

A contribuição do Brasil ao Sistema de Prontidão de Capacidades para a Manutenção da Paz da ONU – desafios e perspectivas

Viviane Rios Balbino

Chefe da Divisão de Nações Unidas II,
Ministério das Relações Exteriores.

Data de recebimento: 15/09/2021

Data de aceitação: 21/09/2021

RESUMO: Em 23 de agosto de 2021, o Brasil recebeu confirmação da Organização das Nações Unidas (ONU) de que um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia, e duas companhias de ação rápida, inspecionadas em julho, foram cadastrados em seu Sistema de Prontidão de Capacidades para Manutenção da Paz. O presente artigo visa a apresentar o sistema que permite à ONU responder, com celeridade, a crises e conflitos internacionais, a analisar a decisão brasileira de somar-se a tal sistema, bem como as condicionantes à atuação das Nações Unidas no terreno e as iniciativas em curso para o aprimoramento do desempenho das missões de paz, tais como a incorporação de mulheres. Por fim, o artigo explora possibilidades de contribuição efetiva do Estado brasileiro às missões de paz para além de capacidades militares.

PALAVRAS-CHAVE: Nações Unidas. Missões de paz. Sistema de Prontidão das Capacidades de Manutenção da Paz das Nações Unidas (UNPCRS). Ação para manutenção da paz. Mulheres. Paz. Segurança. Servidores civis.

ENGLISH

TITLE: Brazil's Contribution to the United Nations Peacekeeping Capabilities Readiness System – Challenges and Perspectives.

ABSTRACT: On August 23, 2021, Brazil received confirmation that the United Nations (UN) registered a Brazilian infantry battalion, an engineering company, and two quick action forces, inspected in July, in the Peacekeeping Capabilities Readiness System. This article aims to present the system that allows the UN to respond quickly to international crises and conflicts, to analyze the Brazilian decision to join such a system, as well as the United Nations' performance in the field under current circumstances and ongoing initiatives to improve the performance of peacekeeping operations, such as increasing the participation of women. Finally, the article explores possibilities for Brazil's effective contribution to peacekeeping missions beyond military capabilities.

KEYWORDS: United Nations. Peacekeeping. Peacekeeping Capability Readiness System (UNPCRS). Action for Peacekeeping. Women. Peace. Security. Civil Servants.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 O UNPCRS – 3 Histórico da participação brasileira em operações de manutenção da paz – 4 Desafios atuais à manutenção da paz – 5 A agenda de mulheres, paz e segurança do CSNU – 6 Para além das capacidades militares: a contribuição de civis – 7 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

As operações de manutenção da paz, ou simplesmente missões de paz, tornaram-se uma das mais conhecidas e eficazes ferramentas à disposição da Organização das Nações Unidas (ONU) para cumprir seu mandato de preservar a paz e a segurança internacionais, a despeito de não

contarem com previsão expressa na Carta de São Francisco. Desde o fim da II Guerra Mundial, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e, em situações excepcionais, a Assembleia-Geral das Nações Unidas aprovaram 72 operações de manutenção da paz sob a bandeira da ONU.

Mesmo na pandemia de covid-19, as missões de paz seguiram em curso, mediante os devidos cuidados sanitários. Em setembro de 2020, o Departamento de Operações de Paz da ONU relatou ao Conselho de Segurança medidas levadas a cabo para melhorar a segurança e proteção das forças de paz no contexto da pandemia, incluindo a implementação de políticas de evacuação de vítimas e melhoria de padrões médicos, treinamento e cuidados. Em alguns casos, houve suspensão temporária de atividades no terreno, especialmente aquelas que exigem contato direto dos *peacekeepers* com a população local em ambientes fechados. Em outros, as medidas de restrição de circulação internacional de passageiros dificultaram a rotação periódica de tropas. Ainda assim, a ONU orgulha-se de haver rapidamente se adaptado e continuado a prestar assistência às populações atingidas por conflitos, em momento de enorme necessidade. Para tanto, é preciso que os países contribuintes de tropas e de policiais sigam de prontidão.

2 O UNPCRS

Em 29 de julho último, as cidades de Cascavel (PR) e Rio de Janeiro receberam visita de avaliação e assessoramento (na sigla em inglês, AAV) do Departamento de Operações de Paz (DPO) e do Departamento de Apoio Operacional da ONU. Na ocasião, foram avaliados um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia, e duas companhias de ação rápida, com o objetivo de cadastrar tais unidades no nível 2 do Sistema de Prontidão de Capacidades para Manutenção da Paz, conhecido pela sigla em inglês PCRS. Com o cadastramento do batalhão e das companhias, o Brasil se soma aos países que se comprometem a atender a essa demanda por ação rápida,

reiterando sua disposição concreta de contribuir com a manutenção da paz internacional, conforme vem fazendo ao longo dos últimos 70 anos.

O Sistema, criado em 2015, remete a ambição presente na Conferência de São Francisco, em 1945, quando se chegou a pensar em uma espécie de exército multinacional à disposição das Nações Unidas de maneira permanente. Esse intento acabou não se concretizando, mas o advento do PCRS possibilitou ao Conselho de Segurança responder com agilidade a emergências humanitárias por meio de ofertas (*pledges*) de meios militares que os países membros cadastram em portal eletrônico, estruturado em quatro níveis de prontidão, segundo critérios e verificações do DPO. No último deles (Desdobramento Rápido), os meios oferecidos devem estar disponíveis dentro de 60 dias a contar de uma solicitação do Secretário-Geral da ONU (SGNU). A recente AAV ao Brasil confirmou as quatro unidades brasileiras no segundo nível de prontidão do PCRS: certificadas e desdobráveis (*deployable*).

Após a observada demora de reação da ONU aos genocídios da década de 1990, o PCRS visa a habilitar as Nações Unidas a responder com celeridade a crises que muitas vezes não podem esperar os processos impostos pelo ordenamento jurídico de cada país prévios ao envio de tropas, sob risco de que essas crises escalem para conflitos deflagrados. No caso brasileiro, a presença de tropas no exterior depende de avaliação do Executivo (Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e Ministério da Economia), submissão de recomendação à Presidência da República, e posterior autorização pelo Congresso Nacional. Fora do PCRS, apenas após essa anuência o Brasil passa a negociar memorando bilateral de entendimento com a ONU sobre o emprego de seus meios militares.

Ao cadastrar capacidades no PCRS, o Brasil se compromete a manter sucessivas equipes treinadas e prontas para desdobramento. Uma vez que o PCRS foi criado para atender com rapidez a emergências e a situações de crise na área de paz e segurança internacional, não é possível prever, de antemão, o contexto em que as unidades brasileiras poderão ser chamadas a

operar. Nesse caso, o cadastramento pressupõe avaliação favorável do Executivo – e, possivelmente, da Presidência –, a qualquer necessidade da ONU. A autorização pelo Congresso Nacional, contudo, permanece necessária. De acordo com relatório produzido pela ONU ao final da visita de julho, o governo brasileiro sinalizou haver suficiente consenso no governo e no parlamento para a autorização ao envio dessas unidades dentro de três meses a contar do recebimento de uma solicitação¹.

3 HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

O Brasil atribui grande importância às operações de manutenção da paz das Nações Unidas e possui histórico consistente de participação em missões de paz: desde 1948, esteve representado em 41 das 72 operações realizadas, com cerca de 60 mil militares e policiais. Ao longo desse período, a preferência foi dada ao engajamento em missões em países com os quais o Brasil mantém laços históricos, geográficos, e culturais, tais como Angola, Moçambique e Timor-Leste, e, mais recentemente, Haiti e Líbano. O acumulado histórico brasileiro dá testemunho inequívoco de que o Brasil, para além de sua condição de país pacífico, é também nação provedora internacional de paz e segurança, em consonância com o art. 4º da Constituição Federal.

Ao longo de setenta anos como país contribuinte de tropas para a ONU, o engajamento do Brasil é balizado pelo elevado profissionalismo e disciplina de seus contingentes, e pelo respeito aos princípios básicos das operações de manutenção da paz – o consentimento das partes, a imparcialidade e o não uso da força, exceto para autodefesa ou defesa do

¹ “Report on the Assessment and Advisory Visit (AAV) to Brazil of one Mechanized Infantry Battalion (BRA-20/21-700), Quick Reaction Force (Army, BRA-20/21-760), Quick Reaction Force (Navy, BRA-20/21-761), Engineering Company (BRA-17/18-90)”, referência DPO-2021-03068, de 19 de agosto de 2021.

mandato da Missão. A existência prévia de uma paz a ser efetivamente mantida, com a adesão das partes em disputa a compromissos de reconciliação nacional e negociação, é pressuposto fundamental do envolvimento brasileiro em missões de paz.

Com o encerramento da MINUSTAH, em outubro de 2017, e, posteriormente, com a partida da embarcação e da tripulação brasileiras na UNIFIL, em dezembro de 2020, o Brasil deixou de contribuir com unidade militar formada (*contingent*) para missões de paz e voltou a ocupar, entre os países contribuintes de tropas para a ONU, patamar semelhante àquele observado antes do advento da MINUSTAH, em 2004.

Segundo os dados de agosto de 2021, o Brasil ocupa o 65º lugar na lista dos países contribuintes de tropas para missões de paz da ONU, mantendo 63 militares e 4 policiais militares em missões individuais em sete das doze operações de manutenção da paz das Nações Unidas, distribuídos da seguinte maneira: Missão da Organização das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO) – 22 militares; Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) – 10 militares e 4 policiais militares; Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO) – 10 militares; Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) – 9 militares; Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização na República Centro-Africana (MINUSCA) – 8 militares; Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA) – 2 militares; e Força das Nações Unidas para a Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP) – 2 militares.

A atual ausência de unidade militar brasileira de grande porte não impede que o Brasil, por meio de sua política externa, siga exercendo papel de destaque em matéria de paz e segurança internacional. Em sinal da permanência dessa ambição, a manutenção eficiente da paz foi escolhida como uma das prioridades do mandato a ser exercido pelo Brasil no CSNU em 2022 e 2023. Além disso, desde abril último, o Brasil preside, juntamente

com China, Indonésia e Ruanda, o Grupo de Amigos para a Proteção e Segurança dos Capacetes Azuis, que reúne mais de 50 membros.

Hoje, o Brasil destaca-se como importante multiplicador de capacidades na área de missões de paz. Nesse sentido, merece menção o fato de que o país conta com dois centros de treinamento para missões de paz, ambos certificados pelas Nações Unidas: o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e o Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (CcoPazNav), que treinam militares de diversas nacionalidades. No âmbito do “Projeto de Parceria Triangular” promovido pelas Nações Unidas, o Brasil treina militares africanos com vistas à participação qualificada em operações de paz, em particular com na área de equipamentos de engenharia. Militares brasileiros também participam ativamente da atualização de diversos documentos operacionais referentes às operações de manutenção da paz.

Desde Suez, os capacetes azuis brasileiros são reconhecidos por seu profissionalismo e competência. Indício disso é o fato de que a MONUSCO, a Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo, tem seu componente militar comandado, pela terceira vez desde 2018, por general brasileiro. Na mesma missão, o Brasil mantém a primeira equipe de treinamento convidada pela ONU para treinar tropas de terceiros países no terreno.

Além disso, o Brasil orgulha-se do reconhecimento merecido por duas militares brasileiras que atuaram como conselheiras de gênero (*Gender Advisors*) na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para Estabilização da República Centro Africana (MINUSCA). Trata-se da capitã de fragata Marcia Andrade Braga e da capitã de corveta Carla Monteiro de Castro Araújo, que receberam em 2019 e 2020, respectivamente, o prêmio “Defensor Militar da Igualdade de Gênero” (*UN Military Gender Advocate of the Year Award*) pelo desenvolvimento de metodologia inovadora de patrulhas realizadas por equipes mistas (capacetes azuis do sexo feminino e masculino) – o que permitiu o levantamento de informações apuradas e levou

ao mapeamento fidedigno de áreas de vulnerabilidade a ataques e à redução significativa de episódios de violência sexual no perímetro da Missão.

O equilíbrio entre segurança, paz e desenvolvimento é um dos objetivos perseguidos pelo Brasil em sua atuação nas negociações relativas às operações de manutenção da paz. O país confere igual ênfase às atividades de manutenção da paz (que incluem a presença de tropas no terreno), de consolidação da paz (medidas de longo prazo, voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e institucional) e de prevenção e resolução de conflitos. Além disso, defende que as Nações Unidas atribuam atenção ao enfrentamento das causas profundas de cada conflito armado.

Por ocasião de mandatos anteriores no Conselho de Segurança, o Brasil decidiu enviar tropas para Moçambique, em 1994; Angola, em 1995; Haiti, em 2004; e Líbano, em 2011. Não se trata de mera coincidência, mas de opção calculada de negociar os textos dos mandatos das missões de paz das quais os contingentes brasileiros participam. Como se sabe, fora do Conselho, a capacidade de qualquer país contribuinte de tropa de influenciar os mandatos das operações de manutenção da paz das quais participa reduz-se drasticamente.

4 DESAFIOS ATUAIS À MANUTENÇÃO DA PAZ

Em qualquer das doze missões de paz em curso que as capacidades brasileiras registradas no PCRS sejam solicitadas, as unidades pátrias estarão sujeitas a crescentes desafios securitários e humanitários. Os mandatos que deverão cumprir estão subordinados a interpretações por vezes flexíveis dos princípios básicos das operações de manutenção da paz, a saber: o consentimento das partes, a existência de acordo ou negociação de paz, a imparcialidade e o não uso da força, exceto nos casos de autodefesa ou na defesa do mandato da missão. A partir da primeira década do século, o CSNU autorizou missões que poderiam ser caracterizadas como imposição de

paz, em vista da precariedade, ou mesmo inexistência, do processo político no país anfitrião.

Além disso, quase todas as missões em curso atualmente possuem dispositivos ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU, que rege o uso da força. Assim, torna-se cada vez mais difícil a percepção, de parte da população local, da imparcialidade das tropas sob a bandeira da ONU – com graves riscos à segurança dos *peacekeepers*. Segundo dados da ONU, apenas entre 2013 e 2020, mais de 250 capacetes azuis pereceram em razão de atos hostis. Em caso de eventual pedido, de parte da ONU, para desdobramento de contingentes brasileiros, caberá examinar, de maneira detida, a situação de segurança no terreno.

Após receber convite da ONU, em 5 de abril de 2018, o Brasil comunicou oficialmente às Nações Unidas a impossibilidade de enviar contingente militar à Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA) naquele momento, em decorrência de restrições orçamentárias. No contexto da recém-autorizada operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) no Rio de Janeiro, o então Presidente da República, Michel Temer, avaliou que a União não poderia arcar adicionalmente com os custos decorrentes da participação de batalhão brasileiro naquela missão de paz.

Com efeito, na mesma semana em que o Brasil declinou do convite, dois militares brasileiros que participavam da MINUSCA em vagas individuais foram atingidos em ataque contra viatura da ONU em Bangui. Um coronel do Exército sofreu ferimentos graves, que levaram à sua repatriação. Cabe destacar que, em setenta anos de contribuição, nunca houve baixa de capacete azul brasileiro(a) em missão em decorrência de ato hostil.

Como elemento adicional de desafio à manutenção da paz pela ONU, registra-se redução no orçamento disponível às missões, resultando em cortes de pessoal e, em alguns casos, em encerramento precoce. Ao mesmo tempo, o Conselho de Segurança segue conferindo a essas missões mandatos ambiciosos, que incluem fortalecimento institucional, mediação política,

assistência eleitoral, reforma do setor de segurança local, proteção de civis e desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, que acabam não sendo levados a cabo a contento.

Tal crítica motivou o SGNU, António Guterres, a lançar, em 2018, a iniciativa *Action for Peacekeeping* (conhecida pelo acrônimo A4P), voltada ao aprimoramento do desempenho das missões de paz, por meio de oito pilares:

- a) promoção do diálogo político no terreno;
- b) implementação da agenda de mulheres, paz e segurança do CSNU;
- c) proteção de civis;
- d) segurança e proteção dos *peacekeepers*;
- e) avaliação de desempenho e prestação de contas;
- f) consolidação e sustentação da paz;
- g) promoção de parcerias com organizações regionais e organismos internacionais;
- h) fortalecimento da conduta dos *peacekeepers*.

Não por acaso, o Brasil listou, entre as sete prioridades do mandato a ser exercido no Conselho de Segurança em 2022 e 2023, a manutenção eficiente da paz. Em seu décimo-primeiro mandato como membro não permanente, o Brasil seguirá defendendo os princípios que, desde a criação da ONU, devem reger a presença de tropas no terreno: o consentimento do país anfitrião; a imparcialidade e o não uso da força, salvo para autodefesa ou defesa do mandato; e a existência de uma paz a ser efetivamente mantida, com a adesão das partes em conflito. Além disso, o Brasil procurará construir consensos em torno da aprovação de mandatos realistas, claros e condizentes com os meios e recursos, materiais e humanos, disponíveis a cada missão de paz.

Ainda em consonância com a iniciativa A4P, o Brasil também priorizará, em seu próximo mandato, o avanço da agenda de mulheres, paz e segurança. Em 2015, foi publicado Estudo Global sobre a incorporação de

mulheres em esforços de manutenção e consolidação da paz. Elaborado por grupo de peritos independentes coordenado pela ONU Mulheres, o Estudo demonstrou, por meio de dados empíricos, que a inclusão de mulheres em negociações de paz aumenta em até 35% a probabilidade de que os acordos celebrados permaneçam vigentes por 15 anos ou mais.

Depois disso, diversas outras pesquisas mostraram que a incorporação de mulheres em missões de paz impacta positivamente a obtenção de informação sensível perante a população feminina local – proibida, em muitos dos países onde a ONU atua, de ter contato com homens alheios ao círculo familiar. A inteligência coletada pelas capacetes azuis comprovadamente ajuda a prevenir ataques contra as missões de paz e a proteger a população local, de maneira mais eficiente, contra a violência sexual. Em reconhecimento a tal contribuição específica das mulheres ao desempenho das missões de paz, o SGNU decidiu incluí-la em sua A4P.

5 A AGENDA DE MULHERES, PAZ E SEGURANÇA DO CSNU

Neste ponto, vale esclarecer em que consiste a agenda de mulheres, paz e segurança, que completou 20 anos em 2020. A Resolução 1325, adotada pelo Conselho de Segurança da ONU em outubro de 2000, foi a primeira a tratar do impacto desproporcional dos conflitos armados sobre a população feminina, bem como a prever a participação plena e efetiva de mulheres nos processos de prevenção e resolução de conflitos e na promoção, manutenção e consolidação da paz. Desde então, o CSNU aprovou outras nove resoluções, além de declarações presidenciais, relatórios e demais documentos não vinculantes sobre o assunto. A esse conjunto de documentos convencionou-se chamar agenda de mulheres, paz e segurança.

Em paralelo ao lançamento da A4P, o SGNU lançou também a Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado 2018-28, em resposta a mandato emanado da Resolução 2242 (2015) por ações concretas de incorporação significativa de mulheres às missões de paz. Naquela

ocasião, a ONU havia já identificado o desafio compartilhado pela maior parte dos países contribuintes de tropas no incremento numérico de mulheres nessas missões.

A referida Estratégia estipula metas crescentes, válidas até 2028, de representação mínima feminina em todos os componentes das missões de paz – tanto em contingentes, quanto nas funções de Estado Maior e observador/a militar, além de policiais em missão individual e unidades policiais – ao menos 25% do total em missões individuais, 15% em contingentes formados, e 30% dos policiais em todas as missões de paz em 2028.

Embora vigente desde 2018, apenas muito recentemente a ONU passou a exigir dos países contribuintes de tropas o cumprimento da Estratégia. No corrente ano, pela primeira vez, a ONU endereçou comunicação aos Estados membros, inclusive o Brasil, recordando a expectativa de contar com a representação mínima de mulheres militares estipulada para 2021, sob pena de perda de vagas em missões de paz. Além disso, em junho de 2021 o DPO passou a publicar relatórios mensais de cumprimento por país, disponíveis na página eletrônica do Departamento.

Assim sendo, pela primeira vez em 70 anos de participação em missões de paz, o Estado brasileiro foi avaliado em função da incorporação de mulheres nas unidades recentemente avaliadas pela ONU. De acordo com o relatório exarado pela equipe que realizou a AAV de julho passado, duas unidades (a companhia de engenharia do Exército Brasileiro e a companhia de reação rápida da Marinha do Brasil) cumpriram a meta de 8% de participação feminina válida para 2021. Porém, o batalhão de infantaria e a companhia de reação rápida do Exército alcançaram somente 2% de representação de mulheres, o que levou a equipe de verificação a “(...) encorajar o país a avaliar opções e a desenvolver um plano para aumentar, de

maneira sustentada, o número de mulheres nessas unidades em todas as funções, inclusive em posições operacionais e de comando”².

Trata-se, como mencionado acima, de momento histórico da participação do Brasil em operações de manutenção de paz da ONU, em que as primeiras militares foram treinadas para integrar as unidades certificadas pela ONU especificamente em virtude de seu gênero. Em respeito à mesma Estratégia, em caso de eventual retorno de unidades militares formadas brasileiras a missões de paz, deverá ser garantida participação mínima de 8% de mulheres na tropa. À guisa de comparação, durante os treze anos de participação de tropas brasileiras na MINUSTAH (anteriores à Estratégia), apenas 0,5% do total de mais de 37.000 militares enviados pelo Brasil eram do sexo feminino.

Ainda a respeito da agenda, vale mencionar que o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa são parceiros no Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, lançado em 2017 e renovado, com o texto inalterado, em 2019, por quatro anos adicionais de vigência. O Plano brasileiro está vigente, portanto, até março de 2023.

Entretanto, o Plano brasileiro foi elaborado antes do lançamento da Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado 2018-2028. Diante desse novo cenário, por ocasião da revisão do Plano Nacional, a ter início no próximo ano, os ministérios parceiros poderão contemplar compromissos objetivos, mensuráveis de incremento e manutenção ao longo do tempo da designação de mulheres para vagas em missões de paz a fim de atender aos requisitos das Nações Unidas na matéria.

Aspecto vinculado à agenda que merece especial atenção do ponto de vista dos operadores de Direito, em particular da Justiça Militar, é o endurecimento das medidas tomadas pela ONU para coibir o abuso e a exploração sexual (SEA, na sigla em inglês) cometidos por civis, policiais ou

² IDEM, p. D-10 e D-15: “The AAV team encouraged the TCC to investigate options and develop a plan to sustainably increase the number of women in the unit in all functions, including in operational and command positions”. (Tradução nossa)

militares que atuam sob seu comando contra as populações que deveriam proteger.

Lançada em 2003, a política de tolerância zero das Nações Unidas articula-se em três eixos – prevenção, responsabilização e assistência às vítimas. Desde então, essa política tem sido progressivamente fortalecida mediante decisões do Secretariado, da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Seu aperfeiçoamento é uma das prioridades do Secretário-Geral Antonio Guterres, que, em 2017, lançou pacto pela eliminação de SEA que resulta do trabalho de força-tarefa criada em seu primeiro dia de gestão.

O pacto tem objetivo de enviar mensagem pública de comprometimento conjunto de prevenção e enfrentamento do abuso e exploração sexual, buscando proteger sem discriminação e com abordagem centrada na vítima. Inclui compromissos específicos para os Estados membros, que visam a garantir apoio e assistências às vítimas, manter esforços de prevenção e fortalecer medidas de responsabilização, entre os quais:

- a) designação de pontos focais nacionais responsáveis pelo acolhimento e processamento de reivindicações de paternidade;
- b) verificação do histórico de todo pessoal fornecido às Nações Unidas com relação a crimes de natureza sexual e violações de direito internacional humanitário;
- c) certificação de que o pessoal uniformizado não tenha sido anteriormente repatriado com base disciplinar ou por falhas graves de conduta;
- d) coleta pré-desdobramento de DNA, como medida auxiliar na responsabilização;
- e) indicação de oficial nacional de investigação, devidamente capacitado(a), a cada unidade com 150 militares;
- f) compromisso de que eventuais obstáculos existentes à persecução criminal de atos de abuso e exploração sexual

cometidos por seus nacionais sejam removidos, inclusive por meio de quaisquer reformas legislativas necessárias.

Desde que a ONU passou a registrar a nacionalidade de suspeitos de abuso e exploração sexual, em 2006, registra-se somente um caso envolvendo militar brasileiro, a despeito de o Brasil ter figurado entre os maiores países contribuintes de tropas e policiais a operações de manutenção da paz nesse período. Entre os fatores que concorrem para o bom histórico mantido pelo país, destacam-se: desdobramento voluntário; seleção e treinamento rigorosos; rotação semestral das tropas; apoio psicológico às tropas antes, durante e após o desdobramento; preocupação com condições adequadas de suas instalações no terreno, inclusive do ponto de vista da recreação e de facilidades de comunicação com as famílias; e adoção de medidas preventivas *in loco*, como a proibição de confraternização com a população local e o gozo de licenças fora do país de missão.

Desde 2017, o Brasil integra, na pessoa do Presidente da República, o “Círculo de Líderes” do SGNU, encarregado de promover apoio político de alto nível ao mencionado pacto contra o abuso e a exploração sexual. O convite para participar da iniciativa decorre do histórico positivo do país na matéria, o qual conta com reconhecimento internacional. Em 2018, o Brasil subscreveu a Declaração Conjunta do Círculo por ocasião da 73ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York.

6 PARA ALÉM DAS CAPACIDADES MILITARES: A CONTRIBUIÇÃO DE CIVIS

Em contexto de recessão econômica, a contribuição do Estado brasileiro com servidores e profissionais liberais surge como opção que prescinde tanto do processo de autorização congressional quanto dos elevados custos envolvidos no emprego de meios militares³. Capacetes azuis civis são

³ A título de exemplo, o Brasil teve custos da ordem de R\$ 2,5 milhões ao longo de 13 anos de envio de tropa e equipamento militar ao Haiti, dos quais foi reembolsado pela ONU em cerca de

cada vez mais demandados pela ONU, em função do aprimoramento e crescimento dos componentes civis das missões de paz, responsáveis pela transição de manutenção da paz, no imediato pós-conflito, para a consolidação da paz, em longo prazo, mesmo depois da retirada das tropas.

Há duas modalidades principais por meio das quais civis tornam-se *peacekeepers*: a) especialistas contratados diretamente pela ONU para exercer funções nas áreas de comunicação, inteligência, logística e transporte, saúde, entre outras, nas missões de paz; e b) servidores públicos cedidos por governos de Estados membros para auxiliar os países anfitriões na construção e no fortalecimento de suas instituições. Neste último grupo, encontram-se especialistas judiciais, peritos eleitorais, agentes penitenciários e outros, que integram o componente de “justiça e correções” (*justice and corrections*) das missões de paz.

Nesse contexto, cumpre registrar que, apesar da maior notoriedade conquistada por militares e, em menor medida, policiais brasileiros por sua participação em missões de paz, especialmente após a MINUSTAH, a contribuição histórica de civis brasileiros à ONU merece ser lembrada. Durante o pós-conflito e em ações de longo prazo, brasileiros sem farda também deram importante contribuição ao longo de setenta anos. O próprio Ministério Público Militar, por meio do projeto “Intercâmbio Jurídico-Institucional Brasil e Angola”, levado a cabo entre 1997 e 2018, cooperou com a reestruturação de instituições de direito e com a reforma legal pós-conflito em Angola, no contexto da participação militar brasileira na Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III).

Ao longo de mais de duas décadas, o projeto compreendeu visitas bilaterais de autoridades dos dois países, numerosos eventos de difusão de conhecimento, além de intercâmbio de estudantes. Em 2014, o Supremo Tribunal Militar de Angola solicitou aprofundar o conhecimento do sistema

R\$ 930 mil. Fonte: Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-05/apos-13-anos-missao-no-haiti-comandada-pelo-brasil-se-aproxima-do-fim>

de prestação jurisdicional militar brasileiro, modelo para a estruturação da Justiça Militar daquele país. A cooperação culminou, em dezembro de 2018, com a finalização de proposta de texto para o novo Código Penal Militar de Angola, com base no Código Penal comum e no Código Penal Militar brasileiro.

O Itamaraty também já cedeu diplomatas para coadjuvar esforços de consolidação de paz em países recém-egressos de conflitos. Segundo Paulo Tarrisse da Fontoura, 75 servidores brasileiros, inclusive quatro diplomatas, foram cedidos como peritos eleitorais a cinco missões de paz e uma missão política, entre 1992 e 1999. Esses servidores assinaram contratos temporários com a ONU, fazendo jus a passagens aéreas e diárias de manutenção, cabendo aos respectivos órgãos de origem o pagamento de salário, seguro saúde e demais encargos⁴.

De 2000 a 2002, uma diplomata brasileira, Luciana Rocha Mancini, atuou na Administração de Transição das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), sob a direção do Representante Especial do SGNU para aquele país, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello. Cedida para a ONU, retirada da folha de pagamentos do MRE e contratada pelo então Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) da ONU, a diplomata ocupou o cargo de Secretária-Geral da Assembleia Constituinte do Timor Leste – posição em que facilitou discussões sobre o texto constitucional entre os recém-criados partidos políticos do país; estruturou o Secretariado da Assembleia, que viria a se transformar no parlamento timorense; coordenou campanha de informação pública sobre o processo constituinte; e auxiliou na realização das eleições nacionais de 2002.

A legislação nacional em vigor (Lei 8.112 de 1990; Lei 10.539, regulamentada pelo Decreto nº 4.501, ambos de 2002) restringe sobremaneira a capacidade do Estado brasileiro de ceder servidores de seus quadros públicos para missões da ONU. A modalidade de cessão sem ônus pelo órgão

⁴ Fontoura, P. T. da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1999, p. 224-227.

de origem, adotada no caso da diplomata citada, impossibilita o preenchimento das vagas oferecidas pela ONU nos componentes de justiça e correções de suas missões de paz – as quais estão condicionadas à manutenção do salário e demais encargos trabalhistas pelo país de origem, cabendo à ONU oferecimento apenas de ajuda de custo (*per diem*).

O mandato brasileiro no Conselho de Segurança, aliado à crescente demanda das Nações Unidas por agentes públicos cedidos às suas missões de paz, poderia ensejar processo amplo de discussão entre Executivo e Legislativo com vistas à revisão dessas normas e ao adensamento da presença brasileira na área de paz e segurança internacional – para além das capacidades militares.

7 CONCLUSÃO

O presente artigo procurou esclarecer o contexto do recente cadastramento de unidades militares brasileiras no Sistema de Prontidão de Capacidades para Manutenção da Paz, mediante visita de verificação da ONU realizada ao Brasil em julho, e confirmado em agosto último. Sublinhou que a decisão de oferecer meios ao PCRS sinaliza intenção brasileira de retornar com tropas a missões de paz, em consonância com o histórico de setenta anos de colaboração prestada às Nações Unidas, bem como com a recente eleição para mandato a ser exercido no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2022 e 2023.

O artigo destacou os desafios encontrados pelas Nações Unidas na manutenção da paz internacional no presente, bem como as estratégias em curso para fazer frente às limitações e melhorar o desempenho das missões de paz, em particular por meio do aumento do número de mulheres que integram esses esforços e do endurecimento de medidas contra o abuso e a exploração sexual. Buscou, por fim, contemplar a contribuição por meio da cessão de servidores públicos, atual necessidade premente das missões de paz –

disponível a custos mais baixos ao Estado brasileiro, em comparação com o envio de tropas, desde que aprimorada a legislação vigente.