

A experiência do Brasil em contextos instáveis

Levantamento e análise da participação de especialistas brasileiros em missões multilaterais

Eduarda Passarelli Hamann e Iara Costa Leite



O Brasil acumula experiência no desdobramento de profissionais em missões multilaterais e vai além das Forças Armadas para incluir também policiais militares e peritos eleitorais. Essas dimensões, porém, ficam aquém do que é demandado pela ONU e do potencial do Brasil, de acordo com suas capacidades e com suas ambições. Ademais, instituições que nunca tenham participado de missões de paz, como o Departamento de Polícia Federal e o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública, também têm a contribuir com aspectos operacionais e legais, mas não são explorados pelos que lidam politicamente com o tema. Nota-se, ainda, que a crescente participação de profissionais brasileiros em atividades de cooperação técnica abre espaço para novos caminhos quando realizadas em contextos de fragilidade ou países egressos de conflito: aprender com experiências subexploradas fará com que o Brasil aumente, em quantidade e qualidade, o impacto de sua participação em missões de paz da ONU.

Introdução

A capacidade civil brasileira - ou seja, a capacidade do Brasil de identificar, recrutar, preparar e desdobrar especialistas civis em missões no exterior - tem grande potencial a ser explorado por pelo menos duas razões. Primeiro, há cada vez maior demanda por especialistas civis para planejar e implementar, junto a interlocutores locais, soluções mais duradouras e sustentáveis. Segundo, no que se refere à oferta, o Brasil já apresenta vantagens comparativas em áreas que são consideradas prioritárias pela ONU mas que não dispõem, hoje, de especialistas em número necessário. Abre-se, portanto, uma janela de oportunidade para a inserção do país em áreas coerentes com sua política externa.

Este processo se insere em um contexto mais amplo no Brasil - internamente, os principais aspectos que permitiram o novo engajamento em missões internacionais incluem a transição democrática, a estabilização macroeconômica e a resolução de alguns problemas críticos no âmbito doméstico, como a pobreza extrema. No âmbito externo, tal atuação é alimentada pela crescente difusão do poder econômico e político não só na região, mas também em outros lugares, e pela convergência em torno da necessidade de se estimular o desenvolvimento internacional como ferramenta de promoção da paz.

As informações obtidas pela pesquisa evidenciam que:

- A participação do Brasil em missões de paz não se restringe ao componente militar: desde os anos 1990, o Brasil contribui também para missões da ONU com policiais militares e outros técnicos civis¹;
- O Brasil confere cada vez mais destaque à interdependência entre segurança e desenvolvimento e tem interesse em se manter relevante na construção da paz de países fragilizados ou egressos de conflito. Porém, não há ainda princípios ou mecanismos (administrativos, políticos ou legais) sistematizados o suficiente para facilitar a operacionalização desta ambição.
- É possível construir novas possibilidades a partir da experiência do Brasil em países instáveis (como Guiné Bissau, Haiti e Timor Leste), bem como a partir da memória e dos caminhos trilhados por instituições como as Forças Armadas, a Polícia Militar, o Tribunal Superior Eleitoral, entre outros.
- A capacidade civil brasileira interessa ao Estado, à burocracia, ao especialista (que aprende e compartilha experiências no exterior) e à sociedade brasileira como um todo.

O presente artigo está dividido em cinco seções, além desta Introdução. A Seção 1 faz um breve levantamento da experiência do Brasil com profissionais uniformizados (Forças Armadas e policiais militares) em missões de natureza multilateral, destacando-se o processo político, hierarquia, questões financeiras e algumas peculiaridades, enquanto a Seção 2 versa sobre questões semelhantes no âmbito da experiência com peritos eleitorais brasileiros enviados ao exterior. A Seção 3, por sua vez, levanta a possibilidade de maior envolvimento de instituições brasileiras que também têm experiência relevante para a capacidade civil brasileira, como o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública e o Departamento de Polícia Federal, mas que não são enviadas para missões no exterior. Para viabilizar a comparação, também foram levantadas questões políticas, hierárquicas e financeiras. A Seção 4 faz menção à situação específica da reconstrução do Timor Leste, processo da ONU guiado pelo brasileiro Sergio Vieira de Mello, que abriu alguns espaços para especialistas civis brasileiros no país devido à sua nacionalidade. Por fim, a Seção 5 traz as conclusões e faz algumas recomendações para o avançar do debate.

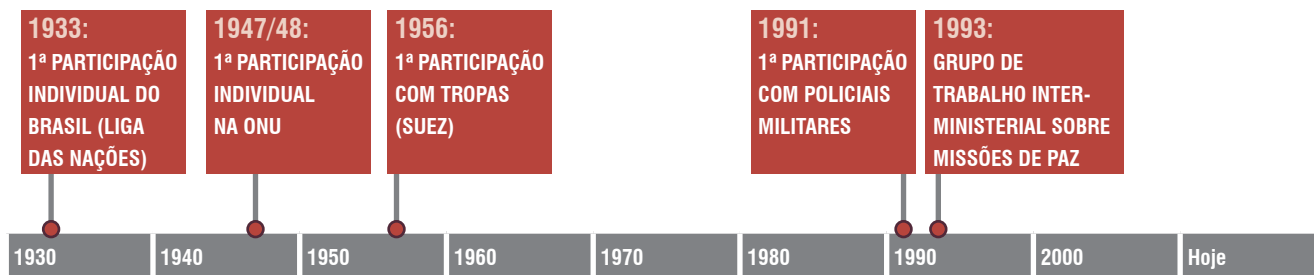
1. A experiência do Brasil com as forças armadas e os policiais militares em missões multilaterais

O primeiro registro de participação brasileira em missões multilaterais data de 1933, na época da Liga das Nações, com participação individual. O mesmo se repete em 1947/48, já no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), e foi apenas em 1957 que a participação se eleva ao nível coletivo, com o envio de um batalhão brasileiro para a UNEF I (Oriente Médio). No imediato pós-Guerra Fria, a organização interna brasileira para participação em missões de paz foi aprimorada com a formação de um grupo de trabalho interministerial (1993), integrado pelo Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Forças Armadas e Congresso Nacional.

¹ Segundo o Cap PMDF Carrera Melo Neto, os “policiais militares” não são considerados “militares” para a ONU e, por isto, não integram o componente militar das missões de paz (este é composto apenas por integrantes das Forças Armadas) (Melo Neto, 2011).



O envolvimento da Polícia Militar em missões multilaterais, por sua vez, tem início em 1991, após demanda da ONU para que o Brasil participasse, com policiais, das missões em Angola (a partir de 1991) e Moçambique (a partir de 1993). Após 30 anos, merece destaque a Polícia Militar do Distrito Federal, por ter enviado 28% de todos os oficiais policiais brasileiros com experiência em missões de paz.



Processo político

No caso das Forças Armadas, o processo que dá início ao envolvimento das tropas brasileiras começa com o pedido de apoio da ONU ao MRE. Este procede com consulta formal ao Congresso Nacional. Em seguida à aprovação parlamentar, uma diretriz da Presidência autoriza o Ministério da Defesa a desencadear operações junto às Forças Armadas (LC 97/99, com redação da LC 136/2010).

No que se refere aos policiais militares, durante as reuniões do GTI de 1993, decidiu-se que a intermediação de consultas entre o MRE e os estados da Federação ficaria a cargo da Inspeção Geral das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Ministério do Exército (IGPM), hoje submetida ao Comando do Exército (COTER). Os concursos nacionais são promovidos pelo COTER e realizados duas vezes por ano em rodízio nos estados brasileiros, com testes de aptidão baseados em padrões determinados pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO, do inglês Department of Peacekeeping Operations). Depois de aprovado, o policial tem seus dados inseridos em um banco de dados por 18 meses, podendo ou não ser enviado para missão nesse período. Os policiais militares cadastrados passam por curso à distância realizado pelo CCOPAB e, uma vez aprovados, são enviados para o “Estágio de Preparação de Militares e Policiais Militares”, instituído pelo CCOPAB em 2010 e com duração de um mês.

Ao contrário do envio de tropas para missões de paz, o envio de observadores militares, policiais e especialistas civis não requer aprovação prévia do Poder Legislativo por não se tratar de força armada e não implicar encargos adicionais.

Hierarquia

Compete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas o planejamento do emprego conjunto das Forças de Paz, bem como a assessoria ao Ministro da Defesa na atuação das tropas brasileiras em missões de paz (LC 97/99, com redação da LC 136/2010). No caso dos policiais militares, uma vez definidos os nomes, estes são enviados para as respectivas corporações de Estado para aprovação. Em seguida, os dados dos aprovados são enviados para o Estado-Maior, que os encaminha para o Ministério da Defesa, que por sua vez envia para o Itamaraty, de onde seguem para a UNPOL ou para a Seção de Pessoal da missão que necessita de tais recursos humanos. Esta faz uma entrevista telefônica com os candidatos e só aí estarão definitivamente aprovados. Chegando ao país de destino da missão, os policiais passam por novos testes (Aragão 2011).

Questões financeiras

O custeio do envio de militares é realizado pelo governo brasileiro, com custo absorvido pelo orçamento das Forças Armadas e créditos suplementares aprovados pelo Congresso, os quais são necessários para adquirir os materiais adequados. Os valores não utilizados são restituídos ao Tesouro. Vale destacar que a ONU reembolsa parte dos valores com base em tabela que varia por patente e por missão: até outubro de 2009 a ONU teria repassado ao Tesouro Nacional a quantia USD 127 milhões pelo emprego da tropa brasileira junto à MINUSTAH (Junior e Góes, 2010:128). Para os policiais militares, o estado de origem dos oficiais arca com os soldos, e a ONU responde pelo transporte e ajuda de custo (MAS), cujo valor varia conforme a patente e a missão.

Peculiaridades

As Forças Armadas desfrutam principalmente dos benefícios relacionados à manutenção da tropa em constante atividade, ainda que em rodízio, e da experimentação de novas táticas e tecnologias. Vale também notar que o Brasil ganha muito com a criação de uma “cultura de operações de paz”. Os mais de 50 anos de atuação dos militares brasileiros teriam gerado um “modo diferente de agir que confere identidade peculiar ao brasileiro quando investido na função de peacemaker” (Aguillar, s/d).

Os policiais militares, por sua vez, exercem funções civis quando estão em missões da ONU. Segundo determinações do DPKO, devem estar fardados para serem identificados pelas partes em conflito, pelos demais integrantes da missão e pelo governo e população locais. Ademais, entre as tarefas do UNPOL, a ONU exige que se faça policiamento ostensivo junto à comunidade. Tais exigências, junto com o fato de, no Brasil, existir separação entre instituições policiais responsáveis pela área de polícia administrativa (polícia militar) e judiciária (polícia civil), fez com que os policiais atuantes na área investigativa não estivessem “aptos” a participar de missões de paz (Melo Neto e Costa, 2010).

2. A experiência do Brasil com peritos eleitorais em missões no exterior

O envio de peritos eleitorais avançou graças ao GTI/1993, organizado para aprimorar o envio de especialistas civis a missões de paz, ocasião em que se diagnosticou que os funcionários do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estariam habilitados a participar das modalidades de cooperação eleitoral desenvolvidas pela ONU (Fontoura, 2005)².

No caso das missões da ONU, os enviados cumprem função de monitores ou de observadores. Enquanto os monitores assinam contrato temporário de prestação de serviços com o Secretariado da ONU, os observadores não estabelecem

2 São duas as modalidades da Divisão de Assistência Eleitoral das Nações Unidas, estabelecidas em abril de 1992: (1) atividades padrão de assistência eleitoral, que conformam atividades de pequena escala e assistência técnica, bastando demanda do Estado e sem requerer mandato específico da AGNU ou do CSNU (coordenação e apoio a observadores eleitorais internacionais, assistência a assistência de curto e longo prazo a autoridades nacionais eleitorais, administração e planejamento eleitoral, registro dos eleitores, orçamentos eleitorais, revisão das leis e regulamentos eleitorais, treinamento de oficiais eleitorais, logística, educação cívica, licitações de materiais eleitorais, coordenação da assistência internacional, resolução de disputas eleitorais, urnas eletrônicas, monitoramento de eleições, produção de relatórios sobre as eleições etc.); e (2) missões eleitorais mais amplas, que requerem mandato da AGNU para organização e condução de eleições ou referendos (nesse caso, a ONU assume o papel que seria desempenhado pelas autoridades nacionais - criação de sistema de leis, procedimentos e medidas administrativas, administração do processo eleitoral. Devido ao alto custo, normalmente são realizadas em situações especiais pós-conflito, na ausência de capacidade institucional para organizar eleições). Ver, por exemplo, The Electoral Knowledge Network (2012).



qualquer vínculo trabalhista, recebendo apenas diárias e passagens de ida e volta (o salário, seguro e demais encargos legais ficam por conta do órgão de origem).

Para atender às solicitações da ONU e da OEA, o TSE adaptou sua estrutura (devido à limitação dos seus quadros), passando a mobilizar funcionários e técnicos junto aos tribunais eleitorais estaduais por meio do Gabinete do Presidente e do Departamento de Recursos Humanos do TSE. Foram criadas regras internas para regulamentar a cessão de pessoal.

Processo político e hierarquia

O envio de brasileiros a missões eleitorais ocorre em resposta a demandas diretas ou indiretas - via ONU, OEA ou IIDH/CAPEL (Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Centro de Assessoria e Promoção Eleitoral) - das autoridades eleitorais dos países. Cabe à Assessoria Internacional do TSE, subordinada à Secretaria Geral da Presidência do tribunal, receber e encaminhar a demanda para apreciação do presidente do TSE, que designa representante para participar das missões de observadores. A participação, em muitos casos, é feita em coordenação com o MRE, que também pode indicar participantes.

Questões financeiras

As despesas podem ser pagas pelo próprio TSE ou pelo país que interpõe a demanda. Não foi possível obter informação sobre quantos funcionários integram hoje o cadastro geral da DAE, nem se há funcionários que integram outros cadastros internacionais (Kleebank 2011).³ Não há registro recente de reformas no TSE para atender à crescente demanda de peritos e observadores nesta área.

3. Outras instituições com experiência relevante para a capacidade civil brasileira

Há duas instituições brasileiras com experiência relevante para o desenvolvimento da capacidade civil brasileira, mas que não participam de missões multinacionais: o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública (DFNSP) e o Departamento de Polícia Federal (DPF). Não se advoga o envio, de imediato, de profissionais dessas instituições para missões multinacionais - o que se deseja, com as informações a seguir, é demonstrar que há capacidade de fazê-lo, caso seja politicamente desejável, possivelmente seguido de pequena mudança legislativa.

O DFNSP foi criado em 2004 sob a coordenação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENAP/MJ) e contribui para maior cooperação entre a União e as polícias militares dos estados. Existe um batalhão de pronto emprego, sediado em Luziânia (GO), o que possibilita seu rápido deslocamento. Há também um banco de 11,5 mil profissionais da área de segurança que passam a integrar a ferramenta depois de treinamento no âmbito da Instrução de Nivelamento de

³ O memorando de entendimento que possibilitou a designação de brasileiros para inclusão na lista de peritos eleitorais da ONU (Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e as Nações Unidas para Cooperação em Assistência Eleitoral) foi assinado em 2002 (MRE 2012).

Conhecimento, com duração de duas semanas.⁴

Já os policiais federais, por sua natureza de polícia judiciária e por suas atribuições limitadas, e pelo fato de não possuírem formação na área ostensiva, não têm experiência com emprego em missões de paz. Não obstante, o Departamento de Polícia Federal (DPF) é cada vez mais ativo em missões técnicas bilaterais, inclusive em países de pós-conflito, como é o caso da Guiné-Bissau (projeto de reestruturação e modernização das forças de segurança). Segundo a ABC, a Polícia Federal participou/participa de projetos de capacitação em Santa Lúcia (apoio a elaboração de programas locais de capacitação), Paraguai (elaboração de manuais de procedimentos na área de fiscalização e controle migratórios), Peru e Suriname (capacitação técnica para repressão ao crime organizado) e Quênia (meio-ambiente).

Processo político e hierarquia

A demanda pelo envolvimento internacional da Polícia Federal é recebida via MRE, que as repassa à divisão de relações internacionais da DPF (ARIN), que a encaminha para a divisão capaz de operacionalizar a cooperação. Em muitos casos, os policiais recebem demandas de urgência - envolvendo crimes, catástrofes naturais, incêndios etc. -, e estão aptos a atendê-las graças à sua tradição de atuação emergencial dentro do Brasil. É o chefe de cada setor do quem recebe a demanda e designa os funcionários que serão deslocados para outros países. Embora a Academia da Polícia Federal possua uma espécie de roster, alimentado pelos próprios funcionários ("Almanaque"), não se costuma fazer consultas a ele quando se recebem demandas internacionais.

No caso do DFNSP, ao surgir a demanda, a SENASP/MJ contata diretamente o profissional a ser enviado e, se ele estiver disponível, entra-se em contato com o Secretário de Segurança do Estado ou com o Comando-Geral da Polícia Militar, a depender da legislação estadual, a fim de obter autorização para a liberação do funcionário. A compra das passagens é feita em seguida à aprovação e, quando o profissional chega ao aeroporto, recebe em sua conta bancária a primeira parte da diária. Somente servidores podem integrar o banco pois a capacidade de mobilização e agilidade seria comprometida caso tivessem de realizar licitações para seleção de não-servidores (Cruz 2011).

Atuações internacionais e financiamento durante as missões no exterior

Normalmente as missões do DPF são curtas - um policial federal não pode passar mais de 90 dias fora do país sem a devida autorização -, e a própria DPF continua arcando com os salários. O pagamento do transporte e das diárias varia: em alguns casos, a própria polícia federal os arca; em outros os recursos são repassados do Ministério da Justiça; em outros, ainda, o próprio país que recebe a missão; há também casos em que a FAB transporta os policiais. Para sair do país, a ARIN deve pedir autorização para o Ministério da Justiça. Uma vez autorizada a saída, é expedido na internet o pedido de missão, onde constam as exigências necessárias - vacina, visto, etc. - para entrar no país (Souza Junior 2011).

O DFNSP, por sua vez, nunca atuou em missões internacionais. Após o terremoto que atingiu o Haiti, em janeiro de 2010, foram mobilizados 200 profissionais, a pedido do ex-presidente Lula, mas quando estavam no avião para serem

⁴ Segundo a Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, "[as Instruções de Nivelamento de Conhecimento têm por finalidade padronizar, nivelar e atualizar técnicas e táticas, objetivando habilitar seus integrantes para atuação e desenvolvimento de missões policiais de naturezas diversas, tanto em localidades urbanas de alto risco, tais como favelas, em controle de distúrbios, bem como em zona rural e faixas de fronteiras" (SSP/RS 2005).



deslocados, a operação foi cancelada por sugestão do então ministro da Defesa, Nelson Jobim. Os principais entraves são de natureza jurídica e política.

4. Demais especialistas civis

O ponto de inflexão para o início do desdobramento de especialistas civis brasileiros parece ter sido com a Administração Transitória das Nações Unidas para o Timor Leste (UNTAET), sob chefia de Sérgio Vieira de Mello, particularmente após a eleição de Xanana Gusmão em 2002. Neste ano, o Brasil passou a agregar profissionais civis nas áreas de saúde, educação, agricultura, administração da justiça, além de especialistas em eleições - incluindo juízes eleitorais, técnicos em informática, escrutinadores e consultores do Tribunal Superior Eleitoral (Seintenus s/d).

5. Conclusões e recomendações

Em 2011, a ONU voltou a provocar o Brasil e outros países do Sul Global em busca de especialistas civis para missões multidimensionais. De fato, para manter sua posição relativa no sistema internacional, o Brasil deve demonstrar que sabe explorar suas vantagens comparativas e que está apto a assumir responsabilidades de interesse global.

Em termos político-estratégicos, o Brasil confere cada vez maior destaque à interdependência entre desenvolvimento e segurança⁵. Trata-se do significativo papel que o desenvolvimento pode desempenhar na construção de uma paz estável em contextos fragilizados. Na prática, porém, o governo brasileiro ainda não estabeleceu uma lógica e um sistema conectando as duas questões de forma clara. Nesta linha, a relevância do Brasil no plano internacional, por meio de atividades de consolidação da paz, depende da elaboração de mecanismos que permitam a manutenção da posição alcançada pelo país nos últimos anos.

Em termos operacionais, o Brasil já dispõe da experiência de centenas de especialistas civis em diversas áreas do conhecimento que participaram de missões de cooperação técnica e que trabalharam em contextos de pós-conflito, como Guiné Bissau, Haiti e Timor Leste. A preocupação original de tais atividades é a da promoção do desenvolvimento sustentável, ou seja, não envolve a dimensão tradicional da segurança. Porém, em muitos casos, tais profissionais atuam em contextos instáveis e, por esta razão, suas experiências devem ser identificadas e analisadas e, no conjunto, podem contribuir para a institucionalização da capacidade civil brasileira.

A experiência e as entrevistas demonstram que os militares, policiais e civis, quando voltam de uma missão em contextos frágeis, trazem consigo experiências que em muito enriquecem as práticas da instituição à qual se pertence. Este tipo de missão tende a oferecer oportunidades para o aperfeiçoamento de habilidades e para o aprimoramento de técnicas desenvolvidas e aplicadas em território nacional. A capacidade civil brasileira interessa, portanto, ao Estado brasileiro mas também à burocracia que abriga o especialista em questão, ao próprio especialista e, em última instância, à sociedade brasileira que se beneficiará, direta ou indiretamente, dos serviços prestados.

5 Ver o discurso do chanceler Patriota por ocasião da presidência do Brasil no Conselho de Segurança (fev.2011) e o discurso da Presidente Dilma Rousseff por ocasião da abertura da 66ª sessão da Assembleia Geral (set.2011).

Chegou o momento de transformar o discurso em ação política. O desenvolvimento da capacidade civil brasileira é necessário e urgente e deverá passar pelo aprendizado das práticas já existentes, pela inteligente e eficiente adaptação às demandas contemporâneas, e pela criação de soluções coerentes com o desejo da política externa brasileira de se manter relevante.

Referências

Aguilar, Sérgio (s/d). Uma “cultura brasileira em operações de paz”. Disponível em: <www.abed-defesa.org/page4/page8/page9/page18/files/sergioaguilar.pdf>.

Aragão, Ronald (Cel EB Ronald Aragão, IGPM/COTER) - entrevista realizada pelo telefone, em abr. 2011.

Cruz, Agnaldo Augusto da (Cel Agnaldo Augusto da Cruz, chefe de Gabinete da SENASP) - entrevista realizada em Brasília, em jul. 2011.

Electoral Knowledge Network (2012). “United Nations Electoral Assistance: Main Types of Assistance”. Disponível em: <aceproject.org/ero-en/topics/electoral-assistance/unelecassist>.

Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse da (2005). “O Brasil e as operações de manutenção de paz das Nações Unidas”. Brasília: FUNAG.

Kleebank, Susan (Dra Susan Kleebank, chefe da assessoria internacional do TSE) - entrevista realizada por email em 2011.

Melo Neto, Sergio Carrera (Cap PMDF Sergio Carrera) - entrevista realizada por email, em set. 2011.

Melo Neto, Sérgio Carrera de Albuquerque; e COSTA, Isângelo Senna da (2010). Características e competências essenciais aos policiais das Nações Unidas nas Operações de Paz. Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Ano 5, n.8.

MRE - Ministério das Relações Exteriores (2002). “Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e as Nações Unidas para Cooperação em Assistência Eleitoral”. Disponível em: <www2.mre.gov.br/dai/eleitoral.htm>.

Oliveira Junior, Almir de; e Góes, Fernanda Lira (2010). “A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas”, Texto para Discussão 1516. Brasília: IPEA, 2010. p.28.

Seitenfus, Ricardo (s/d) “De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz”. Disponível em: <www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf>.

Souza Junior, Amaury Alan Martins de (Amaury Alan Martins de Souza Junior, perito criminal federal, chefe do Instituto Nacional de Criminalística - INC/DPF) - entrevista realizada em Brasília, abr. 2011.

SSP/RS - Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul (2005). “Aula inaugural da Força Nacional de Segurança Pública em Montenegro”. Disponível em: <www.ssp.rs.gov.br/portal/principal.php?action=imp_noticias&cod_noticia=6360>.