

# O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ EM UM MUNDO GLOBALIZADO ENTRE A TRADIÇÃO E A INOVAÇÃO



## **Prefácio**

Antonio de Aguiar Patriota  
Ministro das Relações Exteriores

## **Organizadores**

Kai Michael Kenkel  
Rodrigo Fracalossi de Moraes

## O ENVOLVIMENTO DE CIVIS EM CONTEXTOS PÓS-CONFLITO: OPORTUNIDADE PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL \*

Euarda Passarelli Hamann\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, diante da crescente demanda por especialistas civis em processos de transição para a paz sustentável, alguns países e organismos internacionais começaram a investir recursos humanos e financeiros na consolidação de mecanismos que viabilizam o recrutamento, o preparo e o desdobramento destes profissionais em contextos pós-conflito. O apelo da Organização das Nações Unidas (ONU) por maior participação de países em desenvolvimento, sobretudo os emergentes, combinado com o reconhecimento de boas práticas brasileiras para a promoção do desenvolvimento internacional, abre uma janela de oportunidade para a maior inserção do Brasil no mundo.

O presente texto, na segunda seção, resgata o contexto em que se inserem os especialistas civis enviados para contextos pós-conflito e as tendências quanto à organização da oferta de tais profissionais. Em seguida, na terceira seção, identificam-se as linhas gerais da contribuição do Brasil para a paz, para a segurança e para o desenvolvimento internacionais e, por fim, na quarta seção, argumenta-se que o país tem interesse e capacidade de assumir maiores responsabilidades, o que reforça a posição relativa que o Brasil hoje ocupa no sistema multilateral.

### 2 CONTEXTUALIZAÇÃO: A DEMANDA E A OFERTA DE ESPECIALISTAS CIVIS

A presente seção, com vistas a contextualizar o debate, versa sobre os conflitos contemporâneos (cuja natureza *demand*a por civis) e sobre algumas das soluções propostas pela comunidade internacional (organização da *oferta* de civis) – o que ocorre tanto de maneira individual (mecanismos de Estados soberanos), como de maneira multilateral (por meio de organismos internacionais, em que se destaca a ONU).

---

\* A autora agradece os comentários dos profissionais uniformizados Coronel de Infantaria André Luis Novaes Miranda e Coronel QMB Carlos Ernesto Miranda Aversa, do Exército Brasileiro, e Capitão Sergio Carrera, da Polícia Militar do Distrito Federal; dos diplomatas João Augusto Costa Vargas e Filipe Correa Nasser Silva; dos especialistas em cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional Lara Costa Leite, Melissa Andrade e Rodrigo Pires de Campos; e dos especialistas em segurança internacional Kai Michael Kenkel, Rodrigo Fracalossi de Moraes, Marcelo Valença e Tamyá Rebelo. A eles não se imputa qualquer responsabilidade pelas opiniões deste trabalho, que são exclusivas da autora.

\*\* Coordenadora do Programa de Cooperação Internacional do Instituto Igarapé, que conta com o apoio dos governos do Brasil, Canadá e Reino Unido. Doutora em Relações Internacionais pela PUC-Rio.

## 2.1 Conflitos contemporâneos e missões de paz multidimensionais

Com o fim da Guerra Fria, a percepção sobre os tipos de conflitos considerados *relevantes* para a paz e a segurança internacionais sofre profunda modificação. Até então, os conflitos armados que povoavam o centro das discussões envolviam objetivos militares claros e partes bem definidas – geralmente exércitos constituídos e uniformizados representantes de dois ou mais Estados. Os conflitos contemporâneos, por sua vez, apresentam natureza mais complexa: faltam-lhes objetivos militarmente definidos; tendem a ser de longa duração; ocorrem, em geral, *dentro* das fronteiras de um país; e envolvem uma série de atores com motivações e demandas diferentes (Holsti, 1996; CCPDC, 1997; Kaldor, 1999; Scherrer, 2002). Entre as respostas oferecidas pela comunidade internacional para estes conflitos, estão as missões de manutenção e consolidação da paz da ONU, com mandatos preparados de acordo com a dinâmica do caso que se apresenta.

Os mandatos das missões de paz tradicionais, aprovados *durante* a Guerra Fria, limitavam-se à supervisão de acordos de paz e ao monitoramento de cessar-fogos. No início dos anos 1990, contudo, alguns mandatos passaram a incluir também uma série de novas tarefas – não só militares e políticas, mas também humanitárias e de desenvolvimento. Assim se caracterizam as missões de paz *multidimensionais*, cujo objetivo é apoiar o país anfitrião a criar as condições em busca de uma paz *duradoura* (DPKO-DFS, 2008, p. 22-23; Bellamy *et al.*, 2004). Em 2011, as missões de paz multidimensionais representaram a maioria das missões sob a égide do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO): foram dez das dezesseis missões então existentes.<sup>1</sup>

Os militares, atores tradicionais das missões da ONU, não dispõem, sozinhos, de meios, preparo ou mandato para executar *todas* as funções previstas para as missões multidimensionais. Além disso, o emprego de tropas pode não ser adequado nem relevante para o desempenho de algumas destas novas funções (Wiharta e Blair, 2010). Como consequência, tem-se a ampliação do espaço político para maior envolvimento de atores *não militares*, como policiais e especialistas civis.<sup>2</sup>

Os especialistas civis – tema central deste trabalho – desempenham funções que variam no tempo e no espaço. Em alguns casos, eles têm papel de *apoio* às missões, como tradução, logística e recursos humanos, por exemplo. Na maioria das vezes, porém, sobretudo nas missões multidimensionais, os civis têm funções cada vez mais *substantivas* (não operacionais), que incluem: acompanhamento de processos

---

1. Informação compartilhada por David Haeri (DPKO), no evento Peacekeeping-Peacebuilding Nexus, realizado em Oslo, Noruega, em outubro de 2011, do qual a autora também participou. Em junho de 2012, são dezesseis as missões sob a coordenação do DPKO.

2. Neste trabalho, entende-se por *civil* ou *especialista civil* o profissional não uniformizado empregado em missões de paz multilaterais da ONU ou de outros organismos internacionais, o que exclui representantes de agências humanitárias e demais atores não governamentais (Wiharta e Blair, 2010, p. 89).

eleitorais; relações públicas; assessoramento jurídico; apoio a questões de direitos humanos e direito internacional humanitário; assuntos civis; assuntos políticos; inteligência; atividades de desarmamento, desmobilização e reintegração; reforma do setor de segurança; entre outras (Carvalho e Alghali, 2010; Wiharta e Blair, 2010).<sup>3</sup>

A lista anterior, que não é taxativa, traz à tona uma série de atividades complexas e indispensáveis à consolidação da paz. Exigem, como contrapartida, um mínimo de coordenação no sistema internacional para atender, com mais eficiência e eficácia, às necessidades dos contextos pós-conflito, o que implica não apenas compreender a demanda, mas também organizar a oferta.

## 2.2 A ONU e a centralidade dos especialistas civis em missões de paz

No âmbito da ONU, o Secretariado e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) são os órgãos que mais destacam a importância de envolver especialistas civis em atividades de consolidação da paz. Ao reconhecer a complexidade dos conflitos contemporâneos e a dificuldade política da transição para uma paz duradoura, alguns relatórios e resoluções ressaltam, direta e indiretamente, a necessidade de desdobrar especialistas civis em tempo hábil e com mínimo de preparo, a fim de aperfeiçoar a ação da ONU.

A discussão sobre o desdobramento de civis em atividades *substantivas* teve início em 1992, quando a Agenda para a Paz –<sup>4</sup> relatório do Secretário-Geral (SGNU) – sublinhou que os especialistas civis deveriam desempenhar papel tão *central* quanto o dos militares, sob pena de fracasso das missões de paz. Em 2000, o *Relatório Brahimi*<sup>5</sup> reforçou o debate, mas foi somente em 2009 que a *centralidade* do papel dos civis em contextos pós-conflito voltou à tona, com outro relatório do SGNU, denominado *Peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*, e com o documento *A new partnership agenda charting: a new horizon for UN peacekeeping*,<sup>6</sup> preparado pelo DPKO e pelo Departamento de Apoio ao Terreno (DFS). Ambos são, aliás, uma resposta ao pedido feito no ano anterior pelo CSNU que, na Declaração Presidencial S/PRST/2008/16, de 20 de maio de 2008, solicitou ao SGNU recomendações sobre como apoiar países egressos de conflitos.

A partir de então, as discussões sobre capacidade civil ganharam volume e atenção. No início de 2010, foi criado pelo SGNU um grupo de assessoramento independente, integrado por especialistas de diferentes nacionalidades, com o intuito

3. Ver também S/PRST/2008/16, de 20 de maio de 2008.

4. *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping* (A/47/277 – S/24111, de 17/06/1992). Ver parágrafo 52.

5. *Report of the panel on United Nations Peace Operations* (A/55/305 – S/2000/809, de 21/08/2000).

6. Ver S/PRST/2010/7 (16/04/2010), S/PRST/2010/18 (23/09/2010), S/PRST/2010/20 (13/10/2010) e S/PRST/2011/2 (21/01/2011).

de fazer a revisão da capacidade civil internacional, com recomendações para ações futuras da ONU.<sup>7</sup> As análises do grupo foram bem recebidas pelo SGNU que, no final de 2011, divulgou o primeiro relatório específico sobre o tema no âmbito da ONU, denominado *Civilian capacity in the aftermath of conflict*.<sup>8</sup> Tal documento versa sobre: as áreas mais demandadas para a atuação de civis e as principais lacunas do sistema global; a importância da inserção do Sul<sup>9</sup> na oferta de civis; e a necessidade de explorar as vantagens comparativas dos Estados-membros da ONU; entre outros.

Há que se mencionar também o trabalho da Comissão de Consolidação da Paz (Peacebuilding Commission – PBC), criada em 2005 por uma iniciativa conjunta do CSNU e da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) para prover-lhes assessoramento nas temáticas que lhes foram conferidas por mandato.<sup>10</sup> Um dos principais objetivos é reunir os recursos necessários e os atores interessados em consolidação da paz a fim de encontrar soluções para países egressos de conflitos, por meio de estratégias e iniciativas que contribuam para a criação das condições que permitam o desenvolvimento sustentável.<sup>11</sup> Hoje, seis países recebem a atenção da PBC: Burundi, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, República Centro-Africana e Serra Leoa.

### 2.3 Tendências na oferta de especialistas civis

A despeito da crescente e inequívoca demanda por especialistas civis, a oferta, no âmbito global, se apresenta de maneira fragmentada, com níveis assimétricos em termos de quantidade, qualidade e preparo e, como consequência, com sérias lacunas que dificultam, e até prejudicam, a execução dos mandatos do CSNU.

O Sistema ONU dispõe de uma série de mecanismos para o recrutamento de civis. Várias agências especializadas, programas e fundos têm seus próprios bancos de competências (*roster*) e recorrem a eles quando precisam de experiência especializada, a exemplo do recrutamento para as atividades do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Voluntários das Nações Unidas (VNU). Além das bases específicas, há também uma plataforma *on-line* mais abrangente – o *UN Galaxy* –, que recebe cerca de 1 mil inscrições por dia (Sobral, 2011). A procura é elevada, mas a taxa de desocupação, medida pela diferença entre as vagas

7. Composição, objetivos e relatório final disponíveis em: <[www.civcapreview.org](http://www.civcapreview.org)>.

8. A/66/311 – S/2011/527 (19/08/2011).

9. Desde os anos 1970, as expressões *Norte* e *Sul* ganharam conotação política pelo fato de os países desenvolvidos e industrializados, exceto Austrália e Nova Zelândia, localizarem-se no hemisfério norte. Disto não se pode inferir que os países do Sul sejam iguais ou tenham índices de desenvolvimento parecidos, mas é verdade que apresentam semelhantes vulnerabilidades e enfrentam semelhantes desafios e que se organizaram politicamente em torno de agendas de interesse comum (ONU, 2004).

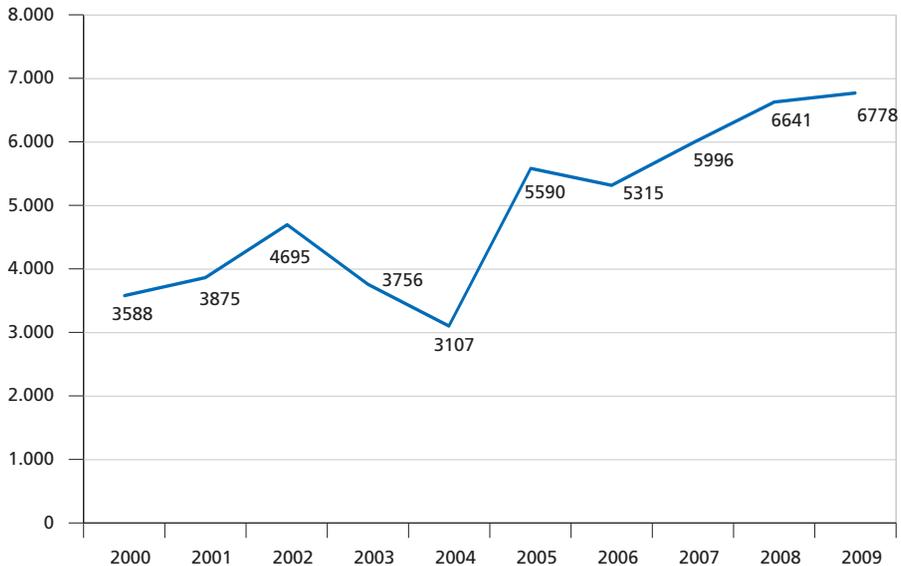
10. A Comissão de Consolidação da Paz foi criada pelas resoluções A/60/180 e S/1645 (2005), disponíveis em: <[www.un.org/en/peacebuilding](http://www.un.org/en/peacebuilding)>. Para o papel do Brasil na criação da PBC, ver Neves (2010).

11. Mandato disponível em: <[www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml](http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml)>.

oferecidas e as preenchidas, chega a quase 20% (Sobral, 2011). Isto ocorre porque os candidatos que se inscrevem no *Galaxy* têm experiências variadas e, às vezes, o perfil do profissional não tem relação direta com a vaga escolhida. Ademais, a análise dos currículos é feita manualmente, o que leva à morosidade do processo: em média, as vagas são preenchidas depois de 174 dias da entrada no sistema (Coning, 2010). Nota-se que o decurso de seis meses entre a geração da demanda e o cumprimento da oferta é preocupante, uma vez que contextos pós-conflito são dinâmicos e a demanda apropriada para um momento em particular pode não ser a mesma seis meses depois. Estas e outras dificuldades levaram ao lançamento de um novo sistema em 2011, o Inspira, mas ainda é cedo para afirmar se os desafios quanto a esta questão serão efetivamente superados.

As dificuldades quanto ao recrutamento não chegaram a impedir os avanços no *desdobramento* de civis. Entre 2000 e 2009, por exemplo, praticamente *dobrou* o número de civis internacionais efetivamente desdobrados a missões de paz da ONU (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
Número de especialistas civis desdobrados a missões de paz da ONU (2000-2009)



Fonte: Wiharta e Blair (2010, p. 88).

O *recrutamento* dos civis representados no gráfico 1 não reside exclusivamente nos processos da ONU. Há outras formas de um especialista civil ingressar nas missões deste organismo. Sobre o assunto, em 2008, Lakhdar Brahimi sugeriu que a ONU estabelecesse *parcerias* com os mecanismos nacionais já existentes, em vez de criar

estruturas próprias e dispendiosas.<sup>12</sup> De fato, ao se voltar a atenção para o nível estatal, verifica-se que pelo menos uma dúzia de Estados já dispõe de ferramentas que facilitam o recrutamento, preparo e/ou o desdobramento de especialistas civis em missões no exterior – seja em missões bilaterais, seja em multilaterais, como as da ONU, União Europeia (UE), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), entre outras. Depois de tentativas nem sempre organizadas de responder a demandas à medida que surgiam, os Estados constantes da tabela 1 *institucionalizaram* suas práticas quanto ao recrutamento, preparo e desdobramento de civis em missões no exterior (não somente missões de paz):

TABELA 1

**Mecanismos nacionais para recrutamento, preparo e/ou desdobramento de especialistas civis (seleção), em ordem alfabética por país, com os nomes oficiais dos mecanismos em inglês**

País	Nome do mecanismo	Início
Austrália	ACC – Australian Civilian Corps	2009
Canadá	Canadem – Canada's Civilian Reserve	1996
	START – Stability and Reconstruction Task Force	2005
Alemanha	ZIF – Center for International Peace Operations	2002
Estados Unidos	CRC – Civilian Response Corps	2004
Noruega	Nordem – Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights	1993
Reino Unido	SU – Stabilisation Unit	2004/2007
Suíça	SEP – Swiss Expert Pool for Civilian Peacebuilding	2001

Elaboração da autora.

A análise de tais mecanismos nacionais permite a identificação de algumas tendências.<sup>13</sup> Quanto à *autoridade*, todos os mecanismos têm relação *direta* com a chancelaria de seus Estados, que é quem determina os termos do recrutamento, organiza o desdobramento e lida com questões contratuais. Por vezes, algumas tarefas são gerenciadas por atores não governamentais (universidades, organizações da sociedade civil e setor privado), mas a chancelaria mantém-se como ator central no processo de tomada de decisões.

Quanto à *composição*, alguns têm contingentes bastante numerosos,<sup>14</sup> enquanto outros são relativamente enxutos,<sup>15</sup> o que reflete uma combinação

12. Lakhdar Brahimi durante a 5.895ª Reunião do Conselho de Segurança, em 2 de maio de 2008. Os *press releases* e as transcrições estão disponíveis em: <[www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9333.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9333.doc.htm)> e <[www.undemocracy.com/securitycouncil/meeting\\_5898](http://www.undemocracy.com/securitycouncil/meeting_5898)>.

13. Para detalhes, ver Hamann, Muggah e Szabó (2012).

14. Canadá (Canadem), Estados Unidos e Reino Unido.

15. Noruega e Finlândia.

de interesses estratégicos, restrições orçamentárias e composição demográfica. Além disso, alguns incluem apenas funcionários públicos, enquanto outros apresentam modelos híbridos em que se complementa o serviço público com profissionais recrutados junto à sociedade civil.

Por fim, parece haver certa *divisão internacional do trabalho* quanto às *áreas de atuação*,<sup>16</sup> o que reflete os interesses nacionais e também a capacidade e a experiência doméstica de cada um. Exemplos de mecanismos que exploram as vantagens comparativas de sua própria experiência são: o francês, que inclui planejamento urbano entre as áreas prioritárias; o finlandês, que inclui resgate e controle de fronteiras; o norueguês, que inclui descentralização político-administrativa e monitoramento de eleições; e o suíço, que inclui proteção de minorias, questões aduaneiras e finanças.

Essa espécie de *divisão internacional do trabalho* torna-se ainda mais relevante depois que se reconhece a disfuncionalidade do sistema de recrutamento e desdobramento de civis em nível global (Chandran *et al.*, 2009). Nem a ONU nem os países com mecanismos de recrutamento dão conta das necessidades dos conflitos contemporâneos e, assim, as lacunas se tornam inevitáveis, sobretudo para temas explorados domesticamente em países em desenvolvimento, que não estão plenamente engajados com desdobramento de civis, embora tenham potencial para tanto. A grande maioria dos mecanismos existentes está sediada em países do Norte<sup>17</sup> e, ainda que alguns aceitem profissionais de outras nacionalidades, inclusive do Sul, esta não é a política de todos. Mesmo quando o é, os profissionais do Sul não constituem fração significativa do total.<sup>18</sup>

Tal situação abre uma janela de oportunidade para a maior inserção de países em desenvolvimento no que se refere à criação ou ao aperfeiçoamento de mecanismos que facilitem o recrutamento, preparo e desdobramento de especialistas civis. Nesta linha, as seções a seguir promoverão a discussão central do texto, a fim de demonstrar o potencial desdobramento de especialistas civis *brasileiros* em missões *multilaterais*.

---

16. Exceto os casos dos Estados Unidos e Reino Unido, que têm lista vasta de áreas de atuação, os demais parecem explorar capacidades que refletem conhecimento prévio no nível doméstico (mas não se limitam a isto).

17. Todos os mecanismos nacionais estão sediados no Norte e, entre os mecanismos não governamentais, apenas dois têm origem no Sul global: AFDEM e RedR India (Coning e Breidlid, 2010).

18. Ao analisar a composição de sete bancos de talentos não governamentais, Coning e Breidlid (2010) compartilham dados relevantes: do total de 17.220 inscritos, 10.793 são oriundos da América do Norte, 3.351 da Europa, 1.786 da África, 1.003 da Ásia, 148 da Oceania e 139 da América do Sul. Ou seja, há profissionais do Sul global nestes mecanismos (África, Ásia e América do Sul), mas estes constituem 17% do total – e apenas 0,8% são sul-americanos.

### 3 A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM MISSÕES INTERNACIONAIS

Hoje, o Brasil enfrenta desafios inéditos suscitados por sua maior inserção no mundo e, para manter a nova posição, o Brasil deve preservar ou aprimorar a quantidade e a qualidade de suas ações. Isto pode ser feito de várias maneiras, inclusive por meio da organização de sua capacidade de desdobrar especialistas civis em missões multilaterais. Esta seção demonstra que o Brasil tem *interesse e capacidade* de fazê-lo, o que se sustenta em três pilares: primeiro, existe interesse de ser e se manter relevante no âmbito multilateral; segundo, o Brasil dispõe de capacidade de desdobrar seus nacionais em missões multilaterais que visam à promoção da paz e da segurança internacionais; e, terceiro, o Brasil também dispõe de capacidade de desdobrar técnicos em contextos pós-conflito, por meio de iniciativas bilaterais ou triangulares, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento internacional.

#### 3.1 O interesse do Estado brasileiro como pano de fundo

Há vários indícios, nos planos normativo e diplomático/geopolítico, de que o Brasil tem *interesse* em ser e se manter cada vez mais relevante do ponto de vista internacional. Como se verá, existem, na estrutura jurídico-política do Estado brasileiro, algumas regras, princípios e ações que não apenas justificam, mas que *orientam* a inserção internacional do Brasil.

Merecem destaque documentos *supragovernamentais*, como a Constituição Federal (1988) e a Estratégia Nacional de Defesa (2008), e também os discursos e o comportamento de autoridades do governo atual e do anterior no que se referem, por exemplo, à diplomacia solidária e à interdependência entre segurança e desenvolvimento.

A Constituição Federal, em seu Artigo 4º, elenca os princípios que devem guiar o Brasil em suas relações internacionais. Destacam-se:

(...)

III - autodeterminação dos povos;

IV - não intervenção;

(...)

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica de conflitos;

(...)

X - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

Tais são os sustentáculos do comportamento do Brasil diante de seus pares e podem ser identificados tanto nas ações do país para a promoção da paz e segurança internacionais (incisos III, IV, VI e VII), como na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (incisos III e IX).

A Estratégia Nacional de Defesa (END), por sua vez, declara que uma das principais vulnerabilidades do Brasil inclui o “pouco envolvimento da sociedade civil com os assuntos de defesa e a escassez de especialistas civis nesses temas” (Brasil, 2008, p. 43). Provocado pela END, o Ministério da Defesa estuda a possibilidade de criar “quadros de especialistas civis em defesa” (Brasil, 2008, p. 58). Neste sentido, a contribuição da END para o debate está no espírito da lei e também na sugestão da expressão “especialistas civis”. Embora trate de questões de *defesa*, a reflexão é válida para o debate deste texto graças à semelhança com a situação de escassez de civis brasileiros especialistas em assuntos de paz, segurança e desenvolvimento internacionais.

Na esfera diplomática, um dos indicativos de que o Estado brasileiro tem interesse em aprimorar sua projeção no plano internacional é a criação do princípio da *não indiferença*, no âmbito da diplomacia solidária. Cunhado pelo então Chanceler Celso Amorim, tal princípio serviu como contraponto ao da não intervenção, com o intuito de justificar a participação brasileira no Haiti (Lima, 2005). Mais tarde, em 2010, o próprio Amorim diria, sobre o envolvimento do Brasil em grandes questões globais, que “a omissão tem um custo. E, cedo ou tarde, teremos de pagá-lo” (Amorim, 2011, p. 275).

Ainda no âmbito diplomático, também merece destaque a recente reflexão suscitada pelo atual Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, em fevereiro de 2011. Por ocasião da presidência do Brasil no CSNU, houve um debate de alto nível, presidido pelo chanceler, acerca da relação de *interdependência* entre segurança e desenvolvimento.<sup>19</sup> Tal oportunidade serviu para reforçar uma vez mais a intenção do Brasil de associar o desenvolvimento às estratégias de segurança, a fim de se alcançar a paz sustentável. Segundo o Ministro Patriota:

(...) a paz sustentável implica uma abordagem abrangente de segurança. Sem oportunidade econômica, desarmamento, desmobilização e reintegração como iniciativas independentes, raramente os resultados desejados serão alcançados. As atividades de consolidação da paz, como as de apoio ao emprego dos jovens e a prestação de serviços básicos, desempenham um papel para ampliar o apoio às missões de manutenção da paz e, portanto, afetam sua sustentabilidade política no terreno (Brasil, 2011b).

---

19. A Declaração Presidencial S/PRST/2011/4 está disponível em: <[www.un.org/Docs/sc/unscc\\_pres\\_statements11.htm](http://www.un.org/Docs/sc/unscc_pres_statements11.htm)>.

Com efeito, desde 2004, o Brasil defende mandatos do CSNU que vão além das atividades de *manutenção* da paz, incorporando atividades de *consolidação* da paz. A vinculação entre segurança e desenvolvimento, continua o Ministro Patriota, já seria uma realidade e se manifestaria na participação do Brasil nas missões no Haiti e em Guiné-Bissau (Brasil, 2011b):<sup>20</sup> trata-se de dois contextos pós-conflito com missões que exigem a presença de civis (além de militares e policiais) para o cumprimento de algumas das funções autorizadas pelo CSNU. Há, no entanto, certa distância entre a promoção do conceito e a sua efetiva operacionalização por parte do Brasil. Hoje, sem dúvida, percebe-se a promoção da interdependência entre segurança e desenvolvimento no âmbito discursivo, o que se identifica: *i*) no *discurso* diplomático brasileiro; e *ii*) no *texto* das resoluções que aprovam e renovam missões multidimensionais e que contam com o apoio do governo brasileiro.

Na prática, porém, o Brasil não explora essa interdependência, o que se evidencia pela baixa participação de civis *brasileiros* em contextos pós-conflito, vinculados a missões multilaterais. Este é um hiato com grande potencial de ser explorado graças ao interesse do país e, também, à capacidade de que dispõe o Brasil de participar de missões internacionais.<sup>21</sup>

### 3.2 A capacidade brasileira de contribuir para a paz e para a segurança internacionais

O Brasil dispõe de capacidade de recrutar, preparar e empregar seus nacionais *uniformizados* em missões multilaterais que visam à promoção da paz e da segurança internacionais. Desde 1948, o Brasil participa das operações de paz da ONU com militares em missão individual e, desde 1957, com tropas (Fontoura, 2005, p. 213-216). Na década de 1990, o Brasil decidiu empregar também policiais militares, o que teve início em Angola (1991) e Moçambique (1993) (Carrera, 2011) e continua até hoje de maneira mais ou menos regular, com presença em quatro missões<sup>22</sup> e com números mais baixos que os dos militares (tabela 2).

20. Vale notar que a missão do Haiti é uma missão sob a égide do DPKO e a de Guiné-Bissau, por ser uma missão política, está sob a responsabilidade do Departamento de Assuntos Políticos (DPA).

21. Nas missões *multilaterais* da Guiné-Bissau e do Haiti, que são as missões com maior peso político para o Brasil, a presença de *especialistas civis* desta nacionalidade é quase inexistente. A presença brasileira nestes contextos manifesta-se quase exclusivamente por meio de iniciativas *bilaterais* ou *triangulares*.

22. Em junho de 2012, havia policiais brasileiros em três missões do DPKO (Haiti, Sudão do Sul e Timor-Leste) e em uma missão do DPA (Guiné-Bissau). Ver DPKO (2012) e DPA (2012).

TABELA 2

**Desdobramento de pessoal uniformizado brasileiro nas missões de manutenção da paz da ONU, sob a coordenação do DPKO (atualizado em 30 de abril de 2012)**

	Brasil	Total	Participação do Brasil em relação ao total (%)
Militares (tropas)	2.159	<b>82.656</b>	2,61
Militares (missão individual)	24	<b>2.036</b>	1,18
Policiais	22	<b>14.340</b>	0,15
<b>Total</b>	<b>2.205</b>	<b>99.032</b>	<b>2,26</b>

Fonte: DPKO (2012a).

As estatísticas mencionadas contribuem para que o Brasil ocupe o 12<sup>o</sup> lugar no *ranking* de países contribuintes de tropas e policiais (DPKO, 2012a). A baixa contribuição com policiais chama a atenção: são 22 policiais brasileiros empregados em missões do DPKO e do Departamento de Assuntos Políticos (DPA), o que equivale a apenas 0,15% do componente total da *UN Police*.

Apesar da tradição em participar, com certa regularidade, do sistema multilateral com o emprego de militares e policiais, ainda é tímida e subexplorada a projeção do Brasil quanto ao desdobramento de *especialistas civis*.<sup>23</sup> Isto parece um paradoxo diante da rica experiência do país no âmbito da cooperação para o desenvolvimento internacional, que se realiza por meio do envio de técnicos para dezenas de países em desenvolvimento, como se demonstra a seguir.

### 3.3 A capacidade brasileira de contribuir para o desenvolvimento internacional

Além do interesse de se manter relevante e da capacidade de empregar pessoal uniformizado em missões multilaterais, o Brasil também tem experiência com atividades de cooperação técnica (geralmente bilaterais ou frutos de triangulações) em mais de setenta países do Sul, *inclusive em contextos pós-conflito* (Brasil, 2010).<sup>24</sup>

O Brasil participa da cooperação para o desenvolvimento internacional desde a década de 1950 (Ayllón e Leite, 2010; Corrêa, 2011), quando começou a receber –

23. Além da contribuição com militares e policiais, o Brasil também tem alguma experiência com o envio de peritos eleitorais para missões internacionais. Isto ocorre desde a década de 1990 e parece atingir seu ápice na missão da ONU do Timor-Leste, liderada por Sérgio Vieira de Mello. Hoje, os peritos eleitorais são indicados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e participam mais de missões bilaterais que multilaterais. O mesmo ocorre com os professores brasileiros em missão no Timor-Leste, que são integrantes de missões bilaterais e coordenados pelo Ministério da Educação.

24. Esse tipo de conhecimento é pouco explorado pela comunidade epistêmica brasileira que trabalha com missões de paz e, assim, o presente item é mais extenso que o anterior, a fim de contribuir para a reflexão.

e trocar – experiências e recursos.<sup>25</sup> De um lado, está a cooperação *recebida* pelo Brasil de países do Norte, o que ocorre, sobretudo, nas décadas de 1970 e 1980, mas também nos dias atuais, com ênfase no fortalecimento das capacidades institucionais. Do outro lado, encontra-se a cooperação *prestada* pelo Brasil a países de menor desenvolvimento relativo, por meio dos princípios e mecanismos inovadores da cooperação Sul-Sul, o que teve início na década de 1970 e se fortaleceu no começo do século XXI (Ayllón e Leite, 2010).

Alguns fatores facilitaram a expansão do país no plano da cooperação *prestada*, por ocasião do primeiro governo do Ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). A estabilização da moeda e a consolidação da democracia, juntamente com o reconhecimento internacional de algumas políticas públicas fizeram com que o Brasil se mobilizasse para exportar sua “tecnologia social” para países do Sul (Leite, 2011). Entre 2005 e 2009, o Brasil investiu R\$ 2,9 bilhões na cooperação para o desenvolvimento internacional (Ipea, 2010): tal quantia é de volume inédito e confere maior destaque ao papel do país como *prestador* de cooperação. Vale também mencionar que, do total de recursos investidos no período, 76% foram repassados para organismos internacionais e bancos regionais (*op. cit.*). Assim, por meio da alocação de recursos, o país reforçou seu interesse em se fortalecer nas plataformas *multilaterais*, nas quais tem maior capacidade de influência.

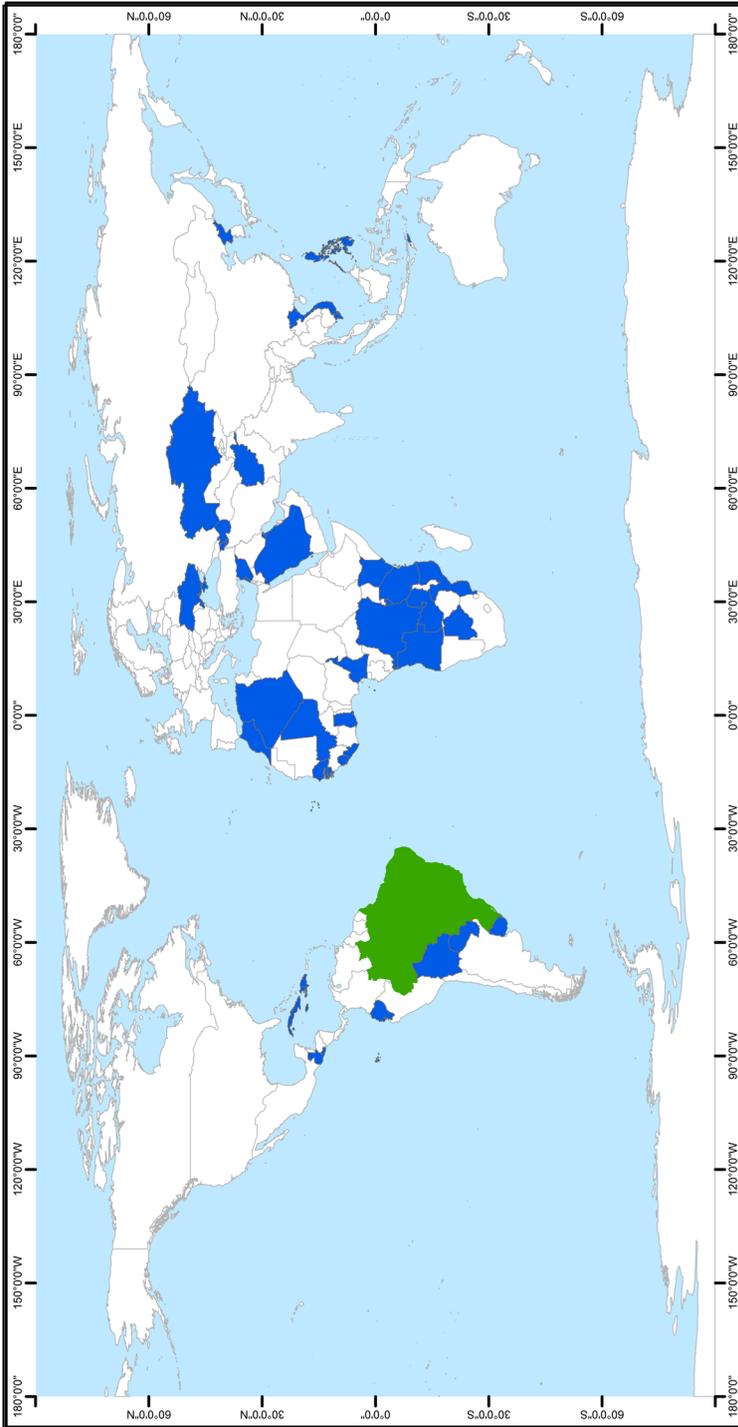
O objetivo maior da cooperação técnica brasileira é contribuir para a *sustentabilidade* do desenvolvimento de outras nações e, para tanto, os projetos em execução baseiam-se em dois pilares: crescimento econômico e inclusão social. Há princípios básicos que, apesar de não estarem escritos em regulamentos ou diretrizes, são geralmente observados pelos ministérios e órgãos que representam o governo, sendo o principal deles o *agir com base na demanda*. As atividades consideradas *boas práticas* por dezenas de países encontram-se no cerne da cooperação brasileira, e as áreas de atuação mais demandadas incluem agricultura tropical, formação profissional, saúde e educação (ABC, 2009), enquanto novas práticas, ainda a serem exploradas, versam sobre esportes e políticas pela promoção da igualdade de gênero e raça.

O mapa 1 representa a distribuição geográfica da cooperação brasileira e identifica os países onde há projetos de cooperação técnica:

---

25. Muitas atividades de cooperação são firmadas por entes federados e seus órgãos, porém, este trabalho trata tão somente da cooperação recebida e prestada no âmbito do *governo federal*.

MAPA 1  
Países recipientes de projetos de cooperação técnica brasileira – modalidade: cooperação prestada (2011)



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (Brasil, 2010), ABC (2011b) e Mateos (2011, p. 46-47).  
Elaboração: Gabriela Nogueira Ferreira da Silva (Ipea Mapas).

Encontram-se no “Sul global”<sup>26</sup> a totalidade de países que recebem técnicos brasileiros e, entre eles, além da vulnerabilidade quanto ao desenvolvimento socioeconômico, alguns também experimentam fragilidade institucional e política ou são países egressos de conflitos. Neste grupo, estão os já mencionados Haiti e Guiné-Bissau, mas também se encontram Afeganistão, Libéria, Sudão e Timor-Leste, entre outros. Em tais contextos, argumenta-se que as atividades da cooperação técnica brasileira são úteis não apenas ao desenvolvimento sustentável, mas também à consolidação da paz.

Em termos mais concretos, e a fim de ilustrar o argumento, apresenta-se uma seleção de atividades em execução ou já executadas pelo Brasil em três desses países, o que evidencia a experiência da cooperação técnica em contextos pós-conflito com iniciativas em áreas bastante demandadas pelos mandatos das missões multidimensionais da ONU.

#### QUADRO 1

##### Cooperação técnica brasileira em três países pós-conflito (atividades selecionadas)

País	Cooperação técnica brasileira (atividades selecionadas)
Angola (passado recente)	<p>Área de atuação: geração de emprego (parceiros: ABC, Senai). Breve histórico: 1998: <i>training of trainers</i> para profissionais angolanos em Brasília. Cursos: computação, pedreiro, bombeiro hidráulico, carpintaria, costura, artesanato, inglês, refrigeração etc. 1999: lançamento oficial. 2005: transferência ao governo de Angola; hoje, o Brasil ainda doa os materiais. Entre 2000 e 2008: 18.928 profissionais concluíram os cursos.</p>
Haiti (atual)	<p>Área de atuação: fortalecimento da agricultura local (parceiros: ABC, Embrapa). Objetivo: testar/validar diferentes sementes e técnicas agrícolas. Resultado preliminar: produção de arroz, feijão, milho e mandioca (cesta básica haitiana).</p>
Guiné-Bissau (atual)	<p>Área de atuação: reforma do setor de segurança (parceiros: ABC, Polícia Federal, UNODC). Objetivo: montar um centro de treinamento para forças de segurança e treinar noventa oficiais policiais de Guiné-Bissau. Resultado preliminar: o primeiro curso está pronto e tem previsão de lançamento para 2012.</p>

Fonte: ABC (2011a) – sobre Angola –, ABC (2011b) – sobre o Haiti – e ABC (2010) – sobre a Guiné-Bissau.

Obs.: As siglas da tabela referem-se às seguintes instituições: Agência Brasileira de Cooperação (ABC); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC).

Verifica-se que o Brasil *tem experiência com desdobramento de especialistas civis em contextos pós-conflito* e em áreas de atuação que estão entre as mais demandadas pelos

26. Apesar das fontes consultadas, que se consideram legítimas, Leite informa que o mapa não incluiu a transferência de boas práticas brasileiras para a Espanha, por meio de um projeto da Fundação Oswaldo Cruz para a implantação de bancos de leite (Leite, 2011).

mandatos do CSNU:<sup>27</sup> recuperação da economia (projetos de formação profissional e fortalecimento da agricultura local) e justiça (reforma do setor de segurança).

Tal experiência, porém, restringe-se ao âmbito das iniciativas bilaterais ou triangulares, por meio de atividades de cooperação técnica. Argumenta-se que o governo brasileiro pode aproveitar tal conhecimento para explorar ferramentas que facilitem a identificação, a mobilização e o desdobramento de especialistas civis brasileiros também em missões *multilaterais*, o que contribuiria para a materialização do interesse brasileiro de se manter relevante e a operacionalização dos discursos relativos à interdependência entre segurança e desenvolvimento.

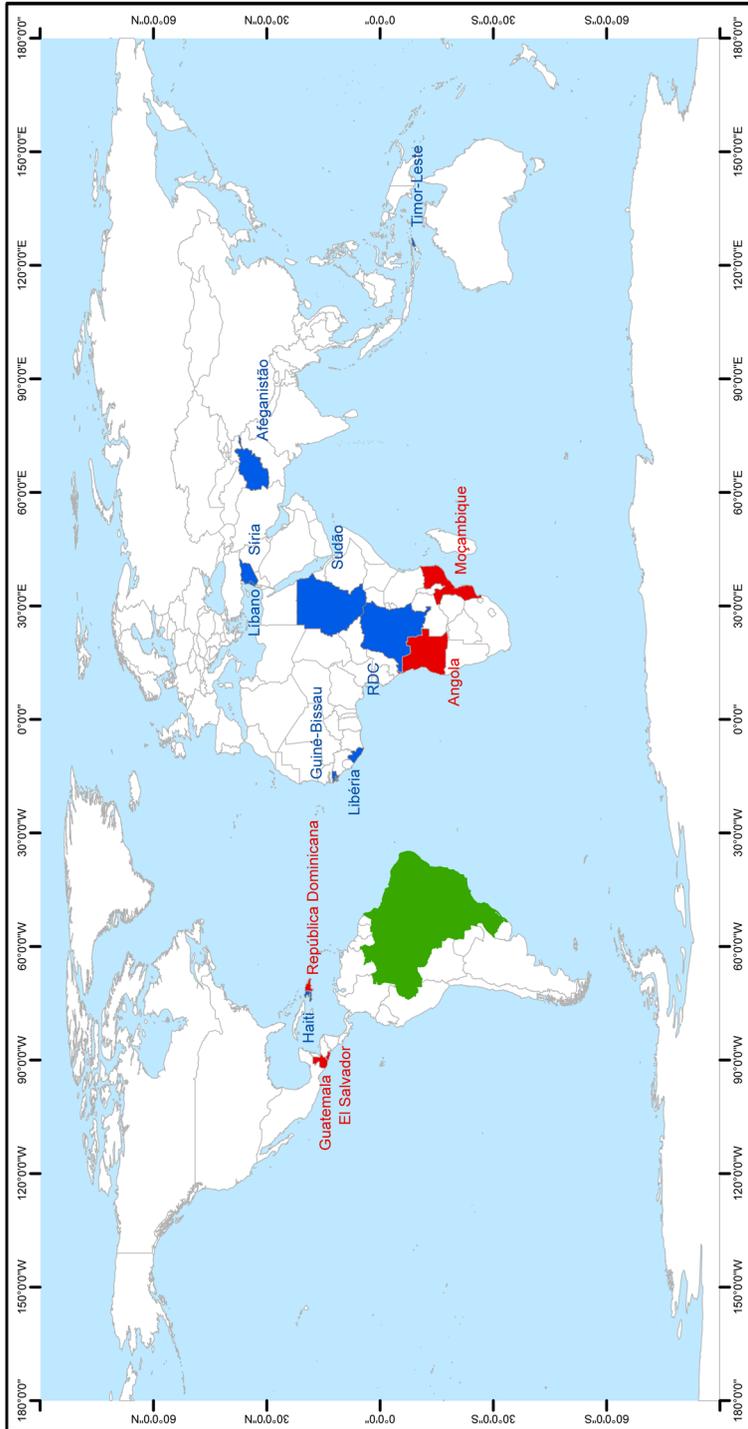
#### **4 PROPOSTA PARA A MAIOR INSERÇÃO DO BRASIL: O DESDOBRAMENTO DE ESPECIALISTAS CIVIS EM CONTEXTOS PÓS-CONFLITO, POR MEIO DE MISSÕES MULTILATERAIS**

A *interseção* dos pontos até agora levantados possivelmente representa a contribuição deste texto. O mapa 2 foi elaborado a partir do cruzamento das informações referentes, de um lado, à contribuição do Brasil a missões de manutenção e consolidação da paz da ONU (DPKO e DPA), tanto no presente como no passado (destacadas em azul e em vermelho, respectivamente) e, de outro lado, à cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. O resultado indica que há pelo menos nove países que recebem profissionais brasileiros em missões multilaterais e em missões bilaterais. Por outras palavras, há pelo menos oito *oportunidades concretas* de diálogo entre brasileiros no terreno, posto que se encontram fisicamente nos mesmos locais.

---

27. O relatório *Peacebuilding in the aftermath of conflict* (A/63/881-S/2009/304) e o documento final do grupo de assessoramento do SGNU que fez a revisão da capacidade civil internacional estão disponíveis em: <[www.civcapreview.org](http://www.civcapreview.org)>.

MAPA 2  
 Interseção entre a contribuição do Brasil para missões da ONU (DPKO e DPA), no passado e no presente, e a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2011-2012)



■ Países recipientes de projetos de cooperação técnica brasileira e que já receberam, antes de 2011, civis brasileiros como integrantes de operações de paz da ONU.

■ Países recipientes de projetos de cooperação técnica brasileira e que recebem, no período 2011-2012, civis brasileiros como integrantes de operações de paz da ONU.

Fonte: cruzamento de dados disponibilizados pelo DPKO (2012a; 2012b), DPA (2012), DFS (2012), ABC (2011b) e Mateos (2011).  
 Elaboração: Gabriela Nogueira Ferreira da Silva (Ipea Mapas).

Nesta equação foram incluídos somente os contextos pós-conflito que hoje abrigam uma missão da ONU (DPKO e DPA) e que hospedam também brasileiros em missões bilaterais/triangulares: Afeganistão, Guiné-Bissau, Haiti, Líbano, Libéria, República Democrática do Congo, Síria, Sudão/Sudão do Sul e Timor-Leste. Há outros contextos que já recebem a cooperação técnica brasileira e que, por também serem frágeis, muito se beneficiariam das ações de “segurança e desenvolvimento”, mas não hospedam missões de manutenção ou consolidação da paz da ONU (nunca hospedaram ou não mais hospedam). Exemplos incluem Chade, Serra Leoa, Zimbábue, Honduras e El Salvador.

Outra maneira de se cruzarem os dados sobre a contribuição do Brasil às missões da ONU e a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional está refletida na tabela 3, a seguir: entre os 7.022 profissionais *civis* que são pagos *diretamente* pela ONU para participar das dezessete missões do DPKO e das treze missões do DPA, apenas 31 são brasileiros, o equivalente a 0,44% do total (DFS, 2012).<sup>28</sup> No que se refere à inserção *estratégica* de tais brasileiros, verifica-se que apenas *seis* profissionais têm cargos de alto escalão, ou seja, este é outro nicho subexplorado pelo Brasil.<sup>29</sup>

A coluna da direita também é relevante porque traz informações sobre a presença do Brasil, por meio de atividades bilaterais ou triangulares, em países que coincidem, muitas vezes, com os *mesmos* países em que também se encontram nacionais que trabalham no contexto multilateral.

TABELA 3

**Participação de brasileiros (civis, policiais e militares) em missões da ONU (DPKO e DPA) e a presença de técnicos brasileiros por meio da cooperação para o desenvolvimento nos mesmos países (2011-2012)**

Local	Contribuição do Brasil para a paz e a segurança internacionais (missões multilaterais)					Contribuição do Brasil para o desenvolvimento internacional (missões bilaterais ou triangulares)
	Missão da ONU	Civis	Policiais	Militares (missões coletivas e individuais)	Total de brasileiros	Há atividades de cooperação técnica brasileira no país?
América						
Haiti	MINUSTAH	9	2	1.897	1.908	Sim

(Continua)

28. Independentemente de como foram recrutados e se vestem ou não uniforme, os profissionais representados na tabela constam da folha de pagamento da ONU e são categorizados como *civis* no momento da contratação. Como regra, militares e policiais do alto escalão das missões são *nomeados* pelo governo e os demais ingressam pelos mecanismos de recrutamento do Sistema ONU (Galaxy/Inspira). As categorias existentes são as seguintes: apoio às missões (FS), profissionais (cinco níveis: de P-1 a P-5), diretores (dois níveis: D-1 e D-2), Assistente do Secretário-Geral (ASG) e Vice-Secretário-Geral (USG).

29. Segundo os dados obtidos em maio de 2012, há três brasileiros P-5, um D-1 e um D-2 (DFS, 2012).

(Continuação)

Local	Contribuição do Brasil para a paz e a segurança internacionais (missões multilaterais)					Contribuição do Brasil para o desenvolvimento internacional (missões bilaterais ou triangulares)
	Missão da ONU	Civis	Policiais	Militares (missões coletivas e individuais)	Total de brasileiros	Há atividades de cooperação técnica brasileira no país?
<b>África</b>						
República Democrática do Congo	Monusco	2	-	-	2	Sim
Sudão (Darfur)	UNAMID	2	-	-	2	Sim
Sudão do Sul	UNMISS	1	5	7	13	... <sup>1</sup>
Guiné-Bissau	UNIOGBIS	1	5	-	6	Sim
Libéria	UNMIL	1	-	4	5	Sim
Côte d'Ivoire	Unoci	-	-	7	7	Não
Saara Ocidental	Mínurso	-	-	10	10	Não
<b>Oriente Médio</b>						
Afganistão	Unama	2	-	-	2	Sim
Líbano	Unifil	2	-	253	255	Sim
Oriente Médio	UNTSO	2	-	-	2	n.d. <sup>2</sup>
Síria	UNSMIS	-	-	1	1	Não
<b>Europa</b>						
Chipre	UNFICYP	-	-	1	1	Não
<b>Ásia</b>						
Timor-Leste	UNMIT	9	15	3	27	Sim
<b>Total</b>		<b>31</b>	<b>27</b>	<b>2.183</b>	<b>2.241</b>	<b>-</b>

Nota: <sup>1</sup> O Sudão do Sul tornou-se independente da República do Sudão em 9 de julho de 2011. Havia/há atividades de cooperação técnica brasileira com o Sudão, mas não há detalhes sobre a localização precisa das atividades; ou seja, não se sabe, pelas informações obtidas, se as atividades também eram/são realizadas em localidades que hoje se encontram no novo país. Por esta razão, optou-se por manter o Sudão do Sul na tabela 3 enquanto as informações atualizadas não são divulgadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

<sup>2</sup> n.d. = não disponível.

Obs.: número de civis atualizado em 31 de maio de 2012 (DFS); número de policiais e militares atualizado em 30 de abril de 2012 (DPKO, 2012b; Carrera, 2012). Foram incluídos os cinco policiais brasileiros desdobrados na missão do Department of Political Affairs (DPA) na Guiné-Bissau.

As informações anteriores demonstram que há profissionais brasileiros em quatorze das dezessete missões do DPKO, o que representa a boa capilaridade do Brasil em iniciativas multilaterais. Mas também fica patente com os dados anteriores que a *quantidade* de nacionais em cada missão do DPKO não é expressiva para um país que tem a posição do Brasil no mundo.<sup>30</sup> Nas missões políticas, sob autoridade

30. Seria interessante identificar, em futura pesquisa, a contribuição com civis de outros países emergentes, como Índia, China, África do Sul, Turquia e Indonésia.

do DPA, o número de brasileiros é ainda menor e só estão presentes em uma das treze missões: a da Guiné-Bissau.<sup>31</sup>

Assim, as informações apresentadas expõem a debilidade da representação brasileira quando comparada ao total de profissionais de cada missão (militares, policiais e civis, tanto no nível político/estratégico, como no nível tático). Ao mesmo tempo, porém, o cruzamento de dados da tabela 3 permite identificar os espaços em que há brasileiros no terreno, seja nas missões da ONU, seja em atividades de cooperação técnica. Há, assim, uma boa oportunidade para que o Brasil possa planejar e executar, de maneira mais sistêmica e estratégica, a sua atuação em contextos frágeis ou de pós-conflito.

Com o intuito de aproveitar essa oportunidade, é necessário, no mínimo, criar ou aprimorar ferramentas que permitam o diálogo entre esses brasileiros. Tal oportunidade também favorece a reflexão sobre como melhor organizar o desdobramento de *especialistas civis* a partir da experiência com *peçoal uniformizado* e com *técnicos*. O planejamento estratégico daria a direção geral e um estudo de viabilidade faria recomendações operacionais sobre as ferramentas mais adequadas à realidade, à necessidade e aos interesses do Brasil, o que poderia incluir alguns dos pontos levantados nos parágrafos a seguir.

Primeiro, a fim de estimular maior interação entre os brasileiros que se encontram no terreno, sugere-se que a rede de embaixadas e postos diplomáticos do Brasil tenha um papel mais incisivo na criação de pontes. Ganham destaque as representações sediadas em contextos pós-conflito nas quais também existam missões de paz ou missões políticas da ONU.

Segundo, é preciso definir *internamente* – no âmbito dos ministérios e órgãos do governo federal – as políticas condizentes com a atual visão sobre o que o Brasil quer alcançar no mundo, bem como as formas de superar questões normativas e orçamentárias que se apresentam como limites à maior inserção do país. Além disso, hoje, o processo de formulação da política externa envolve múltiplos atores e não apenas o Itamaraty, de modo que outros ministérios e órgãos públicos que tenham experiência internacional nas áreas demandadas pela ONU também devem participar da definição da agenda e da implementação de iniciativas.<sup>32</sup> Neste contexto interacional, o Itamaraty mantém seu papel de articulador central pelo fato de representar o Brasil no plano internacional. Sua participação, aliás, deve ir além das embaixadas para incluir também a Missão Permanente do Brasil junto à ONU, em Nova Iorque, e a Divisão de Paz e Segurança Internacional, em Brasília.

31. Em julho de 2011, havia dois civis brasileiros na missão em Guiné-Bissau e um na missão no Iraque. Em junho de 2012, este número ficou restrito a um civil brasileiro em Guiné-Bissau (DFS, 2011; 2012).

32. Embora o artigo enfatize o nível federal, é relevante manter diálogo e estabelecer parcerias com os estados e seus órgãos e instituições, posto que há bastante atividade internacional neste nível.

Terceiro, julga-se relevante explorar melhor as sinergias entre, de um lado, a contribuição do Brasil para a promoção da paz e da segurança e, de outro, a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, o que levará adiante o argumento deste trabalho e permitirá a identificação de oportunidades mais concretas para a projeção do *soft power* do país. Sabe-se, por ora, que há pelo menos quatro *sinergias* entre ambos os tipos de atividades, o que merece, contudo, pesquisa mais aprofundada sobre os itens listados a seguir.

- 1) Quanto ao objetivo principal: ambas as atividades visam apoiar representantes do país anfitrião (governo e sociedade locais) a fim de criar condições para a sustentabilidade da paz e/ou do desenvolvimento.
- 2) Quanto aos destinatários: ambas concentram suas ações em países em desenvolvimento.
- 3) Quanto ao modo de agir: ambas agem com respeito à soberania, atuação com base na demanda e apropriação local (princípios decorrentes do Artigo 4º da Constituição Federal).
- 4) Quanto à seletividade das áreas de atuação: no caso das missões multilaterais, a ONU sugere que os Estados-membros explorem suas vantagens comparativas quando da sua participação. O Brasil, em suas atividades de cooperação técnica (bilaterais, como regra) já exporta tecnologia social produzida no âmbito doméstico e consegue explorar algumas vantagens comparativas, como nas áreas da saúde, formação profissional e agricultura tropical.

O quarto e último ponto, em um nível mais operacional, indica a necessidade de se discutirem questões relacionadas ao *preparo* dos especialistas civis que vão desempenhar, com eficácia, eficiência e efetividade, funções relevantes para a promoção da paz e do desenvolvimento sustentáveis em contextos pós-conflito.<sup>33</sup> Deve-se conhecer não somente o país onde se vai atuar (cultura, história e valores), mas também ter consciência das implicações políticas de sua ação ou omissão, uma vez no terreno. Por atuar em contextos instáveis, o especialista deve ser preparado de maneira física e emocional para enfrentar riscos típicos de tais lugares. Ademais, se o especialista civil está inserido na dinâmica da política externa, como se sugere, ele também precisa conhecer o interesse nacional, as motivações e a forma de atuação de seu país, haja vista que é parte integrante de um sistema muito maior que ele mesmo e que a técnica que vai repassar ou consolidar no país anfitrião. Com algum preparo, aumentam-se as chances de o profissional

---

33. Outras discussões relevantes dizem respeito à contratação, logística (transporte, acomodação e alimentação), saúde e bem-estar.

desempenhar bem o seu papel e de melhorar a qualidade da interação com seu interlocutor local. Isto trará consequências positivas para a reputação do Brasil e, assim, aumentará seu poder relativo no sistema.

No caso brasileiro, apesar de se identificar um contexto que favorece, direta e indiretamente, a exploração dessa oportunidade, há desafios e contradições que precisam ser enfrentados.

Um dos desafios será encontrar bases para superar a falta de diálogo entre a comunidade de profissionais que trabalha com desenvolvimento internacional e a que trabalha com manutenção ou consolidação da paz. Por sua vez, uma das contradições a ser confrontada foi antes mencionada: o discurso sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento considera que tal conceito estaria em vias de operacionalização pelo Brasil nas missões no Haiti e na Guiné-Bissau; porém, na prática, verifica-se que há apenas dez civis brasileiros. A oportunidade gerada por ambas as missões é inequívoca, visto que os mandatos clamam pela tríade “segurança e desenvolvimento”. Além disso, ambas as missões são estratégicas para o Brasil: a do Haiti é estratégica por causa do posto de comandante das tropas e do número de militares brasileiros, que integram o maior contingente da missão da ONU. E a da Guiné-Bissau, por sua vez, é estratégica por causa da relação do Brasil com este país, decorrente da história e da identidade lusófona, e também porque, desde dezembro de 2007, o Brasil coordena a configuração da Comissão de Consolidação da Paz da ONU para a Guiné-Bissau.<sup>34</sup> O Brasil tem hoje a pretensão de propor algo diferente para o mundo e suas ações cada vez mais são observadas por diferentes atores internacionais. O sucesso de sua participação nestas e em outras missões será determinante para a obtenção de consenso mais abrangente sobre a necessidade de reforma de instituições multilaterais, a exemplo do CSNU (Leite, 2011).

Desse modo, e para operacionalizar a tríade “segurança e desenvolvimento”, não se pode descartar o desdobramento de especialistas civis, um movimento que está acontecendo no nível discursivo, com apoio do Brasil, e também no nível operacional, com envolvimento mais robusto de outras nacionalidades que não a brasileira. Se o Brasil tem realmente interesse em pôr em prática tal conceito, como parece ser o caso, deve refletir sobre as possibilidades de engajamento de seus próprios nacionais. Tal materialização, por meio de profissionais brasileiros e de tecnologia social brasileira, daria grande vantagem política e estratégica para o país, o que aumentaria sua capacidade de influência.

---

34. Uma missão que merece ser inserida nas discussões sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento é a do Timor-Leste, que tem mandato de consolidação da paz e, em termos de contribuição brasileira, hoje conta com nove civis e quinze policiais brasileiros. É o maior número de profissionais estritamente não militares em uma única missão da ONU. Vale notar que a missão no Haiti também conta com nove civis brasileiros, mas há apenas dois policiais.

## 5 CONCLUSÃO

O trabalho demonstrou que a natureza da maioria dos conflitos contemporâneos provoca respostas cada vez mais complexas oferecidas pela comunidade internacional, em que se destacou o papel da ONU. As missões multidimensionais buscam promover a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentáveis e exigem, por isto, a participação de militares, policiais e especialistas civis. Vários países organizaram a sua oferta de especialistas civis nos últimos dez, quinze anos e existe hoje uma janela de oportunidade para o Brasil refletir sobre o tema, assim como outros países em desenvolvimento.

Também se mencionou que a janela de oportunidade não se dá apenas de fora para dentro, por meio da provocação da ONU, mas também de dentro para fora, uma vez que o Brasil tem interesses e capacidades que orientam – e até justificam – a decisão de se criar ou aperfeiçoar uma ferramenta que permita o desdobramento de especialistas civis em missões multilaterais, envolvidos com atividades de consolidação da paz e de promoção do desenvolvimento sustentável.

Juntos, esses três aspectos (demanda, interesse e capacidade) permitiriam o prolongamento da posição que o Brasil hoje ocupa no sistema internacional. Com este argumento, o trabalho busca sugerir que a comunidade dos brasileiros que trabalham com missões de paz reflita sobre o desdobramento de civis em contextos pós-conflito e sobre a potencial contribuição que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional tem a oferecer às atividades de consolidação da paz. A política externa brasileira deve sempre se adequar às mudanças internacionais e, hoje, não se trata apenas do que o Brasil *pode fazer*, mas também *do que se espera que o Brasil faça* (Amorim, 2011, p. 312).

## REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Brasília: ABC, 2010.

\_\_\_\_\_. **Cooperação Sul-Sul**: projetos em destaque. 2011a. Disponível em: <[www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaProjetosDestaqueCFP.asp](http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaProjetosDestaqueCFP.asp)>.

\_\_\_\_\_. **Cooperação Sul-Sul**: Haiti. 2011b. Disponível em: <[www.abc.gov.br/download/txtCooperacaoBrasilHaiti\\_p.pdf](http://www.abc.gov.br/download/txtCooperacaoBrasilHaiti_p.pdf)>.

AMORIM, C. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

AYLLÓN, B.; LEITE, I. La Cooperación Sur-Sur de Brasil – Proyección solidaria y política exterior. *In*: AYLLÓN, B.; SURASKY, J. (Coords.). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica**: utopía y realidad. Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, 2010.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P.; GRIFFIN, S. **Understanding peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2004.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério de Relações Exteriores. **Balço de Política Externa 2003-2010**: Projetos da cooperação bilateral prestada. 2010. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada/at\\_download/file](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada/at_download/file)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Nações Unidas**. 2011a. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas](http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota no Debate Aberto de Alto Nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento**. Nova Iorque: MRE, 11 fev. 2011b. (Nota, n. 53). Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-no-debate-aberto-de-alto-nivel-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-sobre-a-interdependencia-entre-seguranca-e-desenvolvimento-nova-york-11-de-fevereiro-de-2011/print-nota](http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-no-debate-aberto-de-alto-nivel-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-sobre-a-interdependencia-entre-seguranca-e-desenvolvimento-nova-york-11-de-fevereiro-de-2011/print-nota)>.

CCPDC – CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT. **Preventing Deadly Conflict - final report**. New York: Carnegie Corporation of New York, 1997.

CARRERA, S. **Entrevista à autora**. Brasília, 30 abr. 2012.

CARVALHO, G.; ALGHALI, Z. The significant role of civilians in peacekeeping Operations. **Conflict Trends: Civilian Dimension of Peacekeeping**, Durban, n. 2, p. 3-10, 2010.

CHANDRAN, R.; SHERMAN, J.; JONES, B. **Rapid Deployment of Civilians for Peace Operations: status, gaps, and options**. New York: CIC, 2009.

CONING, C. Addressing the civilian peacekeeping capacity gap. **Conflict Trends: Civilian Dimension of Peacekeeping**, Durban, n. 2, p. 11-20, 2010.

CONING, C.; BREIDLID, I. M. Civilian capacities and non-governmental rosters. **NUPI Report Security in Practice**, Oslo, n. 12, 2010.

CORRÊA, M. L. Dinâmicas que marcaram a cooperação internacional no Brasil nas últimas décadas. **Revista Rede de Humanização do Desenvolvimento**, n. 1, p. 14-18, 2011.

DPA – DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS POLÍTICOS. **Fact sheet**. 30 abr. 2012. Disponível em: <[www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/Political%20Missions%20May%202012.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/Political%20Missions%20May%202012.pdf)>.

DFS – DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. **Alphabetical Staff list** (as of 31 May 2012). 2012. Documento privado.

DPKO – DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Monthly summary of contributions:** police, military experts on mission and troops. 30 abr. 2012a. Disponível em: <[www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12_1.pdf)>.

DPKO – DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **UN's Mission summary detailed by country.** 30 abr. 2012b. Disponível em: <[www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12\\_3.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12_3.pdf)>.

DPKO – DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. DFS – DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines.** New York: DFS/DPKO, 2008. Disponível em: <[www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/library/capstone\\_doctrine\\_eng.pdf](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf)>.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2005.

HAMANN, E.; MUGGAH, R. SZABÓ, I. **Momento oportuno:** revisão da capacidade brasileira para empregar especialistas civis em missões internacionais. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2012. Disponível em: <[www.igarape.org.br](http://www.igarape.org.br)>.

HOLSTI, K. **The state, war, and the state of war.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009.** Brasília: Ipea; ABC, 2010. 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)>.

KALDOR, M. **New and old wars – Organized violence in a global era.** Stanford: Stanford University Press, 1999.

LEITE, I. C. **Entrevista à autora.** Brasília, 15 dez. 2011.

LIMA, M. R. S. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 83, p. 16-20, 2005.

MATEOS, S. B. Ajuda ao próximo e ao distante – Projetos em áreas demandadas, sem contrapartidas e dirigidos a desenvolver capacidades locais são a marca da crescente ajuda brasileira ao desenvolvimento internacional. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 65, p. 44-55, 2011. Disponível em: <[desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/65/pdfs/rd65not04.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/65/pdfs/rd65not04.pdf)>.

NEVES, G. M. S. **Comissão das Nações Unidas para consolidação da paz – Perspectiva brasileira.** Brasília: FUNAG, 2010.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Forging a global South**: United Nations day for South-South cooperation. 2004. Disponível em: <<http://ch.undp.org.cn/downloads/ssc/forgingaglobalsouth.pdf>>.

SCHERRER, C. P. **Structural prevention of ethnic violence**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2002.

SOBRAL, M. **Entrevista à autora**. Nova Iorque, 13 jun. 2011.

WIHARTA, S.; BLAIR, S. Civilian roles in peace operations. **Sipri Yearbook 2010**: armaments, disarmament and international security. 2010. p. 87-106.