

O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil?

EDUARDA PASSARELLI HAMANN

RESUMO

■ Em 2017, o Brasil celebrará 70 anos de participação em missões coordenadas por organismos internacionais. O aspecto mais visível do engajamento brasileiro tem sido a presença de militares, principalmente quando estão constituídos, ou seja, quando organizados em unidades como pelotões, companhias ou batalhões. Entre 1947 e 2015, o Brasil desdobrou cerca de 50 mil profissionais uniformizados sob a bandeira da Organização das Nações Unidas (ONU), que participaram de mais de 60% de todas as operações de manutenção da paz (OMPs) já aprovadas pelo Conselho de Segurança. Do total, 87% foram desdobrados desde o fim da Guerra Fria (entre 1990 e 2015), sendo que uma única missão – a que está no Haiti desde 2004 – recebeu sozinha 2/3 de todos os militares e policiais brasileiros desde 1947.

Esses dados revelam importantes aspectos sobre o papel que o Brasil desempenha há sete décadas no âmbito das OMPs da ONU. O mais notável, porém, é a mudança de perfil que ocorre no início do século XXI, quando o país passa a desdobrar (e a manter) um número maior de militares e começa a participar de um número maior de missões.

Essa mudança na parte visível do engajamento brasileiro só foi possível por causa da evolução de alguns macroprocessos no nível doméstico, que não apenas definiram uma nova estratégia, como também garantiram meios para implementá-la. Entre os vários macroprocessos em curso, há pelo menos três que chamam a atenção pela influência direta que exercem sobre o novo perfil do Brasil: (1) o macroprocesso político-normativo, que permitiu a criação e a consolidação de

políticas, normas e instituições que refletem uma nova visão de mundo; (2) o macroprocesso financeiro, que garantiu a previsão de despesas e a efetiva execução orçamentária para viabilizar a implantação da tal nova visão; e (3) o macroprocesso militar, que investiu na provisão de materiais e na capacitação de recursos humanos para operacionalizar a nova visão.

O presente artigo faz uma análise sucinta do assunto, a partir de dados primários e secundários referentes à participação do Brasil em OMPs da ONU. A seção I apresenta um breve histórico sobre as sete décadas de engajamento brasileiro nessas operações, classificando-o em fases. E é na fase atual (2000-2015) que o Brasil consolida um novo perfil ao atingir o mais alto grau de amadurecimento político-normativo, financeiro e humano de sua história. Os elementos-chave de cada um desses três macroprocessos serão apresentados pelas seções 2, 3 e 4. Por fim, é possível inferir que o Brasil, em seu novo perfil, relativamente maduro, será capaz de superar as atuais crises e possivelmente se manterá o seu engajamento com essas missões internacionais em níveis relevantes e condizentes com o seu novo papel.

I. ANTECEDENTES

■ O Brasil participa de missões coordenadas por organismos internacionais há quase 70 anos e seu engajamento pode ser classificado em pelo menos quatro fases: (1) 1947-1966; (2) 1967-1989; (3) 1990-1999; e (4) 2000-2015. Ainda não é possível concluir se a fase atual termina em 2015/2016 ou se tem sobrevida – dificuldade marcada não só pelo distanciamento do objeto de análise, mas também (principalmente) pela falta de previsibilidade provocada pelas crises políticas e financeiras que assolam o Brasil. De qualquer maneira, vista como um todo, a fase atual é sem dúvida a de maior maturidade institucional/normativa, financeira e humana da história do engajamento brasileiro. É nessa fase que o país cria e efetivamente consolida um novo perfil nas operações de manutenção da paz (OMPs) da ONU, como será apresentado a seguir.

A fase I (1947-1966) corresponde ao marco inicial da participação do Brasil em missões de organismos internacionais, com o engajamento de grandes números de militares na segunda metade dessa fase¹. A primeira participação brasileira coincide com a estreia da própria ONU nesse *métier*, em 1947, quando a

1 Vale notar que esse período é precedido pelo desdobramento de 25 mil militares na Itália (1944-1945), caracterizando uma expressiva participação na Segunda Guerra Mundial e contornando as dúvidas que pairavam sobre a capacidade do Brasil de implementar tal feito.

Assembleia Geral autorizou o desdobramento de uma pequena equipe para os Bálcãs (*UN Special Commission on the Balkans* – UNSCOB)². Na ocasião, o Brasil enviou um diplomata e três militares (um de cada força), ainda de capacetes verdes³. Em 1956, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a sua primeira missão com tropas (UNEF I), que foi desdobrada no Suez e operou sob a égide de princípios e valores válidos até hoje, a exemplo do capacete azul como forma de diferenciação. Para o Suez, o Brasil contribuiu com um batalhão, em rodízios de seis meses, o que lhe garantiu uma presença significativa no terreno por cerca de 10 anos (entre janeiro de 1956 e julho de 1967). Ao todo, aproximadamente 6.300 militares brasileiros participaram da UNEF I⁴.

Cabe ainda destacar que, na mesma fase, especificamente entre maio de 1965 e setembro de 1966, o Brasil desdobrou um batalhão na República Dominicana, para ali participar de uma missão da Organização dos Estados Americanos (OEA), a chamada Força Interamericana de Paz (FIP). Foram enviados, ao todo, cerca de 3.500 militares brasileiros para aquele país⁵. Assim, entre 1965 e 1966, havia dois batalhões brasileiros desdobrados em dois continentes diferentes, um coordenado pela ONU e o outro pela OEA, em um evidente esforço político e logístico. Complementando esse empenho, ainda na mesma fase, houve também o desdobramento de alguns observadores militares para missões de interesse geral da política externa brasileira, como as do Congo (1960-1964), Nova Guiné (1962) e Índia/Paquistão (1965-1966)⁶.

A fase 2 (entre 1967 e 1989) é caracterizada pela completa ausência de brasileiros em missões de organismos internacionais. Depois de mais de 20 anos de grandes feitos políticos e logísticos para os padrões da época (fase 1), não houve desdobramentos em missões no exterior no período que coincide, em grande medida, com o do regime militar (1964-1985). Apesar das diferenças entre os cinco presidentes, um dos elementos recorrentes da política externa brasileira em todo o regime militar é justamente a distância de conflitos internacionais⁷.

2 A UNSCOB foi autorizada pela Assembleia Geral em 21 de outubro de 1947 e os observadores atuaram desarmados, representando seus próprios países (Fontoura, 2011:23-24). O Brasil concordou em participar da missão em 1947, quando membro não-permanente do Conselho de Segurança (1946-1947), mas os militares brasileiros só chegaram no terreno em meados de 1948.

3 Fontoura (2011).

4 Exército Brasileiro (2015).

5 Exército Brasileiro (2015).

6 Para a discussão entre interesses gerais e interesses específicos, ver, por exemplo, Hamann (2016).

7 Barreto (2014).

A fase 3 (1990-1999), apesar de curta, é relevante por marcar o retorno do Brasil às missões internacionais e também porque isso é feito tanto por meio de militares em função individual (que atuam como observadores ou assessores), como pelo desdobramento de *tropas* (militares integrantes de uma unidade constituída, como um pelotão, companhia ou batalhão⁸). Além disso, o retorno à arena internacional também é pautado por uma rigorosa seleção dos países que receberiam os brasileiros: uma companhia foi para Moçambique (1993-1994), um batalhão para Angola (1995-1997) e um pelotão para o Timor Leste (1999). Os desdobramentos de militares em função individual, por sua vez, ocorreram tanto em regiões de interesses específicos para a política externa (a exemplo de países na América Central, bem como Angola e Moçambique), como em locais de interesses gerais, a exemplo da Bósnia, Chipre, Libéria e Uganda/Ruanda.

A fase 4 (2000-2015) é a mais importante da história da participação brasileira em OMPs, tanto em termos quantitativos como qualitativos. O período tem início em 2000, quando o pelotão que estava no Timor Leste aumentou de 50 para 70 militares (cerca de 50%), e vai até pelo menos 2015, quando há um batalhão desdobrado no Haiti (cerca de 1.000 militares) e uma companhia no Líbano (280 militares), além de dezenas de assessores e observadores em outras sete missões da ONU⁹.

Nesse período, o número de missões da ONU com participação de brasileiros aumentou de maneira significativa, passando de três (em 2000) para dez (em 2015), de um total de 16 missões em ambos os anos. Houve, assim, um expressivo aumento de 333%¹⁰. No que se refere ao número de militares e policiais desdobrados no terreno, os dados são ainda mais impressionantes. Durante quase 70 anos, o Brasil desdobrou cerca de 50 mil militares e policiais em missões da ONU. Desse total, a imensa maioria (87%) foi desdobrada no pós-Guerra Fria (1990-2015)¹¹, sendo que a Missão da ONU no Haiti (MINUSTAH¹²) recebeu,

8 Um pelotão tem 50-70 militares, uma companhia tem 150-250 militares e um batalhão tem 700-1000 militares (os valores que podem variar de acordo com as circunstâncias).

9 O Brasil participa de nove das 16 missões de manutenção da paz da ONU: MINURSO (Saara Ocidental), MINUSCA (República Centro-Africana), MINUSTAH (Haiti), UNFICYP (Chipre), UNIFIL (Líbano), UNISFA (Abyei, Sudão), UNMIL (Liberia), UNMISS (Sudão do Sul) e UNOCI (Côte d'Ivoire). Para detalhes, ver ONU (2016). Além disso, o Brasil também participa de uma missão política especial: UNIOGBIS (Guiné Bissau).

10 Hamann (2016).

11 Hamann (2016).

12 "MINUSTAH" é a sigla da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti.

sozinha, 33 mil militares e policiais brasileiros (cerca de 66% do total)¹³. Além da missão no Haiti e em outros países que receberam tropas brasileiras por serem de interesse específico para a política externa (países lusófonos e Líbano), o Brasil também desdobrou dezenas de militares em funções individuais para missões de interesse mais global (Eritreia/Etiópia, República Democrática do Congo, Saara Ocidental e Sudão).

Essa mudança significativa do perfil do Brasil nas OMPs é apenas a parte mais visível de um novo papel estratégico definido para o país no início do século XXI. Por trás disso estão a evolução e a efetiva consolidação de pelo menos três macroprocessos responsáveis pela sustentabilidade desse engajamento do Brasil em missões da ONU: (i) macroprocesso político-normativo (criação/atualização de normas, políticas e instituições que estabelecem a nova visão); (ii) macroprocesso financeiro (destinação de recursos que viabilizam a implementação da nova visão); e (iii) macroprocesso militar (provimento e capacitação de recursos humanos responsáveis por operacionalizar a nova visão). Esse “tripé” é o que confere sustentabilidade à fase atual e é o que provavelmente fará com que as crises políticas e financeiras não exerçam impacto tão negativo sobre o papel desempenhado pelo Brasil nas operações da ONU. Cada macroprocesso será brevemente apresentado nas seções a seguir.

2. O MACROPROCESSO POLÍTICO-NORMATIVO

■ A participação do Brasil em missões internacionais passou por importantes mudanças na fase atual (2000-2015), em que houve a consolidação de princípios e valores de sua política externa, bem como a institucionalização e normatização de sua política de defesa.

Política externa

Os fundamentos da política externa brasileira incluem, há mais de 100 anos, a preferência pela diplomacia e pelo multilateralismo, e o respeito ao direito internacional. Em suas ações internacionais, o país também tem sido orientado pela resolução pacífica de conflitos e pelos princípios da soberania e da não-intervenção, previstos pelo artigo 4º da Constituição Federal (1988). A ONU foi

13 Entre junho de 2004 e dezembro de 2015, a MINUSTAH recebeu 32.904 militares e policiais brasileiros. Como ainda está em operação, e como o Brasil desdobra um batalhão a cada seis meses, os dados continuam aumentando.

fundada em 1945 com base em preceitos semelhantes, o que reforça a crença do Brasil nessa organização e nos valores que ela prega. Assim, participar das operações chanceladas pela ONU permite que o país cumpra os seus compromissos internacionais enquanto Estado-membro e, ao mesmo tempo, reforça os valores e princípios que norteiam a sua política exterior.

A participação do Brasil em missões da ONU também está relacionada à continuidade e mesmo à expansão de sua influência em lugares prioritários para a política externa, como países latino-americanos e países lusófonos. Junte-se a isso a busca por prestígio e *status* no sistema internacional, que confere maior visibilidade e mais apoio a suas demandas. Por fim, em um nível mais estratégico, vale ainda acrescentar que a participação proativa do Brasil no sistema internacional visa também influenciar e/ou efetivamente criar as regras do jogo, aquelas que definem não apenas os atores, mas também o seu comportamento¹⁴.

Na fase 2000-2015, mais especificamente, o Brasil avança a sua posição em debates diplomáticos importantes, sobretudo os relacionados ao uso da força em operações autorizadas pelo Conselho de Segurança. Até 1999, os preceitos da política externa eram bastante rígidos e o Brasil deixava de participar ou até mesmo de apoiar resoluções que autorizassem o uso da força por *peacekeepers*. Em setembro de 1999, houve uma mudança de paradigma: o Brasil desdobrou tropas, pela primeira vez, em uma missão sob o Capítulo VII da Carta da ONU (INTERFET, Timor Leste)¹⁵. Na ocasião, porém, não autorizou seus militares a recorrerem à força. Em 2004, a participação na MINUSTAH representou outra importante mudança de paradigma pois, além de desdobrar tropas a uma missão com cláusulas sob o Capítulo VII, o Brasil também desdobrou o maior contingente militar da missão e efetivamente usou a força entre 2005 e 2007.

No âmbito das contribuições normativas, foi nessa fase que o Brasil lançou a “responsabilidade ao proteger”, em 2011. Trata-se de um importante esforço diplomático com vistas a consolidar, em um único conceito, uma variedade de princípios e normas do direito internacional que regulam o uso da força em nome da comunidade internacional. Embora ainda não tenha sido implementado em OMPs, há forte relação entre o que prega o conceito e o uso da força pelos militares brasileiros no Haiti, durante a pacificação de áreas violentas de Porto Príncipe (2005-2007).

14 Vargas (2011).

15 É importante notar que a INTERFET não foi uma operação de manutenção da paz.

Por fim, em meio a tantas inovações, em 2012 sentiram-se os primeiros esforços mais significativos no sentido de democratizar a política externa e de aproximá-la da sociedade. Além da criação de um blog sobre “diplomacia pública”¹⁶, em 2014 também tiveram início as tratativas de se elaborar um “Livro Branco de Política Externa”¹⁷. O processo foi coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores e contou com consultas a diplomatas e especialistas a fim de definir as prioridades e as principais linhas de ação internacional do Brasil, inclusive a participação em OMPs. A iniciativa, apesar de louvável, ainda não foi adiante¹⁸.

Política de defesa

No nível político-estratégico, desde a criação do Ministério da Defesa (1999), houve vários esforços com a finalidade de normatizar e institucionalizar o conjunto de princípios e valores que orientam as ações do Brasil no campo da defesa, com evidentes reflexos na participação do país em OMPs. Além do referido artigo 4º da Constituição Federal (1988), a Lei Complementar n. 97/1999 inclui as OMPs entre as modalidades de emprego das forças armadas. No âmbito infraconstitucional, a Lei n. 2.953/1956 ainda está em vigor e exige que o desdobramento de tropas em território estrangeiro, sem declaração de guerra ou de acordo com as obrigações internacionais do Brasil, seja precedido por autorização do Congresso Nacional.

Em termos de políticas relevantes, merecem destaque três documentos, todos atualizados em 2012. A Política Nacional de Defesa requer que o Brasil tenha capacidade de projetar poder por meio de eventual participação em missões estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança (item 7.14). Para implementar essa e outras diretrizes, a Estratégia Nacional de Defesa orienta que o Brasil expanda a sua participação em OMPs e conclama as forças armadas a se prepararem para assumirem responsabilidades cada vez maiores nesse tipo de operação. Por fim, o Livro Branco de Defesa Nacional aponta o engajamento do Brasil em OMPs como a mais evidente expressão do crescente papel do país em questões de paz e segurança internacional.

No nível tático, a partir dos anos 2000 ficam mais claras as motivações para participar de missões internacionais, a partir da identificação de uma relação mais direta e mais explícita com algumas necessidades operacionais. Desde 2004, com

16 Ver: <http://blog.itamaraty.gov.br/>.

17 Spektor (2013).

18 Conectas (2015).

a participação na MINUSTAH, as forças armadas (principalmente o Exército, mas também a Marinha e, em menor medida, a Força Aérea) passaram a usar essa experiência para efetivamente testar a doutrina, a logística e as possibilidades operacionais de seus contingentes¹⁹.

Assim, ficam evidentes as iniciativas do Brasil em direção à normatização e institucionalização de princípios, valores e visões que acabam influenciando o perfil do Brasil nas OMPs. Visto como um todo, isso corresponde ao início de um macroprocesso no âmbito político-normativo que alcança, em 2015, um alto grau de maturidade. Prova da maturidade é não ter havido grandes retrocessos apesar da mudança para uma administração federal (2011-2016) que negligencia questões de paz e segurança em suas políticas externa e de defesa.

3. O MACROPROCESSO FINANCEIRO

■ O segundo macroprocesso que merece atenção está relacionado às questões financeiras, havendo pelo menos duas análises relevantes. A primeira diz respeito às cotas do Brasil ao fundo da manutenção da paz da ONU, que aumentaram de maneira significativa na fase atual. E a segunda, mais complexa, tem relação com a dotação orçamentária e a efetiva transferência de recursos do Ministério da Defesa (MD) para as forças armadas, com o intuito de promover e aperfeiçoar o preparo das tropas brasileiras. Cada uma será analisada abaixo, a partir dos dados obtidos junto ao próprio MD.

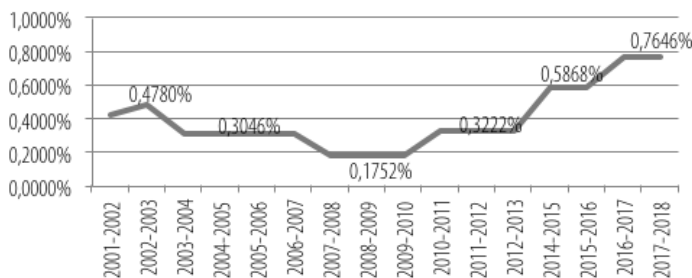
A contribuição de cada Estado-membro ao fundo de *peacekeeping* da ONU é calculada pela Assembleia Geral, a partir de uma equação que inclui o produto interno bruto de cada país, entre outros indicadores. A cota do Brasil aumentou em 60% entre 2000 e 2016, apesar de leve queda entre 2008 e 2010, como demonstra o gráfico a seguir.

Apesar da crescente cota, que indicaria prosperidade, o Brasil não consegue cumprir com essas obrigações internacionais e é hoje o segundo maior devedor da ONU, perdendo apenas para os Estados Unidos (cuja cota ao mesmo fundo supera os 28%). Em setembro de 2016, a dívida brasileira acumulada com a organização chegava a 425 milhões de dólares, dos quais 194 milhões seriam destinados ao fundo de *peacekeeping*²⁰.

19 Informação compartilhada pelo CCOPAB (set. 2015).

20 Chade (2016).

GRÁFICO I. Cotas do Brasil ao fundo de operações de manutenção da paz da ONU (porcentagens, entre 2001 e 2018):



Fonte: ONU (2015) e documentos equivalentes dos anos anteriores.

Se o pagamento é escasso no plano internacional, o mesmo não ocorre no plano doméstico, onde se dá o investimento direto no preparo dos contingentes. Entre 2000 e 2015, o Brasil investiu mais de 2,5 bilhões de reais no preparo das tropas desdobradas no Haiti (MINUSTAH) e no Líbano (UNIFIL). A tabela a seguir foi elaborada pelo MD e os valores equivalem ao total transferido por esse Ministério às três forças armadas, juntas, a cada ano.

TABELA I. Investimentos do Brasil no preparo de tropas desdobradas na MINUSTAH e na UNIFIL, entre 2004 e 2015 (valores em reais)

| ANO | MINUSTAH | UNIFIL |
|-------|----------------------|--------------------|
| 2004 | R\$ 148.070.208,56 | - |
| 2005 | R\$ 142.380.451,69 | - |
| 2006 | R\$ 80.669.911,91 | - |
| 2007 | R\$ 112.097.973,57 | - |
| 2008 | R\$ 127.919.530,89 | - |
| 2009 | R\$ 125.409.820,74 | - |
| 2010 | R\$ 673.855.411,25 | - |
| 2011 | R\$ 245.059.650,51 | R\$ 0,00 |
| 2012 | R\$ 282.241.626,06 | R\$ 0,00 |
| 2013 | R\$ 171.217.184,90 | R\$ 74.640.000,00 |
| 2014 | R\$ 172.583.000,00 | R\$ 75.767.000,00 |
| 2015* | R\$ 33.717.754,05 | R\$ 19.874.350,00 |
| | R\$ 2.315.222.524,13 | R\$ 170.281.350,00 |
| TOTAL | R\$ 2.485.503.874,13 | |

Fonte: Brasil (2015). * valores parciais.

O reembolso é feito de maneira indireta: o Tesouro Nacional recebe os valores da ONU, mas são as forças armadas que o implementam, baseado no que foi assegurado pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Em outras palavras, o orçamento federal prevê, no ano anterior, os recursos financeiros a serem investidos pelo MD, em rubricas referentes a “operações de manutenção da paz”. Depois que a LOA é aprovada pelo Congresso Nacional, o valor é transferido para as forças armadas que, por sua vez, investem no preparo de tropas. Como hoje há tropas brasileiras (militares em unidades constituídas) em duas missões da ONU (MINUSTAH e UNIFIL), ficam de fora desse orçamento o preparo dos militares que servem como observadores ou assessores em outras missões.

É importante notar que, diferente de outros países em desenvolvimento que enviam seus militares para missões da ONU, o Brasil não depende do reembolso da organização para se manter preparado ou engajado. A tabela abaixo, publicada em 2012 no Livro Branco de Defesa Nacional²¹, evidencia que o reembolso é menos da metade do que é investido.

TABELA 2. Gastos do governo brasileiro e reembolsos da ONU para a MINUSTAH e UNIFIL, entre abril de 2004 e junho de 2012 (em milhões de reais)

| Ano | Gastos do governo brasileiro | | Repasse da ONU |
|--------|------------------------------|--------|----------------|
| | MINUSTAH | UNIFIL | MINUSTAH |
| 2004 | 148,07 | - | 12,59 |
| 2005 | 142,38 | - | 77,57 |
| 2006 | 80,67 | - | 51,59 |
| 2007 | 112,10 | - | 42,63 |
| 2008 | 127,92 | - | 95,01 |
| 2009 | 125,41 | - | 20,08 |
| 2010* | 673,86 | - | 80,02 |
| 2011 | 245,06 | 43,20 | 125,61 |
| 2012** | 14,53 | 6,52 | 18,87 |
| TOTAL | 1.670,00 | 49,72 | 523,97 |

* Os valores de 2010 englobam o emprego da tropa, a ativação do 2º Batalhão de Infantaria de Força de Paz e os recursos destinados à ajuda humanitária.

** Não houve reembolsos da ONU quanto à UNIFIL, pois o memorando de entendimento ainda estava em negociação na época da elaboração da tabela.

21 Brasil (2012), pág. 163.

Os dados da Tabela 2 são de meados de 2012. Uma proporção mais atualizada foi calculada em 2014, por ocasião do 10º aniversário da MINUSTAH. Entre 01 de junho de 2004 e 01 de junho de 2014, o Brasil investiu nessa missão 2,1 bilhões de reais (cerca de 700 milhões de dólares) e, desses, apenas 35% teriam sido reembolsados pela ONU²². Independente do ano ou do indicador utilizado, os dados demonstram, de maneira inequívoca, que os aspectos financeiros não são elemento central na decisão do Brasil de participar das OMPs.

Além do treinamento intenso e custoso antes do desdobramento, segundo o MD, o Brasil é integralmente responsável pelo transporte de seus batalhões de/ para o Haiti, não recebe reembolso pelo uso de alguns de seus equipamentos e o segundo batalhão desdobrado no Haiti (entre 2010 e 2012) foi inteiramente financiado pelo governo brasileiro²³. Assim, embora seja recorrente o argumento de que a participação de países em desenvolvimento tenha relação direta com a política de reembolsos da ONU, esse não é o caso do Brasil.

4. O MACROPROCESSO MILITAR

■ A participação dos militares tem sido a parte mais visível do engajamento do Brasil nas operações da ONU, e esse é o terceiro e último macroprocesso analisado. Em 70 anos, o Brasil desdobrou mais de 50 mil militares e policiais para as missões da organização, tendo participado em mais de 60% de todas as OMPs já autorizadas pelo Conselho de Segurança. No entanto, foram poucas as ocasiões em que o Brasil desdobrou *tropas* (unidades militares constituídas), como se verifica a partir da Tabela 3.

A tabela revela pelo menos quatro elementos fundamentais da trajetória do Brasil nas OMPs da ONU. Primeiro, no que se refere ao aspecto geopolítico, à exceção da missão no Suez, o Brasil só desdobrou tropas para países que são prioridade para a sua política externa, seja pela geografia (Haiti) ou pelos laços histórico-culturais (países lusófonos e Líbano)²⁴. Segundo, no que se refere ao aspecto temporal, a missão no Suez também é exceção e foi a única que recebeu tropas brasileiras durante a Guerra Fria. Terceiro, na década de 1990, apesar do número relativamente baixo de tropas, tem-se um período de grandes desafios logísticos que dura cerca de cinco anos, com o desdobramento, a manutenção e o rodízio de um pequeno grupo de militares (pelotão e companhia) no Timor Leste. Quarto,

22 Kawaguti (2014).

23 Brasil (2015).

24 Para mais detalhes, ver Hamann (2016).

o mais relevante aspecto refere-se ao engajamento do Brasil na MINUSTAH, que se muito destaca dos demais engajamentos por ser o mais longo (mais de 12 anos), por ter a maior quantidade de militares desdobrados (o Brasil enviou 33 mil militares para a MINUSTAH, que equivalem a 2/3 de todo o engajamento brasileiro em missões da ONU desde 1947) e por exigir a superação de complexidades políticas e operacionais sem precedentes (tais como a elaboração e a implementação de mandato parcialmente sob o Capítulo VII, manutenção de um *Force Commander* brasileiro durante toda a missão, entre outros fatores).

TABELA 3. Participação do Brasil em operações de manutenção da paz da ONU com unidades militares constituídas (de jan/1956 a dez/2015)

| Período | Missão | Local | Desdobramento de tropas | |
|-------------------|------------|-------------|---|-------|
| | | | Unidade militar | Total |
| Jan.1956-jun.1967 | UNEF I | Suez | 1 batalhão de infantaria (aprox. 600 militares), em sistema de rodízio | |
| Jan.1993-dez.1994 | ONUMOZ | Moçambique | 1 companhia de paraquedistas (aprox. 170 militares) + militares em missão individual | |
| Ago.1995-jul.1997 | UNAVEM III | Angola | 1 batalhão de infantaria (aprox. 800 militares) + 1 companhia de engenharia (aprox. 200 militares) | |
| Out.1999-mai.2002 | UNTAET | Timor Leste | 1 pelotão de Polícia do Exército (primeiro 50, depois 70 militares) | |
| Mai.2002-mai.2005 | UNMISSET | Timor Leste | 1 pelotão de Polícia do Exército (PE) (70 militares) até 2004, quando o pelotão foi substituído por 1 companhia da PE (125 militares) | |
| Jun.2004-dez.2015 | MINUSTAH* | Haiti | 1 batalhão de infantaria (aprox. 800 militares) e 1 companhia de engenharia (aprox. 200 militares); 2º batalhão desdobrado entre 2010 e 2013 (6 contingentes) | |
| Jan2011-dez.2015 | UNIFIL* | Libano | 1 navio capitânia com tripulação de aprox. 250 militares e 1 Estado-Maior em terra (13 militares) | |

* Os dados estão disponíveis até dezembro de 2015, mas a MINUSTAH e a UNIFIL ainda estão em operação, de modo que o total desdobrado em cada uma dessas missões ainda vai aumentar.

Fontes: Brasil (2016), Fontoura (2005) e Ramos (2016). Preparado pela autora.

Para dar conta da nova realidade da fase 2000-2015, sobretudo das exigências colocadas pelo contexto da MINUSTAH, um conjunto de novas técnicas, táticas e procedimentos foi incorporado pelas forças armadas em diferentes níveis (tático, operacional e estratégico). Tal evolução doutrinária e operacional encontrou reflexo na elaboração de novas normas, na revisão de manuais e cadernos de instrução e de outros documentos igualmente relevantes²⁵.

25 Informação compartilhada pelo CCOPAB (set. 2015).

O preparo dos militares brasileiros também passou por um grande processo de normatização e institucionalização na fase 2000-2015, com grandes alterações especialmente nos últimos 10 anos, o que reflete a complexidade do contexto atual e a própria maturidade do engajamento do Brasil nas missões da ONU. Durante muitos anos, cada militar era responsável por seu próprio preparo. Na década de 1990, o Estado-Maior do Exército (EME) passou a planejar o treinamento e, no ano 2000, por exemplo, era relativamente alto o número de manuais e materiais voltados para o treinamento de militares e policiais brasileiros, elaborados sobretudo a partir das experiências nas missões em Angola e Timor Leste²⁶. Em 2001, a coordenação do preparo, no Exército, passou para o Comando de Operações Terrestres (COTER), que criou o Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro (CEPAEB)²⁷. Em 2005, com o retorno do terceiro contingente brasileiro da MINUSTAH, o Exército criou o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOPaz) e, a partir daí, o processo de treinamento ganhou velocidade e refinamento²⁸. Em 2010, após o terremoto no Haiti, esse centro foi transformado no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), com o intuito de ser um centro único para as três forças armadas, coordenado pelo Ministério da Defesa²⁹.

CONCLUSÃO

■ O Brasil envia militares e policiais para as operações da ONU desde a década de 1940, com participação regular em quase 70 anos (exceto 1967-1989) em mais de 60% de todas as OMPs já aprovadas pelo Conselho de Segurança. Apesar da larga experiência, foi na fase 2000-2015 que o Brasil começou a explorar melhor essa ferramenta de política externa e de defesa.

Há pelo menos três macroprocessos estabelecidos nessa fase que, em grande medida, viabilizaram a criação e a consolidação de um novo perfil para o Brasil no âmbito das OMPs: (1) o macroprocesso político-normativo; (2) o macroprocesso financeiro; e (3) o macroprocesso militar. Com efeito, a criação de normas e instituições, o fortalecimento de mecanismos financeiros e a preocupação com a qualidade dos militares desdobrados são fortes indícios de um alto grau de maturidade alcançado pelo Brasil nos últimos anos. É possível concluir que es-

26 Brasil (2016).

27 Brasil (2016).

28 Ver a Portaria n. 952 do Ministério da Defesa (15/06/2010).

29 Ver a Portaria n. 952 do Ministério da Defesa (15/06/2010).

ses macroprocessos provavelmente ajudarão o país a superar as crises atuais sem grandes impactos negativos no seu engajamento com o *peacekeeping* da ONU. Mais que isso, por causa desses macroprocessos, há chances reais de que a futura participação do Brasil em OMPs se mantenha relevante para o sistema de paz e segurança internacional.

Para se manter relevante, o Brasil tem pelo menos duas opções viáveis. A primeira é a mais evidente, ou seja, a de continuar o engajamento em OMPs em números semelhantes aos de 2000-2015, com o desdobramento de unidades militares constituídas (idealmente um batalhão e, no mínimo, uma companhia). A segunda opção, mais ousada, envolve um salto qualitativo. O bom desempenho diplomático e militar dos últimos anos poderia ser explorado como recurso de *soft power*, com o intuito de inserir mais brasileiros em posições chave no âmbito do *peacekeeping*, atuando em funções estratégicas tanto nas missões como em Nova Iorque. A escolha de qualquer um dos caminhos validaria a premissa de que o Brasil contribui com seus nacionais não apenas para promover seus interesses na região e no mundo, mas também para consolidar o seu novo papel no sistema de paz e segurança internacional.

EDUARDA PASSARELLI HAMANN é a coordenadora do Programa de Consolidação da Paz do Instituto Igarapé. Trabalha com segurança internacional desde 2001 e suas principais áreas de interesse são operações de manutenção da paz, política externa brasileira, organismos internacionais e uso da força para proteção de civis (sobretudo a responsabilidade de/ao proteger). Tem experiência como pesquisadora e consultora em várias instituições brasileiras e estrangeiras (como o Banco Mundial e o Viva Rio) e como palestrante e professora de cursos de graduação e pós-graduação em relações internacionais (como AMAN, FGV, PUC-Rio e Cândido Mendes). Eduarda é advogada e tem mestrado e doutorado em relações internacionais.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Fernando de Mello. “A política externa durante o regime militar”. *Política Externa*, vol. 22, n. 4 – abr/mai/jun 2014.

BRASIL. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. “A criação do Centro”. Disponível em: www.ccopab.eb.mil.br/pt/sobre-o-ccopab/criacao-do-centro. (s/d).

BRASIL. EXÉRCITO BRASILEIRO. 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército. Base de dados com o número total de militares brasileiros (das três Forças Armadas) que participaram de todas as missões da ONU (atualizada até dezembro de 2015). Brasília, 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. Serviço de Informações ao Cidadão (SIC/MD). Resposta à solicitação de dados feita pela autora via Lei de Acesso à Informação – pedido n. 60502.001154/2015-84. Brasília, 15 de junho de 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. “Livro Branco de Defesa Nacional”. Disponível em: www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf. Brasília, 2012.

CHADE, Jamil. “Dívida do Brasil na ONU atinge valor inédito”. *Estado de S. Paulo*, 16/09/2016. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,divida-do-brasil-na-onu-atinge-valor-inedito,10000076333>.

CONNECTAS. “Ainda em branco”. Site oficial da Conectas, 18 dez 2015. Disponível em: www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/40490-ainda-em-branco.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisseda. “O Brasileiras Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas”. Brasília: Instituto Rio Branco e Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/23-Brasil_e_as_Operacoes_de_Manutencao_da_Paz_das_Nacoes_Unidas_O.pdf.

_____. “Brazil: 60 years of peacekeeping operations”. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2011.

HAMANN, Eduarda. “A Força de uma Trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU (1947-2015)”. *Military Review*, jul-set 2016, pp. 47-62. Disponível em: <https://igarape.org.br/forca-de-uma-trajetoria-military-review/>.

KAWAGUTI, Luís. “Operação militar no Haiti custa R\$1,3 bi em 10 anos”. *O Globo*, 01 junho 2014. Disponível em: <http://noticias.r7.com/internacional/operacao-militar-no-haiti-custa-r-13-bi-em-10-anos-01062014>.

ONU. Assembleia Geral. “Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations” (A/70/331/Add.1). 28 de dezembro de 2015. Disponível em: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/331/Add.1.

ONU. Secretariado / Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO). “UN Mission’s Summary detailed by Country”. 31 de agosto de 2016. Disponível em: www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/aug16_3.pdf

RAMOS, Alberto. Informações compartilhadas em 22 de setembro de 2016 sobre a participação do Brasil na missão da ONU no Líbano. Militar integrante da Divisão de Planejamento e Coordenação do CCOPAB.

SPEKTOR, Matias. “Livro Branco de Política Externa”. *Folha de S. Paulo*, 13 nov 2013. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2013/11/1370569-livro-branco-de-politica-externa.shtml.

VARGAS, João. “Campanha permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU”. Rio de Janeiro: FGV, 2011.