



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

DALILA LUIZA COELHO

**O desenvolvimento da doutrina brasileira de Cooperação Civil-
Militar: da MINUSTAH à Segurança Pública**

GOIÂNIA
2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

[☒] Dissertação [☐] Tese [☐] Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

DALILA LUIZA COELHO

3. Título do trabalho

O desenvolvimento da doutrina brasileira de Cooperação Civil-Militar: da MINUSTAH à Segurança Pública

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento [☒] SIM [☐] NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Dalila Luiza Coelho, Discente**, em 25/09/2024, às 15:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joao Henrique Ribeiro Roriz, Professor do Magistério Superior**, em 30/09/2024, às 08:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4723034** e o código CRC **7816F0FE**.

Referência: Processo nº 23070.037911/2024-40

SEI nº 4723034

DALILA LUIZA COELHO

**O desenvolvimento da doutrina brasileira de Cooperação Civil-
Militar: da MINUSTAH à Segurança Pública**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Goiás, como requisito para a obtenção do título de mestra em Ciência Política e Relações Internacionais.

Área de concentração: Relações Internacionais
Linha de pesquisa: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. João Henrique Ribeiro Roriz

GOIÂNIA
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

COELHO, Dalila Luiza

O desenvolvimento da doutrina brasileira de Cooperação Civil
Militar: da MINUSTAH à Segurança Pública [manuscrito] / Dalila Luiza
COELHO. - 2024.

CXXXII , 132 f.

Orientador: Prof. João Henrique Ribeiro Roriz.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política e Relações Internacionais, Goiânia, 2024.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, lista de figuras.

1. Doutrina. 2. Coordenação Civil-Militar. 3. MINUSTAH. 4. Forças
Armadas. 5. Segurança Pública. I. Roriz, João Henrique Ribeiro , orient.
II. Título.

CDU 32



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 46 da sessão de Defesa de Dissertação de **Dalila Luiza Coelho**, que confere o título de **Mestre(a) em Ciência Política**, na área de concentração em **Relações Internacionais**.

Ao/s **vinete e seis de agosto de dois mil e vinte e quatro**, a partir da(s) **09 horas**, no(a) endereço eletrônico <https://meet.google.com/xik-ibwt-xyp>, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **O desenvolvimento da doutrina brasileira de Cooperação Civil-Militar: da MINUSTAH à Segurança Pública**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **João Henrique Ribeiro Roriz (PPGCPRI-UFG)**, com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **Adriana Aparecida Marques (IRID-UFRJ)**, membro titular externo e **Matheus Hoffmann Pfrimer (PPGCPRI-UFG)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) João Henrique Ribeiro Roriz, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) vinte e seis de agosto de dois mil e vinte e quatro.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Joao Henrique Ribeiro Roriz, Professor do Magistério Superior**, em 26/08/2024, às 10:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Hoffmann Pfrimer, Professor do Magistério Superior**, em 26/08/2024, às 10:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Aparecida Marques, Usuário Externo**, em 31/08/2024, às 19:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4722855** e o código CRC **54A834E9**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família.

À minha filha, Athena, que me concedeu um espaço enorme de sua primeira infância para que eu pudesse realizar o sonho de voltar para a academia. Espero que eu possa recompensar minha ausência!

À minha mãe, que nem por um dia duvidou da minha capacidade e me deu, dentro dos limites possíveis, todo amor e suporte para que eu pudesse me dedicar aos estudos.

Ao meu marido, Lucas, por tanto amor, por todo carinho, paciência e compreensão que esse processo exigiu. Pelas infindáveis conversas difíceis e pelos abraços reconfortantes nos momentos de desespero. Te amo!

Agradeço às minhas amigas Sherloma Starlet, que, ao dividir comigo o mesmo momento de estudo, sempre teve uma palavra motivadora; e Adriana Ramos, colega bombeira, também mestrandia, apaixonada pelo ambiente acadêmico.

Agradeço a Henrique Garbino e a João Valdetaro pela enorme contribuição com explicações, indicações de fontes e correções.

Agradeço a todas as pessoas que se dispuseram a conversar sobre o tema: Adriana Marques, Eduarda Hamann, Mauricio Valença, Sergio Aguilar, entre outras.

Agradeço ao meu orientador, João Roriz, não apenas pelas orientações, mas pela sensibilidade com que ouviu e compreendeu as minhas dificuldades e lamentações.

A todos, muito obrigada!

RESUMO

O presente estudo analisa o desenvolvimento e as características da doutrina brasileira de Coordenação Civil-Militar (CIMIC) e a sua relação com a atuação dos militares para o âmbito da política doméstica. Partindo da literatura acadêmica que discute como a participação em Operações de Paz pode ter efeitos negativos na relação das Forças Armadas com os civis em países que contribuem com as tropas, através do desenvolvimento de técnicas e discursos utilizáveis para viabilizar a expansão militar sobre a vida civil, perguntamos, na pesquisa, como essa operação se dá. Para responder a essa pergunta, analisamos a doutrina brasileira de CIMIC e a expansão das Forças Armadas para o campo da Segurança Pública. O estudo utilizou como referência a literatura que discute as lições aprendidas na MINUSTAH, no âmbito das operações de GLO e Pacificação, e a posterior implantação das práticas experimentadas fora do ambiente doméstico. Para analisar a trajetória do conceito de CIMIC, foi realizada a análise de fontes primárias, em particular os Relatórios Finais de Emprego dos Contingentes, além de entrevistas semiestruturadas com dois militares que participaram da MINUSTAH. Os resultados levam à conclusão de que a maneira como o conceito foi construído na doutrina, os elementos que o compõe e o interesse em utilizá-lo em operações domésticas são indicativos de que CIMIC pode ajudar os militares no processo de expansão para a política nacional. Por fim, este trabalho contribui tanto para a literatura, a qual trata dos reflexos das missões de paz, quanto para as discussões sobre as relações civis-militares.

Palavras-Chave: Doutrina; Coordenação Civil-Militar; MINUSTAH; Forças Armadas; Segurança Pública.

ABSTRACT

This study analyzes the development and characteristics of the Brazilian doctrine of Civil-Military Coordination (CIMIC) and its relationship with the Brazilian military's role in domestic politics. It relies on an academic literature that discusses how participation in Peace Operations can negatively affect the relationship between the Armed Forces and civilians in troop-contributing countries through the development of techniques and discourses that enable military expansion into civilian life. Drawing on this literature, we ask how this occurs. To answer this question, we analyze the Brazilian CIMIC doctrine and the expansion of the Armed Forces into the field of Public Security. The study relies on academic literature discussing the lessons learned from MINUSTAH within the scope of GLO and Pacification operations, as well as on studies about the subsequent implementation of practices experienced abroad in Brazil as a reference. To analyze the trajectory of the CIMIC concept, we analyzed primary sources, particularly the Final Employment Reports of the Contingents, as well as semi-structured interviews with two military personnel who participated in MINUSTAH. The results lead to the conclusion that the way the concept was constructed in the doctrine, the elements that compose it, and the interest in using it in domestic operations indicate that CIMIC can aid the military in the process of expanding into national politics. This work contributes both to the literature addressing the impacts of peace missions and to the discussions on civil-military relations.

Keywords: Doctrine, Civil-Military Coordination, MINUSTAH, Armed Forces, Public Security.

LISTA DE SIGLAS

ACISO	Ação Cívico-Social
AOR	<i>Area of responsibility</i>
BRABAT	Batalhão Brasileiro
BRABATT	<u>Brazilian</u> Battalion (Batalhão Brasileiro)
BRAMAR	Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais
CCOMSEx	Centro de Comunicação Social do Exército
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Bras
CEPAEB	Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIMIC	Coordenação/Cooperação Civil-Militar
CIOpGLO	Centro de Instrução de GLO
CIOpPaz	Centro de Instrução de Operações de Paz
COTER	Comando de Operações Terrestres
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
Div Mis Paz	Divisão de Missões de Paz
DPKO	<i>Department of Peacekeeping Operations</i> (Departamento de Operações de Manutenção da Paz)
EB	Exército Brasileiro
ECEME	Escola de Comando e Estado Maior do Exército
EE	Estabelecimentos de Ensino
EFD	Estado Final Desejado
END	Estratégia Nacional de Defesa
EPMP	Estágio de Preparação de Militares do Exército Brasileiro para Missões de Paz
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FAB	Força Aérea Brasileira
FC	<i>Force Commander</i>
F Pac Compl	Comnd Maré Força de Pacificação no Complexo da Maré.
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IASC	<i>Inter-Agency Standing Committee</i>
INTERFET	Força Internacional para o Timor-Leste

LEA Levantamento Estratégico de Área

MD Ministério da Defesa

MIF *Multinational Interim Force* (Força Multinacional Interina)

MINUSCA Nações Unidas Integrado Multidimensional Missão de Estabilização no Centro República Africana

MINUSTAH Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti

MINUSMA Organização das Nações Unidas Integrado multinacional Missão de Estabilização no Mali

MONUSCO Missão da Organização das Nações Unidas para a estabilização na República Democrática do Congo

MNF *Multinational Force* (Força Multinacional)

MRE Ministério das Relações Exteriores

NI Nota de Instrução

OCHA *Office for the Coordination of Humanitarian Assistance*

OE Operação de Estabilização

OEA Organização dos Estados Americanos

OG Organizações Governamentais

OI Organizações Internacionais

OMC Organização Mundial do Comércio

OMP Operação de Manutenção da Paz

ONG Organizações Não Governamentais

ONU Organização das Nações Unidas

ONUC Organização das Nações Unidas no Congo

UNMISSET Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste

ONUMOZ Operação das Nações Unidas em Moçambique

UNSCOB Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs

ONUSSOM Operação das Nações Unidas na Somália I

OP Operação de Paz

OTAN Organização do Tratado do Atlântico Norte

PND Política Nacional de Defesa

PNH Polícia Nacional Haitiana

QCP Quadro de Cargos Previstos

QIP *Quick Impact Project* (Projeto de Impacto Rápido)

SP Segurança Pública

SMSG	Special Representative of the Secretary-General
SSR	<i>Security Sector Reform</i>
TCC	<i>Tropes Countries Contribuintes</i>
UE	União Europeia
UNAVEM	Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNAVEM II	Segunda Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNAVEM III	Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UN CIMIC	<i>UN Civil-Military Coordination</i>
UN CIMIC STM	<i>UN-CIMIC Specialized Training Material</i>
UN CMCoord	UN Civil-Military Coordination
UNCT	<i>United Nations Country Team</i>
UNEF I	<i>United Nations Emergency Force</i>
UNAMIR	Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNPOL	<i>UN Police</i>
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas
WFP	<i>World Food Programme</i>

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Considerações sobre coordenação.	37
Figura 2 – Tarefas de UN-CIMIC	38
Figura 3 – Relação entre operações de cooperação e coordenação com agências e assuntos civis	100

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E A COORDENAÇÃO CIVIL-MILITAR	20
1.1 As transformações nas operações de Paz da ONU	20
1.1.1 Das operações tradicionais às multidimensionais	21
1.1.2 As operações de imposição da paz	26
1.1.2.1 O debate sobre operações de paz robustas	27
1.1.3 As operações de construção da paz	29
1.1.4 Missões de estabilização: mais uma fase?.....	30
1.2 O problema da coordenação em operações de paz	32
1.2.1 A coordenação civil-militar no âmbito das ONU.....	33
1.2.2. CIMIC em outras organizações e as diferenças de UN-CIMIC.....	35
1.3 Tarefas de UN-CIMIC	38
1.3.1 Ligação Civil Militar e Compartilhamento de informações.....	38
1.3.2 Assistência Civil.....	40
1.3.2.1 Suporte à Missão	40
1.3.2.2 Suporte à comunidade	40
2 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA MINUSTAH	43
2.1 A participação brasileira em Operações de Paz	43
2.1.1 A MINUSTAH e o conceito de <i>estabilização</i>	46
2.2 A liderança militar brasileira e os desafios do ambiente operacional no Haiti.....	48
2.2.1 A dimensão político-diplomática	48
2.2.2 O ambiente operacional e o uso da força	50
3 A ATUAÇÃO DOMÉSTICA DAS FORÇAS ARMADAS E AS INTERCONEXÕES NO PROCESSO DE APRENDIZADO ENTRE ESSA ATUAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO NAS OPERAÇÕES DE PAZ.....	58
3.1 As Forças Armadas brasileiras e a evolução das funções subsidiárias.....	59
3.2 O possível efeito transformador das Operações de Paz sobre as Forças Armadas e as lições aprendidas na Conexão Rio-Porto Príncipe.....	63
3.3 Coordenação/Cooperação Civil-Militar: interconexões e institucionalização das lições aprendidas na MINUSTAH	70
4 A EXPERIÊNCIA DO BRABAT NA MINUSTAH E O DESENVOLVIMENTO DA DOCTRINA BRASILEIRA DE CIMIC	77
4.1. As práticas de Cooperação e Coordenação Civil-Militar do Brasil na MINUSTAH	80

4.1.1. Coordenação e Cooperação Civil-Militar do 1º ao 7º Contingentes – desdobramento e pacificação	80
4.1.2 Cooperação e Coordenação Civil-Militar do 8º ao 11º Contingentes – Consolidação	88
4.1.3 Cooperação e Coordenação Civil-Militar do 12º ao 17º Contingentes – Pós- terremoto	91
4.1.4 Cooperação e Coordenação Civil-Militar 18º ao 26º Contingentes – Redução da força e retirada das tropas.....	96
4.3 CIMIC à brasileira: a normatização da prática	100
4.4 Conclusões parciais.....	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS	113

INTRODUÇÃO

Pode-se pressupor que existe uma série de benefícios relacionados à participação em Operações de Paz (OP) para os países que contribuem com tropas¹. Entre eles, figuram o aprimoramento de habilidades profissionais, os benefícios orçamentários, a modernização de doutrinas e táticas, o desenvolvimento de capacidades por meio de exercícios e treinamentos fornecidos pela ONU, sem falar na melhoria em relação aos direitos humanos e o compromisso dos militares com normas democráticas liberais (Sotomayor, 2014). Estudos mais recentes, como Carvalho e Bascaule (2023); Hirst e Nasser (2014); Santos e Síman (2022); Sotomayor (2014) têm salientado, em contrapartida, como a participação em operações de paz pode influenciar negativamente a atuação doméstica das Forças Armadas (FA). Segundo essa literatura, a influência negativa ocorre através do desenvolvimento de habilidades que podem reforçar o papel dos atores militares sobre os civis.

No caso da participação das FA brasileiras em OP, em especial na Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH), que ocorreu entre 2004 e 2017, um exemplo desse aperfeiçoamento são as chamadas doutrinas de Pacificação e Garantia da Lei e da Ordem (GLO), visto como negativo pela literatura por expandir o papel militar para domínios de natureza policial e política, prejudicando o controle civil sobre as FA, conforme explicita Marques (2018).

Além do aprimoramento da expertise e de documentos doutrinários no campo das operações de GLO, alguns autores, tais como Pinheiro (2015), Santos e Siman (2022), Haring (2018, 2019) vinculam à participação brasileira na MINUSTAH o que eles têm chamado de “doutrina brasileira de Coordenação/Cooperação Civil-Militar — CIMIC”². Segundo eles, essa doutrina tem o escopo de ajudar na expansão do papel das FA para dentro do ambiente doméstico. Este é o tema que o presente trabalho se propõe a analisar, visando a discutir as relações civis-militares no Brasil contemporâneo.

De acordo com Garbino, Robinson e Valderato (2024), no texto *Civil-military what?! Making sense of conflicting civil-military concepts*, a Cooperação/Coordenação Civil-Militar é uma capacidade militar detalhada e organizada, que envolve pessoal dedicado, doutrina

¹ Para mais informações, acessar a seguinte página: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.

² Optou-se por utilizar cooperação e coordenação ao invés de apenas um dos dois para fazer referência à ideia essencial por trás de CIMIC, considerando que há variações entre as diversas Organizações Internacionais, na maioria das Forças Armadas, CIMIC refere-se ao conceito de *cooperação civil-militar* e nas operações de paz da ONU, a UN-CIMIC é definida como “Coordenação Civil-Militar”.

específica e linhas de comando e autoridade claras. Tem como objetivo facilitar a interface dos atores militares com civis e suas tarefas, estabelecendo e mantendo ligações com civis, facilitando o planejamento simultâneo, paralelo e, sempre que possível, integrado com estes atores, com outros ramos do Estado-Maior militar, desse modo, trabalhando de forma conjunta no processo de transição das atividades para autoridades civis.

No contexto da ONU, a CIMIC surgiu em decorrência dos desafios que as OP enfrentaram na década de 1990. Nessa época, o ambiente operacional das operações de paz se tornou mais complexo e o escopo dos seus mandatos se expandiu, passando a incluir temas como proteção aos direitos humanos, combate ao terrorismo, migrações etc. Diante disso, sedimentou-se a percepção de que a força militar sozinha não era suficiente para resolução dos conflitos, que parecia demandar habilidades, conhecimentos e recursos de atores civis. Entre esses, incluía-se forças policiais, as quais passaram a figurar no mesmo ambiente operacional dos militares.

Nesse novo contexto, pós-Guerra Fria, o diálogo e a colaboração se tornaram imprescindíveis. Na prática, porém, invariavelmente esbarrava nas diferenças entre os atores, ocasionando o que Hensell (2016) chamou de “problema de coordenação”: a tentativa de reunir atores díspares para tornar o trabalho mais eficaz. A resolução desse problema de coordenação veio por meio de um corpo de conhecimentos técnicos, como salienta Santos e Síman (2022), orientados para promover a interação de atores militares com civis. Dessa forma, para as Nações Unidas, CIMIC é uma função militar, cujo objetivo é facilitar a interface do componente militar com civis no ambiente multidimensional de uma missão integrada.

No caso do Brasil, a interação entre militares e civis em ambientes operacionais também se materializou em um corpo de conhecimentos técnicos, elaborados pelo Exército Brasileiro (EB)³. O *Manual de Campanha de Cooperação Civil-Militar* foi publicado em 2017 e revogado pelo *Manual de Campanha Assuntos Civis*, de 2021. De acordo com Santos e Siman (2022), esse manual foi elaborado com base na experiência brasileira à frente do comando militar da MINUSTAH, fazendo parte do que ficou conhecido como “doutrina brasileira de CIMIC”.

Na produção intelectual das academias militares, diversos trabalhos chamaram a atenção para a necessidade de ampliar e normatizar os conhecimentos sobre CIMIC como um elemento central para o sucesso das diversas missões, como aqueles de Corrêa Netto (2013), Magluf Junior (2017), Martins Junior (2008), Valdetaro (2017) e Valença (2010). Por sua vez, outros como Ribas (2019), Shoji (2016) e Teixeira (2017) enfocaram como o emprego das atividades

³ CIMIC apareceu pela primeira vez, em 2013, no *Manual EB20-MC-10.201 — Operações em Ambiente Interagência*, e, posteriormente, em 2015, no *Manual EB20-MC- 10.217 — Operações de Pacificação*.

de CIMIC poderia contribuir para as chamadas “Operações de Não-Guerra em território urbano”, em especial em situações de GLO.

Outra vertente da literatura, no entanto, enxergou no processo de institucionalização do conhecimento sobre cooperação e coordenação, por meio da elaboração de documentos doutrinários, uma via adicional pela qual a participação em OP produziu efeitos domésticos. Em outras palavras, “institucionalizar o conhecimento militar sobre como interagir com – e, em última análise, gerenciar – atores civis dentro e fora do Estado contribui para legitimar a presença militar em domínios que vão muito além da defesa nacional” (Santos; Síman, 2022, p.17).

Desse modo, diante do movimento no sentido de institucionalizar os conhecimentos sobre CIMIC e a aspiração para sua utilização em operações domésticas, a pergunta que inaugura esta pesquisa é: como a doutrina brasileira de CIMIC se relaciona com a expansão das Forças Armadas para o campo da Segurança Pública?

Para considerar a questão, é necessário compreender o que é o conceito brasileiro de CIMIC. De acordo com a definição que consta no *Manual de Assuntos Civis*, de 2021, CIMIC é uma:

função de assuntos civis que tem a responsabilidade de estabelecer, manter, influenciar ou de explorar as relações entre as forças militares, as agências e a população em uma área operacional. Contribui para atingir os objetivos militares e garantir um ambiente seguro e estável, de acordo com a natureza da missão. A CIMIC compreende ações comunitárias e a coordenação com organizações não governamentais (ONG), organizações intergovernamentais (OIG), organizações privadas (OP) e, eventualmente, organizações governamentais (OG) (Brasil, 2021, p. 17).

É preciso mencionar que, além da ONU e de forças armadas de países como Estados Unidos e Holanda, diversas organizações, entre as quais a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Europeia (EU) e a União Africana (UA) desenvolveram seus próprios conceitos de CIMIC. A ONU, de acordo com o UN-CIMIC STM⁴, não tem uma doutrina de CIMIC mandatória para os *Tropes Countries Contribuintes* (TCC's), mas sim uma diretriz ampla o suficiente para abarcar abordagens nacionais de CIMIC. A definição supracitada no *Manual de Assuntos Civis* não é uma tradução exata dos conceitos de UN-CIMIC ou OTAN-CIMIC (ou de outra Organização Internacional — OI ou Força), nem de suas tarefas, princípios

⁴ Segundo a ONU: *UN-CIMIC is not a civil-military operations doctrine. It is a concept that can be operationalized through this Training Programm, but which is broad-based enough to allow for the application of national civil-military approaches – as long as they comply with the UN-CIMIC concept and the core principles and tasks* (UN, 2014, p. 47).

e objetivos. Trata-se de um conceito que condensa características dos conceitos de ambas as doutrinas, agregadas a práticas doutrinariamente conhecidas por militares brasileiros, prioritariamente as Ações Cívico-Sociais (ACISO)⁵, que gerou, na concepção de Pinheiro (2015), uma espécie de CIMIC “abrasileirado”.

Na MINUSTAH, a ideia de abrasileiramento foi marcada pela prática das ACISO, de assistência humanitária e promoção de desenvolvimento, entre outras, pelos militares brasileiros, concomitantemente a execução de ações que, de fato, estão presentes na UN-CIMIC, como, por exemplo, os Projetos de Impacto Rápido (*Quick Impact Projects – QIP*). Este modelo de CIMIC compôs o cerne do celebrado “jeito brasileiro”⁶ de fazer OP. De acordo com Carvalho e Bascaule (2023), ele está calcado numa incompreensão do papel do componente militar no contexto de uma OP, no qual o EB situou a assistência militar bem no centro de sua interpretação de UN-CIMIC, exportando sua visão particular sobre segurança e desenvolvimento. Essa visão está relacionada à percepção que as FA têm da ineficiência dos atores civis para a promoção do desenvolvimento e de políticas públicas, a qual legitima a participação das FA em várias frentes, que vão muito além das funções de segurança (Carvalho e Bascaule, 2023), como, por exemplo, programas sociais, educação, assistência médica etc.

Outra questão importante a ser mencionada é que a MINUSTAH foi a primeira missão da ONU a receber o rótulo de *Missão de Estabilização*⁷. Desde então, esse conceito vem marcando uma tendência de reconfiguração nas intervenções internacionais no sentido do robustecimento do uso da força e expansão de ações militares para o campo da lei e da ordem, características semelhantes à doutrina de contra insurgência da OTAN. De acordo com Pinheiro (2015), essa doutrina, apesar de ser essencialmente securitária, também usa o desenvolvimento como um vetor para soluções no campo da segurança. Nos estabelecimentos de ensino (EE)

⁵ De acordo com o Caderno de Instrução Ação Cívico Social (ACISO) (Brasil, 2009, p. 9), “as ACISO são um conjunto de atividades de caráter temporário, episódico ou programado de assistência e auxílio às comunidades, promovendo o espírito cívico e comunitário dos cidadãos, no país ou no exterior, desenvolvidas pelas organizações militares das forças armadas, nos diversos níveis de comando, com o aproveitamento dos recursos em pessoal, material e técnicas disponíveis, para resolver problemas imediatos e prementes. Além da natureza assistencial, também se insere como assunto civil e colabora nas operações psicológicas. No Manual de Assuntos Cívicos, de 2021, Manual, as ACISO são enquadradas como atividades de Ação Comunitária: atividade que visa, em coordenação com lideranças civis, a estimular o espírito comunitário do cidadão brasileiro, a fim de preparar a comunidade para se auto-assistir e manter, em qualquer situação, a normalidade da vida comunitária. Estão incluídas nessa categoria a execução de cursos profissionalizantes, a realização de atividades socioeducativas, o abrigo de pessoas necessitadas e a realização de ACISO” (Brasil, 2021, p. 18).

⁶ São características culturais do militar brasileiro (hospitalidade, generosidade e pela índole pacífica), que o fazem se destacar em uma Operações de Paz (Araújo, 2013, p.22).

⁷ No âmbito doutrinário das Nações Unidas, o sentido de missão de estabilização é impreciso. O termo aparece com frequência nos discursos e práticas no campo das operações de paz, como atesta Oliveira (2022), aproximando-as cada vez mais das operações militares da OTAN.

militares, o modelo de CIMIC da OTAN⁸ é apresentado como uma referência para a doutrina brasileira, de modo que é pertinente questionar as vinculações entre a utilização de CIMIC, no contexto de operações preponderantemente militares, e a utilização dessa base como um fator de êxito para as operações no campo da Segurança Pública.

Isso posto, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o desenvolvimento e as características da doutrina brasileira de CIMIC e, ainda, a relação dela com a atuação doméstica das FA. Para isso, com base no material coletado, foi possível levantar duas hipóteses: a primeira relaciona-se à relação das FA com CIMIC, a qual passa pela influência de práticas conhecidas pelos militares brasileiros, em especial as ACISO, na construção da doutrina; na segunda, aponta para a semelhança da doutrina brasileira com a OTAN-CIMIC, que influencia a expansão das FA para o ambiente civil.

Tendo aquele objetivo geral em vista, os objetivos secundários da pesquisa, por sua vez, são: (i) apresentar os diversos conceitos de CIMIC, com ênfase em UN-CIMIC e OTAN-CIMIC; (ii) analisar o desenvolvimento da doutrina brasileira de CIMIC, com base na experiência na MINUSTAH; (iii) analisar comparativamente o desenvolvimento da doutrina de CIMIC com as doutrinas de pacificação e a influência no campo da Segurança Pública.

Quanto à estrutura, o trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. Dessa forma, o primeiro capítulo aborda a mudança na dinâmica das operações de paz da ONU, as transformações nas regras de engajamento e no robustecimento do uso da força, até chegar no conceito de *missões de estabilização*, que rotula a missão no Haiti. Essa discussão mostra como a expansão no escopo dos mandatos demandou a participação de civis, além de como essa participação levou à necessidade de ampliar os mecanismos de coordenação com os militares. Posteriormente, explora o surgimento da doutrina de CIMIC no âmbito das Nações Unidas, as principais tarefas a serem executadas e as semelhanças com CIMIC de outras organizações.

O segundo capítulo analisa a trajetória da participação brasileira em OP com ênfase na atuação na MINUSTAH. Nele, questiona-se o que leva esta missão a ser rotulada como *missão de estabilização*. Também se analisa a atuação dos militares brasileiros diante do ambiente operacional complexo encontrado no Haiti e como utilizaram as doutrinas domésticas de pacificação no país caribenho.

⁸ Magluf Júnior (2017) afirma que ele “tem o propósito de, por intermédio do estudo da doutrina da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), sugerir medidas a serem adotadas para o desenvolvimento da doutrina militar terrestre sobre esse assunto e a capacitação de pessoal em CIMIC”. Para Valdetaro (2017), por sua vez, para embasar uma futura elaboração de uma doutrina da capacidade CIMIC da Força Terrestre, a Doutrina da OTAN, a qual tem como foco o apoio ao comandante tático, seria a mais indicada.

O terceiro capítulo trata da participação das FA no âmbito doméstico. Nele, apresenta-se tanto os argumentos da literatura que vê na participação em OP uma possibilidade de redirecionamento das FA para a função primária de defesa quanto aos argumentos contrários a esta visão, os quais percebem na participação o fortalecimento de doutrinas posteriormente utilizáveis em território doméstico. O capítulo mostra, por fim, as semelhanças entre o processo de construção de tais doutrinas e a doutrina de CIMIC.

O quarto capítulo, por sua vez, discute questões técnicas voltadas à produção doutrinária no âmbito do EB. Analisa, para isso, as práticas de cooperação/coordenação realizadas pelo contingente brasileiro no Haiti, ao longo dos 13 anos de missão, e a redação do “Manual de Assuntos Civis”, publicado em 2021. Os treze anos foram seccionados em quatro fases, marcadas por mudanças sensíveis no ambiente operacional e no padrão de engajamento da força. Além do reflexo dessas mudanças nas práticas dos militares brasileiros, também foi enfatizada a institucionalização desses conhecimentos no Brasil. O capítulo se encerra com duas entrevistas cedidas por dois oficiais do EB que compuseram a Sessão de Assuntos Civis do Batalhão Brasileiro (*Brazilian Battalion — BRABAT*) na MINUSTAH: o Coronel Maurício Valença da Cruz e o Major João Maurício Dias Lopes Valdetaro. O objetivo dessas entrevistas é compreender melhor a trajetória, as influências e as características do conceito.

Sobre as considerações finais, elas revisam os objetivos previstos e as hipóteses levantadas para esta dissertação, fazendo um apanhado do que foi apresentado nos tópicos anteriores. Nelas, discute-se a maneira como a função militar, de Estado-Maior, poderia ter o escopo de influenciar a dinâmica das Relações Civis-Militares.

Quanto à metodologia, esta pesquisa se trata de uma pesquisa qualitativa, definida por Ritchie e Lewis (2003) como uma abordagem naturalística e interpretativa, preocupada em entender o significado que as pessoas atribuem aos fenômenos (ações, decisões, crenças, valores, etc.) no âmbito dos seus mundos sociais. Dessa forma, além da revisão bibliográfica, com enfoque teórico-conceitual, também foram utilizadas fontes primárias documentais e realizadas entrevistas semiestruturadas.

A análise bibliográfica para a produção desta pesquisa foi realizada em produções acadêmicas, artigos, livros e sites, utilizando os termos: *CIMIC*, *Ação Cívico-Social (ACISO)*, *Cooperação Civil-Militar*, *Coordenação Civil-Militar*, *Operações de Paz*, *ONU* e *Haiti*, *conexão Rio-Porto Príncipe*, *GLO*, *pacificação*, entre outras palavras-chave que se fazem pertinentes ao tema explorado, com o propósito de criar a base conceitual para sustentar a pesquisa.

Para obtenção das fontes primárias, a saber, os *Relatórios Finais de Emprego dos Contingentes*, foi realizada uma série de contatos via e-mail e telefone com a Divisão de Missões de Paz do Comando de Operações Terrestres (COTer), em Brasília. A autorização de acesso e utilização desses relatórios, produzidos pelo Batalhão Brasileiro ao longo de toda a Missão, foi concedida, de modo que o acesso ao material ocorreu em junho de 2022. Essa documentação tem caráter confidencial e a existência de informações sensíveis para a Defesa Nacional foi utilizada como justificativa, pelo COTer, para não permitir o acesso aos relatórios do 1º, 3º, 13º, 15º e um dos relatórios do 14º Contingente. Quanto à análise dos relatórios, a leitura concentrou-se em buscar identificar o que se entendia por CIMIC em cada momento e qual finalidade era atribuída ao conceito, excluindo os demais aspectos operacionais apresentados neles.

Quanto às entrevistas, após a realização de contato via e-mail e telefone, elas foram realizadas via *Google Meet*, nos meses de agosto e setembro de 2023. Foram feitas de forma semiestruturadas, consistindo em uma lista das informações que se desejava obter de cada entrevistado, com atenção à forma de perguntar (à estrutura da pergunta) e à ordem em que as questões eram feitas, variando de acordo com as características de cada entrevistado.

Ademais, a presente pesquisa se justifica por diversas razões. Do ponto de vista militar, de acordo com Alexandre Shoji (2020), a relevância do assunto está na compreensão de que o “relacionamento Civil-Militar merece tratamento científico e sistemático, considerando que as relações formais e informais acontecem do nível tático ao estratégico” (Shoji, 2020, p. 17). Do ponto de vista acadêmico, embora exista um esforço de pesquisadores civis para escrever sobre o tema, as publicações são majoritariamente feitas por militares, para revistas institucionais ou para trabalhos de conclusão de cursos, carecendo de análises realizadas por civis para instituições civis.

Por fim, justifica-se pelo ponto de vista das relações civis-militares, como bem lembraram Nagamine e Roriz (2023), ao afirmarem que “a relação entre os poderes militar e civil pode ser complexa e as fronteiras, inclusive as legais, devem ser cuidadosamente monitoradas” (Nagamine; Roriz, 2023, p. 10). Isso porque o atual panorama brasileiro, com tentativas – documentadas – de golpe de Estado, mostra que há necessidade constante de monitoramento das intenções castrenses com objetivo de manter o tão delicado controle civil sobre os militares.

1 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E A COORDENAÇÃO CIVIL-MILITAR

1.1 As transformações nas operações de Paz da ONU

As operações de manutenção da paz estão no âmago de um complexo mecanismo de segurança coletiva, que é crucial para o funcionamento das Nações Unidas, e, hoje, lida com alguns dos principais conflitos no mundo, segundo apontamentos de Uziel (2015). Isso não significa que a ONU tenha clareza sobre o que sejam as operações de paz ou até mesmo sobre como defini-las⁹. De forma geral, o termo “operação de paz” abrange “todo o espectro de atividades civis e militares da ONU em relação à operacionalização e à implementação de um mandato do Conselho de Segurança da ONU” (Kjeksrud, 2009, p. 8).

Independentemente de qualquer planejamento, essas operações sofreram grandes mudanças de natureza conceitual, prática e também em seus propósitos iniciais, Kenkel (2013). Ao longo das décadas, elas foram se adequando às transformações no cenário internacional, e, como Bellamy (2010) mostra, o esforço para compreendê-las implica vincular essa prática tanto aos avanços conceituais quanto aos acontecimentos da política internacional.

Embora as operações de paz tenham se iniciado em 1948 e se consolidado como ferramentas de gestão de conflito nas décadas seguintes, a ONU passou a trabalhá-las conceitualmente apenas na década de 1990. De acordo com Kjeksrud (2009), a Organização fez tentativas sérias de analisar e compreender os desafios da manutenção da paz na medida em que eles ocorriam, de forma que esses desafios se tornam marcos no mutante conceito de OP. Nesse sentido, nas diversas reuniões¹⁰ realizadas pelas Nações Unidas com o objetivo de compreender as transformações ocorridas na política internacional, foram feitas recomendações

⁹ De acordo com Uziel (2015), não existe definição, nem terminologia precisa em matéria de operações de paz. Alguns preferem termos como *peace operations*, outros, *peacekeeping operations*, outros *peacekeeping missions*, ou ainda *peace forces*. O autor argumenta que essas preferências refletem razões históricas e políticas: históricas porque não eram previstas na carta da ONU, políticas porque a terminologia utilizada reflete posições e preferências de países e grupos de países, expressas nos órgãos intergovernamentais das Nações Unidas que tratam do tema *peace operations*. Os principais contribuintes de tropas, em geral países em desenvolvimento, defendem o uso da expressão *peacekeeping operations*. O Brasil e os países da América Latina também compartilham, em grande medida, a preferência pelo termo. Dada a falta de objetividade na terminologia, nesta pesquisa optou-se por utilizar “operações de manutenção da paz” e “missões de paz” com o mesmo significado ao longo do texto.

¹⁰ Ver, *Uma Agenda para a Paz* de 1992 (UN, 1992) e seu *Suplemento* de 1995, artigos influentes do ex-Secretário-Geral Kofi Annan do final dos anos 1990; *Andando na corda bamba internacional* (Annan, 1999) e *Dois conceitos de soberania* (Annan, 1999) *Relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas*, (*Relatório Brahimi*) de 2000 (UN, 2000), o relatório *Responsabilidade de Proteger*, o *Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças* de 2004 e *Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas Princípios e Diretrizes* (ou *Doutrina Capstone* de 2008) (UN, 2008).

sobre como planejar e executar as operações. Tais recomendações geraram o desenvolvimento conceitual que impactou diretamente a prática.

Somado a isso, os maiores desafios para as OP decorreram das transformações no cenário político pós-Guerra Fria, e, segundo Kjeksrud (2009), se os princípios, conceitos e práticas centrais da manutenção da paz se desenvolveram em meados e final dos anos 1990, a ONU ainda busca preencher as lacunas em relação ao uso de força. Logo, o mandato das operações passou a compreender a execução de tarefas mais complexas (proteção de civis, garantia de espaço humanitário para atores civis etc.), aumentando a dependência do uso da força para ajudar na transição para a paz.

Essas transformações, ocorridas no final da Guerra-Fria, também levaram à ampliação dos objetivos dos mandatos enquanto à execução desses objetivos demandou habilidades, conhecimentos e recursos disponibilizados por diversos atores civis, incluindo forças policiais, as quais passaram a figurar no mesmo ambiente operacional dos militares. Desta forma, o diálogo e a colaboração se tornaram imprescindíveis, ocasionando a necessidade de criação de mecanismos de coordenação, que vieram por meio de diversas doutrinas e diretrizes, com variação entre as diversas OI e forças militares.

As reformas mais críticas nos instrumentos de segurança e paz recentes vêm questionando a introdução do termo “estabilização” no léxico de missões de paz. Isso levou a uma série de estudos sobre a forma e a função das intervenções da ONU sobre esse rótulo, buscando analisar as origens, a propagação e as suas implicações políticas, conceituais e práticas no papel da ONU na governança global e gestão de conflitos (Curram; Hunt, 2020). Na literatura brasileira, esse conceito ainda é pouco discutido, de modo que seu estudo representa um ganho para a academia nacional em Ciências Sociais e Direito.

Diante disso, este capítulo possui dois objetivos: 1) compreender a evolução da prática das operações de paz, vinculando as transformações empíricas da política internacional às mudanças conceituais presentes nos documentos da ONU até chegar ao conceito de missões de estabilização, e 2) mostrar como a ONU (e outras OI) buscou melhorar as práticas de cooperação e coordenação por meio do desenvolvimento do conceito de Coordenação Civil-Militar.

1.1.1 Das operações tradicionais às multidimensionais

As operações de primeira geração, chamadas “missões tradicionais”, moldaram a ferramenta de manutenção da paz internacional durante a Guerra-Fria. Elas eram

essencialmente militares, funcionavam como ferramentas de gerenciamento de conflitos interestatais. Tinham caráter provisório e objetivavam criar condições para o estabelecimento de um acordo duradouro entre as partes envolvidas. Nas palavras de Kenkel (2013), “a manutenção da paz só ocorria quando havia uma paz a ser mantida, isto é, após o término do conflito armado, mesmo que temporário, por meio de trégua ou cessar fogo” (Kenkel, 2013, p. 125). As tarefas das operações se limitavam a:

- 1) observar a paz selada, monitorá-la e relatar intercorrências, por meio da utilização de postos estáticos, patrulhas, sobrevoos e outros meios técnicos, com o apoio das partes; 2) supervisionar o cessar-fogo, fornecendo apoio através de mecanismos de verificação; 3) atuar como medida de amortecimento e construção de confiança (UN, 2008, p. 21).

A operação atuava, ainda, como um tampão posicionado entre os Estados para reduzir o contato entre as forças e diminuir a probabilidade de escalada ou ruptura accidental da paz, segundo Kenkel (2013). Também possuía o escopo de acompanhar os processos de negociação para assinatura dos tratados de paz, porém não se empenhava diretamente nos esforços para a prevenção dos conflitos e muito menos para a reconstrução do Estado. Essas operações, em geral com mandato baseado no Capítulo VI da Carta da ONU¹¹, eram levemente armadas e operavam sob Regras de Engajamento restritas¹².

Mas as operações de paz não tinham previsão na Carta da ONU, que regula o uso da força nas relações internacionais. A Carta prevê mecanismos para a solução de disputas entre Estados, mas não prevê nenhum modelo que oriente as ações das operações, nem mesmo a figura delas. Aguilar (2015a) explica que o modelo para o estabelecimento das operações começou a ganhar forma com o Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas à época, Dag Hammarskjöld, sobre a *United Nations Emergency Force* (UNEF), em Suez. Nesse documento de 1958, foram estabelecidos os princípios orientadores das operações tradicionais:

- a. uso da força limitado à autodefesa; b. consenso e cooperação das partes em conflito; c. comando e controle da ONU; d. composição multinacional da operação; e. neutralidade dos componentes da missão em relação às forças armadas rivais; f. a imparcialidade política da ONU nas suas relações com os Estados envolvidos no conflito (Aguilar, 2015a, p. 255 a 256).

¹¹ Solução Pacífica de Controvérsias.

¹² De acordo com Faix (2010, p. 133), “the use of force in international relations is a highly sensitive issue, regardless of the context in which it is used, and especially in situations that do not fall under the category of “self-defence”. With the increasing use of operations other than war, e.g. UN peacekeeping operations, and as the quality of such operations has changed in recent decades, the use of force has become one of the most troubling issues faced by the international community. The amount and intensity of force to be used in a particular operation is defined in the operation’s mandate, but the specific rules for the use of force issued in written form for the deployed troops (and thus implementing the mandate) are the Rules of Engagement (ROE)”.

De forma resumida, os três princípios são: imparcialidade, consentimento e uso da força limitado à legítima defesa. De acordo com Kenkel (2013), o consentimento do Estado anfitrião, baseado no entendimento do princípio da soberania prevalecente na Guerra Fria, era um pré-requisito para assegurar o direito à não-intervenção. A imparcialidade, por sua vez, era um requisito para manter a credibilidade da missão. O não uso da força funcionaria, enfim, como garantia de que a ONU seria parte da solução e não a causa do problema.

O autor ainda explica que a UNEF representou um precedente importante para as futuras transformações nas missões de paz, por exemplo por ter trocado equipes de observadores por contingentes armados. Porém, o mandato reativo somado à observância dos limites do uso da força não impediu a eclosão de conflitos na região. Já Aguilar (2015b) mostra como, na década de 1960, o Conselho de Segurança autoriza como último recurso uma escalada do uso da força na *United Nations Operation in Congo* (ONUC) .

O preceito da persuasão moral teria se mostrado, assim, uma ferramenta inadequada para se alcançar a solução pacífica, implicando, no perfil das operações de paz, uma mudança de uma disposição reativa para uma disposição proativa (Kenkel, 2013). Com essa mudança, se antes se buscava congelar ou atenuar o conflito, agora se passa a buscar influenciar o resultado dele. É nesse contexto que surgem as “missões multidimensionais”, também conhecidas como “operações de segunda geração”.

Diante disso, na medida em que os ambientes se tornaram mais complexos e perigosos, os mandatos também se tornaram mais ambiciosos, visando tanto ao congelamento do conflito quanto à participação no processo de construção de uma paz duradoura. De acordo com Kenkel (2013), essas operações eram marcadas pela multidimensionalidade, caracterizadas pela adição de tarefas civis relacionadas à transição, sem o aumento concomitante do uso da força, como prescreve na Doutrina *Capstone*:

Além de monitorar e observar os cessar-fogos, as operações multidimensionais de manutenção da paz das Nações Unidas são frequentemente incumbidas de fornecer apoio operacional às agências nacionais de aplicação da lei; fornecer segurança nas principais instalações governamentais, portos e outras infraestruturas vitais; estabelecer as condições de segurança necessárias para o livre fluxo de pessoas, mercadorias e assistência humanitária; e fornecer assistência humanitária em ações contra minas. Ao ajudar a preencher o vácuo de segurança e ordem pública que geralmente existe em ambientes pós-conflito, as operações multidimensionais de manutenção da paz das Nações Unidas desempenham um papel fundamental na segurança do processo de paz e na garantia de que os parceiros humanitários e de desenvolvimento possam trabalhar em um ambiente seguro. (ONU, 2008, p. 23 e 24. Tradução nossa).

No contexto dessa nova categoria, as ações se estenderam para a ajuda humanitária e os mandatos passaram a incluir tarefas mais complexas, como a reconstrução do Estado, a promoção do Estado de direito, a reforma do setor de segurança (SSR)¹³, o desarmamento, a desmobilização e a reintegração de ex-combatentes (DDR)¹⁴, a promoção de direitos humanos, a viabilização de processos eleitorais, entre outros processos. Desta forma, acrescentou-se à agenda de solução de conflitos a presença de diversos atores civis, com conhecimentos e recursos diferentes (entre eles, forças policiais), somando força aos militares, que, sozinhos, não conseguiam atingir os objetivos da missão.

Bellamy e Williams (2013) atribuem às missões multidimensionais seis características distintas: a. elas ocorrem em um contexto de violência contínua; b. em um contexto de novas guerras; c. assumem tarefas até então desempenhadas por civis; d. devem interagir com um número crescente de atores humanitários em emergências complexas; e. muitas vezes experimentam mudanças em seus mandatos; f. sofrem de uma lacuna considerável na relação entre seus meios e fins.

Logo, se, por um lado, o aumento na quantidade de operações de paz¹⁵ foi acompanhado por mudanças qualitativas; por outro, não houve mudanças nas Regras de Engajamento ou qualquer outra que respaldasse a atuação dos *peacekeepers*.¹⁶ Combinadas com mandatos das operações tradicionais, as atividades características das operações multidimensionais representaram uma lacuna “entre as tarefas e os resultados esperados das operações da ONU e os meios colocados à sua disposição – tanto materiais quanto em termos de restrições à sua capacidade de fazer cumprir seus mandatos militares” (Kenkel, 2013, p. 129), levando três missões ao fracasso: a *United Nations Operations in Somalia* (ONUSOM I), a *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) e a *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR).

Contudo, as lições aprendidas ajudaram a repensar o formato das missões de paz. Na Somália, a UNOSOM I não conseguiu sucesso para cumprir os objetivos do mandato e lidar com a crise humanitária, mesmo tendo sido criada com base no capítulo VII e com autoridade para utilizar todos os meios necessários para garantir a viabilidade da ajuda humanitária. O insucesso da UNOSOM I levou à criação, em 1993, da UNOSOM II, a qual combinava ações

¹³ *Security Sector Reform*.

¹⁴ *Disarmament, Demobilization and Reintegration*.

¹⁵ Entre 1988 e 1993, a ONU “conduziu mais operações de manutenção da paz do que nos quarenta anos anteriores” (Bellamy et al., 2004).

¹⁶ *Peacekeepers* são militares, policiais e civis que atuam em missões de paz da (ONU) para resolver conflitos internacionais. Em português, o termo significa “mantenedor da paz”.

de construção da paz com enormes tarefas militares, conforme apontamentos de Aguilar (2015). Mas, ainda segundo Aguilar (2015), o mandato impositivo da UNOSOM II causou confusão na aplicação tanto das ações ofensivas quanto da ajuda humanitária, permitindo que as facções somalis se fortalecessem e lançassem uma ofensiva contra as equipes da ONU. Isso resultou na maior baixa de *peacekeepers* em um único dia na história das operações de paz¹⁷.

Por causa desse processo, as operações de paz se tornaram mais robustas, por meio da autorização do CSNU, com mandato para usar todas as medidas necessárias contra os responsáveis pelo massacre. Essa missão, então, mostrou que a ação da ONU com objetivos humanitários pode ser necessária em unidades políticas, as quais a literatura chamou de “Estados Falidos”, nos quais não há governo para dar consentimento à atuação da missão no território, como a produção de Kenkel (2013) mostra.

Além desse episódio, o confronto entre a Croácia e a Bósnia-Herzegovina levou à imposição de diversas sanções por meio da ONU. Isso porque foi estabelecida uma zona de exclusão aérea sobre a Bósnia, contudo, como ela não foi respeitada, o CSNU autorizou todas as medidas necessárias para garantir a proibição dos voos sobre o local. Autorizou, inclusive, o uso da força para reprimir crimes contra a humanidade ocorridos em regiões que haviam sido declaradas “áreas seguras” (regiões muçulmanas cercadas por sérvios) como resposta aos bombardeios ou incursões armadas dentro dessas áreas, que prejudicavam a liberdade de movimento e dos comboios humanitários (Aguilar, 2015a).

É importante ressaltar que a utilização do uso da força além da autodefesa para apoiar a assistência humanitária, esbarrou em diversas questões políticas da ONU à época. Por exemplo, o uso do poder aéreo só seria autorizado quando houvesse um ataque armado. Ainda assim, seria necessária uma dupla autorização, da ONU e da OTAN, em virtude dos princípios estabelecidos inicialmente. Como aponta Aguilar (2015):

Quando houve o aumento das ações das forças sérvias contra os enclaves muçulmanos, por conta do princípio da imparcialidade, a ONU se mostrou indecisa quanto ao grau do seu envolvimento. Na realidade, as tropas não podiam usar a força, pois as regras de engajamento não permitiam. Ou seja, o CSNU estabeleceu a “força de proteção” e, na sequência, “áreas seguras”, mas não dotou o componente militar da força necessária para cumprir o mandato. Não havia autorização para que as forças militares defendessem o território ou se engajassem em operações ofensivas”. Os genocídios praticados em Srebrenica, em junho de 1995, e em Zepa, logo em seguida, deixaram claro o problema do mandato e do processo utilizado para autorizar o uso da força como forma de diminuir ou impedir a violência generalizada praticada pelas facções em luta contra a população civil (Aguilar, 2015a, p. 261).

¹⁷ Uma ação das milícias contra as forças da ONU em 5 de junho resultou em 24 militares paquistaneses mortos, 57 feridos e um desaparecido, além de um soldado italiano e três norte-americanos feridos (Findlay, 2002, p. 193).

Em 1993, o Conselho de Segurança estabeleceu a *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR), com objetivo de “garantir a segurança da capital; monitorar o acordo de cessar fogo, incluindo o “estabelecimento de zonas desmilitarizadas e procedimentos de desmobilização; monitorar a situação durante a transição do governo; auxiliar a limpeza de campos de minas; e realizar a assistência humanitária” (Aguilar, 2015a, p. 262). A operação não conseguiu, porém, evitar a morte de 800 mil pessoas em função da crise étnica entre Tutsis e Hutus.

De acordo com Kenkel (2013), a lacuna entre as tarefas, os resultados esperados das operações da ONU e os meios colocados à sua disposição, tanto materiais quanto em termos de restrições à sua capacidade de fazer cumprir seus mandatos militares, implicaram no fracasso das três missões supracitadas, levando a ONU a repensar profundamente suas operações de paz. Por fim, essa lacuna, responsável em grande parte pela ineficácia em gerenciar conflitos, explica a redação do *Suplemento da Agenda para a Paz*, em 1995, documento que introduziu o conceito de imposição da paz.

1.1.2 As operações de imposição da paz

Para Kay Kenkel (2013), as operações de terceira geração são as Operações de Imposição da Paz (*Peace Enforcement*). Elas se caracterizam pelo aumento da permissão para impor pela força os objetivos do mandato, “sem desviá-lo significativamente da natureza das tarefas clássicas de transição das operações de segunda geração” (Kenkel, 2013, p.130).

Como mencionado acima, as operações de imposição da paz surgiram como resposta à trágica experiência pelos *peacekeepers* nas missões em Ruanda, Somália e Srebrenica. Elas resultaram, por sua vez, em mudanças profundas nos princípios da imparcialidade, consentimento e não uso da força. Parte dessas mudanças veio por meio do *Suplemento para uma Agenda para a Paz*, documento de 1995, redigido pelo Secretário-Geral Boutros-Galhi. Nele, o Secretário-Geral se mostra menos reticente em relação ao uso da força, porém ainda ressalta a necessidade de consentimento para que ela seja usada.

De acordo com Kjeksrud (2009, p.13), os debates que se seguiram à Agenda e ao seu Suplemento enfocaram duas questões estreitamente relacionadas: o uso da força pela ONU e as intervenções humanitárias, os quais, para Adam Roberts (1993), gerava uma situação estranha:

‘Guerra humanitária’ é um oxímoro que ainda pode se tornar realidade. A prática recente dos Estados e das Nações Unidas envolveu grandes usos de força armada em nome do humanitarismo: especialmente no norte do Iraque, na Somália e na ex-

Iugoslávia. Essas atividades humanitárias em situações de conflito levantam muitas questões embaraçosas (Roberts, 1993).

A resposta para a questão veio por meio do sucessor de Boutros-Ghali, Kofi Annan, que publicou dois artigos importantes em 1999: *Caminhando na corda bamba internacional* e *Dois conceitos de soberania*. Neles, tendo a tragédia de Kosovo como pano de fundo, buscou-se “encontrar novas maneiras de derrotar os antigos inimigos da paz e da prosperidade”, principalmente “através de uma nova interpretação do princípio da imparcialidade para lidar com as atrocidades em massa” (Kjeksrud, 2009, p. 14). Nos documentos, Annan afirmou que imparcialidade não significava, nem deveria significar, neutralidade em face do mal.

Em relação aos dilemas envolvendo os conceitos de “segurança humana” e “intervenção humanitária”, no relatório *Dois conceitos de soberania*, Annan reavaliou os conceitos de “soberania” e “não intervenção”. Essa reavaliação se insere em um contexto em que houve o estabelecimento de um relativo consenso em torno da ideia de “intervenção da comunidade internacional” em situações nas quais, ao mesmo tempo, há morte e/ou sofrimento em massa e o Estado é incapaz ou não quer impedi-los. Nessas situações, os direitos individuais superaram-se, sobrepondo o direito do Estado à soberania, de acordo com as proposições de Kjeksrud, (2009).

A Cúpula do Milênio, que ocorreu no ano 2000, em Nova York, por sua vez, resultou no relatório do Painel sobre *Operações de Paz das Nações Unidas*, conhecido como *Relatório Brahimi*. O objetivo deste era “avaliar a capacidade das Nações Unidas de conduzir operações de paz de forma eficaz e oferecer recomendações francas, específicas e realistas sobre maneiras de aumentar essa capacidade” (UN, 2000, p. 3). No relatório, entre as 69 recomendações feitas para melhorar as operações de paz, estava a adoção de uma postura mais ‘robusta’, que buscasse tornar as missões mais efetivas na proteção dos próprios *peacekeepers*, garantindo a liberdade de movimento do “pessoal da ONU, na proteção de civis e na implementação do mandato contra a ação de líderes, facções ou milícias armadas que, por razões diversas, usassem a violência para sabotar o processo de paz” (Oliveira, 2022, p. 5).

1.1.2.1 O debate sobre operações de paz robustas

Oliveira (2022), diferentemente de Kenkel (2013), não classifica operações de terceira geração como *peace enforcement*. De acordo com o autor, embora operações de terceira geração apresentem características mais robustas, elas não devem ser confundidas com imposição da paz. É também o que a própria Doutrina Capstone preconiza:

Embora no fundo possam parecer similares, o *peacekeeping* robusto não deve ser confundido com o *peace enforcement*, tal como concebido sob o Capítulo VII da Carta. O *peacekeeping* robusto envolve o uso da força ao nível tático com a autorização do Conselho de Segurança e consentimento da nação hospedeira e/ou das partes em conflito. O *peace enforcement*, ao contrário, não requer o consentimento das partes principais e pode envolver o uso da força militar ao nível internacional ou estratégico (UN, 2008, p. 19, tradução nossa).

Tardy (2011) explica que a manutenção da paz robusta estava no centro do que, no início dos anos 1990, era chamado de “área cinzenta” das operações. Era uma área situada entre a manutenção da paz tradicional e a imposição da paz, sem uma definição clara. De acordo com o autor, existem duas abordagens para operações de manutenção de paz robusta: uma restrita e outra ampla, que podem ajudar a desfazer essa confusão.

A abordagem restrita, está de acordo com a Doutrina Capstone, e permite que as forças de manutenção da paz implementem seu mandato confiando em sua robustez (postura, equipamento e capacidade de recorrer à força). Essa abordagem é restrita no sentido de que se concentra na robustez das forças de manutenção da paz. Tardy (2011), ainda, recorre ao glossário de termos da Doutrina Capstone, o qual define manutenção de paz robusta como o “uso da força por uma OP da paz da ONU no nível tático, com a autorização do CS, para defender seu mandato contra saqueadores cujas atividades representem uma ameaça para os civis ou arrisquem o processo de paz” (UN, 2008, Anexo 2, p. 99).

De acordo com essa premissa, a manutenção da paz robusta se distingue da imposição da paz em dois aspectos como propõe Tardy (2011): o primeiro é o nível de força, utilizado no nível tático para manutenção da paz robusta, e o nível estratégico para imposição da paz; o segundo é o consentimento do Estado-anfitrião, necessário para manutenção da paz robusta, mas não no caso de imposição da paz.

Em 2009, uma nova onda de debates sobre a natureza das missões de paz resultou na publicação pelo DPKO do *New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, ou simplesmente *New Horizon*. O conceito de *peacekeeping* robusto foi alargado, assumindo contornos mais políticos e estratégicos, como assinala Oliveira (2022, p. 103). A robustez no *peacekeeping* era definida como “uma estratégia operacional e política para sinalizar a intenção de uma missão da ONU de implementar o seu mandato e deter as ameaças a um processo de paz existente perante a resistência de *spoilers*” (ONU, 2009, 21), o que significava que “uma abordagem robusta” era um “complexo conceito político-militar” a ser “dirigido por uma clara estratégia política”. De acordo com Oliveira (2022), “robustez, nesse sentido, seria o uso estratégico da força para atingir os objetivos de alto nível estabelecidos pelo

CSNU, devendo ser aplicado no *peacekeeping* para conter os focos de resistência ao projeto político em andamento na sociedade alvo de intervenção” (Oliveira, 2022, p. 104).

1.1.3 As operações de construção da paz

As operações de quarta geração são as operações de consolidação da paz robustas. Elas combinam ampla autorização para usar a força com tarefas civis, que são mais intrusivas em termos de efeito sobre a autonomia local do que as operações da segunda geração, de acordo com Bellamy (2010). Embora o termo de consolidação da paz seja controverso, vigora a definição de Boutros Galhi presente na *Agenda para a Paz*:

Esforços abrangentes para identificar e apoiar estruturas que tendam a consolidar a paz e promover um sentimento de confiança e bem-estar entre as pessoas. Por meio de acordos que ponham fim a conflitos civis, estes podem incluir o desarmamento das partes anteriormente em conflito e a restauração da ordem, a custódia e possível destruição de armas, repatriação de refugiados, assessoria e treinamento de apoio ao pessoal de segurança, monitoramento de eleições, avanço dos esforços para proteger os direitos humanos, reforma ou fortalecer as instituições governamentais e promover processos formais e informais de participação política (UN, 1992, p. 32, tradução nossa).

Kenkel (2013), no entanto, explica que as missões de construção da paz se afastam da lógica anterior das operações de paz na gestão de conflito. Conforme a definição presente na *Agenda para a Paz*, *peacebuilding* é um empreendimento mais ambicioso do que administrar a paz existente:

[Algumas] missões de construção da paz são dedicadas a criar mecanismos sob os quais os conflitos podem ser administrados pacificamente e não através da violência. Eles incluem facilitar eleições, [...] mas também repatriar refugiados e fortalecer instituições governamentais. Geralmente, as estratégias de consolidação da paz não funcionam apenas para eliminar a vontade imediata das partes de usar a violência. Eles se esforçam para atingir os objetivos da resolução de conflitos: isto é, tais operações buscam facilitar mudanças de atitude e de relacionamento por parte dos disputantes e seus constituintes (UN, 1992, tradução nossa).

Diante disso, uma forma extrema de consolidação da paz é a administração de transição. Nela, o exercício da soberania sobre um determinado território é transferido para uma operação de paz da ONU e toda autoridade executiva, legislativa e judiciária fica temporariamente como chefe da missão.

Essas operações cada vez mais intrusivas de engajamento internacional marcam uma mudança significativa nos objetivos da intervenção. Elas sofreram críticas, como evidencia Richmond (2004), pois, em vez de se concentrarem na gestão do conflito, “buscaram resolver

a causa profunda dele e criar, mesmo que à força, condições para estabelecer uma paz duradoura” (Kenkel, 2013) Contudo, de acordo com Richmond (2004), um dos maiores problemas dessa abordagem é que o uso da força e as tarefas civis da construção da paz são realizadas por atores com diferentes origens, agendas e objetivos políticos.

Logo, Kenkel (2013) explica que a crescente complexidade dos mandatos dessa categoria de operações somada às suas tarefas cada vez mais ambiciosas levaram ao aumento significativo no número de organizações e à diversidade de atores envolvidos na busca pela paz, como organizações militares (OTAN), agências especializadas da ONU, ONG's e instituições financeiras internacionais. Desse modo, o esforço necessário para coordenar esses vários atores e suas agendas parcialmente divergentes é um dos principais desafios das operações. Tanto é que a abordagem dos problemas que surgem ocupa um lugar de destaque no mais recente documento abrangente da ONU sobre operações, a *Doutrina Capstone*, Kenkel (2013).

1.1.4 Missões de estabilização: mais uma fase?

O termo “estabilização” passou a figurar no léxico das operações de paz das Nações Unidas nos últimos anos. Embora ele não seja uma invenção da ONU, é importante compreender suas origens, e como suas características podem afetar a prática das operações desta organização. No contexto das intervenções internacionais, o termo “estabilização” é polissêmico. No âmbito da ONU, apesar da frequência com que é usado, ele tem uma ampla gama de sentidos e requer esclarecimento.

Curram e Holtom (2015) identificaram que o conceito de estabilização surgiu entre os Estados-membros da OTAN. Após analisarem diversos relatórios para mapear o conceito de forma ampla, perceberam que, nos países membros da OTAN, esse tipo de intervenção é projetado para “oferecer suporte à capacidade de um Estado falido ou em falência, de fornecer serviços essenciais” (Curram; Holtom, 2015, p. 3). O objetivo disso é fornecer serviços básicos e manter a segurança quando o estado não possuir autoridade, nem recursos suficientes para isso. Entende-se que, assim, limita-se o fator de risco de instabilidade regional que o Estado possa representar.

De acordo com De Coning e Friis (2011), as intervenções no Afeganistão e no Iraque, realizadas predominante por membros da OTAN, “foram seguidas por esforços no sentido de estabelecer novas arquiteturas das instituições nacionais, visando estabilizar a situação nesses Estados” (De Coning; Friis, 2011, p. 250). Como aponta a literatura, esse fato levou à

compreensão do conceito como uma ideia com raízes nos Estados Ocidentais. A abordagem abrangente para estabilização é “baseada em processos liderados por civis, apoiados por militares” (Curram; Holtom, 2015, p. 3). Por sua vez, a abordagem do Reino Unido para estabilização está assentada, de acordo com Stuart Gordon (2010), nas funções de sobrevivência do Estado, na construção de capital social por meio do reforço de estruturas de governança subnacionais para se conectar com a população e na prestação de serviços essenciais.

Curram e Holtom (2015) explicam que existe uma abordagem ocidental mais estreita para estabilização, a abordagem quente (*hot approach*), que é liderada por militares ao invés de civis. Nessa abordagem, o papel de quem implementa a intervenção é impor acordos por meio da derrota de insurgências, ao mesmo tempo que consolida o apoio a um processo doméstico em direção à paz e à construção de relações sociais capazes de resistir aos geradores de conflito. Essa abordagem foi identificada no Afeganistão, onde foram priorizadas as atividades de contrainsurgência¹⁸ paralelamente às ações de apoio ao Estado.

Para os militares dos Estados Unidos, por sua vez, a percepção do seu papel nas missões de estabilização não destoa da sua participação nas anteriores. Eles buscam apoiar a autoridade governamental legítima da nação anfitriã, apoiam os esforços para acabar com os conflitos em curso e aumentam a capacidade da força de segurança. Com base nas características apresentadas, Curram e Holtom (2015) chegam aos seguintes elementos-chave para a conceituação ocidental de estabilização:

Uma combinação de abordagens civis e militares com foco no restabelecimento da autoridade do Estado em 'Estados falidos'; isso inclui o fornecimento de autoridade estatal 'legítima', construção de instituições e prestação de serviços essenciais do estado. É apoiada pelo uso da força militar, beirando a contrainsurgência, e dirigida predominantemente contra atores não estatais que desafiam o monopólio do estado sobre a violência (Curram; Holtom, 2015, p. 4, tradução nossa).

Em relação às operações de paz da ONU, Curram e Holtom (2015) argumentam que “há uma sensação de que as abordagens descritas acima influenciam cada vez mais os mandatos e

¹⁸ Contrainsurgência (COIN) é "a totalidade das ações destinadas a derrotar as forças irregulares". O *Oxford English Dictionary* define "contrainsurgência" como qualquer "ação militar ou política tomada contra as atividades de guerrilheiros ou revolucionários" e pode ser considerada guerra de um Estado contra um adversário não estatal. Campanhas de insurgência e contrainsurgência têm sido travadas desde a história antiga. No entanto, o pensamento moderno sobre contrainsurgência foi desenvolvido durante a descolonização. Dentro das ciências militares, a contrainsurgência é uma das principais abordagens operacionais da guerra irregular. Isso porque durante a insurgência e a contrainsurgência, a distinção entre civis e combatentes é muitas vezes confusa. Desse modo, ela pode envolver a tentativa de conquistar os corações e mentes das populações que apoiam a insurgência. Alternativamente, pode ser realizada na tentativa de intimidar ou eliminar populações civis suspeitas de lealdade à insurgência por meio de violência indiscriminada". Para mais esclarecimento, ver: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Contrainsurg%C3%Aancia>. Acesso dia 10 de agosto de 2022.

atividades das operações de manutenção e consolidação da paz”. Essa mudança já pode ser identificada há algum tempo, visto que, por exemplo, no Timor Leste e Kosovo, havia elementos de estabilização, que forneceram as bases conceituais para as operações que surgiram após o 11 de setembro¹⁹. O resultado disso foi o surgimento de estabilização dentro do próprio título das missões. A primeira que recebeu esse rótulo foi a MINUSTAH, seguida pela MONUSCO, a Missão da Organização das Nações Unidas para a estabilização na República Democrática do Congo, de 2010. Depois foram implementadas a MINUSMA – Organização das Nações Unidas Integrado Multinacional Missão de Estabilização no Mali –, em 2013, e a MINUSCA – Nações Unidas Integrado Multidimensional Missão de Estabilização no Centro República Africana, em 2014.

Curram e Holtom (2015) ressaltam que essas missões têm sido associadas à reformulação mais ampla das operações de manutenção da paz da ONU. Com elas, estão sendo desenvolvidos métodos para refletir o “crescente reconhecimento de conflitos internos como uma nova fronteira de intervenção” (Curram e Holtom, 2015, p. 5). Elas também têm sido associadas a estratégias mais amplas e formais, como a proteção de civis. O *Relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre as Operações de Paz*, publicado em 2015, notou que o Conselho de Segurança e o secretariado têm usado o termo “estabilização” para uma série de missões que apoiam a extensão ou a restauração da autoridade do Estado. Em pelo menos um caso, o termo foi usado para um conflito armado em andamento (Curram e Holtom; 2015, p. 6)

Por fim, os princípios orientadores de OP da ONU, no entanto fazem pouca menção ao conceito de “estabilização”. De acordo com De Coning (2014), não há estratégia de estabilização na OI, como, por exemplo, a redação de um relato completo das origens, disseminação e implicações da estabilização no círculo das ONU.

1.2 O problema da coordenação em operações de paz

A coordenação entre civis e militares é identificada desde as primeiras batalhas em que houve contato entre soldados e civis no curso de operações militares²⁰. Regras e códigos sobre como os militares deveriam interagir com civis foram identificadas em diversos textos orientais e na História Ocidental desde as Guerras Gálicas. A regulação das hostilidades bélicas também

¹⁹ Ataques suicidas contra os Estados Unidos coordenados pela organização fundamentalista islâmica Al-Qaeda, em 11 de setembro de 2001.

²⁰ “As long as wars have been fought in and amongst civilian populations, as long as soldiers have come into contact with civilians in the course of military operations, civil-military coordination has existed” (UN, 2014, p. 41).

foi pauta de diversas convenções internacionais, como a da Haia em 1988 e a de Genebra, em 1949, segundo documentos da ONU, de 2014, o *United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training materials*.

Diante disso, a maior complexidade dos desafios para a segurança internacional no pós Guerra-Fria, com a inserção de novas agendas – tais como o terrorismo internacional, a insegurança alimentar, as alterações climáticas, a migração e os ataques cibernéticos etc. –, demandou a participação cada vez maior de atores civis, com conhecimentos e recursos específicos, os quais passaram a dividir espaço com as forças militares, segundo o que se verifica em Garbino, Robinson e Valdetaro (2024). As diferenças organizacionais, culturais, operacionais²¹ entre esses atores, no entanto, inviabilizam os processos de coordenação e cooperação, cuja solução veio mediante a criação de conceitos com o fito de orientar a relação entre atores civis e militares.

Em um estudo realizado por Garbino, Robinson e Valderato (2024), foram encontrados 30 conceitos civis-militares utilizados por diversas organizações internacionais, nacionais, não-governamentais, forças militares com diferenças relativas ao nível de aplicabilidade. Logo, a seguir, apresentamos algumas dessas instituições e seus conceitos, bem como as principais semelhanças e diferenças entre elas. Dada a importância das doutrinas da ONU e da OTAN para esta pesquisa, elas ganharam maior ênfase.

1.2.1 A coordenação civil-militar no âmbito das ONU

Como observa De Coning (2007), o termo “Coordenação Civil-Militar” é usado para se referir às políticas, às modalidades, às estruturas e às táticas específicas utilizadas para gerenciar as relações entre os militares e os outros componentes de uma missão. Garbino, Robinson e Valdetaro (2024) identificaram três conceitos civis-militares dentro do sistema ONU: “Coordenação Civil-Militar” (UN-CIMIC), “Coordenação Civil-Militar Humanitária” (UN-CMCoord) e “Interação Humanitário-Militar Específica do Programa Alimentar Mundial” (WFP-HMI).

Nos debates sobre as reformas das operações de paz, as transformações no ambiente operacional, em que militares estavam inseridos, e as questões relativas às interações de civis com militares também estiveram em debate. Como resultado, o Comitê Permanente das Nações Unidas (*Inter-Agency Standing Committee — IASC*), em parceria com o Escritório das Nações

²¹ Para mais informações, ver *The peacebuilding dilemma: civil-military cooperation in stability operations* (Franke, 2006).

Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários (*Office for the Coordination of Humanitarian Assistance — OCHA*), desenvolveu inúmeras políticas e diretrizes buscando melhorar essa interação para robustecer a ajuda humanitária.

Nesses documentos, foi introduzido o conceito de “Coordenação Civil-Militar Humanitária” (UN-CMCoord), que pode ser definido como:

O diálogo e a interação essenciais de atores civis e militares em emergências humanitárias necessários para proteger e promover princípios humanitários, evitar competição, minimizar inconsistências e, quando apropriado, perseguir objetivos comuns. As estratégias básicas vão da convivência à cooperação. A coordenação é uma responsabilidade compartilhada facilitada pela ligação e treinamento (De Coning, 2007, p. 8-9, tradução nossa).

Essas diretrizes se concentram na dimensão civil e humanitária da coordenação, ou seja, entre os atores humanitários e os militares. De forma geral, os atores humanitários agem para salvar vidas e aliviar o sofrimento daqueles atingidos pelos conflitos, atendendo às necessidades básicas, como fornecimento de água, saneamento, saúde, alimentação, abrigo entre outros direitos básicos para sobrevivência. Aqueles que agem nesse seguimento são guiados pelos princípios da imparcialidade, neutralidade, humanidade e independência, centrados nos níveis operacional e tático.

Já a “Coordenação Civil-Militar” ocorre entre o componente militar e todo o componente civil da missão multidimensional, da missão integrada e com os demais parceiros externos à missão. Em 2002, o DPKO publicou o *Civil-Military Coordination Policy*, que definiu coordenação civil-militar como:

sistema de interação, envolvendo troca de informações, negociação, desconflito, apoio mútuo e planejamento em todos os níveis entre elementos militares e organizações humanitárias, organizações de desenvolvimento ou a população civil local, para atingir os respectivos objetivos (ONU, 2002).

Em 2010, a ONU publicou o manual *Civil-Military Coordination in UN Integrate Peacekeeping Missions*, denominado UN-CIMIC. Nele, a organização aprimora o conceito de coordenação civil-militar. A justificava para a elaboração de um novo documento foi que, desde a publicação do documento, em setembro de 2002, várias posições políticas e lições foram extraídas do campo, exigindo uma revisão da política (UN, 2010, p. 4).²²

²² several policy positions have emerged and lessons captured from the field, requiring a revision in the policy (UN, 2010, p. 4)

Por conseguinte, de acordo com o manual de 2010, UN-CIMIC “é uma função militar que contribui para facilitar a interface dos componentes militares e civis, em que os atores humanitários são voltados para o desenvolvimento, atuando como apoio aos objetivos da missão” (UN, 2014, p. 17). Trata-se de um mecanismo que estabelece parâmetros para a relação entre os objetivos políticos e de segurança, por um lado, e, por outro, os objetivos de desenvolvimentos, humanitários, de construção da paz. Assim, a UN-CIMIC deve ser compreendida no contexto do papel do componente militar,

que é garantir um ambiente seguro, dentro do qual o resto dos atores externos e internos possam operar, em particular em relação à segurança e proteção da missão e seu pessoal, a proteção de civis, incluindo deslocados internos e pessoal humanitário (UN, 2014, p.16).

Em 2014, as Nações Unidas publicaram um guia chamado *United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training Materials (UN-CIMIC STM)*, com o objetivo de facilitar a operacionalização do conceito. Para isso, a ONU apostou na padronização na formação das equipes e contingentes que atuam nas missões de paz. O texto explica como realizar os objetivos estabelecidos no UN-CIMIC, ajudando a compreender o que CIMIC é. Faz isso a partir da explicação do que ele não é:

- a) Não é uma doutrina de operações civis-militares. É um conceito que pode ser operacionalizado e é abrangente o suficiente para permitir abordagens civis militares nacionais, *desde que cumpram os princípios e tarefas essenciais de UN-CIMIC*;
- b) Não é “relações públicas”;
- c) Não tem o objetivo de “conquistar corações e mentes”, pois esta postura pode reforçar, em lugar de reduzir, a dependência da operação, e há risco de comprometer o princípio da imparcialidade;
- d) Não é ajuda direta;
- e) Não se trata de atividade de inteligência. Busca coletar, compartilhar e avaliar informações, porém, de forma transparente (UN, 2014, p. 47, grifo nosso).

1.2.2. CIMIC em outras organizações e as diferenças de UN-CIMIC

Além da ONU, diversas outras organizações desenvolveram conceitos que buscam fornecer sinergia e eficiência para as interações entre civis-militares no contexto das operações de paz. Isso pode ser visto em Zaalberg (2007), o qual aponta outros conceitos que tentam lidar com o campo fluido e abrangente das relações civis-militares, como “Cooperação Civil-Militar da OTAN” (NATO-CIMIC), “Assuntos Civis dos Estados Unidos” (AC) e “Operações Civis-Militares” (OCM). Importa dizer que, apesar dessa quantidade de conceitos apontadas aqui, existem vários outros.

Ao se analisar de perto tais conceitos, o que diz respeito à OTAN para CIMIC foi utilizado pela primeira vez em meados da década de 1990, quando a Organização destacou forças para substituir tropas da ONU nos Balcãs. À época, o conceito era definido como:

a coordenação e a cooperação, em apoio à missão, entre o Comandante da OTAN e os atores civis, incluindo a população nacional e as autoridades locais, bem como as organizações e agências internacionais, nacionais e não governamentais (ONU, 2014, p. 42, tradução nossa).

Mas mesmo entre os países pertencentes à OTAN, há variações tanto em relação à nomenclatura quanto à compreensão do significado de CIMIC. Na França, por exemplo, o conceito foi traduzido para o meio militar como “*Action Civilo-Militaire*” (ACM), mas segue a definição de CIMIC da OTAN. Já as forças armadas dos Estados Unidos utilizam o conceito de “Assuntos Civis” (AC) para a função de cooperação civil-militar. A principal diferença entre a AC e UN-CIMIC é que a primeira tem uma estrutura de comando separada da missão. Em outras palavras, no caso das operações multidimensionais, a estrutura de CIMIC é integrada à missão nos níveis tático e operacional, como uma função de Estado-Maior; ao passo que os Estados Unidos participam enviando observadores militares e oficiais de Estado-Maior que não se integram à missão. A justificativa dessa separação é evitar que comandantes pertencentes ao nível tático se distraiam de seus objetivos e não se envolvam em questões civis.

As “Operações Civis-Militares” (OCM), por sua vez, são aquelas atividades que “estabelecem, mantêm, influenciam ou exploram as relações entre as forças militares e as agências civis, a fim de facilitar as operações militares para consolidar e alcançar os objetivos operacionais dos EUA” (Zaalberg, 2007, p. 15). Paralelo a isso, a Holanda, outro país pertencente à OTAN, contribuiu para o debate sobre o conceito e o papel de CIMIC no âmbito da organização. De acordo com Zaalberg (2007), os holandeses questionam se CIMIC “é uma função de apoio que facilita as operações militares - ou se as atividades militares no domínio civil, sob o pretexto de CIMIC, podem se tornar um objetivo por si só” (Zaalberg, 2007, p. 9)²³. A conclusão dos holandeses sobre o tema é que a razão da existência de CIMIC, para além de coordenar o esforço militar com os atores civis, é a contribuição para “conquistar corações e mentes” da população local e forçar a aceitação das forças. Essa proteção é apresentada como o objetivo final de CIMIC, o que se contrapõe ao UN-CIMIC.

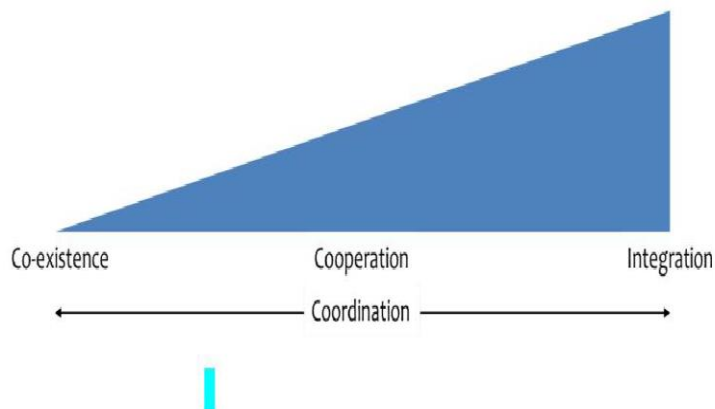
²³ “is a support function facilitating military operations-or if military activities in the civilian domain under the guise of CIMIC may become a purpose on their own”

Como a OTAN é uma aliança militar, ela utiliza a ferramenta de CIMIC para facilitar a relação entre os militares da operação e os diversos civis. Essa relação é crucial para coordenar militares com agências civis e apoiar o planejamento das operações, o apoio à força e ao ambiente civil. Essa estrutura difere substancialmente das operações multidimensionais da ONU, que são compostas, além dos militares, por civis e policiais.

Outra distinção importante a ser apontada é que a OTAN-CIMIC atinge o nível estratégico. Isso significa dizer que a função CIMIC está sempre representada no quartel-general permanente da OTAN. A UN-CIMIC, ao contrário, limita-se aos níveis tático e operacional. De acordo com De Coning (2007), embora haja necessidade de estabelecer ligações de cooperação civil-militar no nível estratégico em forças militares da OTAN, essa necessidade inexiste na ONU, na qual a função do componente militar está embutida na missão e conta com vários mecanismos de coordenação.

Ademais, outra diferença tem a ver com a compreensão sobre o que seja cooperação e coordenação. OTAN-CIMIC é o acrônimo de Cooperação Civil-Militar, diferentemente do UN-CIMIC, que significa Coordenação Civil-Militar. Perceber isso facilita compreender algumas diferenças tanto em relação à finalidade do conceito quanto em relação à sua operacionalização. De acordo com o que estabelece o UN-CIMIC STM (2014), cooperação significa trabalhar em torno de um propósito comum, coexistência significa trabalhar junto com outros a despeito das diferenças, principalmente políticas, e coordenação significa fazer com que pessoas trabalhem juntas e de forma organizada. O manual não deixa claro o que é integração.

Figura 1 – Considerações sobre coordenação.



Fonte: UN-CIMIC STM, 2014, p. 43.

Para a ONU, CIMIC é um processo para se evoluir da coexistência à cooperação, utilizando a ferramenta da coordenação entre os diversos atores envolvidos, conforme

observado na figura 1. De Coning (2007) explica que o conceito foi desenvolvido sob a perspectiva dos atores humanitários, para os quais, a simples coexistência se refere a uma situação em que há o mínimo de troca de informações entre a comunidade humanitária e as forças militares, já “cooperação” se refere ao grau máximo de coordenação. De Coning (2007) argumenta que, na perspectiva da OTAN, a percepção parece ser invertida, pois cooperação implica um menor grau de coordenação. Isso aconteceria porque, para a OTAN, a população está disposta a cooperar, mas não a coordenar.

1.3 Tarefas de UN-CIMIC

UN-CIMIC tem duas tarefas principais: responde, primeiro, pela Ligação Civil-Militar, que é responsável pelo gerenciamento da relação entre civis e militares, tendo em vista os objetivos do mandato. Também é responsável pela Assistência Civil, que apoia a missão e a comunidade, conforme apresentado na figura abaixo, disponibilizada no UN CIMIC STM:

Figura 2 – Tarefas de UN-CIMIC



Fonte: UN-CIMIC STM, 2014, p. 26

1.3.1 Ligação Civil Militar e Compartilhamento de informações

Segundo De Coning (2007), a ligação Civil-Militar está relacionada às atividades dos oficiais do Estado-Maior responsáveis pela função de CIMIC no seu nível de comando militar e seus homólogos civis. É um esforço do componente militar voltado para garantir a troca de

informações entre eles e os civis (parceiros externos, agências, ONGs, autoridades locais etc), com objetivo, nesse caso, de maximizar e explorar oportunidades, criando condições propícias para que organizações e parceiros, especialmente o governo do Estado-anfitrião, atuem para alcançar os objetivos da missão.

As tarefas da função de ligação detalhadas no documento são as seguintes: coletar informação de fontes abertas, avaliar a situação civil e humanitária e transferir a informação para a agência relevante, promover a proteção da força mediante contatos tanto com autoridades civis quanto com antagonistas, transmitir informações sobre as organizações civis presentes em sua área de responsabilidade e disseminá-las a quem possa interessar. Além disso, os “Oficiais de UN-CIMIC devem informar às autoridades civis sobre as atividades da Força e a situação de segurança, cooperar e coordenar com atores civis sobre o planejamento e condução das atividades etc.” (UN, 2014, p.27).

De acordo com De Coning (2007b), a ligação ocorre quando a informação é trocada, seja em comunicação oral, por exemplo em reuniões, pelo telefone ou rádio, seja em comunicação escrita. Assim, a capacidade de comunicação é um pré-requisito para um oficial de CIMIC, e, uma vez que vão trabalhar diretamente com a comunidade local, devem ser fluentes no idioma da missão. No entanto, os oficiais da CIMIC precisam entrar em contato proativamente com seus homólogos civis e desenvolver relacionamentos construtivos para que possam trocar informações em uma atmosfera de confiança e respeito mútuos. Para isso, devem estudar o mandato e o papel de cada um de seus homólogos civis para desenvolverem a compreensão de seu lugar (De Coning, 2007b, p. 122). Devem, também, ter os equipamentos necessários para garantir que a realização da tarefa de ligação, por exemplo, tenha seu próprio transporte e possa se deslocar até os locais de reunião, até seus colegas civis. Somado a isso, devem dispor de tecnologia de equipamentos de comunicação e de informática para redigir relatórios necessários.

Sobre o “compartilhamento de informações”, é interessante notar que para mitigar os possíveis atritos operacionais, deve haver um intercâmbio de informações, de forma que planos humanitários e situação de desenvolvimento da missão devem ser compartilhados com o componente militar, desde que sejam respeitados os princípios humanitários. Em contrapartida, depois de avaliadas as questões de segurança, “os detalhes de planos e as operações militares devem ser compartilhados com a polícia e atores civis por meio de qualquer estrutura de equipe conjunta disponível ou por meio de funcionários de Assuntos Civis e UN-CMCoord” (UN, 2014, p. 101).

1.3.2 Assistência Civil

A Assistência Civil é uma função de apoio realizada pelo componente militar de uma missão integrada. Ela se divide em:

- 1) apoio à missão, com o objetivo de fornecer uma resposta coordenada aos pedidos de assistência feitos por atores envolvidos em ajuda humanitária e desenvolvimento;
- 2) apoio à comunidade, visando facilitar a interação da missão com a população civil e as autoridades locais, em questões relacionadas a projetos de apoio comunitários realizados pela Força (UN, 2014, p. 103).

1.3.2.1 Suporte à Missão

De acordo com a definição presente no UN CIMIC STM, o “apoio à missão” é a atuação da Força voltada para a garantia de resposta coordenada aos pedidos de assistência aos atores humanitários e de desenvolvimento. O documento cita, como exemplo, uma escolta armada que ajude em deslocamento de comboio humanitário. Nessas operações, “são os oficiais de UN-CIMIC os responsáveis por planejar, coordenar e facilitar as ações das unidades militares envolvidas na execução da tarefa” (UN, 2014, p. 103).

O componente militar agrega valor às tarefas humanitárias quando se concentra em atividades de assistência indireta e apoio à infraestrutura. Enquanto isso, a execução de atividades de assistência direta é mais recomendada para os atores humanitários, podendo ser executadas por militares como último recurso. As três atividades são explicadas da seguinte maneira:

- “Apoio à infraestrutura”: Serviços gerais que facilitam o socorro, mas não são necessariamente visíveis ou apenas para benefício da população afetada. São eles reparação de infraestruturas, operação de aeródromos, fornecimento de informações meteorológicas, garantia de acesso a redes de comunicações etc.;
- “Assistência indireta”: está pelo menos um passo afastado da população. São atividades como transporte de bens de socorro, construção de acampamentos e abrigos, fornecimento de fontes de água, limpeza de minas e ordenanças etc.;
- “Assistência direta”: distribuição presencial de bens e serviços, tais como entrega de socorro mercadorias, prestar primeiros socorros, transportar pessoas, entrevistar refugiados, localizar famílias etc.;

1.3.2.2 Suporte à comunidade

De forma geral, o “apoio à comunidade” consiste em atividades de CIMIC em apoio às comunidades locais, com a intenção de melhorar e normalizar suas vidas” (UN, 2014, p. 115). Esse apoio se dá via realização de projetos como reparo de infraestrutura, de modo que qualquer organização civil pode solicitá-lo, mas ele também pode ser proposto pelo componente militar. Em ambos os casos, as atividades podem ser implementadas por meio de “Projetos de Impacto Rápido” (*Quick Impact Projects – QIP*).

Dada a dimensão que os QIP’s ganharam desde a sua implementação, em 1991, e a importância que essa ferramenta ganhou na MINUSTAH, cabe fazer algumas considerações sobre ela. De acordo com a definição presente na diretriz publicada pela ONU, em 2017, os QIP’s são:

projetos de pequena escala, de rápida implementação, que beneficiam a população, desenvolvidos e implementados de forma participativa. Esses projetos são usados pelas operações de manutenção da paz da ONU para estabelecer e criar confiança na missão, em seu mandato e no processo de paz, melhorando assim o ambiente para a implementação efetiva do mandato (ONU, 2017, p. 3, tradução nossa).

De acordo com Folly, Garbino e Hammann (2017), eles “estão inseridos em uma estratégia mais ampla e têm impactos significativos na transição para o desenvolvimento e para a paz sustentável” (Folly; Garbino; Hammann, 2017, p. 217). No entanto, existe a preocupação das Nações Unidas em não gerar dependência da população local em relação à Força. Nesse contexto, por serem projetos de curto prazo e custo reduzido, os QIP’s são implementados com recurso à mão de obra local, o que aumenta a interação da ONU com a população por meio de atividades simples e gera visibilidade para a missão.

Por fim, este capítulo mostrou como as transformações no campo das operações de paz e a consequente expansão nos objetivos dos mandatos foram acompanhados de um aumento significativo no uso da força e, consequentemente, do aparato militar, culminando no termo – ainda novo e impreciso no léxico da ONU – “missões de estabilização”. Foi possível, ainda, observar como essas transformações, no objetivo dos mandatos, demandou cada vez mais a participação de civis, cujas diferenças em relação aos militares, eventualmente, culminava em conflitos, haja vista que a solução desse impasse se deu através da criação de uma série de doutrinas e diretrizes, visando a otimizar o diálogo e a colaboração dos diversos atores no ambiente operacional.

No próximo capítulo, partimos para a análise da participação brasileira nas operações de paz, até chegar em seu mais expressivo engajamento, que foi na MINUSTAH, a primeira

missão da ONU a receber o rótulo de “missão de estabilização”. Neste contexto, buscamos dar ênfase na maneira como as FA avocaram, por diversas vezes, a responsabilidades que, em missões convencionais da ONU, são desempenhadas por civis.

2 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA MINUSTAH

A presença do Brasil em operações de paz teve início em 1948, quando o país enviou militares para a Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB). Desde então, além de missões sob a égide da ONU, o Brasil participou de operações da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Missão de Observadores Militares Equador-Peru, por meio do envio de observadores militares, policiais, peritos eleitorais, especialistas em saúde, civis e tropas armadas (AGUILAR, 2015b, p.115). De 1964 até 1988, em decorrência do regime de exceção, o país não contribuiu com essa prática de segurança internacional. Durante o período de redemocratização, abandonou o isolacionismo e retomou a participação em operações de paz. Em 2004, assumiu o protagonismo na MINUSTAH, que representou a maior participação do país em uma Operação de Paz.

2.1 A participação brasileira em Operações de Paz

A primeira participação do Brasil em operações de paz ocorreu em 1948, com o envio de dois observadores militares para UNSCOB. O intuito era “verificar a situação de guerra civil grega e o conflito na região dos Balcãs” (Andrade; Hamann; Soares, 2019, p. 17). Também enviou dois diplomatas, que, de acordo com Bittencourt (2009), eram responsáveis por avaliar os relatórios produzidos pelos observadores e emitir sugestões à Assembleia Geral das Nações Unidas²⁴.

A segunda participação brasileira foi em 1956, na I Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), em decorrência da crise no Canal de Suez. Ela foi marcada pelo primeiro desdobramento de tropas, através do Batalhão de Infantaria (Batalhão Suez). A missão durou dez anos, e o Brasil permaneceu nela durante todo esse período, tendo enviado cerca de 6,3 mil profissionais, perfazendo um total de vinte contingentes, entre os quais se revezavam a cada seis meses. De acordo com Andrade, Hamman e Soares (2019), a crise no Canal de Suez mostrou que os conflitos não cessariam somente com a presença de observadores militares, passando a demandar um contingente robusto e armado.

²⁴ Além dessas missões, o Brasil deslocou dois militares para a Oriente Médio – Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné (UNSF); um observador militar para a Missão de Observação da ONU no Iêmen (UNYOM). Na mesma época, o Brasil também enviou dez militares para a Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão (UNIPOM) – 1965-1966 – e vinte militares para a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP) – 1964-1967 –, segundo Seitenfus (2008). Para a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), entre 1960 e 1964, enviando cerca de 180 militares da Força Aérea Brasileira – 69 oficiais e 110 praças.

Já a participação de brasileiros na missão no Congo (ONUC), entre 1960 e 1964, ocorreu após o país a independência congoleza em relação à Bélgica. Contou com o envio de 180 militares da Força Aérea Brasileira (FAB), em um período de crise e conturbação política. Por isso é que segundo estudiosos, foi “importante por ter sido a primeira operação de paz na qual os militares brasileiros atuaram não só com questões estritamente militares, mas também realizaram esforços humanitários” (Andrade; Hamann; Soares, 2019, p. 20), por exemplo, por meio da distribuição de alimentos, do fornecimento de medicamento e da garantia do fluxo de pessoas.

No entanto, houve uma interrupção na participação brasileira em missões de paz entre 1967 e 1989. O não engajamento do Brasil foi explicado, em grande medida, pelo regime militar, visto que a “política externa dos castrenses tinha enfoque na autonomia nacional, no nacional-desenvolvimentismo e no distanciamento de conflitos internacionais e dos fóruns multilaterais” (Cavalcante, 2010, p. 148), chamada de “autonomia pela distância”²⁵. No período de redemocratização, contudo, o Brasil retomou a participação em operações de paz. De acordo com Vigévani e Cepaluni (2007), a postura de voltar a assumir responsabilidades no cenário internacional e se alinhar às diretrizes do multilateralismo reflete uma transição na política externa, que passou da “autonomia pela distância” para a “autonomia pela participação”, segundo diferenciação de Vigévani e Cepaluni (2007).

Do início da redemocratização até a MINUSTAH, as operações multidimensionais da ONU mais importantes em que o Brasil participou foram as seguintes: Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III), Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), Força Internacional para o Timor Leste (INTERFET/UNTAET), Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor Leste (UNMISSET), Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR).

Entre 1989 e 1995, Angola passou por duas intervenções internacionais, a UNAVEM I e UNAVEM II. Elas tinham o objetivo de acompanhar o cessar-fogo, supervisionar retirada de tropas, supervisionar acordos de paz, observar processos de eleição, entre outras necessidades que se apresentavam. As duas missões contaram com a presença de militares brasileiros: comandante das forças militares, o general de brigada Péricles Ferreira Gomes, observadores

²⁵ O fator mais influente para o gradativo desinteresse pelos foros multilaterais de paz e segurança parece ter sido a situação da retirada brasileira de Suez em 1967. A tropa foi uma das últimas a ser evacuada. Viu-se vítima dos combates entre israelenses e egípcios, contando inclusive com vítimas fatais. Pode-se aduzir que, com o recrudescimento da repressão política a partir de 1968, materializada no AI-5, consolidou-se a percepção de que a função principal das Forças Armadas era combater os inimigos internos do regime e não de atuar no exterior. Essa percepção duraria ao menos até 1974 (Uziel, 2015, p. 104).

militares (16 e 8, respectivamente), além de observadores policiais e eleitorais e unidade médica, de acordo com Andrade, Hamann e Soares (2019).

A UNAVEM III, que ocorreu entre 1995 e 1997, tinha como objetivo, segundo Bigatão (2014) auxiliar o governo de Angola e a União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA) a restaurar a paz e a alcançar a reconciliação nacional, conforme os Acordos de Paz para Angola e as resoluções do Conselho de Segurança da ONU. Foi nesta operação que o Brasil teve uma participação mais efetiva, tornando-se, de acordo com os dados da ONU, em 1996, o quarto maior contribuinte com tropas da Organização à época. Segundo dados do EB, o Brasil enviou um batalhão de infantaria composto por 800 militares, uma companhia de engenharia de 200 militares, “dois postos de saúde avançados, somando quarenta oficiais de saúde, cerca de quarenta oficiais do Estado-maior, quatorze observadores militares e onze observadores policiais” (Andrade; Hamman; Soares, 2019, p. 22). Essa missão, de acordo com os pesquisadores, “trazia consigo preocupações vinculadas não somente às questões militares, mas também àquelas de cunho humanitário e de desenvolvimento sustentável”²⁶.

Para a UNOMOZ, que ocorreu em Moçambique, entre 1993 e 1994, o Brasil enviou 26 observadores militares, 67 observadores policiais, unidade médica e companhia de infantaria, com 170 militares. O objetivo do Brasil, com esse envio, era:

facilitar imparcialmente a implementação do Acordo, especialmente presidindo a Comissão de Supervisão e Monitoramento e suas outras comissões subordinadas; monitorar e verificar o cessar-fogo, a separação das forças, sua desmobilização e a coleta, armazenamento e destruição de armas; monitorar e verificar a retirada completa das forças externas assim como dos grupos privados e irregulares; autorizar arranjos de segurança para infraestrutura vital; prover segurança para a ONU e para outras atividades em andamento durante o processo de paz; garantir assistência técnica para monitorar todo o processo eleitoral; coordenar operações de assistência humanitária, particularmente em relação aos refugiados, pessoas internamente deslocadas, pessoal militar desmobilizado e população local afetada, e presidir o Comitê de Assistência Humanitária (UN, 1992).

No Timor Leste, a intervenção internacional INTERFET, ocorrida entre setembro e outubro de 1999, foi estabelecida com base no Capítulo VII da ONU. O Brasil participou com um Pelotão da Polícia do Exército, contando com 50 brasileiros, sendo esta sua primeira

²⁶ Como o relatório de progresso da missão aponta, em 1997, as atividades humanitárias no país continuaram a enfocar o processo de desmobilização, a aceleração da reintegração social de ex-combatentes e de seus dependentes, assim como a reconstrução de serviços básicos de modo a absorver grandes influxos populacionais. (...) As principais atividades da Missão de Observação, além das contínuas tarefas militares, é o foco nos aspectos políticos, de polícia e de direitos humanos, assim como em programas humanitários e de informação pública, com uma perspectiva de criar condições de estabilidade política, econômica, social e de desenvolvimento sustentável. (UNSC, 1997, p. 4-5).

participação em missão amparada no capítulo VII. A UNTAET, de outubro de 1999 a maio de 2002, e a UNMISSET, de maio de 2002 a maio de 2005, contaram com o brasileiro Sergio Vieira de Mello como representante especial do Secretário-Geral da ONU, 378 observadores militares e 23 policiais.

2.1.1 A MINUSTAH e o conceito de *estabilização*

A MINUSTAH foi a primeira missão da ONU com o termo “estabilização”²⁷ no nome. Esse ineditismo suscitou questionamentos: o que justificaria falar em uma missão de estabilização? Oliveira (2022) entende que o termo *stabilization* é aplicado na conjuntura haitiana buscando elementos na doutrina de estabilização desenvolvida pelos Estados Unidos e parceiros da OTAN.

Peirce (2016), por sua vez, questiona para quem a estabilização é direcionada. Para o autor, o que motivou os atores externos a promoverem o projeto de paz no Haiti foi a estabilidade. Contudo, o que justificaria uma operação de paz no sentido convencional, quando o Haiti não estava no rescaldo de uma guerra civil, nem negociando cessar-fogo ou acordos de paz, nem mesmo passando por turbulência da revolução ou da ditadura? A resposta é “a manutenção de um status quo mínimo para conter o caos e a migração de haitianos para os países vizinhos” (Peirce, 2016, p. 99).

De fato, no relatório (CSNU, 2004) resultado dos discursos realizados sobre a questão haitiana no CSNU, em fevereiro de 2004, é interessante notar como a preocupação central era que a situação no Haiti se constituísse em uma ameaça regional grave, causada por crises políticas e “o crescimento da violência do dia a dia provocada pelas ações de gangues e grupos criminosos, principalmente na capital Port-au-Prince” (Oliveira, 2022, p. 105). Acima de tudo, havia o temor de que a onda de fluxos migratórios se repetisse na região, como Boniface Alexandre²⁸, representante do Haiti na reunião, expressou:

Para fugir da violência e da pobreza, os haitianos estão novamente indo para o mar em embarcações improvisadas, arriscando suas vidas. Ontem mesmo, a Guarda Costeira dos Estados Unidos interceptou em alto mar vários de nossos compatriotas que estão fugindo de nosso país conturbado. O mesmo tipo de situação em 1991 levou mais de 40.000 refugiados à costa da Flórida (ONU, 2004, p. 6, tradução nossa).

²⁷ A MINUSTAH foi seguida, em 2010, pela Missão das Nações Unidas para Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO); em 2013, pela Missão Multidimensional Integrada para Estabilização das Nações Unidas no Mali (MINUSMA); e, em 2014, pela Missão Multidimensional Integrada para Estabilização das Nações Unidas na República Centro Africana (MINUSCA).

²⁸ Jurista haitiano que assumiu como presidente interino do Haiti entre 2004 e 2006.

Oliveira (2022) questionou as razões pelas quais o CSNU chamaria uma intervenção militar robusta, marcada pelo contexto supracitado, de missão de estabilização. Para o autor, não há, nos discursos, resoluções e relatórios do CSNU, elementos objetivos que justificassem essa escolha terminológica. Partindo desse entendimento, ele constrói uma interpretação plausível considerando o desenvolvimento das práticas de estabilização pelos Estados Unidos no Afeganistão e Iraque, durante as invasões militares em 2001 e 2003, e pela OTAN, na Força de Estabilização na Bósnia-Herzegovina (SFOR). De acordo com Oliveira (2022), a doutrina de estabilização dá “ênfase nas tarefas de estabelecimento da ordem pública e reforma da polícia dentro dos esforços de estabilização e o envolvimento do aparato militar em todo o espectro de posições possíveis dentro de um *continuum* de paz e guerra” (Oliveira, 2022, p. 106). No caso do Iraque, a ênfase na “garantia da lei e da ordem seria uma consequência direta da onda de banditismo que se seguiu à invasão”, “fazendo com que os EUA incorporassem, por razões pragmáticas, o combate à criminalidade como uma tarefa chave” nas doutrinas de estabilização (Zyck; Barakat; Deely, 2013). Em outras palavras, o termo “estabilização”, para os Estados Unidos, seria uma “solução doutrinária e burocrática para envolver o aparato militar norte americano na contenção das ondas de banditismo” (Oliveira, 2022, p. 106). Desse seu uso, teria decorrido a expansão da noção de estabilização para além das zonas de guerra e situação pós-conflito, com a inclusão das situações de criminalidade crônica.

Em relação à terminologia empregada na MINUSTAH, Oliveira (2002) utiliza a argumentação de Zyck, Barakat e Deeley (2013) para concluir que,

embora não se possa estabelecer uma ligação explícita entre as experiências iniciais dos EUA e de seus aliados no enfrentamento à criminalidade no Afeganistão e no Iraque e as razões que levaram o CSNU a batizar a intervenção no Haiti como uma missão de estabilização, é plausível considerar que as práticas e lições aprendidas pelas potências ocidentais, não só nesses contextos, entre 2001 e 2003, mas também no contexto da Força de Estabilização na Bósnia-Herzegovina, tenham influenciado a linguagem e a elaboração do mandato da Minustah (Oliveira, 2022, p. 106-107).

A ênfase dada pelos representantes dos Estados presentes na conferência em fevereiro de 2004 (CSNU 2004), na necessidade de encontrar soluções que contribuíssem para a estabilização da situação do Haiti, pode ser um indicador de que:

essas potências ocidentais teriam trazido para a missão no Haiti a visão de que o conceito de estabilização seria compatível com o contexto gerado pela oposição política violenta, a desordem pública e a criminalidade endêmica, mesmo em contextos não caracterizados como guerra ou situação pós-conflito, como via para o estabelecimento de um ambiente suficientemente estável para que o processo de extensão e fortalecimento da autoridade política do Estado haitiano pudesse avançar sem resistências internas (Oliveira, 2022, p. 107).

Considerando a situação de deterioração política, humanitária e de segurança no Haiti, a *Resolução 1529*, publicada em fevereiro de 2004, estabeleceu-se a Força Multinacional Interina (*Multinational Interin Force* — MIF²⁹), com autorização para adotar todas as medidas que fossem necessárias para o cumprimento do mandato³⁰, e em conformidade com o capítulo VII da Carta da ONU. A resolução também previu o estabelecimento de uma missão de estabilização, em um período máximo de três meses, que ocorreu em abril do mesmo ano, quando foi publicada a *Resolução 1542*, criando a Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti – MINUSTAH.

2.2 A liderança militar brasileira e os desafios do ambiente operacional no Haiti

2.2.1 A dimensão político-diplomática

Em 2004, o Brasil foi convidado pela ONU para liderar o componente militar da MINUSTAH. Ao longo dos 13 anos da missão, enviou o maior efetivo com que a operação já contou (cerca de 37,5 mil militares). Nela, os capacetes azuis se alternavam a cada seis meses, em um total de 26 contingentes. Além do mais, todos os 11 *Force Commander* (FC) foram militares de nacionalidade brasileira.

Contudo, essa participação, que representou o maior compromisso do Brasil em OP, também foi questionada. Ricardo Seitenfus (2019), por ocasião do Painel Brazil Conference + Multilateralismo: o Brasil em Operações de Paz, indagou sobre os motivos que teriam levado o presidente brasileiro, à época, Luiz Inácio Lula da Silva, a se decidir por enviar 1.200 soldados ao Haiti, em 25 de fevereiro de 2004, após receber uma ligação do presidente Bush dos Estados

²⁹ De acordo com o general Floriano Peixoto, “a força de intervenção estava lá como uma força de choque, para, desde a saída de Aristide, em fevereiro, até a transferência de responsabilidade, assegurar uma estabilidade mínima, razoável, para que as tropas da ONU pudessem ser desdobradas, e, a partir daquela condição mínima de estabilidade, pudéssemos avançar, buscando pacificação. Então eles tiveram que implementar ali uma força muito grande no início. Ela foi continuada pela nossa tropa da ONU, que era uma tropa de estabilização, atuando sob a égide do capítulo VII. Portanto, de acordo com os capítulos 39 e outros, da Carta das Nações Unidas, o capítulo VII, nós tínhamos autorização para empreender qualquer tipo de ação para valer os termos do mandato” (Castro; Marques, 2019, p.120).

³⁰ Objetivos estabelecidos na Resolução 1529 são: (a) Contribuir para um ambiente seguro e estável na capital haitiana e em outras partes do país, conforme apropriado e conforme as circunstâncias permitirem, a fim de apoiar o pedido do presidente haitiano Alexandre de assistência internacional para apoiar o processo político constitucional em andamento no Haiti; (b) facilitar a prestação de assistência humanitária e o acesso de trabalhadores humanitários internacionais ao povo haitiano necessitado; (c) facilitar a prestação de assistência internacional à polícia haitiana e à guarda costeira haitiana a fim de estabelecer e manter a segurança pública, a lei e a ordem e promover e proteger os direitos humanos; (d) apoiar o estabelecimento de condições para organizações internacionais e regionais, incluindo as Nações Unidas; (e) coordenar, conforme necessário, com a Missão Especial da OEA e com o Conselho Especial da Nações Unidas, para o Haiti, para evitar uma deterioração na situação humanitária (UN, 2004b, p.2)

Unidos (EUA) e do presidente Jacques Chirac, da França (FRA). O presidente Lula tomou a decisão mesmo após o Grupo do Rio³¹ soltar uma nota reconhecendo o governo legal e legítimo do governo Jean Bertrand Aristide, preconizando uma solução pacífica para a crise no país caribenho.

A resposta encontrada por diversos autores para a indagação de Seitenfus está relacionada com a busca por projeção dentro das Nações Unidas. Fontoura e Uziel, por exemplo, argumentam que, “após um ano de governo Lula, o país buscava crescentemente assumir um papel de articulador de iniciativas multilaterais, um ator que precisava ser consultado pelos demais” (Uziel; Fontoura, 2017, p.10), e que havia elegido as Nações Unidas e o Conselho de Segurança (CSNU) como lócus para projeção de política externa. Em 2004, o Brasil iniciava seu nono mandato como membro eletivo do CSNU, o que, na visão dos diplomatas, era uma oportunidade para demonstrar ativismo, construir coalizões e se inserir no mecanismo decisório de paz e segurança. Assim, o Brasil se tornaria um empreendedor normativo.

Sua história incruenta, mediadora e conciliadora, e as tradições de política externa qualificariam o país para a empreitada: como Rocha (2009) nos lembra, “a amizade com os vizinhos, o respeito ao Direito internacional, à solução pacífica de controvérsias, à não-intervenção em assuntos internos e à autodeterminação dos povos” (Rocha, 2009, p.153), trariam notoriedade para essa qualificação do país. A estratégia era aproximar os países em desenvolvimento dos países desenvolvidos e, com isso, harmonizar a relação entre ricos e pobres. Foi com esse espírito, segundo Uziel e Fontoura (2017), que o Brasil se inseriu no processo decisório e imprimiu seu interesse na elaboração do mandato da MINUSTAH.

O país se contrapôs ao interesse dos Estados Unidos, Reino Unido e da França ao elaborar um mandato em que as forças internacionais ficariam pouco tempo no país, atuando basicamente na área de segurança pública, em especial na repressão às gangues. Acompanhou, ainda, outros países latino-americanos, como Chile e Argentina, na defesa da atuação em relação às causas profundas da instabilidade, o que demandaria uma permanência mais extensa no país (Uziel e Fontoura, 2017, p. 11).

³¹ O Grupo do Rio é uma organização internacional criada em 1986 para promover a coordenação política entre os países da América Latina e congrega oito países da região, incluindo os três maiores países: Argentina, Brasil e México.

2.2.2 O ambiente operacional e o uso da força

O convite para o Brasil enviar o FC para esta missão foi feito pelo general James Thomas Hill ao general Francisco Roberto de Albuquerque, o qual comandou o EB entre 2003 e 2007. Em entrevista para Celso Castro e Adriana Marques (2019), o general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, então Chefe do Centro de Comunicação Social do Exército (CCOMSEx), explicou que se voluntariou para assumir a função. Após a aprovação de seu nome pela ONU, o general se deslocou até o Haiti, em 29 de maio, e, um dia depois, recebeu comando da área do general Coleman, chefe³² da MIF.

Ainda sem tropas enviadas pela MINUSTAH³³, o FC realizava missões de reconhecimento, acompanhando patrulhas remanescentes da MIF, as quais tinham a missão de transmitir informações estratégicas, como nome de líderes das gangues, áreas de atuação, além de outras atividades que a missão necessitava, ao novo comandante. Essas missões de reconhecimento chamaram a atenção do general, pelo *modus operandi* dos militares norte-americanos:

E uma coisa assim....chocante. Chega a ser deprimente. E o americano é extremamente competente, mas ele não tem aquela sensibilidade do brasileiro. Então, com eles é ...fogo e movimento. Nas patrulhas, eles botavam aqueles helicópteros, os Black Hawks, com um baita de um farol. E a favela era uma escuridão! O que saía de cara correndo, parecia que era ratazana sumia todo mundo. Acompanhei várias patrulhas com eles. Aí fui conhecendo e esperando chegar meu pessoal. (Castro; Marques 2019, p. 23).

Atuar nesse ambiente operacional foi um desafio para as tropas brasileiras. De acordo com o relato de Heleno, o primeiro efetivo que compôs o Batalhão já vinha sendo preparado para missões de paz no Rio Grande do Sul, porém ele ainda não havia sido desdobrado³⁴. Esse efetivo havia sido formado para atuar em missões com base no Capítulo VI das Carta da ONU,

³² Ronald. S. Coleman, General de Brigada Norte Americano, comandou a MIF de fevereiro ao final de maio de 2004.

³³ Os primeiros desafios que o general relata dizem respeito ao fato de não ter uma tropa disponível e o chefe da MIF se preparar para deixar o país em julho, com seus 3.700 militares da força, ficando apenas a companhia de helicópteros para repassar as informações necessárias. As tropas brasileiras contaram com um grupo precursor, com 47 militares das FA. Mais 27 desembarcaram em junho, e os demais se dividiram em cinco escalões. Estruturalmente, o contingente brasileiro era uma brigada, comanda pelo General de Brigada Américo Salvador de Oliveira, com o efetivo de 1.197 militares. A Brigada Haiti era constituída por três unidades, a saber: um Batalhão do Exército Brasileiro (BRABAT), um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais (BRAMAR) e uma Base Administrativa.

³⁴ Esse batalhão já vinha sendo preparado, inicialmente, para uma missão no Timor Leste e, posteriormente, para ações de desminagem na América Central. Porém, não foi enviado para essas missões. Isso levou o Batalhão a receber apelidos pejorativos, como “Plunct, Plact, Zum, não vai a lugar nenhum”, ou Batalhão Porcina, que foi sem nunca ter ido.

de acordo com Pinheiro (2015), ou seja, a preparação dele era voltada para a solução pacífica de controvérsias. Segundo general Heleno, a primeira preparação dos contingentes brasileiros foi para operar em negociações, o que não era possível no Haiti, onde havia um conflito entre gangues, e não entre forças antagônicas. Soma-se a isso o fato de a própria ONU não ter conhecimento sobre o potencial das gangues e acreditar que a principal força adversa seria os ex-militares. Tanto é que, durante a entrevista de seleção do general Heleno para a função de FC, as principais perguntas giraram em torno de como combater os ex-militares (Pinheiro, 2015, p. 134).

O uso da força de forma enérgica no primeiro momento teria sido ponderado, o que gerou vários momentos de críticas ao estilo brasileiro de atuação, tanto pela ONU quanto pelos próprios haitianos. Assim, de acordo com o general Heleno, havia pressão por parte dos embaixadores dos Estados Unidos, França e Canadá, pois, na concepção deles, a MINUSTAH deveria usar um pouco mais de violência: “eles queriam operações mais robustas, para intimidar mais as gangues” (Castro; Marques, 2019, p. 34). As críticas também partiam da imprensa local, segundo o relato do general, após o “Jogo da Paz”, como ficou conhecido o amistoso entre a seleção brasileira e a seleção haitiana, em 18 de agosto de 2004, a “imprensa haitiana começou a dizer que o Brasil era bom de jogar bola e dançar samba, mas que ‘nós’ não éramos a tropa de que precisavam para melhorar a situação de insegurança” (Castro; Marques, 2019, p. 33).

A recusa para o excesso de uso de força, de acordo com o general, era justificada pelo caráter difuso das gangues, que se imiscuíam nas comunidades, e utilizavam crianças como escudo (Castro; Marques, 2019). De acordo com informações levantadas por Pinheiro (2015), no *Relatório Final de Emprego do 2º Contingente*, a natureza da ameaça, somada às características da área de operação, dificultava a identificação de elementos das forças adversas, pois elas se misturavam à população logo após atacarem as tropas da ONU (Pinheiro, 2015, p. 136). Segundo o relato do general Heleno, em virtude da falta de experiência, as patrulhas entravam e saíam do bairro e as tropas brasileiras trocavam tiro com as gangues de dois em dois dias, quando não diariamente, e as gangues espalhavam: “está vendo como esses caras têm medo da gente? Atiram e vão embora” (Castro; Marques, 2019, p. 37).

O *Relatório Final de Emprego do 2º Contingente* mostrou que as forças adversas limitavam a circulação das tropas motorizadas e mecanizadas ao cavar fossos, colocar carcaças de veículos e estimular o acúmulo de lixo nas vias públicas. Dessa forma, segundo (Pinheiro, 2015), as tropas ficavam expostas à ação das gangues, as quais se posicionavam nas lajes para atirar ou lançar artefatos explosivos e incendiários, como, por exemplo, coquetéis Molotov, contra as forças em exercício de atuação.

A complexidade do ambiente operacional levou à mudança na postura de engajamento das tropas, adaptando a concepção operativa para o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, conforme se pode perceber no *Relatório Final* correspondente ao 2º Contingente:

Neste quadro da época, o II Contingente chegou no início de dezembro preparado e na expectativa de entrar em operações de acordo com o que prescreve o Cap VII da ONU. Em seguida a chegada, a Bda Haiti [Brigada Haiti] foi empregada em 02(duas) operações decisivas e de vulto, a Operação *Liberté*, em *Cite Soleil* e a retomada da residência do Ex-Presidente Aristides, invadida pelos ex-militares. O sucesso das duas operações auxiliou a diminuir a pressão que a MINUSTAH vinha sofrendo de vários setores no Haiti; bem como, possibilitou o "batismo de fogo" da Bda [Brigada], mostrando que o 2º Contingente estava bem preparado para cumprir sua missão operacional. (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 2º Contingente, 2005, p. 20).

Como a atuação por meio de patrulhamento havia se mostrado ineficiente, o 2º Contingente mudou o *modus operandi* para a interiorização das tropas com os chamados Pontos Fortes (*Strong Points*)³⁵. De acordo com o general Heleno, os Pontos Fortes foram idealizados pelo general João Carlos Vilela Morgero, o então comandante do segundo contingente. O general Morgero sugeriu inserir uma Companhia dentro de *Bel Air*:

Eu falei: ‘rapaz, não tem onde colocar’. *Bel Air* era uma favela. Não é uma elevação igual ao Rio de Janeiro, mas era uma pequena elevação. Ele disse: ‘Na parte mais alta dá pra colocar uma companhia, onde ficam os restos de uma companhia de transmissão haitiana, o quartel está lá ainda, muito destruído, mas dá pra recuperar’. Eu falei: ‘mas você não vai gastar dinheiro com aquilo?’ Não, não precisa gastar dinheiro. A gente dá uma recuperada. Eu tenho um capitão que já é voluntário pra ir pra lá, a gente dá as condições para os soldados ficarem lá, e a gente coloca essa companhia permanente lá.’ Eu falei: Está bem. Você é o dono da operação aqui, pode fazer (Castro; Marques, 2019, p. 38).

A estratégia de manter um ponto permanente dentro da comunidade diminuía a entrada e a saída de militares, enquanto a atuação de cima para baixo dificultava os ataques das gangues. Com isso, foi alcançada a estabilização de *Bel Air*. Porém, as gangues migraram para outro bairro, chamado *Cité Soleil*, “que era uma favela gigantesca, plana, mas muito mais miserável

³⁵ De acordo com o general André Luis Novaes Miranda (2006, p.43), o Caderno de Instrução para Operações de Garantia da Lei e da Ordem, no âmbito do Grupamento das Unidades Escolas (GUEs), 9ª Brigada de Infantaria Motorizada, estipula que o Ponto Forte é um dispositivo no qual uma tropa estabelece segurança em todas as direções, tem condições de defender-se de ações das forças adversas e, a partir desse local, pode projetar poder e cumprir outras missões se for o caso. Para o general (Miranda, 2006, p. 43), essas missões podem variar de uma simples operação presença, com o objetivo de inibir as ações das forças adversas na região, até servir de base de operações (Miranda, 2006, p. 143). Ao falar sobre os *Strong Points*, o general José Elito Carvalho Siqueira, que assumiu a função de *Force Commander* em 2006, mencionou a dificuldade de atuar por meio dos *Strong points*: “Era um trabalho que não tinha planejamento firmado, memorizado, doutrinado; esse era o grande óbice para mim” (Miranda, 2006, p. 61).

e muito mais difícil de se atuar, porque eram becos, vielas, tinha lugar em que os carros não passavam” (Castro; Marques, 2019, p. 38). A partir daí as operações ficaram mais robustas.

O ambiente operacional do 3º e 4º Contingentes foi marcado pela pacificação de *Cité Militaire*, da *Cité Soleil*, e pelo auxílio das tropas durante a realização das eleições presidenciais. Então, o 4º Contingente passou a realizar operações tipo polícia e de combate em toda a área de responsabilidade, a fim de contribuir para alcançar condições satisfatórias de normalidade institucional em Porto Príncipe. Sobre isso, no Relatório, consta que:

Inicialmente, após a assunção da área de responsabilidade, foram desencadeadas operações de polícia e de combate nas localidades de CITE MILITAIRE, PELÉ e CITÉ SIMON a fim de minimizar e até mesmo neutralizar as frequentes ações hostis da Força Adversa e consolidar a posse do Ponto Forte VIII (Casa Amarela). Seguiu-se a ocupação de novo Ponto Forte (IX), subtraindo, às F Adv, sua liberdade de atuação na área (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 4º Contingente, 2006, p. 7).

Como foi possível perceber nos relatos dos FC e nos relatórios finais, o maior desafio nesse momento, após um ano meio de governo interino no Haiti, era a criação de estabilidade e a realização das eleições, como é percebido na relação dos objetivos elencados na parte voltada para o Processo Político da Resolução 1542 (2004).

De acordo com o general Élito, FC entre 2006 e 2007:

[...] teve uma fase bastante pesada, porque foi a fase de acomodação e *deployment* [emprego das forças], que o Heleno fez muito bem, mas aí ele começou a pegar a fase que tornava-se real, que era a obrigação de transformar o governo provisório em governo normal. Em outubro/novembro seriam as eleições e ele assumiu em agosto/setembro. Então houve um problema muito sério de violência imperando e tendo que fazer eleição. Não havia cadastramento da população. A população do Haiti não tinha identidade. Foram cadastrados quase 3 milhões de pessoas por causa das eleições (Castro; Marques, 2019, p. 53).

Nesse sentido, como relatou o general Élito para Castro e Marques (2019), as tropas tiveram que driblar diversas dificuldades: como se deslocar em estradas em péssimas condições ou até mesmo em regiões sem estradas; patrulhas com duração de até oito horas, carregando urnas para a votação, etc. Some-se a isto a delicadeza do tema eleições para os haitianos, entre os quais ele sempre gerava ondas de boatos, fazendo o processo eleitoral ser adiado diversas vezes (Castro; Marques, 2019).

A solução encontrada pelo comando militar foi a centralização de todas as decisões voltadas à eleição dentro do quartel-general, que funcionava no subsolo de um hotel. A ideia era bloquear especulações e atualizar as informações de forma segura. Apesar de todos os

aspectos desfavoráveis, houve a eleição, e René Preval foi eleito em primeiro turno, com 53% dos votos, segundo Castro e Marques (2019). Com a eleição de Preval, simultânea ao recrudescimento da violência em *Cité Soleil*, o FC solicitou autorização do novo governo para realizar uma inflexão na área de segurança, mas não recebeu menção positiva do presidente recém-eleito³⁶. Apesar da consciência de que era necessário respeitar as diretrizes do presidente, o general Élito decidiu entrar por conta própria e ocupar *Cité Soleil* com a tropa brasileira, conforme consta em Castro e Marques (2019).

Ainda sobre a atuação por meio dos Pontos Fortes, o general Élito afirmou que a única maneira de atuar era dentro das favelas. Desse modo, eles garantiam a presença do Estado dentro de *Cité Soleil*, onde foram criados três Pontos Fortes:

com mais de 100 homens, blindados, médicos, engenharia, patrulhando dia e noite, ajudando a população, ganhando credibilidade. Quem estava armado nós eliminávamos, não tinha dúvida”. Não me interessa se o bandido passa, dá tchau pra você e está passeando, ok, não quero nem saber se é bandido ou não. Agora, mostrou arma, atirou? Não tem dúvida nenhuma, seleciona e elimina (Castro; Marques, 2019, p. 61).

Durante a atuação do 5º Contingente, de acordo com Pinheiro (2015), houve intensificação nas ações de sequestro e assassinato. A mídia explorou essas ações, suscitando questionamentos sobre a efetividade do poder militar da MINUSTAH. No período,

dando seguimento a seu *modus operandi*, as tropas brasileiras incrementaram as ações de visibilidade e de *check points* nas principais rotas que circundam *Cité Militaire*, uma vez que a situação de Bel Air já se encontrava mais estável. Isso possibilitou acesso ao interior do bairro por parte das tropas que consolidaram mais um ponto forte no local. De acordo com o Comandante do Batalhão Brasileiro, a conquista do Hotel Simon marcou o início de uma fase de estabilidade na região e abriu a possibilidade para que as ações sociais pudessem ser incrementadas. (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 5º Contingente, 2006).

Durante a atuação do 6º Contingente, em 2007, a MINUSTAH enfrentava um momento de prestígio baixo, sendo considerada inativa. O general Santos Cruz, FC à época, relatou que, naquele momento, havia críticas à efetividade da missão, tanto na imprensa em Nova York quanto na ONU. Esses questionamentos, em sua percepção, seriam, na prática, estímulo a uma missão mais combativa. De acordo com o general, a missão era pejorativamente chamada de

³⁶ O presidente eleito queria expatriar e negociar com os líderes das gangues, o que, segundo general Élito, não era possível. Existem algumas especulações relacionando líderes de gangues a políticos que compunham o governo. Esse seria o real motivo de Preval não querer tomar medidas mais efetivas contra os líderes das gangues.

“Turistah”, provocando o comando da MINUSTAH a mudar a concepção operativa, segundo Castro e Marques (2019).

O general Santos Cruz, terceiro *Force Commander*, relatou que os *Strong Points* e os blindados, os quais se deslocavam com as tropas eram muito atacados. Ele decidiu, então, enfrentar as gangues e planejou ocupar *Cité Soleil* de uma vez. Para isso, travou-se um confronto de alta intensidade, impedindo a reorganização do oponente. As gangues contra-atacavam com guerra psicológica, distribuindo folhetins com frases pejorativas e construindo valas. De acordo com o relato, os militares implementaram uma operação em ritmo muito forte, de forma que as tropas chegavam a gastar uma média de 3 a 4 mil tiros por dia. Em 15 dias de operação, foi tomado um importante ponto de observação do bairro. Esse ponto, chamado de “casinha azul”, deu à Operação o nome de “*Blue House*”. A segunda grande operação, como se dispõe em Castro e Marques (2019), foi responsável pela tomada do bairro Boston, que, segundo o general, também contou com alto perfil bélico e foi realizada de madrugada, para evitar atingir mulheres e criança.

A missão alcançou, assim, um período de estabilidade, como atesta o *Relatório Final do 6º Contingente*:

Prosseguiu a intensificação das atividades econômicas e sociais dos haitianos. Percebia-se no patrulhar pelas ruas, o renascimento da esperança em futuro melhor. As pessoas passavam a se preocupar com a limpeza das ruas e de suas casas. Realizavam mais investimento na melhoria de suas condições de vida, com a aquisição de geradores. Era nítido o número maior de casas iluminadas. Iniciou-se, nessa época, também, programa promovido pelas Nações Unidas para o combate à corrupção. O país voltava à normalidade (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 6º Contingente, 2007, p. 16).

A mudança na concepção operativa, que começou a ser questionada durante a atuação do 7º Contingente, ficou mais forte durante a atuação do 8º Contingente, entre 2007 e junho de 2008. Nesse período, conforme informações apresentadas no *Relatório Final de Emprego do 8º Contingente*, o *modus operandi* assumido nos Pontos Fortes deixou de ser indicado, sendo substituído por atuação em células, a divisão da área em pequenos setores. Essa divisão facilitava o reconhecimento de regiões com maior propensão à ocorrência de ilícitos. A partir daí, a finalidade era “orientar os patrulhamentos, as operações, a presença militar, as ACISO, enfim, todo o planejamento para as áreas que demonstrassem a necessidade de maior atenção” (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 8º Contingente, 2008, p.7).

Em 2009, durante a atuação do general Floriano Peixoto, a pacificação da AOR brasileira era considerada bem-sucedida. Houve um salto no número de policiais, de 3 mil para

10 mil, e havia previsão de diminuição das tropas e *downsize* da missão em 2011. O terremoto³⁷ que assolou o Haiti em 12 de janeiro de 2010, no entanto, representou um retrocesso nas conquistas da MINUSTAH. Nesse momento, o foco se deslocou da segurança para a ajuda humanitária. Tropas de toda a missão foram realocadas em Porto Príncipe, região mais afetada pelo evento.

Por meio da RES 1908 (2010), o Secretário Geral decidiu aumentar para até 8.940 o número de militares para apoiar o trabalho imediato de recuperação, reconstrução e estabilidade do país. Com esse aumento estipulado pelo CSNU, foi instituído um segundo batalhão, o BRABAT 2. Essa estrutura de dois batalhões se manteve do 12º ao 17º Contingentes, em 2012.

Nesse período, de acordo com o general Paul Cruz, como verifica-se em Castro e Marques (2019), a missão teve que lidar com outras adversidades além do terremoto. Entre outros percalços, o surto de cólera, o ressurgimento de Baby Doc³⁸, ataques de gangues ao comando da MINUSTAH, a realização de segurança durante as ocorrências de fuga das gangues de prisões que foram destruídas e o monitoramento de ocorrências de violações em campos de deslocados.

O período entre 2011 e 2013, momento em que estiveram na condição de FC os generais Ramos e Goulart, foi marcado por operações em favelas, visando à diminuição da criminalidade, dos estupros nos campos de refugiados e pela tentativa de transferir o protagonismo da segurança pública para a polícia haitiana. Também houve tentativa de recriar o Exército haitiano³⁹ e o Ministério da Defesa, que não foi adiante.

De 2013 a 2017, assumiram a função de FC os generais Pujol e Ajax. Essa mudança fase foi marcada por grandes desafios para a realização de eleições, pelas consequências do furacão “Matthew” e, no âmbito da ONU, pelo Plano de Estabilização, que avaliava as condições da missão e a possibilidade de redução dos contingentes militares.

Em abril de 2017, por meio da Resolução 2350 (2017), o CSNU determinou o fim da MINUSTAH. O encerramento das suas atividades se daria pela redução gradativa dos contingentes, com previsão para outubro do mesmo ano, sequenciado pela criação de outra

³⁷ Dentre as inúmeras dificuldades, teve o falecimento do Chefe da Missão, de militares, diplomatas, parentes de membros da missão e o desafio de coordenar diversas tropas internacionais, composta, em sua maioria, por militares norte-americanos e canadenses.

³⁸ O ex-presidente do Haiti Jean-Claude Duvalier (conhecido como Baby Doc) retornou ao Haiti após 25 anos, do exílio na França, depois de ser deposto por uma revolta popular, supostamente em solidariedade à nação vítima do terremoto.

³⁹ O Haiti não tem forças militares desde 1995, quando a Força foi dissolvida pelo ex-presidente Jean-Bertrand Aristide.

missão, a MINUJUSTH (Missão das Nações Unidas de Apoio à Justiça no Haiti), com foco no fortalecimento das instituições democráticas do país.

Os diversos desafios encontrados pelos militares brasileiros no Haiti, principalmente em relação ao uso da força, levaram-lhes à adaptação contínua ao ambiente operacional. Tal adaptação foi marcada, muitas vezes, pela exportação de normas brasileiras, como, por exemplo, as diretrizes sobre “pacificação”. Em contrapartida, também é possível falar no aprimoramento de habilidades em solo haitiano, seguido da institucionalização desses conhecimentos para posterior aplicação no Brasil — ideia que nos propomos a desenvolver no próximo capítulo.

3 A ATUAÇÃO DOMÉSTICA DAS FORÇAS ARMADAS E AS INTERCONEXÕES NO PROCESSO DE APRENDIZADO ENTRE ESSA ATUAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO NAS OPERAÇÕES DE PAZ

As Forças Armadas brasileiras estão destinadas à “defesa contra uma ameaça externa, a ação em prol da política externa e o emprego no interior do território para garantir a lei e a ordem ou em ações subsidiárias” (Aguilar; Mendonça, 2021, p. 165). No Brasil, o emprego das FA no âmbito interno deveria ter caráter episódico, mas tem se tornado cada vez mais frequente e duradouro, prevalecendo, inclusive, sobre a função primordial de defesa.

Parte da literatura acredita que participação das FA brasileiras na política externa, em especial nas OP, poderia ajudar a redirecionar as FA de volta para a função primordial. Outra parte, todavia, tem se dedicado a mostrar o contrário, ou seja, como essa participação tem o escopo de reforçar a tendência de atuação doméstica mediante o aprimoramento de habilidades.

Para além disso, estudos nacionais e internacionais, dedicados à atuação das tropas brasileiras no Haiti, vêm destacando tanto o possível retorno dessa experiência em termos de aprendizagem organizacional para novas missões de paz e para a aplicação desse aprendizado no Brasil (Marques, 2018), quanto a exportação de concepções e entendimentos das FA sobre o seu papel expandido em áreas civis. Este capítulo, portanto, tem como objetivo apresentar a linha argumentativa que trata das interconexões no processo de aprendizado das tropas brasileiras no Haiti.

Em primeiro lugar, mostramos a expansão das FA no âmbito doméstico, por meio de ações de *Garantia de Lei e da Ordem* e de ações subsidiárias, regulamentadas por artigos constitucionais e outros dispositivos legais. Em segundo lugar, apresentamos a literatura que trata da possível capacidade reformatória que a participação em OP pode ter sobre as FA, bem como das condições para mudança organizacional de instituições militares decorrentes dessa participação. Nesse tópico, tratamos, por conseguinte, da chamada *Conexão Porto Príncipe-Rio de Janeiro*, que está relacionado ao processo de aprendizado recíproco pelas tropas brasileiras via atuação simultânea na MINUSTAH nas operações de pacificação no Brasil. Por fim, mostramos como esses argumentos sobre retroalimentação entre ações desempenhadas em missões subsidiárias e OP abarcam o campo da cooperação/coordenação civil militar, tanto pela exportação de entendimentos sobre a participação no universo civil, quanto pelas demandas pela institucionalização das lições aprendidas por meio de documentos doutrinários, os quais também têm o escopo de legitimar e ampliar essa participação.

3.1 As Forças Armadas brasileiras e a evolução das funções subsidiárias

A chamada “ordem *westifaliana*” distinguiu conceitualmente o ambiente interno, caracterizado como pacificado e hierárquico dos Estados, do ambiente externo, caracterizado como anárquico e violento. Essa divisão, de acordo com Rocha (2009), influenciou a institucionalização da profissão das armas, atribuindo a responsabilidade da defesa contra as ameaças externas às Forças Armadas e à manutenção da lei e da ordem interna às polícias.

Quando se trata das FA brasileiras, diversos trabalhos acadêmicos vêm questionando a participação dos militares no âmbito doméstico. De acordo Succi (2020), esses trabalhos compreendem o fenômeno como processo de dissolução, ruptura, sobreposição ou *blurring*⁴⁰ da separação entre segurança interna e segurança internacional, entre forças militares e forças policiais, entre defesa externa e segurança pública (Succi Júnior, 2020, p. 57). Para o autor, os termos não são adequados, pois levam à pressuposição da existência de uma situação anterior tida como normal, mas que sofreu mudança. Essa divisão, contudo, constitui um modelo teórico-normativo utilizado na literatura científica como padrão de normalidade. Mas, ao falar em ruptura, não se pode apenas deixar de se refletir acerca da realidade histórica, como também não se deve negligenciar “os casos nos quais o emprego das Forças Armadas no interior das fronteiras do Estado está incorporado à normalidade jurídica e social” (Succi Júnior, 2020, p. 58).

No Brasil, emprego das FA no território nacional se dá através das Operações de GLO e das ações subsidiárias. Enquanto as primeiras ganharam respaldo constitucional em 1988, as outras, principalmente as Ações Cívico-Sociais, foram normatizadas em uma série de documentos que se seguiram à Carta de 1988, além de estarem arraigadas na própria história das Forças Armadas. Na concepção de Aguilar e Mendonça (2021), “o uso doméstico dessas forças, que deveria ser episódico, vem prevalecendo sobre o uso externo, indicando uma disfunção no seu emprego” (Aguilar; Mendonça, 2021, p. 165).

No artigo 142, da CF/88, o Constituinte enumerou as atribuições legais das FA, quais sejam: “a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Dessa forma, de acordo com Aguilar e Mendonça (2021), “os militares podem ser chamados para as ações de GLO, ou seja, para a atuação dentro das fronteiras e contra os próprios nacionais” (Aguilar; Mendonça, 2021, p. 175).

⁴⁰ Termo em língua inglesa que se refere a um processo de tornar algo menos nítido, desfocado (Succi, 2020, p. 57)

Depois da publicação do texto constitucional, diversas outras leis específicas e documentos com caráter normativo foram publicados com o objetivo de regulamentar o uso interno das FA. Aguiar e Mendonça (2021) chamaram atenção para a maneira como a redação desses documentos deu margem à interpretação de quando e como os militares podem ser chamados para agir em território nacional. Por exemplo, na Política Nacional de Defesa (PND), de 1996, a defesa nacional estava voltada para ameaças externas, ao passo que, nas revisões feitas neste documento a partir de 2005, ela “foi apresentada como medidas e ações do Estado contra ameaças aos interesses nacionais ‘preponderantemente’ externas, potenciais ou manifestas”. Posto isso, o termo “preponderantemente” deu margem a interpretações que compatibilizaram esse texto com a atuação das FA em questões de ordem interna.

Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar N°97, de 1999, que tratava das normas gerais para a organização, preparo e emprego das FA, foi alterada em 2004 pela Lei Complementar N°117, a qual estabeleceu novas atribuições subsidiárias ao emprego das FA. Nesta Lei Complementar, houve alteração nas diretrizes para o emprego das FA na garantia da lei e da ordem. Em seu artigo 3º, a Lei considera os instrumentos elencados na CF/88 (forças policiais), quando houver reconhecimento formal pelo chefe do Executivo ou Legislativo “como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional”. Mais uma vez, os termos dão margem à interpretação sobre quando as forças policiais estão indisponíveis, inexistentes ou insuficientes.

Já as atribuições subsidiárias àquelas estabelecidas para as FA, na CF/88, foram definidas em uma série de leis específicas, como Leis Complementares, Decretos e Manuais do Ministério da Defesa. Essas atribuições subsidiárias são divididas entre gerais (ASG), voltadas para as FA, e particulares (ASP), voltadas para cada Força Singular (Exército, Marinha e Aeronáutica). As atribuições gerais, elencadas na Lei Complementar N°97, de 1999, dizem respeito à cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil. Em 2004, a Lei Complementar N°117/04 ainda acrescentou ao rol a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou que tenha interesse social.

Leonardo Mariath (2018) argumenta que o emprego das Forças Armadas nessas ações subsidiárias é possibilitado pela capilaridade que elas têm, conjugada com a possibilidade de uso em situações de guerra e Não-Guerra⁴¹. Ele deve, no entanto, ser realizado em “ambiente interagências, em operações conjuntas ou por uma força singular, a fim de atingirem seus

⁴¹ Situação na qual o poder militar é empregado de forma limitada, no âmbito interno e externo, sem envolver o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais. Normalmente, o poder militar será empregado em ambiente interagências, podendo não exercer o papel principal, conforme

objetivos de forma plena” (Mariath; *et al*, 2018, p. 55). Mariath (2018) aponta as ASG mais recorrentes e cita exemplos de ASP executadas pelo EB, que, segundo o autor, têm o objetivo de cooperar com o desenvolvimento nacional:

- Atividades de fiscalização de produtos controlados (FPC);
 - Distribuição de água à população atingida pela seca (em especial no Nordeste do país);
 - Vistoria em presídios, como consequência dos recentes incidentes e rebeliões ocorridos em 2017;
 - Apoio (sob forma de armazenamento) à realização das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), durante o período de sua realização;
 - Cooperação ao Ministério da Saúde em apoio às comunidades indígenas e em campanhas de vacinação;
 - Apoio logístico durante as eleições, para a garantia da votação e apuração (GVA), por requisição do Tribunal Superior Eleitoral (TSE);
- Por sua vez, o Exército Brasileiro, atualmente, vem sendo empregado para cumprir Atribuições Subsidiárias Particulares (ASP), dentre as quais destacam-se:
- Obras de engenharia em diversas regiões do País, participando ativamente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal;
 - Ações de apoio ao Gabinete de Gestão Ambiental, para atividades proteção ao meio ambiente;
 - Cooperação com órgãos federais, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, prestando apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (Mariath; *et. al*, 2018, p. 55).

Sobre os exemplos citados, podemos destacar a cooperação das Forças Armadas com diversos órgãos públicos das unidades da federação, como o Ministério da Saúde, da Educação e principalmente no setor de segurança, que cresceu substancialmente, como se pôde observar na atuação em grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Todavia, outras ações já fazem parte da atuação das Forças Armadas, como apoio à saúde pública, apoio às vítimas de calamidades naturais, entre outros episódios. Nesse contexto, cabe destacar as ACISO, que são realizadas há décadas no país. A chamada “Operação Pipa”, mencionada por Mariath (2018), consiste, por exemplo, na distribuição de água na região Nordeste. As ACISO são uma prática rotineira das Forças Armadas, cuja definição é

um conjunto de atividades de caráter episódico ou programado de assistência e auxílio a comunidades, desenvolvendo o espírito cívico e comunitário dos cidadãos, no país ou no exterior. Tem o objetivo de resolver problemas imediatos e prementes (além da natureza assistencial e, às vezes, de socorro às populações) e também se insere como assunto civil e colabora nas operações psicológicas. (BrasilMinistério da Defesa, Caderno de instrução, 2009, p. 7)

É importante mencionar que esse tipo de ação não tem origem no Brasil. Apesar de as FA’s sempre terem realizado ações semelhantes, principalmente na Amazônia, como enfatiza Sotomayor (2013), ao lembrar que os soldados construíram escolas, hospitais e moradias,

prestaram serviços e realizaram atividades reservadas a outras agências estatais, as ACISO fazem parte de um movimento internacional de contenção da escalada marxista, que os chamados países de terceiro mundo experimentaram durante a Guerra Fria. São ideias de origem francesa que ganharam corpo como tática norte-americana de contenção de ideais revolucionários na América Latina⁴², as quais faziam parte de uma concepção que repensava as guerras convencionais e as estratégias de enfrentamento do inimigo por meio do uso de armas⁴³. Mas era preciso ir além da repressão violenta aos grupos revolucionários e impedir que as populações carentes se sublevassem. Nesse contexto, as ACISO apareceram como uma política de assistencialismo, buscando atacar as causas da insatisfação popular, geradas pelo subdesenvolvimento e pelos problemas sociais.

No Brasil, as Ações Cívico Sociais começaram dentro do Exército e depois se expandiram para polícias estaduais. Na pesquisa documental realizada por Guimarães (2015), os primeiros indícios de implementação das ACISO no país datam de 1966, no jornal Noticiário do Exército. Nele, há relatos de treinamento voltado para o combate de guerrilhas, com participação da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), cujo ponto mais relevante teria sido a assistência prestada à população local. Nesse momento, de acordo com o que consta no jornal, as ações recebiam o nome de “Ação Psico Social”. Guimarães (2015) explica que, em 1967:

⁴² Assim como a Forças Armadas francesas deram apoio doutrinário à assistência civil na África, as norte-americanas tiveram papel importante na utilização desse mecanismo como tática de contrainsurgência, principalmente no treinamento das Forças Armadas de países latinos depois da ascensão de Fidel Castro e da ameaça de expansão do comunismo que o exemplo que Cuba poderia representar para os demais países do continente. O treinamento das FA contemplava desde aspectos das guerras tradicionais, como vigilância, contrainteligência, repressão aos grupos revolucionários, até atividades com cunho desenvolvimentista e de assistência civil.

⁴³ A França foi o primeiro país a apoiar doutrinário a forças militares na implementação de programas assistenciais a populações carentes. Guimarães (2015) analisa a obra do coronel francês Gabriel Bonnet (1963), na qual busca compreender as vitórias dos movimentos insurgentes sobre as tropas francesas nas colônias da Ásia e da África. Para Bonnet, fortes contrastes internos nas regiões do Terceiro Mundo fomentavam a insatisfação da população e serviam como terreno fértil para a propagação dos ideais revolucionários. Assim, as forças militares deveriam se preocupar também com o desenvolvimento econômico e com a redução das agruras vividas pelas populações residentes nas áreas mais pobres do planeta. Caso isso não fosse feito, de nada adiantaria o uso de armas e de homens no combate àqueles que se voltassem contra o poder instituído. Na segunda metade da década de 1950, as tropas francesas começaram a utilizar os programas de auxílio à população carente na Argélia em apoio às forças de repressão que lutavam contra os movimentos de libertação argelinos. À época foram criadas as Sessões Administrativas Especializadas (SAS) com objetivo de treinar as sessões militares para implementar a integração das populações argelinas autóctones nas áreas de saúde, economia e social. De acordo com Bonnet (1963), “meios administrativos, financeiros e militares permitem-lhes construir vilarejos, abrir estradas e pistas, pontos d’água e escolas, reforçar a ação sanitária e aparelhar regiões deserdadas. (Bonnet, 1963, p. 250). Guimarães (2015) cita uma publicação da revista francesa *Cahier de la Recherche Doctrinale* em que há uma análise sobre a função da SAS como um “um instrumento militar orientado para tarefas civis, tendo como um dos objetivos centrais a conquista da simpatia da população ou, pelo menos, uma posição de neutralidade benevolente por parte destas” (Guimarães, 2015, p.4).

a sigla ACISO foi encontrada pela primeira vez em documentação referente à repressão pelas forças da ordem contra o movimento guerrilheiro que havia se instalado na serra de Caparaó, na divisa entre os estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Em documento expedido pela 4ª RM em 03 de abril, o Exército ordenava à Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) a execução de atendimento aos residentes na região através da ACISO com o objetivo de '[...] conquistar a simpatia popular' (Guimarães, 2015, p. 7).

A longevidade das ACISO, a regulamentação e a sua permanência por meio de ações como a Operação PIPA fortalecem a argumentação de Succi (2020), para quem a participação das FA no âmbito civil não é uma disfunção das FA, mas uma dimensão da normalidade jurídica e social.

3.2 O possível efeito transformador das Operações de Paz sobre as Forças Armadas e as lições aprendidas na Conexão Rio-Porto Príncipe

Alguns trabalhos abordam, além dos motivos que levam os países a participarem de operações de paz, as consequências que essa participação pode ter sobre as organizações militares dos países participantes. Enquanto a literatura tradicional destaca as inúmeras oportunidades de reforma que a participação pode oferecer às organizações, uma literatura mais recente questiona essa capacidade reformatória. O argumento desta literatura mais recente é que os países analisados pertencem ao Norte, sendo necessário realizar estudos dos TCC's de países no Sul global.

A virada robusta que as operações de paz experimentaram em relação ao uso da força, as lições aprendidas pelos militares nesse contexto e a posterior transposição desses conhecimentos para o ambiente doméstico também despontam como uma questão capaz de embasar a perspectiva contrária à visão prevalecente. Nesse contexto, a participação das tropas brasileiras na MINUSTAH se destaca como um estudo de caso relevante.

Nesta seção, utilizando como referência principal o trabalho de Arturo Sotomayor, *The Myth of the Democratic Peacekeeper: Civil-Military Relations and the United Nations*, de 2014, apresentamos a argumentação da literatura tradicional e o resultado da análise que o autor realiza sobre o caso brasileiro. Também analisamos a retroalimentação entre atuação na MINUSTAH e nas operações de segurança pública interna e a institucionalização das lições aprendidas.

De acordo com Sotomayor (2014), os pressupostos sobre a oportunidade de reforma que as operações de paz podem fornecer para as FA, na perspectiva da literatura tradicional, vão

desde o aprimoramento de habilidades profissionais, benefícios orçamentários, vantagens decorrentes da experiência prática em um ambiente operacional diversificado e modernização nas suas doutrinas e táticas, até o desenvolvimento de capacidades por meio de exercícios e treinamentos fornecidos pela ONU (Sotomayor, 2014,). Na avaliação desses pressupostos, Sotomayor (2014) realizou um estudo de caso de alguns TCC's do Sul global (Brasil, Argentina e Chile) que atuaram na MINUSTAH, com o objetivo de verificar como a participação poderia ter o escopo de transformar esse país.

Para avaliar a validade do argumento da literatura tradicional, o estudioso utilizou dois indicadores de reforma. O primeiro é o reflexo das operações sobre o treinamento dos militares, ou seja, como o aprimoramento de habilidades melhoraria o desempenho profissional. O argumento da literatura *mainstream* sobre o tópico é que sessões de treinamento poderiam expor os soldados a novas doutrinas e táticas, além de aprimorar suas capacidades logísticas. O segundo indicador é a orientação da missão, para verificar se a participação em missões de paz desviou a orientação das forças armadas da segurança interna (em situações de contrainsurgência, protestos sociais e manutenção da ordem pública) para a segurança internacional. Para fins organizacionais, segundo Hunter (1999), a orientação da missão é tão relevante quanto o treinamento, pois tem o escopo de definir o papel nacional fundamental das Forças Armadas.

Em relação ao primeiro indicador, Sotomayor (2015, p.69) salienta que “uma grande quantidade de literatura sobre relações civis-militares tem dado atenção esmagadora a questões relacionadas ao treinamento militar” (Sotomayor, 2015, p. 69). Trata-se do profissionalismo, discutido nas obras seminais de Huntington e Janowitz. Esses autores entendem que, como os programas de treinamento e educação são pré-condições para a promoção dos militares, em tese, eles teriam o escopo de levar o soldado não apenas a ser mais profissional, mas também a entender os imperativos do controle civil em uma extensão muito maior:

o envolvimento em operações internacionais aumenta o profissionalismo em parte porque fornece um ambiente no qual os soldados podem ser treinados para realizar uma variedade de tarefas no exterior. Acredita-se que a aquisição de tais conhecimentos gere mudanças positivas na liderança militar e nos sistemas de gestão em casa. (Sotomayor, 2014).

O segundo aspecto apresentado pela literatura tradicional afirma que a participação poderia ajudar a definir o lugar das Forças Armadas, garantindo que elas não se desviassem dos limites profissionais estabelecidos oficialmente. Em outras palavras, para ter efeito no nível organizacional das FA, a participação em OP de manutenção da paz deveria ser capaz de

“contribuir para manter os militares afastados das doutrinas de segurança nacional e das funções policiais, e mais envolvidos em missões orientadas para o exterior” (Sotomayor, 2014, p. 71). É importante salientar que essa visão é pertinente para países que estejam transitando de regimes autoritários para democráticos. De acordo com Michel Desch, segundo Sotomayor (2014), a participação em missões poderia conferir grandes benefício aos países que estivessem passando por uma transição para a democracia, pois seria mais fácil controlar os militares em missões no exterior. Já para Pion-Berlin e Arceneux (2000) à medida que os militares se preparam profissionalmente para enfrentar desafios externos, eles estão cada vez mais preocupados com questões de natureza estritamente defensivas, sendo, assim, atraídos para longe da política doméstica (Pion-Berlin; Arceneux, 2000, p. 417).

Em relação ao caso brasileiro, Sotomayor (2014) argumentou que, para alguns autores que acompanham essa linha de pensamento, como por exemplo, Clóvis Brigagão⁴⁴, o papel das FA brasileiras no comando na MINUSTAH teria o escopo de afetar seus militares internamente, transformando uma velha geração de militares ligados à guerra e à segurança em outra, “com perspectiva internacional, novas ideias sobre prevenção de conflito, governo civil e Estado de direito” (Sotomayor, 2014, p. 80). Para Sotomayor (2014), em contrapartida, o resultado da participação pode ser resumido na frase: “*plus ça change, plus c'est la même chose*”⁴⁵, ou seja, a manutenção da paz não só não modificou a tendência tipicamente introspectiva das FA, como, pelo contrário, a reforçou e, apesar dessa participação, sua formação e seu *ethos* profissional ainda se concentram na segurança pública.

Para compreender o argumento de Sotomayor (2014), é importante mencionar a literatura que trata da retroalimentação no processo de aprendizado pelas tropas brasileiras por meio das experiências entrecruzadas da atuação nas operações de pacificação no Brasil com a MINUSTAH⁴⁶. Para uma visão majoritária, as ações das FA nos morros do Rio de Janeiro não podem ser compreendidas sem a experiência prévia no Haiti. Para outra, minoritária, a MINUSTAH tem menos consequência para a SP do que o contrário: “”⁴⁷ (Sotomayor, 2014, p. 89). A argumentação apresentada pela visão minoritária mostra como a falta de estrutura para participar de OP, em especial de missões de estabilização, levou o Brasil a utilizar normas

⁴⁴ Jornal *The Economist*: 2010 — *Brazil and Peacekeeping: Policy, Not Altruism*.

⁴⁵ Em tradução, livre: “quanto mais as coisas mudam, mais elas permanecem iguais”.

⁴⁶ Hirst e Nasser (2014) chamam de *The Haiti-Rio experimente* o complexo processo de reestruturação da Polícia Nacional Haitiana, apoiada no planejamento militar e político da MINUSTAH, com capacidade de se impor e monopolizar o uso da violência em determinadas áreas, e como, posteriormente, as lições aprendidas foram replicadas nas favelas do Rio de Janeiro (Hirst; Nasser, 2014, p. 4)

⁴⁷ rather than importing new doctrines from overseas (...) Brazilian troops export their conventional policing roles

vigentes no país, como, por exemplo, os Manuais de GLO em ações internacionais. A visão predominante, por sua vez, analisa o processo de institucionalização das lições aprendidas no Haiti, que o país julgou importante para utilizar em território nacional.

De acordo com Sotomayor (2014), a política de manutenção da paz do Brasil evoluiu de nenhum treinamento na década de 1990 para uma condução de sessões de treinamento destinadas à promoção da ordem pública após 2014. De fato, a estreita semelhança entre a MINUSTAH e as ações de pacificação, implantadas simultaneamente, criaram processos de aprendizagem recíproca entre tropas. Esses processos foram acompanhados por uma demanda de institucionalização das lições aprendidas, a qual ocorreu por meio da criação de centros de preparo e da produção doutrinária, tanto para atuar em operações de paz quanto para o preparo para missões de GLO.

Como mostramos no capítulo 2, o Brasil passou mais de duas décadas sem enviar tropas para missões da ONU. Após permanecer dez anos em Suez (1957-1967) e se manter no ostracismo durante a Ditadura Militar brasileira, retomou sua participação em OP quando enviou tropas para Moçambique, em 1994. Nesse ínterim, a natureza das operações de paz mudou substancialmente. Sem um sistema de lições aprendidas, os tomadores de decisão assumiram abordagem *laissez-faire* para questões relacionadas à doutrina, ao treinamento e à organização para manutenção da paz, com procedimentos *ad hoc* e informais (Sotomayor, 2014,).

A ausência de centros de treinamento para manutenção da paz, no entanto, não era vista como um obstáculo para alguns políticos e estudiosos do Brasil. Para eles, o papel desempenhado pelos militares na Amazônia⁴⁸ teria o escopo de influenciar e moldar o treinamento para as OP, dadas as semelhanças entre o papel desempenhado neste local e a atuação nas missões na África. As ações neste continente eram vistas como extensão de missões subsidiárias, principalmente na aplicação das ACISO realizadas no Brasil.

Até 2010, isto é, seis anos após o início da MINUSTAH, o país ainda não contava com um centro de preparação dedicado ao treinamento de militares para participar de OP. De acordo

⁴⁸ De acordo com Sotomayor (2014), em seu texto *The myth of the democratic peacekeeper: Civil-military relations and the United Nations* para os militares, garantir e defender as fronteiras do norte do país parecia equivaler a garantir a soberania nacional. A Amazônia, portanto, precisava ser protegida contra a intervenção internacional, o narcotráfico e a guerrilha. Desta forma, os desafios na Amazônia exigiam que as Forças Armadas fizessem muito mais do que mera defesa. De fato, a área foi militarizada e o exército se tornou o maior latifundiário da Amazônia, mobilizando quase 40% de todo o seu efetivo para a região. Os soldados construíram escolas, hospitais e moradias. Também prestaram serviços e realizaram atividades reservadas a outras agências estatais. Ao fazê-lo, eles podem ter compensado a presença limitada do estado na Amazônia e reforçado sua própria orientação voltada para dentro, pois os militares brasileiros foram a destinos distantes da selva para ajudar na construção de pontes e escolas e ao mesmo tempo ajudar o estado a consolidar sua presença e autoridade lá.

com um militar que participou da missão de paz em Moçambique na década de 1990, em entrevista para Marques (2019),

[...] nós tivemos que reaprender o que significava uma missão de paz. Nós não tínhamos memória, a última missão havia sido em Suez, em 1967, não existia como hoje um centro de operações de paz, não existia lições aprendidas, não existia nada disso. Nossas atividades foram baseadas nos cadernos de instrução, no que existia para o adestramento regular da tropa, não especificamente para operações de paz. Nós tivemos que fazer uma adaptação do que existia para o adestramento interno, ou seja, de atividades que eram realizadas dentro do país e adaptar para operações de paz. Então foi uma reinvenção [...] (Entrevista I, 2016, *apud* Marques, 2019, p. 254).

É preciso mencionar, porém, que houve algum esforço no sentido de institucionalizar o treinamento para manutenção da paz. O Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro (CEPAEB), que havia sido criado em 2001, no Comando de Operações Terrestres (COTER), com o objetivo de preparar os militares designados para participar de operações de paz (Teixeira, 2017a, p. 26), assumiu, em 2004, a responsabilidade pelo Estágio de Preparação de Militares do Exército Brasileiro para Missões de Paz (EPMP). De acordo com Teixeira (2017), essa mudança daria início ao novo ciclo de preparo de militares para OP, o que culminaria na criação do Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz). Em 2010, esse Centro se tornaria o Centro Conjunto de Operações de Paz (CCOPAB).

Além da estrutura de preparo incipiente, de acordo com Teixeira (2017), a complexidade e a multidimensionalidade das OP, marcada pela expressiva participação de civis e policiais, também influenciaram no preparo das tropas pelo EB. No caso da MINUSTAH, o

uso da força para o cumprimento da missão, a fiel consonância com o Direito Internacional Humanitário e os Direitos Humanos, e as dificuldades adicionais criadas pelo estrito cumprimento das regras de engajamento trouxeram especial desafio a preparação das tropas (Teixeira, 2017a, p. 27).

Além do mais, como foi discutido no capítulo 2, as condições iniciais de preparo contavam com a experiência adquirida em OP “tradicionais”, com mandatos baseados no Capítulo VI, carecendo de doutrinas adequadas para um mandato de imposição da paz sob o Capítulo VII da Carta da ONU (CCOPAB, 2014, p. 8). De acordo com Harig (2015), uma maior contribuição do Brasil para a manutenção da paz da ONU exigiu um esforço significativo de ajuste à “virada robusta” em curso. Como resultado, os preparativos para o segundo contingente na MINUSTAH, concentraram-se em missões sob mandato do Capítulo VII (Pinheiro, 2015, p. 125).

Neste cenário, como preconiza Pinheiro (2015), as ações coercitivas contra forças adversas nos primeiros anos foram realizadas com base na doutrina para operações contra atores irregulares em ambientes urbanos, com os quais os militares brasileiros já estavam familiarizados. Como consta no Manual de Operações de “Pacificação”⁴⁹, esse tipo de missão se assemelha ao que alguns outros países entendem como “estabilização” (Brasil, 2015, p. 17). Nas palavras de Haring (2015), as FA do Brasil exportaram táticas que foram inicialmente desenvolvidas para missões domésticas no contexto das operações de manutenção da paz da ONU, e viram, na missão no Haiti, uma oportunidade para testar e refinar essas abordagens.

Por isso é que, de acordo com Miranda (2006, p.43) os primeiros contingentes de tropa supostamente usaram instruções de um manual de treinamento para operações GLO quando estabeleceram os primeiros pontos fortes em Porto Príncipe.

Imitando a abordagem *clear-hold-build* da doutrina francesa tradicional de contrainsurgência, as tropas brasileiras usaram essa tática de conquistar prédios estrategicamente colocados em áreas urbanas dominadas por gangues, que mais tarde usariam como base para ações futuras. Os militares usaram abordagens semelhantes por pelo menos 20 anos no Brasil, embora em uma escala muito menor e de maneira menos sofisticada (Harig, 2019, p. 13).

No sentido oposto, havia o objetivo declarado de que a MINUSTAH ajudasse a melhorar as missões internas, o que exigia que os militares avaliassem as lições de forma a importá-las para as operações GLO. Embora houvesse o reconhecimento de que doutrina para os batalhões de infantaria tivesse se constituído como um ativo importante para a MINUSTAH, seis anos depois ela ainda estava desatualizada. Como se pôde observar no relatório do Exército, a doutrina não abarcava o contexto mutável das operações de paz, deixando de incluir “conceitos cruciais como técnicas de proteção da força, como evitar ‘danos colaterais’ entre a população ou a necessidade de conquistar a opinião pública em conflitos (Harig, 2019, p.13) .

Em relação ao treinamento, a participação nas operações de manutenção da paz influenciou o aperfeiçoamento e a institucionalização dos conhecimentos no campo das operações de GLO. Isso, pois o treinamento nos centros de preparação para missões de paz, por exemplo, enfatiza habilidades de policiamento, como o controle de protestos, os esforços anticrime urbanos, a interdição de contrabando e antinarcóticos. De acordo com Sotomayor (2014), em Seminário Internacional Sobre Missões de Paz, organizado pelos Fuzileiros Navais

⁴⁹ Pacificação: o uso da força militar em defesa dos interesses nacionais, em locais restritos e específicos, por uma combinação de posturas coercitivas limitadas com o objetivo de restaurar ou manter a ordem pública ou a paz social, quando ameaçado por grave e iminente instabilidade institucional ou afetado por calamidades de grande escala, causados pela natureza ou não; e ações construtivas em prol do apoio aos esforços de estabilização, reconstrução, restauração e/ou consolidação da paz (Brasil, 2015, p. 13).

em 2009, foi realizado por estes militares um exercício que remontava a um cenário no qual um grande e indisciplinado grupo de manifestantes enfrentava capacetes azuis. Os potenciais pacificadores brasileiros mostraram, então, suas habilidades em dispersar a manifestação, com gás lacrimogêneo e, depois, com balas de borracha. De acordo com Barnes (2010), é possível concluir que o treinamento adquirido para a manutenção da paz é usado como modelo para a missão doméstica dos militares, uma vez que ele é aplicado tanto nas favelas haitianas, quanto nas favelas brasileiras, durante a chamada “estratégia de pacificação”.

Em 2010, momento em que foi estabelecida a primeira Força de Pacificação, nos complexos cariocas do Alemão e da Penha, por meio do dispositivo de GLO, o governador Sergio Cabral incentivou o emprego dos militares na Força de Pacificação com a justificativa de que muitos dos soldados haviam desempenhado funções de manutenção da paz no Haiti. Eles usariam conhecimentos adquiridos na MINUSTAH, e, de fato, mais de 60% da tropa participante da pacificação no complexo do Alemão havia participado da missão no Haiti. No mesmo ano, a constante atuação nesse segmento levou o Exército a criar o Centro de Instrução de GLO (CIOpGLO) para ministrar estágios voltados à capacitação de oficiais e praças nesse tipo de operação, bem como manter unidades preparadas para o emprego nesse tipo de operações em ambientes urbanos, como força de pacificação.

As operações GLO e a manutenção da paz da ONU influenciaram igualmente o desenvolvimento da doutrina militar no que diz respeito ao desempenho regular das funções policiais. De acordo com Harig (2018), os manuais de campo para manutenção da paz da ONU, anteriores à MINUSTAH, não mencionavam explicitamente a possibilidade de realizar tarefas de aplicação da lei. Eles se concentravam em monitorar o cessar-fogo e apoiar outros componentes da missão. Tarefas policiais típicas, como patrulhas e controle de tráfego, ocupavam apenas o quinto lugar, ou menos, em uma lista de possíveis “missões básicas” na manutenção da paz da ONU. Como as FA brasileiras foram surpreendidas com a quantidade de trabalho policial no Haiti, segundo Pinheiro (2015), as diretrizes publicadas após o início da MINUSTAH mudaram a ênfase para as tarefas de aplicação da lei. As operações de tipo policial passaram a ocupar o segundo lugar no manual mais recente sobre manutenção da paz da ONU. Na doutrina da ‘pacificação’, operações de tipo policial ocupam o primeiro lugar (Harig, 2019, p. 14).

Cabe mencionar, ainda, o que talvez seja a parte mais significativa no processo de institucionalização das lições aprendidas durante missões no Rio e no Haiti: o conceito de “Operações de Amplo Espectro”, que consiste na realização de operações ofensivas, defensivas e de estabilização em um curto período, como aponta Harig (2019). De acordo com o autor,

especialmente após o terremoto no Haiti, em 2010, o batalhão de infantaria brasileiro implementou o que o Exército dos EUA entende como “Operações de Espectro Total”, porém, ao contrário dos processos de inovação doutrinária que derivam do planejamento de operações futuras, a abordagem brasileira de “operações de amplo espectro” foi desenvolvida mediante adaptação às realidades das missões em andamento. As operações da MINUSTAH e GLO renderam lições no que diz respeito à crescente importância da informação e inteligência, como formas não militares de resolução de conflitos, combate ocorrendo fora dos entendimentos clássicos de campo de batalha e oponentes que são, em sua maioria, grupos armados não estatais.

3.3 Coordenação/Cooperação Civil-Militar: interconexões e institucionalização das lições aprendidas na MINUSTAH

Em contraposição à literatura tradicional, alguns estudos têm questionado os efeitos positivos que a participação em OP pode ter sobre as FA's. Trabalhos mais recentes, ainda que mais escassos, têm se dedicado a verificar esse processo também na área da coordenação e cooperação civil-militar.

Santos e Síman (2022), após analisarem documentos doutrinários emitidos pelo EB na última década, identificaram um apelo pela institucionalização da doutrina de CIMIC. De acordo com as autoras, a institucionalização dos conhecimentos sobre coordenação, por meio de documentos doutrinários, é um componente central na expansão do domínio das FA's sobre o âmbito civil. Trata-se de mais uma via pela qual a participação em OP produziu efeitos domésticos: institucionalizar o conhecimento militar sobre como interagir com – e, em última análise, gerenciar – atores civis dentro e fora do Estado, ajudando a legitimar a presença militar em domínios que vão muito além da defesa nacional. Assim, elas preconizam:

a progressiva institucionalização da doutrina militar CIMIC observada recentemente no país reforça uma perspectiva segundo a qual vários domínios de ação tradicionalmente atribuídos ou liderados por atores civis são vistos como parte legítima da chamada 'missão' das Forças Armadas brasileiras, sublimando as disputas políticas sobre as relações civis-militares e sobre o papel das organizações militares fora do âmbito da defesa externa, que acabam por se reduzir a desafios técnicos de coordenação e cooperação entre militares, órgãos civis do Estado e a sociedade brasileira (Santos; Síman, 2022, p. 16).

A busca das FA's para justificar sua existência, após o fim da Ditadura Militar, como foi mencionado acima, apoiou-se principalmente no argumento da defesa da Amazônia contra

ameaças externas. Todavia, a participação em OP, na SP, no socorro a desastres e na ajuda humanitária, também ajudaram a justificar os gastos com defesa, de acordo com Santos e Síman (2022). Esse destacamento, ainda conforme cita as autoras, para um rol cada vez mais ampliado de tarefas, levou as FA's a se voltarem à doutrina militar de CIMIC como um corpo de conhecimento técnico que as apoiariam em suas interações com vários atores civis. Apesar das demandas terem começado em decorrência da participação na MINUSTAH, “a expertise relacionada a CIMIC passou a ser cada vez mais percebida como uma fonte de respostas para o problema de coordenação também em engajamentos domésticos” (Santos; Siman, 2022, p. 8).

A maneira como essa expertise foi implementada no Haiti e como esses conhecimentos foram ratificados por meio de documentos doutrinários parecem guardar semelhanças com o que aconteceu com as doutrinas securitárias de GLO e Pacificação. Em relação à implementação, discute-se um abasileiramento de CIMIC, que, de forma simples, é a somatória entre conhecimentos adquiridos de parceiros internacionais (como ONU e OTAN), somados às práticas doutrinariamente conhecidas dos militares brasileiros, em particular, as ACISO. O objetivo desta seção, desse modo, é mostrar como o processo de retroalimentação entre práticas domésticas e internacionais pode ser percebido também na doutrina brasileira de CIMIC.

A participação brasileira na MINUSTAH, por muito tempo, foi considerada um sucesso decorrente do “jeito brasileiro” de fazer OP. Embora a predominância desse discurso possa ser atribuída à construção e à disseminação da narrativa pelos militares, uma parcela da academia a encampou como oficial, sem analisá-la criticamente. De acordo com Cazumba (2020),

Essa narrativa do “sucesso” e do “jeito brasileiro” de realizar Operações de Paz se apoia sobre toda uma conduta particular desenvolvida pela tropa, destacando-se uma série de práticas assistencialistas direcionadas à população haitiana, na área de responsabilidade das tropas brasileiras (distribuição de água, comida, atendimento médico e odontológico, reparos de instalações como escolas, etc.). Muitas dessas ações assumiram a forma de Ações Cívico-Militares (Cazumba, 2020, p. 18).

Carvalho e Bascaule (2023) desafiaram essa narrativa romantizada do engajamento brasileiro na MINUSTAH. De acordo com eles, o que constitui o cerne do celebrado “jeito brasileiro” é, na verdade, a incompreensão do papel do componente militar no contexto de uma OP, ou seja, os militares situaram a assistência militar no centro de sua interpretação da CIMIC da ONU, exportando sua visão particular sobre segurança e desenvolvimento. Essa visão está relacionada à percepção de que as FA's têm atores civis ineficientes em fornecer desenvolvimento e políticas públicas, como, por exemplo, programas sociais, educação,

assistência médica, entre outras ações assistencialistas, o que legitima sua participação em várias frentes, para além das funções de segurança (Carvalho; Bascaule, 2023, p. 3).

Dessa forma, a dinâmica do engajamento militar do Brasil na MINUSTAH foi resultado de uma complexa interação de doutrinas militares domésticas e métodos de CIMIC das Nações Unidas. A execução dos Projetos de Impacto Rápido (*Quick Impact Projects – QIP’s*) é citada como um exemplo de implementação bem-sucedida de coordenação. Mas, como preconiza Carvalho e Bascaule (2013), a tendência de expansão desses projetos para além das funções estritamente militares, com a prestação de ajuda direta e assistência social à população local, resultou das doutrinas domésticas pré-existentes, e não da identificação de uma necessidade estratégica, como ocorria com os QIP’s (Carvalho; Bascaule, 2023, p. 6).

No caso dos QIP’s, a implementação ocorreu com objetivo estratégico de construção da confiança através da criação de parcerias dentro da comunidade local e do respaldo à infraestrutura em curto período, entendimento da ONU de Coordenação Civil-Militar. Como exemplo de QIP bem-sucedido, Carvalho e Bascaule (2023) citam o Projeto Luz e Segurança, na AOR do BRABAT. Ao solucionar o problema da iluminação pública, esse programa trouxe segurança para a população e gerou benefícios táticos ao diminuir a vulnerabilidade das patrulhas noturnas. Além do mais, a execução do projeto seguiu os trâmites estabelecidos pelas Nações Unidas, sendo financiado, supervisionado e avaliado pela MINUSTAH. O programa contou com fabricação e instalação da rede de energia por técnicos locais treinados por uma empresa haitiana especializada em inovação em energia solar (ENERSA) em parceria com a Empresa Brasileira de Engenharia Militar, a qual forneceu mão de obra adicional e equipamentos pesados à instalação da estrutura. A parceria produziu impacto imediato e contribuiu para o progresso sustentável⁵⁰.

No contexto de CIMIC, é imprescindível uma clara separação de papéis, de esferas de competência e de responsabilidades entre civis e militares. O envolvimento direto dos militares em ações humanitárias não é recomendado porque pode minar os esforços dos atores civis, por exemplo, por meio da deturpação do caráter de neutralidade e imparcialidade que esse tipo de ajuda deve ter. Os militares devem ser acionados apenas quando não houver ajuda civil

⁵⁰ QIP 'Leve e Segurança' é representativo de vários outros QIP’s realizados durante a MINUSTAH, que mostram a possibilidade de coordenação bem-sucedida entre os componentes civis e militares da missão. De fato, embora os QIP’s sejam utilizados em organizações de manutenção da paz da ONU desde 2001, a MINUSTAH é a missão com mais recursos investidos em QIP’s (66) e o componente militar brasileiro se destacou por seu amplo uso – 91 QIPs entre 2004 e 2017. Como mostram Hamann, Garbino e Folly (2017), as fases da operação envolvendo ações mais robustas do componente militar foram acompanhadas por um aumento de QIP’s executados pelos militares. Foi o que aconteceu por ocasião de encontros militares com grupos armados (68), justamente por causa da eficácia dos QIP’s em termos de promoção da confiança e credibilidade na missão que a MINUSTAH financiou.

disponível, somente mediante a solicitação e a coordenação com organizações humanitárias. Apesar da abordagem adequada de CIMIC, no caso da implementação dos QIP's, Carvalho e Bascaule (2023) argumentam que as lideranças foram além das doutrinas definidas pela ONU, já que as complementaram com práticas distintas às estabelecidas pela UN-CIMIC, fornecendo ajuda direta, principalmente por meio da ACISO, com confusão entre objetivos civis e militares.

Ao contrário do que ocorreu com os QIP's, a transposição das práticas não foi motivada por uma finalidade estratégica. O recurso foi utilizado inclusive em momentos em que ele não servia como elemento estratégico, sugerindo que “esta prática ocorreu naturalmente como resultado de doutrinas domésticas bem arraigadas” (Carvalho; Bascaule, 2023, p. 6).

Mesmo não ignorando a viabilidade de ganhos táticos e operacionais, a prática foi utilizada inadequadamente de diversas maneiras em contraposição aos preceitos de UNCIMIC: como relações públicas e com o objetivo de “ganhar corações e mentes” (como será mais bem explorado no capítulo 4). Os militares realizavam patrulhas robustas em um dia e no dia seguinte se fantasiavam de palhaços para brincar com crianças do mesmo local. Esse tipo de engajamento foi explorado em inúmeros artigos de jornais, programas de TV e páginas da internet.

A utilização de CIMIC com objetivo de ganhar corações e mentes é uma estratégia desencorajada pela ONU por apresentar benefícios limitados a longo prazo, como, por exemplo, a geração de dependência da força. De acordo com Carvalho e Bascaule (2023), embora o pensamento estratégico por trás das ACISO brasileiros possua semelhanças com o objetivo de construção de confiança dos QIP's, “as diretrizes da ONU para os QIP's visam a implementação integrada e coordenada, antecipando a transferência de competências, que os ACISO carecem” (Carvalho; Bascaule, 2023, p. 11).

Além disso, como os militares, muitas vezes, não eram coordenados por componentes não militares, especialmente com o setor humanitário, as ACISO se sobrepunham de forma contraproducente ao papel de outros atores. Às vezes até colocavam em risco a percepção de neutralidade deles, prejudicando os programas que tinham objetivos a longo prazo. Um exemplo desastroso de falta de coordenação na entrega de ajuda humanitária, foi a execução de apoio direto, via ACISOs, nos campos de refugiados que se formaram após o terremoto que devastou o Haiti em 2010. Garbino e Valdetaro (2018) relataram que o voluntarismo excessivo dos militares brasileiros em apoio humanitário direto, sem coordenação com as instituições de assistência humanitária, por vezes comprometeu os esforços do CMCoord da missão:

Um caso curioso aconteceu no Haiti em 2013, quando vários acampamentos de pessoas deslocadas internamente (IDP) foram estabelecidos nos arredores de Porto Príncipe e os suprimentos estavam em alta demanda. Nessa situação, alguns contingentes decidiram entregar alimentos sem consultar a cadeia de comando. Ao mesmo tempo, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) realizou um censo para avaliar a situação das populações de deslocados internos. A entrega indiscriminada de alimentos pelos contingentes militares, no entanto, fez com que os deslocados internos se deslocassem de um acampamento para outro em busca de suprimentos. No final, a OIM não conseguiu cumprir seu trabalho porque não havia uma população fixa em nenhum desses campos, e os contingentes militares foram instruídos a interromper a distribuição de alimentos. (Garbino; Valdetaro, 2018).

Sobre a prática de CIMIC no Brasil e a sedimentação desses conhecimentos por meio de documentos doutrinários, Santos e Siman (2022) explicam que, embora o primeiro Manual de Campo CIMIC do EB, publicado em 2017, fosse baseado na experiência brasileira na MINUSTAH e voltado para engajamentos internacionais, os conceitos também impactaram a doutrina e a prática em operações dentro do território brasileiro. Em outras palavras, nos documentos subsequentes a distinção entre interno e externo foi “borrada”. CIMIC passou a aparecer em demandas militares e documentos relacionados a engajamentos de segurança pública doméstica.

Como mencionado acima, à medida que as FA fortaleciam sua posição no âmbito da manutenção da paz internacional, sendo elogiadas, entre outros fatores, por sua suposta expertise em atividades de CIMIC, elas também eram cada vez mais chamadas por uma sucessão de governos brasileiros para participar de operações de segurança interna⁵¹, indicando a normalização da participação militar na segurança pública.

Santos e Síman (2022) argumentam que, anteriormente, o ímpeto pelo desenvolvimento de uma doutrina de CIMIC pelo EB estava voltado para a participação em OP, com a ampliação da participação no campo da SP. As demandas pelo desenvolvimento de uma doutrina para esse tipo de engajamento se tornariam, mais tarde, comum nos círculos militares, tanto que, no *Manual de Campo sobre Operações de Garantia da Lei e da Ordem*, publicado em dezembro de 2018, pelo EB, preconizava-se

várias referências à necessidade de desenvolver 'atividades CIMIC' de forma a obter informação junto das populações locais e estabelecer relações de confiança entre as forças e lideranças comunitárias (6.1.4) – atividades que deverão ser articuladas com as secções de operações psicológicas e comunicação social (SANTOS e SIMAN, 2022, p. 13).

⁵¹ Operações de GLO, segurança de grandes eventos (Rio+20, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016), Operações de Pacificação, como o Complexo do Alemão e da Penha (2010) e no Complexo da Maré (2014) do Rio, em apoio ao estabelecimento de Unidades de Polícia Pacificadora.

Ao analisarem a Força de Pacificação do Complexo de Comunidades da Maré (F Pac Compl Comnd Maré), chamada de “Operação São Francisco”⁵², realizada no Rio de Janeiro, entre 2014 e 2015, Teixeira (2017) e Ribas (2019) afirmam que ela foi a “primeira operação realizada em território nacional que utilizou a CIMIC como assunto integrante da doutrina nacional” (Teixeira, 2017, p. 21), ressaltando “como o planejamento das atividades realizadas com as demais agências presentes na área de operações era de fundamental importância para o sucesso da missão” (Teixeira, 2017, p. 19), e, mesmo com a importância destas atividades e de o seu emprego frequente nesta Operação, verificou-se que as frações valor batalhão (Btl) não continham em seu quadro de cargos previstos uma sessão de CIMIC. Desse modo, a falta de aprimoramento em relação à CIMIC levou, em algumas oportunidades, a tropa “não conseguir estabelecer uma relação efetiva com os organismos civis, o que gerou deficiência em aproveitar as capacidades desses atores para a consecução dos objetivos militares” (Teixeira, 2017, p. 21 e 22).

Na mesma linha, Ribas (2019) buscou mostrar o quão necessário é expandir o conhecimento sobre a “doutrina CIMIC para os militares brasileiros de maneira que tal doutrina possa ser utilizada já nas fases de planejamento de um combate em ambiente urbano e, quando aplicadas, contribua para o êxito na missão” (Ribas, 2019, p. 13). Seu estudo tinha intenção verificar como CIMIC pode contribuir com o desenvolvimento das operações militares numa situação de GLO.

Alguns dados apresentados por Ribas (2019) mostram, no entanto, pontos positivos, em que houve consonância entre a doutrina de CIMIC da ONU e a atuação na Força de Pacificação do Complexo da Maré. Por exemplo, a ferramenta possibilitou “que mais de 3 mil informações sobre criminosos fossem repassadas via serviço telefônico pela comunidade de maneira segura, contribuindo com a redução da violência local” (Ribas, 2019, p.20). As ACISO, realizadas em parceria com ONG’s, como a Justiça Itinerante, possibilitaram a realização de casamentos, registros, emissão de documentos, além da regularização do recolhimento de lixo, retirada de centenas de carcaças de veículos de locais públicos e desobstrução de ruas. Por outro lado, havia receio e desconfiança dos moradores em participar das ações promovidas pelo EB, o que

⁵² Segundo os números apresentados pela Chefia de Operações Conjuntas do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (ECMFA) do Ministério da Defesa, em Nota divulgada para a imprensa, durante a ocupação ocorreram 553 prisões e 254 menores de idade foram apreendidos, 550 apreensões de drogas, 58 de armas e mais 3.884 munições foram recolhidas, além das tropas terem feito apreensões de veículos, motos e materiais diversos. Mereceu destaque a prisão de integrantes importantes na estrutura do crime organizado, causando desestruturação organizacional nas facções e uma perda significativa nos lucros com o comércio de entorpecentes (Ribas, 2019 p. 20)

significa deficiência do emprego de doutrina CIMIC nos padrões mundiais. Na concepção de Ribas (2019), se durante o planejamento da Operação o fator CIMIC tivesse sido preponderante, o EB teria desde o começo atuado em parceria com as organizações civis presentes naquela região, o que não aconteceu.

Ocorre que – seguindo a argumentação de Santos e Síman (2022) – essa desconfiança foi resultado, na verdade, de práticas questionáveis realizadas pelos militares durante essas operações (uso de tanques blindados, armamento pesado e invasão de casas por militares sem mandados etc.), ocasionando violação de direitos humanos. Nesse contexto, a resistência popular em fornecer informações, de acordo com as autoras, não é vista apenas como um problema de coordenação que pode ser resolvido por meio do destacamento do aprimoramento da expertise de CIMIC.

Em outras palavras, as tensões decorrentes das interações civis-militares são, o “resultado de problemas políticos mais profundos associados às missões ampliadas atribuídas a forças militares” (Santos; Síman, 2022, p. 14) e o desenvolvimento da doutrina sobre coordenação é entendido pelos militares como uma ferramenta para facilitar intervenções.

4 A EXPERIÊNCIA DO BRABAT NA MINUSTAH E O DESENVOLVIMENTO DA DOUTRINA BRASILEIRA DE CIMIC

Hoiback (2011) sintetizou doutrina como um sistema de crenças institucionalizadas sobre o que funciona na guerra. Dentro de uma perspectiva mais elaborada, trata-se de uma teoria oficial da guerra que permite idiosincrasias culturais. O autor baseou-se na definição de “doutrina” de Honderich (1995), conceito tomado como uma tentativa de conjugar de forma sistemática o conhecimento que se tem de algum aspecto particular do mundo da experiência. Para Drew e Snow (1988), existe uma variedade de definições de doutrina, formais ou informais, que variam de país para país ou entre serviços militares de origens diversas, cujo significado escapa à maioria. Na mesma linha argumentativa, Jackson (2013) argumentou que o termo doutrina foi definido de tantas maneiras que se tornou indefinido, defendendo, portanto, que a noção de doutrina se restringe a um “sistema de crenças”.

Para Drew e Snow (1988), a definição mais acurada e concisa de “doutrina militar” talvez seja a mais simples: é o que acreditamos ser a melhor maneira de conduzir os assuntos militares, a melhor maneira de fazer as coisas. Para Barfoed (2015), a doutrina militar é uma parte importante do material de construção da estratégia militar e representa crenças ou princípios centrais sobre como travar a guerra para alcançar os fins militares desejados. Ela contribui para isso fornecendo maneiras de usar os meios militares contra um determinado tipo de ameaça ou cenário.

Para além de se buscar uma bússola conceitual e falar sobre a evolução histórica da doutrina militar, as discussões sobre ela estão voltadas, principalmente, para a sua fonte. Drew e Snow (1988,) afirmam que “a experiência é a principal fonte da doutrina, mas não é a única. Ela é uma fonte porque, normalmente, a doutrina é a compilação das coisas que foram bem-sucedidas no passado” (Drew; Snow, 1988, p. 164). Os autores lembram que nem todas as lições do passado são relevantes para o presente, uma vez que o mundo está em constante mudança, de forma que a doutrina precisa amadurecer constantemente. Os autores afirmam que ela não é resultado apenas da experiência, pois esta, por si só, tem utilidade limitada, uma vez que depende de uma interpretação acurada e minuciosa da história. Aí reside a grande questão: como cada nação ou serviço militar enxerga a experiência pelas suas próprias lentes, também têm visões diferentes sobre as lições e aplicabilidades da experiência.

No Brasil, o *Manual de Fundamentos da Doutrina Militar Terrestre* afirma que doutrina militar é um “conjunto harmônico de ideias e de entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de organização, preparo e emprego das Forças Armadas” (Brasil, 2019, p. 14). Assevera-se, ainda, que deve ter atualização permanente, em função da mudança na

natureza dos conflitos e outras transformações conjunturais. As discussões sobre evolução doutrinária são encontradas principalmente em trabalhos de conclusão de cursos de instituições militares e artigos publicados em revistas especializadas em assuntos militares e estratégicos.

Por conseguinte, embora a doutrina militar tenha o escopo de influenciar as atividades de preparo das forças⁵³, muitas vezes o EB “é empregado em atividades relacionadas a assuntos sobre os quais a doutrina é inexistente ou incipiente” (Valença, 2010, p. 179). Foi o que aconteceu com a doutrina de CIMIC.

Como explicou Valença (2010), no Haiti, já durante a atuação dos primeiros contingentes, a percepção de que atividades de coordenação e cooperação eram ferramentas eficazes para obter apoio da população fez os contingentes buscarem soluções para coordenação com os civis de maneira eficaz, a despeito da deficiência doutrinária.

O desenvolvimento CIMIC pelas principais organizações internacionais, tanto em termos práticos quanto teóricos, reverberou nas FA’S brasileiras, por meio de recomendações para a criação de uma doutrina autóctone. Questões como o porquê não ter uma doutrina brasileira de CIMIC, quais as referências para a sua criação e quais características deveriam estar presentes se tornaram recorrentes em artigos científicos e trabalhos de conclusão de curso, principalmente de instituições militares, a partir do início da participação brasileira na MINUSTAH.

Em pesquisa realizada em textos disponíveis na Rede de Bibliotecas Integradas do Exército (Rede BIE)⁵⁴, constatamos que vários autores analisaram o momento de preparo das tropas em CIMIC, durante a atuação na MINUSTAH. Discutiram as referências doutrinárias disponíveis e apresentaram sugestões para a produção de uma doutrina autóctone. Valença (2010) destacou que “os Estabelecimentos de Ensino (EE) possuem seções de doutrina e, muitas vezes, acompanham a evolução de diversos assuntos no campo militar” (Valença, 2010, p. 177). A “abordagem sobre assuntos inéditos nos trabalhos de pós-graduação produzidos pelos alunos pode contribuir para o desenvolvimento da doutrina”⁵⁵ (Valença, 2010, p. 177). De acordo com

⁵³ De acordo com o marco conceitual presente no EB20-MF-10.102. Manual de Fundamentos: Doutrina Militar Terrestre, a doutrina militar compreende o conjunto harmônico de ideias e de entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de organização, preparo e emprego das Forças Armadas (FA). Engloba a administração, a organização e o funcionamento das instituições militares (como organizar, como equipar, como combater).

⁵⁴ Para mais esclarecimento quanto ao assunto, sugerimos ver: [www. https://www.redebie.decex.eb.mil.br/](http://www.redebie.decex.eb.mil.br/).

⁵⁵ Os estabelecimentos de ensino também propõem temas de estudo para assuntos que estão em evidência. Foi o caso Valença (2010), que formulou um modelo de preparação do contingente brasileiro integrante de Força Internacional de Paz, no que se refere à integração com o meio civil, de modo a facilitar a consecução dos objetivos militares e, ao mesmo tempo, desenvolver a doutrina CIMIC no Brasil. Além deste trabalho, outras importantes referências foram: Corrêa Netto, que, em 2013, tendo em vista a possibilidade de emprego dos contingentes brasileiros em outras missões de paz, questionou como ensinamentos colhidos pelo contingente brasileiro no Haiti

o autor, o fato de CIMIC, em 2010, ser assunto novo “propiciava um vasto campo para estudos no que tangia à formulação de propostas para o preparo e emprego de tropas” (Valença, 2010, p. 26).

Diante disso, Valença (2010) explicou que, embora o Sistema de Doutrina Militar do Exército tivesse sido elaborado após a experiência brasileira em Angola, não havia referência às lições aprendidas em OP. Essa ausência se explicava porque a doutrina sobre o tema ainda não tinha sido formulada, mesmo após seis anos de emprego da CIMIC no Haiti. Dessa maneira, era necessário compreender como planejar ações de coordenação com civis sem uma doutrina que assegurasse uma ação eficiente por parte dos contingentes brasileiros.

Partindo da percepção de que as ações de CIMIC contribuíam para atingir os objetivos do mandato, os trabalhos acadêmicos faziam sugestões para que o EB aproveitasse as lições aprendidas no Haiti no que se refere ao preparo dos contingentes e à formulação e atualização dos fundamentos doutrinários. A partir daí, os estudiosos concentraram esforços na avaliação dos erros e acertos dos militares, na busca por compreender como a doutrina havia sido construída em outras organizações. Tinham, ademais, o objetivo de sugerir propostas para o desenvolvimento de uma doutrina autóctone de CIMIC, adequada às peculiaridades do EB.

Partindo da percepção de que as práticas de cooperação/coordenação passaram por momentos diferentes, em função tanto da adaptação das tropas ao ambiente operacional quanto do amadurecimento teórico, optou-se por seguir a divisão de OP em fases apresentada pela *Doutrina Capstone*. Embora esse documento reconheça que a trajetória de cada missão de paz evolui de forma diferente, apresenta ciclo de vida das operações em três fases amplas, para fins de planejamento: início da missão (*Rapid Deployment e Mission Start-Up*), implementação do mandato (*Mandate Implementation*) e transição (*Transition/Hand-over e withdrawal/liquidation*), conforme preconiza a ONU, na Doutrina Capstone.

No caso da MINUSTAH, de acordo com Alexandre Shoji (2020), uma forma clássica para fragmentá-la no tempo é dividi-la em cinco fases⁵⁶: desdobramento, pacificação,

poderiam contribuir para a evolução da atividade de CIMIC no âmbito da Força Terrestre; Valdetaro, que em 2017 apresentou uma proposta de apoio da capacidade Cooperação Civil-Militar (CIMIC) para a Força Terrestre Componente do EB desdobrada em combate”, sugerindo o ideal de doutrina; subordinação; composição e características do operador CIMIC e treinamento” (Valdetaro, 2017, p. 6); Magluf Júnior (2017), no mesmo ano sugeriu medidas a serem adotadas para o desenvolvimento da doutrina militar terrestre sobre CIMIC e a capacitação de pessoal, tendo como referência a doutrina da OTAN.

⁵⁶ Na literatura, observou-se que as variações na divisão cronológica decorrem do foco de análise de cada autor. Por exemplo, Walker (2018), para analisar as transformações na concepção operativa do contingente brasileiro, dividiu a missão da seguinte forma: 1ª Fase Confrontos Internos 2004 a 2006 / 2ª Fase Estabilização e Manutenção da Paz 2007 a 2009 / 3ª Fase Terremoto, Cólera e a 2ª Eleição Presidencial 2010 a 2011 / 4ª Fase Consolidação do Plano da Opção 4.5 Eleições Legislativas 2012 a 2015 / 5ª Fase O furacão *Mathew*, a 3ª Eleição Presidencial e a Desmobilização 2016 a 2017. Carreira Neto e Moraes (2017) ao analisarem o engajamento policial na

consolidação, pós-terremoto e redução da força seguida da retirada das tropas. De acordo com o general Floriano Peixoto, *Force Commander*, em 2009, a situação de pacificação alcançada até 2009 estava levando ao encerramento da missão e à previsão de retirada em 2011, o que mudou em decorrência do terremoto de 2010. Por força dele, a transição só aconteceu em 2017, assegura Castro e Marques (2019).

Para fins didáticos, a análise dos relatórios foi dividida em quatro fases:

- De 2004 a 2007 (1º ao 7º Contingentes) – Desdobramento e Pacificação;
- De 2008 a 2009 (8º ao 11º Contingentes) – Consolidação;
- De 2010 a 2012 (12º ao 17º Contingentes) – Pós-Terremoto;
- De 2013 a 2017 (18º ao 26º Contingentes) – Redução da Força e Retirada das Tropas.

Para compreender a evolução das práticas do Exército Brasileiro em CIMIC no Haiti, foram analisados os *Relatórios Finais de Emprego dos Contingentes* e os trabalhos de conclusão de cursos de EE militares.

4.1. As práticas de Cooperação e Coordenação Civil-Militar do Brasil na MINUSTAH

4.1.1. Coordenação e Cooperação Civil-Militar do 1º ao 7º Contingentes – desdobramento e pacificação

Para analisar as práticas de cooperação e coordenação executadas pelos primeiros contingentes brasileiros durante o período de desdobramento e pacificação da MINUSTAH, é preciso considerar a estrutura nacional voltada para o preparo e o emprego das tropas em CIMIC. Também é preciso correlacionar essa estrutura com o aparato normativo no âmbito da ONU e as particularidades do ambiente operacional, em 2004, no Haiti.

Como já explorado no Capítulo 1, a ONU só publicou a diretriz *Civil-Military Coordination in UN Integrated Peace Keeping Missions* relacionada exclusivamente aos militares em OP, em 2010. Porém, em 2002, ela já havia publicado a *Civil-Military Coordination Policy*, que contém orientações sobre o envolvimento dos militares em atividades desempenhadas pelos atores humanitários. De acordo com Cazumba (2020), o conteúdo do documento de 2002 fez parte de um treinamento obrigatório denominado *Induction Training*,

MINUSTAH, fragmentam a missão em (1) Estabilização (2004-2006); (2) Operações Conjuntas e a Estruturação (2007-2009); (3) Terremoto: os IDP e a Atuação Humanitária (2010-2012); e (4) Desenvolvimento e Recursos Humanos (2013-2017).

que a ONU ofereceu aos oficiais brasileiros quando chegaram ao Haiti⁵⁷. Com base em consulta às aulas ministradas aos militares, Cazumba (2020) concluiu que, embora o conteúdo sobre CIMIC estivesse estruturado de acordo o documento de 2002, alguns princípios presentes no texto não constavam das apresentações. Entre estes estavam a utilização de recursos militares apenas em condições específicas, “quando a capacidade detida pelos atores militares fosse de natureza única, não pudesse ser atendida por outra organização, de natureza civil, na moldura temporal exigida pela necessidade e como o último recursos” (Cazumba, 2020, p. 116-117).

Outro conteúdo ministrado pelo programa era a organização do Estado-Maior do componente militar no nível operacional. Nele, podia-se verificar a organização em células (U1, U2, U3, U4, U6 e U9)⁵⁸ do Estado-Maior da Força, sendo a Célula U9 responsável pela coordenação Civil-Militar. Mesmo com essas diversas instruções, houve divergência entre os parâmetros estabelecidos pela ONU e os praticados pelo EB, tanto no organograma quanto na maneira como o tema foi compreendido e utilizado no Haiti.

A partir disso é que, nesta pesquisa, argumenta-se que tal divergência ocorreu pela utilização das referências doutrinárias brasileiras disponíveis para as FA's, assim como pelas próprias sugestões presentes nos textos acadêmicos dos EE's, cujas referências tendem a priorizar as características de CIMIC da OTAN. Isso porque entre as referências documentais disponíveis para as FA's, à época, que mais se aproximavam de CIMIC, estavam o *Anteprojeto do Manual C 41-6* (Assuntos Cíveis – As Cív)⁵⁹, confeccionado pela ECEME em 1987 (focado em operações convencionais e não em Operações de Paz), e o *Manual C100-5 Operações*, de 1997. O *Manual C 41-6* definia como atividades de Assuntos Cíveis o governo, a economia, os serviços públicos e as atividades especiais, como preconizado por Júnior (2008). Não fazia qualquer referência à cooperação e à coordenação com as organizações cíveis, como aponta Lessa (2007) e Curro (2008). O *Manual C100-5*, por sua vez, definia como tarefas de Assuntos

⁵⁷ Na pesquisa realizada pelo Tenente Coronel de Infantaria Paulo Jorge Varela Curro, de Portugal, durante o Curso de Comando e Estado-Maior em 2008, na ECEME, em que ele aplicou questionário com oficiais que participaram da missão, o militar chegou à conclusão de que os oficiais do EB não travavam qualquer tipo de contato com o assunto CIMIC durante a formação acadêmica, nem durante o seu aperfeiçoamento. Em sua totalidade, de acordo com as entrevistas realizadas pelo pesquisador, os oficiais receberam instrução sobre o assunto apenas quando em preparação para missão no exterior (CURRO, 2008, p. 45 *apud* Correa Netto, 2013).

⁵⁸ Organização do Estado-Maior no Nível Operacional.

⁵⁹ Após analisar a cronologia apresentada por Shoji (2021), percebemos que o conceito de Assuntos Cíveis permaneceu inalterado nos seguintes documentos: Anteprojeto C 41-6, *Manual de Assuntos Cíveis*, de 1987, *Manual de Campanha — Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres*, de 2014, no *Glossário do Ministério da Defesa*, em 2015, e até mesmo no *Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército*, de 2018. Em todos esses documentos, as tarefas de As Cív englobam comunicação social, ação comunitária e assuntos de governo. No *Manual de Campanha Coordenação Civil Militar*, EB70-MC-10.221, publicado em 2017 (e já revogado), Assuntos Cíveis ainda mantinha a definição, porém, em relação às funções, como já mencionado, compreende apenas As Gov e CIMIC, características que se mantiveram no manual de 2021.

Civis, o governo, a comunicação social e a ação comunitária, sendo que a comunicação social era constituída por relações públicas, informações públicas e divulgação institucional, de acordo com Coter (2005).

Em relação ao preparo das tropas em CIMIC voltado para Operações de Paz, o único documento que abordava o tema era a *Nota de Instrução* (NI), do CCOPAB, de 2007, quando o órgão ainda se chamava Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz). O documento, baseado no manual da OTAN AJP-9 – *Civil Military Co-operation* (CIMIC) – e na doutrina canadense, determinava diversas Técnicas, Práticas e Procedimentos (TTP) em CIMIC. Mas foi apenas em 2009 que dedicou um capítulo ao tema na NI, intitulado Cooperação e Coordenação Cívico Militar – C³M60.

Sobre a estrutura do BRABAT, o organograma parece ter refletido os conhecimentos presentes no *Manual C41-6* e no *Manual C100-5*, e não nas recomendações da ONU. A estrutura apresentada pela ONU para o nível operacional deveria servir de referência para o nível tático, porém o G9 do Batalhão (correspondente ao U9 da MINUSTAH – Civil Affairs) era definido como Sessão de Comunicação Social e manteve uma estrutura integrada com assuntos civis até 2008. De acordo com Shoji (2020), o G9 “acumulou comunicação social, relações públicas, informações públicas e operações psicológicas, simultaneamente ao UN-CIMIC” (Shoji, 2020, p.30). Só a partir do 10º Contingente começou a funcionar com duas sessões distintas, sendo o G9 responsável por assuntos civis e o G10 pela comunicação social.

Durante a atuação do 2º Contingente, que chegou ao Haiti em dezembro de 2004, surgiu a possibilidade de se colocar um oficial na função G9, como esclarece Júnior (2008). Para se adequar aos padrões da ONU, o Contingente deveria se voltar às funções de C³M. No entanto, de acordo com Miranda (2007), o C3M acumulou estas funções às de informações públicas sem contar com nenhuma equipe treinada para as missões de Coordenação e Cooperação Civil-Militar.

A denominação de G9 como comunicação social, na opinião de Cazumba (2020), era um forte indicativo da incompreensão do que viria a ser a coordenação civil-militar e o papel da Célula 9 no ambiente onusiano. A existência da estrutura integrada entre assuntos civis e comunicação social ajuda a explicar como as tropas brasileiras executavam e consideravam

⁶⁰ Júnior (2008) explicou que C³M é um termo brasileiro originário do conceito de CIMIC. Foi utilizado inicialmente em 1996, na Bósnia, “quando as tropas americanas encontraram agentes civis desempenhando as funções que seriam exercidas por eles”, o que teria levado à maior necessidade de cooperação entre as partes, para evitar sobreposição do mesmo trabalho por órgãos diferentes. (Junior, 2008, p.23).

como CIMIC algumas práticas que se contrapunham ao conceito de UN-CIMIC (como, por exemplo, o fornecimento de ajuda direta de forma reiterada).

Uma das tarefas definidas no *Manual de Operações* como assunto civil, junto com comunicação social e assuntos de governo, era a ação comunitária, a qual tinha como objetivo a cooperação com as lideranças civis e o estímulo ao espírito comunitário do cidadão, a fim de preparar a comunidade para a sua própria assistência e manutenção. Seus principais instrumentos eram: “1) cooperação na instrução e na defesa contra calamidades públicas, 2) as ACISO e 3) as atividades de defesa civil” (Valença, 2010, p. 154). No organograma do BRABAT, a partir do 10º Contingente, a Seção de Assuntos Civis (G9) se tornou responsável pelas ações de ACISO e pelas de CIMIC, o que dificultou dissociar um conceito do outro, tanto em relação a prática quanto ao objetivo final.

Para evitar equívocos na utilização do conceito de CIMIC, a ONU teve o cuidado de explicar o que CIMIC não é, como já proposto no primeiro capítulo desta dissertação. No contexto das Operações de Paz, CIMIC não é relações públicas. Pela existência da estrutura integrada entre assuntos civis e comunicação social e pelo fato de relações públicas serem uma atividade de comunicação social, são relatadas ações consideradas CIMIC, com o objetivo final semelhante à definição de relações públicas presentes no Manual:

Contribui diretamente para o aprimoramento da imagem da Instituição, estabelecendo um canal permanente de comunicação entre seus integrantes, buscando o ajustamento e a interação entre estes. As Relações Públicas (RP) permitem a implementação de ações de informação, promoção e propaganda, além de exercerem papel fundamental na legitimidade institucional (Brasil, 2009, p.12).

Sobre as ACISO, no contexto das Operações de Paz, Valença (2010) explicou que se trata de um conjunto de atividades, com empenho de recursos humanos e materiais do componente militar, destinadas a estimular ativa oposição civil à Força Adversa (distribuição de água, comida, brinquedos, atendimento médico e odontológico, limpeza de ruas, entre outras tarefas). Na opinião do autor, “a utilização das operações ocorreu porque elas eram doutrinariamente mais conhecidas da tropa brasileira” (Valença, 2010, p. 28), como explicado no capítulo 3. A doutrina de integração civil-militar, por sua vez, era nova no mundo e as técnicas e os procedimentos de CIMIC ainda estavam sendo estudados e experimentados, buscando-se a validação por meio da análise de lições aprendidas.

Ocorre que as ACISO são caracterizadas como ajuda direta, que só deve ser realizada como apoio às ações humanitárias durante a resposta a emergências complexas e a desastres

naturais⁶¹. Essa prática nas OP caracteriza invasão do espaço humanitário e, por isso, sofreu diversas críticas de agências da ONU. Segundo elas, o Exército Brasileiro estaria utilizando verbas de maneira inadequada, cumprindo missões que não lhe competiam. Segundo a interpretação do próprio CCOPAB, que possuía em sua NI um capítulo intitulado “Ação Cívico-Social”, essas atividades não faziam parte da Coordenação Civil-Militar, pois consistiam em iniciativa da tropa brasileira, não havendo, normalmente, coordenação com ONG ou OI. Todavia, a prática se manteve durante toda a Missão.

De acordo com o primeiro *Force Commander*, o general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, “tais instrumentos, considerando a ausência ou a impossibilidade de outros instrumentos operarem em situações de crise, seriam uma forma eficiente para alcançar uma zona de equilíbrio entre a missão de paz e a população local” (Pinheiro, 2015, p. 101), mesmo com o reconhecimento de que a ajuda direta não constituía atribuição da força. Mais do que reconhecer, o general Heleno defendia que as ações humanitárias realizadas por militares brasileiros consistiam

na maior contribuição doutrinária do comando brasileiro na MINUSTAH para o conjunto das missões de paz das Nações Unidas, idealizadas com base no Capítulo VII da Carta [...], às quais contribuem para angariar a confiança e ações solidárias junto à população local (Pinheiro, 2015, p. 101).

No relatório do 2º Contingente⁶², a prática das ACISO aparece como fator determinante para o êxito na execução das operações de vulto, com propósitos psicossociais e como um instrumento de obtenção de informações. Desta forma, a ajuda humanitária e a atenção à população civil eram utilizadas para aumentar o número de colaboradores dispostos a cooperar com as tropas brasileiras:

As tropas da MINUSTAH, naquela época, tinham restrições para atuar nestas áreas. Desse modo, a Bda Haiti [Brigada Haiti] planejou e executou operações de vulto em Bel Air, muitas vezes empregando todas as suas peças de manobra, inclusive a BAdm. Nessas operações eram realizadas, simultaneamente, ações de ACISO, desobstrução de vias e vasculhamento, sempre saturando a área com efetivo considerado. Essas operações em *Bel Air* surtiram o efeito desejado; a liberação das vias em Bel Air permitiu a circulação e o trânsito de viaturas e populares pelo bairro; a assistência à população local aumentou a simpatia em relação à tropa brasileira; e, ainda, o

⁶¹ UN CIMIC STM deixou claro que a ênfase de UN-CIMIC está no trabalho POR, COM e ATRAVÉS de atores civis, especialmente externos. A capacidade das forças militares pode agregar valor ao processo através da assistência indireta e no apoio à infraestrutura. A assistência direta é mais bem realizada pelos atores humanitários, sendo recomendada sua execução pela força apenas em situações em que não haja esses atores durante a entrega de bens necessários para não ocorrer perda de vidas e sofrimento.

⁶² O relatório do 1º Contingente não foi disponibilizado para pesquisa.

vasculhamento em força feito por frações a pé pelas vielas da favela amedrontou os bandidos, com as várias prisões efetuadas e as apreensões feitas nas residências. Ao mesmo tempo, a tropa se fazia cada vez mais presente em Bel Air (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 2º Contingente, 2005, p. 22).

E segue:

A ocupação de Bel Air ocorreu no mês de janeiro e, a partir daí, apoiada em operações, Acisos, ajuda humanitária e negociação, avançou no sentido do Forte Nacional, onde instalou uma das suas frações em 31 de março. A partir de fevereiro, iniciaram-se as manifestações em Bel Air, contra as eleições, o GIH, a PNH e a favor da volta do ex-Presidente. A PNH, à revelia da Brigada Brasileira, tentou reprimir algumas dessas manifestações, tendo como resultado mortes entre a população civil, causada pelo fogo indiscriminado da Polícia. A partir daí escoltas da Brigada Haiti começaram a ser alvos de emboscadas e de atiradores. Mesmo assim, as Acisos e ações de ajuda humanitária continuaram naquela região, e em outros pontos da cidade. (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 2º Contingente, 2005, p. 22).

Durante a atuação do 3º e 4º Contingentes, a Missão passou por um momento sensível de recrudescimento da violência. O objetivo central da força foi a desarticulação das agremiações adversas presentes em Bel Air, visando a reestabelecer o equilíbrio em Porto Príncipe.

Para criar condições satisfatórias para o processo eleitoral, os militares enfocaram a realização de operações tipo polícia e de combate em toda a área de responsabilidade. Lessa (2007) explicou que foram realizadas grandes operações para a ocupação de sete pontos fortes, o que ajudou a elevar o nível de segurança na AOR. Com o grau de estabilidade alcançado, o Batalhão incentivou o contato das Companhias com as lideranças civis, rompendo barreiras entre população e tropa. Isso normalizou as reuniões com a comunidade, incentivou competições (como futebol, basquetebol, corrida rústica, música) e outras atividades que ajudaram aproximar a tropa da população. Além disso, ONG's e agências da ONU entraram no bairro, gerando empregos e melhoria na qualidade de vida da população, como assevera Lessa (2007, p.89 e 90), no texto A participação dos contingentes do Exército Brasileiro na missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah)

O Relatório Final de Emprego do 4º Contingente trouxe duas informações importantes: a primeira sobre a execução dos QIP's⁶³ e a segunda relacionada à necessidade de ampliar os conhecimentos doutrinários sobre o tema. De acordo com o Relatório, o ponto mais relevante na atuação do Contingente foi a execução de QIP's paralelamente às atividades operacionais,

⁶³ Em uma análise das resoluções que foram publicada no período, podemos identificar o interesse da ONU em que a MINUSTAH aumentasse sua capacidade para execução QIP's (RES/1608, ONU2005, p. 4) e a recomendação para que se estreitasse a coordenação entre as diversas entidades de desenvolvimento no Haiti visando a uma maior eficiência. Também se ressaltou a necessidade de executar com rapidez os projetos de mão de obra, de alta eficácia e visibilidade, visando ajudar a criar empregos e prestar serviços sociais básicos (RES/1702, ONU, 2006, p. 2).

dando continuidade aos trabalhos humanitários iniciados pelos contingentes anteriores. Tanto é que, para o comandante do Batalhão, os projetos deram maior dimensão às atividades de CIMIC. Em sua percepção, eles eram um “excelente instrumento de comunicação social para a tropa, pois permitiam reforçar os laços entre as lideranças comunitárias e o Batalhão e com a população contratada, além da execução da obra” (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 4º Contingente, 2006, p. 11). No relato, QIP é utilizado da forma correta, como elemento de CIMIC, porém ainda aparece instrumentalizando fortemente a comunicação social.

No conteúdo apresentado pelo 5º Contingente, há relatos de execução de projetos de calçamento de ruas, em parceria com a *International Organization for Migration* (IOM), e a construção de peixaria comunitária, ambas com o interesse de estreitar a relação com a comunidade local. Ao mesmo tempo, é possível notar um amadurecimento em relação à prática de coordenação, ao perceber que o BRABAT não abandonou a prática das ACISO, além de a continuar executando com recursos próprios:

as atividades de ajuda humanitária do tipo ACISO, foram conduzidas com recursos próprios do BRABAT, sem auxílio da MINUSTAH. Foram realizados 3.441 atendimentos médicos, distribuídos 234 kg de medicamentos e 392 atendimentos odontológicos; foram ainda distribuídos 6.842 Kg de alimentos e 3500 “kits” escolares; e realizadas 11 projeções de cinema para escolares, 3000 lanches distribuídos, 06 apresentações de capoeira, e 500.000 litros de água potável, além de 48 caçambas de lixo retiradas das ruas (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 5º Contingente, 2006, p. 47).

O 6º Contingente concentrou esforços na área social, com reforma de praças, criação de centros comunitários e realização de ACISO. De acordo com Pinheiro (2015), a percepção social do esforço das tropas brasileiras para pacificar Porto Príncipe foi recompensada com a colaboração das comunidades locais, por meio do fornecimento de informações sobre a força adversa. Nesse sentido, enquanto o apoio às gangues era obtido por meio de força e terror, o apoio às tropas era conquistado por meio das ACISO.

Em *Cité Soleil*, principal área de atuação do contingente, houve aumento das lideranças institucionais e parceria com a IOM para reforma da prefeitura. Intensificou-se, com isso, o fluxo de informações e denúncia, o que mostra a parceria entre ACISO e QIP's como estratégia militar. Conforme consta no Relatório Final de Emprego do 6º Contingente, como consequência do nível de segurança atingido, as tropas brasileiras intensificaram as ações CIMIC

para atender a estratégia de conquistar corações e mentes da população, com o objetivo de obter a confiança e de apoiar as lideranças locais que fossem compromissadas com o desenvolvimento socioeconômico dos haitianos (Autor, 2007, p. 24).

Os QIPs aparecem na Nota de Instrução do Centro de Instrução da Operação de Paz como uma ferramenta de C³M, cuja definição é:

um projeto patrocinado com recursos da Organização das Nações Unidas destinado a ser aplicado em uma área sensível que está sendo pacificada, imediatamente após uma considerável melhora do nível de segurança (Junior, 2008, p. 63)

De acordo com Júnior (2008), eles eram uma forma de projeto elaborado e administrado sob ingerência direta dos operadores de C³M. A finalidade do C³M, por sua vez, é “‘conquistar corações e mentes’ da população civil, facilitando assim a consecução dos objetivos militares do Batalhão e a consequente aceleração no processo e pacificação” (Júnior, 2008, p. 63).

Quando implementado por militares, os QIP’s têm a função de apoiar a comunidade. Esse apoio é uma das ferramentas de assistência civil, que compõe as tarefas de UN-CIMIC. De acordo com Garbino (2015), por serem geralmente realizados em áreas densamente povoadas, muitas vezes empregando mão de obra local e atraindo um grande número de observadores, “os projetos de impacto rápido funcionavam como grandes vetores de informação. Eram decisivos para apontar os chefes de gangues locais” (Garbino, 2015, p. 108).

A utilização de QIP’s como vetor de obtenção de informações estava de acordo com UN-CIMIC, visto que não se tratava de atividade de inteligência *per se*. De acordo com Garbino (2015), “os militares responsáveis pela implementação de projetos comunitários podem ser orientados quanto à obtenção de informações, incorporando elementos de inteligência às equipes, especialmente para obtenção de dados” (Garbino, 2015, p. 108). A ONU desencoraja, no entanto, a utilização dos QIP’s com o propósito de “conquistar corações e mentes”, pois essa abordagem pode

[...] primeiro, reforçar, em vez de reduzir, a dependência local da força para serviços para os quais os militares são inadequados e não podem sustentar (portanto, preparando a população para decepção na força); e dois, poderia levar a força inadvertidamente a tomar partido no conflito, comprometendo assim o princípio básico de imparcialidade da manutenção da paz (UN, 2014, p. 47).

Quanto à revisão doutrinária, assim como Relatório do 4º Contingente, o Relatório do 7º Contingente enfatizou a necessidade de amadurecimento teórico:

Deve ser revista a doutrina brasileira para as atividades de Assuntos Cíveis. Embora nossa experiência em ajuda humanitária (incluindo as ACISO) seja suficiente, nas demais áreas dos As Civ (cooperação civil-militar e ação comunitária) desconhecemos a teoria dessas tarefas (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 4º Contingente, 2006, p. 33).

Complementando que:

Quanto às atividades de cooperação civil-militar, há necessidade de uma preparação teórica, que poderia ser dada nas escolas. Todo o conhecimento necessário para esse trabalho foi obtido pela prática, sem nenhuma base teórica. Há necessidade de se rever nossa doutrina em relação a essa atividade (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 4º Contingente, 2006, p. 30).

E, ainda:

Deve ser revista a doutrina brasileira para as atividades de Assuntos Cívicos. Embora nossa experiência em ajuda humanitária (incluindo as ACISO) seja suficiente, nas demais áreas dos Assuntos Cívicos (cooperação civil-militar e ação comunitária) desconhecemos a teoria dessas tarefas (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 7º Contingente, 2007, p. 121).

Nestes relatórios, CIMIC recebe o nome de cooperação, como na OTAN, e não coordenação, como na ONU. Porém, em sua definição, são descritas ações de ACISO:

2) Cooperação civil-militar

Foram realizadas um total de 55 ações cívico-sociais, que englobaram ajuda humanitária, auxílios a escolas, palestras, distribuição de água, atendimentos médicos e odontológicos. Nos pontos-fortes e nas ACISO executou-se 8.839 atendimentos médicos, 250 atendimentos odontológicos; distribuídos 27.410 lanches, 3.473 “kits” escolares e 588 “kits” esportivos; mais de 295.000 litros de água potável, além de diversos mutirões de retirada de lixo das ruas. A criação do Centro Comunitário da Praça da Paz em Bel Air permitiu a realização de cursos profissionalizantes nas áreas de informática, línguas (português, inglês e espanhol) e agentes de saúde e serviu de modelo para a abertura de outros centros em *Cité Militaire* e *Cité Soleil*, para que possam ser gerenciados pelas comunidades locais, permitindo um espaço para a capacitação de pessoal para o mercado de trabalho (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 6º Contingente, 2007, p. 27).

A partir do exposto, é possível aventar algumas conclusões. Entre elas: a ausência de um sistema de lições aprendidas, somada a uma estrutura incipiente de preparo para OP, levou à necessidade de adaptação das tropas para operar no ambiente desafiador de estabilização; além de que não é possível exigir que houvesse um alinhamento absoluto à doutrina da ONU, uma vez que ela também estava em processo gestacional. Houve, também, a utilização de documentos disponíveis no Brasil e a exportação de modelos já conhecidos no país, como as ACISO. Se no Brasil elas foram implantadas com o objetivo de rechaçar a “ameaça comunista”, conquistando os “corações e mentes” da população; no Haiti, ela tinha o mesmo objetivo, apenas redirecionando a ameaça para as gangues.

4.1.2 Cooperação e Coordenação Civil-Militar do 8º ao 11º Contingentes – Consolidação

A partir da segunda metade de 2007, a missão experimentou um período de consolidação da pacificação de Bel Air. Houve um salto no número de policiais (de 3 mil para 10 mil), diminuição no número de militares e previsão de finalização da missão em 2011. Em relação ao ambiente operacional, conforme os dados levantados por Pinheiro (2015), por meio da análise de conteúdo, houve diminuição das ações de combate às forças adversas e aumento à menção ao suporte humanitário relacionado a Assuntos Cíveis. Nesse contexto, é possível perceber que, apesar da prevalência da prática das ACISO, que foram definitivamente incorporadas ao cotidiano operacional das tropas brasileiras da MINUSTAH, houve avanços em relação ao trabalho coordenado com outras organizações civis.

Organizacionalmente, foi nesse período que o Exército sentiu a necessidade de incluir em seu Quadro de Cargos Previstos (QCP) uma Seção de Assuntos Cíveis/CIMIC (G9) no Estado-Maior (EM) do batalhão. Em 2008, visando a se adequar à estrutura da ONU e a responder à demanda cada vez maior por missões de ajuda humanitária, como aponta Valença, (2010), o G964 passou a ser constituído exclusivamente por pessoal de assuntos civis. Isso tornou possível observar melhora na sua atuação, com utilização de uniforme adequado à função, sem conjunto balístico e com viatura igual à do componente civil, segundo assegura Júnior (2008). Em relação às atividades desenvolvidas pelo BRABAT, no entanto, as atividades de ajuda direta continuaram sendo executadas, como se pode observar no Relatório Final de Emprego do 8º Contingente:

O BRABAT realizou as seguintes atividades:

- apoio às ONGs, OIM e Yele Haiti e ao Governo Haitiano, na organização e segurança durante a distribuição de donativos;
- distribuição de 208,8 toneladas de alimentos adquiridos pela Embaixada Brasileira no Haiti ou diretamente pelo Governo Brasileiro, beneficiando cerca de 18.000 famílias haitianas;
- distribuição de 5.000 brinquedos no Natal e 40.000 chocolates na Páscoa, adquiridos com doações dos integrantes do Batalhão, beneficiando cerca de 15.000 crianças;
- limpeza de 6 (seis) escolas e diversos canais e ruas através de trabalho comunitário voluntário (mutirões);
- atividades recreativas com crianças: esporte, pintura, escolinha de confecção de pipas e brincadeiras e distribuição de 4.500 Kits escolares;
- participação em campeonatos de futebol com equipe do Batalhão;
- realização de 7.000 atendimentos médico-odontológicos, com palestras sobre higiene e escovação e distribuição de 500 kits odontológicos; e
- apoio ao Ministério de Saúde Haitiano na campanha de vacinação.

No total foram realizadas de 71 ações cívico-sociais, que englobaram ajuda humanitária, auxílios a escolas, palestras, distribuição de comida e água, atendimentos médicos e odontológicos e mutirões de limpeza (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 8º Contingente, 2008, p. 19-20)

⁶⁴ À época, a coordenação civil-militar era uma capacidade prevista na composição das unidades desdobradas no Haiti, no entanto não era capacidade orgânica das unidades do Exército Brasileiro.

Nesse período, o Destacamento de Operações Psicológicas ganhou protagonismo. Ele estava subordinado ao G9 e passou a ser utilizado como meio de coordenação. Durante a atuação do 9º Contingente, de junho a dezembro 2008, a sessão passou a conduzir um meticuloso trabalho de pesquisa de opinião, obtendo uma “radiografia precisa sobre a aceitação dos haitianos em relação ao trabalho realizado pelo Batalhão em toda a área de operações, que serviu de base para operações futuras” (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 9º Contingente, 2008, p. 3). Esse tipo de ação se assemelha com as funções de CIMIC de ligação civil-militar e compartilhamento de informações, que, embora só tenha aparecido em 2010 no contexto das Nações Unidas, já estavam descritas na NI do CCOPAB como uma transcrição da doutrina da OTAN.

Para além disso, a análise do Relatório do 10º Contingente descreve a execução de diversos projetos que indicam ação de forma coordenada entre os comandantes das Sub Unidades, as lideranças locais, as autoridades públicas, as ONG’s e o escritório de Assuntos Cíveis da MINUSTAH, como a realização de mais de 304 atividades CIMIC. O relatório descreve ações como distribuição de aproximadamente 500 toneladas de alimentos em sua AOR, mas também aperfeiçoamento das ações de ajuda indireta, como a formação de agentes comunitários de emergência e instalação de um Consultório Dentário em *Cité Soleil*. Houve também treinamento de Grupos Comunitários de Emergência, com duração de duas semanas, contando com o apoio da ONG brasileira VIVA RIO, o Projeto 1º Gabinete Odontológico de *Cité Soleil*. Este gabinete foi constituído com a doação de equipamentos odontológicos e um dentista da G9 realizava nele atendimento em parceria com a dentistas voluntários de uma ONG atuante na região. Foi uma ONG local que coordenou, enfim, um trabalho de prevenção à violência doméstica⁶⁵.

A constatação de que as atividades de apoio à população estavam sendo fundamentais para alcançar os objetivos militares se refletiu na estrutura de preparo das tropas. De acordo com Valença (2010), em 2009, o CCOPAB criou o Estágio de CIMIC com o “objetivo de realizar a preparação específica de determinados militares do contingente brasileiro” (Valença, 2010, p. 167). Seu objetivo era melhorar a preparação do contingente para se coordenar com os diversos atores civis presentes no Haiti. De acordo com Valdetaro (2017), o estágio preenchia

⁶⁵ Além desses exemplos, pode ser citado o Projeto Pequeno Porte-Grande Efeito, que consistiu na realização de pequenas obras de infraestrutura (cisternas, cercas em escolas, doação de camas para hospitais, etc.) e o Projeto Alimento por Trabalho, que significava uma dupla ajuda à população, pois, ao mesmo tempo que reunia equipes compostas pela população local para realizar a limpeza das ruas, pagava pelo serviço com alimentos ao final de cada jornada (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 8º Contingente, 2008, p. 19-20).

uma lacuna causada pela ausência de uma doutrina nacional e de treinamento específico e a necessidade de adaptar a capacidade para o contexto das operações de paz da ONU, particularmente da MINUSTAH.

Nesse período, é possível concluir que houve algum amadurecimento em relação à aproximação com a concepção da ONU para CIMIC. Há, portanto, alteração significativa entre o que era chamado de coordenação, mas ela se restringia à assistência humanitária para a realização de trabalhos coordenados com outras instituições, a fim de atingir os objetivos apresentados no mandato da missão.

4.1.3 Cooperação e Coordenação Civil-Militar do 12º ao 17º Contingentes – Pós-terremoto

O terremoto que assolou o Haiti em 12 de janeiro de 2010 representou um retrocesso nas conquistas alcançadas pela MINUSTAH. Em resposta ao desastre, a atuação da força se dividiu entre ações de segurança e ajuda humanitária. Sobre a atuação do BRABAT na área de CIMIC, neste período, além da concentração nas atividades de apoio humanitário, pela primeira vez o Relatório Final de Emprego falou em “coordenação” em vez de “cooperação”, mostrando amadurecimento teórico desse tipo de atividade junto às tropas brasileiras e engajamento mais eficiente com as organizações civis, os quais atuam no complexo cenário haitiano. Porém, inúmeras críticas foram levantadas em relação à invasão do espaço humanitário.

Através da Resolução 1908/2010, o Conselho de Segurança recomendou o aumento no efetivo para um total de 8.940 militares. Esse aumento reverberou na estrutura do Batalhão, que passou a ser desdobrado em duas unidades, constituindo o BRABAT 2. Essa estrutura de dois batalhões permaneceu ativa do 12º ao 17º Contingente, em julho de 2013.

No entanto, fica claro no Relatório do 12º Contingente, que, apesar da consciência de que o preparo em CIMIC devia ser norteado pelo princípio da continuidade, em virtude das consequências catastróficas do terremoto, as atividades do 11º Contingente foram interrompidas. A Sessão de Assuntos Cíveis remodelou sua configuração, reorganizando as atividades em três frentes:

1- ajuda humanitária; 2- apoio às instituições religiosas ou civis de apoio à população haitiana e 3 - CIMIC. Consta no relatório que a adaptação surgiu da análise da situação corrente, dando ênfase às “ações de suporte, de manutenção da ordem e de demonstração do comprometimento do povo brasileiro às necessidades do povo haitiano” (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 12º Contingente, BRABAT 1, 2010, p. 10).

Em relação à ajuda humanitária, no relatório do BRABAT12/1, são descritas ações de distribuição de alimentos e água em campos de deslocados, provenientes do *World Food Program* (WFP), do Brasil e de outras organizações internacionais. Destacou-se, neste documento, que o controle do material de ajuda humanitária foi realizado pelo G9, havendo preocupação com a gestão dos estoques também para responder a outros desastres naturais, em virtude da temporada de ciclones na região. Em relação ao respaldo às instituições religiosas ou civis de apoio à população haitiana, parece ter havido amadurecimento na concepção do papel dos militares, conforme apresentado no Relatório Final do 12º Contingente:

no momento inicial da tragédia, a total assistência foi fundamental para diminuição da miséria e a consequente tensão da população. Contudo, houve a necessidade de descaracterizar um assistencialismo, promovendo a atuação do Batalhão através de um suporte de materiais de ajuda humanitária às instituições legítimas perante as comunidades (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 12º Contingente, BRABAT 1, 2010, p. 8).

No âmbito de CIMIC, são descritas ações em cooperação com a embaixada brasileira, reconstrução de escolas e execução de diversos QIP's (de conclusão e inauguração da praça de *Cité Soleil*, de pesca na ilha de *La Gonave*, de reflorestamento, de reforma da quadra esportiva do Brooklin etc.), como apontado no Relatório Final de Emprego, 12º Contingente, BRABAT 1, de 2010, do Ministério da Defesa. De acordo com Pinheiro (2015), a construção de parcerias ajudou a tornar mais eficiente a distribuição dos esforços e da ajuda humanitária, e na

medida em que os trabalhos de suporte humanitário passaram a concentrar grande parte dos esforços das tropas brasileiras, essa postura operacional ganhou espaço, vindo a se consolidar no período pós-terremoto (Pinheiro, 2015, p.191).

No relatório do BRABAT12/2, na sessão de Assuntos Cíveis, também são descritas ações de ajuda humanitária (atendimento médico e odontológico, recreação infantil, corte de cabelo, entrega de tendas, medicamentos, alimentos etc.) e ACISO como ações diferentes. Na parte dedicada à CIMIC, são descritas operações realizadas pelo Batalhão: Operação Tudão I e II, que, apesar de serem descritas como semelhantes à ACISO, envolvendo corte de cabelo, distribuição de alimentos e atendimento médico, foi ressaltado que ocorreram em parceria com a PNH, UNPOL, entidades civis e equipes de engenharia. Nas outras duas operações descritas (Mão Amiga e Six Months), que também ressaltam a parceria com ONG's, as ações descritas como CIMIC ainda remetem à ACISO:

Durante a Operação CIMIC foram atendidas cerca de 3000 (três mil) pessoas entre homens, mulheres e crianças. Foram distribuídos 1000 (mil) kits de roupas, 1000 (mil) refeições quentes, 60 (sessenta) atendimentos médicos entre ginecológicos e clínicos, exibição de filme e ateliê de desenho para as crianças e oficina de dança. Nesta operação, o BRABAT 2 reforçou a cooperação com ONG presentes na AOR (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 14º Contingente, BRABAT 2, 2011, p. 65).

Também há menção à realização de dois QIP's (construção de tanque de água potável e reconstrução de escolas), os quais foram idealizados pelo BRABAT e financiados pela MINUSTAH. Além desses projetos, foram idealizadas ações em parceria com a VIVA RIO para a preparação de líderes de defesa contra desastres naturais e a supervisão durante a reconstrução de escolas colapsadas pelo terremoto, com subsídio da UNICEF, contando ainda com a utilização da mão de obra local. O ponto de maior destaque no relatório são as lições aprendidas, ressaltando a importância de se compreender CIMIC:

- Apoiar-se em ONG, instituições filantrópicas, órgãos da ONU e religiosos para auxiliar no cumprimento da missão de ajuda humanitária. Muitas ONG e outras instituições estão no HAITI e não tem um rumo correto para suas ações. Possuem meios consideráveis, mas precisam canalizá-los de maneira coerente. O BRABAT 2 por sua vez, como Unidade Militar, tem uma grande abertura e conhecimento de sua AOR e sabe onde se encontram as maiores necessidades. Nesse sentido, pode apoiar em informações e em logística (transporte, barracas, alimentação) as ONG que desejarem trabalhar onde o batalhão indicar. Dessa maneira, colocam-se os meios dessas entidades em correspondência com os planejamentos do BRABAT 2. Esse é um dos princípios da Coordenação Civil-Militar. Esse princípio é constantemente lembrado pelo SRSG [*Special Representative of the Secretary-General*] em suas reuniões semanais;
- dar sempre ouvidos às associações haitianas que procuram apoio no Batalhão, mas com a devida precaução. Muitas associações haitianas lideradas por aproveitadores. Nesse sentido, deve-se ter muita parcimônia com os benefícios que são feitos para as mesmas. O OCHA [*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*] aconselhou a orientar essas associações a procurar o CLUSTER correspondente a suas necessidades e assim suprir as suas necessidades. Em um segundo momento, caso a associação seja de confiança ou bem indicada, a ajuda pode ser dada; e
- ter sempre a vista o manual do OCHA. O OCHA é o órgão da ONU que trabalha com a coordenação da ajuda humanitária. Não está subordinado à missão, mas trabalha para que o ambiente seja o mais propício possível para o desenvolvimento de seus trabalhos. O OCHA dá uma direção aos meios das ONG disponibilizados para todo o HAITI. Ou seja, tem muitas possibilidades e potencialidades para gerir. Ter representante do OCHA junto de si é ter toda essa potencialidade à sua disposição. Portanto, esse representante pode dar uma abertura muito boa, com palestras, visitas e outras atividades de coordenação, à visibilidade do BRABAT 2 e conseguir com certa facilidade, parceiros mais fiéis para as atividades de CIMIC (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 12º Contingente, BRABAT 2, 2010, p. 67).

Do 14º Contingente⁶⁶, que atuou entre fevereiro e setembro de 2011, apenas o Relatório do BRABAT 2 foi disponibilizado. As ações de CIMIC descritas pelo comandante do Batalhão,

⁶⁶ O Relatório do 13º Contingente não foi disponibilizado para pesquisa.

segundo o Relatório Final de Emprego, 14º Contingente, do Ministério da Defesa, de 2010, definem dois objetivos: o primeiro é obter e/ou fortalecer a aceitação e o apoio da população à presença da tropa brasileira, com vistas a favorecer a missão do Batalhão, de manter o ambiente seguro e estável dentro da sua AOR; o segundo, suprir algumas das necessidades básicas da população carente, ainda que de maneira descontínua e limitada. Nesse sentido, foram realizadas ações de planejamento e condução de ações de assistência comunitária (em que são descritas ACISO e ações de apoio continuado a instituições e à comunidade) e elaboração de projetos de impacto rápido (QIP), alguns idealizados para execução com recursos da MINUSTAH e outros com diversas organizações civis. No relatório, é possível perceber um amadurecimento em relação à execução das ações em parceria com diversas outras organizações:

Para se atingir os objetivos esperados em ambas as vertentes, foi de grande valor a busca e a manutenção de um bom relacionamento com algumas ONG, como a VIVA RIO (brasileira), a TZU CHI (taiwanesa) e a INFANCIA SIN FRONTERAS (espanhola); com alguns colaboradores civis, como o Sr GERSON, membro da Igreja MARANATAH e o Sr ROBERT, engenheiro da empresa EUROBRAS, ambas brasileiras; com certas agências civis da ONU, como o *Civil Affairs Office* e a CVR; e, também, com a Embaixada do BRASIL no HAITI. Desse bom relacionamento e cooperação mútua, resultaram algumas parcerias importantes para o sucesso obtido na condução de muitas atividades CIMIC e para a elaboração dos projetos em curso (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 14º Contingente, BRABAT 2, 2010, p. 13).

O relatório do 16º Contingente⁶⁷ traça a explicação sobre a Feira da Paz (*Marche de Lapè*, em *creole*), que é responsabilidade do BRABAT 2. Um dos efeitos diretos da feira é aumentar a exposição tanto da MINUSTAH quanto do Batalhão à população. A feira era conduzida pela célula G9, criando empregos diretos e indiretos, fortalecendo, conseqüentemente, a economia, por meio da injeção de dinheiro para os feirantes. A feira também tinha o objetivo de irradiar a imagem do batalhão na cidade, através dos comerciantes haitianos cadastrados nela. Além do mais, esses feirantes eram responsáveis pelo relacionamento direto com os militares da célula do G9 do BRABAT 2, desempenhando auxílio na condução das atividades da “feirinha”. Diante dessa tática, a conclusão do comandante do Batalhão foi que a missão da seção foi cumprida em sua plenitude devido à somatória de preparo teórico, trabalho árduo e comprometido dos seus integrantes.

Por sua vez, o 17º Contingente iniciou suas atividades em dezembro 2012, encerrando-o em abril 2013, sendo ele o último batalhão que vigorou com duas unidades. De acordo com

⁶⁷ O relatório do 15º Contingente também não foi disponibilizado.

o relato do comandante do BRABAT 1, a fase de segurança e estabilidade em que se encontrava a missão proporcionou maior liberdade de ação aos órgãos de assistência humanitária, como o OCHA, UNICEF e WFP, de forma que eles passaram a atuar sem necessidade de apoio do BRABAT. Inclusive ações consideradas estritamente humanitárias, como doação de água e comida, foram vetadas ao batalhão pelo U9 por não serem consideradas atividade fim de CIMIC, conforme o Relatório Final de Emprego do 17º Contingente, de 2017. Contudo, apesar do amadurecimento que pudemos notar em relação à compreensão do objetivo e das funções de UN-CIMIC para as tropas brasileiras, a ONU criticou duramente a execução de diversas tarefas, por estar desacordo com a doutrina da organização.

Diante disso, o módulo adicional do UN-CIMIC STM, intitulado *UN-CIMIC and Peacekeeping Substantive Areas*, são descritas as condições para o fornecimento do apoio militar à assistência humanitária durante a ocorrência de desastres naturais e emergências complexas, além do papel da coordenação com as contrapartes nos esforços de socorro. Existe uma hierarquia de tarefas humanitárias que podem ser executadas por militares. De acordo com essa hierarquia, a capacidade das forças militares agrega maior valor no respaldo à infraestrutura e à ajuda indireta, sendo esta mais adequada aos atores humanitários, conforme preconiza a ONU. Esse tipo de ajuda só deve ser realizado por militares quando não houver atores humanitários “em terreno durante um período crítico para salvar vidas e a falha na entrega de bens e serviços urgentemente necessários puder resultar numa perda inaceitável de vidas, sofrimento e ferimento” (UN, 2014, p.143). Dessa forma, algumas considerações sobre determinadas ações realizadas por militares do BRABAT no período são necessárias.

O UN-CMCoord estabelece diretrizes sobre o Uso de Recursos Militares Estrangeiros e Defesa Civil [MCDA] em Alívio de Desastres. Segundo estas diretrizes, tais recursos podem ser usados em apoio às operações humanitárias e, como demonstrado nas áreas cinzentas do quadro abaixo, existem situações em que atores no terreno devem julgar a conveniência do uso de meios militares, observando a necessidade, a implicação e a capacidade de salvar vidas.

Um dos princípios presentes nas diretrizes emanadas pela ONU para uso dos meios militares⁶⁸ explica que a utilização destes recursos deve ser feita mediante solicitação de atores

⁶⁸ Os seis princípios, segundo a organização, são os seguintes:

1. *Requests for MCDA to support UN agencies must be made by the HC/RC, in consultation with the Affected State, and based solely on humanitarian criteria.*
2. *MCDA should be employed by UN humanitarian agencies as a last resort, that is, only in the absence of any other available civilian alternative to support urgente humanitarian needs in the time required.*
3. *A UN humanitarian agency using military assets must retain its civilian nature and character. While MCDA may remain under military control, the operation as a whole must remain under the overall authority and control of the responsible humanitarian organization. This does not infer any civilian command and control status over military assets (UN, 2014, p.144)*

humanitários e de acordo com os princípios do UN-CIMIC, visando à minimização de conflitos e à distinção clara entre papéis e funções das classe humanitária e militar. Além do mais, os militares devem ser vistos como último recurso e ferramenta complementar aos mecanismos de socorro existentes, fornecendo apoio específico para cobrir as “lacunas humanitárias” entre as necessidades surgidas durante os desastres e a capacidade humanitária de atendê-la e quando não houver alternativa civil comparável.

4.1.4 Cooperação e Coordenação Civil-Militar 18º ao 26º Contingentes – Redução da força e retirada das tropas

Do 18º Contingente, enviado em 2013, até o último, o 26º, que deixou o Haiti em 2017, houve diversas mudanças em relação ao que o CIMIC representou: a reafirmação de que o Batalhão não era uma ONG a mais, a preocupação com a padronização de procedimentos, a preocupação com as características que os operadores de CIMIC deveriam ter o fortalecimento da visão de que o apoio da população às atividades do BRABAT, que era acompanhado de uma maior proteção à Força, e a sua utilização como ferramenta de coleta de informes, mas sem se confundir com atividades de inteligência.

Com base na análise do Relatório do 18º Contingente, percebe-se uma mudança sensível no perfil de engajamento. Nele, consta que “o BRABAT 18, de acordo com a evolução das necessidades da população, caracterizou os trabalhos de assuntos civis na mudança de cultura de Ação Cívico-Militar (ACISO) para Coordenação Civil-Militar (CIMIC)” com destaque, para a promoção social do haitiano” (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego do 18º Contingente, 2013, p. 20).

Outra alteração importante foi a atuação com base no Levantamento Estratégico de Área (LEA) em sua Área de Responsabilidade, com objetivo de “adquirir e analisar informações de interesse de CIMIC”. Esse levantamento foi concebido utilizando como referência uma nota de coordenação doutrinária de levantamento de informações de Assuntos Civis, do Exército Brasileiro, e o modelo de CIMIC *ASSESSMENT* adotado pela OTAN, como se aponta no

4. *Humanitarian work should be performed by humanitarian organizations. The Peace operation should only provide direct assistance in life-saving emergency situations and as an option of last resort. The peace operation can provide indirect support and infrastructure support, on request, and according to the UN-CIMIC principles and the humanitarian-military guidance. The aim of these principles and guidance is to ensure a clear distinction between the normal functions and roles of humanitarian and military stakeholders*

5. *Any use of MCDA should be, at its onset, clearly limited in time and scale and present an exit strategy element that defines clearly how the function it undertakes could, in the future, be undertaken by civilian personnel.*

6. *Countries providing MCDA to support UN humanitarian action should ensure that they respect the UN Codes of Conduct and the humanitarian principles (UN, STM, 2014).*

Relatório Final de Emprego, referente a 2013. Tinha-se como objetivo adquirir e analisar informações de interesse de CIMIC, para que elas⁶⁹ não fossem perdidas na troca de contingentes, como aconteceu anteriormente. Outra mudança foi em relação à contratação de serviços que deixou de ser feita pelo BRABAT e passou a ser feita pela MINUSTAH:

De acordo com o Comandante do Batalhão Brasileiro, seguindo as diretrizes da doutrina CIMIC, se, anteriormente, os organismos da ONU financiavam os projetos e o Batalhão ficava responsável pela contratação de serviços, informação e segurança, segundo semestre de 2013, os organismos civis financiam os projetos, o Batalhão responsabiliza-se pelas informações e segurança da área e o *United Nations Office for Project Services* (UNOPS) realiza a contratação dos serviços (Pinheiro, 2015, p. 201).

Durante a atuação do 19º Contingente, observou-se a mesma tendência do BRABAT 18 em enfatizar as atividades CIMIC, inclusive através da realização de LEA, em parceria com as sessões de inteligência do Batalhão e da MINUSTAH: G2 e U2.

A coleta de dados foi feita através de contatos e de reuniões com elementos externos e internos ao BRABAT, por consultas ao U2 da MINUSTAH, por meio da participação no PHOENIX meeting, conduzido pelo JMAC, realização de reunião de inteligência com as Subunidades e DOPAZ do BRABAT, acompanhamento das Ações CIMIC realizadas pelo BRABAT, consulta a mídia aberta e por reconhecimento aéreo e terrestres (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 19º Contingente, 2013, p.3)

O 20º Contingente, por sua vez, salientou a importância da sessão de Assuntos Cíveis, ao ressaltar dois aspectos importantes para CIMIC: as características prestimosas dos militares que compõem a sessão e as vantagens da presença de um militar do sexo feminino na composição do G9.

Os militares da célula do G9 [Seção de Assuntos Cíveis] devem ser escolhidos entre aqueles que caracterizam-se por serem prestimosos, disponíveis, solidários e empáticos. A personalidade dos integrantes é de extrema importância no desempenho da equipe. Apenas a capacidade e o conhecimento técnico não são suficientes para o êxito. O G9 tem que conseguir “abrir portas” para o trabalho da tropa, tem que facilitar a integração entre população e soldados, tem que conquistar a simpatia e confiança dos haitianos nos militares do batalhão. Operacionalmente, a presença de um militar do segmento feminino foi bastante favorável, facilitando a integração com a população, particularmente com as mulheres e crianças (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 20º Contingente, 2014, p. 4).

⁶⁹ Além dos aspectos gerais da missão, da história do Haiti, do mandato da MINUSTAH, entre outras informações, foram levantadas informações dos campos: Político, Segurança, Econômico, Social, Infraestrutura e Informações. Esses campos foram analisados sob os seguintes aspectos: Área, Estrutura, Capacidades, Organizações, População e Eventos.

Em relação ao planejamento e à execução das atividades de CIMIC, de acordo com o relatório, ele passou a ser realizado de acordo com as demandas verificadas pelo Comando do Batalhão. Os resultados eram otimizados na medida em que havia participação de outras sessões (G2 — Inteligência, o G3 — Operações, o G10 — Comunicação Social, o Destacamento de Operações de Paz (DOPAZ) e o Destacamento de Operações Psicológicas (DOP)).

De acordo com o Relatório do 21º Contingente, consoante à política das Nações Unidas e da MINUSTAH, sempre foram estabelecidas as ligações com o Escalão Superior (U9) e as demais agências civis da ONU, no caso da elaboração e execução de projetos. A interação com as lideranças locais permitiu a atualização do cenário com grande rapidez, mesmo com a compreensão de que coordenação civil-militar não visasse à coleta de informes. A partir disso, várias ocorrências foram relatadas de imediato pelos líderes, tendo, por vezes, agilizado o ciclo da informação, ensejando, conseqüentemente, a preempção da tropa a possíveis incidentes. Constatou-se, por fim, que o apoio da população às atividades do BRABAT durante as atividades CIMIC contribuiu para a estabilidade nos locais em que foram realizadas, inclusive em áreas de atuação de gangues.

A padronização de procedimentos em CIMIC passou a ser uma preocupação constante. De acordo com o Relatório do 21º Contingente foram estabelecidos procedimentos-padrão para o G9, os quais regularam todas as relações do setor com os demais oficiais CIMIC das Sub-unidades, a fim de melhor gerir e transmitir o conhecimento, com base em lições aprendidas e melhores práticas. Por isso, pontuou-se que:

- 2) Coube ao G9 assessorar o Cmt do BRABAT no trato de assuntos e no planejamento de atividades relativas à coordenação civil-militar, dentro da sua área de responsabilidade, a fim de atingir o estado final desejado para a OMP, de acordo com o mandato da Missão das Nações Unidas no Haiti e as diretrizes emanadas do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU.
- 3) O G9 facilitou a interface entre os componentes militar e civil da MINUSTAH, atores governamentais ou não governamentais haitianos ou internacionais presentes na área de missão, a fim de garantir a condução segura e eficaz das atividades CIMIC realizadas dentro da Área de Responsabilidade (AOR) do BRABAT.
- 4) semanalmente, às 2as. Feiras, às 14 horas, houve uma reunião de coordenação com os oficiais de CIMIC das SU, DOP, DOPAZ e do Gpt FN.
- 5) os trabalhos assistenciais voluntários, de caráter religioso ou não, puderam ser previstos nos finais de semana desde que constaram do CIMIC Forecast previsto para a semana seguinte e mediante a aprovação do Cmt/Scmt do BRABAT.
- 6) toda doação de material pessoal dos militares do BRABAT para comunidades locais foi coordenada pelo G9.
- 7) Atividades de CIMIC que puderam ser propostas por iniciativa dos Cmt SU em suas respectivas áreas de responsabilidade o foram sempre em coordenação com o G9.
- 8) Atividades CIMIC, conforme a necessidade operacional e a existência de adequado nível de segurança, puderam ser realizadas após o pôr do Sol, desde que coordenadas com o G3 e G2 e de acordo com as diretrizes da MINUSTAH.

9) O G9 planejou as ações sempre em consonância com as orientações do Cmt BRABAT e de acordo com as diretrizes estabelecidas pela MINUSTAH voltadas para manter o ambiente seguro e estável; apoiar as ações humanitárias; e apoiar as Instituições Locais.

10) Todas as atividades CIMIC realizadas pelo contingente foram submetidas à apreciação do Cmt BRABAT e devidamente coordenadas com os líderes comunitários/chefes de Organizações envolvidas.

11) Projetos de cursos profissionalizantes para a população ou de infraestrutura de apoio à comunidade – especialmente os Quick Impact Projects (Projetos de Impacto Rápido) seguiram de acordo com as orientações do Cmt BRABAT e submetidos aos órgãos competentes da MINUSTAH com base na documentação prevista pela ONU.

12) Todas as atividades CIMIC que puderam ser realizadas o foram sempre em parceria com Organizações Não Governamentais (ONG), Organizações Internacionais (OI) e/ou Organizações Governamentais (OG) reconhecidas pela MINUSTAH.

13 Para qualquer atividade CIMIC a ser realizada, em princípio, foram feitas ligações com o Escalão Superior (U9) e as demais agências civis da ONU, conforme o caso (Ministério da Defesa, Relatório Final de Emprego, 21º Contingente, 2014, p. 8).

Seguido a isso, todo o planejamento das atividades CIMIC passou a ser realizado de acordo com as demandas verificadas pelo Comando do BRABAT e a política da ONU. Além disso, o G9 planejou missões integradas com os outros contingentes militares no Haiti e/ou com as demais células da MINUSTAH (U2, U3, JMAC), bem como missões da Comissão de Trabalho das Mulheres da MINUSTAH (*Women's Working Committee* — WWC). Todas as atividades CIMIC que puderam ser realizadas foram sempre em parceria com Organizações Não Governamentais (ONG), Organizações Internacionais (OI) e/ou Organizações Governamentais (OG) reconhecidas pela MINUSTAH.

Infere-se, ainda, que as normativas da MINUSTAH voltadas à redução das atividades influenciaram a atuação dos Batalhões do 24º ao 26º Contingente, como se observa no trecho a seguir:

TO 0048/U3/2015, de 5 mar 15: MINUSTAH Reduction of CIMIC Activities “[...] limited support as 25% of Feb 2015 levels” e a TO 0207/U3/2015, de 5 nov 15: MINUSTAH MC CIMIC Dependence “[...] MINUSTAH MC will end water delivery by 31 Dec 2015 to reduce further dependency (Referência da citação).

Esses documentos estabeleceram o início da suspensão dos QIP’s, que passaram a ser realizados apenas mediante análises operacionais e de risco proporcional, contanto que pudessem ser iniciados e finalizados durante a atuação de cada Contingente. Os QIP’s perderam, com isso, o caráter de continuidade.

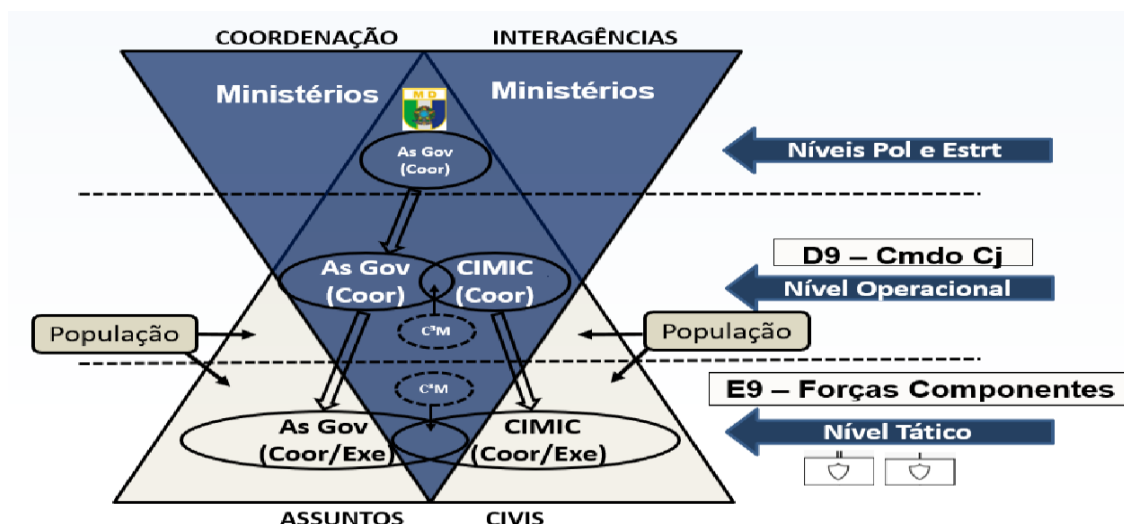
No mais, as atividades CIMIC realizadas pelo Contingente eram submetidas à apreciação do Comando do BRABAT, devidamente coordenadas com os líderes comunitários/chefes de organizações envolvidas. Desse modo, os projetos de

profissionalização, desenvolvidos sob a coordenação do G9, voltara-se à capacitação da população haitiana, visando a inseri-la no mercado de trabalho local, particularmente após a saída das tropas da ONU do país. Também se voltaram ao desenvolvimento e à manutenção da credibilidade operacional e da imagem do BRABAT no Haiti. Por fim, durante a atuação do 25º e 26º Contingentes, observou-se a preocupação com a redução do vínculo de dependência com a missão, questão central quando a política de CIMIC é bem executada.

4.3 CIMIC à brasileira: a normatização da prática

Não existe, hoje, no Brasil, um documento dedicado exclusivamente à CIMIC. O *Manual de Cooperação Civil-Militar*, de 2017, foi revogado pelo *Manual de Assuntos Cíveis EB70-MC 10.251*, de 2021; neste documento, CIMIC aparece como uma função de Assuntos Cíveis. Assuntos Cíveis, por sua vez, são atividades relacionadas à interação do “componente militar com as autoridades civis e a população da área ou do território sob a responsabilidade ou a jurisdição do comandante desta organização ou força” (Brasil, 2021, p. 15) e compreende atividades de CIMIC (que é definido como cooperação, e não coordenação). Estas ações são estabelecidas nos níveis operacional e tático e Assuntos de Governo, que podem ocorrer nos níveis político, estratégico e operacional, como se pode observar no organograma abaixo.

Figura 3 – Relação entre operações de cooperação e coordenação com agências e assuntos cíveis



Fonte: EB 70-MC-10.251 – Manual de Campanha Assuntos Cíveis 2021 p. 19

CIMIC, neste documento, é definido como uma função que “contribui para atingir os objetivos militares e garantir um ambiente seguro e estável, de acordo com a natureza da

missão” (Brasil, 2021, p. 17), e compreende atividades de coordenação com ONG, OI e OG e as ações comunitárias, as quais podem ser realizadas através de cursos profissionalizantes, atividades socioeducativas, abrigamento e ACISO, como preconizado no respectivo documento.

Em entrevista para esta dissertação, o coronel Mauricio Valença da Cruz, que participou ativamente da redação do manual, possibilita compreender aspectos táticos e operacionais, além das influências e das características de CIMIC na doutrina brasileira. O militar explicou de que modo suas experiências como observador militar no Sudão, como oficial de Assuntos Cíveis na MINUSTAH, e como instrutor de Assuntos Cíveis, no Chile, impactaram na elaboração do documento.

De acordo com Valença, durante sua atuação como observador militar na Operação de Paz da ONU no Sudão, de 2005 a 2006, ele percebeu que as tropas (do Quênia, da Índia, da China, por exemplo) não realizavam qualquer tipo de trabalho que não estivesse definido no mandato da missão por iniciativa própria e em prol da população. Só havia empenho das tropas nesse sentido quando as equipes do *Civil Affairs* da ONU, responsáveis pela gestão dos recursos financeiros, solicitavam propostas de QIP’s tanto para as tropas quanto para os observadores militares, que, devido ao contato mais próximo com a população, tinham mais conhecimento sobre suas necessidades.

Durante a condução da entrevista, Valença explicou que, nesse momento, as tropas brasileiras já se encontravam no Haiti, realizando ACISO e diversas outras atividades de ajuda humanitária, as quais permitiam maior contato com a população civil. Essa postura, que em um primeiro momento havia sofrido duras críticas da ONU, ganhou reconhecimento internacional, passando a ser chamado de *Brazilian Way of Peacekeeper*. Em sua tese de doutorado, intitulada *A preparação do contingente para integrar Força Internacional de Paz: uma proposta de preparo do contingente do Exército Brasileiro, em missões de paz sob a égide da ONU, com enfoque na Coordenação Civil-Militar (CIMIC)*, Valença, partiu da percepção de que havia notória diferença entre o tipo de interação com os civis estabelecida pelos militares brasileiros presentes nas Missões e as forças de outras nações, e, por isso, formulou uma proposta de preparo das tropas em CIMIC para atuar em missões de paz. Para embasar seu estudo, analisou as diferentes doutrinas de assuntos civis disponíveis no mundo.

Em seu relato sobre a experiência como observador militar, o coronel explicou que, no organograma estabelecido pela ONU para Missões de Paz, as diversas organizações que compõem o nível operacional são todas civis, de forma que o link entre elas e os batalhões, que estão no nível tático, é feito pelo *Force Commander*. Essa estrutura limita os Batalhões ao nível

tático, a seu ver, sendo ruim ao engessar as ações dos militares. Ou seja, quando havia interesse em realizar alguma ação, como, por exemplo, uma medida voltada para o controle da violência, era preciso “subir” para buscar apoio junto ao *Civil Affairs*, no nível operacional. O militar argumentou, ainda, que, quando desejava executar algum projeto de gênero, sobre crianças, e violência contra a mulher, ou realizar curso profissionalizante por iniciativa própria, precisava convencer o/a *Head of Mission (Special Representative of the Secretary-General — SRSG)* para conseguir verbas. Essa distinção não existe em situações de guerra, em que os militares trabalham nos níveis operacional e tático, enquanto o oficial opera em nível de Assuntos Cíveis. Nessa situação, o militar é quem faz a ligação diretamente com o governo, e não a ONU. Logo, de acordo com o entrevistado, se ele já estivesse no nível operacional, teria dinheiro para realizar os trabalhos sem necessidade de autorização.

Depois da experiência como observador no Sudão e do seu doutoramento, o militar permaneceu por um ano no Chile, na condição de instrutor de Assuntos Cíveis, entrando em contato com a doutrina Chilena chamada “Assuntos Cíveis e Administração Territorial” (CAT). Posteriormente, desdobrou-se na MINUSTAH, em condição de encarregado da Sessão de Assuntos Cíveis. Ao retornar para o Brasil, Valença foi lotado para o Centro de Doutrina do Exército, momento em que participou do processo de atualização da doutrina de Assuntos Cíveis.

De acordo com o militar, o primeiro passo no processo de atualização da doutrina foi realizar a avaliação das capacidades. De acordo com o *Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército*, “capacidade é aptidão requerida a uma força ou organização militar para que possa cumprir determinada missão ou tarefa”. Ela é obtida a partir de um conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis, cujo acrônimo é DOAMEPI: doutrina, organização (e/ou processos), adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura (Brasil, 2018, p. 67).

Ao utilizar essa metodologia para fazer um diagnóstico da capacidade de Assuntos Cíveis no Brasil até 2019, Valença concluiu que nenhum dos itens que compõem o acrônimo superava 80%. Doutrina e ensino estavam entre 50% e 80%, enquanto todos os demais abaixo de 50%. Isso porque não havia uma Organização de AC, só havia adestramento para missões específicas. Além disso, não havia material, de forma que o ensino era baseado em doutrina de outros exércitos; os cursos eram realizados em outros países e não havia pessoal capacitado nem conhecimento sobre o material necessário. E o mais importante: não havia doutrina. Para além disso, Valença observou que havia grandes lacunas dentro das referências doutrinárias disponíveis, que eram o *Manual de Assuntos de Governo*, de 1981, o *Manual de Assuntos Cíveis*, de 1987, e o *Manual de Cooperação Civil-Militar*, de 2017.

Diante destas constatações, o militar viu, na Operação Acolhida Força Tarefa Logística Humanitária, vigente desde 2018, na fronteira de Roraima com a Venezuela, a possibilidade de realizar uma experimentação doutrinária, pois, apesar de não se tratar de guerra, era uma operação em tempo real e a entrada de venezuelanos se assemelhava à evacuação de não combatentes — Op Ev N Cmb⁷⁰. Esta Operação foi estabelecida pela Medida Provisória N°820 (MPV 820/2018), que dispôs sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento às pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado pela crise humanitária na Venezuela. Os objetivos eram recepcionar, identificar, triar, imunizar, abrigar e interiorizar imigrantes em situação de vulnerabilidade (desassistidos), decorrente de fluxo imigratório para o Brasil.

O fato de tratar de uma operação conjunta, interagência e de natureza humanitária, viabilizou a experimentação doutrinária idealizada por Valença. Esta foi realizada em tempo real, com intenso contato das FA's com os civis presentes nas mais de 100 agências (OIG, OG, ONG e OP), além de possibilitar a atuação do Exército nos níveis estratégico, operacional e tático.

O coronel Valença apresentou as diferenças substanciais entre a estrutura de Assuntos Civis em uma OP e a organização na Operação Acolhida. Nesta operação, quem faz a coordenação no nível estratégico com os Ministérios (da Defesa, Economia, Relações Exteriores, Cidadania etc.) é a Casa Civil. Através do Comitê de Gestão, ela define as missões a serem desenvolvidas, no planejamento, no nível operacional e na execução no nível tático. No nível operacional, são criados grupos de trabalho (GT) para discutir assuntos diversos, como saneamento, saúde, entre outros de ordem de direitos humanos. Somado a isso, cada Ministério possui um coordenador operacional, que, no caso do Ministério da Defesa, era um general que trabalhava diretamente com as agências civis da ONU (ACNUR e OIM).

A Operação Acolhida foi estabelecida sobre três pilares: ordenamento da fronteira, abrigo dos desassistidos e interiorização. Todo planejamento que envolvesse ações em qualquer destes pilares deveria ocorrer no nível operacional, entre o coordenador operacional (militar) e os civis (ONGs, Agências da ONU etc.). Por exemplo, se havia venezuelanos ocupando e utilizando a rodoviária para abrigo, havendo necessidade de articular soluções junto à

⁷⁰ De acordo com o Manual de Operações de Evacuação de não Combatentes - MD33-M-08, a expansão dos interesses do Brasil no exterior tem incentivado o aumento da presença de empresas, representações e organizações brasileiras em outras nações. Em alguns países, onde vivem e trabalham muitos cidadãos brasileiros, pode advir situação de insegurança ocasionada por instabilidades políticas, econômicas ou sociais. A degradação da situação pode constituir-se em uma ameaça de risco à integridade física dos brasileiros, configurando-se a necessidade de sua retirada (Brasil, 2020, p.13)

prefeitura, o próprio EB realizaria a atividade, pois ele não estava limitado ao nível tático, como ocorre no contexto de uma missão de paz da ONU. Nesse caso, o coordenador operacional/comandante da força-tarefa logística humanitária exerce simultaneamente a função de *Head of Mission* e *Force Commander*, atuando nos níveis operacional e tático. De acordo com o Coronel, essa estrutura é mais parecida com uma situação de guerra do que uma OP. E, assim, na experimentação, foi colocada uma Companhia de Assuntos Cíveis também no nível tático para trabalhar diretamente com os civis, fazer evacuação, falar com os líderes comunitários, entre outras ações necessárias à sua capacidade de agência.

Nessa estrutura, o contato com órgãos governamentais, em tese, deve ser realizado pelos civis do nível operacional. Por exemplo, na situação anterior, em caso de retirada de quem estivesse realizando ocupações voluntárias, os responsáveis pelo contato com o Ministério Público (MP) deve ser o pessoal civil do nível operacional, que é Assuntos de Governo, já a equipe de CIMIC é responsável por coordenar soluções com a ACNUR, OIM, ONG, População e Empresa Privada.

No entanto, de acordo com o relato do coronel, em entrevista concedida a esta pesquisa, a equipe de Assuntos de Governo, que é civil, deve estabelecer o relacionamento com órgãos governamentais. Porém, em diversas situações, as forças armadas assumem a função governamental, assemelhando-se à situação da utilização de Assuntos Cíveis em guerra. No caso da Operação Acolhida, o coronel Valença citou dois exemplos em que os militares assumiram essa função. No primeiro, cita como processo de interiorização dos venezuelanos foi feito por militares, inclusive com a realização de entrevistas de emprego por videoconferências entre os refugiados e a JBS⁷¹, utilizando a estrutura do EB, o que deveria ser realizado pelo Ministério da Economia. O segundo é a estrutura de suporte à saúde para atender todos os venezuelanos, com hospital, suprimentos e profissionais militares da área da saúde, que deveria ser uma atribuição do Ministério da Saúde.

Na perspectiva de Valença, essas ações constituem uma disfunção de atribuições, na qual o EB tem assumido funções governamentais. Dessa forma, o coronel salientou que fez questão de colocar o planejamento de transição das ações para atores civis como princípio de ação civil no manual, conforme preconiza o UN-CIMIC. Esse posicionamento foi influenciado por sua experiência como responsável pela Operação Carro-Pipa⁷², no Nordeste, que está em vigor há vários anos e não tem perspectiva de transição para o governo civil.

⁷¹ JBS S.A – Multinacional da indústria alimentícia, de origem brasileira.

⁷² A Operação Carro-Pipa é um projeto criado pelo Governo Federal e que tem como nome oficial Programa Emergencial de Distribuição de Água. Seu objetivo principal é levar água para consumo humano nas áreas

Por fim, questionamos o militar se ele via aproximação do conceito brasileiro de CIMIC em relação ao da OTAN e semelhança entre as operações de contra insurgência e as de GLO. Como resposta, guardadas as devidas proporções, Valença aponta que há semelhança tanto em relação ao tipo de operação quanto à utilização de CIMIC. No caso das operações de contrainsurgência, as patrulhas são realizadas em meio à população, assim como ocorre nas GLO. Nesse contexto, é preciso ter apoio popular para conseguir informes, então, em sua concepção, tanto nas OP quanto na GLO há semelhanças com contrainsurgência.

Por fim, o entrevistado mencionou que a GLO ocorre em regiões em que a presença do Estado é ínfima ou inexistente; e, que, quando os militares entram, as pessoas se sentem acolhidas. Porém, às vezes o que falta nessas missões, é o nível mais alto (dimensão política) trabalhar. Se coloca GLO e o EB, a gente consegue trabalhar, agora, se não tiver educação, saúde e segurança, quando sair, volta o vácuo e elimina quem forneceu informações, afirmou Valença.

4.4 Conclusões parciais

Este capítulo mostrou o processo evolutivo das práticas de CIMIC na MINUSTAH. O processo é dividido em quatro fases e conta com a redação da doutrina atual, que utilizou como referência a experiência no Haiti.

Durante a atuação dos primeiros contingentes, o preparo incipiente (para OP em geral e CIMIC em particular) e as referências doutrinárias disponíveis, tanto nacionais quanto internacionais, justificaram a atuação e a estrutura organizacional do BRABAT na MINUSTAH. Durante a segunda fase, como o general Heleno mencionou em entrevista à Castro e Marques (ano), as práticas assistencialistas, considerando a ausência ou a

atingidas pela seca na região Nordeste, norte de Minas Gerais e Norte do Espírito Santo. O programa advém de uma Cooperação Técnica e Financeira entre os Ministérios da Integração Nacional (MI) e da Defesa (MD)^[2]. A operação envolve diversos órgãos, sendo eles municipais, estaduais e federais também. Ao nível do Governo Federal estão envolvidos o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Defesa, representando nesse caso pelo Exército Brasileiro. O Exército Brasileiro é responsável pela fiscalização e coordenação da distribuição da água nas áreas atingidas pela seca que atende 873 municípios nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins. Para que um município possa receber a operação PIPA é necessário que ele tenha decretado situação de emergência ou estado de calamidade pública, após isso a situação de anormalidade deverá ser reconhecida por seu Governo Estadual e pelo Ministério da Integração Nacional, deverá ser criada uma comissão que será responsável por indicar as prioridades de atendimento dentro do município, assim como fiscalizar a execução da ação em parceria com o EB. Essa comissão deverá ser constituída de um representante da prefeitura, um vereador da oposição, um vereador da situação, um membro da Igreja Católica, um representante da Igreja Evangélica, presidentes dos sindicatos e líderes comunitários. Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o_Pipa. Acesso em: 01/10/2023.

impossibilidade de outros instrumentos, foram tidas como eficientes para alcançar a zona de equilíbrio entre a missão de paz e a população local. O terceiro momento analisado mostrou a coexistência entre a percepção de necessidade de amadurecimento teórico sobre CIMIC e a manutenção das práticas assistencialistas, dessa vez, justificadas pelo terremoto. A seção final mostrou um notório amadurecimento da compreensão de coordenação Civil-Militar dentro da perspectiva da ONU.

Na análise da redação do Manual de Assuntos Cíveis, buscamos compreender a influência do que foi levantado nos tópicos anteriores e de outras influências, como, por exemplo, os textos produzidos nas academias militares. Como foi mencionado, as sugestões presentes nos EE militares à utilização de CIMIC da OTAN como referência para a criação da doutrina nacional, a própria NI do CCOPAB, que utilizava o modelo daquela organização militar, todas as outras referências ganharam materialidade no manual de 2021, uma vez que, como afirmou Valença, em entrevista concedida para a pesquisa, a estrutura de Assuntos Cíveis criada em Roraima se assemelhava mais a uma situação de guerra do que de OP. De acordo com Valdetaro (2023), a doutrina brasileira é mais parecida com a da OTAN por ser voltada para situações de combate e não para uma situação multidimensional, sob comando civil, e, no caso das Operações de Não-Guerra, como por exemplo, as GLO, as relações são estabelecidas entre agentes e cíveis, como por exemplo, policiais, refeita federal etc.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho desenvolvido nesta dissertação questionou a relação entre a doutrina brasileira de CIMIC e a expansão das forças armadas para o campo da segurança pública. Partindo da percepção de que, para responder à pergunta que norteou o desenvolvimento desta pesquisa, era necessário compreender o que é essa doutrina; para isso, observou-se que, no seu processo de construção, relacionado à participação das forças armadas brasileiras na MINUSTAH, podem ser percebidos padrões que remetem a práticas históricas das FA. Estas práticas são vistas como ingerência no campo das políticas domésticas.

Na definição de CIMIC, nota-se que ACISO passou a integrar o núcleo do conceito como uma ramificação das ações comunitárias. Se no contexto de UN-CIMIC, o objetivo-fim é facilitar a interface do componente militar com o civil; na definição brasileira, a ferramenta ajuda a atingir os objetivos militares, de forma semelhante à definição da OTAN. Além do mais, se para a ONU o conceito se restringe às OP, a expressão “de acordo com a natureza da missão” (Brasil, 2021, p. 17) também aproxima o conceito da OTAN, que abarca todos os tipos de operações das quais a Organização venha a participar⁷³, como assevera Nato (2018).

No estudo realizado por Sotomayor (2014), o autor argumentou que para os militares brasileiros, em princípio, garantir e defender as fronteiras do norte do Brasil parecia equivaler à garantia da soberania nacional. Essa defesa ocorria por meio da proteção da Amazônia contra a intervenção internacional, o narcotráfico, a guerrilha, entre outros agentes insurgentes. Essa proteção exigia que as FA’s fizessem muito mais do que mera defesa. Dessa forma, para o autor, “a área foi militarizada e o exército se tornou o maior latifundiário da Amazônia, mobilizando quase 40% de todo o seu efetivo para a região e construindo escolas, hospitais e moradias, prestando serviços e realizando atividades reservadas a outras agências estatais” (Sotomayor, 2014). Ao fazê-lo, eles podem ter compensado a presença limitada do Estado, mas também reforçam sua própria orientação, voltada para dentro.

Ainda de acordo com Sotomayor (2014), esses dados evidenciam que a participação das forças armadas brasileiras em atividades de assistência social e apoio ao desenvolvimento tem raízes históricas profundas, sofrendo aumento significativamente a partir dos anos 2000. Seu

⁷³ “CIMIC is applicable to all types of NATO operations. Commanders are required to assess and analyze the civil environment and apply the cross-cutting topics perspectives in all scenarios when planning and conducting military operations. These considerations include the appreciation of large numbers of non-military actors present in the area of operations. The application and profile of CIMIC depends on the type of operation, the civil environment, and the relationship with non-military actors” (OTAN, 2018)

aumento dificultou, contudo, a disseminação de qualquer benefício organizacional que a participação em uma missão no exterior pudesse trazer.

Assim, ao analisar a construção do conceito no Haiti, observou-se que os elementos que compõe o chamado “CIMIC abasileirado” não se distanciam dessas características mostradas por Sotomayor (2014). Em consonância à isso, o que Carvalho e Bascaule (2023) chamam de “incompreensão de UN-CIMIC” pode não ser uma incompreensão, mas sim a oportunidade de manutenção de uma prática, corroborando a visão de Sotomayor, segundo o qual, apesar de participarem de OP, as Forças Armadas brasileiras continuam “predominantemente introspectivas, e sua formação e *ethos* profissional ainda se concentram na segurança pública - SP” (Sotomayor, 2014, p. 80)⁷⁴.

Neste trabalho, concorda-se, em dada medida, com tal perspectiva relacionada à orientação da missão. A atuação dos militares brasileiros, em diversos momentos reproduziu no Haiti comportamentos semelhantes àqueles que a Força já estava acostumada a desempenhar no Brasil, ou seja, de tutela militar sobre a política e sobre as instituições, como bem apresentou Sotomayor (2014). A entrevista concedida pelo general Élio para Castro e Marques, localizada nas páginas 58 a 60, no livro *Missão Haiti, a visão dos Force Commanders*, por exemplo, é bastante emblemática. De acordo com o militar, após a eleição de René Préval para a presidência do Haiti, o então *Force Commander* manifestou ao novo presidente o interesse em realizar uma inflexão na área de segurança, a qual foi negada pelo político. A negativa, todavia, após uma série de justificativas descritas na entrevista, não foi considerada e as operações se intensificaram a despeito da autorização do próprio chefe de Estado. Na sequência, ele segue relatando atitudes semelhantes às descritas por Sotomayor (2014) na Amazônia: “Asfaltei Cité Soleil, botei luz, reabri escola, fiz mais de 50 mil atendimentos médicos, eu e meu pessoal” (Castro; Marques, 2019, p. 60). Relatos como esse, presentes em diversos momentos na entrevistam, parecem demonstrar que a abordagem das FA brasileiras no Haiti se aproxima da abordagem quente para o conceito de estabilização, discutida no segundo capítulo deste trabalho, haja vista que aquela fora liderada por militares ao invés de civis, em atividades de contrainsurgência simultâneas ao apoio estatal.

⁷⁴ Ribas (2019), após avaliar dados no Ministério da Defesa (MD), percebeu que “das 136 vezes que o Exército Brasileiro foi acionado pelo Presidente da República, 35,3% foi devido a problemas relacionados ao comprometimento da Segurança Pública dos Estados”, (Ribas, 2019, p.5) seja em casos de violência urbana (16,9%), seja por greve das polícias (18,4%).

Por fim, como encaminhamento para a conclusão final desta pesquisa, mostra-se como necessário que, a seguir, apresentemos uma síntese do desenvolvimento e um breve resumo dos resultados obtidos em cada capítulo.

O primeiro capítulo considerou que, antes de falar sobre CIMIC, era necessário ambientar o leitor no contexto das OP da ONU, das mudanças em relação ao uso da força e das ROE, e, ainda, o surgimento do conceito de missão de estabilização, uma categoria que aproxima a missão da ONU das intervenções militares da OTAN. Na sequência, o capítulo explicou o que é e o que não é CIMIC para as Nações Unidas, seus objetivos e tarefas, dando ênfase às diferenças em relação a outras Organizações, em especial, à OTAN. Essa apresentação foi fundamental para criar um arcabouço conceitual que permitiu analisar de forma comparada tanto os comportamentos que o Brasil considerava CIMIC quanto os modelos que as FA brasileiras tinham interesse em seguir.

O segundo capítulo, em sua vez, apresentou o histórico da participação do Brasil em OP até na MINUSTAH — a empreitada mais importante para o país nesse viés de inserção internacional. Discutiu, ainda, o fato de a MINUSTAH ser uma missão de estabilização e as consequências da classificação dela como tal para a atuação da FA. Este tópico foi inserido para embasar a argumentação subsequente, de que, em um contexto de violência extrema e falta de preparação para atuar nesse cenário, as tropas se utilizaram de normas doutrinariamente conhecidas, como, por exemplo, as doutrinas de pacificação.

No terceiro capítulo, foi explorado, com objetivo geral de mostrar que o processo de construção do conceito brasileiro de CIMIC, a semelhança ao que ocorreu com as doutrinas de pacificação e GLO. Para isso, recorreu à análise de trabalhos que estabeleciam conexões entre o *modus operandi* das tropas brasileiras no Haiti e as atribuições subsidiárias das forças armadas. Na direção do Haiti, a falta de aporte doutrinário que sustentasse a ação dos militares no contexto de uma Missão de Estabilização, amparada sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, levou o planejamento e a condução das operações contra forças adversas em ambiente urbano a utilizar as doutrinas domésticas de Pacificação e de Garantia da Lei e da Ordem,⁷⁵ segundo Barreto (2007). Mas, na direção do Brasil, houve um movimento não apenas no sentido de institucionalizar as lições aprendidas mediante o aprimoramento destas mesmas doutrinas, como também de utilizar a expertise adquirida pelos militares em operações de GLO no RJ na

⁷⁵ O melhor exemplo dessa utilização, foi a criação dos *Strong Points*, que podem ser definidos com áreas de alta segurança, construídas dentro das comunidades, permitindo a interiorização das tropas de forma mais segura e tornando o combate mais eficiente.

medida que retornavam da missão, como se é observado em Haring (2015, 2018, 2019), Carvalho e Bascaule (2023) e em Sotomayor (2014).

O capítulo final consistiu em um trabalho de análise de fontes primárias, como os Relatórios Finais de Emprego dos Contingentes, além de entrevistas. A análise desse material serviu para apresentar a trajetória da construção do conceito de CIMIC e as suas características. Nesse sentido a conclusão, também informada pelos achados anteriores, foi que compreender o conceito implica perceber e entender que ele carrega aspectos políticos e estratégicos. Vai muito além, portanto, do levantamento de elementos táticos e operacionais — isso explica como é possível que uma função militar tenha o escopo de influenciar nas RCM.

A primeira hipótese da pesquisa era que o conceito foi construído através de um processo de retroalimentação entre importação de conhecimentos adquiridos no ambiente das OP e exportação de práticas domésticas foi confirmada. Nesse sentido, a análise dos relatórios mostrou como, na direção do Haiti, as ACISO e as práticas reiteradas de assistência humanitária, em contraste com a UN-CIMIC, mantiveram-se. Após apelos pela sua institucionalização, a redação do Manual de 2021 as consagrou.

A segunda hipótese, de que as sugestões para a utilização da doutrina da OTAN como referência para construção da doutrina nacional seria um indicativo de que esta função militar poderia ajudar na expansão das FA para a política doméstica, foi sustentada pela comparação entre o ambiente operacional que serviu de base para a construção do conceito brasileiro de CIMIC – uma missão de estabilização – e as operações militares da OTAN. Em outras palavras, essa função teria mais utilidade quando redirecionada para o território nacional, em operações de GLO e Pacificação, por exemplo, do que uma doutrina construída para OP.

As doutrinas da OTAN, apesar de serem prioritariamente securitárias, consideram as ameaças que as sociedades em crise podem oferecer. Portanto, as soluções que envolvem segurança vêm integradas com a noção de desenvolvimento, sendo este último um vetor para “conquistar corações e mentes”. Cabe, dessa forma, a ressalva apresentada pelos holandeses sobre OTAN-CIMIC, que questiona se *CIMIC* “é uma função de apoio que facilita as operações militares - ou se as atividades militares no domínio civil, sob o pretexto de CIMIC, podem se tornar um objetivo por si só” (Zaalberg, 2007, p. 9).

Quanto à metodologia proposta, é possível afirmar que ela supriu as necessidades desta dissertação. É preciso considerar que a análise das fontes primárias foi essencial para ter acesso, de forma mais direta à percepção dos militares sobre as práticas e os ganhos operacionais advindos de CIMIC, de modo que as entrevistas preencheram lacunas de interpretação que restaram da análise dos textos acadêmicos e das fontes primárias.

Algumas reflexões foram consequências do desenrolar deste trabalho em paralelo à leitura tanto da história brasileira quanto de aspectos da atualidade do país, e se tornam uma referência para estudos futuros. A seguir, apresentamos dois deles.

O primeiro tem a ver com o posicionamento da literatura tradicional, que vê na participação em OP uma oportunidade de ganhos operacionais e de aprimoramento de TTP's pelo EB (e pelas FA's em geral). Ora, não seria essa uma consequência desejada, mais do que aceitável, essa participação? O general de Divisão Ajax Porto Pinheiro (General Ajax), último FC da MINUSTAH, ao ser questionado por Castro e Marques (2019) acerca do significado de participar de uma missão da magnitude da MINUSTAH, explicou os reflexos profissionais para os militares que retornavam da missão. Falou em desenvoltura, amadurecimento e coragem de enfrentar o desconhecido estão entre esses reflexos e segundo o general, para os militares de carreira, a missão representou aprendizado:

Eu digo que é o melhor lugar para treinar uma tropa. Eu vou aprender mais se eu for para uma guerra. Só que não compensa. Eu vou perder vidas, é um desastre, e eu vou gastar muito e é uma destruição, não é um cenário ideal. O melhor cenário para adestrar tropas é missão de paz, pelo treinamento e pelo que se executa lá (Castro; Marques, 2019, p. 238)

Na contramão do argumento de Sotomayor (2014), é preciso considerar a perspectiva militar e reconhecer que diversos ganhos organizacionais decorreram da participação, como, por exemplo, a criação do CCOPAB e dos estágios de CIMIC promovidos pelo centro. Ademais, a despeito da histórica e problemática intervenção das FA's na política brasileira, é fundamental reconhecer a individualidade das pessoas que compõem a instituição FA e que parcela significativa dessas pessoas, de fato, está preocupada com aperfeiçoamento pessoal e institucional.

No mais, outra questão importante tem a ver com as motivações que levam as FA's a assumirem funções que são civis, mas também a ameaça que pode decorrer dessa participação. Na entrevista realizada com o coronel Mauricio Valença, ele relatou sua experiência à frente da chamada "Operação Pipa", argumentando que não há perspectiva de transição da execução das atividades para órgãos civis. O entrevistado mencionou a lacuna deixada pelo poder público civil (educação, saúde) como um espaço para o crescimento das atividades ilícitas após a finalização das operações do EB. Além desses exemplos e dos outros mencionados acima durante o programa de interiorização dos imigrantes venezuelanos, diversos outros poderiam ser citados, como por exemplo, a participação na Campanha de Combate ao Surto de Dengue,

que está em vigor. Nessa mesma linha, ao analisar a participação do EB na GLO do Complexo do Alemão, o General José Élio Carvalho Siqueira, em entrevista para Castro e Marques (2023), afirmou que o problema maior em qualquer “situação, hoje, no mundo resolve-se por duas expressões em inglês: *presence* e *deterrence*, presença e dissuasão, e as autoridades não estão exercendo presença, autoridade e dissuasão” (Castro; Marques, 2023) e quando as FA’s fazem alguma coisa nas favelas ou na segurança pública, existe um vácuo que não é preenchido pelos órgãos do governo.

Logo, se, por um lado, a ausência de uma missão “primária”, que justifique os gastos com a folha de pagamento dos militares, justifica o empenho nessas atividades; por outro, parece não ser incoerente dizer que o universo civil – em especial político – seja cúmplice ao falhar em suas atribuições.

Por fim, ressaltamos que, ao nosso ver, a contribuição teórica deste trabalho, tanto para o debate acerca de RCM no Brasil quanto para as discussões sobre questões conceituais civis-militares está na maneira como buscamos mostrar como um conceito, que é uma capacidade militar, pode ser articulado de forma a servir de ferramenta para a manutenção e a expansão militar para os domínios civis.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A Participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, v. 3, n. 2, p. 113-141, 2015. Acessado em: 20 de Janeiro de 2022.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Operações de Paz: novos mandatos e suas implicações para os países contribuintes com tropas * Peace operations: new mandates and their implications for troops contributing countries. **História e Cultura**, v. 4, n. 1, p. 254-276, 2015. Acessado em 01 de outubro de 2021.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A Coordenação Civil-Militar nas Operações de Paz e o Brasil: algumas considerações. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 3, n. 2, p. 25-39, 2016. Acessado em 22 de agosto de 2020.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz.; MENDONÇA, Thaiane. Brasil e Forças Armadas: dissuasão, política externa e emprego interno. **Colombia Internacional**, n. 107, p. 163-190, 2021. Acessado em 15 de novembro de 2023.

ANDRADE, Israel de Oliveira.; HAMANN, Eduarda Passareli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades**. Brasília: Ipea, 2019.

ANNAN, Kofi A. Walking the International Tightrope | United Nations Secretary-General. **The New York Times**. v. 19, New York. Acesso em 15 de agosto de 2023

ANNAN, Kofi A. Two concepts of sovereignty. **The Economist.**, v.18, n.9, 1999. Acesso em 12 de maio de 2020.

ARAÚJO, Mario Lúcio Alves de. Operações no amplo espectro: novo paradigma do espaço de batalha. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, v. 1, n. 1, p. 16-27, 2013. Acessado em 15 de novembro de 2023.

BARFOED, J. Military Strategy vs. Military Doctrine. Dept. of Joint Operations, Royal Danish Defence College, Krigsvidenskab.dk 2015.

BARNES, T. Brazil launches peacekeeping force in the favelas. **Miami Herald**, 2010.

BARRETO, Marcelo Chelminski. **Regras de engajamento como fato de êxito na condução das operações de paz: a experiência do EB na MINUSTAH**. 2007. 127f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME).

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul. D.; GRIFFIN, Stuart. **Understanding peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2010.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Providing peacekeepers: the politics, challenges, and future of United Nations peacekeeping contributions**. Oxford: Oxford University, 2013.

BIGATÃO, Juliana de Paula. Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa Braga (Org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. Ed. UNESP: São Paulo, 2014.

BITTENCOURT, Armando de Senna. A presença da Marinha do Brasil em missão pioneira de manutenção de paz. **Navigador**, v. 5, n. 10, p. 85-92, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Estado Maior das Forças Armadas (EMFA). **Caderno de Instrução Ação Cívico-Social (ACISO) (CI 45-01)**. Brasília, 2009.

_____. Estado Maior das Forças Armadas (EMFA). **Manual de Campanha: Assuntos de Governo (C 41-6)**. Brasília, 1981.

_____. Estado Maior das Forças Armadas (EMFA). **Manual de Fundamentos Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102.)**. Brasília, 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Manual de Campanha: Cooperação Civil-Militar (C. EB20-MC-10.201)**. Brasília, 2017.

_____. Ministério da Defesa. **Manual de Fundamentos: Doutrina Militar Terrestre (C. EB20-MF-10.102)**. Brasília, 2019.

_____. Estado Maior das Forças Armadas (EMFA). **Manual de Campanha: Operações Interagências (C. EB70-MC-10.248)**. Brasília, 2020.

_____. Estado Maior das Forças Armadas (EMFA). **Manual de Campanha: Assuntos Cívicos (C. EB70-MC-10.251)**. Brasília, 2021a.

_____. Estado Maior das Forças Armadas (EMFA). **Manual de Campanha: Assuntos Cívicos (C. EB70-MC-10.251)**. Brasília, 2021.

_____. Ministério da Defesa. **Comando Combinado, Brigada de Força de Paz Haiti**.

_____. Ministério da Defesa. Comando Combinado. **Relatório Final de Emprego da Brigada de Infantaria de Força de Paz do 2º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2005.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 4º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2006.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 5º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2006.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 6º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2007.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 7º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2007.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 8º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2008.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 9º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2008.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 10º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2009.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 11º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2010.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti 1. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz 1 do 12º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2010.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti 2. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz 2 do 12º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2010.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti 2. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz 2 do 14º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2011.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti 2. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz 2 do 17º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2013.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 18º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2013.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 19º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2014.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 20º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2014.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 21º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2015.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 22º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2015.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 23º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2016.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 24º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2016.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 25º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2017.

_____. Ministério da Defesa. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 26º Contingente Brasileiro no Haiti**, CONFIDENCIAL, Porto Príncipe, Haiti, 2017.

CARVALHO, Vinicius Mariano de; BASCAULE, Charlotte. Brazil in MINUSTAH: exporting a domestic understanding of civil-military relations to a UN peace operation. **Conflict, Security & Development**, v. 23, n. 2, p. 153-177, 2023.

CASTRO, Celso; SOUZA, Adriana Barreto. A defesa militar da Amazônia: entre história e memória. In: CASTRO, Celso (Org.). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 31-68, 2006.

CASTRO, Celso; MARQUES, Adriana. Missão Haiti: a visão dos force commanders. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.

CASTRO, Celso Corrêa; Marques, Adriana; et al (Orgs.). **Forças Armadas na segurança pública: a visão militar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2023.

CAVALCANTE, Fernando. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 142-159, 2010.

CAZUMBA, Ricardo Antônio. A coordenação civil-militar: A doutrina da ONU e a prática dos militares brasileiros na MINUSTAH. 2020.

CORRÊA NETTO, B. R. A Importância da Coordenação Civil-Militar (CIMIC) para o Emprego do Exército Brasileiro em Missões de Paz, com Base na Experiência Brasileira no Haiti. Rio de Janeiro, 2013.

CURRAM, David; HUNT, Charles. Stabilization at the expense of Peacebuilding in UN peacekeeping operations: More than just a phase? **Global Governance: A review of multilateralism and international organizations**, v. 26, n. 1, p. 46–68, 2020.

CURRAM, David; HOLTOM, Paul. Resonating, Rejecting, Reinterpreting: Mapping the Stabilization Discourse in the United Nations Security Council. **Stability: International Journal of Security & Development**, v.4, n.1, 2015.

DE CONING, Cedric. Civil-Military Coordination Practices and Approaches Within United Nations Peace Operations. **Journal of Military and Strategic Studies**, v.10, n.1, 2007.

DE CONING, Cedric. Do we need a UN stabilization doctrine. **What needs to change in UN peace operations**, p. 31-32, 2014.

DE CONING, Cedric; FRIIS, Krasten. Coherence and coordination the limits of the comprehensive approach. **Journal of international peacekeeping**, v.15, n.2, p. 243-272, 2011.

Desch, Michael. 1999. Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment. Baltimore: John Hopkins University Press.

DREW, Dennis M.; SNOW, Donald. **Making strategy: An introduction to national security processes and problems**. University of Alabama: Air university press Alabama, 1988.

FAUX, Martin. Rules of Engagement – Some Basic Questions and Current Issues. **Czech Yearbook of International Law**, v. 1, p.133–145, 2010.

FRANKE, Volker. The peacebuilding dilemma: civil-military cooperation in stability operations. **International Journal of Peace Studies**, vol. 11, n. 2, 2006.

BOUTROS-GHALI, Boutros. An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. **International relations**, v. 11, n. 3, p. 201-218, 1992.

FINDLAY, Trevor. The Use of Force in UN Peace Operations. New York: **SIPRI/Oxford University Press**, 2002.

GARBINO, Henrique; ROBINSON, Jonathan; VALDETARO, Joao Mauricio D. L. **Civil-military what?! Making sense of conflicting civil-military concepts**. 2024. Center for Human Rights and Humanitarian Studies Watson; Institute for International and Public Affairs Brown University and Department of War Studies Swedish Defence University, 2024.

GARBINO, Henrique. Quick impact projects: the experience of MINUSTAH's military component. **CCOPAB and Peace Operations: perspectives, reflections and lessons learned**, p. 83-111, 2015.

GARBINO, Henrique; VALDETARO, Joao Mauricio D. L. *What is civil-military coordination? Insights from the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Pax et Bellum

Blog. 2018. in <https://www.paxetbellum.org/2018/01/21/civil-military-coordination-insights-united-nations-stabilization-mission-haiti/>

GORDON, Stuart. The United Kingdom's stabilisation model and Afghanistan: the impact on humanitarian actors. **Disasters**, v. 34, p. 368-387, 2010.

GUIMARÃES, Plínio Ferreira. Assistindo à população, combatendo o comunismo: as ações cívico-sociais no contexto da ditadura militar brasileira. **Simpósio Nacional de História**, v. 28, p. 1-13, 2015.

HAMANN, Eduarda Passareli; GARBINO, Henrique; FOLLY, Maiara. **Confiança em desenvolvimento: o Brasil e os projetos de impacto rápido**. Instituto Igarapé, 2017.

HARIG, Christoph. Synergy effects between MINUSTAH and public security in Brazil. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, v. 3, n. 2, p. 142-168, 2015.

HARIG, Christoph. Re-Importing the 'Robust Turn' in UN Peacekeeping: Internal Public Security Missions of Brazil's Military. **International Peacekeeping**, v. 26, 2018.

HARIG, Christoph. Learning to fight in UN peacekeeping. **Defence Studies**, v. 20, n. 1, p. 39-60, 2019.

HENSELL, Stephan. Organising Babylon: The coordination of intervention and the denial of politics. IN: GUEVARA, Berit Bliesemann. **Myth and Narrative in International Politics: Interpretive Approaches to the Study of IR**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, p. 267-286, 2016.

HIRST, Monica; NASSER, Reginaldo Mattar. Brazil's Involvement in Peacekeeping Operations: The New Defence-security-foreign Policy Nexus. **Norwegian Peacebuilding Research Centre**, 2014.

HOIBACK, Harald. What is doctrine? **Journal of Strategic Studies**, v. 34, n. 6, p. 879-900, 2011.

HUNTER, Wendy. **State and soldier in Latin America: redefining the military's role in Argentina, Brazil, and Chile**. United States Institute of Peace: Diane Publishing, 1996.

JACKSON, Aaron. P. **The roots of military doctrine: Change and continuity in understanding the practice of warfare**. Combat Studies Institute Press: US Army Combined Arms Center Fort Leavenworth, Kansas, 2013.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013.

KJEKSRUD, Stian. Matching robust ambitions with robust action in UN peace operations: towards a conceptual overstretch? 2009.

LESSA, Marco Aurélio Gaspar. A participação dos contingentes do Exército Brasileiro na missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah). Dissertação (Mestre em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2007.

MAGLUF JUNIOR, Alei Salim. A Cooperação Civil-Militar (CIMIC) da OTAN em operações no amplo espectro dos conflitos – um estudo e propostas. Trabalho de conclusão de curso. **ECEME**. Rio de Janeiro, 2017.

MARIATH, Leonardo; RODGERS, Renato da Silva; MOREIRA, Marcos Paulo; *et al.* As atribuições subsidiárias do Exército Brasileiro – a realização de outras atribuições pelo Exército Brasileiro, no contexto da Segurança Integrada. **Padeceme**, v. 12, n. 21, p. 51-62, 2018.

MARQUES, Adriana A. Missões de paz e relações civis-militares: reflexões sobre o caso brasileiro. **AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 7, n. 14, 2018.

MARTINS JUNIOR, I. A Cooperação e Coordenação Civil-militar (C3M) - um enfoque para os Assuntos Civis: O caso Haiti. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Ciência Militares, com ênfase em Gestão Operacional) — Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO). Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO). Rio de Janeiro, 2018.

MIRANDA, André Luiz. O Batalhão Haiti (3º contingente) na imposição de paz. **PADECEME**, Rio de Janeiro, n.12, p. 37-48, 2006.

NAGAMINE, Renata Reverendo V. K.; RORIZ, João. Rhetorical militarism, humanitarian law, and public space: a study on military interventions in Brazil, **London Review of International Law, Oxford Academy** 2023.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho. Missões de estabilização e a virada robusta das operações de paz da ONU. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 9, n. 1, p. 97-125, 2022.

PAES, Yasmin da Cunha. Análise da doutrina de Assuntos Civis do Exército Brasileiro. Dissertação de Mestrado. PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2022.

PEIRCE, Jennifer. Protection for whom? Stabilization and coercive rule in Haiti. **A Graduate Journal of International Affairs**, v.8, p. 96-112, 2008.

PINHEIRO, Juliana Sandi. A Atuação Militar Brasileira na MINUSTAH: Estratégias de enfrentamento das gangues no Haiti. 237f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

PION-BERLIN, David; ARCENEUX, Craig. Decision-makers or decision-takers? Military missions and civilian control in democratic South America. **Armed Forces & Society**, v. 26, n. 3, p. 413-436, 2000.

RIBAS, Guilherme Henrique Motta. Ações de Cooperação Civil-Militar do Exército Brasileiro na Operação São Francisco, no Complexo da Maré na Cidade do Rio de Janeiro. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciência Militares, com ênfase em Gestão Operacional) – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO). Rio de Janeiro, 2019.

RITCHIE, Jane; LEWIS, Jane. **Qualitative research practice: a guide for social science students and researchers**. London: Sage Publications, 2003.

ROBERTS, Adams. Humanitarian war: military intervention and human rights. **International Affairs Royal Institute of International Affairs**, v.3, n.69, p. 429-449, 1993.

ROCHA, Antônio José Ramalho. Política externa e política de defesa no Brasil: Civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz. **e-cadernos CES**, n. 06, 2009.

DOI: 10.4000/eces.35 Disponível em:
<https://www.researchgate.net/publication/272796942_Politica_externa_e_politica_de_defesa_no_Brasil_Civis_e_militares_prioridades_e_a_participacao_em_missoes_de_paz> Acesso em:

SANTOS, Vitória. M.; SIMAN, Maíra. Civil-military relations as a ‘coordination problem’? Doctrine development and the multiple ‘missions’ of the Brazilian Armed Forces. **Critical Military Studies**, v.10, n.2, p. 171-191, 2022.

SEINTEFUS, Ricardo; POWER, Samantha **Painel Brazil Conference + Multilateralismo: o Brasil em Operações de Paz**. 2019. 1 vídeo (1h16m43). Publicado pelo canal: Brazil Conferences. Disponível em:
<https://www.youtube.com/results?search_query=do+Painel+Brazil+Conference+%2B+Multilateralismo%3A+o+Brasil+em+Opera%C3%A7%C3%B5es+de+Paz> Acessado em janeiro de 2022.

SHOJI, Alexandre. O modelo de integração da comunicação social e dos assuntos civis em uma operação de manutenção da paz multidimensional, sob a égide da organização das nações unidas, aplicado às operações de não guerra em ambiente nacional. **Giro do Horizonte**, v. 5, n. 1, 2016.

SHOJI, A. A importância da relação civil-militar nas Operações de Paz sob a égide da Organização das Nações Unidas e seus reflexos na doutrina militar terrestre. 2020.

SOTOMAYOR, Arturo C. **The myth of the democratic peacekeeper**: Civil-military relations and the United Nations. Johns Hopkins University Press, 2014.

SUCCI JÚNIOR, David Paulo. O doméstico e o internacional como discurso normativo: a legitimação do uso da força. **Carta Internacional**, v. 15, n. 1, 2020.

TARDY, Thierry. A critique of robust peacekeeping in contemporary peace operations. **International Peacekeeping**, v. 18, n. 2, p. 152–167, 2011.

TEIXEIRA, Darison Regis. **A cooperação civil-militar nas frações valor batalhão participantes de operações de apoio a órgãos governamentais em território nacional**. Dissertação (Mestrado em Ciência Militares) – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO). Rio de Janeiro, 2017.

UNITED STATIONS. Department of Peace Operation. **United Nations Peace Operations: Principles and Guidelines** — Capstone doctrine. 2008. Disponível em: <<https://police.un.org/en/united-nations-peace-operations-principles-and-guidelines-capstone-doctrine>>. Acesso em: 8 mar. 2023.

UNITED STATIONS. Department of Peace Operation. **United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training materials (UN-CIMIC STM)**. 2014. Disponível em: <<https://peacekeepingresourcehub.un.org/en/training/stm/cimic>>. Acesso em: 7 mar. 2023.

UNITED STATIONS, Department of Peace Operation. **Brahimi Report..** Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/brahimi-report-0>>. Acesso em: 17 fev. 2024.

UNITED STATIONS, Department of Peace Operation. **Department of Peacekeeping Operations Civil-Military Coordination Policy**. Disponível em: <<https://www.refworld.org/reference/research/dpko/2002/en/13695>>. Acesso em: 17 fev. 2024.

UNITED STATIONS. Department of Peace Operation. **Civil-military coordination in UN integrated peacekeeping missions (UN-CIMIC)**. 2010. Acessado em Janeiro de 2020.

UNITED STATIONS, D. Quick Impact Projects (QIPs). 2017. Acessado em março de 2021.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. 2a edição. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

FONTOURA; Paulo Roberto; UZIEL, Eduardo. A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: HAMANN, Eduarda Passareli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires (Org.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017)**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, p. 9-15.

VALDETARO, João Maurício Lopes. **O apoio de cooperação civil-militar (CIMIC) em combate: uma proposta**. Monografia (Especialização em Ciência Militares, com ênfase em Gestão Operacional) – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO). Rio de Janeiro, 2017.

VALENÇA, Mauricio da Cruz. **A preparação do contingente para integrar Força Internacional de Paz: uma proposta de preparo do contingente do Exército Brasileiro, em missões de paz sob a égide da ONU, com enfoque na Coordenação Civil-Militar (CIMIC)**. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2010.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

ZAALBERG, T. Towards a new concept for civil-military cooperation during stabilization operations. TNO report, The Netherlands, 2007.

ZYCK, Steven A.; BARAKAT, Sultan; DEELY, Séan. The evolution of stabilization concepts and praxis. IN: MUGGAH, Robert. (Org.) **Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility**. New York: Routledge, p. 15–34, 2013.