Ministério de Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD). Cada órgão já dispõe de iniciativas que podem ser interpretadas como “emprego de especialistas civis” mas ainda é primária a forma como tais iniciativas são realizadas de maneira interministerial. Dentre os órgãos envolvidos, verifica-se que as principais atividades relacionadas à embrionária “capacidade civil brasileira” encontram-se fragmentadas em diferentes divisões do MRE.

Em um nível político mais amplo, dentro da Presidência da República, há cada vez mais debates sobre a participação do Brasil em assuntos relacionados à paz e à segurança internacionais. Por exemplo, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) tem conferido amplo destaque à expansão do papel do Brasil em assuntos de segurança internacional e ajuda ao desenvolvimento. Com o olhar voltado para 2022 (quando da celebração do 200º aniversário da independência), o governo brasileiro lançou uma série de seminários e consultas sobre quatro setores fundamentais para o país (economia, sociedade, infra-estrutura e Estado). Como resultado, a SAE divulgou recentemente o documento “Metas para o Centenário”, com cenários para o Brasil e para o mundo de 2022. Representantes da SAE afirmam que tais Metas serão mantidas pela presidente Dilma Rouseff.<sup>11</sup>

Nos últimos 8 anos, principalmente, o MRE foi um grande articulador de assuntos de paz e segurança internacionais. Destaca-se o papel do Departamento de Organismos Internacionais (DOI) - sobretudo de sua Divisão das Nações Unidas (DNU) -, cujo mandato é o de coordenar a ação multilateral, entre outros. No que se refere às iniciativas de emprego de civis, este parece estar fragmentado dentro do MRE e tem sido administrado pela DNU (até 2011), pelas divisões geográficas e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Em março de 2011, o MRE lançou a Divisão de Paz e Segurança Internacionais (DPAZ)<sup>12</sup> e, desde então, a DPAZ tem desempenhado um papel central no crescente engajamento do Brasil - e de especialistas civis brasileiros - em missões de consolidação da paz.

### O Brasil se destaca na cooperação para o desenvolvimento e na assistência humanitária em sua região

O Brasil representa, hoje, a principal força de cooperação para o desenvolvimento e de assistência humanitária da região latino-americana. O país é, por exemplo, o segundo maior contribuinte de assistência humanitária da região, depois do Escritório das Nações Unidas no Panamá.<sup>13</sup> Na década de 1990, o país não investia tanto em assistência humanitária; foi depois da invasão de Israel ao Líbano (2006) que sua capacidade aumentou de maneira impressionante.

Ademais, apesar de o Brasil não ter envolvimento tão expressivo como o de outros emergentes - China e Índia -, é notória a enorme expansão de seu papel quanto à cooperação técnica para o desenvolvimento internacional.<sup>14</sup> Isto se dá através

<sup>11</sup> Para mais informações, ver Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2011).

<sup>12</sup> “Divisão de Paz e Segurança Internacional” foi criada pelo Decreto 7.304, de 22.set.2010.

<sup>13</sup> O Brasil tem capacidade permanente de enviar até 14 milhões de toneladas de alimentos e assistência médica. Ver Le Figaro (2010).

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, Cabral e Weinstock (2010) e Instituto de Política Econômica Aplicada - IPEA (2010).



da ABC, que expandiu, muito rápido, sua capacidade política e sua influência programática. Seu orçamento aumentou em 11 vezes em três anos. Cabral e Weinstock (2010:3) estimam, de maneira conservadora, que o orçamento de 2010 foi de R\$ 52 milhões (ou R\$ 100 milhões se incluídos os projetos em fase de negociação).

De fato, o Brasil hoje mantém acordos de cooperação bilateral com dezenas de países na África e na América Latina e Caribe, havendo ainda iniciativas na Ásia (Afeganistão, Timor-Leste e Uzbequistão), no Oriente Médio (Líbano e Territórios Ocupados da Palestina) e na Oceania<sup>15</sup>. Os interesses brasileiros, portanto, não estão confinados na América do Sul, nem na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): sem dúvida, alcançam uma grande variedade de países do chamado “Sul Global”. Somente no Haiti, estima-se que os investimentos da ABC tenham alcançado US\$ 14 milhões em 2009 (este número seria ainda maior sem o terremoto, devido ao planejamento da construção de uma hidroelétrica), mas não há dados precisos quanto ao investimento total do Brasil no Haiti. Ainda assim, há evidências de uma presença forte e positiva por parte do governo (Muggah (2010b).

Em esforço paralelo, o Ministério da Defesa (MD) também expandiu sua participação em missões de manutenção da paz nos últimos 8 anos. Seus investimentos no Haiti (junto com outros ministérios), desde 2004, alcançam centenas de milhares de dólares, segundo fontes internas. Os dados são de difícil acesso e representantes tanto do MD como da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe não souberam precisar o total do investimento com tropas brasileiras que integraram a MINUSTAH de 2004 até os dias atuais (de 2004 até o terremoto de janeiro de 2010, havia 1.200 tropas brasileiras no Haiti e, naquele momento, o número aumentou para 2.200 e assim se mantém até hoje).

### **Entre 2005 e 2009, o Brasil investiu cerca de R\$ 614 milhões em missões de paz**

O investimento *total* do governo brasileiro *em missões de paz*, o que inclui o envolvimento na MINUSTAH e participações menos expressivas na África e Ásia, foi estimado pela equipe do Relatório IPEA/ABC sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. Segundo o Relatório, de 2005 a 2009, o Brasil teria investido, a fundo perdido, R\$ 613.6 milhões (aprox. USD 380 milhões) nas missões de paz de que participa (IPEA 2010:46).

O MD está, sem dúvida, em pleno processo de articulação de uma estratégia mais abrangente para guiar seu engajamento em missões de paz. A Estratégia Nacional de Defesa representa um precedente histórico. O documento contém vários princípios e diretrizes para guiar o *rationale* do Brasil em seu envolvimento estratégico nas próximas décadas. Destacam-se a “política de independência nacional” e a “promoção de capacidade tecnológica autônoma” o que, combinado com a atual estratégia de cooperação bilateral, permitirá que o Brasil “se engrandeça sem imperar” (Ministério da Defesa 2008)<sup>16</sup>.

Uma das mais significativas diferenças em relação às doutrinas de defesa anteriores reside no fato de que a END abre as portas para uma participação mais extensa da sociedade civil em assuntos de defesa e segurança. Ela também cria um espaço para aperfeiçoar o envolvimento de funcionários públicos em missões internacionais a partir de uma gama de ministérios e agências, e não apenas dos Ministérios da Defesa e de Relações Exteriores. Ademais, a END também fomenta a maior participação de universidades, centros acadêmicos e outros setores da sociedade em assuntos de

<sup>15</sup> Ver Agência Brasileira de Cooperação (2011a).

<sup>16</sup> De acordo com a END: “(...) o Brasil ascenderá no primeiro plano do mundo sem exercer hegemonia ou dominação”. Na mesma linha: “(...) O povo brasileiro não deseja exercer mando sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar” (grifou-se) (p.8).

defesa e segurança internacional <sup>17</sup>.

Há vários trechos em que a Estratégia reconhece, de maneira *explícita*, a necessidade de se engajar mais civis em temas de defesa e segurança, sejam provenientes do governo, seja de atores não-governamentais. Na seção “Contexto”, por exemplo, a END enfatiza que uma das maiores vulnerabilidades da atual estrutura de defesa é o “pouco envolvimento da sociedade em assuntos de defesa” e a “escassez de *especialistas civis* nesses temas” (grifou-se). Em seguida, na seção que faz a revisão dos “recursos humanos”, a END destaca a relevância de se recriar o “Serviço Civil”, paralelo ao recrutamento militar obrigatório (págs. 19, 38, 45 e 58). A mesma seção ressalta que é de suma importância a elaboração de  *cursos sobre assuntos de defesa* com o objetivo de criar e preparar um “quadro de especialistas civis em defesa” (págs. 13, 39 e 57). Como justificativa para envolver mais civis em temas de defesa, a Estratégia resgata a fase atual por que passa o país, com “responsabilidades crescentes” (p.17) e com a necessidade de se institucionalizar e de se “ampliar a participação (...) e o adestramento de *civis* e militares” (p.62).

## O início da capacidade civil brasileira

Nas últimas três ou quatro décadas, o Brasil tem recebido muitos recursos sob a forma de cooperação técnica e ajuda para o desenvolvimento, provenientes de países como a Alemanha, Canadá, Espanha, Estados Unidos, Japão e Reino Unido. Os investimentos foram em diversos setores: redução da pobreza, educação/alfabetização, gestão de recursos ambientais, entre outros. A ajuda é enviada diretamente para os ministérios, convertida em parte do orçamento ou, de maneira indireta, é recebida por ONGs domésticas e internacionais. Só em 1987 a ABC foi criada para *centralizar* e coordenar tais investimentos (“cooperação técnica recebida”). Nos últimos anos, após rápido crescimento, a ABC logo se transformou também em ponto focal para a - ainda incipiente - prestação de ajuda para países em desenvolvimento (“cooperação técnica prestada”).

A transformação do Brasil de *receptor* para parceiro na cooperação para o desenvolvimento internacional - papéis que hoje se sobrepõem - foi gerenciada de maneira estratégica pelo governo brasileiro. O ex-presidente Lula sinalizou de maneira inequívoca a importância de se aprofundar o papel do Brasil como facilitador da “Cooperação Sul-Sul”. Apesar de não haver articulação quanto à elaboração de uma política formal para guiar os esforços brasileiros nesta área, há fortes evidências de que seu discurso (e os discursos de representantes de ministérios e agências públicas brasileiras) teve a intenção de promover o Brasil mundo através de atividades de cooperação no Sul Global.

Como consequência, a ABC expandiu seu papel, sobretudo nos últimos 3-4 anos, e se mantém como a principal instituição com o mandato de coordenar a cooperação bilateral. Além do MRE, via ABC, um número cada vez maior de ministérios (incluindo Saúde, Desenvolvimento Social e Educação) e agências governamentais (como Embrapa e Fiocruz) também confirmam o envio esporádico de técnicos civis para missões internacionais, geralmente com apoio da ABC. Segundo fontes, via de regra, a ABC cobre os custos com diárias e passagens, enquanto que os ministérios e

<sup>17</sup> A END prevê, em vários trechos, a maior participação da sociedade civil em assuntos de defesa e segurança: “Promover maior integração e participação dos setores civis governamentais na discussão dos temas ligados à defesa, assim como a participação efetiva da sociedade brasileira, por intermédio do meio acadêmico e de institutos e entidades ligados ao assuntos estratégicos de defesa” (grifou-se) (p.58). Ver também: “O Brasil desfruta (...) de uma posição de destaque no contexto internacional, o que exige nova postura no campo da Defesa, a ser consolidada através do envolvimento do povo brasileiro” (p.5); e “Toda a estratégia nacional repousa sobre a conscientização do povo brasileiro da importância central dos problemas de defesa” (p.27).



agências envolvidos cobrem o custo salarial.

Os esforços da ABC ainda precisam de mais avaliações, mas há indicativos de que os resultados são mistos. Entrevistados relatam que o pessoal empregado em missões internacionais aceita tais viagens como parte de sua lista de atividades, que englobaria o ato de compartilhar conhecimento que possa contribuir para o desenvolvimento de outros países. As missões duram geralmente uma ou duas semanas, mas o emprego tende a ser dificultado por atrasos e outros desafios - por exemplo, missões curtas raramente são suficientes para lidar com as reais demandas dos países afetados. Apesar disso, tais esforços esporádicos são extremamente relevantes porque, no mínimo, demonstram que funcionários públicos brasileiros já são empregados em missões internacionais, inclusive em Estados frágeis e países egressos de conflitos.

### **Centralizar dados em uma única instituição fortalece a política externa e favorece a memória institucional**

Parece haver, dentro de diferentes ministérios e agências, alguns bancos de dados *de facto*, fragmentados, com contatos de funcionários públicos. É possível centralizar tais dados em uma única instituição de maneira a fortalecer a política externa brasileira e a manter/aperfeiçoar a memória institucional. Hoje, a ABC e outros ministérios/agências operam de maneira incipiente: ao receber a demanda de um país parceiro, geralmente através de Embaixadas brasileiras, a ABC tende a contatar uma instituição brasileira que, por sua vez, nomeia um ou mais técnicos, a depender da demanda. Em alguns casos, os técnicos participam de diversas missões e, com isso, acumulam grande conhecimento, o que gera efeitos positivos para suas respectivas instituições. Em outros casos, porém, vários técnicos podem ser enviados para uma única missão, gerando escassez de profissional dentro da instituição de origem, no Brasil, e forçando o acúmulo de obrigações. Devido à ausência de orientação estratégica, há poucos indícios de que exista, no Brasil, um sistema *regular* e eficiente de emprego de civis.

Há várias oportunidades para consolidar a capacidade para o emprego de civis, tanto bilateral como trilateral. As atividades da cooperação brasileira para países em desenvolvimento são geralmente realizadas de maneira bilateral (agência brasileira + país anfitrião). Nesta linha, o Ministro Farani destaca que 90% dos projetos implementados através da ABC representam cooperação *bilateral* (2010)<sup>18</sup>.

Mas a cooperação brasileira para o desenvolvimento também ocorre de maneira trilateral (agência brasileira + país anfitrião + terceiros). Neste caso, os “terceiros” incluem, via de regra, agências de desenvolvimento de doadores tradicionais, como o Departamento para o Desenvolvimento Internacional britânico (DfID), a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA), a Sociedade para Cooperação Internacional alemã (GIZ - antiga GTZ), a Agência Japonesa para a Cooperação Internacional (JICA), Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), entre outras poucas.

<sup>18</sup> Dois bons exemplos da cooperação brasileira para o desenvolvimento via ABC são o “Centro de Formação Brasil-Angola e o projeto “Cotton-4”. O Centro de Formação Profissional foi implementado em Luanda, Angola, em 2000, em esforço conjunto entre a ABC e o SENAI. Por ser país egresso de conflito armado, Angola tinha grande necessidade em formar profissionais para trabalhar na área da reconstrução. Para lidar com a demanda, o Centro ofereceu cursos em mecânica de motores, construção civil, eletricidade, indústria têxtil e informática. Em 2005, como previsto pelo projeto, o Centro foi entregue ao governo de Angola (ABC 2011). O projeto “Cotton 4”, por sua vez, transfere tecnologia brasileira da Embrapa, desde 2007, para 4 países africanos: Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. O objetivo é aumentar a produtividade da cadeia do algodão, alternando o plantio de alimentos e de algodão, e servindo como atividade de geração de renda para os produtores locais. Espera-se contribuir para a redução da segurança alimentar nesses países (ABC 2010 e Embrapa 2011).

## Há otimismo quanto à capacidade brasileira de desdobrar especialistas civis em missões de paz

Há espaço para otimismo quanto ao fortalecimento da capacidade brasileira de desdobrar especialistas civis em missões de paz, em termos de qualidade e de quantidade. Há uma série de princípios basilares da Cooperação Sul-Sul que são seguidos pelo Brasil em suas atividades internacionais, dentre os quais se destacam o respeito pela soberania nacional; a mobilização de ajuda a partir da demanda; a definição *conjunta* de demandas (Brasil + país anfitrião); e o foco da cooperação técnica em transferência/troca de conhecimento em vez de transferência de recursos financeiros. A revisão da experiência brasileira com cooperação técnica destaca que esses princípios recebem o devido reconhecimento por parte dos países receptores de cooperação.<sup>19</sup> Isto representa uma vantagem comparativa para o Brasil em suas relações no Sul Global - e é importante ter em mente que este é o mesmo espaço de articulação política para onde se envia a maioria das missões de paz.

## O que o Brasil pode fazer?

Como sugerido, o Brasil “exporta”, há anos, atividades que empregam técnicos e outros especialistas civis - sob a nomenclatura de “cooperação técnica” - a partir de experiências testadas com sucesso no âmbito doméstico. Isto não está confinado apenas ao setor público: sem dúvida, os setores não-governamental e privado também já começaram a replicar, no exterior, alguns de seus modelos. Trata-se, porém, de um estágio bastante preliminar da discussão.

É recente a decisão do governo brasileiro de investir de maneira significativa em cooperação técnica para o desenvolvimento, mas mais recente ainda é a discussão sobre o emprego de especialistas civis em missões enviadas a países egressados de conflitos ou crises. O fato é que o governo brasileiro está redefinindo o seu “espaço” no plano internacional e ainda há uma série de áreas nas quais o setor público possui expertise - por exemplo, processos eleitorais, revitalização econômica e geração de empregos - que precisam ser exploradas de maneira mais adequada. Neste processo de organização de sua própria “capacidade civil”, além de olhar para sua *expertise*, é importante que o Brasil também inicie um diálogo com outros atores a fim de identificar as principais lacunas do sistema internacional e de garantir que não haja duplicação de esforços com as capacidades civis já existentes. Isto se justifica pela projeção do Brasil como ator global. Como diria Riordan Roett, “a expansão do perfil do Brasil implica numa conduta global responsável” e, neste novo papel, o Brasil precisa estar ciente de que “líderes globais devem tomar decisões regionais e internacionais que sejam consistentes com os objetivos *maiores* de paz e segurança” (Roett 2010:148).

## O Brasil pode aproveitar uma série de áreas nas quais o setor público possui expertise

Qualquer movimento para criar ou fortalecer a capacidade civil brasileira inicia-se com algumas definições: onde está o Brasil em relação a suas próprias práticas e capacidades institucionais? A pesquisa que deu fundamento a este relatório revelou que grande parte da experiência e do potencial para organização e gerenciamento da capacidade civil encontra-se no MRE. Sem dúvida, há pelo menos dois núcleos institucionais relevantes para o emprego de civis: a ABC e a recém-criada DPAZ.

A ABC hoje dispõe de um vasto repertório de atividades internacionais. Há projetos e planos de investimento em

<sup>19</sup> Ver Cabral e Weinstock (2010).



mais de 60 países, relacionados a uma grande variedade de setores, que incluem agricultura (produção agrícola, segurança alimentar e meio-ambiente), promoção de direitos sócio-econômicos (saúde, educação, cultura e direitos trabalhistas), treinamento vocacional, turismo e atividades relacionadas à construção de capacidades e infra-estrutura (telecomunicações, tecnologia da informação, energia, desenvolvimento urbano, justiça e segurança) (ABC 2011a). Ainda há várias discussões institucionais relevantes - tal como o nível de autonomia que a ABC tem dentro do Itamaraty -, mas é inegável a existência do seu enorme potencial, o que pode multiplicar as possibilidades de emprego regular, sistemático e planejado de civis previamente identificados e minimamente preparados.

Ainda é cedo para discutir os papéis da DPAZ, bem como o seu envolvimento com um mecanismo brasileiro de desdobramento de especialistas civis. O fato é que o governo brasileiro enviou uma clara mensagem quando decidiu criar, no âmbito do MRE, um espaço cujo mandato parece ser o de organizar a projeção do *soft power* brasileiro em áreas de paz e segurança internacionais. Assim, apesar de ainda estar em fase de estruturação, a DPAZ tem o inequívoco potencial para assumir pelo menos parte das atividades referentes ao emprego de civis em missões internacionais.

Há oportunidades mas há também desafios para o aperfeiçoamento da capacidade civil brasileira, seja ele feito pela ABC ou pela DPAZ. Enquanto futuros *peacekeepers* brasileiros (militares e policiais) recebem treinamentos antes e durante o emprego, o mesmo não pode ser afirmado em relação aos técnicos brasileiros. Presume-se que tais profissionais civis tenham competências específicas, o que é verdade, mas em contextos onde há missões de paz as preocupações e os desafios vão muito além da parte técnica. Como consequência, muitos não têm sensibilidades básicas em relação à dinâmica política local ou aos parâmetros de seu próprio mandato. Além disso, há poucos mecanismos para monitorar e avaliar a qualidade do emprego ou para absorver “lições aprendidas”.

## Reflexões críticas

---

Além da reflexão sobre boas práticas domésticas e internacionais, este relatório também procura levantar outros aspectos relacionados ao papel do Brasil após fortalecer sua capacidade de empregar civis em missões internacionais. São de extrema importância questões referentes à ampla “demanda” internacional por pessoal, aos interesses estratégicos do Brasil para a próxima década e também à “oferta” de expertise existente nos setores governamental e não-governamental. Assim, a fim de estimular a reflexão sobre os próximos passos, exploram-se alguns pontos de entrada para se desenvolver um arcabouço mínimo que permita o aperfeiçoamento do emprego de especialistas civis.

### Considerar a autoridade para gerenciar o mecanismo

Se a experiência internacional pode servir como guia, pode-se argumentar que o futuro mecanismo para o emprego de civis no Brasil venha a ser supervisionado pelo MRE. Várias agências podem ser convidadas a participar de consultas e parcerias, mas a autoridade central tende a ser o Itamaraty. Uma questão relevante será a escolha das competências mais importantes para contribuir para a coordenação das atividades dentro do MRE.

Destaca-se, mais uma vez, que a ABC já coordena a maioria das atividades relacionadas à cooperação *bilateral*. Destaca-se também o potencial do Departamento de Organismos Internacionais - através da recém-criada DPAZ - para servir como ponto focal para as atividades relacionadas a missões *multilaterais*. Considerando que um mecanismo de

emprego de civis tende a precisar de ambos os componentes (bilateral e multilateral), será necessária a criação de uma autoridade coordenadora.

### **Determinar as funções e a organização de um grupo de assessoramento**

Todos os esforços internacionais envolveram intenso diálogo entre várias agências governamentais. Este tipo de debate é essencial para se gerar a identificação com o processo, para se definir e esclarecer conceitos, para se identificar dificuldades de interação e para se gerar uma divisão de tarefas. Trata-se de um grande desafio, mas é parte do processo. Desta forma, um comitê facilitador - idealmente, um grupo de assessoramento - poderia ser criado pelo MRE para ajudar na coordenação das atividades. O grupo de assessoramento pode se beneficiar da presença de membros de fora do governo, caso haja interesse, incluindo profissionais do mundo acadêmico e de outros setores não-governamentais.

### **Considerar os diversos tipos de banco de dados de especialistas civis**

No momento, não há no Brasil um banco de dados que permita o pronto-emprego de especialistas civis para países egressos de conflitos ou crises. O governo brasileiro tende a empregar civis em situações bastante específicas, caso a caso, e em consulta com outros ministérios e agências. Sabe-se que a ABC tem parcerias com ministérios e agências extremamente relevantes - mas não estabelece laços com *indivíduos*.

Este procedimento pode continuar, evidentemente, mas uma possibilidade seria a criação de uma lista com informações sobre *indivíduos* previamente identificados, treinados, que ficariam à espera de um chamado, e que somente seriam inseridos como candidatos ao emprego após a chancela dos chefes de seus respectivos departamentos ou agências. A lista poderia ser constituída a partir de um banco de dados de funcionários públicos, a ser complementado com dados de profissionais do setor privado, de universidades e ONGs. Como em outros países, o Brasil poderia explorar o potencial de seu vasto capital humano e estabelecer um modelo híbrido, com dois bancos de dados sobrepostos como círculos concêntricos: o núcleo interno, principal, para funcionários públicos e o núcleo secundário, complementar, para atores não-governamentais.

### **Revisar as possibilidades de treinamento**

Há dezenas de cursos disponíveis para o preparo de civis e, a depender do conteúdo ou do interesse, podem ser oferecidos antes da triagem ou antes do emprego efetivo. Tem-se, por exemplo, os mais de 20 cursos do *Peace Operations Training Institute* (POTI) e as mais de 200 páginas do *Core Pre-Deployment Training Material* (CPTM) do DPKO/ONU - ambos são oferecidos pela internet, de maneira gratuita. As autoridades brasileiras devem levar em consideração a quantidade/duração do treinamento que julgam apropriado a partir de restrições orçamentárias e de tempo.

Também é relevante a criação de parcerias com centros de treinamento existentes no Brasil, como o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Nota-se que a Estratégia Nacional de Defesa confere ao CCOPAB o mandato de se tornar referência regional no treinamento de militares, civis e outros especialistas em segurança (p.62), e isto pode ser explorado.

Além do CCOPAB, o Rio de Janeiro também abriga a *Escola Superior de Guerra* (ESG), a *Pontifícia Universidade Católica*



do Rio de Janeiro (PUC-Rio), a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Em Brasília, a Universidade de Brasília (UnB), o Instituto Rio Branco (IRBr), e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) têm potencial para participar da fase dos treinamentos. No plano internacional, há cursos que podem ser adequados aos especialistas civis, a exemplo dos que são administrados pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e por ONGs internacionais (Save the Children).

### **Considerar quem deve ser desdobrado, por quanto tempo e em que condições**

Há várias possibilidades quanto ao tipo de civis a serem desdobrados, por quanto tempo e em que condições. Uma importante lição revela a importância de se preferir qualidade em vez de quantidade, e de se garantir que o recrutamento seja feito de maneira cautelosa. Em última instância, porém, o perfil dos candidatos de qualquer capacidade civil estará conectado a aspectos estratégicos mais amplos e a restrições orçamentárias e logísticas.

No Brasil, como mencionado, o desdobramento de especialistas civis em atividades de cooperação bilateral é organizado, em grande medida, por meio de parcerias entre a ABC e outros ministérios/agências. Os funcionários públicos são “desdobrados” e seus respectivos ministérios/agências se mantêm responsáveis por garantir o pagamento de seus salários, na maioria dos casos. A ABC, por outro lado, se responsabiliza pelos custos da viagem e da logística, e demais custos referentes à implementação dos projetos. A depender dos interesses das autoridades brasileiras, a futura lista de funcionários públicos e indivíduos não-governamentais poderia seguir um sistema alternativo de sub-contratação e gerenciamento financeiro.

### **Revisar a legislação bem como os procedimentos licitatórios relevantes**

É necessário revisar a legislação brasileira que versa sobre contratação e sub-contratação de pessoal para missões internacionais. A Administração Pública só pode contratar serviços e adquirir bens com base no art. 37, XXI da Constituição Federal, regulamentado pela Lei n. 8.666/93 (art. 2º). Como regra, todos os contratos públicos seguem os procedimentos da Lei n. 8.666/93; porém, o art. 24 da mesma lei prevê os *únicos* casos em que se permite a dispensa de licitação.

Vale destacar um precedente no que se refere à participação de militares em operações de manutenção da paz. Em setembro de 2008, a Lei n. 11.873 criou um novo item para o art. 24 da Lei n. 8.666/93 - que é lista *taxativa* - estabelecendo a dispensa da licitação para a aquisição de bens e contratação de serviços para os contingentes brasileiros enviados a missões de paz, e após necessária justificativa em termos de preço e escolha, e após a ratificação por parte do Comandante das Forças.<sup>20</sup> Apesar de isto *não* ser aplicável à futura capacidade civil, tal recente alteração é um exemplo a ser considerado.

Neste sentido, recomenda-se que o governo brasileiro proceda com a revisão informal das normas relacionadas ao recrutamento e emprego de funcionários públicos e de profissionais de agências não-governamentais. Uma questão relevante diz respeito ao poder discricionário do MRE quanto ao recrutamento e emprego de especialistas civis para

<sup>20</sup> Novo texto do art. 24 da Lei n. 8.666/93 (redação alterada pela Lei n. 11.783/08), in verbis: “XXIX - na aquisição de bens e contratação de serviços para atender aos contingentes militares das Forças Singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior, necessariamente justificadas quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante e ratificadas pelo Comandante da Força”.

complementar as atividades de funcionários públicos em missões internacionais. Hoje, diversos ministérios sub-contratam serviços através das Nações Unidas - e isto se mantém como importante modalidade a ser analisada.

## Conclusão

---

O Brasil encontra-se numa importante encruzilhada no que se refere ao aumento de seu papel na promoção da paz e da segurança internacionais e na cooperação sul-sul. A partir do legado que tem em missões de manutenção da paz e missões integradas, e em atividades de cooperação sul-sul, o país tem agora a oportunidade de contribuir com o emprego de especialistas civis em Estados frágeis ou egressos de conflitos. O Brasil pode utilizar seu vasto potencial humano para alcançar resultados positivos nesta área, mas o caminho a percorrer requer uma combinação de medidas estratégicas e institucionais.

Este relatório destaca várias maneiras pelas quais o Brasil pode aproveitar a oportunidade para fortalecer sua capacidade de empregar civis em missões internacionais de maneira regular, organizada e sustentável. A partir da experiência internacional, destaca-se uma série de oportunidades e desafios institucionais identificados por outros países ao elaborar seus bancos de dados de civis para missões internacionais. O Brasil tem apoio político considerável e capacidade técnica suficiente para implementar esta visão. Recomenda-se a elaboração de um banco de dados do setor público e do setor privado/não-governamental em setores-chave e, conclui-se que, uma vez definidas a missão e a função, o formato se adapta.

## Referências

---

DFS - Departamento de Apoio ao Terreno da ONU. "Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict". Disponível em: <[www.civcapreview.org](http://www.civcapreview.org)>.

ABC - Agência Brasileira de Cooperação (2010). "Cooperação Técnica do Brasil para a África". Disponível em: <[www.abc.gov.br/abc\\_por/Conteudo/CatalogoABCAfrica2010\\_P.pdf](http://www.abc.gov.br/abc_por/Conteudo/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf)>

\_\_\_\_ (2011a). "Cooperação Sul-Sul". Disponível em: <[www.abc.gov.br/abc\\_por/webforms/interna.aspx?secao\\_id=32&Idioma\\_id=1](http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=32&Idioma_id=1)>.

\_\_\_\_ (2011b). "Projetos em Destaque": Disponível em: <[www.abc.gov.br/abc\\_por/webforms/interna.aspx?secao\\_id=88&Idioma\\_id=1](http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=88&Idioma_id=1)>.

Cabral, Lilian e Julia Weinstock (2010). "Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects". Londres: ODI. Disponível em: <[www.odi.org.uk/resources/docs/6137.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/docs/6137.pdf)>

DFS - Departamento de Apoio ao Terreno (2011). "The International Review of Civilian Capacity: independent report of the Senior Advisory Group". Disponível em: <[www.embrapa.br/imprensa/noticias/2010/marco/3a-semana/brasil-e-africa-estreitam-cooperacao-tecnica-para-desenvolver-cultura-de-algodao/](http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2010/marco/3a-semana/brasil-e-africa-estreitam-cooperacao-tecnica-para-desenvolver-cultura-de-algodao/)>.

DPKO - Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU. "Factsheet" 2011. Disponível em: <[www.un.org/en/](http://www.un.org/en/)>



[peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml](http://peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml)> (31/mar/2012).

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Agropecuária (2010). “Brasil e África estreitam cooperação técnica para desenvolver cultura de algodão”. 19 de março de 2010). Disponível em: <[www.embrapa.gov.br/imprensa/noticias/2010/marco/3a-semana/brasil-e-africa-estreitam-cooperacao-tecnica-para-desenvolver-cultura-de-algodao/](http://www.embrapa.gov.br/imprensa/noticias/2010/marco/3a-semana/brasil-e-africa-estreitam-cooperacao-tecnica-para-desenvolver-cultura-de-algodao/)>.

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2010). “Dili Declaration: A New Vision for Peacebuilding and Statebuilding”. Disponível em: <[www.oecd.org/dataoecd/12/30/44927821.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/12/30/44927821.pdf)>.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009”. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf)>.

Le Figaro (08/09/2010), “Le Brésil, nouveau «géant» de l’aide humanitaire” - entrevista com Milton Rondó Filho (CGFome/MRE). Disponível em: <[www.lefigaro.fr/international/2010/09/07/01003-20100907ARTFIG00702-le-bresil-nouveau-geant-de-l-aide-humanitaire.php](http://www.lefigaro.fr/international/2010/09/07/01003-20100907ARTFIG00702-le-bresil-nouveau-geant-de-l-aide-humanitaire.php)>

Ministério da Defesa (2008). “Estratégia Nacional de Defesa - Paz e Segurança para o Brasil”. Livreto impresso pelo Ministério da Defesa (2008). Disponível em português em: <[www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>.

Muggah, Robert (2010a). “The Brazilian Effect: Options for Reconstruction for Haiti”. Ottawa: IDRC.

\_\_\_\_\_ (2010b) “The Effects of Stabilization on Humanitarian Action in Haiti”, Disasters. Volume 34 (suplemento 3), outubro.

Muggah, Robert e Ilona Szabo. (2009). “Brazil's Southern Effect”. Disponível em: <[www.opendemocracy.net/robert-muggah-ilona-szab%C3%B3-de-carvalho/brazils-southern-effect-in-fragile-countries](http://www.opendemocracy.net/robert-muggah-ilona-szab%C3%B3-de-carvalho/brazils-southern-effect-in-fragile-countries)>.

Roett, Riordan (2010), “The New Brazil”. Washington, DC: Brookings.

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) (2011). “Brasil 2022”. Disponível em: <[www.sae.gov.br/brasil2022/](http://www.sae.gov.br/brasil2022/)>

**INSTITUTO IGARAPÉ** é um think-tank dedicado à integração das agendas da segurança e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções alternativas a desafios sociais complexos, através de pesquisas, formulação de políticas públicas e articulação.

#### **“EFEITO BRASIL”**

A iniciativa “Efeito Brasil” visa explorar as possibilidades de o país desenvolver um mecanismo de identificação, recrutamento, preparo e desdobramento de especialistas civis em países frágeis ou pós-conflito.

#### **COORDENADORES**

Eduarda Passarelli Hamann

Robert Muggah

#### **ARTIGO ESTRATÉGICO 03 JULHO 2012**

#### **EDITADO POR**

Instituto Igarapé

#### **EDITORAÇÃO**

Kenia Ribeiro

#### **INSTITUTO IGARAPÉ**

Visconde de Caravelas 111  
Botafogo. Rio de Janeiro - RJ  
22271-030 Brasil

#### **RIO DE JANEIRO**

+55 21 3283-7073

#### **BRASÍLIA**

+55 61 3526-1960

[www.igarape.org.br](http://www.igarape.org.br)

[contato@igarape.org.br](mailto:contato@igarape.org.br)

## **OUTRAS PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO IGARAPÉ**

### **STRATEGIC PAPER 02 | JUNE 2012**

A FINE BALANCE:

MAPPING CYBER (IN)SECURITY IN LATIN AMERICA

### **ARTIGO ESTRATÉGICO 01 | MAIO DE 2012**

MECANISMOS NACIONAIS DE RECRUTAMENTO, PREPARO E EMPREGO DE ESPECIALISTAS CIVIS EM MISSÕES INTERNACIONAIS

### **STRATEGIC BRIEF 01 | MARCH 2012**

HAITI'S URBAN CRIME WAVE?

RESULTS FROM MONTHLY HOUSEHOLD SURVEYS

AUGUST 2011 - FEBRUARY 2012



**Canada**

**DFID** Department for  
International  
Development

**ISSN 2359-098X**