

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO  
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

**Cel Art CARLOS HENRIQUE MARTINS ROCHA**

**Implementação da agenda Action for Peacekeeping, sob  
a ótica da doutrina militar brasileira, em um futuro  
emprego de tropas em Missões de Paz da ONU**



Rio de Janeiro  
2021

Cel Art CARLOS HENRIQUE MARTINS **ROCHA**

**Implementação da agenda Action for Peacekeeping, sob a  
ótica da doutrina militar brasileira, em um futuro emprego  
de tropas em Missões de Paz da ONU**

*Policy Paper* apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Política, Estratégia e Alta Administração Militar.

Orientador: Cel Cav RAFAEL CUNHA DE ALMEIDA

Rio de Janeiro  
2021

R672i Rocha, Carlos Henrique Martins.

Implementação da agenda Action for Peacekeeping, sob a ótica da doutrina militar brasileira, em um futuro emprego de tropas em Missões de Paz da ONU. / Carlos Henrique Martins Rocha . — 2021.  
41 f. : il. ; 30 cm

Orientação: Rafael Cunha de Almeida.  
Policy Paper (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.  
Bibliografia: f. 42-45

1. ACTION FOR PEACEKEEPING. 2. IMPLICAÇÕES. 3. DOCTRINA MILITAR BRASILEIRA. 4. FUTURO EMPREGO. 5. MISSÕES DE PAZ. I. Título.

CDD 355.03

Cel Art CARLOS HENRIQUE MARTINS ROCHA

**Implementação da agenda Action for Peacekeeping, sob a ótica da doutrina militar brasileira, em um futuro emprego de tropas em Missões de Paz da ONU**

*Policy Paper* apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Política, Estratégia e Alta Administração Militar.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

COMISSÃO AVALIADORA

---

Rafael Cunha de Almeida – Cel Cav – Presidente  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

Fernando Luiz Velasco Gomes – Cel R1 Art – Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

Jairo Luiz Fremdling Farias Júnior – Maj Inf – Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

## SUMÁRIO EXECUTIVO

As missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) têm sido uma importante ferramenta na promoção e manutenção da paz e segurança internacional, contribuindo sobremaneira na solução de conflitos em diversos países, considerando-se as diversas evoluções e mudanças na sua condução ao longo do tempo, em face de novas demandas. Uma dessas mudanças é a iniciativa chamada de Action for Peacekeeping (A4P), lançada em 2018, com o intuito de buscar soluções voltadas a uma situação de paz sustentável a longo prazo, bem como a busca de um trabalho harmônico e sincronizado entre todos os atores participantes de uma determinada missão de paz. O Brasil que, historicamente, tem participado de diversas missões de paz sob a égide da ONU, foi um dos Estados-Membros que endossaram a iniciativa A4P, o que certamente traria implicações para a doutrina militar brasileira, para que o País esteja em condições de continuar contribuindo com a ONU de maneira eficiente e eficaz. Assim sendo, a intenção deste trabalho foi de verificar em que medida a iniciativa A4P pode ser adaptada à doutrina militar brasileira, tendo por foco um possível emprego de tropas em missões de paz da ONU no futuro. Desta forma, analisou-se a literatura referente ao assunto, bem como o embasamento teórico necessário ao pleno entendimento do tema. Além disso, aproveitou-se a experiência deste Oficial, que atuou como Observador Militar na Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (ONUCI) no ano de 2014, bem como a atuação como Subchefe do Centro de Operações Conjuntas (*Joint Operations Center*) na Missão das Nações Unidas na República Centro Africana (MINUSCA), no período entre agosto de 2017 e maio de 2018. Por fim, as conclusões e recomendações apresentadas no trabalho podem servir de subsídio para um futuro emprego de tropa brasileira em missões de paz no futuro.

Palavras-chave: Action for Peacekeeping. Implicações. Doutrina Militar Brasileira. Futuro emprego. Missões de Paz.

## RESUMEN EJECUTIVO

Las misiones de paz de las Naciones Unidas (ONU) han sido una herramienta importante en la promoción y mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, contribuyendo en gran medida a la solución de conflictos en varios países, considerando las diversas evoluciones y cambios en su conducta a lo largo del tiempo, ante nuevas demandas. Uno de estos cambios es la iniciativa denominada Action for Peacekeeping (A4P), lanzada en 2018, con el objetivo de buscar soluciones orientadas a una situación de paz sostenible en el largo plazo, así como la búsqueda de un trabajo armónico y sincronizado entre todos los actores participantes en una misión de paz en particular. Brasil, que históricamente ha participado en varias misiones de paz bajo la égida de la ONU, fue uno de los Estados miembros que avaló la iniciativa A4P, que sin duda traería implicaciones para la doctrina militar brasileña, por lo que el país está en condiciones de seguir contribuyendo a la ONU de manera eficiente y efectiva. Por lo tanto, la intención de este trabajo fue verificar en qué medida la iniciativa A4P puede adaptarse a la doctrina militar brasileña, enfocándose en un posible uso de tropas en misiones de paz de la ONU en el futuro. Así, se analizó la literatura sobre el tema, así como las bases teóricas necesarias para la comprensión plena del tema. Además, se aprovechó la experiencia de este Oficial, que ha trabajado como Observador Militar en la Misión de las Naciones Unidas en la Costa de Marfil (ONUCI) en 2014, además de actuar como Subjefe del Centro de Operaciones Conjuntas de la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), en el período comprendido entre agosto de 2017 y mayo de 2018. Finalmente, las conclusiones y recomendaciones presentadas en el trabajo pueden servir como un subsidio para el futuro empleo de tropas brasileñas en misiones de paz en el futuro.

Palabras clave: Action for Peacekeeping. Implicaciones. Doctrina militar brasileña. Empleo futuro. Misiones de paz.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAV	Assessment and Advisory Visit
AED	Ação Estratégica de Defesa
A4P	Action for Peacekeeping
BRABAT	Brazilian Battalion
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CIMIC	Cooperação Civil Militar
CIOpPaz	Centro de Instrução de Operações de Paz
COTER	Comando de Operações Terrestres
DOAMEPI	Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DPO	Department of Peace Operations
ED	Estratégia de Defesa
EMT	Equipe Móvel de Treinamento
END	Estratégia Nacional de Defesa
FORPRON	Força de Prontidão
GVA	Garantia de Votação e Apuração
LCM	Light Coordination Mechanism
MEM	Material de Emprego Militar
MINUSCA	Missão das Nações Unidas para Estabilização na República Centro Africana
MINUSMA	Missão das Nações Unidas para Estabilização no Mali
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti
MONUSCO	Missão das Nações Unidas para Estabilização no Congo
OEE	Objetivo Estratégico do Exército
OND	Objetivo Nacional de Defesa
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUCI	Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim
PBC	Planejamento Baseado em Capacidades
PND	Política Nacional de Defesa

QIP	Quick Impact Project
QRF	Quick Reaction Force
RDL	Rapid Deployment Level
SARP	Sistemas de Artefatos Remotamente Pilotados
SISPRON	Sistema de Prontidão
TCC	Troops Contributing Country
UNAVEM	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNPCRS	United Nations Peacekeeping Capability Readiness System



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	8
<b>3 BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO MILITAR BRASILEIRA NA MISSÃO DE PAZ NO HAITI</b> .....	8
3.1 ANTECEDENTES.....	8
3.2 DESDOBRAMENTO DO CONTINGENTE MILITAR.....	9
3.3 PRINCIPAIS ATIVIDADES DESEMPENHADAS.....	10
3.4 O PEACEKEEPER BRASILEIRO NO HAITI.....	11
<b>4 A INICIATIVA ACTION FOR PEACEKEEPING</b> .....	11
4.1 EVOLUÇÃO DA DOCTRINA ONU.....	11
4.1.1 Relatório Brahimi.....	12
4.1.2 Relatório HIPPO.....	13
4.1.3 Relatório Cruz.....	13
4.2 DEFINIÇÃO DA AGENDA ACTION FOR PEACEKEEPING.....	14
4.3 EIXOS TEMÁTICOS.....	15
4.4 DECLARAÇÃO DE COMPROMISSOS COMPARTILHADOS.....	16
4.5 IMPORTÂNCIA DO COMITÊ ESPECIAL SOBRE OPERAÇÕES DE PAZ.....	17
4.6 REVISÃO DE 03 ANOS DA AGENDA A4P: A AGENDA A4P+.....	18
4.6.1 Resultados obtidos.....	18
4.6.2 Agenda A4P+.....	19
4.6.3 Críticas à Agenda Action for Peacekeeping.....	21
<b>5 A DOCTRINA MILITAR BRASILEIRA</b> .....	22
5.1 EMBASAMENTO TEÓRICO.....	22
5.1.1 Constituição Federal.....	22
5.1.2 Política Nacional de Defesa.....	23
5.1.3 Estratégia Nacional de Defesa.....	24
5.1.4 Livro Branco de Defesa.....	25
5.1.5 Documentos do Ministério da Defesa.....	25
5.1.6 Documentos do Exército Brasileiro.....	26
5.1.6.1 Manual EB70-MC-10.223 (Operações).....	26
5.1.6.2 Manual EB70-MC-10.219 (Operações de Paz).....	26
5.1.6.3 Manual EB20-MF-10.102 (Doutrina Militar Terrestre).....	28
5.2 TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO.....	29
5.2.1 Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil.....	29
5.2.2 Equipes Móveis de Treinamento.....	30
5.3 APRIMORAMENTO DA DOCTRINA MILITAR BRASILEIRA EM FACE DE NOVAS DEMANDAS.....	30
5.3.1 Forças de Prontidão.....	31
<b>6 IMPLICAÇÕES DA INICIATIVA A4P NA DOCTRINA MILITAR BRASILEIRA</b> .....	31
6.1 SISTEMA DE PRONTIDÃO DE CAPACIDADES DAS NAÇÕES UNIDAS.....	31

6.2 ENSINAMENTOS COLHIDOS DA MINUSTAH.....	33
<b>6.2.1 Projetos de Impacto Rápido.....</b>	<b>33</b>
<b>6.2.2 Coordenação Civil Militar.....</b>	<b>34</b>
<b>6.2.3 Outros ensinamentos colhidos.....</b>	<b>34</b>
6.3 IMPORTÂNCIA DO CCOPAB.....	35
6.4 O FUTURO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU.....	35
<b>6.4.1 Requisitos atuais e emergentes das capacidades do pessoal uniformizado.....</b>	<b>37</b>
6.5 IMPORTÂNCIA DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL.....	39
6.6 RETORNO DO BRASIL COMO MEMBRO ROTATIVO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU.....	39
<b>7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) têm sido uma importante ferramenta na promoção e manutenção da paz e segurança internacional, contribuindo sobremaneira na solução de conflitos em diversos países. Desde a sua criação, a ONU tem se valido deste importante meio que, ao longo dos anos, tem se adaptado a novos desafios e demandas. Uma dessas mudanças é a iniciativa chamada de Action for Peacekeeping (A4P), lançada em 2018 pelo Secretário-Geral da ONU, com o intuito de buscar soluções voltadas a uma situação de paz sustentável a longo prazo, bem como a busca de um trabalho harmônico e sincronizado entre todos os atores participantes de uma determinada missão de paz. Tal iniciativa foi norteadada por oito eixos ou áreas de atuação, tendo como premissa o comprometimento dos Estados-Membros, para o pleno atingimento dos objetivos propostos. As áreas em foco são as seguintes:

- Política;
- Mulheres, Paz e Segurança;
- Proteção;
- Segurança e Proteção;
- Performance e prestação de contas;
- Construção da paz e paz sustentável;
- Parcerias; e
- Conduta dos *Peacekeepers* e operações de manutenção da paz.

Cabe destacar que o Brasil, historicamente, tem participado de diversas missões de paz sob a égide da ONU, sempre se destacando positivamente e apresentando um padrão de desempenho reconhecido e admirado internacionalmente, sendo por isso respeitado no contexto mundial. Além disso, o País foi um dos Estados-Membros que endossaram a iniciativa A4P, o que certamente traria implicações para a doutrina militar brasileira, para que o País esteja em condições de continuar contribuindo com a ONU de maneira eficiente e eficaz.

Assim sendo, a intenção deste trabalho é de verificar em que medida a iniciativa A4P pode ser adaptada à doutrina militar brasileira, tendo por foco um possível emprego de tropas em missões de paz da ONU no futuro.

## **2 METODOLOGIA**

O trabalho será feito mediante a seleção de documentos diretos e indiretos sobre o assunto. Os instrumentos utilizados serão livros, normas, portarias e manuais do Brasil e do exterior, particularmente no nível federal e do Exército Brasileiro, além de artigos em revistas e monografias afins.

Também será privilegiada a experiência profissional deste autor, que atuou como Observador Militar na Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (ONUCI) no ano de 2014, bem como a atuação como Subchefe do Centro de Operações Conjuntas (*Joint Operations Center*) na Missão das Nações Unidas na República Centro Africana (MINUSCA), no período entre agosto de 2017 e maio de 2018.

## **3 BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO MILITAR BRASILEIRA NA MISSÃO DE PAZ NO HAITI**

### **3.1 ANTECEDENTES**

O Brasil tem contribuído sobremaneira para a paz e segurança mundial. Sua primeira participação em missões de paz ocorreu em 1947, quando militares e diplomatas brasileiros participaram da primeira equipe multinacional que atuou na região dos Bálcãs, na Europa. Cerca de dez anos depois, o Brasil participou pela primeira vez com tropas, organizadas em contingentes de unidades constituídas, na região do Canal de Suez.

Desde então, o país participou de quarenta e sete missões, sendo quarenta e três operações de manutenção da paz, tendo enviado cerca de 50 mil militares para diversas partes do mundo, sempre bem sucedidas e merecedoras de reconhecimento perante a comunidade internacional.

As missões mais recentes em que o Brasil participou foram no Oriente Médio, como integrante da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) e na América Central, integrando a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

Segundo Cavalcanti (2014), a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) foi criada em 2004, devido a graves ameaças à paz e segurança naquele país. A missão foi criada sob o Capítulo VII da Carta da

ONU, que autorizava o uso da força letal em situações além da legítima defesa, considerando o conceito de operações de paz robustas e multidimensionais.

Outrossim, deve ser lembrado que o conceito de missões de paz anteriores ao Haiti tinha como premissa a utilização preponderante de militares, ou seja, as missões à época não eram multidimensionais e integradas, chamadas à época de tradicionais ou unidimensionais.

O Haiti se mostrou como uma quebra de paradigma para o contingente brasileiro, na medida em que a atuação de contingentes nacionais em missões anteriores estava orientada pelo Capítulo VI da Carta da ONU, o que conduziu a uma preparação mais específica pelo então Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz), depois transformado em Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

### 3.2 DESDOBRAMENTO DO CONTINGENTE MILITAR

Conforme descreve Nunes (2014), no início da participação brasileira no Haiti, o treinamento dos contingentes era baseado na experiência adquirida no desdobramento ocorrido em Angola nos anos 90.

Ressalta-se que a situação apresentada na MINUSTAH se mostrava inédita até então, haja vista ser a primeira vez em que o Brasil desdobraria tropas em uma missão de paz sob o manto do capítulo VII da Carta da ONU, tornando a participação como um grande desafio, em contraposição ao treinamento realizado para a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM), cujo mandato estava baseado nos preceitos dispostos no Capítulo VI da Carta.

Assim sendo, os primeiros contingentes desdobrados no Haiti se portaram de uma maneira mais focada no uso da força como autodefesa. Tal atitude se chocou com as ameaças que se apresentavam, denotando a necessidade de uso mais robusto da força para implementar a estabilidade prevista no mandato.

Tal situação forçou a adaptação das tropas à nova realidade e a necessidade de um treinamento mais específico para os contingentes. Consequentemente houve a criação, em 2005, do Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz).

No CIOpPaz foram criados estágios e cursos, como forma de aperfeiçoar a preparação dos militares a serem desdobrados na MINUSTAH.

Grande importância foi dada às regras de engajamento, com foco na prática das técnicas, táticas e procedimentos, de forma a tornar a participação mais efetiva.

Com o passar do tempo, a prática contribuiu para o aprimoramento das atividades desenvolvidas na MINUSTAH, com vários ensinamentos colhidos, que eram repassados por intermédio do CIOpPaz, para os contingentes seguintes, o que aumentou consideravelmente a capacidade dos Batalhões Brasileiros (BRABAT), contribuindo para que houvesse a certificação em treinamento de contingentes, pelo então Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, da sigla em inglês), garantindo credibilidade e confiabilidade perante a ONU.

As situações que se sucederam após o terremoto de 2010 também foram de grande valia para o trabalho dos contingentes na MINUSTAH, com a realização de atividades até então não realizadas pelos BRABAT, o que contribuiu para a consolidação do treinamento. No mesmo período, fruto de todos os ensinamentos colhidos, o então CIOpPaz adotou a forma conjunta, passando a se chamar Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), agora composto por integrantes das três Forças Armadas e com vinculação ao Ministério da Defesa.

Com isso, houve a consolidação dos módulos de treinamento e os contingentes a serem desdobrados estavam cada vez mais preparados e prontos para desempenharem suas atividades na MINUSTAH, proporcionado pelo rodízio realizado a cada seis meses. Esta rotatividade proporcionou dinamismo e a disseminação dos ensinamentos colhidos e a sedimentação dos conhecimentos em todos os níveis e espalhados por todas as regiões, aliado à modernização dos Materiais de Emprego Militar (MEM), trazendo reflexos altamente positivos para o Exército Brasileiro.

Devido à situação de rotatividade entre tropas de todas as regiões do país, como forma de otimizar o treinamento, o CCOPAB capacitou seus instrutores, formando Equipes Móveis de Treinamento (EMT).

### 3.3 PRINCIPAIS ATIVIDADES DESEMPENHADAS

Ao longo dos treze anos em que o Brasil esteve empenhado na missão de Paz no Haiti, os diversos contingentes militares desdobrados pelo País realizaram inúmeras atividades, todas elas voltadas ao cumprimento do Mandato, com o foco na estabilização daquela nação.

As principais atividades desempenhadas pelos contingentes no Haiti foram o patrulhamento ostensivo a pé, motorizado e mecanizado, reconhecimentos diversos, segurança de pontos estáticos e estabelecimento de pontos de verificação

(*checkpoints*). Além disso, foram estabelecidos postos de segurança estáticos, escoltas de comboio e controle de distúrbios, bem como atividades voltadas à garantia de votação e apuração (GVA) e ações de Cooperação Civil Militar (CIMIC).

Cumprir salientar que BRASIL (2017) destaca as ações acima, dentre outras, como atividades operativas que propiciam o bom cumprimento do mandato de uma missão de paz que, no âmbito da MINUSTAH, contribuíram para o êxito do Brasil no Haiti, servindo de parâmetro para futuras missões em que o país estiver envolvido, com o foco nos preceitos da agenda Action for Peacekeeping.

### 3.4 O PEACEKEEPER BRASILEIRO NO HAITI

O Brasil enviou cerca de 37 mil militares para a MINUSTAH, distribuídos em 26 contingentes em rodízio, o que possibilitou o acúmulo de importantes ensinamentos colhidos e experiências profissionais e pessoais, com impactos significativamente positivos para as Forças Armadas, particularmente no que se refere à doutrina. A MINUSTAH foi fundamental para o aperfeiçoamento do preparo para atuar em missões de paz pudesse ser aperfeiçoado, tornando o país em uma grande referência mundial acerca do assunto, bem como credenciando o Brasil a participar de futuras missões de paz, destacando a utilização de todos esses ensinamentos, alinhados à agenda Action for Peacekeeping.

## 4 A INICIATIVA ACTION FOR PEACEKEEPING

### 4.1 EVOLUÇÃO DA DOCTRINA ONU

A ONU sofreu importantes transformações com o fim da Guerra Fria, que impactaram significativamente os princípios e diretrizes relativas às operações de manutenção da paz, na medida em que conflitos interestatais, observados àquela época, deram lugar aos conflitos intraestatais.

Os conflitos intraestatais se caracterizam basicamente pela fragmentação em aspectos étnicos, religiosos e separatistas, ocorrendo em ambientes majoritariamente urbanos, envolvendo a população civil de maneira decisiva, especialmente mulheres e crianças, que formam os grupos mais vulneráveis, onde são constantes as violações dos direitos humanos.

Essa mudança na concepção de conflitos deixou em evidência o despreparo legal e estrutural das missões de paz tradicionais da ONU, que eram naquele momento basicamente focadas em atividades e ações militares e denominadas como unidimensionais. Alguns exemplos de operações de paz que não obtiveram sucesso, fruto dessa concepção de planejamento, puderam ser observados nas missões da Somália, Bósnia e, mais notadamente em Ruanda, onde em 1994 houve um grande massacre que vitimou cerca de 800 mil pessoas.

Tais eventos causaram impactos significativamente negativos à credibilidade das operações de paz da ONU e fizeram a Organização repensar o modo de planejamento e execução de suas missões de paz, sendo necessária a adoção de um conceito multidimensional das operações de paz, em face das novas demandas que se apresentavam, com a incorporação de novas capacidades, até então inexistentes nas missões de paz.

Desta forma, os mandatos das missões também deveriam se adaptar à nova realidade, tornando-se mais abrangentes e adotando medidas relativas a desmobilização, desarmamento e reintegração de ex combatentes, assim como a proteção de civis e direitos humanos.

#### **4.1.1 Relatório Brahimi**

Para tentar mitigar esses problemas, a ONU designou, no ano de 2000, o embaixador Lakhdar Brahimi para verificar as falhas observadas naquelas missões e propor recomendações para o aprimoramento das operações de paz. O resultado desse estudo ficou conhecido como “Relatório Brahimi”, que trouxe importantes aperfeiçoamentos para a condução de missões de paz.

Após o Relatório Brahimi, fruto de ensinamentos colhidos e com o intuito de aperfeiçoamento do *modus operandi* nas operações de manutenção da paz, houve uma nova janela de oportunidade para a evolução das missões de paz, que culminaram com a adoção da chamada Doutrina Capstone, em 2008, que norteou a criação de importantes temas relacionados às operações de paz da ONU.



#### 4.1.2 Relatório HIPPO

Hamann e Abdenur (2017) descrevem que no ano de 2015, após meses de trabalho e várias consultas com diversos “stakeholders” da comunidade internacional, um painel de especialistas criado pela ONU publicou um relatório de grande importância para o futuro das missões de paz. O relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO, da sigla em inglês) trouxe importantes contribuições e recomendações para diversas atividades desempenhadas em missões de manutenção da paz, particularmente no que concerne à proteção de civis e os itens relacionados ao tema Mulheres, Paz e Segurança.

O Relatório do painel HIPPO resultou em 166 recomendações, cuja implementação teria como foco o aprimoramento na eficiência e eficácia das operações de paz. Os assuntos atinentes ao engajamento militar na manutenção da paz, a prevenção, liderança e prestação de contas (ou “*accountability*”) receberam mais atenção e apoio de Estados membros e órgãos da ONU, pela sua importância no êxito de uma operação de manutenção da paz. Por outro lado, a primazia da política, as parcerias regionais, os temas ligados a mulheres, paz e segurança e o apoio ao terreno foram as áreas nas quais foram observadas oportunidades de melhoria nas operações de paz.

O relatório HIPPO foi feito na gestão do coreano Ban Ki Moon como Secretário Geral da ONU, com sua implementação a cargo do português António Guterres, que assumiria tal função em janeiro de 2017.

#### 4.1.3 Relatório Cruz

Em 2017, o General brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz foi designado pelo Secretário Geral da ONU para fazer um diagnóstico das diversas missões de paz em curso à época, buscando oportunidades de melhoria e correções de rumo na forma de condução das operações militares. O General Santos Cruz foi designado para essa importante função, tendo em vista sua grande experiência em missões de paz, por ter sido *Force Commander* nas missões de paz no Haiti e no Congo, sendo nesta última também responsável por uma Brigada de Intervenção, com a utilização de meios que incluíam ataques por meios aéreos e apoio de fogo terrestre.

As conclusões do General Santos Cruz foram consubstanciadas no que ficou conhecido como “Relatório Cruz”, intitulado “*Improving Security of United Nations*

*Peacekeepers*” (“melhorando a segurança dos *Peacekeepers*”) trazendo recomendações referentes a dezoito aspectos para a diminuição do número de baixas nas missões de paz.

O Relatório Cruz identificou algumas áreas nas quais a ONU deveria adotar medidas para reduzir o número de baixas entre os *Peacekeepers*. Uma delas seria aumentar a conscientização do pessoal sobre os riscos a que os militares estariam sujeitos e, desta forma, capacitá-los a exercer a iniciativa para dissuadir, prevenir e responder aos ataques de grupos armados adversos, responsabilizando os comandantes militares pela redução de baixas.

Além disso, foi observada a necessidade de equipar e treinar as tropas para operar em ambientes altamente hostis, estabelecendo parâmetros de acordo com as ameaças existentes, adequando os mandatos de cada missão, com o intuito de limitar a exposição àqueles grupos armados.

Outro aspecto levantado no Relatório Cruz está ligado ao equipamento disponível e, principalmente, ao treinamento do pessoal para atuar em ambientes hostis. Cumpre salientar que a ONU, ao enviar contingentes para determinada missão de paz, deve ter a certeza de que esses tenham o adestramento adequado para o ambiente da missão, o que inclui treinamento antes do desdobramento das tropas, bem como durante a missão. A falta de equipamentos de proteção, assim como o treinamento deficiente ou inadequado, tem ocasionado baixas que certamente seriam evitadas, caso os países contribuintes de tropa (TCC) tivessem se atentado ao treinamento e equipamento corretos.

Um dos especialistas em operações de paz que emitiu sua opinião sobre o Relatório Cruz foi Jean-Marie Guéhenno, Subsecretário-Geral para Operações de Manutenção da Paz da ONU entre os anos de 2000 e 2008, afirmando que o Relatório Cruz complementou as conclusões do chamado Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO), do ano de 2015, o qual propôs uma revisão das operações de paz para fazer frente às novas ameaças.

#### 4.2 DEFINIÇÃO DA AGENDA ACTION FOR PEACEKEEPING

A Agenda Action for Peacekeeping (A4P) foi lançada em 2018, pelo Secretário-Geral da ONU, António Guterres, com o objetivo de buscar o envolvimento de todos os Estados membros para sua plena efetividade.

Para atingir tais objetivos, foi elaborada a Declaração de Compromissos Compartilhados (*Declaration of Shared Commitments*, em inglês), que estabeleceu uma nova agenda para a renovação do compromisso dos Estados membros com a manutenção da paz, além de descrever as atividades as quais todos os países signatários da Agenda devem cumprir para tornar as operações de manutenção da paz da ONU mais eficientes e eficazes.

Cabe destacar que cresce de importância o aspecto da segurança e proteção, descrito da declaração de compromissos compartilhados, especialmente por conta da adoção do plano de ação proposto no relatório Santos Cruz, o qual tem contribuído para uma redução significativa no número de baixas entre os *Peacekeepers*.

Conforme descreve Guterres (2018), as disposições da Agenda Action for Peacekeeping foram viabilizadas para para permitir um maior foco nos objetivos estratégicos de prevenção, gestão e resolução de conflitos, com uma entrega operacional mais eficaz e eficiente. Desta forma, as tomadas de decisão para a implementação dos compromissos constantes da declaração tendem a se tornar mais simples.

De acordo com Montejo e Stefanovic (2021), com o lançamento da Agenda Action for Peacekeeping em 2018 e a consequente Declaração de Compromissos Compartilhados assumidos por diversos Estados Membros, o atual Secretário Geral da ONU, Antonio Guterres, teve como objetivo buscar a mobilização de todos os envolvidos para o atingimento de importantes metas voltadas às operações de paz, ressaltando a continuidade de reformas iniciadas por seu antecessor, Ban Ki Moon, com o a publicação do Relatório HIPPO e Relatório Cruz.

#### 4.3 EIXOS TEMÁTICOS

Para a operacionalização da agenda Action for Peacekeeping, foi lançada a Declaração de Compromissos Compartilhados, que foi endossada por cento e cinquenta e quatro Estados Membros, dentre eles o Brasil.

A agenda Action for Peacekeeping, consubstanciada na Declaração de Compromissos Compartilhados, foi estruturada em oito eixos temáticos, como forma de guiar os Estados membros signatários na busca do atingimento das metas propostas nesse documento. As oito áreas de atuação são as seguintes:

- Política;
- Mulheres, Paz e Segurança;
- Proteção;
- Segurança e Proteção;
- Performance e prestação de contas;
- Construção da paz e paz sustentável;
- Parcerias; e
- Conduta dos *Peacekeepers* e operações de manutenção da paz.

Assim sendo, a agenda Action for Peacekeeping trouxe reflexos importantes para o Brasil, no sentido de implementar o contido nesse documento em um futuro desdobramento de contingente militar em missões de paz.

#### 4.4 DECLARAÇÃO DE COMPROMISSOS COMPARTILHADOS

A Declaração de Compromissos Compartilhados fornece a base para ações voltadas ao fortalecimento das operações de manutenção da paz, sendo que seu progresso deve ser medido considerando os efeitos práticos no terreno. Os países signatários da declaração se propuseram a buscar sua efetiva implementação, atuando também por intermédio das comissões do Conselho de Segurança, quando da confecção dos Mandatos de cada missão de paz, bem como no Comitê da Assembleia Geral que trata de ações de manutenção da paz (Quinto Comitê).

A Declaração de Compromissos Compartilhados consubstancia vinte e quatro itens, os quais as operações de manutenção da paz devem se basear para a sua efetividade, considerando que atualmente as missões de paz enfrentam um grande grande desafio, e seu sucesso depende da atuação de todos os públicos de interesse, ou *stakeholders*, sem descuidar de preceitos fundamentais como o consentimento entre as partes envolvidas, a imparcialidade e o não uso da força, salvo em caso de autodefesa ou em defesa do mandato da missão.

Uma das principais premissas desta declaração é a adoção de mandatos mais claros e exequíveis, combinados com recursos adequados, buscando-se desta maneira uma coerência entre tais recursos e o disposto nos mandatos da missão, com o engajamento dos estados membros signatários.

Além disso, a declaração enfatiza uma maior inserção de mulheres em todos os níveis de planejamento e execução de uma operação de paz, sejam civis ou militares.

Reforça-se ainda a responsabilidade do país anfitrião na proteção de civis, com o apoio das operações de paz, observando-se as disposições contidas no Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos.

A declaração também foca na proteção aos Peacekeepers, com a adoção de medidas para melhorar o apoio médico e logístico para as operações de paz.

Os signatários da declaração também se comprometem a assegurar o mais alto nível de performance de seus Peacekeepers, com a adoção de padrões claros voltados ao treinamento, capacitação e execução das atividades relativas às operações de paz, gerando as capacidades necessárias para o bom desempenho nas missões de paz. Tais medidas englobam tropas bem treinadas e equipadas, com treinamento específico para manutenção da paz, com a adoção de uma ferramenta chamada de Mecanismo Leve de Coordenação (*Light Coordination Mechanism*, em inglês), para apoio ao treinamento e obtenção de ensinamentos colhidos por parte dos países contribuintes de tropa.

Ademais, os países contribuintes de tropa e signatários da declaração devem observar a necessidade de seus Peacekeepers estarem cientes de suas responsabilidades perante a população civil do país anfitrião, com a adoção de uma política de tolerância zero contra qualquer caso de violação ou abuso sexual, garantindo o chamado padrão ONU de comportamento em operações de paz.

Ao mesmo tempo, a Declaração dá liberdade de ação aos países signatários para verificarem a melhor maneira de conduzir a implementação da Agenda Action for Peacekeeping.

#### 4.5 IMPORTÂNCIA DO COMITÊ ESPECIAL SOBRE OPERAÇÕES DE PAZ (C34)

O Comitê Especial sobre Operações de Paz, conhecido como C34, é um fórum de discussão de grande importância para a ONU no que concerne às missões de paz.

Criado em 1965, o C34 está ligado ao Quarto Comitê da Assembleia Geral das Nações Unidas, e realiza considerações a respeito de todas as áreas relativas às Operações de Paz, possuindo papel chave no aumento da capacidade da ONU em prover soluções adequadas a cada missão de paz desdobrada

A comissão analisa o progresso de soluções adotadas em resoluções anteriores, notadamente relativas aos Mandatos das missões, bem como na proteção de civis, segurança e conduta dos Peacekeepers, contribuindo sobremaneira para a

melhoria contínua da performance das operações de paz, além de fornecer recomendações importantes para o atingimento de todos os objetivos propostos para as diversas missões espalhadas ao redor do mundo.

Nesse contexto, tais recomendações vão ao encontro da adoção da Agenda Action for Peacekeeping, na busca do aprimoramento da eficiência e da eficácia das missões de paz, sendo um importante instrumento de medida, com indicadores adequados a cada tipo de operação de paz.

#### 4.6 REVISÃO DE 03 ANOS DA AGENDA A4P: A AGENDA A4P+

##### **4.6.1 Resultados obtidos**

Conforme mencionado no item 4.2, a iniciativa Action for Peacekeeping, lançada em 2018 pelo Secretário Geral da ONU, bem como a Declaração de Compromissos Compartilhados, reafirmaram as missões de paz como um contribuinte para a paz, assim como uma potente demonstração de cooperação multilateral.

Durante esse tempo, a Declaração de Compromissos Compartilhados permanece como uma trilha e uma referência para reforçar a manutenção da paz, por intermédio de um esforço coletivo, que tem beneficiado pelo endosso de boa parte dos Estados membros.

Em uma demonstração de apoio à iniciativa A4P, o Comitê Especial de Operações de Paz (Quinto Comitê) reestruturou seu relatório de 2020 para refletir sobre as oito áreas temáticas da Declaração de Compromissos Compartilhados.

A agenda A4P também informou a adoção de um número de resoluções do Conselho de Segurança, que continuaram a guiar o trabalho, incluindo as Resoluções 2436 (relativa à performance), 2518 (segurança e proteção) e 2538 (mulheres em operações de paz). Além disso, a iniciativa A4P rendeu várias melhorias tangíveis, particularmente no que diz respeito aos mandatos das missões de paz, demonstrando importantes evoluções no que diz respeito às operações de paz.

Os processos de adaptação à Agenda A4P foram implementados pelos países contribuintes de tropa nas missões de paz no Congo (MONUSCO) e no Mali (MINUSMA), o que permitiu maior flexibilidade e maior alcance. Consequentemente, o número de baixas provenientes de ataques de grupos armados tem caído anualmente ao longo de três anos de implementação. Como exemplo, em 2017

ocorreram 59 baixas nas referidas missões, em contraste com 13 baixas ocorridas em 2020.

Com efeito, foram estabelecidos sistemas mais consistentes para o gerenciamento de riscos relativos à desvios de conduta, assim como casos de exploração e abuso sexual. Conseqüentemente, foi reforçado o apoio e suporte às vítimas desse tipo de ação.

#### **4.6.2 Agenda A4P+**

Como complemento à iniciativa A4P de 2018, foi lançada a Agenda A4P+ no início de 2021, no contexto em que a agenda A4P completava três anos, estabelecendo outras sete prioridades a serem observadas pelos Estados Membros, cujo atingimento das metas foi planejado para o triênio 2021-2023.

A primeira prioridade está relacionada à importância da primazia da política, com a coerência coletiva focada em uma estratégia política. Observou-se que, no passado, os índices de violência aumentavam consideravelmente quando o processo político falhava. Portanto, as parcerias são fundamentais para o sucesso do processo político, cujo engajamento deve ser de todos (países contribuintes de tropa, governo local, instituições e agências da ONU, etc), no apoio a estratégias políticas comuns, facilitando o diálogo político com todas as partes interessadas.

Outra prioridade da agenda A4P+ está ligada à integração estratégica e operacional. Tal objetivo pode ser atingido por meio do planejamento integrado entre o componente militar e o braço civil da missão, com a produção de dados conjuntos, propiciando um planejamento estratégico conjunto, buscando maior efetividade da missão.

Além disso, a prioridade para a capacidade e mentalidade está prevista na nova agenda. Observa-se que houve um aumento considerável na capacidade dos contingentes militares, reduzindo-se em parte as lacunas relativas ao treinamento e capacitação necessários ao cumprimento efetivo da missão.

Para a manutenção desses requisitos, os Estados Membros devem buscar investir na capacitação, acelerando conseqüentemente o tempo de preparo e o posterior desdobramento. Sistemas como o UNPCRS e o Light Coordination Mechanism (LCM) são importantes instrumentos que podem contribuir para este fim, sendo tais ações vitais para proporcionar o desdobramento de tropas mais ágeis e

móveis, com foco na efetividade das operações, além da adoção da capacidade de inteligência no nível tático.

A prestação de contas por parte dos Peacekeepers também é uma das prioridades da agenda A4P+. A busca pelo bem estar, da segurança e proteção dos contingentes deve ser assegurada em todos os sentidos, inclusive a saúde física e mental de seus integrantes, com a criação de estruturas e sistemas voltados para este fim.

Em contrapartida, responsabilização dos Peacekeepers também é considerada como uma das prioridades da Agenda A4P. A luta contra a impunidade dos Peacekeepers deve ser buscada, como forma de aumentar o rendimento do trabalho destes nas operações de paz, com esforços para mitigar casos de desvios de conduta e de exploração e abuso sexual, dentre outras ações indevidas, com a adoção de processos ágeis e um sistema eficaz de apoio a vítimas.

A comunicação estratégica também merece destaque como prioridade na agenda A4P, haja vista ser um facilitador e multiplicador das ações previstas na Declaração de Compromissos Compartilhados. Além disso, a comunicação estratégica pode contribuir grandemente para o sucesso da missão de paz, no sentido de dar visibilidade aos avanços obtidos especialmente na proteção de civis e demais questões voltadas ao processo de paz, além de ações de *compliance* direcionadas ao cumprimento das prescrições do Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos.

Com isso, a cooperação da missão de paz com o país anfitrião também merece prioridade na Agenda A4P, na medida em que deve haver um envolvimento positivo para a consecução dos objetivos comuns, baseados principalmente na confiança mútua, que certamente contribuirá para o sucesso do processo de paz, bem como na segurança dos Peacekeepers.

Com efeito, as sete prioridades constantes da agenda A4P+ possuem um caráter complementar à agenda estabelecida em 2018, bem como ajudarão a trazer um impacto significativamente positivo para as missões de paz, especialmente no que tange aos padrões de desempenho a serem alcançados pelos países contribuintes de tropa.

Além disso, a agenda A4P+ contribuirá para o aperfeiçoamento não somente de estruturas físicas, mas também da melhoria na proteção e segurança dos Peacekeepers, na medida em que a inovação e a adoção de sistemas de dados e



informações mais ágeis facilitarão as tomadas de decisão em todos os níveis, tornando as missões de paz mais eficientes e eficazes.

#### **4.6.3 Críticas à Agenda Action for Peacekeeping**

Embora haja consenso de que os avanços gerados pela Agenda A4P sejam significativos, cabe observar que existem algumas críticas à sua implementação, bem como a existência de lacunas que não são alcançadas pelos preceitos da iniciativa.

Sherman (2019) afirma que a ONU ainda tenta transformar a atenção política gerada pela Agenda A4P em ações tangíveis pelos Estados Membros, considerando que o apoio político não tem se traduzido em medidas concretas pelos países contribuintes de tropa.

Neste sentido, Sherman (2019) também afirma que o Secretariado da ONU tem sido lento em prover orientações aos Estados Membros de como cumprir os compromissos compartilhados. Além disso, caberia ao Secretário Geral buscar um maior engajamento dos países signatários da Agenda.

De fato, existe a necessidade de criação de indicadores comuns para se medirem os avanços alcançados pelos países contribuintes de tropa, especialmente no que concerne à geração de capacidades e a organização dos contingentes a serem desdobrados em missões de paz. Desta maneira, o Departamento de Operações de Paz (DPO) teria condições de acompanhar de forma mais eficaz a evolução da implementação da agenda A4P pelos países contribuintes de tropa, em conjunto com os trabalhos do Comitê Especial sobre Operações de Paz (C34) e do próprio Conselho de Segurança da ONU.

Outra crítica recorrente, segundo Sherman (2019), se refere ao aumento de tarefas adicionais sem aumento de recursos em pessoal e material, como tem ocorrido na missão na República Centro Africana ou até mesmo novas prioridades estratégicas sem tropas adicionais para dar suporte, como na missão de paz no Mali.

Não obstante, o Secretariado da ONU tem buscado alternativas para mitigar as lacunas na implementação da Agenda A4P pelos estados membros, por meio de pesquisas periódicas, além de um painel de controle para acompanhar a evolução da implementação da agenda.

De fato, os conflitos modernos são um desafio a mais para os contingentes desdobrados em missões de paz, com a notável ausência na própria agenda A4P de como encará-los.

Conforme descreve Smith (2007), o novo estilo de guerra chamado por ele de “combate no meio do povo”, além da diversidade de atores não estatais presentes em um conflito muitas vezes sem uma previsão de fim, influencia sobremaneira o *modus operandi* das forças de paz, que irá variar de acordo com a fluidez do ambiente operacional e a inserção das tropas nesse ambiente.

Tais situações irão necessitar de adaptações para que os contingentes cumpram com êxito suas missões, baseadas na apropriada utilidade da força descrita por Smith (2007), juntamente com esforços na área política e com foco na proteção de civis, tendo como parâmetro o cumprimento do mandato da missão.

Além disso, Smith (2007) enfatiza a necessidade cada vez maior dos militares desempenharem tarefas cada vez mais diversas, como ações humanitárias, ao mesmo tempo em que são treinados e equipados para fazer frente a tradicionais demandas, como patrulhamento de vias e ocupação de *checkpoints*.

Neste quesito, a flexibilidade e a adaptabilidade tornam-se fundamentais para fazer frente a essas demandas, sendo necessário o completo entendimento da sua missão, bem como a definição de uma estratégia clara e a noção exata dos objetivos a serem atingidos (SMITH, 2007)

No caso do Brasil, a doutrina militar em vigor vai ao encontro das soluções para mitigar tais demandas e lacunas, na medida em que se vale da flexibilidade e da adaptabilidade como atributos de grande valia na organização dos elementos a serem desdobrados, potencializando o poder de combate de acordo com a situação apresentada, conforme dispõe BRASIL (2019)

## **5 A DOCTRINA MILITAR BRASILEIRA**

### **5.1 EMBASAMENTO TEÓRICO**

#### **5.1.1 Constituição Federal**

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, estabelece em seu artigo 4º considerações a respeito da postura do País em relação à sua política externa. Os princípios dispostos neste artigo, particularmente a defesa da paz e a solução pacífica de conflitos, vão ao encontro e servem de embasamento para que o

Brasil, por intermédio das operações de manutenção da paz, contribua para a paz mundial.

Além disso, tais princípios são os norteadores das normas que vão desenhar as políticas e estratégias de defesa do País, com o consequente impacto na formulação da doutrina militar brasileira, no que se refere ao emprego em operações de paz.

Cabe destacar que o mesmo artigo menciona os princípios da prevalência dos direitos humanos e da autodeterminação dos povos, conceitos esses que vão ao encontro de disposições da agenda Action for Peacekeeping, o que torna natural sua implementação à doutrina militar brasileira e facilitando a prática desses preceitos por tropas que poderão ser empregadas em missões de paz no futuro.

### **5.1.2 Política Nacional de Defesa**

A Política Nacional de Defesa (PND) é um documento de grande importância e de mais alto nível do Governo Federal, que baliza o planejamento das ações voltadas à defesa do Brasil. Assim sendo, a PND estabelece objetivos que norteiam o preparo e o emprego das expressões do Poder Nacional, tendo por intuito evidenciar todas as suas capacidades e potencialidades, expressas em oito Objetivos Nacionais de Defesa (OND).

Desta forma, a Defesa Nacional é concebida e considerada, além dos preceitos constantes da Constituição Federal, por quinze importantes pressupostos descritos na PND, que auxiliam nesse planejamento.

Cabe ressaltar que as operações de paz ganham grande destaque na PND, observando-se que há espaço para o incremento desse tipo de operação, considerando-se a possibilidade do aumento da projeção do Brasil no cenário internacional, bem como do estreitamento dos laços de cooperação e amizade entre os países.

Assim sendo, as operações de paz encontram amparo na PND, na medida em que um dos pressupostos prevê a atuação do Brasil sob a égide de Organismos Internacionais, visando a legitimidade e o respaldo jurídico internacional, e em respeito aos preceitos contidos na Constituição Federal (pressuposto IX). Além disso, o pressuposto XI descreve a possibilidade de participação brasileira em operações internacionais, como forma de “contribuir para a estabilidade mundial e o bem-estar dos povos”.

No que se refere aos OND, as operações de paz são evidenciadas em dois objetivos, o que demonstra a importância e a relevância deste tipo de operação. O OND VII direciona o Brasil para a contribuição na estabilidade regional e na paz e segurança internacionais. Tal objetivo se configura quando da participação brasileira na busca de solução de controvérsias, sob o manto de Organismos Internacionais, unindo esforços para segurança e defesa no contexto internacional.

Ademais, o OND VIII estabelece que o Brasil deve incrementar sua projeção, no que diz respeito à inserção nos processos decisórios internacionais. Desta maneira, as operações de paz têm um papel fundamental, pois permitem a consecução de tal objetivo, contribuindo para a influência do país no cenário global.

### **5.1.3 Estratégia Nacional de Defesa**

A Estratégia Nacional de Defesa (END) também é um documento de grande importância e, alinhada à Política Nacional de Defesa (PND), estabelece medidas que devem ser implementadas para que os objetivos propostos pela PND sejam atingidos.

Desta forma, a END define as estratégias que direcionam as ações de defesa do Brasil, orientando a execução das atividades de todas as esferas do Poder Nacional, sendo expressas em dezoito Estratégias de Defesa (ED), detalhadas em oitenta e seis Ações Estratégicas de Defesa (AED), que orientam as medidas que devem ser implementadas para que os Objetivos Nacionais de Defesa constantes da PND sejam plenamente atingidos.

A END dispõe, a exemplo da PND, que o Brasil deve estar preparado para contribuir para a paz mundial, devendo estar apto a participar de operações de paz sob a égide de organismos internacionais, alinhadas à política externa e interesses nacionais, devendo as Forças Armadas estar em condições de atender a esta importante demanda, de grande potencial de projeção internacional do Brasil.

Assim sendo, a ED 17 prevê a participação das Forças Armadas em missões humanitárias e de operações de paz sob o mandato de organismos multilaterais. Tal estratégia encontra-se alinhada ao OND VII da PND, possuindo duas AED para a orientação das ações a serem desenvolvidas. A AED 84 busca o foco no desenvolvimento de capacidades necessárias para a participação em operações de paz, enquanto que a AED 85 está voltada ao aperfeiçoamento e adestramento para que tal participação seja de fato efetiva.

#### **5.1.4 Livro Branco de Defesa**

O Livro Branco de Defesa destaca que o Brasil participa, desde 1947, de missões de paz da ONU, com o emprego de aproximadamente 60 mil militares. A missão no Haiti contribuiu grandemente para a continuidade de sucesso na participação brasileira em missões de paz, corroborado pelo reconhecimento não somente pela população haitiana, mas também pela comunidade internacional, confirmando a tradição brasileira de bem trabalhar em prol da paz mundial.

Além disso, segundo consta no Livro Branco, o desempenho do Brasil na MINUSTAH, que contou com a participação de aproximadamente 36 mil militares, contribuiu para o aperfeiçoamento da doutrina militar terrestre do Brasil, no tocante às missões de paz, incluindo as funções logísticas, o que certamente permitirá o alinhamento de todos os ensinamentos colhidos à Agenda Action for Peacekeeping em uma próxima missão a ser designada ao Brasil.

#### **5.1.5 Documentos do Ministério da Defesa**

A Instrução Normativa nº 7, do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, foi concebida para o estabelecimento da coordenação para a disponibilização de capacidades em Forças de Paz no UNPCRS. Tal legislação vai ao encontro da otimização e na aptidão do país em participar de uma futura missão de paz, na medida em que, com o amparo de instrumentos reguladores da ONU, além de descrever o UNPCRS e sua aplicabilidade no país, possibilita o registro do Brasil no Sistema, habilitando o país a participar de missões de paz, destacando-se que a edição desta portaria vai ao encontro do prescrito na Agenda Action for Peacekeeping.

A Portaria Normativa nº 73 de 2018, do Ministério da Defesa, estabelece diretrizes para o gerenciamento da participação brasileira em Operações de Paz, seja sob a égide da ONU ou sob a liderança de outros organismos internacionais. Tal legislação traz à baila a necessidade das Forças Armadas buscarem as capacidades requeridas e necessárias para propiciar a contribuição do país no sentido de participar de missões de paz, com foco no gerenciamento de tais aptidões.

A Portaria também ressalta a necessidade de serem observadas as orientações do Ministério da Defesa no que concerne à implementação, mobilização, preparo, emprego e desmobilização de meios militares voltados a missões de paz.

Além disso, tal documentação descreve a necessidade de serem agregadas novas capacidades no Sistema de Prontidão da ONU (UNPCRS), bem como a realização de estudos referentes ao levantamento de novas possibilidades de emprego de meios militares em missões de paz, observados os possíveis cenários em que tais operações devam tomar parte, contribuindo para a geração de forças no âmbito do UNPCRS.

## **5.1.6 Documentos do Exército Brasileiro**

### **5.1.6.1 Manual EB70-MC-10.223 (Operações)**

O Manual EB70-MC-10.223, que versa sobre operações, descreve que o ambiente operacional pode ser dividido entre as dimensões física, humana e informacional. No que tange à dimensão física, as operações de paz possuem um papel fundamental, considerando a população local, especialmente na proteção de civis, observando-se as disposições do Direito internacional Humanitário e de Direitos humanos.

Ainda sob a ótica da dimensão física, observa-se que a tropa deve possuir capacidade de operar eficazmente em qualquer ambiente operacional, nele se incluindo aquele no qual uma tropa esteja desdobrada em operações de paz (BRASIL, 2017).

As operações sob a égide de organismos internacionais, como a ONU, encontram amparo neste manual, as quais possuem como características a limitação do uso da força e a utilização de meios que não envolvem ações de combate propriamente ditas, salvo em situações específicas (BRASIL, 2017).

Além disso, a participação de tropas sob a égide de organismos internacionais pode abranger não somente as operações de paz, mas também ações de caráter humanitário (BRASIL, 2017).

Assim sendo, o Exército Brasileiro pode participar de operações de paz, conforme o descrito na Carta das Nações Unidas, resguardados os princípios constitucionais do Artigo 4º da Carta Magna.

### **5.1.6.2 Manual EB70-MC-10.219 (Operações de Paz)**

O manual de Campanha do Exército Brasileiro que versa sobre operações de paz também traz importantes considerações acerca de aspectos a serem observados por ocasião de um futuro desdobramento de um contingente militar

brasileiro em missões de paz, trazendo um alinhamento com o disposto nos demais documentos citados anteriormente.

Segundo BRASIL (2017), o componente militar é fundamental na implementação dos mandatos de missões de paz da ONU, sendo normalmente o primeiro a ser desdobrado, no sentido de proporcionar a segurança necessária aos demais componentes.

Neste sentido, é importante destacar a liderança dos chefes militares e o uso de material de emprego militar adequado, além do conhecimento da doutrina ONU e uma logística racional e ágil como características essenciais para o fiel cumprimento das tarefas impostas pelo mandato das missões de paz (BRASIL,2017).

Assim sendo, os preceitos dispostos na agenda Action for Peacekeeping vão ao encontro dessas premissas, na medida em que encontram amparo na documentação que orienta a preparação do contingente militar brasileiro.

A proteção de civis também possui papel central nas operações de paz. Conforme discorre BRASIL (2017), a proteção de civis é parte integrante de praticamente todos os mandatos da missões de paz, sendo tal tarefa cumprida, se necessário, com emprego da força, para que a proteção física seja efetivamente realizada, no sentido de cumprir o mandato.

Desta forma, a missão de paz não poderá se furtar de utilizar medidas contra uma força que atente contra a proteção de civis, em claro desrespeito ao mandato, valendo-se do uso gradual da força, até mesmo a força letal para proteger a população e o mandato (BRASIL, 2017).

Para o cumprimento das tarefas atinentes às operações de paz, BRASIL (2017) estabelece que a ONU reconhece e aceita a doutrina e a estrutura organizacional do país contribuinte, desde que sejam preservadas as características básicas para o cumprimento da missão.

No que diz respeito à conduta dos Peacekeepers, BRASIL (2017) menciona que o contingente militar deve ser adestrado para agir de acordo com os comportamentos e atitudes coerentes com os princípios e valores da ONU, sendo um ponto de toque com o disposto na agenda Action for Peacekeeping.

Com efeito, nota-se que a credibilidade do componente militar, e por consequência, a credibilidade da missão de paz e da própria ONU, depende não apenas da capacidade de cumprir o mandato, mas também da qualidade do

comportamento de cada militar , sendo sua conduta percebida pela população do país anfitrião (BRASIL 2017).

Ainda segundo BRASIL (2017), a atitude de um Peacekeeper deve estar pautada pela boa educação militar, cabendo porém a fiel observância de outros aspectos, como a sensibilidade cultural e religiosa e o relacionamento profissional entre outros integrantes da missão, além da cortesia no trato com a população do país anfitrião.

No que diz respeito ao equilíbrio de gênero e a participação de mulheres em missões de paz, BRASIL (2017) destaca que o País tem contribuído para este aspecto, tendo enviado sistematicamente militares do segmento feminino para as operações de paz em que o Brasil tem tomado parte, a fim de atender os preceitos da ONU e obter o alinhamento necessário com a agenda Action for Peacekeeping.

#### **5.1.6.3 Manual EB20-MF-10.102 (Doutrina Militar Terrestre)**

O Manual EB20-MF-10.102 que trata da Doutrina Militar Terrestre traz importantes considerações que servem como referência para as operações de paz.

No que concerne à dimensão humana, a proteção da tropa deve possuir especial atenção, na medida em que se torna necessário adotar soluções que priorizem a redução de baixas, considerando a proteção do militar e a preservação do seu bem-estar físico e mental.

Desta forma, as forças empregadas devem ser dotadas de equipamentos de proteção individual, plataformas com proteção blindada e sistemas de proteção ativa e passiva, para proporcionar a melhor proteção possível para a tropa que estiver desdobrada.

Neste sentido, observa-se o alinhamento da Agenda Action for Peacekeeping nesse quesito, considerando-se a ênfase na proteção dos militares empenhados nas missões de paz, precisamente relatado no Relatório Cruz.

Com efeito, o emprego do poder militar terrestre contribui para o atingimento dos objetivos estabelecidos, inclusive em missões de paz, cooperando para a manutenção da paz e para a segurança internacional, realçando a projeção do Brasil no cenário mundial e inserindo o País nos processos decisórios no âmbito da ONU.

Considerando o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), BRASIL (2019) descreve que o desenvolvimento de tais habilidades tem como um de seus



requisitos a projeção de poder e ao atendimento das demandas da política exterior voltada à segurança e paz internacionais.

Desta forma, a adoção de forças de prontidão pelo Exército Brasileiro e sua inserção no Sistema de Capacidades de Prontidão da ONU (UNPCRS) vão ao encontro dessa premissa, tendo como parâmetro da obtenção das capacidades os fatores da doutrina, organização, adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura, conhecidos pelo acrônimo DOAMEPI.

No que diz respeito ao aspecto da liderança, BRASIL (2019) enfatiza a necessidade de que os contingentes tenham comandantes e líderes extremamente adaptáveis, capazes de empregar com eficácia as competências relacionadas ao pensamento crítico e à criatividade, demonstrando um alinhamento com a Agenda Action for Peacekeeping nesse quesito.

O mesmo manual enfatiza a necessidade da legitimidade do uso da força em operações, bem como a grande importância da dimensão humana por ocasião do planejamento. Tais ideias vão ao encontro da agenda Action for Peacekeeping, na medida em que o planejamento adotado pelo exército brasileiro considera como fundamental as considerações civis como fato de sucesso das operações, inclusive naquelas sob a égide de organismos internacionais como a ONU, o que garante legitimidade às ações.

## 5.2 TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO

### 5.2.1 Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil

A participação na MINUSTAH ensejou a criação do Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz), no ano de 2005, como forma de otimizar a preparação dos contingentes a serem desdobrados, bem como adequá-la à doutrina de emprego da ONU. No ano de 2010, o CIOpPaz foi transformado em Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), ligado ao Ministério da Defesa, sendo composto por membros do Exército Brasileiro, da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira, tornando-se o polo difusor dos ensinamentos colhidos pelas Forças Armadas nas missões de paz, sejam de caráter individual ou de contingente.

Cabe destacar que antes da criação do CIOpPaz, não havia uma padronização na preparação de contingentes enviados em missões anteriores. O Brasil já havia participado de missões de paz anteriores ao Haiti, mas não havia padronização ou uniformização na preparação de contingentes, nem tampouco

certificação ou validação dessa preparação. Neste sentido, a criação de um centro facilitou e unificou a formação, bem como a certificação dos contingentes que foram enviados ao Haiti.

O CCOPAB é considerado, desde 2014, como autoridade certificadora de treinamento de contingentes para participação em missões de paz, sendo o Brasil considerado um fornecedor de capacidades e possuidor de experiência no que tange às operações de paz da ONU.

Destaca-se que a MINUSTAH contribuiu grandemente para o aperfeiçoamento da capacitação do treinamento dos militares brasileiros, fruto inúmeros ensinamentos colhidos ao longo de treze anos de participação brasileira no Haiti.

### **5.2.2 Equipes Móveis de Treinamento**

O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), tendo como objetivo otimizar o treinamento de contingentes, criou Equipes Móveis de Treinamento (EMT).

Observa-se que o Brasil tem contribuído, por intermédio das EMT, para a formação de militares de nações amigas que estejam se preparando para missões de paz.

As EMT baseiam seus trabalhos voltados à apresentação e disseminação de materiais de treinamento elaborados pela ONU, além de apoiar na capacitação de recursos humanos orientados para o treinamento de militares a serem desdobrados em missões de paz.

Segundo Siman (2018), o CCOPAB enviou várias EMT para alguns países da África e América Latina, como Angola, Colômbia e Moçambique, sendo esta uma excelente ferramenta para possibilitar maior integração entre os países, bem como ampliar a *expertise* em operações de paz alinhadas à Agenda Action for Peacekeeping.

Neste sentido, observa-se que atualmente o Brasil tem contribuído para a formação de militares participantes da Missão das Nações Unidas no Congo (MONUSCO), particularmente nas operações em ambiente de selva

## **5.3 APRIMORAMENTO DA DOCTRINA BRASILEIRA EM FACE DE NOVAS DEMANDAS**

De acordo com FREITAS (2021), o Exército Brasileiro tem buscado se aprimorar para atender às demandas atuais, com o objetivo de possuir a capacidade de pronta resposta para cumprir missões cada vez mais complexas, em um ambiente cada vez mais volátil, incerto, complexo e ambíguo. Assim sendo, deve-se buscar um estado de prontidão de parte dos meios da Força Terrestre, para um emprego oportuno no momento em que for solicitado.

### **5.3.1 Forças de Prontidão**

No que refere às operações de paz, o Sistema de Prontidão de Capacidades para Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (United Nations Peacekeeping Capability Readiness System - UNPCRS, em inglês) foi incorporado pelo Exército Brasileiro, alinhado ao disposto na Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa. Além disso, a adoção do UNPCRS pelo Exército Brasileiro encontra amparo no Plano Estratégico 2020/23, atendendo ao Objetivo Estratégico do Exército nº 5 (OEE 5), particularmente em sua Ação Estratégica 5.1.3, que cita a implantação do Sistema de Prontidão Operacional de Forças, prevendo a execução de ações para incremento das capacidades de pronta resposta estratégica. Baseado nas premissas acima, o Exército Brasileiro, por intermédio do Comando de Operações Terrestres (COTER), estruturou o Sistema de Prontidão (SISPRON), que englobará as Forças de Prontidão (FORPRON), que estabelecem, dentre outras possibilidades, a composição de um contingente voltado para operações de paz, como forma de integração ao UNPCRS.

## **6 IMPLICAÇÕES DA INICIATIVA ACTION FOR PEACEKEEPING NA DOCTRINA MILITAR BRASILEIRA**

### **6.1 SISTEMA DE PRONTIDÃO DE CAPACIDADES DAS NAÇÕES UNIDAS (UNPCRS)**

Segundo BRASIL (2020), o Sistema de Prontidão de Capacidades das Nações Unidas tem como principal objetivo o registro e o gerenciamento de oferta de capacidades de Forças de Paz disponibilizadas pelos países contribuintes de tropa para serem empregados em missões de paz da ONU.

Neste sentido, o Brasil tem buscado se adequar às especificidades desse sistema, promovendo o adequado treinamento e qualificação de tropas, tornando-se

apto a fornecer as capacidades desejadas para o cumprimento de missões de paz, de acordo com os níveis de prontidão exigidos pelo sistema.

No âmbito do Exército Brasileiro, o Comando de Operações Terrestres (COTER) é o órgão responsável pelo gerenciamento do treinamento e capacitação dos efetivos militares e suas respectivas capacidades. Tais capacidades estão voltadas para as áreas de interesse requeridas pelo sistema, necessárias ao suporte das atividades operacionais e logísticas para o bom cumprimento de uma missão de paz.

Ainda segundo Brasil (2020), o preparo dessas forças são de responsabilidade de cada força armada, com o intuito de estabelecer o grau de prontidão necessário para o desdobramento do contingente.

Neste sentido, o sistema estabelece vários níveis de prontidão, os quais irão definir o grau de engajamento de determinado país em desdobrar seu contingente militar.

O primeiro nível de prontidão é caracterizado pela manifestação do interesse de um país em oferecer uma capacidade de Força de Paz, com o preenchimento de documentos descrevendo as capacidades disponíveis naquela nação.

O segundo nível de prontidão é aquele no qual, após atingido o nível 1, o país solicita tal ascensão, materializada pelo recebimento de uma comissão da ONU responsável em realizar uma Visita de Avaliação e Assessoramento (AAV - Assessment and Advisory Visit, da sigla em inglês).

Cabe destacar que no período entre 11 e 17 de julho de 2021, o Exército Brasileiro recebeu uma visita desta natureza, que realizou a certificação de tropas da 15ª Brigada de Infantaria Mecanizada, sediada em Cascavel, que possui Organizações Militares Diretamente Subordinadas espalhadas pelo Estado do Paraná. O foco da citada visita foi verificar as condições operacionais de um Batalhão de Infantaria de Força de Paz, com integrantes daquela Grande Unidade, além das capacidades de uma Companhia de Força de Ação Rápida e uma Companhia de Engenharia de Força de Paz, com integrantes do 4º Grupamento de Engenharia.

Além disso, os membros da comitiva da AAV tiveram a oportunidade de atestar a capacidade do Brasil para ascender ao nível 2 de prontidão, tanto em pessoal e material, com o devido adestramento e preparação requeridos pelo sistema.

BRASIL (2020) também enfatiza que o nível 3 de prontidão pode ser obtido mediante solicitação do país contribuinte, atingidos e consolidados os parâmetros previstos para o nível 2, o que aumenta o nível de responsabilidade do país num possível emprego de tropa.

O próximo nível previsto é o chamado Nível de Desdobramento Rápido (Rapid Deployment Level - RDL, da sigla em inglês). Para se chegar a tal nível, o país deve solicitar tal pretensão à ONU, que irá providenciar uma Visita de Verificação de RDL (RDL Verification Visit, da sigla em inglês). Durante tal visita, o país contribuinte de tropa deverá comprovar que todos os meios e capacidades estão em condições de serem desdobrados em sessenta dias (BRASIL, 2020), retornando ao nível 3 caso caso este prazo não seja atendido.

## 6.2 ENSINAMENTOS COLHIDOS DA MINUSTAH

Conforme mencionado por Cavalcanti (2014), a participação de tropas brasileiras no Haiti gerou uma evolução significativa no processo de treinamento. A criação do CIOpPaz, depois transformado em CCOPAB, permitiu a aplicação da doutrina ONU para operações de paz, além do aprendizado e divulgação de lições aprendidas, focadas no aperfeiçoamento da preparação dos contingentes e, desta maneira, aumentando o rendimento da tropa desdobrada na missão.

### 6.2.1 Projetos de Impacto Rápido

Os Projetos de Impacto Rápido (*“Quick Impact Project”*, em inglês) foram bastante úteis e muito empregados pelo contingente brasileiro no Haiti. Tais projetos contribuíram para a consolidação da confiança da população local em relação ao trabalho da MINUSTAH, com a vantagem de envolver baixos custos de implementação e serem de pequena escala. Nota-se que o contingente brasileiro foi o que mais utilizou essa ferramenta, que teve papel fundamental ao longo dos treze anos de missão brasileira no Haiti.

Tais projetos facilitaram a integração da MINUSTAH com a população, por meio de atividades que proporcionavam visibilidade ao trabalho da missão, garantindo credibilidade e corroborando para a legitimidade das demais ações empreendidas pela MINUSTAH.

Além disso, tais projetos eram importantes fontes de informação, o que contribuiu para o aumento da segurança e no planejamento de outras atividades voltadas ao cumprimento do Mandato.

Os projetos de impacto rápido desenvolvidos pelo contingente brasileiro giravam em torno basicamente da restauração instalações como escolas, presídios e espaço públicos, limpeza de ruas e coleta de lixo e melhores condições de acesso à água potável.

### **6.2.2 Coordenação Civil Militar**

As ações de coordenação civil militar (*“Civil Military Cooperation”*, em inglês) na MINUSTAH ganharam importância com a diminuição das operações militares na fase de transição.

Segundo CERQUEIRA (2014) as operações de CIMIC eram identificadas como a “face mais visível da MINUSTAH”, tornando-se um facilitador para que o componente militar conquistasse o suporte e a confiança da população, a exemplo dos bem sucedidos Projetos de Impacto Rápido.

Assim como os Projetos de Impacto Rápido, as ações de CIMIC ganharam maior vulto na MINUSTAH, particularmente no momento em que o contingente brasileiro passou a contar com mais um batalhão (BRABATT2) após o terremoto de 2010, situação que durou até 2012, quando o contingente voltou a ter apenas uma Unidade, porém mais robusta.

Para a execução das atividades de CIMIC, deve ser destacada a importância da preparação da célula do G9 do BRABATT, fundamental para o êxito das operações. Além disso, na MINUSTAH, as atividades da célula do G9 estavam em estreita ligação com a seção de assuntos civis do componente militar da MINUSTAH (U9), que se consolidou como um dos ensinamentos colhidos para missões futuras a serem desempenhadas pelo contingente brasileiro, de acordo com o alinhamento à Agenda Action for Peacekeeping.

### **6.2.3 Outros ensinamentos colhidos**

No ano de 2005, um painel de alto nível tratou sobre o conceito da “Responsabilidade de Proteger” (*“Responsability to Protect”*, em inglês). Tal iniciativa apontava para o fato de que cada país deveria ser responsável de proteger seus cidadãos, considerando que, caso não isso não fosse realizado, o país estaria delegando tal responsabilidade para a comunidade internacional, tornando-se legítima uma intervenção sem o consentimento do governo, no que concerne a crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpeza étnica.

Segundo Nunes (2014), a missão de paz em Serra Leoa foi a primeira onde o conceito de proteção de civis foi empregado de maneira clara no Mandato, no ano de 1999.

Atualmente, observa-se que a proteção de civis é considerada a parte mais importante do mandato de uma missão de paz, sendo verificada tal preocupação em todas as missões de paz da ONU em curso hoje.

Na MINUSTAH, um dos principais ensinamentos colhidos foi a solidificação do conceito de proteção de civis. Este aspecto ficou muito bem caracterizado ao longo dos treze anos em que o Brasil liderou a missão no Haiti, tornando-se uma referência internacional no que diz respeito ao assunto.

### 6.3 IMPORTÂNCIA DO CCOPAB

Conforme observado nos itens anteriores, o CCOPAB possui um papel central na capacitação e no treinamento de contingentes a serem desdobrados em missões de paz. Graças a todos os ensinamentos colhidos em missões anteriores, em especial as lições aprendidas em treze anos de MINUSTAH, o “Centro Sérgio Vieira de Melo” tornou-se meritoriamente o guardião da doutrina de operações de paz no Brasil, sendo uma referência internacional no que diz respeito à condução de todo o processo que envolve o desdobramento em uma missão de paz, com destaque aos preceitos contidos na Agenda Action for Peacekeeping.

### 6.4 O FUTURO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

É necessário observar que o fortalecimento da manutenção da paz da ONU é um processo contínuo, o qual a iniciativa A4P tem um papel preponderante na melhoria da performance dos Peacekeepers no terreno.

As operações de manutenção da paz são uns dos principais instrumentos para a promoção da paz e segurança mundial. Entretanto, elas têm passado por grandes desafios atualmente, tendo em vista o surgimento de ameaças cada vez mais difusas, oriundas de um mundo cada vez mais volátil, incerto, complexo e ambíguo. Tais ameaças tem impactado as missões de paz de maneira significativa, com um aumento no número de baixas entre os Peacekeepers, além do não atingimento de metas políticas previstas nos mandatos, com reflexos para a proteção de civis.

Além disso, segundo Hamann (2016), as operações de manutenção da paz da ONU são importantes instrumentos e que devem estar em constante evolução, considerando que tais atividades requerem o envolvimento constante dos Estados membros em todos os seus aspectos, desde a geração de força, treinamento e o consequente desdobramento no local da missão, contribuindo decisivamente na resolução de conflitos e, desta forma, pavimentando o caminho para uma paz duradoura.

A ONU tem priorizado o desempenho dos países contribuintes de tropa nas operações de manutenção da paz, tendo como referência da Agenda Action for Peacekeeping, considerando essas operações como a principal ferramenta e uma das formas mais valiosas para prevenir e mitigar conflitos. Desta forma, a melhoria do desempenho das operações de manutenção da paz é essencial para que esta seja eficiente e eficaz, tendo por foco as observações constantes da Agenda A4P.

Portanto, cresce de importância a melhoria de performance por parte da tropa desdobrada, haja vista que cerca de oitenta por cento das despesas de uma operação de paz são empregadas na área militar. Conforme destacado no relatório Cruz, o componente militar é essencial para a garantia da segurança do pessoal, instalações e ativos da ONU. Assim sendo, é importante manter o fortalecimento dos contingentes nas diversas missões de paz desdobradas.

Observa-se que a Agenda A4P ajudou a reafirmar o valor das operações de paz, contribuindo para a formação de um roteiro para melhoria do *modus operandi* dos países contribuintes de tropa, bem como facilitando o compartilhamento de boas práticas entre eles.

Assim sendo, a Agenda A4P é uma ferramenta de grande valia para os Estados Membros, no sentido de mitigar problemas relativos a temas sensíveis e que haviam sido diagnosticados em relatórios anteriores, como por exemplo falhas na proteção e segurança, com o consequente aumento no número de baixas entre os *Peacekeepers*, assim como casos de abuso e exploração sexual.

Conforme cita Hamann (2019), alguns países se ofereceram para contribuir para a implementação da Agenda A4P no âmbito da organização, como foi o caso do Reino Unido, que se ofereceu para realizar um workshop com os demais membros do Conselho de Segurança no sentido de tornar os mandatos das missões de paz mais efetivos. Além disso, os Estados Unidos e o Canadá se dispuseram a aperfeiçoar a análise das informações e a confecção dos relatórios produzidos pelas



missões, a Holanda se empenhou no treinamento voltado à proteção de civis e a China apoiou a confecção de um plano de ação voltado para o aumento da segurança dos Peacekeepers.

Desde sua implantação em 2018, vários fóruns foram organizados no sentido de buscar maior efetividade na implementação da Agenda A4P e a realização de ações concretas voltadas ao atingimento das metas descritas na declaração de compromissos compartilhados.

Assim, a Agenda A4P se apresenta como uma ferramenta bastante eficiente e útil para a busca de um engajamento por parte dos Estados Membros em torno dos temas descritos, particularmente na abordagem de como implementar tais medidas, respeitando-se quesitos fundamentais, como o consentimento entre as partes envolvidas em um conflito onde haja operações de paz, bem como nos limites no uso da força, considerando também o surgimento de ameaças assimétricas e insurgências.

#### **6.4.1 Requisitos atuais e emergentes das capacidades do pessoal uniformizado**

Embora vários países contribuintes de tropa tenham registrado suas capacidades registradas no Sistema de Prontidão da Capacidade de Manutenção da Paz da Nações Unidas (UNPCRS), algumas capacidades necessárias nas operações de paz são escassas. Cita-se, como exemplo, as capacidades de pronta resposta, bem como a disponibilidade de mulheres peacekeepers, cabendo destacar as demandas de desenvolvimento destas capacidades.

Desta forma, o estabelecimento de um Mecanismo de Coordenação Leve (*Light Coordination Mechanism*, em inglês) tem o intuito de identificar requisitos de treinamento, bem como apoiar a coordenação entre os países contribuintes de tropa, no sentido de trocar experiências, fornecendo o apoio para a capacitação de determinado contingente. O Brasil contribui com uma Equipe de Treinamento na Selva, composto de militares do Exército Brasileiro, que participam da capacitação de tropas que estão desdobradas na Missão das Nações Unidas no Congo (MONUSCO).

Com efeito, em função da complexidade do ambiente operacional onde as operações de paz estão ativas, são essenciais uma maior mobilidade das tropas, além de uma cadeia de suprimento eficiente e segura, e equipamentos duráveis.

Ademais, existe a demanda de um sistema de comando e controle mais robusto, que permitam a consciência situacional aos comandantes em todos os níveis.

A interação com a população civil também é um ponto a ser considerado, haja vista que uma das principais atribuições dos mandatos das missões de paz é a proteção de civis. Esse contato deve ser buscado, sempre que possível, no idioma local, sendo necessário haver militares capacitados em interagir na mesma língua da população.

No que diz respeito ao treinamento e geração de capacidades, nota-se o foco no incremento da performance dos Peacekeepers visando a melhoria da proteção da tropa, reduzindo assim o número de baixas.

Assim sendo, as certificações antes do desdobramento dos contingentes são fundamentais, observando-se os padrões de desempenho estabelecidos pelo Departamento de Operações de Paz (DPO), para uma preparação completa.

No que diz respeito a algumas lacunas de capacidade, deve ser observada a necessidade de Unidades que sejam mais ágeis e com grande flexibilidade, como as Forças de Reação Rápida (*Quick Reaction Force*, em inglês) e de Forças Especiais, bem como unidades de helicópteros de ataque.

Além disso, as atividades de inteligência também são críticas para o cumprimento da missão, devendo ser reforçadas e treinadas pelos contingentes, devendo ser registradas no UNPCRS, considerando que também há lacunas nas capacidades em tropas multi propósito engenharia, aviação de asa rotativa e de apoio médico.

A proteção da tropa é uma lacuna muito importante, sendo considerada como uma capacidade prioritária para os contingentes, que devem estar em condições de operar em um ambiente hostil e complexo.

Cabe ressaltar que a tecnologia é uma importante fonte para a geração de capacidades no futuro das operações de paz. Equipamentos modernos e o aprimoramento de estruturas de apoio são fundamentais para o sucesso das missões de paz, como por exemplo a utilização de Sistemas de Artefatos Remotamente Pilotados (SARP) e a utilização de imagens oriundas de satélites para apoio ao planejamento e sistemas de comando e controle eficazes.

Outra lacuna bastante comum é a de militares capacitados no idioma francês. Considerando que muitas missões de paz ocorrem em países de língua francesa, torna-se fundamental que haja nos contingentes a habilitação de militares nesse

idioma, o que contribui sobremaneira para a interação com a população local e proporcionar sua proteção de uma maneira mais efetiva, além da possibilidade de busca de importantes informações que podem subsidiar o planejamento da Força.

A participação feminina nos contingentes militares também é uma importante lacuna a ser superada pelos países contribuintes de tropa, havendo a necessidade de aumento desse percentual em todos os níveis dos contingentes militares.

Ademais, a designação de militares como Comandantes e Subcomandantes da Força (*Force Commanders* e *Deputy Force Commanders*), além dos Oficiais do Estado Maior (*Staff Officers*), deve ser baseada em padrões de desempenho compatíveis à altura das missões de paz, para que cumpram suas atribuições de maneira a contribuir para o atingimento dos objetivos estabelecidos no Mandato da missão.

## 6.5 IMPORTÂNCIA DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Em função da tradição brasileira em participação muito bem sucedida em missões de paz ao longo da História, o Brasil é um país respeitado no contexto internacional, o que aumenta a responsabilidade do país em futuros desdobramentos, particularmente com a adoção da Agenda Action for Peacekeeping.

## 6.6 RETORNO DO BRASIL COMO MEMBRO ROTATIVO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

A recente entrada do Brasil como membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU se apresenta como uma excelente janela de oportunidade para a viabilização de uma participação de tropa em uma missão de Paz.

Com este mandato, o Brasil poderá se posicionar a respeito de conflitos, planos de paz e outras crises que possam ocorrer no período entre 2022 e 2023, ganhando protagonismo em assuntos relativos às resoluções de paz.

Desta forma, abre-se uma interessante janela de oportunidade para o Brasil efetivar a implementação dos preceitos constantes da Agenda Action for Peacekeeping em todos os seus aspectos, particularmente no que concerne à doutrina militar, tendo como foco um futuro desdobramento de tropa em uma missão de paz da ONU.

## 7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A implementação da Agenda Action for Peacekeeping no âmbito da ONU se fez presente após uma série de destacadas transformações e aperfeiçoamentos, provocados por diversas experiências adquiridas ao longo do tempo, alicerçadas também nas conclusões de documentos de grande importância para as missões de paz, como os Relatórios Brahimi e HIPPO, assim como o Relatório Cruz.

Sob a ótica da doutrina militar brasileira, a implementação da Agenda A4P se alinha perfeitamente ao disposto na vasta legislação e manuais de todos os níveis encontrados no País, o que corrobora para a afirmação de que o Brasil está perfeitamente apto para participar de missões de paz no futuro, em atendimento pleno ao que dispõem os preceitos dessa importante iniciativa, com o respectivo embasamento teórico para a consolidação da doutrina militar brasileira.

A participação militar brasileira na missão de paz no Haiti foi um marco importante para o País, que tradicionalmente já se portava como um contribuinte de tropas muito bem sucedido, fruto de brilhantes participações anteriores. Ao longo de treze anos de participação, a presença brasileira na MINUSTAH trouxe um incremento bastante significativo nas técnicas, táticas e procedimentos dos contingentes de Peacekeepers brasileiros, que a cada rodízio se mostravam mais eficientes e eficazes.

Tal aperfeiçoamento se deveu principalmente à criação do então CIOpPaz, depois transformado em CCOPAB, que tem desempenhado papel fundamental na condensação de todos os ensinamentos colhidos na MINUSTAH, bem como na preparação de todos os contingentes empregados, sendo este estabelecimento de ensino um guardião da doutrina brasileira de operações de paz, bem como o facilitador de seu alinhamento à Agenda A4P.

O lançamento da iniciativa A4P+ no início de 2021 veio a reafirmar o compromisso dos Estados Membros, inclusive o Brasil, em reforçar as ações estabelecidas pela Agenda A4P de 2018, com a proposição de desafios a serem superados pelos contribuintes de tropa no triênio 2021-2023, com impactos para o Brasil em um futuro desdobramento de tropa.

Cabe destacar que o retorno do Brasil como membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU para o biênio 2022 e 2023 permitirá o posicionamento do País acerca de conflitos e planos de paz, proporcionando uma formidável janela de

oportunidade para a retomada da participação de tropas brasileiras em operações de paz.

Finalmente, conclui-se que o Brasil tem plenas condições de participar de missões de paz no futuro, com a adoção dos preceitos constantes da Agenda Action for Peacekeeping, considerando que a doutrina militar brasileira está perfeitamente alinhada a essa iniciativa, cumprindo destacar a necessidade do treinamento e capacitação constantes e sempre atualizadas.

Além disso, deve-se manter constante a certificação do treinamento e da capacitação, com a continuação da inserção no Sistema de Prontidão de Capacidades da ONU. A recente certificação obtida pela tropa brasileira atesta tal assertiva, na medida em que o Brasil se insere adequadamente ao Sistema, tornando o País apto a desdobrar contingentes em operações de paz no futuro.

Todos esses fatores são fundamentais para a retomada da participação brasileira em missões de paz, cuja história de sucesso é reconhecida e consolidada no concerto das nações, permitindo que o País continue a contribuir de forma marcante e significativa para a solução de conflitos em diversos países, projetando o Brasil no cenário internacional.

## REFERÊNCIAS

BENZECRY, Marcos André. **A evolução da participação brasileira nas Operações de Paz da ONU e o paradigma do uso da força – Capítulo VII da Carta das Nações Unidas**. Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Exército. Comando de Operações Terrestres. **EB70-MC-10.223: Operações**. 5. ed. Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. Exército. Comando de Operações Terrestres. **EB70-MC-10.219: Operações de Paz**. 3. ed. Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. Exército. Estado Maior. **EB20-MF-10.102: Doutrina Militar Terrestre**. 2. ed. Brasília, DF, 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro Branco de Defesa**. Brasil, 2012. Disponível em: [http://eblog.eb.mil.br/wp-content/uploads/2013/09/politica\\_nacional\\_defesa.pdf](http://eblog.eb.mil.br/wp-content/uploads/2013/09/politica_nacional_defesa.pdf). Acesso em 02 Mar 2021.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa (2012) e Estratégia Nacional de Defesa (2012)**. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/ENDPND\\_](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/ENDPND_) Acessado em: 25 Mar 21.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria Normativa N° 73/GM-MD, de 20 de novembro de 2018**. Aprova a Diretriz Ministerial para Gerenciamento da Participação Brasileira em Operações de Paz sob a Égide das Nações Unidas ou de Outros Organismos internacionais. Diário Oficial da União de 22 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria Normativa N° 7/EMCFA-MD, de 15 de outubro de 2020**. Estabelece a coordenação para a disponibilização de capacidades em Forças de Paz no Sistema de Prontidão de Capacidades de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Diário Oficial da União de 21 de outubro de 2020.

CANELLAS, André Duarte. **As Operações de Paz, as Forças Armadas e a Política Externa Brasileira**. Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2019.

CAVALCANTI, Carlos. **Os dez anos de MINUSTAH e o CCOPAB**. Disponível em [www.ccopab.eb.mil.br](http://www.ccopab.eb.mil.br). Acesso em 03 Abr 2021.

CERQUEIRA, Bruno Soares de. **Coordenação Civil-Militar Operações de Paz Multidimensionais: a experiência do BRABAT 18 no Haiti**. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, 2014.

CENTRO CONJUNTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DO BRASIL. **Batalhão de Infantaria recebe estágio de operações de paz em Cascavel, PR.** Disponível em <http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/noticias-do-centro/152-2021/1227-batalhao-de-infantaria-recebe-estagio-de-operacoes-de-paz-em-cascavel-pr>. Acesso em 13 Jul 21

COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES. **Inspeção de tropas que serão certificadas pela ONU.** Disponível em: <http://www.coter.eb.mil.br/index.php/component/content/article?id=1874>. Acesso em: 01 Set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Preparo do BI F Paz (Mec) para o UNPCRS 2020/2021.** Disponível em <http://www.coter.eb.mil.br/index.php/component/content/article?id=1566>. Acesso em 02 Set 2021

Duarte G, Santos R. **70 anos das operações de paz das Nações Unidas: balanços e perspectivas.** Conjuntura Internacional, Belo Horizonte, 2018.

FREITAS, José Luiz Dias. **Uma Força Terrestre à altura dos desafios atuais.** Disponível em <https://www.defesanet.com.br/doutrina/noticia/39779/Gen-Ex-Freitas--Uma-Forca-Terrestre-a-altura-dos-desafios-atuais/>. Acesso em 03 Set 2021.

GIFFEN, Alison. **Five reform areas for effective peacekeeping performance.** 06 Jul 2018. Disponível em <https://theglobalobservatory.org/2018/07/five-reform-areas-effective-peacekeeping-performance/>. Acesso em 10Jun 2021.

Haeri D, Miyashita N, Cusimano S. **Action for Peacekeeping: making good on shared commitments.** 25 Set 2018. Disponível em <https://theglobalobservatory.org/2018/09/action-for-peacekeeping-making-good-on-shared-commitments/>. Acesso em 10 Jun 2021.

HAMANN, Eduarda. **A força de uma trajetória, o Brasil e as operações da ONU (1947-2015).** Disponível em <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Hamann-Military-Review-jul-set2016.pdf> Acesso em 30 Mar 2021.

Hamann E, Abdenur A. **O futuro das operações de manutenção da paz das Nações Unidas: uma perspectiva brasileira (implementação do relatório HIPPO).** Instituto Igarapé, 2017.

Hamann E, Garbino H, Folly M. **Confiança em desenvolvimento: o Brasil e os projetos de impacto rápido.** Instituto Igarapé, 2017.

Hamann E, Teixeira C. **A participação do Brasil na MINUSTAH de 2004 a 2017: percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões.** Coletânea de artigos do Instituto Igarapé. 2017.

Montejo B, Stefanovic B. **The Implementation of the Action for Peacekeeping in Context, A Concrete Analysis of Efforts by the Security Council at Sequencing**

**and Prioritising Mandates.** Journal of International Peacekeeping. Disponível em <https://doi.org/10.1163/18754112-20210005>. Acesso em 12 Jul 2021.

MORETTO, Giovani. **O Relatório Cruz: protegendo nossos Peacekeepers.** Revista CCOPAB e Operações de Paz, 2019.

NUNES, José Ricardo Vendramin. **Treinamento para o Batalhão Brasileiro desdobrado na MINUSTAH: a consolidação de um modelo.** Disponível em <https://www.ccopab.eb.mil.br>. Acesso em 14 Abr 2021.

PALMA, Najla Nassif. **Diagnóstico penal do Peacekeeper brasileiro,** disponível em <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-06-AE-MINUSTAH-PT.pdf>. Acesso em 12 Mar 21.

PETER, Mateja. **UN Peace Operations: Adapting to a New Global Order?** In: edric de Coning and Mateja Peter (Eds.). United Nations Peace Operations in a Changing Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2019.

Rodrigues A, Migon E. **O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz.** Carta Internacional, 2017.

SHERMAN, Jake. **Action for Peacekeeping: One Year into the Implementation of the Declaration of Shared Commitments.** International Peace Institut, 2019.

Siman M, Marcondes D, Oliveira R. **A cooperação Sul-Sul do Brasil em treinamento para participação em operações de paz: as Equipes Móveis de Treinamento (EMT) do CCOPAB.** Instituto Igarapé, 2018.

SMITH, Rupert. **A utilidade da força: a arte da guerra no mundo moderno.** 1 Ed, Alfred Knopf, Nova Iorque, 2007.

UNITED NATIONS. **Action for Peacekeeping.** Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>>. Acesso em: 25 Jan 21.

\_\_\_\_\_. **Carta das Nações Unidas.** San Francisco, EUA. United Nations, 1945.

\_\_\_\_\_. **Current and Emerging Uniformed Capability Requirements for United Nations Peacekeeping.** UN Department of PeaceOperations, 2019.

\_\_\_\_\_. **Quarto Comitê.** Disponível em <https://www.un.org/press/en/content/fourth-committee>. Acesso em 15 Jul 21.

\_\_\_\_\_. **Peacekeeping Capability Readiness System.** Disponível em <https://pcrs.un.org>. Acesso em 13 Jun 2021.

\_\_\_\_\_. Security Council. **S/RES/2436: Resolution.** New York: 2018. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/2436\(2018\)](https://undocs.org/S/RES/2436(2018))>. Acesso em: 18 Abr 21.



\_\_\_\_\_. **Three years of A4P: achievements, challenges and way ahead.** Disponível em <https://minurso.unmissions.org/three-years-action-peacekeeping-a4p-achievements-challenges-and-way-ahead>. Acesso em 10 Jun 2021.

VIDIGAL, Lucas. **Brasil retorna ao Conselho de Segurança da ONU; entenda o que isso significa.** 12 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/06/12/brasil-retorna-ao-conselho-de-seguranca-da-onu-entenda-o-que-isso-significa.ghtml>. Acesso em: 9 jul. 2021.

