

O PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO PARA O ENVIO DE TROPAS EM OPERAÇÃO DE PAZ DA ONU

THE BRAZILIAN DECISION-MAKING PROCESS FOR SENDING TROOPS INTO THE UN PEACE OPERATIONS

Joabson Cruz Soares¹

Programa de Pós-graduação em Economia Política Mundial.
Universidade Federal do ABC
São Bernardo do Campo – São Paulo – Brasil.

Resumo: O Brasil tem desempenhado papel relevante no envio de suas tropas para as operações de paz, com o intuito de manter a paz, a segurança internacional e sua melhor inserção na sociedade internacional. O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo decisório para o envio das tropas brasileiras para as operações de paz da ONU (1993-2011). O estudo é relevante, pois permite analisar o processo decisório para o envio das tropas brasileiras para as operações de paz. O problema dessa investigação é saber: Quais as dificuldades enfrentadas pelo Estado brasileiro no processo decisório para o envio de suas tropas para as operações de paz da ONU (1993-2011)? Esta pesquisa é qualitativa, exploratória e bibliográfica (doutrinária e documental) e foi desenvolvida por meio de análise sistemática de conteúdo e as figuras utilizadas ajudaram a sintetizar e esclarecer o conteúdo descritivo. Conclui-se que o Estado brasileiro identifica diversas dificuldades no processo de envio de suas tropas para as operações de paz da ONU, como: a baixa institucionalidade e pouca transparência, morosidade nas decisões, não atendendo as expectativas da ONU, pois esta necessita mobilizar contingentes com celeridade.

Palavras-chave: Envio. Tropas. Brasileiras. Operações de Paz.

Abstract: Brazil has played an important role in sending its troops to peace operations, with the aim of maintaining peace, international security, and better integration into the international society. The general aim of this research is to analyse the decision-making process for sending Brazilian troops to UN peacekeeping operations (1993-2011). The research problem of this investigation is to know the difficulties faced by the Brazilian State in the decision-making process for sending its troops to UN peacekeeping operations (1993-2011). This research is qualitative, exploratory, and bibliographic and was developed through systematic content analysis. The figures used helped to synthesise and clarify the descriptive content. In short, the Brazilian State identifies several difficulties in the process of sending its troops to UN peacekeeping operations, such as: low institutionality, little transparency, and slow decisions, not meeting the UN's expectations, as it needs to mobilise contingents quickly.

Key-words: Shipping. Troops. Brazilians. Peace Operations.

Recebido: 25/11/2023

Aprovado: 20/02/2024

Introdução

As operações de paz da ONU são instrumentos utilizados pelo Conselho de Segurança para se alcançar a paz e a segurança internacional por meio de, por exemplo, mediação, negociação e conciliação entre as partes envolvidas no conflito. Estas são norteadas pelo princípio do

¹ joabsongjp_soares@hotmail.com
Orcid: 0000-0002-9591-3624

consentimento, da imparcialidade e do uso mínimo da força. Além disto, embora, na maioria das vezes, não sejam seguidas de forma linear, são observados os seguintes processos para a resolução de um conflito internacional: *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace enforcement* (Organização das Nações Unidas, 2008).

O Brasil, desde a fundação desta Organização, tem contribuído de forma efetiva para o funcionamento das operações de paz e, desde o seu processo de redemocratização, nos biênios em que ocupou assento não permanente no Conselho (1993-1994, 1998-1990, 2004-2005 e 2010-2011), enviou as suas tropas com o objetivo de manter a paz e a segurança internacional.

O voto e a participação do Estado brasileiro nas operações de paz da ONU, nos biênios acima citados, são objeto de debates entre os formuladores de política externa brasileira (PEB), constitucionalistas e analistas de relações internacionais, pois juristas brasileiros questionavam se a participação do país, nessas operações, não poderia estar ferindo alguns princípios da PEB, promulgados no art. 4º da Constituição da República de 1988 (CR/88), como os de não-intervenção, igualdade entre os Estados e solução pacífica das controvérsias (Uziel, Moraes & Richie, 2017).

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo decisório para o envio das tropas brasileiras para as operações de paz da ONU (1993-2011), especificamente elucidar as instituições do Estado brasileiro que estão envolvidas no envio das tropas, investigar o fluxo logístico para o envio delas e analisar o envio das tropas brasileiras para as seguintes operações: UNASOG (1994), MINURCA (1998), UNMIK (1999), INTERFET (1999), UNAMSIL (1999), UNTAET (1999), UNOCI (2004), MIF (2004), MINUSTAH (2004), UNMIS (2005), MONUSCO (2010).

O estudo é relevante, pois permite explicar os interesses e as dificuldades do país para enviar as suas tropas às operações de paz da ONU, elucidar o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) e o processo decisório para o envio das tropas brasileiras para as operações de paz.

Destarte, o problema de pesquisa é o seguinte: Quais as dificuldades enfrentadas pelo Estado brasileiro no processo decisório para o envio de suas tropas para as operações de paz da ONU (1993-2011)? A hipótese levantada para resolver o problema é a que segue: O Estado brasileiro identifica diversas dificuldades no processo de envio de suas tropas para as operações de paz da ONU, a saber: uma baixa institucionalidade, visto que as etapas não estão previstas em uma norma e podem ser contornadas ou questionadas, o Congresso normalmente não recebe informações sistemáticas sobre os conflitos tratados e sobre as operações de paz e, como resultado desses entraves, é frequente que a decisão brasileira seja morosa e acabe não atendendo às expectativas da ONU, que necessita mobilizar contingentes com celeridade.

A pesquisa foi qualitativa, exploratória e bibliográfica (doutrinária e documental) e desenvolvida por meio de análise sistemática de conteúdo, abrangendo métodos lógicos estéticos, no qual se buscaram os aspectos formais típicos dos autores consultados, tendo a comunicação como ponto de partida, com a finalidade de produzir inferências (Campos, 2004).

A análise sistemática de conteúdo foi realizada, primeiramente, a partir da leitura de material bibliográfico e documental. Em seguida, coletaram-se os dados, considerados relevantes para desenvolver a investigação, por meio de fichamentos e as figuras utilizadas nesta pesquisa ajudaram a sintetizar e a esclarecer o conteúdo descritivo (Praça, 2015).

1. O processo decisório brasileiro para o envio de tropas em operação de paz da ONU

O Brasil é um país cuja a participação em operações de paz da ONU é recorrente e ele tem mobilizado as suas instituições democráticas para a realização dessas atividades com eficácia e eficiência. Sendo assim, o país se engajou nesse tema e deu significativa contribuição no decorrer dos anos (Rodrigues & Migon, 2017).

A imagem de país pacificador, optante por saídas negociadas para os conflitos internacionais, reconhecedor da soberania dos seus pares na sociedade internacional e contrário ao uso discriminado da força para a solução das controvérsias, o credencia a atuar em operações de paz da ONU, pois as relações internacionais do Brasil não precisam ser necessariamente conflitivas, como querem algumas narrativas sobre a suposta natureza da política internacional (Patriota, 2013).

Algumas condições são identificadas para o envolvimento de contingentes brasileiros em operações de paz da ONU: a) o Mandato ser proveniente de uma resolução do CSNU, que autoriza e confere legalidade à intervenção internacional, expressando claramente o propósito dela; b) a vontade política das partes legítimas do conflito de cooperarem com o processo de paz, pois, coerentemente com o estabelecido na CR/88, o Brasil não tem participado de operação de paz em que não tenha havido o consentimento das partes; c) os países participantes da operação demonstrarem a determinação da comunidade internacional para a solução do conflito; d) a composição da Força de Paz ter sido discutida antecipadamente com as partes em conflito; e e) a localização geopolítica e as conveniências operacionais e logísticas (Ministério da Defesa, 2013).

A ausência de uma política estruturada e de um modelo explicativo das decisões brasileiras para o envio de suas tropas, a morosidade nesse processo decisório, a possibilidade de surgir resistências no Congresso Nacional e na sociedade civil quanto ao envio de tropas, as recusas do Estado brasileiro em relação às contribuições solicitadas pelas Nações Unidas com base em

motivos, sobretudo, operacionais e a inconstância dessas contribuições, contudo, dificultam o envio das tropas brasileiras para as operações de paz da ONU (Uziel, 2015).

O Brasil se defronta com alguns desafios para que possa enviar as suas tropas para as operações de paz da ONU, a saber: A agenda política do país tende a focar em questões internas, como as questões econômicas e sociais com a redução da pobreza, combate à violência e industrialização, o que pode deixar de priorizar atuações de militares brasileiros na arena internacional; o debate a respeito da transição entre o capítulo VI (meios pacíficos) e o VII (potencial uso da força) é patente na academia, no governo e no meio militar, e uma não aceitação do potencial uso da força poderia refletir em uma retração na participação brasileira em operações de paz (Andrade, Hamann & Soares, 2019).

Além disso, o governo brasileiro vem promovendo o contingenciamento de recursos desde 2011, incluindo o setor de defesa e o de política externa, e os potenciais custos financeiros do Brasil em operações de paz podem ser vistos como desnecessários em meio à crise; Existe baixo número de atores domésticos não governamentais – ONGs, academia e sociedade civil – engajados em apoiar a atuação brasileira em operações de paz e Não se pode perder de vista que a maior presença do país em operações de paz robustas pode representar um dano à imagem pacifista que o Brasil forjou nos últimos séculos (Andrade, Hamann & Soares, 2019).

Apesar das dificuldades enfrentadas, o Brasil tem alcançado relativo sucesso quanto ao envio de suas tropas para as operações de paz da ONU. A sua participação, nessas atividades, é respaldada nos seus princípios de política externa, consagrados no art. 4º da CR de 1988, o que garante a constitucionalidade do envio de suas tropas e a execução de suas responsabilidades de auxiliar na manutenção da paz e da segurança internacional. A política externa tem como referencial permanente e inalienável os preceitos ditados pela Constituição Nacional (Lafer, 2018).

Nesse contexto, o Itamaraty estabeleceu, em 1993, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto, atualmente, por representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério da Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério da Defesa, do Congresso Nacional e do Presidente da República, para tratar, devido à relevância para a política externa brasileira, dos assuntos referentes à participação do país nas operações de paz da ONU (Sá, 2015).

As atividades do GTI consistiam na análise de questões pertinentes que permitissem aumentar a influência do Brasil nos órgãos da ONU que lidam com operações de manutenção da paz, tornar mais fluida a coordenação entre as instituições que compunham o grupo, atualizar a legislação vigente relativa ao envio de contingentes armados ou desarmados de brasileiros ao

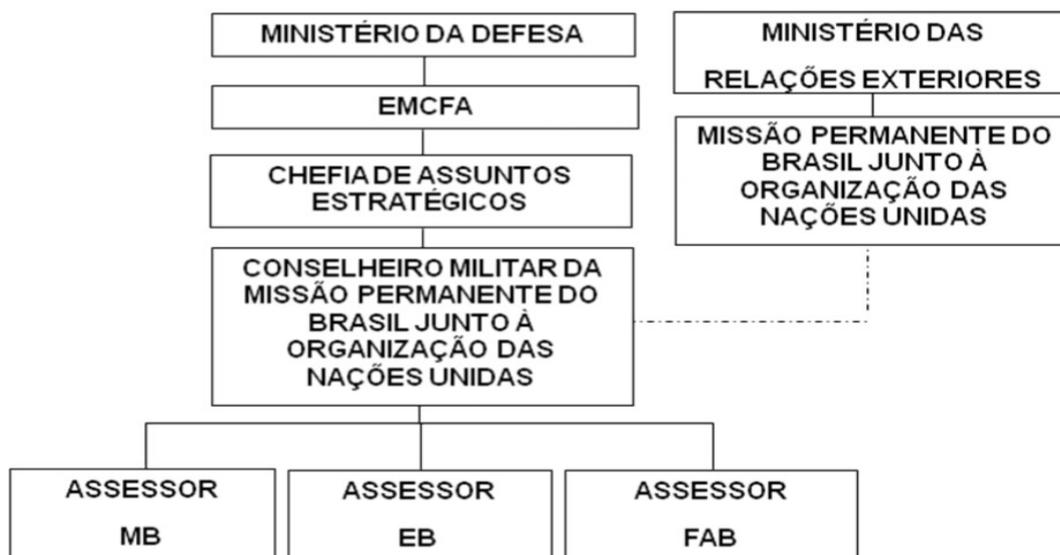
exterior, aproveitar as oportunidades de cooperação bilateral que venham a ser identificadas no curso da implementação dos processos de paz e examinar os diferentes aspectos relacionados à criação de um corpo de elite nas Forças Armadas, adestrado e equipado para atender aos pedidos de colaboração da Organização (Fontoura, 1999).

Em se tratando dos membros do GTI, o Ministério das Relações Exteriores, ou Itamaraty, segundo o art. 1º do decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019, é um órgão da administração direta que tem como competência assistir o Presidente da República nas relações com Estados estrangeiros e organizações internacionais, em questões da política internacional, relações diplomáticas e serviços consulares, no apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais, na coordenação das atividades desenvolvidas pelas assessorias internacionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal e na promoção do comércio exterior, de investimentos e da competitividade internacional do país.

Em sua estrutura organizacional, alguns órgãos, agências e departamentos, podem auxiliar o Estado brasileiro no envio de tropas para as operações de paz da ONU. Entre estes, há o Departamento de Defesa, que propõe e executa as diretrizes de política externa em temas relacionados à política de defesa e à participação do país em reuniões bilaterais, regionais e multilaterais, relacionadas a esta temática, o Departamento de Nações Unidas, que propõe diretrizes de política externa, no âmbito internacional, relativas à cooperação, defesa da paz e segurança internacional, codificação do direito internacional e questões relacionadas ao direito humanitário, e o Departamento de Direitos Humanos e Cidadania, que propõe diretrizes de política externa, no âmbito internacional, relativas aos direitos humanos e assuntos afins tratados nos órgãos da ONU, conforme os arts. 33, 34 e 36 dessa legislação.

A Missão Permanente do Brasil junto a ONU é a representação do país na Organização e atua junto àquele foro em todos os assuntos de interesse do governo brasileiro, inclusive nas questões de operações de paz. Ela é subordinada ao Itamaraty e é composta por um corpo diplomático oriundo daquela instituição e um Conselheiro Militar, representante do Ministério da Defesa, designado pelo Estado Maior do Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) (Ministério da Defesa, 2013), conforme demonstra a Figura 1, abaixo.

Figura 1: Estrutura da Missão Permanente do Brasil na ONU



Fonte: Ministério da Defesa (2013).

O Conselheiro Militar presta assessoramento à Missão Permanente nos assuntos ligados à defesa em conformidade com as orientações do Chefe de Assuntos Estratégicos do Ministério da Defesa, trata de assuntos referentes às operações de paz, acompanha assuntos e eventos de interesse neste campo, fazendo-se presente nos foros adequados, articula-se com organizações internacionais relacionadas com a ONU, para o trato dos assuntos relativos a este tema e estabelece e mantém ligação com os conselheiros militares das outras missões permanentes. Para desempenhar as suas funções, o conselheiro militar é assistido por três assessores: Marinha do Brasil (MB), Exército Brasileiro (EB) e Força Aérea Brasileira (FAB), que acompanham os assuntos específicos de cada instituição (Ministério da Defesa, 2013)

O membro seguinte do GTI é o Ministério da Defesa (MD), criado pela Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Em seu arts. 1º e 2º, esta norma explica que as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e se destinam à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Nesse contexto, o chefe do Poder Executivo, na condição de comandante supremo delas, é assessorado, quanto ao emprego de meios militares, pelo Conselho Militar de Defesa, composto pelos comandantes dessas instituições, pelo Chefe do Estado-maior Conjunto das Forças Armadas e pelo Ministro de Estado da Defesa.

A referida lei, em seus arts. 3º e 4º, afirma que as Forças Armadas são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa e que o Estado-maior Conjunto das Forças Armadas, órgão de

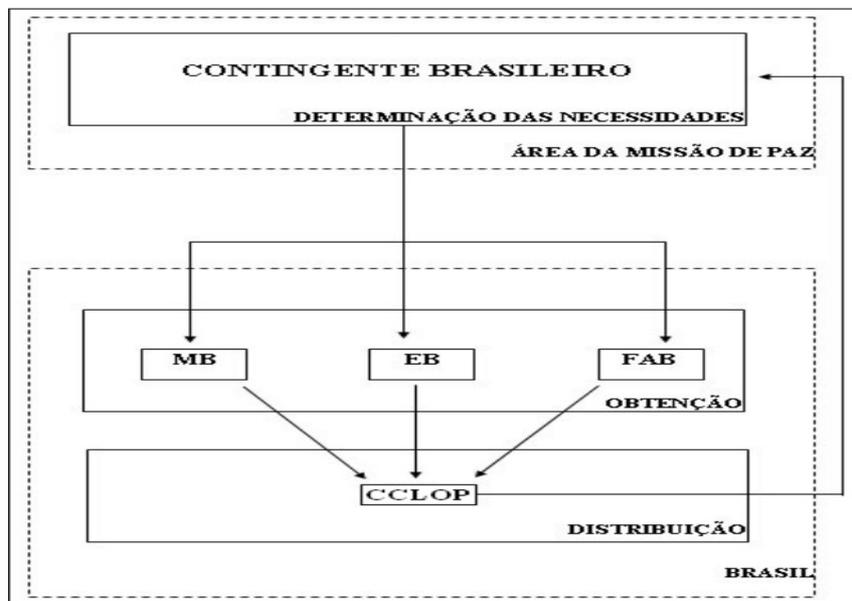
assessoramento permanente a ele, tem como chefe um oficial-general do último posto, da ativa ou da reserva, indicado por ele e nomeado pelo Presidente da República. O Estado-maior dispõe de um comitê, integrado pelos Chefes de Estados-maiores das três instituições, sob a coordenação do chefe do Estado-maior conjunto das forças armadas. Nesse sentido, a Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem, singularmente, de um comandante, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República que exerce a direção e a gestão das respectivas instituições.

A legislação explica, em seus arts. 11, 12, 13 e 14, que compete ao Estado-maior Conjunto das Forças Armadas elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios conjuntos e quanto à atuação delas em operações de paz. O preparo delas é orientado para a permanente eficiência operacional, procura da autonomia nacional, fortalecimento da indústria nacional e a correta utilização do potencial nacional, mediante mobilização criteriosamente planejada.

A Política Nacional de Defesa (PND), coordenada pelo MD, entende que a Defesa Nacional é o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. Além disso, ela externa que a demanda por ajuda humanitária e por operações de paz tende a acentuar-se, de sorte que o país poderá ser estimulado a incrementar sua participação nelas, permitindo-lhe estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e de agências participantes delas, bem como ampliar sua projeção no concerto internacional (Ministério da Defesa, 2012).

Um dos órgãos que prepara a logística para o envio de tropas brasileiras para as operações de paz é o Centro de Coordenação Logística de Operações de Paz (CCLOP). Este assegura o funcionamento do fluxo logístico, estabelecendo a ligação dos órgãos logísticos das Forças com os contingentes brasileiros, confecciona mapas e relatórios pertinentes relativos aos assuntos de logística e os divulga conforme necessário, coordena as medidas de desembarço alfandegário junto ao órgão competente e efetua a coordenação do embarque do pessoal, dos materiais, dos equipamentos e dos suprimentos para a área da missão junto ao agente transportador (Ministério da Defesa, 2013). Na figura 2 abaixo, apresenta-se o fluxo logístico para o envio de tropas brasileiras para as operações de paz da ONU junto ao Ministério da Defesa.

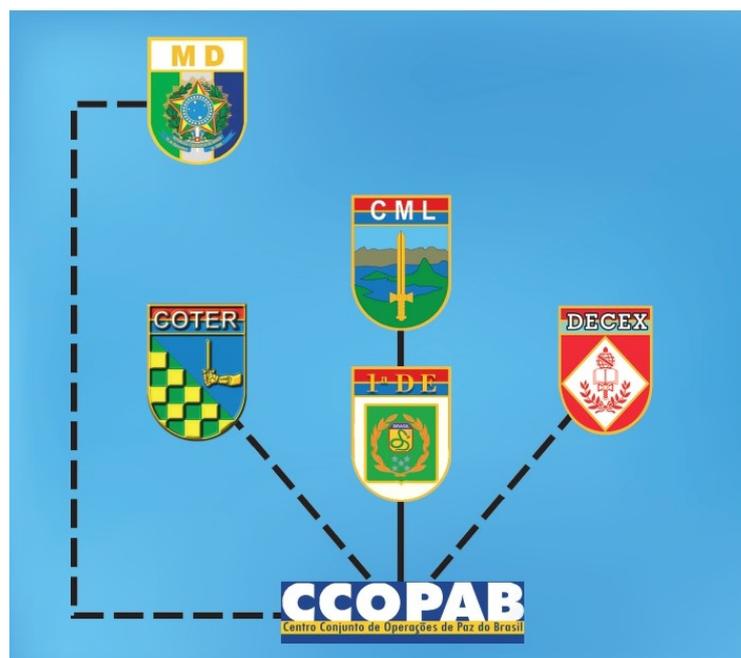
Figura 2: Fluxo logístico



Fonte: Ministério da Defesa (2013).

Em nível mais tático-operacional, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), criado em 2010, também é importante para o país no que concerne às questões de paz, pois tem o objetivo de preparar militares, policiais e civis para estas atividades. Ele é vinculado ao MD e subordinado ao Exército Brasileiro, por meio da 1ª Divisão de Exército (1ª DE), subordinado ao Comando Militar do Leste (CML). O CCOPAB (Figura 3 abaixo) também está vinculado ao Comando de Operações Terrestres (COTER), que supervisiona e planeja as atividades de instrução e adestramento, e ao Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX), que disponibiliza orientação técnico-pedagógico (Andrade, Hamann & Soares, 2019).

Figura 3: A estrutura organizacional do CCOPAB



Fonte: Andrade, Hamann & Soares (2019).

Destarte, o CCOPAB pode contribuir com o envio do contingente brasileiro nas operações de paz da ONU, uma vez que construiu uma rede integrada de *stakeholders*, como *think tanks*, universidades, agências da ONU e órgãos do governo, que estão envolvidos direta ou indiretamente com estas atividades (Andrade, Hamann & Soares, 2019).

Outro membro do GTI é o Ministério da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, integrados no governo Bolsonaro. É um órgão da administração pública federal direta, que auxilia no envio das tropas brasileiras para as operações de paz da ONU, coordenando e gerindo sistemas de planejamento e orçamento delas, viabilizando fontes de recursos para estas atividades e elaborando estudos e pesquisas para o acompanhamento delas, conforme explica o art. 1º do Decreto Nº 9.745, de 8 de abril de 2019.

Em seguida, outro membro é o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal, representantes dos Estados e do Distrito Federal (DF), que foram eleitos segundo o princípio majoritário, cabendo a este, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre, entre outras matérias, a fixação e a modificação do efetivo das Forças Armadas, segundo os arts. 44 e 46, da CR/1988.

A CR de 1988, reza, em seus arts. 49 e 58, que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, aprovar o estado de defesa e fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo.

Por fim, a Lei Nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, fixou normas para a remessa de tropas brasileiras para o exterior. Segundo o art. 1º dessa norma, a remessa de força armada, terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional, sem declaração de guerra e em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil como membro de organizações internacionais ou em virtude de tratados, convenções, acordos, resoluções de consulta, planos de defesa, ou quaisquer outros entendimentos diplomáticos ou militares, somente será realizada, nos termos da CR/88, com autorização do Congresso Nacional.

O último membro do GTI é o Poder Executivo, exercido pelo Presidente da República e assistido pelo Ministros de Estado. A ele compete, entre outras atribuições, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução, manter

relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, celebrar tratados, convenções e atos internacionais, declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, e celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional, conforme os arts. 76 e 84 da CF de 1988.

Por fim, a Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, no art. 15 desta norma, explica que o emprego das forças armadas na defesa da pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do presidente da república, que determinará ao ministro de estado da defesa a ativação de órgãos operacionais.

Particularmente quanto ao processo decisório, assim que uma operação de manutenção da paz é autorizada pelo CSNU, o Secretário-Geral procura firmar um *Status of forces agreement* (SOFA) entre a ONU e o país anfitrião, regulando a presença da Organização no terreno. Em seguida, a partir do *memorandum of understanding* (MOU) e do contrato firmado entre a Organização e o país contribuinte de tropas (*troop contributing countries* –TCC), assinado pelo representante da missão permanente do país junto à Organização e pelo Subsecretário-Geral do DPKO, ficam estabelecidas as responsabilidades administrativas e logísticas entre a ONU e o país contribuinte, as regras de conduta a serem seguidas pelos capacetes azuis e o compromisso dos TCCs de exercerem sua jurisdição sobre aqueles que forem responsabilizados por ações criminosas (Faganello, 2013).

Nesse contexto, ficam definidos os equipamentos fornecidos pelo governo do TCC a serem empregados na operação de paz, as condições gerais de uso, transporte, manutenção e perdas e danos e as condições de pagamento, acomodação e alimentação do pessoal enviado para a operação. Além disso, as *rules of engagement* (ROE), documento anexo ao MOU, são responsáveis por estabelecer os parâmetros e os limites para o emprego da força pelos militares em uma operação de manutenção da paz e asseguram que o seu uso observe os propósitos da Carta da ONU, o mandato do CS e os princípios de Direito Internacional, incluído o direito internacional humanitário (Faganello, 2013).

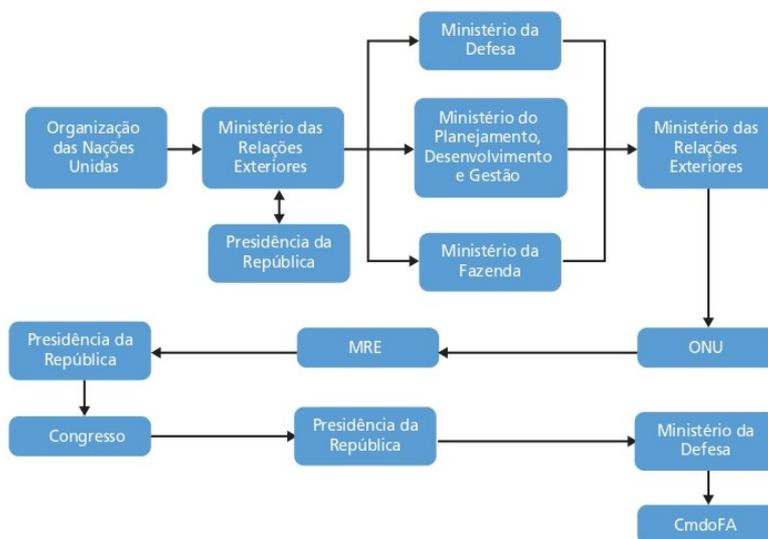
No caso do Brasil, os diplomatas e os militares envolvidos no processo decisório de envio de tropas identificam diversas dificuldades nele, a saber: uma baixa institucionalidade, visto que as etapas não estão previstas em uma norma e podem ser contornadas ou questionadas, o Congresso normalmente não recebe informações sistemáticas sobre os conflitos tratados e sobre as operações de paz e, como resultado desses entraves, é frequente que a decisão brasileira seja morosa e acabe não atendendo às expectativas da ONU, que necessita mobilizar contingentes com celeridade. O Brasil é um interlocutor reconhecido e relevante nos foros das Nações Unidas que tratam de

missões de paz, mas sua inconstância em contribuições fragiliza o diálogo e a articulação com os outros Estados e limita a influência sobre o Secretariado (Uziel, 2015).

O processo decisório para o envio das tropas brasileiras para as operações de paz da ONU se inicia com uma consulta informal dela ao país, por meio de sua Missão Permanente junto à Organização. Após esse procedimento, o convite é enviado ao Itamaraty que o repassa para o GTI, no qual se analisa a relevância da participação do Brasil, em determinada operação, para a sua política externa e as questões que envolvem recursos financeiros, materiais e humanos necessários para essa demanda. Em seguida, o Itamaraty e o MD encaminham uma Exposição Motivos Interministerial (EMI) ao Presidente da República. Se a decisão do presidente for positiva, a EMI é enviada para avaliação ao Congresso Nacional (Ministério da Defesa, 2013).

O Congresso Nacional, se aprovar esses dispositivos jurídicos, por meio do seu controle de constitucionalidade que é um instituto que foi desenvolvido e consolidado em diferentes sistemas jurídicos, inclusive no Brasil, com o objetivo de verificar se uma determinada norma é compatível com as leis constitucionais do país, devolve à Presidência da República para a devida sanção e autorização do envio das tropas (Mendes, 1993). Na figura 4, baixo, demonstra-se o processo decisório brasileiro para o envio de tropas em operação de paz.

Figura 4: Processo decisório brasileiro para o envio de tropas em Operação de Paz



Fonte: Ministério da Defesa (2013).

O Brasil, diante desse processo, decidiu que não enviaria o seu contingente militar para as seguintes operações: UNASOG, UNAMSIL, MIF (Ministério da Defesa, 2021). No caso da MINURCA, o país favoreceu uma abordagem gradual e segura na transição da função de manutenção da paz da ONU para a tarefa de construção da paz pós-conflito, contribuindo com oito oficiais da Marinha, 35 oficiais do Exército, seis oficiais da Força Aérea e um policial militar, pois entendia que a

construção da paz era essencial para garantir a estabilidade e a continuação dos esforços voltados à desmobilização de ex-combatentes e às reformas econômicas e de segurança (Ministério da Defesa, 2021).

No caso da UNOCI, a operação contou com a participação brasileira desde o seu início (Rezende, 2010). Além disso, o país contribuiu, no geral, com 23 oficiais da Marinha, 63 oficiais do Exército e 12 oficiais da Força Aérea. Em seguida, no caso da UNMIS, o Brasil contribuiu com oito oficiais da Marinha, 129 oficiais do Exército, 11 oficiais da Força Aérea e 12 policiais militares (Ministério da Defesa, 2021), uma vez que seu mandato era executável, sua estrutura condizente e havia respaldo político a um processo de paz em curso (Uziel, 2010).

Além disso, o país enviou dois aviões Hércules para integrar força multinacional que socorreria *peacekeepers* uruguaios e civis sitiados por causa da explosão de violência no Leste daquele país (Uziel, 2010) e dois oficiais da Marinha, 46 oficiais do Exército e um oficial da Força Aérea (Ministério da Defesa, 2021).

No caso da MONUSCO, o Estado brasileiro liderou a operação por duas vezes, com o apoio de uma equipe de oficiais e sargentos, participou, também com um *staff* e com uma Equipe Móvel de Treinamento composta por 13 militares (Ministério da Defesa, 2021). O Brasil não participou da UNMIK desde a sua fundação, mas apenas entre novembro de 2003 e dezembro de 2008, com uma contribuição irrisória frente ao total. O país não contribuiu com observadores militares (Rezende, 2010). No geral, até o fim da operação, o Estado brasileiro contribuiu com onze policiais militares (Ministério da Defesa, 2021).

Na INTERFET, a participação do Brasil se fez notada diante daquela situação de conflito que assolava o povo timorense. Nesse caso, o país cedeu à operação, com a autorização do Congresso Nacional, um pelotão reforçado de 51 Policiais do Exército armado e um oficial de Estado-Maior (Fontoura, 1999). Além disso, o pelotão brasileiro ficou incumbido de fazer a segurança de instalações, a segurança de autoridades, perícias e de controlar possíveis distúrbios naquele Estado (Ministério da Defesa, 2021).

Em mensagem à instituição, o presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou os seguintes motivos para integrar a Força: a decorrência natural do contínuo apoio brasileiro à estabilidade em Timor e solução justa e internacionalmente aceitável da questão, a solidariedade com um “povo-irmão” de língua portuguesa e a prevenção e repressão de “crimes internacionais” que eram cometidos (Uziel, 2010).

O Brasil, na UNTAET, atuou para multilateralizar a matéria e chamar a atenção internacional para a necessidade de apoiar o povo timorense, utilizando os mecanismos existentes

nas Nações Unidas (Uziel, 2015). Nessa oportunidade, conforme o Decreto Legislativo nº. 10/2000, foi aprovado, de início, o envio de 70 policiais do exército brasileiro (Uziel, 2010) e, até o fim desta operação, a contribuição do Brasil foi 378 oficiais do Exército e 25 policiais militares (Ministério da Defesa, 2021), visando assegurar uma administração eficaz, auxiliar no desenvolvimento dos serviços civis e sociais, coordenar e viabilizar assistência humanitária.

Em decorrência da fundamental participação brasileira para a resolução deste conflito, de maio de 2004 a fevereiro de 2005, o Estado brasileiro foi convidado a expandir sua contribuição, tornando-se o maior contribuinte nessa fase final, com 125 militares que permaneceram a serviço da ONU auxiliando na consolidação da estabilidade política e econômica do país (Uziel, 2010). Sendo assim, no caso de Timor Leste, percebeu-se que o Brasil teve papel primordial para a resolução daquele conflito e se valeu de seu peso como potência média, de sua contribuição com tropas para operações de manutenção da paz e de sua capacidade de articulação em foros multilaterais para influir de modo relevante nas decisões do órgão acerca desta questão (Uziel, 2010).

Na MINUSTAH, o Estado brasileiro, até o fim dessa operação, contribuiu com 6.335 oficiais da Marinha, 30.553 oficiais do Exército, 438 oficiais da Força Aérea e 52 policiais militares (Ministério da Defesa, 2021). Neste caso, o Brasil se pautou pelo fortalecimento do multilateralismo como meio privilegiado de solução de controvérsias (Uziel, 2010).

Conclui-se que o MD emite diretrizes que estabelecem as regras de engajamento, procedimentos operacionais ou normas gerais de ação que orientam a conduta individual e coletiva das tropas empregadas, inclusive em operações não convencionais. Elas são elaboradas de acordo com cada missão em que as Forças Armadas venham a atuar, observando fielmente os preceitos legais vigentes no país (Ministério da Defesa, 2020), como os princípios elencados no artigo 4º da CR/88.

Conclusão

As operações de paz da ONU são instrumentos para o alcance da paz e da segurança internacional, estabelecidas pelo CS por meio do voto de seus membros. Elas têm sido relevantes para prevenir conflitos, observar o cumprimento de acordos de paz, manter a estabilidade política e socioeconômica em países atingidos por conflitos violentos, assegurar o cumprimento de normas de direitos humanos, impor a paz pelo uso da força, quando necessário, reconstruir instituições e fomentar confiança entre os indivíduos na sociedade e prevenir uma nova escalada de violência.

O Estado brasileiro, no período em que exerceu mandato de membro não permanente no CSNU (1993-2011), contribuiu com as suas tropas para o funcionamento de operações de paz. O

envio das tropas brasileiras foi relevante para as seguintes operações: UNASOG (1994), MINURCA (1998), UNMIK (1999), INTERFET (1999), UNAMSIL (1999), UNTAET (1999), UNOCI (2004), MIF (2004), MINUSTAH (2004), UNMIS (2005), MONUSCO (2010).

Dentre esses casos, ressalta-se a preocupação do Brasil para a resolução desses conflitos internacionais que colocavam em risco a paz e a segurança internacional, assim como a atuação da ONU e de seu CS para a manutenção da ordem na sociedade internacional.

A atuação do Brasil nessas operações foi relevante para reafirmar a capacidade do país de intervir em situações de calamidade, liderar operações de paz dessa magnitude, contribuir para a paz e a segurança internacional, conquistar prestígio na sociedade internacional, reforçar a sua posição quanto a reforma do CSNU e buscar soluções de problemas por via das instituições e do multilateralismo.

Apesar disso, as contribuições brasileiras para as operações de paz da ONU estão aquém da pretensão do país de ser membro permanente do Conselho de Segurança. Ainda há muito que se fazer quanto aos investimentos direcionados para a modernização das Forças Armadas e à segurança jurídica e institucional no processo decisório do envio das tropas brasileiras para estas atividades.

O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado desde 1993, é essencial para a participação do Brasil nas operações de paz da ONU. Ele é composto por um conjunto de ministérios, órgãos e instituições da república que juntas evidenciam a complexidade do processo decisório que possibilita o envio de tropas brasileiras para as operações de paz da Organização.

Nesse processo, cabe salientar a responsabilidade do Congresso Nacional que, por meio do seu controle de constitucionalidade, autoriza o Presidente da República a enviar as tropas brasileira, com base nos princípios da PEB, para as operações de paz da ONU, a Missão Permanente do Brasil e o Itamaraty, que são as primeiras instituições a ficarem a par do convite da Organização, o MD que organiza a logística e recruta os militares para essas operações e o Ministério da Fazenda e do Planejamento que organizam o orçamento que viabiliza o envio deles.

O fato de o Brasil não enviar as suas tropas para UNASOG, UNAMSIL e MIF, evidencia o quanto são criteriosas as decisões e as escolhas do país para se envolver em problemas dessa magnitude. O país verifica o retorno político de cada uma de suas ações na sociedade internacional.

O Estado brasileiro identifica, por fim, diversas dificuldades no processo de envio de suas tropas para as operações de paz da ONU, a saber: uma baixa institucionalidade, visto que as etapas não estão previstas em uma norma e podem ser contornadas ou questionadas, o Congresso normalmente não recebe informações sistemáticas sobre os conflitos tratados e sobre as operações

de paz e, como resultado desses entraves, é frequente que a decisão brasileira seja morosa e acabe não atendendo às expectativas da ONU, que necessita mobilizar contingentes com celeridade.

Referências

ANDRADE, Israel de O.; HAMANN, Eduarda P.; SOARES, Matheus A. (2019). **A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades**. Brasília: IPEA.

BRASIL. (2019). **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm Acesso em 15 de julho de 2021.

CAMPOS, Claudinei J. G. (2004). **Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde**. Revista Brasileira de Enfermagem, 57 (5): 611-4.

FAGANELLO, Priscila L. F. (2013). **Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**. Brasília: FUNAG.

FONTOURA, Paulo R. C. T. da. (1999). **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG.

LAFER, Celso. (2018). **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: FUNAG.

MENDES, Gilmar F. (1993). A doutrina constitucional e o controle de constitucionalidade como garantia da cidadania. Declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade no direito brasileiro. **Revista Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, 191: 40-66.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (2012) **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf]. Acesso: 09/05/2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (2013). **Manual de operações de paz**. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34a_ma_02a_manuala_opa_paza_3eda_2013.pdf]. Acesso: 09/05/2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (2020). **Livro Branco de Defesa nacional**. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso: 09/05/2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (2021). **Histórico brasileiro no concerto das nações**. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu]. Acesso: 09/05/2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (2008). **Capstone Doctrine - United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines**. Disponível em: [<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/united-nations-peacekeeping-operations-principles-and-guidelines-the-capstone-doctrine/>]. Acesso: 09/05/2021.

PATRIOTA, Antonio de A. (2013). **Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)**. Brasília: FUNAG.

PRAÇA, Fabíola S. G. (2015). Metodologia da pesquisa científica: organização estrutural e os desafios para redigir o trabalho de conclusão. **Revista Eletrônica Diálogos Acadêmicos**, 8 (1): 72-87.

REZENDE, Lucas Pereira (2010). **O engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU: um estudo comparativo**, apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Relações Internacionais da PUC MG. (Orientador: Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa).

RODRIGUES, Anselmo de O.; MIGON, Eduardo X. F. G. (2017). O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz. **Revista Carta Internacional**, 12 (3): 77-103.

SÁ, Jessica E. de (2015). **A decisão brasileira de participar da MINUSTAH**, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. (Orientador: Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira).

UZIEL, Eduardo. (2010). **Conselho de segurança, as operações e manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG.

UZIEL, Eduardo. (2015). **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. 2. ed. Brasília: FUNAG.

UZIEL, Eduardo; MORAES, Henrique C.; RICHIE, Flavio E. (2017). Entre direito e política externa – Elementos para a interpretação do art. 4.º da Constituição. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, 99: 1-25.