



UFRJ

ASPECTOS POLÍTICO-LEGAIS E LEGAL-MILITARES DA PARTICIPAÇÃO  
BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU, PÓS-1988

André Panno Beirão

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadores: Ingrid Sarti

Antonio Celso Alves Pereira

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ASPECTOS POLÍTICO-LEGAIS E LEGAL-MILITARES DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA  
EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU, PÓS-1988

André Panno Beirão

Orientadora: Ingrid Sarti

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em  
Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do  
Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título  
de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

---

Presidente, Prof<sup>a</sup>. Ingrid Sarti

---

Prof. Antonio Celso Alves Pereira

---

Prof Renato Petrocchi

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2008

Beirão, André Panno.

Aspectos político-legais e legal-militares da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz da ONU, pós-1988/ André Panno Beirão - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2008.

xi, 180f.: il.; 31 cm.

Orientadora: Ingrid Sarti

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2008.

Referências Bibliográficas: f. 176-180.

1. Relações Internacionais. 2. Direito Internacional. 3. Operações de Manutenção da Paz. 4. Processo Decisório. 5. Lacunas Jurídicas. I. Pereira, Antonio Celso Alves. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Aspectos político-legais e legal-militares da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz da ONU, pós-1988.

## RESUMO

### ASPECTOS POLÍTICO-LEGAIS E LEGAL-MILITARES DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU, PÓS-1988.

André Panno Beirão

Orientadora: Ingrid Sarti

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

O presente trabalho apresenta-se dividido em três partes principais. A primeira contextualiza a criação das Operações de Manutenção da Paz (OMP) da Organização das Nações Unidas (ONU) desde o seu aparecimento até os dias atuais. Procura conceituar e enquadrar as OMP no tempo e no espaço com as mudanças ocorridas e finalizar com a apresentação da participação brasileira nessas missões até o final do ano de 2007. a segunda parte discute os aspectos político-legais dessas participações com enfoque sobre as discussões subjacentes no processo decisório brasileiro. A terceira parte procura contextualizar possíveis fragilidades tanto no processo decisório quanto do embasamento jurídico que resguarde nossos contingentes. Busca, por fim, apresentar, mais que um recorte histórico, uma discussão sobre as bases da decisão brasileira em se engajar em Operações de Paz.

**Palavras-chave:** Relações Internacionais, Direito Internacional, Operações de Manutenção da Paz, Processo Decisório e Lacunas Jurídicas.

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2008

**ABSTRACT****LEGAL-POLITICS AND LEGAL-MILITARIES ASPECTS OF BRASILIAN CONTRIBUTION  
IN UN PEACEKEEPING OPERATIONS, AFTER 1988**

André Panno Beirão

Orientadora: Ingrid Sarti

*Abstract* da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

*This work is presented in three principal parts. The first one presents the creation context of Peacekeeping Operations (OMP) from United Nations (ONU), since its appearance till nowadays. It expects delimit the OMP in time and space with its particularities, changes of understanding and, at end, presents the Brazilian participations in these missions till the end of 2007. The second part discusses the legal-politics aspects of theses participations with emphasis in subjacent discussions in the brasilian decision process. The third part intends to context possible fragilities in the juridical arrangement (international and national ones). After all, this work wants to present, more than a historic emphasis, a discussion about the brasilian decisions in its engagements in Peacekeeping Operations*

**Key words:** *international relationship, international law, peacekeeping operations, decision process, juridical omissions.*

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2008

## AGRADECIMENTOS

À Deus, tudo! Sem Ele o que poderia eu ser, estar ou fazer. À Ele devo o existir e o pensar e, portanto, a produção de todo o meu suor. À Ele devo as lições aprendidas do dia-a-dia e a infinita bondade em me permitir continuar, apesar de tudo.

Aos meus pais, que de sua infinita sabedoria, além de terem me dado o dom da vida, concederam o que de mais precioso podem os pais oferecer: a vontade de saber; o anseio por ser e não por ter e; principalmente o valor de amar. À minha irmã, que com seu amor e carinho, mais uma vez “carregou-me no colo” para superar dificuldades e alcançar meu objetivo.

À minha esposa Fátima, pelo amor, atenção, compreensão e estímulo desde o primeiro lampejo de vontade, até a chegada ao ponto que cheguei. Só nós sabemos o quanto foi difícil e prazeroso o período passado. À ti, dedico cada uma das páginas lapidadas.

Aos meus filhos Ana Carolina e Felipe, agradeço a compreensão do “para que estudar tanto?”. Agradeço as palavras de carinho e, mais que tudo, espero ter sido um exemplo para vocês. Eu os amo mais que tudo!

À Marinha, em especial ao estímulo personificado no Almirante Reis, por ter me permitido alcançar este sonho de aprofundar meus estudos, que nunca parei desde a tenra idade.

Ao meu Mestre-Amigo-Orientador, Antonio Celso, que me fez sentir como um autêntico discípulo, sorvendo o saber de seu Mestre na Ágora. Muito lhe sou grato por todo o auxílio, compreensão e estímulo recebido. Sem suas palavras, meu caminho seria, certamente, muito mais pedregoso.

A todos os meus Mestres do PPGCP, simbolizados pelo sorriso amigo e pelo imenso saber da Professora-Orientadora Ingrid, muito obrigado por me fazerem refletir. Aos meus colegas do curso, obrigado pelas discussões profícuas e pela paciência em me aturar.

Enfim, a todos aqueles que me auxiliaram com palavras, estímulos, fontes, documentos, e, principalmente, apoio: meus sinceros agradecimentos.

À minha família (Arlindo, Marly, Aíla, Fátima, Ana Carolina, Felipe e sogros),  
por seu amor e confiança.



## LISTA DE SIGLAS

<b>AGNU</b>	Assembleia Geral das Nações Unidas
<b>BRIC</b>	Grupo dos Países em Desenvolvimento Brasil-Rússia-Índia-China
<b>CCJC</b>	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (do Congresso)
<b>CCJR</b>	Comissão de Constituição e Justiça e Redação (do Congresso – hoje extinta)
<b>CDN</b>	Comissão de Defesa Nacional (do Congresso – hoje extinta)
<b>CEBRI</b>	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
<b>CIJ</b>	Corte Internacional de Justiça
<b>CPLP</b>	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
<b>CPM</b>	Código Penal Militar
<b>CPPM</b>	Código de Processo Penal Militar
<b>CRE</b>	Comissão de Relações Exteriores (do Congresso – hoje extinta)
<b>CREDN</b>	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (do Congresso)
<b>CRFB</b>	Constituição da República Federativa do Brasil
<b>CSNU</b>	Conselho de Segurança das Nações Unidas
<b>DI</b>	Direito Internacional (Público)
<b>DOMREP</b>	Missão do Representante do Secretário-Geral na República Dominicana
<b>DPA</b>	Departamento de Assuntos Internacionais ou <i>Department of Public Affairs</i>
<b>DPKO</b>	Departamento de Operações de Manutenção da Paz ou <i>Department of Peacekeeping Operations</i>
<b>EB</b>	Exército Brasileiro
<b>EDD</b>	Estado Democrático de Direito
<b>ER</b>	Relatório de Ações ou <i>Evaluation Report</i>
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FAB</b>	Força Aérea Brasileira
<b>FC</b>	<i>Force Commander</i>
<b>FFAA</b>	Forças Armadas
<b>FGS</b>	Serviço de Convocação de Forças ou <i>Force Generation Service</i>
<b>FIP</b>	Força Interamericana de Paz
<b>GLO</b>	Garantia da Lei e da Ordem
<b>GT</b>	Grupo de Trabalho
<b>IBAS</b>	Grupo de Cooperação Índia-Brasil-África do Sul
<b>IMPP</b>	Processo de Planejamento Integrado de Missões ou <i>Integrated Mission Planning Process</i>
<b>INTERFET</b>	<i>International Force for East Timor</i>
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LN</b>	Liga das Nações
<b>LOA</b>	<i>Letter of Assist</i>
<b>MARMINCA</b>	Missão de Assistência à Remoção de Minas na América Central
<b>MB</b>	Marinha do Brasil
<b>MD</b>	Ministério da Defesa
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul

<b>MF</b>	Ministério da Fazenda
<b>MINOPUH</b>	Missão Policial das Nações Unidas no Haiti
<b>MINUGUA</b>	Missão das Nações Unidas na Guatemala
<b>MINURCA</b>	Missão das Nações Unidas para a República Centro-Africana
<b>MINURCAT</b>	Missão das Nações Unidas para a República Centro-Africana e Chad
<b>MINURSO</b>	Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental
<b>MINUSTAH</b>	Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti
<b>MJ</b>	Ministério da Justiça
<b>MOMEPE</b>	Missão de Observação Militar na Fronteira Equador-Peru
<b>MONUA</b>	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola
<b>MONUC</b>	Missão de Observação das Nações Unidas na Rep. Democrática do Congo
<b>MOU</b>	Memorando de Entendimento ou <i>Memorandum of Understanding</i>
<b>MPOG</b>	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>MRE</b>	Ministério de Relações Exteriores
<b>MS</b>	Ministério da Saúde
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OI</b>	Organização Internacional
<b>OMP</b>	Operação de Manutenção da Paz ou <i>Peacekeeping Operation</i>
<b>ONG</b>	Organização Não-Governamental
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>ONUB</b>	Operação das Nações Unidas no Burundi
<b>ONUC</b>	Operação das Nações Unidas no Congo
<b>ONUCA</b>	Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central
<b>ONUMOG</b>	Operação das Nações Unidas em Moçambique
<b>ONUSAL</b>	Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador
<b>OpO</b>	Ordem de Operações ou <i>Operational Order</i>
<b>OTAN</b>	Organização do Tratado do Atlântico Norte
<b>OUA</b>	Organização da Unidade Africana
<b>PCC</b>	Países Contribuintes com Policiais ou <i>Police Contributors Countries</i>
<b>PDN</b>	Política de Defesa Nacional
<b>PMA</b>	Países Menos Avançados (segundo a Agência de Desenv. Da ONU)
<b>QIP</b>	Projeto de Impacto Rápido ou <i>Quick Impact Project</i>
<b>RCO</b>	Regras de Comportamento Operativo – Conceito doutrinário brasileiro
<b>REC</b>	Regras de Engajamento – Conceito doutrinário brasileiro
<b>ROE</b>	Regras de Engajamento ou <i>Rules of Engagement</i> – Conceito da ONU, que no Brasil, engloba as Regras de Comportamento Operativo (RCO) e as Regras de Engajamento (REC).
<b>SE</b>	Enviado Especial do SGNU ou <i>Special Envoy of SGNU</i>
<b>SGNU</b>	Secretário-Geral das Nações Unidas
<b>SOFA</b>	Acordo sobre o <i>Status</i> da Força ou <i>Status of Force Agreement</i>
<b>SOMA</b>	Acordo sobre o <i>Status</i> da Missão ou <i>Status of Mission Agreement</i>
<b>SOP</b>	Procedimentos Operativos Padronizados / <i>Standard Operating Procedures</i>
<b>SRSR</b>	<i>Special Representative of the Secretary-General</i>
<b>TCC</b>	Países Contribuintes com Tropas ou <i>Troops Contributors Countries</i>
<b>TPI</b>	Tribunal Penal Internacional

<b>UE</b>	União Europeia
<b>UNAMET</b>	Missão das Nações Unidas no Timor Leste
<b>UNAMIC</b>	Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja
<b>UNAMID</b>	Operação Híbrida OUA/ONU em Darfur
<b>UNAMIR</b>	Missão de Assistência das Nações Unidas a Ruanda
<b>UNAMSIL</b>	Missão das Nações Unidas em Serra Leoa
<b>UNASOG</b>	Grupo de Observação das Nações Unidas na Faixa de Aozou
<b>UNAVEM I</b>	I Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
<b>UNAVEM II</b>	II Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
<b>UNAVEM III</b>	III Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
<b>UNCRO</b>	Operação das Nações Unidas de Restauração da Confiança na Croácia
<b>UNDOF</b>	Força das Nações Unidas de Observação do Desengajamento
<b>UNEF I</b>	I Força de Emergência das Nações Unidas
<b>UNEF II</b>	II Força de Emergência das Nações Unidas
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>UNFICYP</b>	Força de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Chipre
<b>UNGOMAP</b>	Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão
<b>UNIFIL</b>	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
<b>UNIIMOG</b>	Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas Irã-Iraque
<b>UNIKOM</b>	Missão de Observação das Nações Unidas Iraque-Kuweit
<b>UNIPOM</b>	Missão de Observação das Nações Unidas na Índia e Paquistão
<b>UNMEE</b>	Missão das Nações Unidas para a Etiópia e Eritreia
<b>UNMIBH</b>	Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina
<b>UNMIH</b>	Missão das Nações Unidas no Haiti
<b>UNMIK</b>	Missão das Nações Unidas para a Administração Interina do Kosovo
<b>UNMIL</b>	Missão das Nações Unidas na Libéria
<b>UNMIS</b>	Missão das Nações Unidas no Sudão
<b>UNMISSET</b>	Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor Leste
<b>UNMIT</b>	Missão de Integração das Nações Unidas no Timor Leste
<b>UNMOGIP</b>	Grupo de Observação das Nações Unidas na Índia e Paquistão
<b>UNMOP</b>	Missão de Observação das Nações Unidas na Península de Prevlaka
<b>UNMOT</b>	Missão de Observadores das Nações Unidas no Tadjiquistão
<b>UNOCI</b>	Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim
<b>UNOGIL</b>	Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano
<b>UNOMIG</b>	Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia
<b>UNOMIL</b>	Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria
<b>UNOMSIL</b>	Missão de Observação das Nações Unidas em Serra Leoa
<b>UNOMUR</b>	Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda e Ruanda
<b>UNOSOM I</b>	I Operação das Nações Unidas na Somália
<b>UNOSOM II</b>	II Operação das Nações Unidas na Somália
<b>UNPREDEP</b>	Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas
<b>UNPROFOR</b>	Força de Proteção das Nações Unidas
<b>UNPSG</b>	Missão de Apoio Policial das Nações Unidas na Croácia
<b>UNSG</b>	Sistema de Pronto Emprego das Nações Unidas ou <i>United Nations Stand-</i>

	<i>by Arrangements System</i>
<b>UNSAS</b>	<i>United Nations Stand-by Arrangements System</i>
<b>UNSF/UNTEA</b>	Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental e Irian Ocidental
<b>UNSMIH</b>	Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti
<b>UNTAC</b>	Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja
<b>UNTAES</b>	Administração Transitória das Nações Unidas da Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmiu Ocidental
<b>UNTAET</b>	Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste
<b>UNTAG</b>	Grupo das Nações Unidas de Assistência à Transição
<b>UNTMIH</b>	Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti
<b>UNTSO</b>	Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua
<b>UNYOM</b>	Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen
<b>URSS</b>	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. As Operações de Manutenção da Paz – OMP</b>	<b>9</b>
Contexto histórico	
As inovações do Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas	
Base Jurídica das Organizações das Nações Unidas e das OMP	
Abrangência das OMP	
Classificações das OMP	
As OMP pós-Guerra Fria	
As propostas de reformismo da ONU referentes às OMP	
A participação brasileira em OMP da ONU	
<b>Capítulo 2. Aspectos político-legais da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz</b>	<b>56</b>
Por que os Estados integram Operações de Paz	
Motivações da participação brasileira pós-1988 em OMP	
O processo decisório da ONU para a ativação de uma OMP	
Análise dos documentos decorrentes da Resolução de criação de uma OMP	
O processo decisório no Brasil para a participação em uma OMP	
O embasamento legal da participação brasileira em OMP	
<b>Capítulo 3. Aspectos legal-militares da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz</b>	<b>117</b>
Jurisdição dos integrantes de contingentes de OMP	
Internalização de documentos decorrentes da ONU referentes às OMP	
Enquadramento legal da participação de brasileiros em uma OMP	
Operações Conjuntas, Combinadas ou de coalizão?	
Riscos da atuação tática integrada de militares de diversas nacionalidades	
Enquadramento legal das Regras de Engajamento (ROE), emitidas pela ONU, para uma OMP	
<b>Considerações finais</b>	<b>165</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>176</b>
<b>Anexos</b>	<b>181</b>

## Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU), fundada nos rescaldos da Segunda Grande Guerra, assumiu a árdua missão, em um mundo repleto de conflitos, de tutelar a paz universal. Tarefa árdua para uma sociedade internacional que, desde seus primórdios, reluta em transferir parcela de soberania dos Estados para um novo Organismo Internacional. Desde então, tem atuado como um fórum intergovernamental de mediação, negociação ou intervenção em crises; nem como instituição supranacional, nem como superestado. Nessas situações, sua presença se corporifica na atuação de um de seus mais influentes e importantes órgãos constitutivos que é o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).<sup>1</sup> Seus instrumentos centrais de atuação na tutela da segurança internacional são os métodos de solução pacífica de controvérsias, presente no capítulo VI de sua Carta constitutiva. A aplicação de medidas coercitivas (ainda que ferozmente evitadas na prática, atuando com respeito às ameaças à paz e atos de agressão internacional), está preconizada no capítulo VII. No entanto, como típico órgão intergovernamental, eminentemente político e sem poder claro de dissuasão pela força, durante muito tempo, viu-se imobilizada de fazer uso destas medidas do capítulo VII.

O período da Guerra Fria, fruto da dicotomia leste-oeste, caracterizou-se pela maior imobilidade desta Organização em decorrência de interesses opostos entre as duas maiores potências da época que rivalizavam em ideologias e áreas de influência. Somente com o desmoronamento da “cortina de ferro”, no final da década de 1980, é que, sob nova ordem mundial de poder, o CSNU passou a atuar mais frontalmente na tutela de diversos conflitos que, antes, via-se impotente em atuar. Neste novo cenário geopolítico, as Operações de Paz capitaneadas pela ONU surgiram como o principal braço avançado da instituição para auxiliar a preservação

---

<sup>1</sup> Apesar de que, a Assembléia Geral das Nações Unidas – AGNU, durante a Guerra Fria, por vezes ter chamado para si a criação de OMP, devido ao imobilismo do CSNU diante do poder de veto dos poderes antagonicos de então.

da paz nos conflitos que passaram a eclodir.

O aumento de OMP, implementadas pela ONU, ocorreu a partir da década de 1990, simultaneamente com a expansão da atuação do Conselho de Segurança. *O CSNU passou a adotar critérios cada vez mais elásticos para definir o que constitui uma ameaça à paz e à segurança, visto que, nos anos 90, a quase totalidade dos conflitos em que a ONU interviu é de natureza interna.*<sup>2</sup> Mudaram-se os tempos, o cenário internacional, e a ONU precisava também se readequar às modificações.

O rejuvenescimento da ONU, ao início dos anos 90, foi acompanhado de uma evolução rápida da natureza das OMP. Para traduzir esse fenômeno, a doutrina utiliza frequentemente a expressão “gerações de OMP”. A primeira geração de OMP reúne as OMP chamadas clássicas, foi utilizada na interposição entre dois Estados beligerantes. A segunda é simbolizada pelas OMP cujo mandato é bem mais amplo e complexo.<sup>3</sup>

Desde 1992 o CSNU considera que a ausência de conflito armado não é suficiente para que se entenda não existirem ameaças à paz. Destarte, o terrorismo internacional, as questões ecológicas, humanitárias e de natureza civil também passaram a serem considerados como “potenciais ameaças à paz”.

Apesar de certas imprecisões na definição de quais as ações coercitivas adequadas a serem adotadas em situações intra-estatais, verifica-se que é crescente o uso de OMP pelo CSNU para resguardar a segurança coletiva, ainda que a ‘paz-ideal’ não possa ser resguardada com este instrumento. Até o final da chamada Era Bipolar<sup>4</sup>, a ONU havia implementado apenas 13 OMP, em cerca de 40 anos de existência. No entanto, desde 1988, já foram criadas mais de 50 OMP.

A possibilidade de conflitos (tanto interestatais quanto intra-estatais) permanece, cada dia mais acesa. O privilégio ao direito internacional parecia evidente ao final da Guerra Fria e havia esperança dos Estados em virem a usufruir

---

<sup>2</sup> FONTOURA, P. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*, 1998: 75.

<sup>3</sup> PETTI, Y. *Droit international du maintien de la paix*, 2000: 59 *El renouveau de l'ONU du début des années 1990 s'est accompagné d'une évolution rapide de la nature de OMP. Pour traduire ce phénomène, la doctrine utilise fréquemment le vocable de 'génération d'OMP'. La première génération regroupe les OMP classiques dont l'objet est l'interposition entre deux belligérants. La seconde génération est symbolisée par des OMP dont le mandat est très large et la complexité accrue.* (tradução minha)

<sup>4</sup> SILVA, F. C. Teixeira da. *O século sombrio: guerras e revoluções do século XX*, 2004.

de um período de almejada paz. Assim, os conflitos deveriam, naturalmente, extinguirem-se. Não foi o que se efetivou. *Para grande espanto dos observadores, inúmeros conflitos que haviam atravessado toda a segunda metade do século XX mantinham-se acesos e provocando imensa dor.*<sup>5</sup> A Carta da ONU, escrita ao final da Segunda Guerra Mundial, denota a pretensão de contemplar apenas seu maior receio pós-guerra, ou seja, litígios interestatais, uma vez que os conflitos intra-estatais eram muito raros. Entretanto, os conflitos decorrentes do processo de descolonização passaram a exigir uma interpretação mais flexível do texto da Carta, que vem sendo aplicada, *mutatis mutandis*, às disputas intra-Estados.

A integração em grandes blocos (de afinidades nem sempre tão claras) aumentou frente à luta por espaço internacional em uma nova ordem de hegemonia de uma só ideologia e fundamento econômico. Pretende-se demonstrar que esta nova ordem trouxe consigo uma explosão de conflitos outrora latentes e que eclodiram a partir de então. A ONU e outras Organizações Internacionais viram-se obrigadas a atuarem para impedir massacres e escalada de conflitos. Qual o papel então assumido pelo Brasil frente a essa nova situação? O presente trabalho pretende, de forma predominantemente histórico-descritiva, apresentar qual foi a postura adotada pelo Brasil. É intenção demonstrar a clara opção da Política Externa brasileira em fazer-se cada vez mais presente nas forças de coalizão, sob tutela da ONU, que interviriam nestes conflitos.

Observa-se que a opção brasileira de participar de Operações de Manutenção da Paz não é recente. O Brasil faz-se presente desde os anos 30, sob os auspícios da extinta Liga das Nações, precursora da ONU. A tradição brasileira no campo da política externa de auxiliar na manutenção da paz e na resolução de controvérsias é mais antiga ainda, fazendo parte da extensa lista de contribuições da diplomacia brasileira. No entanto, neste trabalho não será abordado, detalhadamente, o processo histórico-evolutivo destas participações. O foco recairá sobre a participação brasileira em OMP, sob a égide da ONU, em especial pós-1988,

---

<sup>5</sup> *Idem.*



posto que o ordenamento jurídico e político ora vigente decorre da promulgação da nova Carta Magna em 1988. Será apenas comentada a inserção brasileira anterior a 1988, para fins comparativos futuros.

A participação brasileira aumentou substancialmente pós-Guerra Fria. A discussão em diversos foros internos e externos da ONU demonstra que, ela mesma, buscou reformulações após o mesmo período. No entanto, a maior participação brasileira nos últimos vinte anos não parece ser mera consequência do aumento do número de OMP desenvolvidas pelas Nações Unidas. As razões desta nova postura da política externa brasileira evidenciam-se desde os primeiros governos pós-1988 até o atual. Há diversos pronunciamentos dos presidentes, chanceleres e diplomatas em Fóruns Globais que enfatizam a necessidade de o Brasil aumentar sua inserção no cenário internacional. Alegam ser necessário, para o pleito de maior influência na ONU, que o Brasil integre e assuma papéis mais relevantes em um maior número de Operações de Paz. Um objetivo secundário deste trabalho é, portanto, abordar o enfoque político-estratégico que levou o Brasil a priorizar sua participação neste tipo de ação.

No primeiro capítulo do presente trabalho, será apresentada uma contextualização histórico-descritiva das Operações de Manutenção da Paz sob a égide da ONU, seus conceitos relevantes e as propostas de reformismo da ONU no tocante às OMP. Além de delimitação conceitual e temporal, tal abordagem permitirá analisar as evoluções conceituais e jurídicas que possibilitaram à ONU fazer uso deste instrumento. Neste mesmo capítulo, como consequência da reflexão sobre o crescimento das operações desenvolvidas, desde o período da Guerra Fria até o ano de 2007, pretende-se destacar o ponto de inflexão central ocorrido com a implosão do poderio soviético no final da década de 1980 e início da década de 1990.

Esta contextualização inicial tem por objetivo subsidiar a compreensão do *modus operandi* internacional, em especial no próprio fórum da ONU, vigente nestas duas últimas décadas (1988 a 2007), e das ações desenvolvidas pelo Brasil

no período. A hipótese é que não houve uma natural evolução da participação brasileira em OMP ao longo do tempo, mas uma clara opção política por maior engajamento nestas operações. Apesar do amadurecimento político-institucional vivenciado no Brasil neste período de redemocratização com governos e parlamentos de opções políticas bastante diversas, não houve alteração, neste recorte temporal, da postura brasileira neste aspecto de sua política externa.

Essa contextualização histórica no primeiro capítulo subsidiará a análise dos aspectos político-legais da participação brasileira em OMP, a ser desenvolvida no capítulo 2 deste trabalho. A análise pretendida contemplará o período que se inicia com a Constituição de 1988, até o ano de 2007, visto que, apesar de ter que recorrer a instrumentos legais anteriores a 1988, o ordenamento jurídico e a situação política interna e externa eram bastante diversos dos atuais. O ano de 1988, no ambiente externo, talvez não reflita com exatidão a inflexão do período da Guerra Fria para a Nova Ordem Mundial. A maior parte das grandes mudanças no cenário externo tiveram início no final da década de 1980 e se estenderam até o início da década de 1990, sendo melhor retratadas em um triênio 1988-1991. No entanto, tendo em vista o argumento interno de inflexão na promulgação da Carta Magna de 1988, optou-se por demarcar o período de estudo de 1988 em diante.

Pretende-se analisar o porque dos Estados terem optado em aderir maciçamente a este clamor por operações de paz e não somente o Brasil a partir de 1988. É intenção mostrar, numérica e estatisticamente, os países que mais atuaram neste tipo de ação, com a conseqüente análise que busque identificar parâmetros de similaridade com a opção brasileira no anseio de maior inserção no cenário internacional.

Para uma análise da opção política brasileira pela maior relevância numérica e de responsabilidades em OMP há que se abordar as motivações que subsidiaram tal empreitada. Para tanto, é intenção analisar os discursos oficiais de Presidentes e Chanceleres brasileiros, em especial na própria ONU, que ratifiquem a nova postura nacional.

No entanto, para compreender melhor como é o “nascimento” de uma Operação de Paz na ONU e a adesão dos Estados-Membros, bem como se desenvolve o processo decisório nesta Organização e, especificamente, no Brasil, pretende-se mostrar os fundamentos destas decisões políticas. Há diversos documentos advindos da ONU que subsidiam a decisão de seus Estados-Membros em participar ou não de uma OMP e, o entendimento do procedimento interno adotado no Brasil para decidir ou não por sua adesão, e a que nível, em uma OMP merecerá aprofundamento. Para tanto, será confrontado o respaldo legal (interno e externo) das participações brasileiras com o processo decisório adotado.

A Constituição de 1988 marcou não apenas a consolidação de um processo evolutivo de redemocratização. Marcou também o início de amadurecimento institucional dos Poderes que redundou em um maior rigor jurídico de suas decisões. As Forças Armadas vêm, desde então, passando por profundas reformulações e recebendo novas missões tanto constitucionais quanto derivadas de leis complementares e ordinárias. Assim, há que se confrontar o respaldo legal da participação em Operações de Paz sob a égide de Organismos Internacionais e os processos decisórios adotados. Para tal, a Operação MINUSTAH (desenvolvida desde 2004 no Haiti) será adotada como parâmetro de estudo por ter sido e ainda ser, a maior participação brasileira em Operações de Paz, tanto em relação ao contingente<sup>6</sup> empregado, quanto às conseqüências financeiras e políticas advindas desta decisão.

A opinião do senso comum da impossibilidade, por princípio constitucional, de o Brasil participar de operações de caráter mais robusto, ou quase intervencionista, merece ser analisada tendo como base as decisões já adotadas pelo próprio país, confrontadas com o posicionamento teórico jurídico e político

---

<sup>6</sup> Contingente normalmente é um termo usado para caracterizar um “contingente militar” (conjunto organizado de meios e efetivos militares brasileiros, podendo ser originados de uma, algumas ou todas as nossas Forças Armadas.) No entanto, também é possível incluir Policiais Civis, Observadores (Militares ou Civis), Agentes de Organizações Humanitárias e, até mesmo civis, como membros do Poder Judiciário (Eleitoral) que tem participação esporádica.

brasileiro.

Feita a abordagem dos aspectos político-legais que subsidiam a decisão brasileira em integrar ou não (e a que nível) uma OMP, o capítulo 3 pretende, então, a partir de análise documental, analisar os aspectos legal-militares dessa participação. Desse maior engajamento brasileiro em Operações de Paz é possível vislumbrar algumas possibilidades e limites decorrentes da participação efetiva dos contingentes militares. Dentre as possibilidades de crescimento da almejada inserção positiva no cenário internacional, vislumbra-se a reafirmação de liderança regional, o estreitamento de laços (em especial com o continente africano e com a comunidade lusófona), a demonstração brasileira de valorização do multilateralismo e do respeito ao direito internacional e, uma plataforma de reafirmação do pleito do Brasil de assento permanente no CSNU.

No entanto, há riscos de engajar-se nesta empreitada. De onde a política externa brasileira espera colher bons frutos podem advir situações que, provavelmente, redundarão em desgaste político-institucional interno e externo, como por exemplo, da possibilidade de um revés militar, do risco de associação da participação brasileira a um contexto internacional indesejável ou de fracasso na consecução dos objetivos políticos da missão e, ainda de, em consequência de erros de procedimentos dos contingentes, surgirem problemas e questionamentos internacionais.

Pretende-se demonstrar que o recente incremento da participação brasileira, após 1988 ainda paira sobre tênue respaldo legal para salvaguardar as diversas ações que o Brasil tem empreendido.

Há escassa bibliografia específica sobre o tema (razoavelmente bem estudado pela abordagem histórico-diplomática e, em menor escala, pela abordagem exclusiva do Direito Internacional aplicado aos Organismos Internacionais), porém pouco analisada pelo ponto de vista político-legal-militar, e suas possíveis implicações no campo interno e externo. Portanto, é intenção destacar neste capítulo desta dissertação, aspectos dessas ações que carecem de

maior reflexão e que respaldem, legalmente, os contingentes nacionais, a fim de salvaguardá-los de eventuais demandas judiciais (tanto na jurisdição nacional, quanto nos fóruns do país anfitrião da OMP e em Cortes Internacionais). O rigor de um Estado Democrático de Direito pressupõe a necessidade de amparo legal prévio, logo, serão ressaltados pontos de certa ambigüidade em sua tutela preventiva sob alguns aspectos das Operações de Paz, desde a internalização dos documentos decorrentes da ONU, até mesmo às ações táticas individuais nestas ações militares.

Tendo estado presente nas Missões brasileiras nas Operações de Paz em Moçambique (1994), Angola (1997) e, mais recentemente, no Haiti (2005), vivenciei, parcialmente, as dúvidas quanto à base legal de diversas ações. Esta observação provocou a reflexão que me instiga à presente análise.

Assim, estima-se que, ao final do presente trabalho, tenha sido agregada contribuição para uma melhor compreensão dos aspectos político-legais-militares da participação brasileira em OMP até o presente. Nada pode garantir que o Brasil não venha a ser chamado a participar de novas Operações de Paz, ou de antigas que ainda não participe. Este é um cenário em constante evolução (vide a visita do Secretário Geral da Organização das Nações Unidas ao Brasil, em 12 de novembro de 2007, quando solicitou nova participação brasileira em OMP a ser, provavelmente, instituída no Sudão) e, mais recentemente ainda, a crise interestatal entre Rússia e Geórgia sobre a região da Ossétia do Sul. A disputa na Geórgia fez reacenderem os focos sobre a ONU e sua postura diante da "guerra" instaurada.

Desta forma, parece evidente que o uso de Operações de Manutenção da Paz (tanto capitaneadas pela ONU, quanto por outros Organismos Internacionais Regionais) continua e continuará a ser bastante empregado no horizonte futuro próximo. Assim, da observação acurada e análise de ações passadas, podem surgir preciosos subsídios para empreitadas futuras. O debate pretendido não busca proposições definitivas, mas apresentar questões que podem redundar em desgaste da imagem internacional do país e de querelas jurídicas.

### As Operações de Manutenção da Paz – OMP

#### Contexto histórico

A Carta de instituição da Organização das Nações Unidas – ONU, assinada em São Francisco – EUA, em 26 de junho de 1945 é a base constitucional de todos os trabalhos da ONU. Ela estabelece em seu artigo primeiro o propósito de manutenção da paz e segurança internacionais. No entanto, o termo *peacekeeping*, comumente traduzido como “manutenção da paz”, não se encontra, especificamente, prescrito na Carta. Tal termo é fruto da evolução das tarefas da ONU e tem sido regularmente utilizado para que ela possa alcançar seus propósitos de estabelecimento da paz. Alan James, autor que é referência no estudo das Operações de Manutenção da Paz, diz:

Acadêmicos tentam utilizar definições e categorias com precisão. Estados não estão tão afetos a estas obrigações profissionais [...] O termo –manutenção da paz- tem uma ressonância favorável em declarações e discursos em circunstâncias onde, no mínimo superficialmente, isto pareceria apropriado. É uma maneira de tentarem impelir percepção positiva e sustentáculo às suas políticas.<sup>6</sup>

Como visto, o termo tem sido largamente utilizado para classificar ações militares ou quase-militares pelos países em suas ações externas.

As ações militares da Rússia, na Chechênia, na década de 1990, foram descritas pelo governo de Moscou como sendo – ações de manutenção da paz. Mais recentemente, em 2003, as ações da coalizão chefiada pelos EUA no Iraque também foram justificadas pelo governo norte-americano como sendo fundamental para manter a paz naquele país.

Em suma, o termo “Operações de Manutenção da Paz” (OMP), de origem

---

<sup>6</sup> JAMES, A. *The politics of peacekeeping*, 1990:9. *Schoolars try to use definitions and categories with precision, states are under no such professional obligation [...] The term ‘peacekeeping’ has very favourable resonance, so that states are glad to use it in their statements and rethoric in circumstances where, at least superficially, it will look appropriate. It is a way of trying to engender positive feelings, and hence support, for their policies.* (tradução minha)

acadêmica e estatal, sem respaldo institucional da Carta constitutiva da ONU, tornou-se universal. As ações sob a égide da paz passaram a ser referenciadas a ele e já se tornou definição preconcebida nas decisões da ONU, de outros organismos internacionais regionais ou não, como a OEA e OTAN e mesmo pelos Estados-membros das Nações Unidas.

O anseio por tutela universal pela paz, após o Primeiro Grande Conflito Mundial da Era Moderna, originou a fundação da Liga das Nações (LN), em 1934. No entanto, a universalidade e a eficácia da Liga podem ser questionadas, pois, embora composta por 41 Estados-membros em 1920 e por 50, em 1924, sua composição sempre se ressentiu da ausência de todas as grandes potências e, conseqüentemente, seu sistema de segurança coletiva dependia, em última instância, de decisões individuais.

Esse primeiro modelo de segurança coletiva alcançou discreto sucesso durante os anos vinte, mas não resistiu às tensões atravessadas nas décadas subseqüentes.

Uma outra causa, talvez a mais determinante, da insolvência do Pacto da Liga das Nações reside exatamente na excessiva abstração do sistema, sem sanções definidas às negligências praticadas pelos Estados.

Embora destituída de resultados significativos no campo da paz e da segurança, a Liga deu ensejo à aparição de idéias concretas, respaldadas em nível governamental, sobre a criação de uma força militar internacional permanente ou de um sistema de pronto emprego de contingentes nacionais; ajudou a desenvolver uma consciência jurídica contrária ao recurso à guerra nas relações internacionais e criou precedentes em matéria de técnicas de manejo de conflitos. Tais técnicas envolviam, entre outros aspectos, a administração temporária de territórios ou cidades por representantes especiais e o envio de observadores ou de forças militares para cumprirem mandatos que iam desde a manutenção da lei e da ordem, à supervisão de referendos. Observavam ainda, o monitoramento da separação das forças beligerantes, a observância de armistícios e cessar-fogos, a

preservação de regiões desmilitarizadas ou zonas de separação de forças e a adoção de medidas de fortalecimento de confiança para reduzir tensões. Essas tarefas em muito se assemelham aos mandatos das operações de manutenção da paz da ONU, instituídas depois da Segunda Guerra Mundial.

Em linhas gerais, o sistema de segurança coletiva do Pacto da Liga prescrevia que todos os seus membros se comprometiam a respeitar e a manter a integridade territorial e a independência política de cada um deles contra a agressão externa (art. 10º), ao mesmo tempo em que indicava mecanismos para solução pacífica de controvérsias, por intermédio da submissão dos litígios ao processo de arbitragem, a uma solução judiciária ou ao exame pelo Conselho da Liga (art. 12). Os membros obrigavam-se a não recorrer à guerra antes da expiração do prazo de três meses após o anúncio da decisão arbitral ou judicial ou do relatório do Conselho (art. 12 *in fine*), bem como se comprometiam a não declarar guerra a nenhum membro da Liga que tivesse aceitado a sentença judicial ou arbitral (art. 13) ou que tivesse acolhido as recomendações do relatório do Conselho aprovado por unanimidade (art. 15, § 6º).

Caso os artigos 12, 13 e 15 fossem violados, o membro transgressor, considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os Membros da Liga, ficaria sujeito às medidas coercitivas previstas no Pacto, entre as quais, o imediato rompimento de todas as relações comerciais ou financeiras (art. 16). Além disso, o Conselho da Liga recomendaria os efetivos militares que deveriam ser cedidos pelos Estados-membros interessados para compor uma força internacional destinada a fazer respeitar os compromissos da Liga (art. 16, §2º). Na eventualidade de não se alcançar uma decisão unânime sobre o assunto naquele foro (as partes em conflito estavam excluídas do processo de votação), os Membros poderiam proceder como julgassem necessário para a manutenção do direito e da justiça (art. 15, §7º – nesse caso, contudo, não seria mais uma ação concentrada na Liga, mas consentida). O Pacto estipulava que os árbitros ou juízes deveriam apresentar suas sentenças dentro de razoável espaço de tempo e especificava o



limite de seis meses para a divulgação do relatório do Conselho (art. 12, §2).

No entanto, a Liga não poderia intervir nos assuntos que fossem do domínio interno dos Membros (art. 5º, §8º). Por fim, o Pacto explicitava que seus dispositivos poderiam ser aplicados a Estados não-membros com ou sem consentimento (art. 17).

Apesar de um tanto quanto inócua, não se pode descartar a importância dos precedentes criados pelo Pacto.

Ele previu um memorial muito utilizado que o emprego de equipes militares em engajamento em atividades imparciais e não ameaçadoras não é uma idéia que tenha surgido apenas depois da Segunda Guerra Mundial.<sup>7</sup>

Em suma, a primeira experiência moderna em criar uma organização universal de Estados dedicados à paz e à segurança internacionais não prosperou, mas, a despeito de suas falhas, estabeleceu precedentes no campo da cooperação multilateral para a solução de conflitos, de tal modo que as origens das diferentes modalidades de operações de manutenção da paz datam desse período.

### **As inovações do Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas**

Visto o desfecho de pouca influência decisiva da LN durante a Segunda Guerra Mundial, um novo processo de negociação entre as Grandes potências começou a considerar a criação de nova organização internacional. Tais idéias cresceram na Conferência de Dumbarton Oaks, de agosto a outubro de 1944, quando China, EUA, Reino Unido e União Soviética se reuniram para discutir o assunto e formular a Carta constitutiva da futura Organização das Nações Unidas.

O sistema de segurança coletiva da Carta é bem menos abstrato que o da Liga das Nações; mesmo que a Carta não defina e não empregue jamais o termo 'segurança coletiva', ele está subjacente da idéia de um 'tipo de contrato social internacional' [...] que garantisse, em princípio, a segurança 'contra todos, por todos e para todos'.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> JAMES, A. *Idem*: 19. *They provide a very useful reminder that the employment of multinational military teams to engage in impartial and nonthreatening activity is not an idea which was stumbled on only after the Second World War.* (tradução minha).

<sup>8</sup> PETIT, Y. *Droit International du Maintien de la Paix*, 2000: 22. *Le système de sécurité collective de la Charte est beaucoup moins abstrait que celui de la Ligue, même si la Charte ne définit pas et n'emploie jamais le term 'sécurité collective', il repose sur l'idée d'une 'sorte*

No entanto, como dito, embora o termo **segurança coletiva** não esteja explicitamente mencionado na Carta, pode-se considerar que ela contempla tal sistema, pois, conforme relembra Rodrigues, citando o jurista Hans Kelsen, *falamos de segurança coletiva quando a reação contra as violações do direito assume o caráter de uma ação compulsória coletiva*.<sup>9</sup> Outra noção de segurança coletiva compatível com o sistema previsto na Carta das Nações Unidas é a da Comissão de Medidas Coletivas criada pela parte C da Resolução 377(V) da Assembléia Geral das Nações Unidas - AGNU de 3/11/1950, que definiu a segurança coletiva, em relatório de 1951, como sendo *planos para um sistema de sanções que possa evitar a ação de qualquer Estado tentado a cometer agressão ou, não conseguindo, assegurar que o agressor tenha de se defrontar não unicamente com sua vítima, mas com a força unida da comunidade internacional*.<sup>10</sup>

Assim, evidencia-se a fomentação de nova preocupação internacional em balizar as relações inter e intra-Estados, visando o utópico fim da paz universal.

### **Base Jurídica das Organizações das Nações Unidas e das OMP**

Cumprе salientar, antes de tudo, que o modelo de segurança coletiva constante da Carta das Nações é reforçado por um conjunto de propósitos e princípios, capitulados nos artigos primeiro e segundo daquele instrumento, que devem nortear o relacionamento dos Estados no cenário internacional.

Em termos gerais, a Carta das Nações Unidas ressalta que seus Membros devem resolver controvérsias por meios pacíficos de modo que não se perturbe a paz, a segurança e a justiça internacionais (art. 2º, §3º; art. 33). Eles devem também evitar a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou independência política de outros Estados, ou qualquer outra ação incompatível com

---

*de contrat social international'... d'un système qui garantie, en principe, la sécurité contre tous, par tous et pour tous*'. (tradução minha)

<sup>9</sup> RODRIGUES, A. O Conselho de Segurança e a paz mundial. In: *As Nações Unidas e os problemas internacionais*, 1972: 48.

<sup>10</sup> - *Idem*: 48-49.

os propósitos da Organização (art. 2º, §4º). Devem ainda, dar às Nações Unidas toda assistência, em qualquer ação adotada consoante a Carta, abstendo-se de prestar auxílio a qualquer Estado contra o qual a Organização aja, de modo preventivo ou coercitivo (art. 2º, §5º). No tocante à segurança internacional, os Membros assumem o compromisso de: acatar as sanções decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU, cujas modalidades podem variar (art. 41); proporcionar ao Conselho, a seu pedido e de conformidade com acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades (art. 43); manter em prontidão contingentes de forças aéreas nacionais, para a combinação de uma ação coercitiva internacional (art.45); aceitar e implementar as decisões do CSNU (art. 25 e 48), ao qual conferem a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais (art. 24, §1º). O CSNU, cujo sistema de votação implica o direito de veto por seus Membros permanentes (art. 27), pode deliberar sobre qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (art. 39), sendo-lhe permitido, até mesmo, imiscuir-se em assuntos afetos à jurisdição interna dos Estados, desde que as medidas estejam amparadas pelo Capítulo VII (art. 2º, §7º). Membros da ONU prestar-se-ão, ademais, assistência mútua para a execução das medidas determinadas pelo CSNU (art. 49). Constitui também obrigação dos mesmos comunicar imediatamente ao CSNU as medidas adotadas no exercício do direito de "legítima defesa" individual ou coletiva (art. 51), e toda ação empreendida ou projetada por acordos ou entidades regionais, desde que devidamente autorizadas pelo CSNU no caso de ações coercitivas, para a manutenção da paz e da segurança internacionais (art. 53, §1º e 54 – do Capítulo VIII). Finalmente, a Carta das Nações Unidas estabelece que a Organização deverá fazer com que, mesmo os Estados que não sejam membros da ONU, esses deverão proceder de acordo com seus princípios, na medida necessária à manutenção da paz e da segurança internacionais (art. 2, §6).

A fim de melhor compreender a originalidade e o alcance do sistema de segurança coletiva previsto na Carta, caberia compará-lo, ainda que de forma

concisa, com o sistema de segurança coletiva do Pacto da Liga das Nações, já descrito.

É evidente que o regime de sanções da ONU é um aprimoramento em relação ao da Liga. O artigo 16 do Pacto era inflexível e estrito. O dispositivo autorizava a aplicação de sanções apenas em circunstâncias de agressão, violados os artigos 12, 13 ou 15 do Pacto constitutivo, e as concebia como remédio extremo. Em contrapartida, o artigo 41 da Carta da ONU foi elaborado para remediar os defeitos do regime do Pacto. O texto proporciona ao CSNU ampla flexibilidade para impor sanções, que podem incluir *interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de qualquer outra espécie, e o rompimento das relações diplomáticas*. Além disso, os artigos 25 e 48 da Carta tornaram compulsória a execução do regime de sanções instituído pelo CSNU. Na época da Liga, cada Estado decidia soberanamente sobre a sua implementação, já que, embora o art. 16 previsse automaticidade e simultaneidade na aplicação de sanções diplomáticas e econômicas, a II Assembléia da LN tinha adotado, em setembro de 1921, resolução pela qual afirmava ser da competência de cada membro decidir se verificara ou não uma violação do Pacto.

No tocante ao uso da força, a mudança foi radical. A guerra tornou-se um ilícito internacional com proibição do recurso *à ameaça ou ao uso da força*, dispondo o CSNU da responsabilidade principal para tomar as providências necessárias para obrigar o Estado faltoso a mudar seu comportamento, obedecidos os requisitos dos artigos 39 (caracterização da violação: ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão) e 41 (aplicação de sanções não-militares antes de se recorrer à força).

No Pacto da Liga, a guerra ainda era considerada um recurso legítimo à disposição dos Estados, sinal de sua soberania. O Pacto introduziu apenas a idéia de prazo moratório: a guerra era uma opção legal para dirimir controvérsias, mas não deveria ser preferida. Era preciso que se tentassem primeiro mecanismos de

solução pacífica e, somente após o fracasso dessas tentativas de equacionamento de conflitos, decorrido um prazo de três meses, tornava-se lícito recorrer às armas.

Dentro do sistema da ONU, os únicos empregos legítimos da força armada decorrem da aplicação do princípio da legítima defesa individual ou coletiva (art. 51) ou do cumprimento de mandato aprovado pelo CSNU (art. 42, 48 e 53). Também seria possível invocar o caso do uso da força pelos movimentos de libertação nacional, que, para a AGNU, passaram a poder recorrer legitimamente à luta armada para implementar seu direito de autodeterminação. O Conselho da Liga limitava-se a recomendar a adoção de medidas militares, ao passo que o CSNU pode determinar a imposição de *bloqueios, embargos e outras sanções coercitivas*, em consonância com o artigo 42 *in fine*, bem como mobilizar tropas sediadas nos Estados Membros. Essas tropas seriam previamente identificadas por meio de acordos especiais assinados entre o CSNU e os Estados-membros ao amparo do artigo 43 (tipos de forças, grau de prontidão, localização geral e equipamentos disponíveis).

Na prática, o CSNU dispõe de um raio de ação bem mais amplo que o Conselho da Liga, na medida em que pode tratar de qualquer *ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão*, além de deliberar sobre assuntos internos dos Estados-membros desde que ao amparo do capítulo VII da Carta. Para dar maior agilidade ao sistema decisório, a Carta rejeitou a desacreditada regra da unanimidade. Atualmente, as decisões são tomadas no CSNU por maioria de pelo menos nove votos. Nas questões não-processuais essa maioria deve incluir o voto afirmativo dos cinco Membros permanentes (é o chamado direito de veto).<sup>11</sup> Esses Membros permanentes foram os grandes “vencedores” do pós-Segunda Grande

---

<sup>11</sup> CANÇADO TRINDADE, A. *Direito das organizações internacionais*. 1990: 39. A letra do artigo 27 da Carta foi interpretada de modo flexível, para não dizer *contra legem*, no sentido de que a abstenção de um dos Membros permanentes não seria considerada um veto, apesar de a Carta mencionar “voto afirmativo”. A CIJ endossou a tese de que a abstenção voluntária em 1971, no caso das “Conseqüências Jurídicas para os Estados da Presença Continuada da África do Sul na Namíbia”, quando afirmou que a Resolução do CSNU de 1970, declarando ilegal a presença continuada da África do Sul na Namíbia, não era inválida em razão da abstenção na votação de dois Membros permanentes.

Guerra (Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética, França e China), cujo poder coercitivo era considerado necessário para dar força coletiva à ONU e capacitá-la a impor-se sobre eventuais agressores. Buscou-se, com o veto, evitar os erros da Liga, que se esvaziara com a ausência dos Estados Unidos e com o desinteresse da maior parte das demais grandes potências.

### **Abrangência das OMP**

Como citado no início deste capítulo, houve ações intervencionistas militares levadas a cabo por apenas um único Estado ou por coalizão claramente liderada por um Estado, que se autodenominavam OMP. Citam-se as ações da Rússia na Chechênia, na década de 1990 e a coalizão liderada pelos EUA, no Iraque, em 2003. No entanto, será que as ações da França quando atuou nas crises em suas ex-colônias na África constituíram Operações de Manutenção da Paz? Ou as ações do Reino Unido na Irlanda, no final dos anos 1960? Ou, em caso mais recente, quando a Austrália interveio no Timor Leste em 1999, endossada pelo conselho de Segurança, mas com clara ação de subordinar, um dos lados em conflito, à aspiração australiana pró-independência? Enfim, enquanto as pseudo-OMP são dominadas por Estados isolados não estão claros os pressupostos de imparcialidade e neutralidade intrínsecos a busca da paz internacional. Os interesses nacionais dos intervencionistas, e seu poder, sempre tendem a definir “seu lado” e a tomarem parte para que seus interesses na ação sejam os vitoriosos.

Desta forma, vemos que uma característica marcante de uma OMP é seu caráter multilateral, ou seja, pressupõe a diversidade de poder e interesses difusos buscando um único objetivo que é: a manutenção da paz. No entanto, caberiam apenas OMP em conflitos interestatais?

As primeiras manifestações das Nações Unidas no espectro da paz, durante o inicial período pós-Segunda Guerra, foram nesse sentido. Porém atuou de forma bastante restrita devido à distensão entre os poderes de dois membros permanentes do Conselho de Segurança – EUA e, então, URSS (hoje tal poder foi

herdado pela Rússia – natural principal potência dentre as oriundas da URSS).

A atuação do CSNU na instituição de Operações de Paz durante o período da Guerra Fria, realmente pareceu confirmar a tendência de que as OMP teriam sido pensadas para conflitos interestatais. Do quadro abaixo, podemos ver que, até o final da década de 1980, mais especificamente até o final de 1987 – ano em que a Guerra Fria pode ser considerada como em franca extinção face à constatação universal da crise econômica que ressaltou a fragilidade econômica da URSS, o número de OMP instituídas foi bastante reduzido e, em sua maioria, caracterizado por solução de controvérsias ou cessar-fogos entre Estados.

### Quadro 1

#### Operações de manutenção da paz das Nações Unidas de 1948 a 1987

Denominação da Operação	Data (mês/ano) instituição	Data (mês/ano) término	Tipo de conflito
Operação das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua – UNTSO	Maio - 1948	Ainda ativada	Interestatal – entre árabes e israelenses
Grupo de Observadores das Nações Unidas na Índia e Paquistão – UNMOGIP	Janeiro - 1949	Ainda ativada	Interestatal – entre Índia e Paquistão
Primeira Força de Emergência das Nações Unidas – UNEF I	Novembro - 1956	Junho - 1967	Interestatal – crise de Suez- entre Egito e Israel
Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano	Junho - 1958	Dezembro - 1958	Interestatal – entre Líbano e Israel
Operação das Nações Unidas no Congo – ONUC	Julho - 1960	Junho - 1964	Intra-estatal
Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental – UNSF	Outubro - 1962	Abril - 1963	Intra-estatal
Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen – UNYOM	Julho - 1963	Setembro - 1964	Intra-estatal
Força de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Chipre – UNFICYP	Março - 1964	Ainda ativada	Intra-estatal
Missão de Representante do	Maio - 1965	Outubro -	Intra-estatal

Secretário Geral na República Dominicana - DOMREP	1966		
Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão – UNIPOM	Setembro - 1965	Março - 1966	Interestatal – entre Índia e Paquistão
Segunda Força de Emergência das Nações Unidas – UNEF II	Outubro - 1973	Julho - 1979	Interestatal – entre Egito e Israel
Força de Observação das Nações Unidas de Desengajamento – UNDOF	Junho - 1974	Ainda ativada	Interestatal – entre Israel e Síria
Força Interina das Nações Unidas no Líbano – UNIFIL	Março - 1978	Ainda ativada	Interestatal – entre Israel e Líbano

Fonte: <http://www.un.org/dpko/listofoperations> acesso em 19/5/2008.

Como se pode observar, apenas 13 ações instituídas mediante mandato do Conselho de Segurança tiveram efeito durante cerca de 40 anos. Mesmo assim, apesar da ONU considerá-las todas como OMP, algumas tiveram mandato tão restrito (como a DOMREP, na República Dominicana), que sequer poderiam fazer frente às OMP hoje implementadas. Das 13 OMP autorizadas, oito tiveram típico caráter interestatal o que vem ratificar a assertiva anterior de associação das atribuições da ONU como guardiã da paz e segurança coletivas aos conflitos entre países que, porventura, irrompessem em conflitos armados. Mesmo assim, muitas crises ou conflitos não tiveram a intervenção da ONU devido à beligerância entre dois de seus membros permanentes do Conselho de Segurança que, fizeram uso de seus poderes de veto.

Durante o período da Guerra Fria, a efetividade das OMP da ONU esteve limitada à manutenção de cessar-fogos e estabilizações de *status quo* no terreno; os esforços decorrentes das crises mantinham-se no nível político entre as nações que dividiam as ideologias bipolares. Muitas das OMP com maior duração de mandato têm esse caráter de modelo tradicional de OMP.

Pode-se então caracterizar as OMP deste período com OMP tradicionais que eram instituídas com a finalidade de auxiliar a manobrar os conflitos e criarem condições para as negociações. O CSNU caracterizou-se, neste período, por apenas instituir OMP essencialmente militares e que envolvessem uma das ações a seguir:



- Observação, monitoramento e informações - utilizando posições estáticas, patrulhas, sobrevôos ou outro método tradicional, com o consentimento das partes;
- Supervisão de cessar-fogos e apoio à verificação de medidas para implementá-los;
- Interposição como um bloqueio para medidas sigilosas visando a consumação da paz.

Operações de Manutenção da Paz tradicionais normalmente não atuavam diretamente nas questões que demandassem esforços políticos para a solução dos conflitos. Outros atores, como parceiros colaterais às partes em conflito, organizações regionais ou mesmo enviados especiais das Nações Unidas podiam trabalhar nas questões políticas que visassem as soluções. Como consequência, várias dessas OMP permaneceram ativas durante décadas até que as saídas políticas fossem encontradas entre as partes.<sup>12</sup>

Apesar da relativa pequena atuação da ONU neste período, algumas lições foram tão fundamentais que acabaram por contribuir para a formação de rotinas e princípios suficientes para consolidar um arcabouço doutrinário sobre as operações de manutenção da paz. Os mais importantes princípios estabelecidos foram:

- Importância da manutenção do comando e controle das operações na Organização;
- Necessidade de celebração de acordos ou memorandos de entendimento entre a ONU e os Estados anfitriões, bem como entre a ONU e os países que contribuem com recursos humanos e materiais, de modo a regular o relacionamento entre os interlocutores envolvidos;
- O requisito indispensável do consentimento a ser outorgado por governos legítimos para a presença da operação no terreno;
- O caráter voluntário da participação dos Estados-membros nessas operações;

---

<sup>12</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 21.

- A conveniência de se observar o conceito de universalidade na composição das operações, para reforçar o caráter multilateral da missão;
- A obediência ao princípio da imparcialidade no cumprimento do mandato, de modo a evitar o envolvimento da missão no conflito;
- O uso da força em última instância e apenas em caso de legítima defesa;
- A posse restrita de armamento, para as operações não serem vistas como ameaças potenciais por alguma das partes envolvidas.<sup>13</sup>

Da observância destes princípios básicos, a ONU entendeu ser esta a maneira mais rápida e eficiente de coadunar os interesses e esforços, tanto das partes em conflito, quanto dos Estados-membros dispostos a integrarem as OMP e contribuírem com pessoal e material, atendendo às pressões de seus públicos internos quanto aos altos riscos e custos da ação externa empreendida.

Consolidou-se assim, na ONU, o *modus operandi* das OMP terem seu início a partir da solicitação de novas Operações por documento do Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) endereçado ao CSNU; ou mesmo de livre iniciativa do CSNU. Mediante aprovação do Mandato pelo CSNU, o SGNU passa a ter o controle na condução das operações e, desta forma, a Assembléia Geral tem reduzido poder sobre as mesmas.

Ainda decorrente da análise das OMP desencadeadas no período 1948-1987, observa-se que cerca de 50 países cederam pessoal para as missões de paz, mas o núcleo de contribuintes envolvia, sobretudo 12 países: Canadá (em 12 das 13 operações criadas), Dinamarca (8), Finlândia (8), Noruega (8), Suécia (7), Austrália (6), Itália (6), **Brasil (6)**, Países Baixos (5), Índia (4) e Nova Zelândia (4). Note-se que não houve um critério sistemático de formação das Operações e que, durante este período, os países membros permanentes do CSNU, EUA, URSS, França, Reino Unido e nem mesmo as duas Repúblicas da China (que se substituíram no CSNU a partir de 1971)<sup>14</sup>, não se engajaram no envio de contingentes. Ainda que não

---

<sup>13</sup> ONU, *The blue helmets: a review of the United Nations peacekeeping*, 1996.

<sup>14</sup> A República Popular da China substituiu a República da China como "único representante

formalmente aceito pelos países com direito a veto no CSNU, sua ausência de maior envolvimento direto nas Operações deixa transparecer o real interesse em manter-se afastado de conflitos que pudessem desestabilizar o frágil equilíbrio das zonas de influência das duas grandes potências que se rivalizavam na era bipolar.<sup>15</sup>

No decorrer do presente capítulo, em item específico, tecerei comentários sobre a participação brasileira neste período.

### **Classificações das OMP**

As OMP, como anteriormente afirmado, não estão formalmente previstas e classificadas na Carta constitutiva ONU. São fruto de interpretações tanto da Assembléia Geral quanto do Conselho de Segurança para implementarem as ações necessárias à consecução dos objetivos primários da ONU de zelar pela paz internacional. Destarte, as interpretações e classificações das mesmas decorrem mais de exercícios acadêmicos posteriores que tentam enquadrar as OMP passadas em categorias específicas e características. Muitas destas categorizações são ainda discutíveis e tênues e a ONU, finalmente, em 2008, editou texto doutrinário em que classifica suas OMP, a fim de evitar interpretações dúbias que pudessem redundar em ações dos seus Estados-membros que desautorizassem determinada Operação, meramente por enquadramento normativo.

No Brasil, fazendo eco a outros estudos internacionais sobre as OMP, notabilizou-se a categorização de P. Tarrisse da Fontoura,<sup>16</sup> que consolidou as OMP em dois tipos fundamentais: Operações Clássicas ou de Primeira Geração e Operações Multidisciplinares ou de Segunda Geração.

Operações Clássicas: Caracteriza sua atuação em conflitos interestatais, iniciadas após a cessação das hostilidades, mas antes da celebração de acordos finais de paz. Um de seus principais objetivos seria, exatamente, criar condições

---

legítimo da China nas Nações Unidas" em 1971, conforme Resolução nº. 2758 (XXVI) da AGNU da ONU.

<sup>15</sup> *Idem*: 76.

<sup>16</sup> FONTOURA, P. R. C. T. da. *O Brasil e as Operações de Paz das Nações Unidas*, 1999.

necessárias à celebração desses acordos. Suas atividades envolvem, sobretudo, tarefas militares como supervisionar cessar-fogos, tréguas e armistícios, observar separação de forças e zonas tampão, bem como controlar fronteiras para inibir infiltrações em áreas geograficamente circunscritas. Sua composição é predominantemente militar e seu mandato raramente é modificado e objetiva preservar a paz, enquanto outros instrumentos são empregados para resolver as disputas subjacentes. Nota-se claramente, quem são os atores envolvidos: ONU, partes em conflito (em geral, dois países) e países que contribuem com a missão (tanto materialmente quanto, principalmente, com recursos de pessoal).

Operações Multidisciplinares ou de Segunda Geração: Atuam em conflitos intra-estatais. São iniciadas depois das partes terem alcançado um acordo de paz (ainda que tênue) e um dos seus objetivos principais é justamente monitorar a implementação deste acordo celebrado. Suas atividades incorporam tarefas militares, além de outras de cunho civil e humanitário, com irradiação sobre todo o território do conflito (em geral, de um país). Além das funções tradicionais, seus integrantes têm sido chamados a desempenhar tarefas mais complexas, como o acantonamento e desmobilização de forças, recolhimento e destruição de armamentos, reintegração de ex-combatentes à vida civil, concepção e execução de programas de remoção de minas, auxílio para o retorno de refugiados e deslocados internos.<sup>17</sup> Fornecem ainda, ajuda humanitária, treinamento de novas forças policiais, supervisão do respeito aos direitos humanos, apoio à implementação de reformas institucionais e constitucionais (judiciais, eleitorais) e de auxílio à retomada das atividades econômicas e à reconstrução nacional, incluindo a reparação da infra-estrutura física do país anfitrião. A composição dessas forças é variada: civis (com experiência em áreas específicas como eleitoral e de direitos humanos, administração pública, gerenciamento econômico e assistência

---

<sup>17</sup> Segundo o Direito Internacional Humanitário, refugiados são habitantes de região em conflito que têm que abandonar suas áreas e cruzam fronteiras para abrigarem-se das rivalidades e deslocados internos não cruzam as fronteiras do país em conflito e são obrigados a deixarem seus lares por motivos de segurança.

humanitária), policiais e militares. Os efetivos militares viabilizam o desdobramento dos componentes não-militares, proporcionando um ambiente seguro; enquanto elementos civis e policiais atuam na consolidação do processo de pacificação política e de reconciliação nacional.

O mandato sofre ajustes ao longo de sua implementação e visa ajudar às partes a executarem um acordo político destinado a superar o conflito. Não se trata meramente de evitar o agravamento da disputa, mas de implementar metas de longo prazo.

Os atores deste tipo de operação são mais pulverizados, ou seja, pode-se identificar a presença da ONU, de agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas, partes em conflito, países contribuintes, ONG, demais organismos internacionais ou regionais e mídia. Nessas situações, as partes em conflito nem sempre são identificáveis, podendo envolver, por vezes, milícias, guerrilhas, tribos e clãs, sem mencionar os problemas de banditismo que afetam o pessoal das Nações Unidas.

Como se pode constatar, a partir desta classificação em duas gerações de OMP, todas as Operações atuando inter-Estados seriam de primeira geração e, quando operando em um mesmo Estado, seriam de segunda geração. No entanto, a multiplicidade de atores e situações que foram enquadradas como OMP multidisciplinares foi demasiadamente abrangente e com características muito específicas entre elas, o que redundou em novos estudos e na evolução das classificações dadas às OMP.

Em 2003, Thakur & Schnabel<sup>18</sup> publicaram estudo da *United Nations University* contendo nova classificação das OMP. Segundo eles, as OMP de primeira geração foram características do período de Guerra Fria, ou seja, cumpriram seu papel durante período de paralisia do CSNU. As OMP de segunda geração seriam as criadas fora de mandato da ONU, por exemplo, por outros organismos regionais, no

---

<sup>18</sup> THAKUR, R. & SCHNABEL, A. *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, 2001.

período entre 1950 e 1980. As OMP de terceira geração são por eles denominadas como *Operações de Manutenção da Paz Expandida – reforço da paz* e caracterizavam-se por serem previstas já nos diversos acordos de paz, como forma de conceder reforço militar internacional ao cumprimento de acordos. Esta geração foi a mais empregada no pós-Guerra Fria e enfrentou a nova natureza dos conflitos armados onde tinha que se interpor entre grupos pulverizados e não mais entre exércitos formais e estruturados. Classificaram como OMP de quarta geração aquelas instituídas como *Reforço da Paz*, ou seja, aquelas criadas para situações repentinas e relevantes internacionalmente. Devido à rapidez requerida em sua instituição e envio à zona de conflito, esta geração é a que mais comumente pode causar desdobramentos políticos indesejáveis à ONU. As OMP de quinta geração – *Restauração da Paz via parceria* – seriam aquelas criadas como decorrência de desdobramentos desagradáveis das ações das OMP de quarta geração; ou seja, possuem mandatos bem melhor definidos e normalmente são levadas a cabo por uma pequena coalizão de Estados-Membros. Por fim, ainda incluíram as OMP de sexta geração que surge com uma força multilateral de considerável envergadura para, se necessário, atuar de forma mais incisiva na região em conflito e preparar uma administração da própria ONU na reconstrução das instituições ou mesmo de um novo Estado.

Mais recentemente, em 2004, Alex Bellamy,<sup>19</sup> publicou estudos considerando a existência de quatro gerações de OMP. Na realidade as OMP clássicas ou tradicionais, foram mantidas, em seu estudo, como OMP de primeira geração, sendo que as anteriormente definidas por Tarrisse como sendo de segunda geração, foram subdivididas em três novas gerações, de acordo com as especificidades de cada uma delas.

Das diversas genealogias de OMP supramencionadas, resta claro que a divergência nos critérios adotados por seus classificadores possuem um mesmo fio

---

<sup>19</sup> BELLAMY, A., WILLIAMS, P. & GRIFFIN, S. *Understanding peacekeeping*, 2004.

condutor que é o grau de comprometimento que a própria ONU tem que disfarçar sobre conflitos cada vez mais complexos.

Assim, a própria ONU, desejosa de se afastar de questões polêmicas quanto ao enquadramento legal de seus mandatos, evitando assim, discordância de Estados-membros quanto à sua participação ou não na operação pretendida, resolveu publicar documento normativo em 2008 (*United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*) com sua classificação das OMP. Na realidade, a ONU confirma a subdivisão já consagrada e, inclusive internalizada na doutrina brasileira, não por gerações, mas por tipos de OMP. Define cinco tipos de OMP, quais sejam: diplomacia preventiva (*conflict preventions*); promoção da paz (*peacemaking*); manutenção da paz (*peacekeeping*); imposição da paz (*peace enforcement*) e consolidação da paz (*peacebuilding*). Assim definiu a ONU suas OMP:<sup>20</sup>

- Diplomacia Preventiva (*conflict preventions*) – envolvem a aplicação de medidas diplomáticas e estruturais para reter tensões interestatais e intra-estatais e disputas que possam evoluir para conflitos violentos. Idealmente, devem ser efetivadas preventivamente ao anúncio e análise criteriosa de fatos que estejam evoluindo para conflitos.
- Promoção da paz (*peacemaking*) – geralmente inclui medidas adotadas em conflitos já eclodidos e envolve ação diplomática para trazer as partes hostis à negociação e ao acordo. O SGNU, mediante solicitação do CSNU ou da AGNU, ou mesmo por sua iniciativa pode oferecer-se para facilitar a solução do conflito. OMP deste tipo podem também envolver governos, grupos de Estados ou Organismos Internacionais Regionais. Esforços para a promoção da paz também podem ser capitaneados por grupos não-oficiais ou não-governamentais, ou ainda, por personalidades proeminentes atuando isoladamente.

---

<sup>20</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 17-18.

- Manutenção da paz (*peacekeeping*) – é tecnicamente designada para preservar a paz, entretanto frágil, onde conflitos tenham sido suspensos, também para auxiliar a implementar acordos alcançados pelos que estavam envolvidos na promoção da paz. Com o passar dos anos, as OMP têm evoluído de modelos predominantemente militares de observadores de cessar-fogos e de separação de forças em conflitos interestatais para incorporar um modelo complexo de muitos elementos – militares, policiais e civis – trabalhando conjuntamente para auxiliar as fundações de paz sustentável entre as partes.
- Imposição da paz (*peace enforcement*) – envolve a aplicação, com a autorização do CSNU, de um conjunto de medidas coercitivas, incluindo o uso de força militar. Cada uma das ações é autorizada para restaurar a paz internacional e a segurança em situações onde o Conselho de Segurança tenha determinado existir ameaça à paz, afastamentos da paz ou atos de agressão. O Conselho de Segurança pode utilizar, quando apropriado, Organizações Regionais ou Agências para fortalecer as ações mediante suas autoridades na área em questão.
- Consolidação da paz (*peacebuilding*) – envolve um conjunto de medidas destinado a reduzir o risco de re-eclosão ou recrudescimento dos conflitos por capacidades de forças nacionais de todos os níveis, em todos os níveis de condução e para atrasarem a fundação de paz sustentável e desenvolvimento. A Consolidação da Paz é um processo longo, complexo e que cria as condições necessárias para uma paz sustentável. Ela trabalha diretamente nas fundações, causas estruturais da violência do conflito de forma compreensiva e abrangente. Medidas para consolidar a paz são diretamente implementadas para auxiliar o funcionamento da sociedade e do Estado e ajudam a capacidade estatal de reestruturar-se para tentar soerguer suas instituições.

Essas são as categorizações oficiais das OMP e, mesmo assim, a ONU tem demonstrado evitar utilizá-las na escrituração de seus mandatos, deixando-os o mais abrangentes possível para evitar discordâncias de eventuais Estados-membros que



possam passar a integrá-las. Diplomacia preventiva (*conflict preventions*), promoção da paz (*peacemaking*), manutenção da paz (*peacekeeping*), imposição da paz (*peace enforcement*) ou consolidação da paz (*peacebuilding*) raramente ocorrem de forma linear ou de forma seqüencial. Na realidade, a experiência das OMP implementadas tem mostrado que elas têm sido mutuamente concomitantes em várias situações. Entretanto, a habilidade da comunidade internacional em combiná-las tem sido limitada, e este é o motivo, em alguns casos, de críticas quanto à existência de lacunas na resposta da ONU a algumas ameaças à paz e segurança internacionais.

### **As OMP pós-Guerra Fria**

O final da era bipolar anunciou uma *nova ordem mundial* baseada no direito internacional e na cooperação entre as nações. Talvez fosse a grande oportunidade da Organização das Nações Unidas reativarem o sonho de Imanuel Kant da *Paz Perpétua*. O mundo cosmopolita de Estados soberanos que, através da cooperação e interação resolveriam suas pendências, parecia renascer. O privilégio ao direito internacional parecia evidente e assim, os conflitos deveriam, naturalmente, extinguirem-se. Não foi o que se efetivou. *Para grande espanto dos observadores, inúmeros conflitos que haviam atravessado toda a segunda metade do século XX mantinham-se acesos e provocando imensa dor.*<sup>21</sup>

Segue o historiador relatando que vários conflitos que não haviam cessado durante a Guerra Fria passaram a serem denominados como *guerras esquecidas* ou *guerras sem fim*, por se tratarem de conflitos de longa duração, sem grandes perspectivas de resolução, redundando em grande número de massacres, mortos e refugiados. Em regra, durante a Guerra Fria, esses conflitos, na maioria das vezes de fundamentação local, foram potencializados pela ampla crise mundial entre o

---

<sup>21</sup> SILVA, F. C. TEIXEIRA DA. (Coord.) et al. *O século sombrio: guerras e revoluções do século XX*, 2004.

Ocidente e o Oriente; fruto do financiamento, abastecimento e treinamento, proporcionados por cada um dos lados adversários: soviéticos e norte-americanos.

Com o fim do conflito latente da era bipolar e a retirada da União Soviética, como parceiro estratégico e fomentador de uma dos "lados", grande número de conflitos menores tendeu a ter solução negociada, como no caso de Moçambique, Iêmen e Namíbia. Contudo, outros conflitos, com raízes bem mais profundas, permaneceram como guerras abertas, assumindo um caráter ainda mais brutal. A retirada soviética, em especial da África, fez com que muitas regiões fossem consideradas pelos norte-americanos como sem valor estratégico ou mesmo inúteis, não valendo grande esforço em envolvimento político-financeiro em tais conflitos locais.<sup>22</sup>

Em alguns conflitos, a falta de "fomentadores antagônicos" fez com que sua intensidade e vigor arrefecessem, transformando-se em *guerras lavrais* (ou adormecidas), com baixa intensidade bélica, mesmo porque, o fornecimento de armas e treinamento se ausentou da cena de ação. Em outros casos, as partes envolvidas conseguiram fontes alternativas de abastecimento, buscando na criminalidade internacional uma parceria para a continuidade de seu esforço de guerra. Cita Francisco Carlos: *o contrabando de diamantes ou ouro (como na Libéria e em Serra Leoa), a produção de drogas (como na Colômbia e no Afeganistão), o roubo do petróleo (como na Guiné e no Iraque), a lavagem de dinheiro e a triangulação do tráfico de armas (como na Chechênia e no Afeganistão), os seqüestros de estrangeiros (como no Iêmen) assumiram o papel de financiadores da guerra em curso.*<sup>23</sup>

Assim, mesmo superada a Guerra Fria, de onde pareciam emergir as causas da guerra, tais conflitos continuaram a causar um grande número de vítimas, explicitando a importância de causas locais das guerras e a inexistência de um

---

<sup>22</sup> MACQUEEN, N. *Peacekeeping and the International System*, 2006: 6.

<sup>23</sup> SILVA, F. C. T. da. (Coord.) et al. *O século sombrio: guerras e revoluções do século XX*, 2004: 21-22.

poder nacional único e forte para controlar o conjunto do território. Também demonstravam a incapacidade de lidarem com as implicações internacionais que fomentavam seus conflitos – como o tráfico internacional. O mundo pareceu clamar por supervisão internacional e, conseqüentemente, o direito internacional, os Organismos Internacionais (tanto a ONU quanto os regionais) e as ONG passaram a ter forte apelo a intervirem na pacificação das rivalidades. Em alguns casos, a guerra acaba por minar de forma tão intensa as estruturas do Estado-nação (como foi, por exemplo, o caso da Somália destrocada em três entidades estatais inoperantes e carentes de legitimidade), levando o país à completa falência. Foram dos escombros das *guerras sem fim* que emergiram os *países falidos* ou *países inúteis*, conforme uma formulação estratégica norte-americana, e que servem largamente de base de operações para o novo terrorismo mundial.<sup>24</sup>

Com o final da era bipolar, o contexto estratégico das Nações Unidas quanto às suas OMP também teve que sofrer mudanças substanciais, assim, o CSNU começou a agir mais ativamente para promover suas resoluções de paz, especialmente em conflitos regionais. As OMP destinadas aos conflitos interestatais começaram a perder, claramente, sua preponderância. A grande operação no Camboja no começo de 1992 fora designada para reconstruir o estado cambojano propriamente dito. Simultaneamente, operações eclodiram em quase todo o continente africano – Angola, Moçambique, Somália, Ruanda, Serra leoa e Libéria e, completando o ciclo, novamente no Congo – onde Estados, quase colapsados, conviviam com enormes conflitos internos. Assim, as OMP pós-Guerra Fria apareceram para confirmar o predominante modelo de conflitos intra-estatais. Veja-se o quadro das OMP pós-1988, até o ano de 2007, ou seja, características do período pós-era bipolar e início do século XXI:

---

<sup>24</sup> KLARE, M. *Rogue States and Nuclear Outlaws*. Nova York: America's Search for News Foreign Policy, Hill and Wang, 1995.

## Quadro 2

### Operações de manutenção da paz das Nações Unidas de 1988 a 2007

Denominação da Operação	Data (mês/ano) instituição	Data (mês/ano) término	Tipo de conflito
Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão - UNGOMAP	Maio - 1988	Março - 1990	Intra-estatal
Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas Irã-Iraque - UNIMOG	Agosto - 1988	Fevereiro - 1991	Interestatal - entre Irã e Iraque
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I - UNAVEM I	Janeiro - 1989	Junho - 1991	Intra-estatal
Grupo de Assistência de Transição das Nações Unidas - UNTAG	Abril - 1989	Março - 1990	Intra-estatal
Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central- ONUCA	Novembro - 1989	Janeiro - 1992	Intra-estatal
Missão de Observação das Nações Unidas Iraque-Kuaite - UNIKOM	Abril - 1991	Outubro - 2003	Interestatal - entre Iraque e Kuait
Missão das Nações Unidas para o Referendo do Saara Ocidental - MINURSO	Abril - 1991	Ainda ativada	Intra-estatal
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II - UNAVEM II	Junho - 1991	Fevereiro - 1995	Intra-estatal
Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador - ONUSAL	Julho - 1991	Abril - 1995	Intra-estatal
Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja - UNAMIC	Outubro - 1991	Março - 1992	Intra-estatal
Força de Proteção das Nações Unidas - UNPROFOR	Fevereiro - 1992	Março - 1995	Intra-estatal
Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja - UNTAC	Março - 1992	Setembro - 1993	Intra-estatal
Operação das Nações Unidas na Somália I - UNOSOM I	Abril - 1992	Março - 1993	Intra-estatal
Operação das Nações Unidas em	Dezembro -	Dezembro -	Intra-estatal

Moçambique – ONUMOZ	1992	1994	
Operação das Nações Unidas na Somália II – UNOSOM II	Março - 1993	Março - 1995	Intra-estatal
Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda– Ruanda - UNOMUR	Junho - 1993	Setembro – 1994	Interestatal entre Uganda e Ruanda.
Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia - UNOMIG	Agosto - 1993	Ainda ativada	Intra-estatal
Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria - UNOMIL	Setembro- 1993	Setembro – 1997	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas no Haiti - UNMIH	Setembro - 1993	Junho - 1996	Intra-estatal
Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda - UNAMIR	Outubro - 1993	Março - 1996	Intra-estatal
Grupo de Observação das Nações Unidas na faixa de Aouzou - UNASOG	Maio - 1994	Junho - 1994	Interestatal – entre Líbia e Chade
Missão de Observação das Nações Unidas no Tadjiquistão - UNMOT	Dezembro - 1994	Maio – 2000	Intra-estatal
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III –UNAVEM III	Fevereiro - 1995	Junho - 1997	Intra-estatal
Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia - UNCRO	Maio - 1995	Janeiro – 1996	Intra-estatal
Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas - UNPREDEP	Março - 1995	Fevereiro – 1999	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas na Bósnia – Herzegovina - UNMIBH	Dezembro - 1995	Dezembro – 2002	Intra-estatal
Administração Transitória da Eslavónia Oriental, Baranja e Sirmium Oriental - UNTAES	Janeiro - 1996	Janeiro – 1998	Intra-estatal
Missão de Observadores das Nações Unidas em Prevlaka – UNMOP	Janeiro - 1996	Dezembro – 2002	Intra-estatal
Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti – UNSMIH	Julho - 1996	Julho – 1997	Intra-estatal
Missão de Verificação das Nações	Janeiro	Maio – 1997	Intra-estatal

Unidas na Guatemala – 1997 MINUGUA				
Missão de Observação das Nações Unidas em Angola – MONUA	Junho - 1997		Fevereiro – 1999	Intra-estatal
Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti – UNTMIH	Agosto - 1997	-	Novembro – 1997	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas de Polícia Civil no Haiti - MINOPUH	Dezembro - 1997	-	Março - 2000	Intra-estatal
Grupo de Apoio à Polícia Civil das Nações Unidas	Janeiro - 1998	-	Outubro – 1998	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana - MINURCA	Abril - 1998		Fevereiro – 2000	Intra-estatal
Missão de Observação das Nações Unidas em Serra Leoa - UNOMSIL	Julho - 1998		Outubro – 1999	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas para Administração Interina do Kosovo - UNMIK	Junho - 1999		Ainda ativada	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas em Serra Leoa - UNAMSIL	Outubro - 1999	-	Dezembro – 2005	Intra-estatal
Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste - UNTAET	Outubro - 1999	-	Maio – 2002	Intra-estatal
Missão de Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo - MONUC	Novembro - 1999	-	Ainda ativada	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia - UNMEE	Julho - 2000		Ainda Ativada	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor Leste – UNMISSET	Maio - 2002		Maio – 2005	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas na Libéria - UNMIL	Setembro - 2003	-	Ainda ativada	Intra-estatal
Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim - UNOCI	Abril - 2004		Ainda ativada	Intra-estatal
Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti - MINUSTAH	Junho - 2004		Ainda ativada	Intra-estatal
Operação das Nações Unidas no Burundi - ONUB	Junho - 2004		Dezembro – 2006	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas no	Março - 2005		Ainda	Intra-estatal

Sudão - UNMIS			ativada	
Missão de Integração das Nações Unidas no Timor Leste - UNMIT	Agosto 2006	-	Ainda ativada	Intra-estatal
União Africana / ONU – Operação Híbrida em Darfur - UNAMID	Julho - 2007		Ainda ativada	Intra-estatal – Missão Conjunta com Org. Regional.
Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chad - MINURCAT	Setembro 2007	-	Ainda ativada	Intra-estatal

Fonte: <http://www.un.org/dpko/listofoperations> acesso em 19/5/2008.

Como se pode constatar do quadro acima, em 20 anos, a ONU instituiu 50 OMP (enquanto nos quarenta anos anteriores – 1948-1987 – havia instituído apenas 13 OMP). Resta incontestado que houve substancial aumento no uso dessas Operações e a análise do cenário mundial recém alterado pós-Guerra Fria, certamente teve forte influência neste novo dinamismo da ONU. Note-se que a maioria dos conflitos que eclodiram no referido período ocorreram em alguns dos países mais pobres do mundo, onde suas capacidades institucionais eram precárias e que, portanto, acabavam por permitir a beligerância, em geral motivada por fatores econômicos.

Com o final da era bipolar, o contexto estratégico das Nações Unidas e do mundo veio confirmar o supramencionado aumento de incidência de conflitos intra-estatais. Do quadro acima vê-se que, das 50 OMP autorizadas pelo CSNU, apenas quatro podem ser claramente identificados como conflitos oriundos entre Estados distintos. A grande maioria das beligerâncias ocorriam intra-fronteiras e de grupos insurretos.

A transformação da ordem mundial refletia-se também no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

... um novo clima de entendimento entre os membros permanentes tirava a Organização da paralisia que caracterizara sua história desde os primeiros tempos do pós-guerra. A pronta condenação russa à invasão do Kuwait pelas tropas do Iraque, em agosto de 1990, seguida de apoio às resoluções propostas pelos Estados Unidos para a formação da ampla coalisão que restabeleceria a soberania kuwaitiana, apontava para uma reformulação do limitado papel que, até então, vinha sendo desempenhado pelas Nações

Unidas no trato da segurança mundial.<sup>25</sup>

A crise de expectativas dos Estados em relação à ONU, nos anos 1980, transmutou-se numa crise de credibilidade nos anos 1990. O entusiasmo inicial com o fim da Guerra Fria e um renovado papel da ONU foram severamente afetados pelas conseqüências da ampliação em escopo e intensidade, do emprego do mecanismo das OMP. A alta administração da ONU deixava transparecer que a ONU estava diante da oportunidade de assunção de maior papel e que deveria estar apta a responder satisfatoriamente às novas demandas. As OMP ocupavam um papel central nessa proposta de reformulação das ações da ONU. A performance, tida como insatisfatória de muitas OMP, expôs a fragilidade da ONU, impedindo-a de emergir como um ator-chave, rejuvenescido, das Relações Internacionais, nos anos 1990.

O recém-empossado Secretário Geral das Nações Unidas (em 1992), Boutros-Boutros Ghali, ansioso por expor suas idéias de reforma e readaptação da ONU ao novo cenário internacional, fez questão de apresentar seu famoso estudo – *Uma Agenda para a Paz* – onde reforçava que *as imensas barreiras ideológicas que por décadas alimentaram desconfianças e hostilidade – e terríveis ferramentas de destruição que lhe são inseparáveis – entraram em colapso.*<sup>26</sup> Assim, *Uma Agenda para a Paz* mostrava um momento em que se desejava olhar à frente, para um momento onde o multilateralismo parecia vir para imperar. Ressaltava que as OMP não mais deveriam ser meramente enquadradas no Capítulo VI da Carta da ONU; havia que se entender que a situação nascente iria requisitar mandatos mais determinísticos e, certamente, baseados também nos instrumentos previstos no Capítulo VII da Carta.

---

<sup>25</sup> PEREIRA, A. C. A. A Reforma das Nações Unidas e o Sistema Internacional Contemporâneo, In: MEDEIROS, A. P. C. (Org.), *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. 2007: 22.

<sup>26</sup> ONU, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, 1992, § 8º. *The immense ideological barrier that for decades gave rise to distrust and hostility – and the terrible tools of destruction that were their inseparable companions – has collapsed.* (tradução minha).



Enquanto *Uma Agenda para a Paz* atraiu considerável atenção do mundo em busca de paz, ela pareceu ter pouca tangibilidade no pensamento daqueles que, em tese, estariam em melhores condições de implementarem suas recomendações – os membros permanentes do CSNU. Apesar da relevância de muitas das recomendações previstas no documento, muito pouco foi, efetivamente, implementado pelo CSNU. No começo de 1995, por ocasião do 50º aniversário das Nações Unidas, Boutros-Ghali produziu o *Supplement to An Agenda for Peace* como uma nova proposta pessoal. Sua tônica era consideravelmente menos otimista que o documento predecessor. O primeiro documento havia surgido em um tempo de esperanças. Havia sido proposto imediatamente após uma seqüência de desenvolvimentos positivos de OMP, incluindo o aparente sucesso da Operação Tempestade no Deserto<sup>27</sup> e o sem-precedente desempenho no Camboja (UNAMIC).

O futuro parecia não justificar tamanho otimismo. A ampla aliança construída na guerra contra o Iraque e o reformismo do passado recente da União Soviética deu lugar a um novo nacionalismo da República da Rússia nos seus anteriores protetorados na Europa do leste. A humilhação sofrida na fracassada operação das Nações Unidas na Bósnia, as falhas de objetivos alcançados nas primeiras operações em Angola e na Somália e a falta de habilidade da ONU ao prevenir o genocídio em Ruanda fez com que o anseio da paz, pelo multilateralismo, fosse reduzido. No entanto, também estavam ocorrendo relativos sucessos, como em Moçambique; mas a percepção pública da manutenção da paz mundial já demonstrava descrédito diante das falhas recentes. Os dois anos e meio entre a Agenda para a Paz e seu Suplemento mostraram a evaporação de muito da euforia sobre o final da Guerra Fria e a proposta de um novo multilateralismo.

Enfim, o grande vigor demonstrado pela ONU (e seu revigorado CSNU) em assumir diversas frentes em novas OMP nos conflitos eclodidos nos países mais

---

<sup>27</sup> Na Operação Tempestade no Deserto (*Desert Storm*) morreram 100 mil militares e 7 mil civis iraquianos, 30 mil kuwaitianos e 510 membros da coalizão. A ação militar fora aprovada pela Resolução 660, do CSNU, de 02/08/1990 e composta por trinta Estados, liderados pelos Estados Unidos da América, Reino Unido e França. Exigia a retirada imediata das forças iraquianas do território kuwaitiano.

carentes do globo pode ser verificado com a grande adesão dos demais países (que não os Membros Permanentes do CSNU) em participarem dessas novas frentes.

### **As propostas de reformismo da ONU referentes às OMP**

Definitivamente, o mundo pós-Guerra Fria não era o mesmo que acolheu o nascimento da ONU (em 1945) e que se conformou com o papel de destaque dos “vitoriosos” da Grande Guerra em assumirem seus assentos permanentes no Conselho de Segurança. Várias nações haviam sofrido profundas alterações, crescendo ou diminuindo suas influências no cenário internacional.

A necessidade de se repensar a estrutura da própria organização teve início durante a gestão como Secretário-Geral de Boutros Boutros-Ghali, em 1992. Sua preocupação, naquele momento, *era empreender esforços para dotar a ONU de condições para que ela pudesse cumprir os mandamentos de sua própria Carta, criar mecanismos para manter o necessário equilíbrio entre seus diversos órgãos, consolidar e simplificar suas atividades, definindo, de forma clara, as funções de cada uma de suas Agências*<sup>28</sup>. Esta preocupação materializou-se desde o início de sua gestão, com a já citada Agenda para a Paz.

O anseio por novas mudanças, tanto da própria estrutura da ONU, seus centros de poder e suas ações para cumprir sua missão de garantir a segurança internacional permaneceu vivo e, em 2003, o então Secretário-Geral Kofi Annan retomou, de forma mais efetiva, este desejo. Para tal, designou três grupos para analisarem pontos distintos (porém, em certos casos, com interseções) e apresentarem propostas de reformulação da ONU.

Um primeiro grupo, presidido por Anand Panyarachum, antigo primeiro-ministro da Tailândia, apresentou o relatório *Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum*, em que enfatiza as novas ameaças que o mundo e,

---

<sup>28</sup> PEREIRA, A. C. A. A Reforma das Nações Unidas e o Sistema Internacional Contemporâneo, In: MEDEIROS, A. P. C. (Org.), *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. 2007: 46.

consequentemente, a ONU deverão enfrentar e suas sugestões para implementá-las. O citado relatório teve grande relevância para as Operações de Paz, pois dele surgiu a idéia da criação da Comissão para Consolidação da Paz, efetivada em 20 de dezembro de 2005.<sup>29</sup> Tal Comissão tem por função principal a assistência aos Estados, após a solução dos conflitos, para ajudá-los na sua re-estabilização e reestruturação. Ou seja, mais que se preocupar com as OMP do tipo diplomacia preventiva (*conflict preventions*), promoção da paz (*peacemaking*), manutenção da paz (*peacekeeping*) e imposição da paz (*peace enforcement*), sua finalidade é se dedicar às OMP de consolidação da paz (*peacebuilding*). A constituição desta recente Comissão já demonstra a nova vertente, mais multilateral, da ONU em suas futuras ações, pois serão deliberadas por um Conselho de 31 países (incluindo os Membros-Permanentes) sem direito a veto e por decisões majoritárias.

O segundo grupo, presidido por Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente do Brasil, em 2004, apresentou um relatório com medidas concretas para melhorar a interação entre a sociedade civil e a ONU e, apesar de importantes considerações às Nações Unidas, não tem grande relevância para o trabalho em questão.

O terceiro grupo, liderado por Jeffrey Sachs, apresentou seu relatório “Projeto do Milênio da Onu: Investir no desenvolvimento”, que sugere ações para aumentar a possibilidade de cumprimento das metas do milênio para erradicação da pobreza e da fome. Este documento também não apresenta relevância para o presente trabalho.

O conjunto de tais estudos vem corroborar a pré-disposição do Secretário Geral em reestruturar a ONU. Ainda foi incluído em seu projeto de reforma as sugestões advindas do Relatório Brahimi, coordenado por Lakhadar Brahimi – então ministro das Relações Exteriores da Argélia, sobre as mudanças que a ONU necessitava implementar para aumentar a eficiência e eficácia de suas OMP.

---

<sup>29</sup> Ver Resolução Conjunta 60/180 e 1645/2005 da Assembléia Geral das Nações Unidas e do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Em contraste com Uma Agenda para a paz de Boutros Boutros-Ghali, que era abrangente, num período logo após o final da Guerra Fria, o Relatório Brahimi detalha em precisão e, muitas vezes com aspectos eminentemente técnicos, os esforços da ONU no final da década de 1990 e traz recomendações específicas para melhorar a atuação das OMP. Simplesmente aumentar o número de capacetes azuis – como são conhecidos os integrantes dos contingentes da ONU, por portarem esses capacetes – ou criar mandados mais “robustos” não levarão ao aprimoramento das OMP, a menos que sejam sanados problemas relativos a recursos, treinamento, comando e controle. Poder de combate crível, apoio político para o uso deste “poder combatente” e, ainda, capacidade técnica dos capacetes azuis em utilizá-lo são necessários para que as OMP não sejam “presas de facções em luta”.

Um grande número de reflexões e recomendações do relatório, entretanto, é conseqüente de dilemas mal-resolvidos sobre as parcerias políticas dos mantenedores da paz. Como pode uma OMP atuar em ambientes onde não haja “paz estável” para manter? Qual é a própria relação entre Diplomacia Preventiva (*Preventive Diplomacy*) e Manutenção da Paz (*Peacekeeping*)? Qual é o nível necessário de consentimento das partes para possibilitar uma OMP? Quais são os direitos e responsabilidades dos Estados contribuintes com as OMP? Como devem ser formulados os mandados das OMP? Finalmente, quais as perspectivas da tendência de “regionalização” das OMP?

Um dos pontos centrais deste turbilhão de reflexões sobre as OMP – sua evolução desde sua implementação (durante a Guerra Fria para atender a casos predominantemente interestatais), sua grande retomada pós-Era Bipolar (com forte tendência intra-estatal), a crise das OMP do final da década de 1990 devido a alguns mandados que não surtiram o efeito desejado – é de relevância a este estudo. É a questão do consentimento entre as partes em conflito.

O relatório traz relevante discussão sobre o consentimento do Estado anfitrião (*host state consent*) ou, mais especificamente ainda, no caso da maioria

dos conflitos intra-estatais, o consentimento das partes. O exemplo de Suez (UNEF I) não proporcionou uma solução-padrão satisfatória para o caso. Na primeira grande Operação, após Suez, no Congo (ONUC – 1960), o consentimento do Estado anfitrião fora extremamente frágil. Mais recentemente ainda, na Iugoslávia e em Angola, por exemplo, o consentimento inicial começou a se desfazer no momento em que as operações da ONU não produziam os efeitos desejados pelo Estado anfitrião. No extremo, em algumas operações africanas (Somália – UNOSOM-1992 e Ruanda – UNAMIR-1993, por exemplo), forças foram enviadas em circunstâncias onde um significativo “poder” do Estado anfitrião, simplesmente, não existia. O relatório Brahimi não apresenta nenhuma proposta fundamental sobre o princípio do consentimento, mas o qualifica como absolutamente importante; cita o documento: *o Consentimento... pode ser manipulado de muitas maneiras pelas partes em conflito.*<sup>30</sup>

Este é o ponto crucial para a atuação das Forças da ONU. Se as partes estão tendendo a obstruir a Manutenção da Paz por qualquer que seja o motivo, como pode a ONU responder? Em uma das mais controversas (e importantes) partes do relatório, há uma clara solicitação a uma nova “robustez”. As forças precisam ser equipadas e autorizadas a se defenderem e, àqueles a quem protegem. As forças da ONU não podem ceder a iniciativa ao ataque de seus “oponentes”. Nesse sentido, o relatório faz uma distinção importante entre “imparcialidade” e “neutralidade” nas OMP. Para ele, imparcialidade deve ser:

... principal aderência aos princípios da Carta e aos objetivos dos mandados [...] tal imparcialidade não é o mesmo que neutralidade ou tratamento igualitário a todas as partes em todos os casos a todo o tempo, o que pode elevar-se a uma política de apaziguamento. Em alguns casos, as partes locais consistem não de “iguais” morais, mas de óbvios agressores e vítimas, e o mantenedores da paz não podem estarem somente operacionalmente autorizados a utilizarem a força, mas moralmente compelidos a o fazerem.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> ONU, *Report of the Panel on United Nations Operations' issued as United Nations Documents*, 2000, § 48. Res. A/55/305 (AGNU) e S/2000/809 (CSNU). *The 'Consent' [...]* may be manipulated in many ways by the local parties. (tradução minha)

<sup>31</sup> *Idem*, § 50. ... mean adherence to the principles of the Charter and to the objectives of a mandate [...] Such impartiality is not the same as neutrality or equal treatment of all parties

A questão da “força” nos Mandatos tem, desde então, sido o coração da experiência das OMP e uma das maiores determinantes de sucesso ou falha da missão. Em 1994, o genocídio de Ruanda ocorreu sem que o Conselho de Segurança modificasse o mandato da OMP (e aumentasse seus recursos) e, conseqüentemente, a Força se mantivesse no país em condições aquém das necessárias à violência encontrada. Antes disso, em Angola, em 1991, um outro tipo de problema de “abrangência de mandato” ocorreu quando a Segunda Missão de Verificação foi instituída para fiscalizar a efetivação de um plano de paz muito fluido, que a própria ONU havia engendrado, sem grande comprometimento das partes em conflito. Estes dois exemplos são típicos de OMP onde questões de Mandato tiveram conseqüências particularmente graves. A proposta de Brahimi ao diagnosticar o problema enfrentado em Angola é que a ONU deveria, previamente, solicitar e verificar um certo mínimo de garantias presentes para os arranjos da paz, caso ela tivesse que participar de sua implementação. Para este fim, a ONU deveria manter seus *adviser-observers* presentes durante as negociações que produzissem os planos de paz.<sup>32</sup>

Ou seja, a lição poderia ter sido aprendida após os problemas no Congo em 1960, mas levaram tempo para serem digeridas, e, os problemas gerados por mandatos que mantinham ambigüidade ou simplesmente eram inexecutáveis, eram óbvios demais para serem ignorados após as ocorrências da década de 1990.

Outra relevante observação do painel é que, apesar de muitas experiências das Operações de Manutenção da Paz levadas a cabo por outras Agências durante a década de 1990 (vide a OTAN nos conflitos na ex-Iugoslávia), ele conclui, surpreendentemente, que é pouco provável o progresso de operações deste tipo fora-ONU. Em contraste com A Agenda para a Paz de Boutros-Ghali, Brahimi vê

---

*in all cases for all time, which can amount to a policy of appeasement. In some cases, local parties consist not of more equals but of obvious aggressors and victims, and peacekeepers may not only be operationally justified in using force but morally compelled to do so.* (tradução minha)

<sup>32</sup> *Idem*, § 58.

pouco potencial para manutenção da paz por organizações regionais em futuro próximo.<sup>33</sup>

Embora esteja previsto no Capítulo VIII da Carta a participação de coalizões e de outros organismos internacionais na manutenção da segurança internacional, tal capítulo pressupõe a anuência e autorização do CSNU, o que pode ser visto como mera transferência de poder de execução, sem transferência de “poder de decisão” sobre a realização ou não de uma OMP. No entanto, desde a década de 1990 e os primeiros anos do século XXI, a ONU continuou a deter a primazia da provisão de OMP no cenário internacional. Algumas crises de menor escalada militar foram delegadas a estes outros Organismos Internacionais, como à OTAN, OEA e à União Africana. Os casos de maior relevância do período enfocado foram os da ex-Iugoslávia, na década de 1990, e no Afeganistão, em 2001, com atuação da OTAN.

Talvez esse seja um aspecto do Relatório que mais seja passível de críticas. Desde sua confecção, em 2000, tem-se observado crescente número de OMP com atuação conjunta com Organismos Internacionais Regionais. Em contraste com a Agenda para a Paz, de 1992, Brahimi previu pequeno potencial para a atuação de Organizações Regionais. No entanto, a partir da observação do quadro 4, das OMP desenvolvidas desde 1988 até o ano de 2007, vê-se aumentar o número de OMP deste tipo. Assim, concordo com a abordagem de MacQueen sobre este aspecto do Relatório:

No começo do século XXI há fortes pressões tendendo a empurrar as Operações de Paz para o âmbito regional. Simultaneamente, há forças periféricas tendendo a puxar a tutela da paz para distante das responsabilidades da ONU. Os custos cada vez maiores e o aumento da dificuldade em se contar com Estados contribuintes têm feito a regionalização das OMP não menos atrativas à ONU em meados da década de 2000 que no meado da década de 1990.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Idem, § 54.

<sup>34</sup> MACQUEEN, N. *Peacekeeping and the International System*, 2006:244-245. *At the beginning of the twenty-first century there are strong forces at the centre pushing peacekeeping out for regional attention. Simultaneously, there are peripheral forces tending to pull peacekeeping provision away from direct UN responsibility. The spiralling costs of peacekeeping and the increasing difficulty in enlisting sufficient contributing states makes the regionalization of peacekeeping no less attractive to the UN in the mid-2000s than it was in the mid-1990s.* (tradução minha).

É provável que ainda estejamos em um cenário muito próximo das previsões do Relatório para podermos avaliá-lo como impreciso neste aspecto. Certo é que, a cada ano a ONU tem sido conclamada a implementar mais OMP e, no entanto, tem buscado atuar em Operações Híbridas (assim denominadas no próprio documento doutrinário sobre OMP da ONU, de 2008 – *Principles and Guidelines* – que as considera desta forma, quando desenvolvidas por mais de um Organismo Internacional, com respaldo no capítulo VIII da Carta da ONU). Um exemplo claro desta opção é a Operação MINUSTAH, no Haiti, onde há coordenação conjunta ONU – OEA.

Por fim, das poucas citações feitas ao Painel de Brahimi, de 2000, e à Agenda para a Paz, de 1992 (e seu Suplemento, de 1995) a ONU passou a identificar que necessitava se reestruturar, bem como seus mandatos e as implementações de suas OMP. Fruto deste estudo, consolidando suas sugestões amadurecidas pelo tempo é que, seu Departamento de Operações de Manutenção da Paz – DPKO, aprovou em janeiro de 2008 e publicou em março do mesmo ano, seu *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*.

Resume o referido documento que as lições aprendidas, após cerca de seis décadas de Operações de Manutenção da Paz, reforçam a afirmação de que, estas operações não são promissoras de sucesso, caso uma ou mais das seguintes condições não estejam presentes.<sup>35</sup>

- Uma paz a ser mantida – Uma OMP do tipo manutenção da paz (*peacekeeping*) da ONU somente será bem sucedida se, genuinamente, as partes locais estiverem convencidas a resolverem o conflito por meio de progresso político. Aquela OMP que for desenvolvida na ausência de suficiente consentimento corre o risco de ser paralisada, ou pior, de se ver envolvida no conflito. As assinaturas de Cessar-fogos ou de Acordos de Paz podem não ser suficientes para traduzirem o genuíno consentimento da paz, em especial se as partes estiverem sobre pressão internacional;

---

<sup>35</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 49-51.



- Engajamento regional positivo – muitas das crises levadas à apreciação do CSNU têm características regionais. Raramente um problema em um Estado pode ser tratado isoladamente de seus vizinhos e parceiros. A atitude dos Estados vizinhos pode ser um fator importante em determinar a viabilidade de um processo de paz. O comprometimento dos atores locais, alguns deles até mesmo podendo estar atuando em consonância com Estados vizinhos, pode representar um risco não claramente identificado no conflito em questão. Um engajamento regional estratégico bem elaborado, de forma positiva e apoiado, pode trazer enormes dividendos no encorajamento das partes em conflito a não escalarem a crise. A exclusão dos atores regionais do processo de paz pode trazer mais efeitos negativos que a manobra de suas participações.
- O apoio completo de um Conselho de Segurança unido – enquanto que o estabelecimento de uma OMP só requer nove votos dos quinze membros do CSNU, nada menos que a unanimidade (ainda que obtida de forma consensual) e o apoio incondicional do Conselho podem dar efetivo suporte às ações dos “boinas azuis”. Divisões dentro do CSNU funcionam como mensagens de divergência às partes e podem minar a legitimidade e autoridade da missão aos olhos dessas partes e da população como um todo. Por outra parte, ao mostrar às partes que o CSNU está efetivamente unido e engajado no processo de paz, a OMP tem maior influência no campo de atuação e pode ter melhores resultados.
- Um mandado claro, exeqüível e com recursos disponibilizados – quando o CSNU decide desenvolver uma OMP, o Secretariado deve se empenhar para que o mandado seja claro e exeqüível, assim como em conseguir que os recursos dos Estados-Membros dispostos a contribuir estejam disponíveis. Torna-se bastante receosa uma OMP em que as nações contribuintes não forneçam credibilidade de apoio financeiro e político contínuo ao seu engajamento inicial. Em caso de alterações significativas nas circunstâncias no campo das Operações que redundem na necessidade de ajustes no mandato da OMP, isto deve ser feito

explicitamente nas bases da reavaliação das Nações Unidas como um todo. Se a mudança redundar em aumentos significativos de contingentes, tipos e complexidade de tarefas da OMP, o Secretariado deve agir prontamente para garantir o respaldo financeiro e político à nova situação, sob pena de ver seus contingentes expostos a riscos evitáveis.

Assim, o painel Brahimi parece um transparente retrato do passado das OMP da ONU, em especial do ocorrido na última década do século XX e um olhar profundo para um futuro próximo já distante da era bipolar. Suas propostas visaram subsidiar meios à ONU para sustentar seus esforços na manutenção da paz mundial no século XXI.

### **A participação brasileira em OMP da ONU**

Na realidade, o Brasil participa de Operações de Paz desde os anos 30, sob os auspícios da extinta Liga das Nações, precursora da ONU. A tradição brasileira no campo da política externa de auxiliar na manutenção da paz e na resolução de controvérsias é mais antiga ainda, fazendo parte da extensa lista de contribuições da diplomacia brasileira. No entanto, o presente trabalho versa sobre a participação brasileira em OMP sob a égide da ONU, em especial pós-1988, portanto apenas comentarei brevemente, para fins comparativos futuros, a inserção brasileira neste ambiente anterior a 1988.

No alvorecer da ONU, o Brasil participou com diplomatas e militares, da Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, para monitoramento fronteiro e de assistência a refugiados durante a guerra civil grega, no período de 1947 a 1951. Porém, como tal Comissão não é classificada, pela própria ONU, como sendo uma OMP, não consta nos arquivos do MRE como sendo a primeira participação em OMP da ONU.

Foi entre os anos de 1957 a 1967 que o Brasil, efetivamente, iniciou sua trajetória de Membro participante de OMP da ONU. A contribuição mais significativa

nesse período foi com o envio de importante contingente militar para o Sinai e Faixa de Gaza no âmbito da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I). No entanto, até o ano de 1987, como mostrado no Quadro 1, a ONU desenvolveu apenas 13 OMP marcada pela imobilidade resultante da bipolaridade capitalismo (EUA) x socialismo (URSS). Ainda assim, o Brasil fez-se representar em seis dessas operações como mostrado a seguir.

### Quadro 3

#### Participação do Brasil em OMP da ONU de 1948 a 1987

Denominação da Operação	Efetivo Militar/Civis Total:	Período:	Descrição sumária da participação
Primeira Força de Emergência das Nações Unidas – UNEF I	6.300/0 6.300	1957-1967	Um Batalhão de Infantaria de cerca de 600 homens de jan/57 a jun/67 (chamado Btl. Suez). Exerceu Comando Operacional jan a ago/64 e jan/65 a jan/66.
Operação das Nações Unidas no Congo - ONUC	179/0 179	1960-1964	O Brasil cedeu tripulações e pessoal de terra para operar aviões de transporte e helicópteros de jul/60 a jun/64.
Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental - UNSF	2/0 2	1962-1962	O Brasil concordou com o desdobramento de militares servindo a UNEF I de ago a set/62
Força de Manutenção da Paz no Chipre – UNFICYP	20/1 21	1964-1966 1995-1997 (Ainda ativada)	O Emb. Carlos Alfredo Bernardes atuou como representante especial do SGNU de set/64 a jan/67. A contribuição militar deu-se a partir da participação em contingente argentino por cooperação bilateral entre os Exércitos dos países.
Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão - UNIPOM	10/0 10	1965-1966	Cedeu observadores militares para operarem na fronteira de maio/65 a out/66.
Missão de Representante do Secretário Geral na República Dominicana - DOMREP	1/0 1	1965-1966	O militar serviu no Escritório do Representante Permanente do SGNU na Rep. Dominicana de maio/65 a out/66.

Fonte: <http://www.un.org/dpko/listofoperations> acesso em 19/5/2008 e FONTOURA, P. R. C. T. da, *O Brasil e as Operações de Paz das Nações Unidas*, 1999, p.215.

Vê-se que, à exceção da participação brasileira em Suez, a contribuição do Brasil foi bastante reduzida numericamente. Dentre as demais participações brasileiras referidas no Quadro anterior, é relevante nossa contribuição às operações de paz no Congo, pois ela anunciou uma importante novidade que foi a necessidade de transporte e distribuição de gêneros alimentícios, suprimentos e medicamentos à população civil congoleza. Portanto, iniciou-se aí a contribuição com caráter marcadamente humanitário.

O período do final da década de 1960 até 1987 foi marcado por uma fase de latência das Operações de Paz. Ainda que as operações da fase anterior tenham servido para validar as missões de paz como instrumento para solução de conflitos, a ONU não conseguiu sobrepujar a influência da bipolaridade nas relações internacionais. No Brasil, o regime militar também demonstrou que, este não era um objetivo prioritário da política externa vigente de 1964 a 1987, visto que apenas se manteve em cooperação às OMP desencadeadas até a primeira metade da década de 1960.

A partir de 1988 há grande diversificação de ações implementadas pela ONU, não somente quanto aos variados destinos, mas também quanto ao escopo dessas intervenções que adquirem caráter mais multifacetado. Foram adicionadas às típicas operações de primeira geração (militares para separação de combatentes, normalmente, entre Estados em conflito), outros ingredientes tais como, apoio à população civil, o diálogo político e a reconstrução de instituições e regimes. *O período pós-Guerra Fria caracteriza-se pela proliferação de guerras civis e outros conflitos armados intra-estatais que ameaçam a paz e segurança internacional e causam um grande sofrimento humano*<sup>36</sup>, e o CSNU deixa seu imobilismo da era

---

<sup>36</sup> ONU. United Nations Department of Public Information. *An introduction to United Nations Peacekeeping*. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/intro>. Acesso em 05/maio/2008.

bipolar e incita os demais Estados-Membros da ONU a se engajarem na empreitada de tentar reduzir os riscos à segurança internacional.

O Brasil aceita tal conclave e, passa a contribuir de forma mais efetiva nas diversas OMP instauradas a partir de 1988, como se pode ver do quadro que se segue (dados computados até dezembro de 2007):

#### Quadro 4

##### Participação do Brasil em OMP da ONU de 1988 a 2007

Denominação da Operação	Contingente militar/ Observadores Militares/ Policiais/Civis	Período	Tipo de conflito/observações
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I – UNAVEM I	Observadores Militares	Jan 1989 Jun 1991	Intra-estatal
Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central-ONUCA	Observadores Militares	Nov 1989 Jan 1992	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas para o Referendo do Saara Ocidental - MINURSO	Observadores Militares	Abr 1991 Ainda ativada	Intra-estatal
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II – UNAVEM II	Observadores Militares	Jun 1991 Fev 1995	Intra-estatal
Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador - ONUSAL	Contingente Militar / Observadores Militares /Policiais	Jul 1991 / Abr 1995	Intra-estatal
Força de Proteção das Nações Unidas – UNPROFOR	Observadores Militares	Fev 1992 Mar 1995	Intra-estatal
Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja - UNTAC	Observadores Militares	Mar 1992 Set 1993	Intra-estatal
Operação das Nações Unidas em Moçambique – ONUMOZ	Contingente militar	Dez 1992 Dez 1994	Intra-estatal – Maior contingente após o Btl. de Suez de 1956.
Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda– Ruanda - UNOMUR	Observadores Militares	Jun 1993 Set 1994	Interestatal entre Uganda e Ruanda.

Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria - UNOMIL	Observadores Militares	Set 1993 Set 1997	Intra-estatal
Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda - UNAMIR	Observadores Militares	Out 1993 Mar 1996	Intra-estatal
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III -UNAVEM III	Contingente Militar / Observadores Militares /Policiais	Fev 1995 Jun 1997	Intra-estatal – Maior contingente após a ONUMOZ. Com diversos revezamentos de efetivos.
Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia - UNCRO	Observadores Militares	Maio 1995 Jan 1996	Intra-estatal
Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas - UNPREDEP	Observadores Militares	Mar 1995 Fev 1999	Intra-estatal na Rep. da Macedônia (ex-Iugoslávia)
Administração Transitória da Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmium Oriental - UNTAES	Observadores Militares	Jan 1996 Jan 1998	Intra-estatal
Missão de Observadores das Nações Unidas em Prevlaka – UNMOP	Observadores Militares	Jan 1996 Dez 2002	Intra-estatal
Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala – MINUGUA	Observadores Militares / Policiais	Jan 1997 Maio 1997	Intra-estatal
Missão de Observação das Nações Unidas em Angola – MONUA	Observadores Militares / Policiais / Civis	Jun 1997 Fev 1999	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas para Administração Interina do Kosovo - UNMIK	Observadores Militares	Jun 1999 Ainda ativada	Intra-estatal
Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste - UNTAET	Contingente Militar / Observadores Militares / Policiais / Civis	Out 1999 Maio 2002	Intra-estatal – Operação de maior relevância política internacional até então, cujo Representante Especial do SGNU e Administrador Transitório foi o Emb. brasileiro Sérgio Vieira de Melo.
Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia - UNMEE	Observadores Militares / Policiais / Civis	Jul 2000 Ainda ativada	Intra-estatal

Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor Leste – UNMISSET	Contingente Militar Observadores Militares / Policiais / Civis	Maio 2002 Maio 2005	Intra-estatal
Missão das Nações Unidas na Libéria - UNMIL	Observadores Militares	Set 2003 Ainda ativada	Intra-estatal (híbrida com a União Africana- UA)
Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim - UNOCI	Observadores Militares	Abr 2004 Ainda ativada	Intra-estatal (híbrida com a União Africana- UA)
Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti - MINUSTAH	Contingente Militar Observadores Militares / Policiais / Civis	Jun 2004 Ainda ativada	Intra-estatal – Desde a primeira participação brasileira é a de maior relevância política internacional, pois o Brasil assumiu a Chefia da Missão desde sua implantação. Até 2007 já havia recebido o maior efetivo geral de todas as participações brasileiras com mais de 9000 militares/civis.
Missão das Nações Unidas no Sudão - UNMIS	Observadores Militares / Policiais	Mar 2005 Ainda ativada	Intra-estatal
Missão de Integração das Nações Unidas no Timor Leste - UNMIT	Contingente Militar Observadores Militares / Policiais / Civis	Ago 2006 Ainda ativada	Intra-estatal

Fonte: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions> acesso em 22/5/2008, FONTOURA, P. R. C. T. da, *O Brasil e as Operações de Paz das Nações Unidas*, 1999, p.216-217 e Relatórios do Ministério da Defesa.

Como se pode depreender dos dois Quadros anteriores, a participação brasileira aumentou substancialmente pós-1988. Resta evidente, e já enfocado, que a própria ONU mudou completamente de postura após o mesmo período, porém, mesmo considerando que a maior participação brasileira fosse mera consequência

do aumento do número de OMP desenvolvidas pela ONU, tal assertiva não é aceitável. De 1948 à 1987 a ONU desenvolveu 13 OMP e o Brasil (em maior ou menor quantitativo), fez-se representar em seis delas, ou seja, cerca de 46% de participação. No período de 1988 ao final de 2007, a ONU desencadeou 50 OMP e o Brasil fez-se presente em 27 delas, ou seja, cerca de 54% de participação.

Assim, além do imenso incremento de OMP pela ONU, o Brasil aumentou percentualmente sua colaboração e, mais que isso, buscou participação mais efetiva com assunção de responsabilidades e mandatos sem precedentes.

As causas desta nova postura da política externa brasileira serão mais bem abordadas no capítulo 2, no entanto, resta ainda a análise que, além do aumento percentual supramencionado, há diversos pronunciamentos dos Presidentes, Chanceleres e Diplomatas em Fóruns Globais sobre a necessidade de o Brasil fazer-se mais presente no cenário internacional. Defendem que, há necessidade para pleito de maior influência na ONU, que o Brasil integre e assuma papéis mais relevantes em um maior número de Operações de Paz. Na abertura da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional "O Brasil e o Mundo que vem aí", em 05 e 06 de novembro de 2007, o Chanceler brasileiro, Emb. Celso Amorim declarou:

O Brasil participa tradicionalmente de operações de paz, uma das atividades mais visíveis e importantes das Nações Unidas. Na primeira grande operação de paz da ONU, a UNEF-I, que separou israelenses e egípcios no Suez, entre 1957 e 1967, colaboramos com um batalhão de infantaria de 600 soldados. No total, o Brasil já participou de mais de 30 missões e cedeu cerca de 17 mil homens. Atualmente, participamos de 10 das 18 operações de paz da ONU.<sup>37</sup>

Resta claro que, a decisão política brasileira de se manter atuando mais fortemente nas OMP foi incrementada pós-1988, época em que o país também sofreu grandes reformulações em seu cenário interno, pois, reestruturavam-se as instituições, no processo de redemocratização do país e, principalmente porque, era promulgada a nova lei maior do país – a Constituição de 1988.

---

<sup>37</sup> AMORIM, C. Sessão Inaugural. In: MOSCARDI, J. e CARDIM, C. H. (org.), *O Brasil e o Mundo que vem aí – II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, 2008: 18-19.



De todas as participações brasileiras em OMP, passadas e ainda ativas, algumas merecem destaque, na análise deste trabalho, pela influência político-legal-militar que redundaram. Não que tais participações tenham sido maiores em quantitativo de pessoal empregado ou, mais importantes pelo cenário em que estiveram inseridas, mas pelas conseqüências que trouxeram ao país.

As quatro OMP que se destaca são (pela ordem cronológica de ativação), ONUMOZ (dez/1992 a dez/1994), UNAVEM III (fev/1995 a jun/1997), a seqüência de operações desencadeadas no Timor Leste – UNTAET-UNMISSET-UNMIT (respectivamente, out/1999 a maio/2002, maio/2002 a maio/2005 e ago/2006 até o presente) e, por fim, MINUSTAH (jun/2004 até o presente).

Após a participação de um Batalhão do Exército em Suez (1957 a 1967), a Operação ONUMOZ foi a primeira no período de maior engajamento brasileiro nessas operações da ONU (pós-1988) em que o Brasil teve maior envolvimento. À época, o Presidente brasileiro Itamar Franco havia assumido compromisso de se empenhar na reconstrução da paz em Moçambique, país ex-colônia portuguesa, da África Sub-saariana, com o qual o Brasil pretendia estreitar laços.<sup>38</sup> Nesta OMP, até o ano de 1994, o Brasil contribuiu com observadores militares e policiais. De junho a dezembro de 1994, o Exército manteve em Mocuba 170 militares, e, a Marinha, manteve semelhante contingente nas proximidades de Beira, o que representou relevante esforço de mobilização, re-equipagem, transporte e logística das Forças Armadas brasileiras. O Gen. Div. Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva exerceu o comando militar da ONUMOZ de fev/1993 a fev/1994. Além disso, 15 observadores eleitorais (TSE e Itamaraty) foram cedidos para supervisionar as eleições de outubro de 1994 e o Prof. Walter Porto, assessor do Presidente do Congresso Nacional brasileiro, serviu como juiz eleitoral. Assim, vê-se que o engajamento nessa operação envolveu diversos setores nacionais e representou um marco de maior preparação para as OMP vindouras.

---

<sup>38</sup> MRE, *A inserção internacional do Brasil: a gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty, 1993.*

A operação UNAVEM III, desencadeada a partir de fevereiro de 1995, também teve grande envolvimento brasileiro. O então Presidente da República brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, também externou o desejo de auxílio a Angola, por questões estratégicas e pelos laços comuns (também ex-colônia portuguesa e da África Sub-saariana atlântica, portanto na área considerada de grande interesse para o Brasil).<sup>39</sup> Nesta OMP, o Brasil empregou o maior contingente até então: mais de 4.200 homens; sendo mantidos, permanentemente, 800 militares do Exército (Infantaria) e 200 militares de Engenharia da Marinha e do Exército e, ainda, dois postos de saúde avançados com médicos das três Forças. Forneceu ainda 40 oficiais para comporem o Estado-Maior da Operação, além de observadores militares e policiais. Diante dos números expostos, há clara evidência da dimensão do engajamento empreendido e, conseqüentemente, as lições aprendidas (mobilização, re-equipagem, transporte e logística das Forças Armadas brasileiras) foram, também, fundamentais para o propósito de maior participação em OMP.

A seqüência de operações desencadeadas no Timor Leste (também ex-colônia portuguesa, só que na Oceania) – UNTAET-UNMISSET-UNMIT (respectivamente, out/1999 a maio/2002, maio/2002 a maio/2005 e ago/2006 até o presente) – também foi iniciada durante a Presidência brasileira de Fernando Henrique Cardoso e, assim que os conflitos lá eclodiram, após a declaração de Independência do Timor Leste da Indonésia. O Brasil se dispôs a se engajar na Operação capitaneada pela ONU, para auxiliar o novo país que surgia. Esta missão teve um caráter temporal de necessidade de mobilização muito forte e, teve a característica de ter sido autorizada nos moldes de Força Multinacional, ou seja, com Mandato da ONU, respaldado no capítulo VII de sua Carta, dando maiores poderes de “intervenção” e uso da força aos contingentes da primeira OMP. Caracterizava-se, portanto, como uma OMP de imposição da paz (*peace*

---

<sup>39</sup> LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira - 2001/2002*, 2002.

*enforcement*). O Brasil participou desde o estabelecimento da OMP (UNTAET – out/1999) com oficiais de ligação e observadores policiais. Teve forte papel durante o processo eleitoral, inclusive com transferência de experiência de juntas eleitorais e, assumiu diversos compromissos de intercâmbio e de reestruturação estatal e institucional, que perduram até o presente e que, justificam a permanência brasileira nesta OMP de consolidação da paz (*peacebuilding*) até os dias atuais.

A operação MINUSTAH, desencadeada desde 2004 no Haiti, merece especial destaque por sua envergadura política e de engajamento. Talvez, até mesmo por isso, o processo político interno de decisões seja tão mais ricamente ilustrado e será mais detalhado nos capítulos seguintes. A crise haitiana arrasta-se por duas décadas e embora suas motivações tenham origem essencialmente interna – luta pelo poder, desrespeito aos princípios básicos da democracia representativa e do Estado de Direito, violência política e mafiosa, e ainda, recorrente crise econômica – suas repercussões são transversais, provocando um aumento da fragilidade do tecido social que poderia desembocar em guerra civil e desestabilizar o Caribe. O Brasil compartilhou das conclusões do CSNU e decidiu que havia chegado o momento de reintegrar o Haiti na comunidade dos Estados democráticos das Américas.<sup>40</sup>

Na triste condição de país mais pobre do Novo Mundo – único a integrar a lista dos Países Menos Avançados (PMA), segundo critérios das agências de desenvolvimento das Nações Unidas, o Haiti e seus dilemas apresentaram-se com imensa complexidade e o Brasil, diante do desafio de fazer-se presente e imponente no cenário internacional, aceitou a difícil tarefa de chefiar a Operação. A cooperação internacional deveria operar em quatro planos: segurança (auxílio às polícias e Forças Armadas), reconstrução da infra-estrutura (comunicações,

---

<sup>40</sup> Seitenfus, R. *De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz*. Disponível em [http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Steinfus\\_-\\_De\\_Suez\\_ao\\_Haiti.pdf](http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Steinfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf). Acesso em 11/07/2008.

energia, saneamento, saúde e agro-negócios), refundação do Estado e pacto de garantias e liberdades democráticas.<sup>41</sup>

Desde o primeiro mandato de 2004, o Brasil assumiu esta Missão e, desde então, já enviou ao país mais de 10.000 “boinas azuis” brasileiros (militares, policiais e civis). Os esforços financeiros, logísticos e operacionais das Forças Armadas brasileiras são os maiores, desde a II Guerra Mundial.

Enfim, até mesmo pela reedição de Mandatos da ONU reiterando a autoridade brasileira na Operação, parece inconteste que o Brasil tem alcançado resultados dentro do esperado nos quatro planos citados. A segurança interna melhorou segundo os relatórios dos Contingentes, o processo de reestruturação do Estado, com eleições e instituições parece iniciar a percorrer o longo caminho à redemocratização, a infra-estrutura do ainda encontra-se deficiente, mas esforços pontuais dos contingentes com os chamados *Quick Impact Projects* - QIP (Projetos de Impacto Rápido) e busca de engajamento político de novos parceiros (em especial no Continente) parece apontar para melhorias. Quanto ao cumprimento do pacto de garantias e liberdades democráticas, apenas a readequação de estabilidade e crescimento em todos os pontos citados podem apontar nesta direção; assim, diante das perspectivas, parece que, também tende a desfecho satisfatório, apesar de ainda ser especulativo, posto que ainda não foi concluída.

Por fim, é possível se concluir que o Brasil realmente optou por nova inserção no desempenho de suas funções na ONU, os quadros de participações, o contínuo aumento de efetivos empregados, o maior comprometimento financeiro em participar destas Operações e os riscos e oportunidades políticas da busca por este protagonismo servem para ratificar que, pós-1988, um novo papel tem sido almejado pelo país.

---

<sup>41</sup> ONU. Resolução nº 1.542 do CSNU, de 24 de abril de 2004.

### **Aspectos político-legais da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz**

#### **Por que os Estados integram Operações de Paz**

A Carta das Nações Unidas não é uma “Carta Constitucional”, posto que a ONU não é um Estado (ou super-Estado), mas é nela que devem se sustentar todas as suas ações, inclusive as não formalmente previstas, Operações de Paz. No capítulo anterior, comentei o caráter subjetivo o ampliado do termo “Operações de Manutenção da Paz”, no entanto, tal termo passou a ser considerado, *post legem*, como de aceitação universal. O referido instrumento legal é, conseqüentemente, a base normativa de todos os trabalhos da ONU e das Operações por ela encabeçadas. No tocante à segurança internacional, preconiza a Carta, que os Estados-Membros têm que acatar as sanções decididas pelo CSNU, cujas modalidades podem variar (art. 41); devem disponibilizar ao Conselho, a seu pedido e de conformidade com acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades (art. 43); devem possuir, em prontidão, contingentes de forças aéreas nacionais, para a combinação de uma ação coercitiva internacional (art.45). A aceitação do caráter de supervisão especial da ONU é explicitada no dever dos Estados-Membros em aceitar e implementar as decisões do CSNU (art. 25 e 48), ao qual conferem a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais (art. 24, §1º). O CSNU, com sua característica votação não-igualitária com direito de veto de alguns, pode deliberar sobre qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (art. 39), sendo-lhe permitido, até mesmo, imiscuir-se em assuntos afetos à jurisdição interna dos Estados, desde que as medidas estejam amparadas pelo Capítulo VII (art. 2º, §7º).<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> ONU, Carta das Nações Unidas. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php). Acesso em 20/maio/2008.

Assim, parece *prima vista*, que a participação em OMP deixa de ter o aspecto voluntário para ser, de certa forma, imposta pela própria Organização. Não é o que se efetiva. Os aspectos políticos de tamanha ingerência na discricionariedade dos Estados em lhes impor participar, poderiam redundar em mais reveses que bônus à própria ONU. Assim, a ONU sempre tem optado por consultar previamente a anuência ou não dos Estados em integrarem determinada OMP.

Conseqüente ao caráter voluntário dos países em aderirem ou não a uma OMP propõe-se a pergunta: por que os Estados participam de OMP e qual a leitura que pode ser feita dessa participação?

A análise decorrente ao questionamento também merece uma distinção em dois tempos históricos diferentes: durante a Guerra-fria e após o ano de 1988. O período da Guerra-Fria não é objeto do presente estudo, no entanto, é possível uma visão superficial da questão, com a certeza da enorme persuasão que os dois pólos decisores (EUA e URSS) exerciam sobre suas áreas de influência. Durante os cerca de quarenta anos de guerra-fria, já destacado no quadro 1 do capítulo anterior, somente 13 OMP foram desencadeadas e as grandes potências, incluindo os demais Membros-permanentes do CSNU, sempre evitaram integrar os contingentes das OMP.

A partir do fim da Guerra-fria, não houve uma mudança radical no engajamento dos Membros-permanentes do CSNU em OMP, porém, a análise desse engajamento tem características marcantes que podem ser apreendidas do quadro 5, que se segue:

#### Quadro 5

##### Participação dos Estados-Membros da ONU em OMP de 1948 a 2007

País	Classificação por maior número de participações	Total de participações	Participação em OMP vigentes	Relação de OMP em que participou
CANADÁ	1º	44	9	UNEF I, UNOGIL, ONUC, UNSF, UNYOM, DOMREP, UNIPOM, UNEFII, UNGOMAP, UNIMOG, UNTAG,

				ONUCA, UNIKOM, UNAVEM II, ONUSAL, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, UNOSOM I, ONUMOZ, UNOSOM II, UNOMUR, UNMIH, UNAMIR, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNSMIH, MINUGUA, UNTMIH, MIPONUH, MINURCA, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, <b>UNTSO, UNFICYP, UNDOF, MONUC, UNOCI, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT, UNAMID</b>
SUÉCIA	2°	41	11	UNEF I, ONUC, UNSF, UNYOM, UNIPOM, UNEFII, UNGOMAP, UNIIMOG, UNTAG, ONUCA, UNIKOM, UNAVEM II, ONUSAL, UNPROFOR, UNTAC, ONUMOZ, UNOSOM II, UNOMIL, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, MINUGUA, MONUA, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, UNPSG, <b>UNMOGIP, UNTSO, UNOMIG, UNMIK, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNMIS, UNMIT, UNAMID, MINUCART</b>
PAQUISTÃO	3°	39	11	ONUAC, UNSF, UNYOM, UNTAG, ONUCA, UNIKOM, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, UNOSOM I, ONUMOZ, UNOSOM II, UNOMIL, UNMIH, UNAMIR, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, UNSMIH, MONUA, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, <b>MINURSO, UNOMIG, UNMIK, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT, UNAMID</b>
NIGÉRIA	4°	38	11	ONUAC, UNSF, UNIPOM, UNIIMOG, UNTAG, UNIKOM, UNAVEM II, UNCRO, UNPROFOR, UNTAC, ONUMOZ, UNOSOM II, UNAMIR, UNASOG, UNMOT, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, MONUA, UNSMI, MONUA, UNTMIH, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, <b>MINURSO, UNOMIG, UNMIK, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT, UNAMID</b>
BANGLADESH	5°	37	10	UNIIMOG, UNTAG, UNIKOM, UNPROFOR, UNTAC, UNOSOM I, ONUMOZ, UNOSOM II, UNOMUR, UNOMIL, UNMIH, UNAMIR, UNASOG, UNMOT, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, UNSMIH, MONUA, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, <b>MINURSO, UNOMIG, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, UNMIS, UNMIT, UNAMID, MINUCART</b>
ÍNDIA	6°	37	9	UNEF I, UNOGIL, ONUC, UNSF, UNYOM, UNIIMOG, UNAVEM I, UNTAG, ONUCA, UNIKOM, UNAVEM II, ONUSAL, UNAMIC, UNTAC, ONUMOZ, UNOSOM II, UNOMIL, UNMIH, UNAMIR, UNAVEM III, UNMIBH, UNSMIH, MONUA, UNTMIH, MIPONUH, UNOMSIL, UNAMSIL, ONUB, <b>UNFICYP, UNDOF, UNFIL, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, UNMIS, UNMIT</b>
GANÁ	7°	35	10	ONUAC, UNYOM, UNEFII, UNGOMAP, UNIIMOG, UNTAG, UNIKOM, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, ONUMOZ, UNOSOM II, UNAMIR, UNASOG, UNMOT, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, MONUA, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, <b>UNFIL, MINURSO, UNOMIG, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, UNMIS, UNAMID, MINUCART</b>
NORUEGA	8°	35	6	UNEF I, UNOGIL, ONUC, UNYOM, UNIPOM, UNIIMOG, UNAVEM I, UNTAG, UNIKOM, UNAVEM II, ONUSAL, UNPROFOR, UNTAC, UNOSOM I, ONUMOZ, UNOSOM II, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, MINUGUA, MONUA, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, UNPSG, <b>UNTSO, UNMIK, UNMEE, UNMIL, UNMIS, UNAMID</b>
NEPAL	9°	34	12	UNOGIL, UNIPOM, UNEFII, UNGOMAP, UNIKOM, UNPROFOR, UNTAC, ONUMOZ, UNOSOM II, UNOMIL, UNMIH, UNMOT, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, <b>UNTSO, UNIFIL, UNOMIG, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT, UNAMID, MINUCART</b>
JORDÂNIA	10°	34	11	UNAVEM I, UNAVEM II, UNPROFOR, UNTAC, UNOSOM I, ONUMOZ, UNOMIL, UNMIH, UNAMIR, UNMOT, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES,

				UNMOP, MONUA, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, UNPSG, <b>UNOMIG, UNMIK, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT, UNAMID, MINUCART</b>
<b>RÚSSIA (EX-URSS)</b>	11°	34	10	UNTAG, UNIKOM, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, ONUMOZ, UNOMIL, UNMIH, UNAMIR, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, UNSMIH, MINUGUA, MONUA, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, UNPSG, <b>UNTSO, MINURSO, UNOMIG, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT</b>
BRASIL	12°	34	10	UNEF I, ONUC, UNSF, DOMRP, UNIPOM, UNAVEM I, ONUCA, UNAVEM II, ONUSAL, UNPROFOR, ONUMOZ, UNOMUR, UNOMIL, UNAMIR, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNTAES, UNMOP, MINUGUA, MONUA, UNTAET, UNMISSET, UNPSG, <b>MINURSO, UNMIK, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT, MINUCART</b>
ARGENTINA	13°	33	7	UNOGIL, ONUC, UNIIIMOG, UNAVEM I, ONUCA, UNIKOM, UNAVEM II, ONUSAL, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, ONUMOZ, UNMIH, UNAMIR, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, MINUGUA, MONUA, UNTMIH, MIPONUH, UNTAET, UNMISSET, UNPSG, <b>UNTSO, UNFICYP, MINURSO, MONUC, UNMIL, MINUSTAH, UNMIS</b>
IRLANDA	14°	33	7	UNOGIL, ONUC, UNSF, UNIPOM, UNEF II, UNGOMAP, UNIIIMOG, UNTAG, ONUCA, UNIKOM, UNAVEM II, ONUSAL, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, ONUMOZ, UNAVEM II, UNMIH, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, UNTAET, UNMISSET, UNPSG, <b>UNTSO, UNFICYP, UNIFIL, MINURSO, UNMIK, MONUC, UNOCI</b>
EGITO	15°	32	9	UNTAG, UNAVEM II, UNPROFOR, UNTAC, UNOSOM I, ONUMOZ, UNOSOM II, UNOMIL, UNAMIR, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, MONUA, MINURCA, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, UNPSG, <b>MINURSO, UNOMIG, MONUC, UNMIL, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT, UNAMID, MINUCART</b>
DINAMARCA	16°	30	10	UNEF I, UNOGIL, ONUC, UNYOM, UNIPOM, UNGOMAP, UNIIIMOG, UNTAG, UNIKOM, UNPROFOR, UNMOT, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, UNOMSIL, UNTAET, UNMISSET, UNPSG, <b>UNMOGIP, UNTSO, UNIFIL, UNOMIG, UNMIK, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNMIS, MINUCART</b>
<b>FRANÇA</b>	17°	29	11	UNTAG, UNIKOM, ONUSAL, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, UNOSOM II, UNMIH, UNAVEM III, UNCRO, UNMIBH, UNTAES, UNSMIH, MONUA, UNTMIH, MINOPNUH, MINURCA, UNOMSIL, <b>UNTSO, UNIFIL, MINURSO, UNOMIG, UNMIK, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNAMID, MINUSTAH, MINUCART</b>
POLÓNIA	18°	29	10	UNEFII, UNGOMAP, UNIIIMOG, UNTAG, UNIKOM, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, UNOMIL, UNAMIR, UNMOT, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, MONUA, UNPSG, <b>UNDOF, UNIFIL, MINURSO, UNOMIG, UNMIK, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, UNMIS</b>
MALÁSIA	19°	29	9	UNIIIMOG, UNTAG, UNIKOM, UNAVEM II, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, ONUMOZ, UNOSOM II, UNOMIL, UNMIH, UNASOG, UNAVEM III, UNCRO, UNMIBH, MONUA, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, <b>UNIFIL, MINURSO, UNMIK, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNMIS, UNAMID</b>
<b>EUA</b>	20°	29	9	UNSF, UNIKOM, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, ONUMOZ, UNOSOM II, UNMIH, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNSMIH, MINUGUA, UNTMIH, MINOPNUH, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, UNPSG, <b>UNTSO, UNOMIG, UNMIK, UNMEE, UNMIL, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT, UNAMID</b>
KENYA	21°	29	8	UNIIIMOG, UNTAG, UNIKOM, UNAVEM II, UNTAC, ONUMOZ, UNOMUR, UNOMIL, UNMOT, UNAVEM III,



				UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, MONUA, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, UNPSG, <b>MINURSO, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, UNMIS, UNMIT, UNAMID</b>
ÁUSTRIA	22°	28	7	ONUC, UNEFII, UNGOMAP, UNIIMOG, UNTAG, UNIKOM, ONUSAL, UNAMIC, UNTAC, UNOSOM I, ONUMOZ, UNMIH, UNAMIR, UNMOT, UNMIBH, UNTAES, MINUGUA, UNTAET, UNMISSET, UNPSG, <b>UNTSO, UNFICYP, UNDOF, MINURSO, UNOMIG, UNMIK, UNMEE</b>
INDONÉSIA	23°	28	6	UNEF I, UNOGIL, ONUC, UNEFII, UNIIMOG, UNTAG, UNIKOM, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, UNOSOM I, ONUMOZ, UNOSOM II, UNMOT, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, UNOMSIL, UNAMSIL, UNPSG, <b>UNFIL, UNOMIG, MONUC, UNMIL, UNMIS, UNAMID</b>
SENEGAL	24°	26	7	UNEF II, UNIIMOG, UNIKOM, UNAVEM II, UNAMIC, UNTAC, UNOMUR, UNAMIR, UNAVEM III, UNMIBH, UNTAES, MONUA, UNTMIH, MIPONUH, MINURCA, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, <b>MONUC, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, UNMIT, UNAMID, MINUCART</b>
URUGUAI	25°	25	10	UNIIMOG, UNIKOM, UNAMIC, UNTAC, ONUMOZ, UNOMIL, UNAMIR, UNMOT, UNAVEM III, MINUGUA, MONUA, UNOMSIL, UNAMSIL, UNIMSET, ONUB, <b>UNMOGIP, MINURSO, UNOMIG, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT</b>
HOLANDA	26°	25	5	UNOGIL, ONUC, UNYOM, UNIPOM, UNTAG, UNAVEM II, UNPROFOR, UNTAC, ONUMOZ, UNOSOM II, UNOMUR, UNOMIL, UNMIH, UNAMIR, UNAVEM III, UNCRO, UNMIBH, UNTAES, MONUA, ONUB, <b>UNTSO, UNFICYP, UNMIK, UNMIS, UNAMID</b>
FINLÂNDIA	27°	24	7	UNEF I, UNOGIL, UNIPOM, UNEFII, UNGOMAP, UNIIMOG, UNTAG, UNIKOM, UNPROFOR, UNOSOM I, ONUMOZ, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, UNPSG, <b>UNMOGIP, UNTSO, UNMIK, UNMEE, UNMIL, UNMIS, UNMIS, UNAMID</b>
NOVA ZELÂNDIA	28°	24	3	UNOGIL, UNIPOM, UNIIMOG, UNTAG, UNAVEM II, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, UNOSOM I, ONUMOZ, UNOSOM II, UNMIH, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNTAES, UNMOP, MONUA, UNOMSIL, UNTAET, UNMISSET, <b>UNTSO, UNMIS, UNMIT</b>
<b>CHINA</b>	29°	22	11	UNTAG, UNIKOM, UNAMIC, UNTAC, UNOMIL, UNMIBH, UNOMSIL, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, <b>UNTSO, UNIFIL, MINURSO, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNOC, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT, UNAMID</b>
TURQUIA	30°	22	10	UNIIMOG, UNIKOM, UNPROFOR, UNOSOM II, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNAMSIL, UNTAET, UNMISSET, ONUB, <b>UNIFIL, UNOMIG, UNMIK, MONUC, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, UNMIS, UNMIT, UNAMID</b>

Fonte: <http://www.un.org/dpko/listofoperations> acesso em 19/5/2008.

1 – As OMP destacadas em negrito na última coluna correspondem as OMP ainda ativas até 2007.

2 – Os critérios de desempate para a classificação adotada foram, em ordem decrescente: maior número de participações atuais, país de maior participação em OMP pós-1988.

3 – Os nomes de países destacados em negrito correspondem aos Estados-Membros da ONU que são membros permanentes do CSNU.

4 – Além dos 30 maiores participantes em OMP da ONU destacados na tabela acima, outros 118 Estados-Membros da ONU já participaram em OMP. Tal abrangência, 148 Estados-partícipes de 192 Estados signatários da Carta da ONU, até o final de 2007, só vem comprovar que a utilização de OMP como braço avançado da ONU para resguardar a paz internacional é bem aceita pela maioria de seus membros. Dos países que já contribuíram e que não foram

apresentados no quadro acima, destaco alguns (com classificação ao lado de seus nomes) por motivos que discorro a seguir:

INGLATERRA (33º) – Membro-Permanente do CSNU, participou de 20 OMP. Hoje participa de 7 OMP ainda ativas.

ITÁLIA (36º) – Participou de 18 OMP enviando contingente, no entanto, é um dos países que, atualmente, mais contribuem financeiramente financiando as operações da ONU.

ALEMANHA (41º) – Estado que pleiteia assento permanente no CSNU. Contribuiu com 17 OMP.

CROÁCIA (43º) – Apesar de ter conquistado sua independência há pouco mais de 10 anos, já no período pós-Guerra Fria, já contribuiu com 16 OMP (3 extintas e 13 ainda ativas), sendo portanto, o Estado que mais estava presente em OMP ativas no final de 2007.

JAPÃO (102º) – Estado que pleiteia assento permanente no CSNU, participou de 5 OMP (UNTAG, UNTAC, ONUMOZ, UNTAET e UNMISSET), no entanto, atualmente, não está presente em nenhuma OMP.

VANUATU (110º) – Um dos menores e menos expressivos Estados, no entanto, já participou de 4 OMP, sendo que ainda está presente na Operação UNMIT (ativada).

MONTENEGRO (120º) – Último Estado a ser integrado à ONU, em 2005. No entanto, já contribuiu em duas OMP já extintas (UNIMSET e ONUB) e está presente na Operação UNMIL, totalizando suas 3 contribuições até o presente momento.

MÉXICO (141º) – Mais um país que pleiteia assento permanente no CSNU. Somente colaborou com uma OMP já extinta (ONUSAL).

A análise do quadro proposto permite comprovar que, dentre os 10 países que mais se fizeram presente em OMP nenhum é Membro-permanente do CSNU. Os riscos inerentes de um engajamento direto de uma grande potência (econômica e militar) em uma OMP poderiam impingir um possível revés que não compensaria os bônus alcançados. Tal postura era possível devido à enorme pressão que algumas dessas potências conseguiam impingir sobre suas áreas de influência.

Até o ano de 1992, os EUA mantiveram-se relativamente distantes de um maior engajamento em OMP. A primeira Guerra do Golfo (de 1991) foi um ponto de inflexão durante o governo norte-americano de George Bush. As Nações Unidas foram fundamentais para a autorização da primeira investida na Guerra do Golfo. Por outro lado, concordo com a análise de Norrie MacQueen,<sup>43</sup> que afirma que a URSS, após o declínio de seu poder, buscou maior reconhecimento como “cidadã do mundo”, engajando-se mais fortemente na solução de conflitos, via ONU. Mais recentemente, a visão norte-americana, durante o Governo de George W. Bush, mudou um pouco o reconhecimento internacional da ONU como a grande

---

<sup>43</sup> MACQUEEN, N. *Peacekeeping and the International System*, 2006:15-17

mantenedora da paz. A segunda Guerra do Iraque foi deflagrada sem o respaldo institucional da ONU e houve uma mudança da postura americana para com as OMP. No entanto, se analisados os processos desde a grande alteração pós-1988, não houve grande decréscimo no número de OMP implementadas ou redução de participação dos demais países após a eclosão da segunda incursão no Golfo.

Assim, as grandes potências foram aumentando gradualmente suas participações em OMP. Conseqüentemente, a busca por uma maior respeitabilidade internacional decorrente da contribuição às grandes nações na manutenção da paz internacional fez surgir dois outros grupos de Estados de maior engajamento em OMP.

Primeiramente, acrescentam-se os Estados que, eles mesmos, foram recentemente (ou são) sujeitos a alguma OMP. Aqueles que, há pouco, eram “partes” em conflito. Seu caráter voluntário em auxiliar nas OMP apresenta-se como uma certa “aceitação do sistema da ONU” e ainda, uma possibilidade de aumentar a simpatia internacional à sua identidade, além, é claro, do baixo risco de perdas políticas que seu engajamento permite. *Eles podem também aumentar seu prestígio como Estados pertencentes ao sistema internacional pela demonstração de um alto nível de aceitação do processo de manutenção da paz.*<sup>44</sup> Tal grupo de países não foi reforçado apenas após a instituição da “nova ordem mundial” pós-1988; o Egito, logo após Suez, engajou-se em OMP. Israel fez o mesmo, após os conflitos do final da década de 1960. Outros exemplos mais recentes podem ser acrescidos a este grupo, quais sejam: Marrocos, Croácia, Montenegro, Senegal, dentre outros.

Um segundo grupo de países, claramente identificado, é constituído por países que, tradicionalmente, são os grandes defensores da manutenção da paz e que mais contribuem para tanto. Estes são definidos pelo mesmo MacQueen como sendo as “potências médias” (*middle powers*). São Estados com médio poderio

---

<sup>44</sup> *Idem*: 17. *they can also enhance their prestige as state within the international system by demonstrating a high level of compliance with the peacekeeping process.* (Tradução minha)

militar e que, portanto, muito suportam os contingentes que efetivamente engrossam as OMP. O termo “potências médias”, talvez fosse melhor traduzido por “potências do meio” devido a um outro sentido conotativo que lhes é atribuído devido ao seu papel durante o período da Guerra-fria; ou seja, mantiveram-se em uma postura quase neutra, “de meio”, durante grande parte da distensão bipolar. Na realidade, apenas alguns destes Estados realmente se mantiveram numa formal neutralidade durante a Guerra-fria (como a Irlanda e a Suécia); outros como o Canadá (que mais participou de OMP até a atualidade), a Holanda, a Noruega, a Dinamarca, por exemplo, eram membros efetivos da aliança ocidental, mas projetavam uma imagem internacional responsável e imparcial. Para alguns Estados inclusive, a extensa participação em OMP, ajudava a assegurar um diferencial de experiência militar em relação ao poder de vizinhos ou de líderes de bloco que se expandiam; como os casos do Canadá (com os EUA), da Irlanda (com o Reino Unido), e mesmo do Paquistão e de Bangladesh (com a Índia).

Mais recentemente, micro-Estados têm se engajado nesta empreitada como uma forma de explorarem suas tradicionais culturas militares (como Fiji e Nepal), para enaltecerem seu reconhecimento internacional (como Tuvalu e Vanuatu) ou, mais precisamente ainda, como forma de terem acesso a tecnologias e procedimentos militares que, dificilmente, teriam condições financeiras de desenvolver ou adquirir (como Kenya, Senegal ou Uruguai). Engajam-se, ainda, como fonte de recebimento de compensações econômicas financiadas pela ONU para a manutenção de suas Forças Armadas e Policiais.

O enquadramento do Brasil em um dos três grandes grupos de países supramencionados é complexo. Se por um lado o prestígio ao multilateralismo, a neutralidade, a característica pacífica do país e certo engajamento maciço em OMP nos habilitaria a sermos considerados dentre os “middle powers”. Por outro, nosso engajamento com reais forças e contingentes (à exceção da média participação na UNEF I, em Suez) coincide com período de intensa integração com nossos vizinhos, sem nenhum caráter competitivo militar com os mesmos, porém de natural busca

de certa pujança regional. Desde a ONUMOZ (1994) nossa participação tem crescido e a união sul-americana nunca esteve tão presente, inclusive com o MERCOSUL.

Por outro lado, a destinação de recursos à área militar (efetiva para gastos operativos, ou seja, excluindo os gastos para pagamento de pessoal ativo e inativo) não nos permite considerarmo-nos no mesmo nível de Canadá ou Suécia. O pronunciamento do Emb. Luiz Augusto de Araújo Castro, por ocasião Seminário “Política Externa do Brasil para o século XXI”, realizado na Câmara dos Deputados em agosto de 2002, deixa claro que, neste aspecto, aproximamo-nos das nações em busca de recursos.<sup>45</sup>

Aproveitando que falo na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, que tem papel importante em matéria de relações exteriores e defesa nacional, creio que num futuro próximo precisamos encontrar meios orçamentários e financeiros que permitam uma participação mais intensa do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas. [...] Há restrições orçamentárias em praticamente todas as áreas de atividade do Governo, mas creio que a própria projeção internacional do Brasil e o nosso interesse em exercer papel positivo e construtivo no mundo justificariam um esforço especial de encontrar soluções para as reais dificuldades orçamentárias nessa área militar.

Assim, cabe o questionamento se nosso maior engajamento com contingentes não corresponde ao período recente de escasso orçamento militar e, conseqüentemente, não seria essa participação uma forma buscada pelas nossas Forças Armadas de manterem seus quadros adestrados. Poderiam, assim, conviver com novas tecnologias materiais e procedimentais de outros Estados, ou mesmo para auxílio na sua re-equipagem com recursos financiados pela ONU e não enquadrados no orçamento das Forças Armadas no Brasil. Por tal proposição, poderíamos considerar certa aproximação do caso brasileiro ao terceiro grupo de países.

Ainda que a classificação de MacQueen em três grupos seja bastante relevante, a análise do quadro 5, com as 30 maiores participações em OMP,

---

<sup>45</sup> CASTRO, L. A. de A. O Brasil e o Sistema de Segurança Internacional das Nações Unidas, do Conselho de Segurança e dos Organismos de Não-proliferação. *In: Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI*, 2004: 147.

permite ainda destacar países que, dificilmente, poderiam ser enquadrados nos três grupos citados. Os casos de Nigéria, Jordânia, Argentina, Brasil, Malásia, Áustria, Indonésia e Turquia, são complexos de enquadramento nas classificações sugeridas. Alguns destes países parecem despontar também em outras áreas que não somente de OMP, mas também como potências econômicas emergentes. Outros parecem ter clara ascensão sobre seu entorno, o que poderia justificar certa busca de reconhecimento de sua liderança regional. Outros ainda, não podem ser considerados micro-Estados, mas não representam grande inserção no cenário internacional e, portanto, não justificam suas grandes participações, a não ser pela vocação multilateral (quase filantrópica internacional) de auxílio na manutenção da paz.

O Brasil tem carências orçamentárias na área militar que não respaldam ter ocorrido uma corrida armamentista de ascensão regional. No entanto, desde o famoso relatório do Banco Britânico de Investimento que criou a classificação dos BRIC, nosso Estado tem se firmado como um dos líderes dentre os países em desenvolvimento. Nossa aspiração de maior inserção no cenário internacional é marcante em discursos de todos os nossos Chefes de Estado ou Chanceleres desde a mudança da nova ordem mundial, como analisarei em item seqüente.

Há portanto, outras formas de tentarmos entender o porquê de alguns países terem aumentado substancialmente sua participação em OMP. Há o viés financeiro apenas superficialmente abordado na classificação anterior.

O orçamento geral das Nações Unidas é oriundo das contribuições dos diversos Estados-Membros. O Brasil tem contribuído com uma participação de, aproximadamente, 2,2% do valor total arrecadado pela ONU, o que o coloca em 12º lugar na escala dos países contribuintes. Com relação às OMP, existe um orçamento específico, também oriundo da contribuição dos Estados-Membros que, neste caso, são subdivididos de acordo com as suas capacidades financeiras, pelas categorias "A", "B", "C" e "D". Os denominados "países em desenvolvimento" são enquadrados nas categorias "B" e "C", assim têm um abatimento em suas cotas de

contribuição, respectivamente, de 80% e 90%.<sup>46</sup>

Em última análise, altas taxas de abatimento favorecem aqueles países que contribuem com pequeno percentual nos orçamentos da ONU, países considerados de menor poder econômico, e que mantêm grandes efetivos em operações de paz, beneficiando-se, portanto, do reembolso pago pela ONU.

Desta forma, verifica-se certo conflito de interesses entre os diversos Estados-Membros. De um lado, os países que contribuem com grandes quantidades de recursos humanos e materiais para as operações de paz, como por exemplo, Índia e Paquistão e que, por serem considerados países em desenvolvimento, estão enquadrados dentro da categoria "C" (com um abatimento nas suas cotas de contribuição, em cerca de 90%). De outro lado, países como Reino Unido, Estados Unidos e França que arcam com a quase totalidade do orçamento para essas operações e que não têm uma contribuição significativa, em termos de meios.

Os encargos financeiros assumidos por um país, contribuinte de tropa, com o aprestamento, transporte e apoio a um contingente ou elementos atribuídos a uma OMP são compartilhados com a ONU. Este compartilhamento traduz-se no reembolso ou na remuneração relativa às despesas com pessoal, suprimentos, equipamentos, transportes e serviços.<sup>47</sup>

Até 1994, a ONU reembolsava baseando-se em relações de entrada e saída do material na área da missão (*In / Out Survey*). Devido às dificuldades enfrentadas no planejamento, orçamento e administração das Operações de Paz, a AGNU resolveu autorizar o Secretariado, em dezembro de 1994, a estudar formas de reformar a sistemática de reembolso aos Estados-Membros (Fase I).

Em 1995, dois Grupos de Trabalho (GT) compostos por especialistas dos Estados-Membros reuniram-se com representantes do Secretariado e recomendaram a adoção de um procedimento de reembolso para o equipamento

---

<sup>46</sup> BRASIL, Operações de Manutenção da Paz – Estado-Maior da Armada – EMA 402, 2002: 6-2.

<sup>47</sup> ONU. *United Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 75 – 77.

principal (*Major equipment*) com base em dois processos. Um denominado "*Wet Lease*", onde os custos de manutenção correriam por conta do país contribuinte e outro, denominado "*Dry Lease*", onde os custos de manutenção caberiam à ONU. Esses especialistas recomendaram, também, que os equipamentos menores e os suprimentos utilizados pelos contingentes passassem a serem reembolsados em categorias de auto-sustentação (*Self-sustainment*), com base nos efetivos empregados. Definiu-se, na mesma ocasião, que qualquer equipamento, pessoal ou capacidade de auto-sustentação, não especificada no *Memorandum of Understanding*<sup>48</sup> – MOU, não seria reembolsado. As recomendações de cada um dos GT, bem como a classificação dos equipamentos, as taxas de reembolso e os padrões exigidos constaram de seus relatórios, datados de maio e julho de 1995 (Fases II e III). Com base nessas recomendações, a AGNU decidiu e aprovou para implementação, o novo sistema. Nessa ocasião, os países contribuintes de tropa foram solicitados a optar pela nova ou pela antiga sistemática de reembolso. O Brasil optou pela nova.

O DPKO identificou, na aplicação do novo sistema de reembolso, contrariamente à avaliação anterior, que o mesmo acarretava dispêndio de recursos maior que o sistema antigo. Com o propósito de avaliar a evolução da aplicação da nova sistemática adotada e rever as taxas de reembolso propostas nas Fases II e III, reduzindo os custos para a ONU, em fevereiro de 1998, reuniu-se mais um GT (Fase IV). O relatório desta fase recomendou a manutenção das taxas e sugeriu uma revisão do Manual de Reembolso, adequando-o às recomendações das Fases II, III e IV.

Em agosto de 1999, o Secretariado convidou os Estados-Membros a participarem da Fase V (antecipada para janeiro de 2000) e requisitou que enviassem dados de custos envolvidos, até setembro de 1999, em: equipamento principal, auto-sustentação e casos especiais (*Special cases*).

---

<sup>48</sup> A explicação detalhada sobre o MOU, sua significação e implicações decorrentes encontram-se descritas no subitem deste capítulo intitulado "Análise dos documentos decorrentes da Resolução de criação de uma OMP".



Em janeiro de 2000, desenvolveu-se a Fase V que, a despeito dos avanços obtidos na área de reembolso de Serviços Médicos (*Medical support services*), de equipamento principal e de auto-sustentação, não alcançou seu objetivo principal, que era a revisão das taxas de reembolso. Esse trabalho ficou reservado para um período “complementar” da Fase V, conduzido em janeiro de 2001. Desta feita, foram definidos os seguintes objetivos: propor mudanças no Sistema de Reembolso das Nações Unidas (sugeridas durante os trabalhos de revisão realizados anteriormente); rever os índices do Sistema de Reembolso das Nações Unidas (atualizando-os de acordo com as informações de custos de material e serviços, providas pelos Estados-Membros no ano de 2000); e propor à Assembléia Geral, os termos da revisão da sistemática de reembolso e a revisão dos índices correspondentes.

Pode-se portanto, observar que, da acalorada discussão e participação da maioria dos Estados-Membros que integravam OMP, a questão financeira de reembolso era bastante relevante como forma de reequipar suas forças (uma vez que a ONU concedia, ao término das operações, a posse definitiva dos meios adquiridos por considerá-los já depreciados pelo uso). A redução conseguida com a contribuição anual, muitas vezes, compensava tal engajamento. Assim, pelo ponto de vista acima disposto e bem descrito no Manual de Operações de Manutenção da Paz da Marinha do Brasil (EMA-402), pode-se concluir que o aumento significativo de participações de países de menor expressão no cenário mundial, pode ter sido motivado por finalidades “não tão nobres” quanto a vontade de auxiliar a ONU na manutenção da paz e segurança internacionais, mas com objetivos bem mais práticos e materiais.

### **Motivações da participação brasileira pós-1988 em OMP**

No capítulo 1 deste trabalho, ao discorrer sobre a participação estatística do Brasil em Operações de Paz e diferenciar a postura brasileira anterior e posterior a 1988, foram dispostos dados que corroboraram com a afirmação proposta. Mais

que isso; foram, superficialmente dispostas, algumas citações que endossassem a opção brasileira pelo multilateralismo, na assunção de um papel proeminente no cenário internacional e, conseqüentemente, pela opção de se fazer presente nas operações de paz. No entanto, há que se sistematizar o pensamento governamental (até mesmo de Estado, mais que de Governo) que ratifique esse crescimento da participação brasileira, no recorte temporal adotado.

O período pós-1988 marca profundas alterações internas no Brasil. Tais considerações de caráter interno serão melhor descritas *a posteriori*. Torna-se mister então, demonstrar a opção adotada no aspecto de Política Externa do Brasil. A opção para análise da postura brasileira que motivou esse incremento no seu engajamento foi feita a partir de citações de pronunciamentos oficiais, em diversos fóruns da própria ONU e que, servem como fundamento da hipótese de aumento proposital da participação qualitativa e quantitativa, no recorte temporal adotado.

Desde 1989, o Brasil fez questão de demonstrar à comunidade internacional que, após intensas discussões internas que culminaram na promulgação de sua nova Carta Magna, em 1988, houve a opção legislativa constitucional do Brasil de cooperar com a paz entre as nações e o fomento à integração, ao multilateralismo e ao desenvolvimento dos povos.

Neste mesmo ano, fazendo uso da tradição da ONU de conceder ao Brasil o direito de proferir o discurso inaugural das Sessões anuais da Assembléia Geral das Nações Unidas, o então Presidente do Brasil, José Sarney fez discurso destacando esta opção brasileira:

As novas circunstâncias internacionais – em particular a atenuação da confrontação política e ideológica – certamente abrem oportunidades a uma utilização mais efetiva da ONU. Mas isto não deve significar um retorno puro e simples a um excessivo predomínio das superpotências sobre a Organização. A ONU seguramente não pode dispensar o consenso entre as superpotências como base para uma atuação eficaz. Em muitos casos, porém, esse consenso não será bastante. A contribuição de outros Estados-membros pode ser necessária e até indispensável para que a Organização possa agir de forma efetiva e responsável, como uma verdadeira instituição internacional.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> SARNEY, J. Discurso de abertura da XILV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1989 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 514.

Os reflexos da nova ordem mundial pós-Guerra Fria já começavam a eclodir e ainda pairava forte incógnita quanto ao futuro das Organizações Internacionais e seu papel no cenário internacional. Mais ainda, qual seria então o papel reservado aos países que não faziam parte do seleto grupo de potências? Eis a preocupação demonstrada no discurso do Presidente Sarney. Resta evidente seu clamor por maior participação de outros Estados-Membros (evidentemente incluindo o Brasil entre estes) no processo de decisão dos rumos a serem adotados pela ONU.

Seguiu-se um período de natural re-assentamento das instituições internacionais ao novo cenário que se propunha. Pactos e alianças (como por exemplo, o Pacto de Varsóvia) foram denunciados ou completamente reordenados (como o então embrião da União Européia – UE). No cenário interno brasileiro, também ocorria o mesmo processo, com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, a autêntica liberdade e independência dos três poderes e, ainda, com profunda reestruturação do processo eleitoral nacional.

Em março de 1990, tomou posse o primeiro presidente eleito por pleito universal direto, após o período de mais de 20 anos de regime militar e alguns anos de início de redemocratização institucional e eleitoral. O então Presidente Fernando Collor de Mello, no entanto, não resolveu alterar o projeto de Política Externa (já comentado) de seu antecessor e, ratificou a posição brasileira de “busca de maior inserção no cenário internacional”, como se pode depreender de trecho do discurso proferido na abertura da sessão de 1990, no púlpito da Assembléia Geral da ONU.

Na construção de novas estruturas políticas e econômicas, somam-se ao empenho na eficiência os crescentes reclamos de participação e justiça na ordem internacional. O empreendimento que une a todas as delegações nesta sala é, afinal, o encontro de uma modernidade que valha para todas as nações, e em que todos reconheçamos a face humana. O que desejamos é um mundo de paz, cooperação, prosperidade, construído sobre os princípios maiores do direito internacional, onde se desenhe no horizonte de nossos povos o melhor destino que tanto esperam, merecem, e hão de alcançar.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> COLLOR de MELLO, F. Discurso de abertura da XLV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1990 in CORRÊA, L. F. de S.,Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 529.

No ano seguinte, apesar de já cercado de forte pressão interna, que redundaria no seu processo de *Impeachment* <sup>51</sup> no ano seguinte, o Presidente Collor, mais uma vez quis fazer-se presente na abertura anual e, ratificou a busca brasileira por maior participação nos fóruns de decisão mundiais. *O meu país luta para assegurar o lugar que lhe cabe no cenário mundial. Sabemos que, para isso, devemos contar, sobretudo, com nosso próprio esforço.*<sup>52</sup>

Até 1992, o Brasil parecia uníssono na busca de maior inserção no cenário internacional, mas ainda não havia optado por assumir posturas contundentes na sua participação em OMP. Observando o Quadro 4 no capítulo anterior, constata-se que, no período 1988 – 1991, o Brasil participou de cinco OMP, quatro no continente africano (UNAVEM I, ONUCA, MINURSO – ativa até hoje e UNAVEM II) e uma no continente americano (ONUSAL), no entanto, em todas elas, a participação não contou com grandes efetivos e com grande engajamento político. Foram enviados apenas observadores militares, policiais, pequenos destacamentos médicos (UNAVEM II e ONUSAL) e observadores eleitorais para a ONUSAL. Vê-se, portanto, que a participação quantitativa em OMP já aumentava em relação ao período pré-1988 (13 participações de 1947 a 1987), porém, ainda não havia se optado fazer uso deste instrumento de política externa para respaldar a aspiração brasileira de maior inserção no cenário internacional.

Ainda no ano de 1992, por ocasião da abertura da XLVII Sessão Ordinária da AGNU, o então Chanceler brasileiro Celso Lafer (de 13 de abril a 5 de outubro), sob o Governo do Presidente Itamar Franco, que assumira após o *Impeachment* do ex-Presidente Collor, fez seu discurso ratificando a postura anterior, porém inserindo o ingrediente das Operações de Paz na sua argumentação.

O Brasil, como no passado, dispõe-se a contribuir de maneira ativa e construtiva para esse exercício, levando em plena conta o equilíbrio institucional entre os órgãos das Nações Unidas previsto

---

<sup>51</sup> Impeachment – Procedimento constitucional brasileiro que permite a retirada de Mandato de cargo eletivo, após o cumprimento do devido processo legal e que, em 1992, destituiu o então Presidente brasileiro, tomando posse seu Vice-Presidente, Itamar Franco.

<sup>52</sup> *Idem*: 542.

na Carta de São Francisco. A determinação do Brasil em implementar o princípio da responsabilidade coletiva reflete-se concretamente na sua participação freqüente em operações de paz das Nações Unidas.<sup>53</sup>

Como se destaca, a citação das OMP surge como opção para reafirmar a decisão de engajamento pró-ativo para respaldar a solicitação de observância do princípio da responsabilidade coletiva. Dentre todos os discursos (do recorte temporal enfocado, 1988 – 2007) que lhe são anteriores, este foi o primeiro em que as OMP foram, formalmente, citadas como opção da nossa política externa. No entanto, tal referência ainda limitava-se a justificar a busca por maior inserção no cenário internacional.

Os anos que se seguiram ao impeachment de 1992 mostraram maior amadurecimento político interno democrático das instituições. No entanto, muitas alterações foram necessárias, pois a situação econômica do país mostrava-se muito frágil, com inflação descontrolada. Como reflexo desse período economicamente conturbado no Brasil, houve constante mudança de nomes e posturas ministeriais. Em 31 de agosto de 1993, a poucos dias da abertura da Sessão anual da AGNU, tomou posse como Ministro de Relações Exteriores do Brasil, o Emb. Celso Amorim. Em seu discurso, Amorim, volta a citar as OMP, porém destaca, pela primeira vez, a intenção formal do Estado de aumentar sua participação, como se comprova abaixo.

A história recente demonstra que, a despeito de alguns problemas sérios e persistentes, as operações de paz da ONU são importantes para a superação de situações conflituosas, muitas vezes antigas, complexas e delicadas. Espera-se das Nações Unidas que contribuam, com sóbria eficácia, a preservar a paz e a segurança onde elas estejam ameaçadas. O Brasil, que já participa com expressivo contingente de observadores militares nas operações de paz da ONU, pretende ampliar sua atuação neste campo, e já estuda maneira de fazê-lo.<sup>54</sup>

O ano de 1993 foi um ano também marcado, no campo interno, por forte disputa eleitoral. No início de 1994, toma posse como Presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, que tendo já desempenhado a função de Chanceler,

---

<sup>53</sup> LAFER, C. Discurso de abertura da XLVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1992 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 556.

<sup>54</sup> AMORIM, C. L. N. Discurso de abertura da XLVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1993 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 577.

durante certo tempo no governo de Itamar Franco, conhecia os pilares da política externa brasileira. Manteve, então, sua postura em relação à busca de maior participação no cenário internacional e o maior engajamento em Operações de Paz. No âmbito externo, a Administração Cardoso dedicou-se, desde o seu início, em consolidar a imagem de “renovação e estabilidade”. Superados os obstáculos iniciais derivados da crise mexicana de dezembro de 1994 e da subsequente instabilidade que esteve a ponto de afetar a economia da Argentina, o Brasil, graças ao êxito do Plano Real e à posta em marcha do processo de revisão constitucional, voltou a ocupar um lugar proeminente na captação de investimentos e recursos externos. Ao mesmo tempo, foram dados passos importantes e consistentes em direção à progressiva consolidação do MERCOSUL.

No discurso de abertura da 1.ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, o Ministro Luiz Felipe Lampreia destacou as transformações ocorridas no Brasil, assinalando a consolidação da democracia e a estabilização da economia, como passos decisivos para a projeção do Brasil no mundo. No contexto da observância do quinquagésimo aniversário da fundação das Nações Unidas, o Ministro fez um balanço da trajetória da Organização, atribuindo ênfase especial à questão da reforma do sistema, em particular, do Conselho de Segurança – tema a que a diplomacia brasileira dedicou, ao longo do ano, particular importância. Em seu discurso, o Ministro Lampreia deixou clara a disposição do Brasil em contribuir para uma reforma que envolvesse um aumento qualitativo do número de membros permanentes do Conselho de Segurança, capaz de contemplar os países em desenvolvimento com projeção global e que ampliasse, ao mesmo tempo, o número de membros não-permanentes. Ao afirmar que a reforma não envolvia o prestígio individual de qualquer país, mas sim o prestígio do próprio Conselho de Segurança, o Ministro insistiu na necessidade de conferir àquele órgão principal das Nações Unidas, maior autoridade e eficiência no exercício de suas responsabilidades.

Esperamos de nossos parceiros uma atitude de cooperação compatível com a crescente participação do Brasil nos mercados mundiais e com sua contribuição para a paz e segurança internacionais. [...] O surgimento de novas potências econômicas e

de um número de países em desenvolvimento com projeção global alterou significativamente a dinâmica da política mundial. Esses atores chegaram ao primeiro plano do cenário internacional e devem estar presentes no núcleo de membros permanentes, de modo a que a composição do Conselho se torne mais equilibrada e reflita melhor a diversidade de visões de mundo. [...] O Brasil está pronto para assumir todas as suas responsabilidades nesse empreendimento.<sup>55</sup>

Como mostrado no trecho acima, a partir deste ano, tornou-se contumaz a **associação** do pleito brasileiro de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em especial quanto aos seus Membros-Permanentes, à participação efetiva brasileira em Operações de Paz. Não sem coincidência com tal associação, a postura participativa brasileira, realmente, incrementou-se de forma consistente a partir de então. No ano de 1994 o Brasil enviou seu maior contingente, desde Suez, à OMP instituída em Moçambique (ONUMOZ).

Os reflexos da busca por maior inserção no cenário internacional não demoraram a frutificar. No campo interno, a economia começava a se estabilizar e, o forte crescimento, parecia demonstrar que a retomada da ascensão era iminente. As prioridades estratégicas nacionais haviam sido formalmente estabelecidas na publicação da primeira versão da Política de Defesa Nacional – PDN, em 1996.

O referido documento apresentou, *prima facie* pós-redemocratização, quais as prioridades nacionais no campo da Defesa e que, extrapolava para as prioridades estratégicas internacionais que afetavam os interesses nacionais. No seu item 2.7, na análise do quadro internacional, o documento dispunha o seguinte:

Para o Brasil, país de diferentes regiões internas e diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul.<sup>56</sup>

Acrescento ainda o disposto no item 2.10:

O fortalecimento do processo de integração proporcionado pelo MERCOSUL, o estreitamento de relações com os vizinhos amazônicos – desenvolvido no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica –, a intensificação da cooperação com os países africanos de língua portuguesa e a consolidação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul – resultado de uma ação diplomática

---

<sup>55</sup> LAMPREIA, L. F. Discurso de abertura da L Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1995 in CORRÊA, L. F. de S., Org., O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006, 2007: 603.

<sup>56</sup> BRASIL, Política de Defesa Nacional, Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DEFES.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM), acesso em 29/jun./2006.

positiva e concreta – conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País, viabilizando a concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais.<sup>57</sup>

Resta evidente a opção pela priorização do enfoque regional com o estabelecimento da área considerada vital a essas aspirações, quais sejam: o continente americano (priorizando a América do Sul devido à Comunidade Amazônica e ao MERCOSUL); e, o Atlântico Sul, incluindo aí toda a costa ocidental africana (priorizando os países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP). Ou seja, o discurso da “busca de maior inserção no cenário internacional”, agora começava a se configurar em um viés de **integração regional e natural ascensão nesses blocos considerados prioritários**.

No item – Objetivos - da referida PDN-1996, são definidos os seguintes:

3.3 São objetivos da Defesa Nacional:

[...]

f. a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e

g. a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Já no item “Diretrizes”, a PDN faz a associação entre as prioridades nacionais para a consecução dos seus Objetivos:

a. contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade;

b. participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão;

[...]

e. participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais;

f. contribuir ativamente para o fortalecimento, expansão e solidificação da integração regional;<sup>58</sup>

Pela primeira vez, pós-1988, o Estado brasileiro formalizava as suas prioridades estratégicas na área de Defesa e o documento supradestacado vem corroborar a opção de interligação das prioridades: ascensão internacional, integração regional (como meio de auxílio em conquistá-la) e a participação nas Operações de Manutenção da Paz (sob a égide de Organismos Internacionais).

---

<sup>57</sup> *Idem: Ibidem.*

<sup>58</sup> *Idem: Ibidem.*



Consoante com o documento editado em 1996 e, atualmente já substituído por nova PDN aprovada em 2005 (que será analisada *a posteriori*), o Chanceler Lampreia discursou por ocasião da abertura da LII Sessão da AGNU (1997):

O Brasil, por intermédio do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já se manifestou pronto a aceitar as responsabilidades decorrentes da condição de membro permanente do Conselho de Segurança, se a isso for chamado pela comunidade internacional. Nesse caso, o Brasil está determinado a desempenhar a função de membro permanente em representação da América Latina e do Caribe. Queremos que a nossa região não apenas esteja presente no Conselho de Segurança em caráter permanente, mas que, por meio de uma ampla coordenação e consulta, sua voz tenha ainda maior amplitude.<sup>59</sup>

Ou seja, a aspiração brasileira, manifestava-se agora revestida de um relativo caráter de liderança regional na América Latina e no Caribe. Pleito este que, veio a receber críticas mais ou menos veladas de outros Estados americanos que, também estavam buscando sua ascensão no cenário Internacional, como o México e a Argentina.<sup>60</sup>

Nos anos subseqüentes, a participação brasileira em Operações de Paz aumentou substancialmente. Tanto em termos de maior número de operações, quanto em emprego de contingentes maiores. A prioridade estabelecida nos países do continente africano, concretizou-se; pois, após o empenho em Moçambique, o Brasil engajou-se de forma substancial na operação UNAVEM III, em Angola. Ambos os países, além de satisfazerem a priorização brasileira no seu entorno regional, eram membros da CPLP, ou seja, representavam o ambiente propício ao aumento das responsabilidades e de engajamento propalado pelo Ministro Amorim desde 1993.

No final da década de 1990, a situação política e de conflito no Timor Leste agravou-se com o pleito de sua independência. Apesar deste remoto país asiático não fazer parte do entorno regional prioritário do Brasil, o crescimento econômico da região (e, por conseguinte, as oportunidades de maior intercâmbio), mereceu especial atenção do governo brasileiro. Além disto, o referido país, sendo ex-colônia

---

<sup>59</sup> LAMPREIA, L. F. Discurso de abertura da LII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1997 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 633.

<sup>60</sup> O GLOBO, Editorial – O pleito mal entendido. 21/out./1997.

portuguesa na Ásia e parte da CPLP, fez com que o Brasil decidisse intervir<sup>61</sup> na solução do conflito.

Os anos que se seguiram marcaram a participação efetiva do Brasil como membro eleito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Fomos membros não-permanentes (mandatos de dois anos) em 1988 e 1989; depois de 1993 a 1994 e de 1998 a 1999. (Voltaríamos ainda a assumir um assento no biênio 2004-2005). O Brasil é o país que mais tem participado dos trabalhos do Conselho de Segurança como membro não-permanente, mantendo equiparação momentânea com o Japão. A Alemanha é o terceiro país com maior participação deste tipo.<sup>62</sup> Coincidentemente ou não, os três países têm demonstrado afinco na reforma da estrutura do CSNU e na inclusão destes pretendentes.

O discurso do Brasil, perante a abertura da LVI Assembléia Geral (2001), foi o único proferido, pessoalmente, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Era o último ano do seu segundo mandato presidencial e, respaldado por sua grande credibilidade na ONU (visto que integrou um dos grupos de trabalho formados para propor alterações à estrutura da ONU e já comentado no capítulo 1), foi enfático no seu pronunciamento.

Como todos aqueles que pregam a democratização das relações internacionais, o Brasil reclama a ampliação do Conselho de Segurança e considera ato de bom senso a inclusão, na categoria de membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje. Como considera inerente à lógica das atuais transformações internacionais a expansão do G-7 ou G-8. Já não faz sentido circunscrever a um grupo tão restrito de países a discussão dos temas que têm a ver com a globalização e que incidem forçosamente na vida política e econômica dos países emergentes.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> A opção pelo termo "intervir" não é mero acaso. Efetivamente, o Mandato concedido pelo CSNU à Operação a ser desempenhada no Timor Leste (UNAMET – junho de 1999) caracterizava o típico emprego de *Peace Enforcement*. Assim, ruiu por terra o argumento da não-participação brasileira em Operações com caráter intervencionista. A situação política em questão foi prontamente avaliada pelo Congresso Nacional que autorizou incontestemente ajuda brasileira à Operação pelos fortes laços culturais existentes.

<sup>62</sup> CASTRO, L. A. de A. O Brasil e o Sistema de Segurança Internacional das Nações Unidas, do Conselho de Segurança e dos Organismos de Não-proliferação. In: *Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI*, 2004: 147.

<sup>63</sup> CARDOSO, F. H. Discurso de abertura da LVI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2001 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 686.

O apoio pela atuação pró-ativa no Timor Leste, nos anos imediatamente anteriores a este pronunciamento, tanto no cenário político interno (refletido pela incondicional ratificação pelo Congresso Nacional à participação brasileira nestas operações) quanto pelas demais lideranças nacionais que concordavam com essa ação, foram fundamentais à consecução deste objetivo nacional. É interessante destacar pesquisa patrocinada pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) sobre a agenda internacional do Brasil. Realizada nos anos 2000 e 2001, a pesquisa entrevistou 149 personalidades da “comunidade brasileira de política externa” – que envolve políticos, empresários e acadêmicos. Nela, a aspiração de transformar o Brasil em um ator global foi quase unânime, sendo que, o maior envolvimento e a participação mais ativa do Brasil nas questões internacionais receberam apoio de 99% dos entrevistados. Mais relevante ainda para o tema em pauta, é a constatação, na mesma sondagem, de que, no que se refere ao envio de tropas para operações de paz, obteve apoio de 88% dos entrevistados. Associavam ainda que, tal participação mais efetiva em OMP colaborava com a reivindicação nacional de um assento permanente no Conselho de Segurança, com 76% de concordância entre os sondados.<sup>64</sup>

O ano de 2002 iniciou-se com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1 de janeiro. Já em seu discurso de posse no Congresso Nacional, neste mesmo dia, a tônica daquela que viria a ser a viga mestra de sua política externa foi demonstrada.

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. [...] O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina. [...] Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento; a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros. [...] Reafirmaremos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. [...] Defenderemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo

---

<sup>64</sup> PEREIRA JÚNIOR, J. R. O Brasil e as operações de paz: uma reflexão. In: Revista de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília, 2005: 4 – 5.

entre os seus membros permanentes.<sup>65</sup>

Há correntes de intelectuais que consideram que houve uma franca mudança, em questões de política externa, entre os governos Fernando H. Cardoso e Lula, como afirma Vigevani:<sup>66</sup>

(...) ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política.

No entanto, no tocante especificamente a este aspecto da política externa brasileira de “busca de maior engajamento em operações de manutenção da paz”, diante dos dados numéricos anteriores (FHC) e posteriores (LULA), apresentados nos quadros, considera-se que não houve uma guinada considerável nos rumos até então traçados. O discurso de posse de Lula faz uma citação explícita à aproximação com os maiores países em desenvolvimento, até então não propalada de forma clara e, uma reafirmação de prioridades estratégicas já esplanadas.

Os anos que se seguiram ratificaram seu discurso de posse, no entanto, talvez pelas oportunidades que tenham surgido, talvez por maior empenho ou condições favoráveis, algumas prioridades foram mais enfocadas que outras. Destaco o impulso dado ao MERCOSUL; as diversas parcerias que o Brasil estabeleceu com os maiores países em desenvolvimento (como, por exemplo, com a criação do G-4, IBAS, G-20, dentre outros) e, ainda, a aproximação com o continente africano.

Por ocasião da abertura da LVIII Sessão da AGNU ( 2003), o Presidente Lula reafirmou as prioridades supramencionadas em seu discurso de posse.

---

<sup>65</sup> SILVA, L. I. Lula da. Discurso do Senhor Presidente da República na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2002. In: SILVA, L. I. L. da *et al.* *A política externa do Brasil*, 2003: 40 – 43.

<sup>66</sup> VIGEVAI, T. e CAPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: Contexto Internacional, vol. 29, no 2, jul./dez., 2007: 275.

A reforma da ONU tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com as ameaças à paz. Isso exige que seja dotado de instrumentos eficazes de ação. O Brasil está pronto a dar a sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial. O apoio que temos recebido, na América do Sul e fora dela, nos estimula a persistir na defesa de um Conselho de Segurança adequado à realidade contemporânea.<sup>67</sup>

No entanto, é na abertura da Sessão da AGNU de 2005, que o Chanceler Celso Amorim faz o balanço mais preciso das realizações, prioridades e expectativas do Governo Lula, no campo da política externa, em relação ao objeto deste estudo (operações de paz).

O Brasil está comprometido em [...] construir uma América do Sul próspera, integrada e politicamente estável, a partir de nossa experiência no MERCOSUL. [...] A Comunidade Sul-Americana de Nações, fundada em Cuzco, Peru, no ano passado, será um fator de fortalecimento da integração de toda a América Latina e do Caribe. Nosso esforço de estabelecer alianças com outros países e regiões estende-se além do horizonte regional. A criação do IBAS – grupo que compreende a Índia, o Brasil e a África do Sul – aliou três democracias da África, Ásia e América Latina, desejosas de estreitar os vínculos econômicos, políticos e culturais entre si e suas regiões. Empenhamo-nos, junto com outros países, a formar o G-20, que colocou os países em desenvolvimento no centro das negociações agrícolas da Rodada de Doha. [...] Fortalecer os laços com a África tem sido uma antiga aspiração brasileira. Nenhum outro governo no Brasil perseguiu esse objetivo com a determinação do Presidente Lula. O comércio e a cooperação entre o Brasil e a África cresceram de forma significativa. O diálogo intensificou-se. Temos contribuído para a consolidação da paz e da democracia em países como Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. [...] A mesma solidariedade inspira a participação do Brasil nos esforços de paz das Nações Unidas no Haiti. O envolvimento do Brasil, bem como de outros países latino-americanos, no Haiti não tem precedentes tanto em termos de presença de efetivos militares quanto de articulação política. Animam-nos três objetivos principais: 1) a criação de um ambiente de segurança; 2) a promoção do diálogo entre as forças políticas, com vistas a uma verdadeira transição democrática; e 3) o efetivo apoio internacional para a reconstrução social e econômica do Haiti. O Haiti será, possivelmente, o primeiro caso-teste para a Comissão de Construção da Paz.<sup>68</sup>

Neste mesmo ano de 2005, outro aspecto de grande relevância ocorreu no ambiente interno brasileiro. Após amplo debate, foi aprovada a nova Política de

---

<sup>67</sup> SILVA, L. I. Lula da. Discurso de abertura da LVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2003 in CORRÊA, L. F. de S.,Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 703.

<sup>68</sup> AMORIM, C. L. N. Discurso de abertura da LX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2005 in CORRÊA, L. F. de S.,Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 754.

Defesa Nacional – PDN, pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005<sup>69</sup>, substituindo a de 1996. A nova PDN, bem mais complexa e extensa que a anterior, procura manter as linhas gerais estabelecidas no documento anterior. No entanto, há matizes distintas que reforçam as prioridades do país e sua atuação na gestão de suas vulnerabilidades e meios. Surge a distinção entre os conceitos de Segurança e Defesa Nacional, porém para o objeto deste estudo, ressalta-se a delimitação mais precisa do entorno estratégico nacional, que, não coincidentemente, foi o exaltado no discurso do Ministro Celso Amorim, na ONU, neste mesmo ano (item 3.3 da nova PDN). Mantém os mesmos dois objetivos nacionais destacados anteriormente citados (item 7.1, alíneas XXIII e XXV), incorpora nova orientação estratégica que pode ser compreendida como uma possibilidade de emprego de suas Forças Armadas de acordo com os interesses nacionais, mesmo em crises internacionais (Item 6.5) e, no âmbito de “operações sob a égide de organismos internacionais”, inclui a priorização e intensificação de participação em “ações humanitárias”, não citadas na PDN anterior (item 6.17).

Concluindo a comparação que se atém ao objeto do estudo, qual seja: a participação em OMP sob a égide da ONU. A nova PDN não trouxe relevantes alterações da postura brasileira. Continuava a sua priorização e refletia o empenho brasileiro, assumido em 2004, com a chefia da MINUSTAH no Haiti.

O empenho político, logístico e militar levados a cabo na operação MINUSTAH foram sem precedentes. A citação deste engajamento como comprovação do empenho brasileiro em “assumir suas responsabilidades no cenário internacional” foram muito propagadas pela política externa brasileira que, desta forma, intensificou o pleito de reestruturação do Conselho de Segurança. Por ocasião da LXI Sessão da ONU, o Presidente Lula foi enfático nessa posição.

Mais do que nunca as Nações Unidas precisam ver sua autoridade reforçada. Já tivemos avanços significativos com o processo de reforma administrativa e a criação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão de Construção da Paz. Mas a obra ficará

---

<sup>69</sup> BRASIL. Política de Defesa Nacional, Dec. Lei nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br> Acesso em 20/jul./2008.

incompleta sem mudanças no Conselho de Segurança, órgão encarregado de zelar pelos temas da paz. O Brasil, juntamente com os países do G-4, sustenta que a ampliação do Conselho deve contemplar o ingresso de países em desenvolvimento no seu quadro permanente. Isso tornaria o órgão mais democrático, legítimo e mais representativo. A grande maioria dos estados membros também concorda com essa visão e reconhece a urgência da matéria. Não podemos lidar com problemas novos, usando estruturas anacrônicas.<sup>70</sup>

Desde o pronunciamento supracitado do Ministro Celso Amorim na ONU, em 2005, até eventos mais recentes, a experiência e os resultados obtidos pela Missão são constantemente utilizados como referência a essa assunção de papel protagonista no teatro internacional. Por ocasião da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil no mundo que vem aí – realizada em 5 e 6 de novembro de 2007, no Itamaraty, o Chanceler Celso Amorim, em seu pronunciamento de abertura do evento, enfatizou essa participação:

O Brasil participa tradicionalmente de operações de paz, uma das atividades mais visíveis e importantes da ONU. [...] Estamos no Haiti, dando nossa contribuição para o êxito da MINUSTAH, juntamente com outros países latino-americanos. [...] O êxito da operação de paz no Haiti e de outras tantas como em Angola, Moçambique e Timor Leste, em que também participamos, não significa que a ONU deva continuar como está. O sentimento preponderante entre os Estados-Membros é de que a organização necessita de reforma.<sup>71</sup>

Assim, encerrando o recorte temporal adotado neste trabalho, vê-se claramente a evolução da política externa brasileira no tocante à participação em OMP. Nosso engajamento aumentou, progressiva e expressivamente, após 1988; não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos, entendida como aumento de responsabilidades e engajamento nas missões. Note-se também, certa associação nas citações mencionadas, entre a maior participação brasileira nestas missões com a argumentação subsidiária ao pleito de assento permanente no CSNU. Esta associação ficou mais patente após a dedicação brasileira na missão no Haiti.

---

<sup>70</sup> SILVA, L. I. Lula da. Discurso de abertura da LXI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2006 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 766-767.

<sup>71</sup> AMORIM, C. Sessão Inaugural. In: MOSCARDO, J. e CARDIM, C. H. (org.), *O Brasil e o Mundo que vem aí – II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, 2008: 18-19.

No entanto, coadunando tal raciocínio à análise realizada do quadro 5 (Participação dos Estados-Membros da ONU em OMP de 1948 a 2007), inclusive com as observações que o sucedem, observa-se que, dentre os países que mais comumente surgem no noticiário como prováveis postulantes de assento permanente no CSNU (quais sejam: Brasil, Alemanha, Japão, Índia [G4] incluindo, Itália, México, África do Sul, Egito, Nigéria, dentre outros), a Índia destaca-se, sendo a 6ª maior colaboradora em OMP (com 37 participações). O Brasil é o 12º (com 34), a Alemanha é a 41ª (com 17) e o Japão é o 102º (com 5 participações, a despeito de, juntamente com o Brasil, ser o país que mais ocupou assento não-permanente no CSNU). Dentre os demais citados, a Nigéria é a 4ª maior colaboradora, o Egito é o 15º, a Itália é a 36ª (apesar de conceder forte aporte financeiro às OMP), a África do Sul é a 115ª e o México é o 141º, dentre os 148 Estados-Membros que já participaram de operações de paz sob a égide da ONU (até o final de 2007 a ONU contava com 192 Estados-Membros).

Portanto, não se consegue visualizar uma postura uniforme dentre os postulantes ao assento permanente. As estratégias para consecução de seus pleitos são bastante diversas, com alguns pontos de tangência. Enquanto alguns parecem participar maciçamente de OMP, outros não dedicam especial interesse nesta estratégia para concentrar seu pleito de inclusão. Permite-se concluir que, dentre os postulantes citados, Nigéria, Índia, Brasil, Egito e, até mesmo a Alemanha parecem ter optado por dedicarem esforços à participação em OMP. Por outro lado, vê-se que Brasil, Japão e Alemanha parecem também dispostos a se manterem constantemente no plenário do Conselho de Segurança, mesmo como Membros não-permanentes, como parte de suas estratégias de inserção no processo de reformulação da estrutura da ONU.

Decorrente, a título de conclusão parcial, constata-se que a participação do Brasil em OMP pode ser considerada expressiva na comunidade internacional e dentre os Estados-Membros. Constata-se ainda, que tal participação foi substancialmente aumentada após o ano de 1988 (quando a ONU passou a fazer



maior uso deste instrumento de promoção da paz e da segurança internacional), em especial após a segunda metade da década de 1990 e mantida durante a primeira década do século XXI (Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva que, independentemente de suas divergências políticas e ideológicas, mantiveram a mesma sintonia neste aspecto da política externa brasileira). Constata-se ainda, a aproximação de discurso que justifica o pleito de assento permanente no CSNU com a maior inserção brasileira no cenário internacional, sua liderança regional e sua participação efetiva e engajada em Operações de Manutenção da Paz e, por fim, verifica-se que, dentre os países que mais comumente pleiteiam vaga permanente no CSNU, não há uniformidade de estratégias de maior ou menor participação em OMP.

### **O processo decisório da ONU para a ativação de uma OMP**

Em alguma situação de crise ou mesmo de conflito já deflagrado, diante da solicitação de algum Estado-Membro, Organismo Internacional, Organização Não-Governamental (em especial as que atuam em intervenções humanitárias), da comunidade diplomática ou mesmo da opinião pública internacional a ONU inicia seu processo de decisão e de implementação (ou não) de uma OMP. O CSNU, como órgão responsável pelas ações voltadas à manutenção da paz e da segurança internacional, encaminha solicitação formal ao SGNU para elaborar um estudo / relatório sobre a situação em tela e analisar a necessidade de uma Operação de Paz.

Em 13 de junho de 2006, o SGNU formalmente endossou a criação do Processo de Planejamento Integrado de Missões (*Integrated Mission Planning Process – IMPP*) para facilitar o planejamento de OMP multidimensionais.<sup>72</sup> Tal Processo foi criado com o objetivo de auxiliar a ONU no entendimento estratégico das situações de crise.

---

<sup>72</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 55 – 56.

Ele visa assegurar que as pessoas certas estão na mesa de negociações, que as causas corretas estão sendo discutidas, e que as autoridades apropriadas e os recursos estão dispostos para motivar o entendimento integrado das motivações e planejamento.<sup>73</sup>

Assim, simultaneamente às análises e avaliações do IMPP, o SGNU, diante da necessidade de dados atualizados e de estudo acurado para fundamentar seu relatório, nomeia um Enviado Especial (*Special Envoy* – SE) dentre o corpo diplomático sugerido pelos Estados-Membros. Este SE e sua equipe, normalmente dirigem-se à região do conflito (ou crise, que doravante, classificarei somente como conflito, podendo ser armado ou não, intra ou interestatal). Embora a eventual OMP ainda esteja embrionária, o SGNU pode nomear o futuro *Force Commander* (FC), de uma posterior OMP, porém, o mais comum é que tal nomeação seja posterior à Resolução da criação da OMP.<sup>74</sup>

O SE, e sua equipe, fazendo uso de observação in loco da região e da assessoria da Divisão Militar do DPKO, por meio de seu Serviço de Convocação de Forças (*Force Generation Service* – FGS), realiza um acurado estudo do conflito, desde sua visão estratégica até a real situação que a OMP deverá encontrar no terreno. Em caso de decisão da ONU pela ativação da OMP, sua pesquisa e seu relatório final possui, em formas gerais, os seguintes objetivos:

- Estabelecer ligação com as autoridades locais e, se possível, com as lideranças das partes em conflito;
- Avaliar o desenvolvimento do conflito e o grau de estabilidade do Cessar-fogo, caso já estabelecido;
- Formar uma opinião quanto às possibilidades de apoio à OMP com os recursos locais; e
- Confirmar as apreciações políticas e efetivas anteriormente passadas.

Baseado nas informações coletadas e na análise dos dados disponíveis na

---

<sup>73</sup> *Idem, Ibidem. It aims to ensure that the right people are at the planning table, that the right issues are being discussed, and that the appropriated authorities and accountabilities are in place to motivate integrated thinking and planning.* (Tradução minha)

<sup>74</sup> BRASIL, Manual de Operações de Paz para Grupos Operativos de Fuzileiros Navais – CGCFN 2400, 2006: 3-3.

própria ONU (por exemplo, no *Department of Public Affairs – DPA*), o SE encaminha ao SGNU o seu relatório denominado Orientações para os Países Contribuintes (*Guidelines to the Troops Contributing Countries*). Assim, ele considera estar disponibilizando aos eventuais Estados-membros que estão sendo sondados para participarem da OMP, o que a ONU tem ciência sobre a situação local, suas possibilidades de auxílio e, principalmente, quais são as requisições para uma participação na OMP.

Pronto e encaminhado o relatório da situação de conflito do SGNU ao CSNU, inicia-se o processo de tomada de decisão deste Conselho. Tal relatório é fundamental para balizar (tecnicamente e não politicamente) as decisões subseqüentes do CSNU quanto ao estabelecimento ou não da OMP, as características do Mandato a ser resolvido, os Estados-Membros que contribuirão com recursos e pessoal para a operação, o tamanho e composição da Força e, ainda, a disponibilidade de recursos financeiros e logísticos para sua efetivação. Há casos em que o CSNU faz retornar ao SGNU correspondência solicitando esclarecimentos adicionais ou avaliações de conseqüências de outro tipo de abordagem necessária. Este é o momento de maior ingerência política na decisão e, é neste foro que as peças do tabuleiro são dispostas com poderes nem sempre igualitários, haja vista o poder de veto dos cinco membros-permanetes deste Conselho.

O CSNU então, de posse das informações disponíveis e da anuência de seus membros, pode então, por hipótese, adotar uma Resolução de estabelecer uma OMP. (Doravante, será considerada exclusivamente a hipótese afirmativa de criação da OMP para que possa subsidiar a análise subseqüente que auxilia o presente estudo.) A Resolução do CSNU formal é fundamental, pois muitos possíveis países contribuintes recusam-se em responder definitivamente, quanto à sua adesão ou não à OMP, até que tenham conhecimento de seus termos. Como descrito no capítulo 1, há quatro lições fundamentais aprendidas das últimas seis décadas de desenvolvimento de OMP pela ONU. A primeira é a clareza de que há uma paz a ser

mantida. A segunda, que se tenha percebido que há um engajamento regional positivo à busca da paz. A terceira, que haja um apoio completo do CSNU (apesar de formalmente não necessário). E, finalmente, que a resolução expresse um mandato claro, exequível e com recursos disponibilizáveis.

A ONU não dispõe de forças armadas ou policiais próprias;<sup>75</sup> assim, para cada nova OMP, o SGNU precisa procurar quais seriam os países contribuintes de militares, policiais e outros membros que integrariam a nova OMP, sem a obrigatoriedade de adesão pelos Estados-membros.

As consultas aos países-contribuintes, normalmente, passam por diversos estágios: a) o desenvolvimento do conceito da operação e a elaboração do novo mandato; b) qualquer alteração no mandato que implique alteração no escopo da missão ou mudança na autorização de uso de força; c) as renovações de mandatos; d) significantes evoluções políticas, militares ou humanitárias; e) uma rápida deteriorização da situação de segurança no local da OMP; f) o término ou degradação de força, evoluindo de peacekeeping para peacebuilding; dentre outras. Adicionalmente, a manutenção deste canal de comunicação constante com os países-contribuintes proporciona ao SGNU uma valiosa oportunidade de avaliação dos pontos de vista e alcances estratégicos da evolução do conflito, suas causas e conseqüências.

Paralelamente à decisão política, quando já se tem uma idéia das necessidades da operação a ser determinada, a Divisão Militar do DPKO, mais especificamente, seu Serviço de Convocação de Forças (*Force Generation Service – FGS*), inicia a consulta aos eventuais países que deverão integrar tal OMP; ou seja,

---

<sup>75</sup> A tentativa de dotar a ONU de Forças Armadas próprias já foi concebida desde 1958, pelo então SGNU. Sr. Dag Hammarskjöld, que desejou estabelecer uma United Nations Peace Force. No entanto, tal idéia nunca prosperou. Na década de 1990, após o relatório “Uma Agenda para a paz”, a ONU retornou à idéia com a alteração de Força da ONU para *United Nations Stand-by Arrangements System – UNSAS* (Sistema de Pronto Emprego das Nações Unidas). Os países adeririam voluntariamente ao sistema em quatro fases progressivas (1-vontade de participar; 2-listagem genérica de capacidades; 3-especificação de material e pessoal disponível; 4-assinatura de MOU específico com a ONU). Tal sistema teve adesão considerável de países na fase 1; poucos evoluíram às fases seguintes (Dentre eles o Brasil) e menos ainda chegaram à assinatura do MOU. Desta forma, apesar de ainda vigente o sistema; a ONU continua a operacionalizar suas OMP através de consultas pontuais e diretas aos países postulantes de integrarem a OMP pretendida.

aos prováveis *Troops Contributors Countries* (TCC) ou *Police Contributors Countries* (PCC). O sistema de Pronto Emprego das Nações Unidas (*United Nations Stand-by Arrangements System – UNSAS*) constitui uma base para a elaboração desta lista com uma idéia prevista da contribuição potencial de cada país signatário.

Outra ação paralela à decisão política em andamento no CSNU é o início das negociações entre o DPKO e os contendores do conflito, sobre uma minuta de um documento fundamental a ser estabelecido entre a ONU e aqueles, que é o Acordo sobre o Status da Força (*Status Of Force Agreement – SOFA*), a ser conceituado mais adiante.

Depois de firmada a Resolução de instituição da OMP e expedido seu Mandato, o SGNU, designa o Representante Especial do Secretário Geral (*Special Representative of the Secretary-General – SRSG*), caso ainda não o tenha feito. Essa importante autoridade (em missões multidimensionais tem sido civil) é o elo entre o nível estratégico (político) da operação (por meio da Secretária Geral subordinada ao Conselho de Segurança) e o nível operacional do Comando da Operação.<sup>76</sup>

Tomada a decisão e estabelecidos os altos escalões de controle e comando da Operação, os prováveis países contribuintes são visitados por comitiva da ONU para verificar o grau de aprestamento da tropa a ser enviada e para avaliar as necessidades afetas ao deslocamento da tropa para a área da missão. O Comandante da Força (*Force Commander – FC*), assessorado por seu Estado-Maior e apoiado pelo DPKO, transforma as orientações de caráter político nos seguintes documentos que são enviados aos países contribuintes:

- Ordem de Operações (*Operational Order – OpO* – documento de caráter militar para o componente militar da Operação);
- Regras de Engajamento (*Rules of Engagement – ROE* – documento específico e que deve ser cumprido por todos que participarem da OMP, sejam militares, policiais, ou mesmo civis);

---

<sup>76</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 67 – 68.

- Procedimentos Operacionais Padronizados (*Standard Operational Procedures – SOP*).<sup>77</sup>

Na realidade, não há uma seqüência firme e invariável de processos para o estabelecimento de uma OMP. Cada situação de conflito se desenvolve de uma determinada maneira e a ONU tem procurado agir com a agilidade possível para simplificar processos e decisões, no entanto, nem sempre é possível. O processo decisório apresentado tem sido o mais utilizado, porém pode ser alterado no desenvolvimento de novos casos. Os primeiros momentos após a deflagração do conflito ou da crise são fundamentais para que se tente estabelecer um processo de paz. Oportunidades perdidas durante este período são difíceis de serem recuperadas e por isso a Assembléia Geral endossou requerimento de estabelecer uma Operação de Manutenção da Paz Transitória, dentro de 30 dias, e uma missão multidimensional, dentro de 90 dias da autorização dada pelo mandato do CSNU.

Como dito, não há uma seqüência fixa de passos para o estabelecimento de uma OMP. Tal desenvoltura depende de inúmeros fatores, particularmente da vontade dos Estados-membros em contribuir com tropas e policiais para a OMP pretendida e ainda a viabilidade de financiamento e de recursos físicos. Para missões com alta complexidade em seus mandatos ou com grandes dificuldades logísticas, ou ainda, onde haja consideráveis riscos aos contingentes de mantenedores da paz, podem ser necessárias várias semanas, ou mesmo meses, para o estabelecimento efetivo da OMP. Assim, o prazo estipulado de noventa dias pode ser considerado com uma meta a ser perseguida.<sup>78</sup>

### **Análise dos documentos decorrentes da Resolução de criação de uma OMP**

A maior parte das OMP implementadas durante o período da Guerra Fria foi

---

<sup>77</sup> BRASIL, Manual de Operações de Paz para Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais – CGCFN 2400, 2006: 3-5. Ressalto ainda que devido às condicionantes de caráter político e jurídico das OMP, as Regras de Engajamento e os Procedimentos Operacionais Padronizados são bem distintos daqueles empregados nas operações de guerra, devendo ser elaborados exclusivamente para cada caso.

<sup>78</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 63.

em conflitos interestatais (vide quadro 1, capítulo 1) e portanto enquadradas como OMP clássicas, com Mandatos normalmente fundamentados no Capítulo VI da Carta. De 1988 em diante, proliferaram-se conflitos que ensejaram resoluções fundamentadas no Capítulo VII (e algumas no Capítulo VIII quando a ONU atua em conjunto com outros organismos internacionais, ou mesmo delega a estes o cumprimento do Mandato).

É importante ressaltar, de imediato, que uma resolução do CSNU que dê início a uma operação de paz com respaldo no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas não a transforma automaticamente em uma imposição da paz. É certo que todas as operações de imposição da paz são amparadas pelo referido capítulo, porém tem sido observada uma tendência, por parte do CSNU, de amparar as operações típicas de manutenção da paz também nesse mesmo capítulo, particularmente nas missões em que exista um risco mais elevado para a força de paz. Assim procedendo, o CSNU garante, ao contingente sob seu Mandato, o pleno exercício do direito de autodefesa e, também, um poder coercitivo ampliado, de forma a favorecer o cumprimento do mandato decidido na resolução. Um bom exemplo dessa tendência é a MINUSTAH, estabelecida pela Resolução nº 1542/2004.

Além da Resolução do CSNU que cria a missão e a própria Carta das Nações Unidas, o componente militar de uma operação de manutenção de paz necessita de um adequado “guarda-chuva” de documento doutrinários, contingenciais e legais, sem o qual os contingentes e respectivos países participantes, assim como a própria ONU, poderiam ser alvo de processos judiciais das mais diversas naturezas. Este “guarda-chuva” é constituído por um conjunto de documentos, dentre os quais, destaco os que descritos, sucintamente, a seguir:

- Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding* – MOU) – É o documento que expressa um acordo entre um Estado-membro e a ONU, sendo utilizado nas inúmeras atividades da organização. No caso das operações de manutenção da paz, é empregado para regular o

entendimento bilateral entre a ONU e cada um dos países que enviarão tropas ou outros meios militares para a missão. O documento deixa claro o que a ONU espera do país contribuinte e vice-versa, em termos de efetivos e capacidades. Os aspectos logísticos e financeiros, inclusive quanto às capacidades requeridas e reembolsos são contemplados. Tal documento é de tal forma fundamental à base constitucional de uma OMP que, em junho de 2007, a AGNU estabeleceu um Grupo de Trabalho *Ad hoc* de *Experts* do Comitê de Operações de Manutenção da Paz para revisar e apresentar sugestões a serem incorporadas ao MOU-padrão.<sup>79</sup>

- Acordo sobre o *Status* da Força (*Status of Force Agreement* – SOFA) e Acordo sobre o *Status* da Missão (*Status of Mission Agreement* – SOMA) – Espera-se que, em vista do consentimento que caracteriza uma operação de manutenção da paz, todas as partes envolvidas concederão às forças participantes, privilégios e imunidades, em conformidade com o Artigo 105 da Carta das Nações Unidas, nos termos da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.<sup>80</sup> Tão logo a operação seja autorizada pelo CSNU, a ONU “tenta” estabelecer um SOFA e / ou SOMA com o país-anfitrião, o primeiro abrangendo somente a presença dos contingentes da operação e o último abarcando todos os componentes civis e militares da missão, cobrindo, dentre outros, os seguintes aspectos:

- o status da operação e de seus membros;
- a responsabilidade pela jurisdição civil e criminal sobre os membros da operação;
- taxas, impostos e regulações fiscais aplicáveis aos membros da operação;
- liberdade de movimento, incluindo o uso de rodovias, aquavias, instalações portuárias e aeroportos;

---

<sup>79</sup> ONU. Report of Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2007 resumed session, de 11 de junho de 2007. Res. A/61/19 Disponível em: <http://www.un.org/depts/dhl/res/A200/61.htm>. Acesso em: 12 mar. 2008.

<sup>80</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 47.



- fornecimento de água, eletricidade e outros serviços públicos;
- pessoal localmente recrutado (conhecido como *Local Staff*);
- solução de disputas e reclamações;
- proteção do pessoal da ONU; e
- aspectos de ligação (ONU – governo local).

A importância do SOFA/SOMA reside na capacidade de regular o relacionamento entre a força de paz e o país-anfitrião. Pessoas da população local poderão ver a presença da força de paz como uma “oportunidade” de obter ganhos financeiros ou outras vantagens. Assim, são comuns alegações de prejuízos decorrentes da presença da força. Por exemplo, avarias sofridas por veículos em acidentes de trânsito envolvendo viaturas da força, morte de animais em decorrência das operações, perda de lavouras pela mesma razão, despesas realizadas por pessoal da ONU que não tenham sido honradas e, principalmente, acusações de diversos tipos de abusos sexuais.

A existência de um SOFA/SOMA não exige a ONU de proceder às investigações, porém faculta à Organização a prerrogativa de, uma vez comprovada a culpabilidade de alguns de seus membros em episódios como os acima descritos, promover a repatriação dos culpados a seus países de origem, para julgamento e punição em conformidade com o direito interno desses países. Caso contrário, teriam que ser entregues à justiça do país-anfitrião.

- Regras de Engajamento (*Rules of Engagement – ROE*) – As ROE definem os parâmetros que orientarão o modo como a força de paz operará, particularmente quando se encontrar, como o próprio nome já prenuncia, em situação de engajamento contra forças hostis. Lembra-se que, mesmo em uma operação de manutenção da paz, poderá haver indivíduos ou grupos minoritários que sejam contrários à missão, ou situações específicas nas quais, as condições de segurança da força se deterioremem

inesperadamente, exigindo o uso da força por parte dos contingentes integrantes da missão, em nome de sua autodefesa ou defesa das pessoas e bens sob responsabilidade da ONU. As ROE são elaboradas pelo Comandante da Força (FC), após consulta aos contingentes nacionais componentes, cabendo ao DPKO sua aprovação final.<sup>81</sup> São formuladas com base nos seguintes princípios:<sup>82</sup>

- uso da força somente quando necessário;
- uso da força mínima requerida;
- resposta proporcional;
- interrupção do uso da força quando cessar a hostilidade;
- identificação positiva do alvo; e
- minimização do dano colateral.

Nas operações de manutenção da paz mais “robustas”, típicas da atualidade, em que normalmente existe a conveniência de se dotar a “Força de Paz” de maior poder coercitivo, são estabelecidas ROE mais flexíveis, associadas, conforme já mencionado, ao amparo do mandato no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

- Orientações para os Países que Contribuem com Tropas para uma Operação de Manutenção da Paz (*Guidelines for Troop Contributing Countries*) – Este documento, informalmente conhecido como *Guidelines*, é preparado para cada missão de paz, embora normalmente apresente estrutura e conteúdo relativamente padronizados. Nele estão regulados todos os procedimentos aplicáveis às tropas participantes de uma operação de manutenção da paz. Seu conteúdo geralmente abrange as informações gerais a respeito do país-anfitrião, o mandato recebido do CSNU, os objetivos gerais da operação e os aspectos operativos, organizacionais, logísticos e financeiros da missão. Avultam de importância os aspectos logísticos e financeiros, pois neles serão

---

<sup>81</sup> ONU, *Peacekeeping Handbook for Junior Ranks*, 1997: 97

<sup>82</sup> *Idem*: 95.

abordados os direitos, deveres e procedimentos dos contingentes militares perante a ONU, aprofundando o contido no MOU.

- Procedimentos Operativos Padronizados (*Standard Operating Procedures* – SOP) – Como seu nome indica, padronizam os procedimentos individuais e coletivos das tropas quando inseridas em operações de manutenção da paz. Esses procedimentos estão fartamente documentados nas publicações e no material de instrução e adestramento produzidos pelo DPKO. Seu descumprimento deixa o militar ou o contingente “a descoberto”, sem o respaldo da ONU. Supondo-se, por exemplo, que ocorra a morte de civis em um episódio em que um ou mais SOP tenham sido negligenciados, os militares participantes da ação podem ser responsabilizados pela fatalidade. Da mesma forma, as indenizações previstas no caso de falecimento ou ferimento grave de um militar, em situação similar, provavelmente não serão pagas ou no mínimo exigirão um esforço processual por parte do país do militar vitimado, como foi o caso de um militar da MB, falecido em Angola em uma operação de manutenção da paz. A ONU se recusara a indenizar a sua família por ter sido o militar alvejado durante um comboio não-liderado por uma viatura blindada, diferentemente do determinado nas SOP. Após algumas disputas judiciais, a ONU acabou procedendo à indenização.

A relação existente entre o Brasil e a ONU, no tocante à internalização dos acordos firmados, documentos normativos e Ordens de Operação e o respaldo legal às operações, é outro ponto fundamental no presente estudo.

Note-se que a natureza jurídica destes documentos citados é bastante diversa. Procurou-se apresentar os documentos de maior relevância (apesar de diversos outros, de menor importância, serem emitidos antes e durante uma OMP) que a ONU remete a um Estado, quando este resolve integrar uma determinada OMP. No entanto, eles são bastante diferentes entre si, quanto às suas implicações

jurídicas internas.

O MOU é um dos tipos de Tratado Internacional firmado entre a ONU e o Brasil (portanto, se cumprido o correto rito de internalização no direito interno, tem natureza vinculante entre seus consignantés).

O SOFA (ou SOMA) é também um Tratado; porém, não celebrado entre a ONU e o Brasil, mas entre a ONU e o país anfitrião da OMP (ou mais de um, no caso de conflitos interestatais). Logo, perante o Brasil, não há natureza vinculante Brasil-País anfitrião.

As ROE são normas expedidas da ONU ao Brasil, caracterizadas como regras emanadas do Comando Militar da OMP, portanto, transitam na esfera da “obrigação em cumprir” pelos subordinados da Operação.

As *Guidelines* funcionam como uma espécie de “fundamento estratégico”, portanto, parecem ser meramente informativas. No entanto, também incluem procedimentos a serem cumpridos pela tropa de paz. Logo, também passam a transitar no terreno da “obrigação em cumprir”.

Os Procedimentos Operativos Padronizados (SOP) não parecem serem específicos a uma determinada OMP e sim, um conjunto de normas padronizadas. Assim, poder-se-ia compreendê-los como sendo Doutrina a ser conhecida pela tropa, porém sem efeito vinculante entre o Brasil e a ONU. No entanto, como citado anteriormente, já houve casos em que seu descumprimento redundou em problemas de assunção de responsabilidades e de indenizações. Logo, tais Procedimentos voltam a transitar como documentos a serem cumpridos pelo Brasil, como se Tratado fosse.

É evidente que a situação em questão é delicada. Tendo em vista a necessidade de ratificação prévia do Congresso para a participação na OMP, será que tal delegação para aceitação do cumprimento de todos estes documentos estaria implícita? Eis mais uma nebulosidade advinda dos documentos decorrentes da ONU quando estabelecida uma OMP. O Direito convive com duas correntes majoritárias de entendimento quanto à internalização de normas jurídicas

internacionais. Em questão à relação entre os tratados internacionais e o compêndio jurídico interno cito:

Para os autores dualistas [...], o direito internacional e o direito interno de cada Estado são sistemas rigorosamente independentes e distintos, de tal modo que a validade jurídica de uma norma interna não se condiciona à sua sintonia com a ordem internacional. Os autores monistas dividiram-se em duas correntes. Uma sustenta a unicidade da ordem jurídica sob o primado do direito internacional, a que se ajustariam todas as ordens internas. Outra apregoa o primado do direito nacional de cada Estado soberano, sob cuja ótica a adoção dos preceitos do direito internacional reponta como uma faculdade discricionária.<sup>83</sup>

Os tratados, ao serem incorporados ao ordenamento jurídico interno, equiparam-se à lei interna, transformando-se em lei nacional e extinguindo o conflito (monista x dualista). Relembro preliminarmente que *a jurisprudência internacional tem sido unânime em consagrar a primazia do DI*<sup>84</sup> e no Brasil existem diversos acórdãos confirmando esta primazia, porém, a promulgação do atual Código Civil (art. 732) afirma que os tratados e convenções internacionais serão aplicados, desde que, não venham a contrariar os dispositivos desta lei.<sup>85</sup> Assim, o Brasil passou a conviver com a possibilidade de lei anterior predominar sobre lei (no caso, tratado internacional) posterior.

Continua afirmando o jurista Celso Mello que, a Constituição de 1988 adotou o dualismo ao fazer a incorporação do Direito Internacional no Direito Interno (art. 49, I), parecendo assim contrariar a tendência internacional em privilegiar o DI, a despeito de sua incorporação prévia ao Direito Interno. Já o jurista H. Accioly afirma que, ao longo do tempo, vê-se claramente alternância nos acórdãos brasileiros em momentos monistas e, em outros, dualistas. Para que tal zona nebulosa não permanecesse, continua afirmando H. Accioly:

[...] o STF se pronunciou de forma uníssona, discreta e precisa sobre o tema do monismo e do dualismo. Para o STF, após sua incorporação, os tratados encontram-se no plano das leis ordinárias, em posição inferior à Constituição. O mecanismo de recepção, segundo a lei brasileira, não permite a recepção direta,

---

<sup>83</sup> REZEK, J. F. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 7. ed., rev. São Paulo: Ed. Saraiva, 1998: 4.

<sup>84</sup> MELLO, C. D. de A. *Curso de Direito Internacional Público*, 2004: 127, v.1

<sup>85</sup> *Idem*: 128, v.1

tratando-se de dualismo moderado.<sup>86</sup>

Além dos documentos supracitados que a ONU envia aos Estados-partícipes de uma OMP, ela ainda troca, com os países que estarão engajados na OMP, outros documentos de menor relevância, em geral tratando de questões mais práticas como logística e financeira ou sobre a evolução da situação. Tais documentos podem ser enviados, desde a definição do Mandato (antes mesmo de efetivada a OMP no terreno), até mesmo durante o desenrolar da Operação, como no caso dos *Evaluation Report* (ER), oriundos do DPKO. Outros ainda, podem surgir de forma inopinada, como por exemplo as Cartas de Assistência (*Letter of Assistance – LOA*), quando a ONU, ou um país contribuinte, solicita determinado apoio que não estava contemplado no MOU e que surgiu devido uma situação não prevista.

### **O processo decisório no Brasil para a participação em uma OMP**

Quando a ONU, instada por quaisquer dos atores já citados anteriormente que podem demandar uma solução de conflito da ONU, inicia sua Agenda de discussões e decisões, os Estados-membros que provavelmente participarão, de alguma forma dessa decisão, também iniciam suas articulações internas.

O CSNU, ao iniciar suas deliberações que poderão ensejar na instituição de uma OMP, autoriza outros órgãos da ONU a articularem com as delegações estatais a possibilidade de colaboração ou não na possível OMP.

A situação em questão, no caso do Brasil, inicia-se com essa consulta sendo formulada perante à delegação do MRE junto à ONU, que então, transmite o pleito ao próprio Ministério em Brasília. A consulta, ainda de forma abrangente, visa não apenas o possível engajamento militar na operação, embora normalmente este seja o mais relevante. Há casos de solicitações de meios diplomáticos como, por exemplo, para indicação do SRSG; equipes de policiais civis e policiais militares; especialistas em processo eleitoral; observadores de direitos humanos; entidades

---

<sup>86</sup> ACCIOLY, H. e S. e SILVA, G. E. do N. *Manual de Direito Internacional Público*, 2002: 66.

de ajuda humanitária, por exemplo, para acolhimento de refugiados; ou ainda dentre as atribuições militares, de estruturas e serviços militares de apoio à reconstrução de infra-estrutura e normalização da vida civil como, por exemplo, equipes de desminagem, engenharia e reestruturação de unidades médicas.

O MRE participa, informalmente, ao Presidente da República a sondagem recebida e coordena a busca de dados e formulação da resposta, com a participação de outros Ministérios afetos, notadamente dos Ministérios da Defesa (MD), do Planejamento Orçamentário e Gestão (MPOG), da Saúde (MS), da Justiça (MJ) e da Fazenda (MF). É feita, então, uma avaliação quanto aos recursos consultados com os quais o País possa e esteja interessado em contribuir. Como, em geral, a maior solicitação dá-se de meios militares, no âmbito do MD, a consulta é desdobrada às três Forças Singulares (Marinha do Brasil – MB, Exército Brasileiro – EB e Força Aérea Brasileira – FAB) que passam a fazer uma estimativa prévia de suas possibilidades quanto ao vulto da contribuição em termos de efetivos, equipagens e apoio logístico. A resposta informal (após respaldo do Presidente da República) deve mencionar a aceitação ou não provável do convite, e conseqüentemente, os recursos com os quais o país poderá contribuir.

É evidente que tais informações são preliminares e serão melhor detalhadas quando da solicitação formal, bem como o teor político da aceitação ou não permanece condicionado à Resolução a ser decidida no CSNU. Paralelamente, no nível governamental interno, é conduzida uma permanente avaliação da reação nacional quanto à participação do País na operação, haja vista os riscos e benefícios que poderão advir da colaboração.<sup>87</sup>

É corrente o envio, ao provável país-contribuinte, de Orientações (*Guidelines*) provisórias para subsidiar os preparativos no âmbito militar de cada Força. No entanto, ressalto o caráter ainda preliminar de planejamento.

Após o CSNU adotar formalmente a Resolução que instituirá uma nova OMP

---

<sup>87</sup> BRASIL, Operações de Manutenção da Paz – Estado-Maior da Armada – EMA 402, 2002: 3-6 e 3-7.

é dada a partida nas negociações formais com o Brasil. O convite oficial é formalizado por meio de um documento conhecido na comunidade da ONU como *Note Verbale*.

O MRE então, em consonância com os Ministérios a serem mobilizados, elabora uma exposição de motivos a ser endereçada ao Presidente da República. Considerando que, a histórica participação brasileira tem sobrepeso na colaboração militar nestas OMP, doravante, neste trabalho, será considerado como sendo apenas um Ministério que terá meios relevantes a serem mobilizados, ou seja, meios do MD. No entanto, nada impede que se dê o mesmo processo com outros Ministérios, em situações futuras. Assim, a exposição de motivos, encaminhada pelos respectivos Ministros das Relações Exteriores e da Defesa é endereçada ao Presidente da República.

O Presidente da República encaminha Mensagem formal ao Congresso Nacional solicitando autorização para participar na OMP e, após as discussões, pareceres de comissões internas (mormente das Comissões de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores e de Defesa Nacional) e conseqüentes votações em plenário, considera-se que tenha sido aprovada a participação brasileira. O Presidente do Congresso expressa então sua autorização por meio de decreto Legislativo.

Cumprido o requisito constitucional de necessidade de autorização prévia para envio de tropas ao exterior para operarem em operações de paz em apoio a Organismos Internacionais, o Presidente da República determina o desencadeamento das ações internas necessárias, por meio de decreto presidencial. No âmbito do MD, é elaborada uma diretriz ministerial cujos termos terão por base as Orientações para países contribuintes com tropas (*Guidelines for Troop Contributing Countries*) onde, como já esclarecido, detalha quais as expectativas (de meios entendidos de forma genérica) da ONU para o Brasil em particular.

Como vimos no processo decisório da ONU, o FC, seja ele de que



nacionalidade a ONU tenha determinado, é o responsável pela emissão de uma OpO, das ROE e dos SOP aos países que colaborarão com tropas; no entanto, são-lhe fundamentais que já tenham sido firmados os MOU com os países e que o SOFA já tenha sido celebrado entre a ONU e os “Poderes envolvidos” no conflito para resguardar as tropas a serem enviadas. Internamente, no Brasil, *ocorre que, pela dinâmica dos preparativos da OpPaz, as diretrizes no âmbito do País poderão ser emitidas antes daqueles documentos.*<sup>88</sup>

A seqüência formal do processo decisório nacional está sumariamente supramencionada, no entanto, considerando a nossa participação de maior relevância política interna e externa e de maior engajamento nacional, no período enfocado, o processo decisório interno da MINUSTAH será abordado a seguir como estudo de caso.

A resolução 1.542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tomada em 30 de abril de 2004 (**anexo 1**) decidiu instituir a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) por período inicial de seis meses, renováveis (item 1), sendo transferida a autoridade da operação transitória MIF (já, então, presente no Haiti) para a MINUSTAH, a partir de 1 de junho de 2004.

Estabelece o quantitativo de pessoal autorizado para a missão, consistindo de componentes civis (1.622 policiais civis) e militares (6.700 militares) (item 4).

No seu item 7, estabelece o Mandato, agindo “sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, Seção I”, e decide qual é a missão da OMP. Destaco ainda, seu item 11 que requisita às autoridades haitianas a conclusão do SOFA, com o SGNU, num período de 30 dias da adoção da Resolução e que, na pendência da conclusão das negociações o SOFA-Padrão (de 9 de outubro de 1990, decidido pela Resolução A/45/594) deva ser aplicado provisoriamente. Ou seja, o SOFA específico deveria estar assinado até 30 de maio de 2004.

O Brasil, então membro-eleito do Conselho de Segurança, é formalmente

---

<sup>88</sup> BRASIL, Manual de Operações de Paz para Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais – CGCFN 2400, 2006: 3-7.

convidado a integrar a Missão e a assumir o Comando do Contingente Militar da Operação, por *Note Verbale*.

Os estudos preliminares pelo MRE e MD já se encontravam em fase adiantada, com os prováveis efetivos a serem mobilizados, estabelecidos.

Em 04 de maio de 2004, o MRE e o MD encaminham ao Presidente da República uma Mensagem conjunta, com a exposição de motivos para integrar a MINUSTAH (**anexo 2**).

A concisa mensagem apresenta, no seu item 3, a missão atribuída à MINUSTAH, destacada a seguir:

Dar continuidade às tarefas iniciadas pela Força Multinacional Interina e auxiliar o Governo Transitório do Haiti na manutenção da lei e da ordem, na reforma do setor de segurança, proteger os civis e o pessoal das Nações Unidas em face de ameaças de violência, auxiliar na restauração plena do Estado democrático de direito no Haiti e monitorar a situação dos direitos humanos no país.

Ressalta-se que, apesar de quase todas as tarefas contidas nesta Mensagem estarem estabelecidas na Resolução 1542 do CSNU, da comparação entre ambas (anexos 1 e 2), vê-se que, foi incluída na Mensagem dos Ministros, a tarefa ***auxiliar na restauração plena do Estado democrático de direito no Haiti***. Apesar de ser uma tarefa abrangente, pode causar conflito conceitual de atribuição às nossas Forças da responsabilidade de: **fazer algo que a ONU não determinou**. Caberia ainda, um questionamento mais conceitual e bastante atual, da tendência corrente de associação compulsória da paz com Estado Democrático de Direito (EDD). Não seria uma imposição implícita dos conceitos da Potência dominante do início do século? Estaríamos presenciando a ressurreição da vitória inquestionável ideológica de Fukuyama<sup>89</sup> a respeito do fim da História? Enfim, a tarefa assumida pelo Governo brasileiro de auxiliar a instituição do EDD, não nos foi atribuída pela ONU e, tal questionamento, não foi levantado ao longo das discussões documentadas e que apresentarei a seguir. A reflexão teórica sobre a “idéia” persuasiva de implantação do EDD, apesar de bastante instigante, não se coaduna com o objeto do presente estudo.

---

<sup>89</sup> FUKUYAMA, F. *O fim da história e o último homem*, 1992.

O item 4 da Mensagem (anexo 1), também merece atenção especial. Cita o texto que:

... acreditamos que a nova decisão do CSNU também está em consonância com a tradição brasileira de dar prioridade à solução multilateral de conflitos e com as disposições constitucionais sobre a prevalência dos direitos humanos, a defesa da paz e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

As referidas “disposições constitucionais” referem-se, mais especificamente, ao artigo 4º da Constituição Brasileira que define a postura internacional do Brasil. A mensagem refere-se aos incisos II, VI e IX, porém, de forma alguma se refere ao princípio do inciso IV – não-intervenção. Como já discutido anteriormente, nem toda OMP instituída sob a égide do Capítulo VII<sup>90</sup> da Carta da ONU é “imposição da paz”, mas toda “imposição da paz” estaria balizada no capítulo VII da Carta. No entanto, a Resolução da ONU faz referência à seção I do Capítulo VII, que inclui os artigos 39 a 42. O art. 41 deixa claro o não envolvimento das forças armadas, no entanto o artigo 42 ressalta que, se as medidas tomadas se mostrarem inadequadas, poderão ser realizadas ações que se julguem necessárias para manter ou restabelecer a paz por meio de forças aéreas, navais ou terrestres. Caracterizando ações de demonstrações ou bloqueios, dentre outras ações tipicamente militares. Ou seja, parece que a ONU optou pela ambigüidade em seu Mandato e o Brasil, em sua Mensagem fez questão, internamente, de excluir a discussão da base constitucional do princípio da não-intervenção.

Tal discussão, no entanto, não permite ratificação científica, uma vez que passa a estar embasada em caráter “intencional” ou “não”; no entanto, resta-me destacar a ambigüidade de ambos os documentos abordados.

Ainda em relação a esta Mensagem, destaco o seu item 5 que ressalta o fato de que o Brasil teria o maior contingente militar, assegurando o comando da MINUSTAH e que, a simples expressão da intenção brasileira de contribuir, já teria se mostrado capaz de mobilizar diversos outros Estados latino-americanos a juntarem-se à Missão. Clara referência ao caráter de busca brasileira de expressiva

---

<sup>90</sup> ONU. Carta das Nações Unidas. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 10 mar. 2008.

liderança regional.

O Presidente da República, em 5 de maio, encaminha ao Congresso Nacional a Mensagem nº 205 (**anexo 3**) fundamentando legalmente seu pedido na Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, submetendo a sucinta exposição de motivos dos Ministros das Relações Exteriores e da Defesa, sem incluir nenhum caráter subjetivo de sua expressão de vontade.

A tramitação da referida Mensagem no Poder Legislativo brasileiro teve início em 7 de maio com o encaminhamento da mesma, pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados,<sup>91</sup> às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Em 12 de maio foi aprovada (em segundo pedido, pois o primeiro fora rejeitado por falta de quorum) a alteração do Regime de Urgência de Tramitação da Matéria. Em 13 de maio foi levada ao Plenário a discussão da Mensagem; o relator da CREDN, Deputado José Thomaz Nono (PFL-AL) conclui pela rejeição da matéria sob a argumentação da não-clara identificação do caráter não intervencionista da ação. O relator da CCJC, Dep. Beto Albuquerque (PSB-RS) profere parecer favorável à aprovação da Mensagem. É iniciada a votação e a matéria é aprovada em turno único, sendo aprovado o Decreto Legislativo nº 1.280, de 2004, que seguiu para o Senado Federal.

Recebida a matéria no Senado Federal,<sup>92</sup> vai às duas mesmas Comissões do Senado (CREDN e CCJC) e permanece por cinco dias aguardando a propositura de emendas. Em 19 de maio, a matéria é incluída na Ordem do Dia. É proferido no plenário, pelo Senador Hélio Costa, parecer favorável, argumentando que:

O Brasil, historicamente, é contra intervenções, foi contra a ocupação do Iraque e é contra o que se faz no Haiti. Mas ele ressaltou que o Brasil tem tradição histórica de participar de missões de paz, tendo, com seu trabalho em Angola, Moçambique e

---

<sup>91</sup> BRASIL - Disponível em [http://www.camara.gov.br/Internet/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=252088](http://www.camara.gov.br/Internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=252088). Acesso em 14 maio 2004.

<sup>92</sup> BRASIL - Disponível em [http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/PRODASENLAYOUT\\_Detalhe.asp](http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/PRODASENLAYOUT_Detalhe.asp). Acesso em 20 maio 2004.

Timor Leste, sido destacado pela ONU como referência no trabalho de pacificação e restauração da ordem.<sup>93</sup>

Ressalto ainda, a manifestação do Senador Arthur Virgílio (PSDB-AM) que afirmou que *a diplomacia brasileira labora no equívoco quando ambiciona, em missões como essa, chegar ao CSNU. A luta justa seria tirar o poder de veto para qualquer país chegar ao CS.*<sup>94</sup> Quinze senadores se manifestaram sobre a matéria e, o envio de tropas ao Haiti, foi aprovado com 38 votos favoráveis e 10 votos contrários, após doze horas e meia de sessão, tendo seguido para a promulgação do referido Decreto-Legislativo.

Desta forma destaco que o fundamento para a discussão legislativa foi a Mensagem dos Ministros. Documento sucinto já descrito, não incorpora em si diversos fundamentos que balizariam as ações decorrentes e, das quais, destaco: quais as garantias legais que balizaram o emprego destas tropas no Haiti, não cita se já foi estabelecido o SOFA entre a ONU e o Governo Transitório haitiano. Enfim, concluo que a decisão em tela teve fundamento puramente político e não técnico-político. Restou ao Poder Executivo a decisão de todo o suplemento normativo à ação dos 1.200 militares e civis que iriam atuar no Haiti. Desta forma, diante da apresentação da tramitação de um caso (no caso, da MINUSTAH, a maior participação brasileira em OMP), considero ter apresentado como se desenvolve o processo decisório no Brasil para o envio de contingente a essas Operações.

### **O embasamento legal da participação brasileira em OMP**

*A politização da política externa no contexto democrático pós-regime militar está associada tanto aos novos efeitos distributivos da política externa, quanto aos custos percebidos de soberania.*<sup>95</sup> Se observa um maior empenho do Legislativo para institucionalizar sua participação na formação dessa política externa. O

---

<sup>93</sup> BRASIL - Disponível em <http://www2.senado.gov.br/jornal/Noticia.asp?codNoticia=2198>. Acesso em 20 maio 2004.

<sup>94</sup> *Idem*.

<sup>95</sup> LIMA, M. R. S. de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *In: Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, 2000: 92-139.

processo constitucional de 1988 manteve o princípio constitucional da competência do Executivo de condução da política externa, cabendo ao Legislativo o poder de ratificação *ex-post* dos acordos internacionais, como já discutido anteriormente em relação às características do dualismo moderado assimilado pelo Brasil. Tiveram os Constituintes a oportunidade de estabelecerem o controle *ex-ante* da política externa nacional, porém, talvez pela opção de manter o processo que então se iniciava de aproximação com as demais nações sul-americanas ou por ratificação das diretrizes gerais adotadas pela Casa de Rio Branco, optaram por manter o controle posterior.

O processo decisório legislativo, em relação à política externa brasileira, continua inalterado desde a promulgação de nossa Constituição de 1988. Para os constituintes, não bastava institucionalizar o Estado de Direito. Impunha-se estabelecer as condições jurídicas para torná-lo legítimo, ou seja, um autêntico Estado Democrático de Direito (o que foi instituído no artigo 1º da Constituição).

A Prof.<sup>a</sup> Maria Regina Soares de Lima afirma que, nossa tradição republicana tem sido a da preponderância da Executivo nas questões de política externa.<sup>96</sup> O mundo tem mudado e o processo de globalização tem contribuído para erodir fronteiras intransponíveis. Na medida em que a própria política externa passe a ser também um assunto da sociedade e não apenas do Governo, o Congresso, como reflexo dessa sociedade, tende a chamar para si o processo decisório das relações internacionais.

No entanto, há evidências de que, no atual estágio de amadurecimento de nossas instituições, verifica-se movimento do Legislativo nessa direção oposta à nossa tradição de delegação da política externa ao Executivo. Há diversas propostas de redefinição das regras e dos limites para o Executivo nas negociações comerciais e políticas com outros países. Cita-se a aprovação em 2002, pela CCJC da Câmara, por unanimidade, de proposta de emenda constitucional, de autoria do

---

<sup>96</sup> LIMA, M. R. S. de. O Legislativo e a Política Externa. *In: Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI*, 2004: 41-51.

Deputado Aloísio Mercadante (PT-SP), que visa instituir o controle *ex-ante* da política externa, pelo Legislativo, em matérias relativas à redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias. Tal proposta ainda não foi ao Plenário.

Em relação, especificamente, à cooperação brasileira aos Organismos Internacionais, neste caso, à ONU, a Constituição promulgada em 1988 não chama o Congresso à deliberação primária da participação brasileira em Operações de Paz. No seu art. 49, que trata sobre as atribuições de competência exclusiva do Congresso Nacional (ou seja, das duas casas que o compõem, Câmara dos Deputados e Senado), declara ser ele o responsável por resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais (art. 49, I) que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. O mesmo artigo (inciso II) concede ao Congresso o poder de autorizar o Presidente da República declarar guerra ou celebrar a paz. No entanto, há omissão aos casos de emprego das Forças Armadas, em tempo de paz, sob a égide de Forças Multinacionais de Organismos Internacionais dos quais o Brasil faça parte.

Há consenso das Assessorias Jurídicas do Legislativo e Executivo (MRE) na interpretação extensiva de que, tal colaboração à ONU, estaria então amparada pelo inciso I, ou seja, sendo decorrente de Tratado Internacional celebrado entre a ONU e o Brasil (no caso o MOU – posto que, como já abordado, é o único Tratado Internacional formalmente assinado) para a participação brasileira. Por isso, faz-se o uso da consulta prévia, por Mensagem, do Presidente da República ao Congresso Nacional.

A competência das Forças Armadas (FFAA), preconizada nos art. 142 e 143 da Constituição, estabelece no seu § 1º, que lei complementar estabelecerá o emprego dessas FFAA. A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, instituiu o Ministério da Defesa na Estrutura Militar de Defesa e, ao dispor sobre o emprego das FFAA (Capítulo IV da referida Lei), introduziu a atribuição de “participação em operações de paz” (art. 15). No entanto, sua inclusão não trouxe maior complementação quanto aos demais respaldos legais, normativos e procedimentais

para essas participações.

Assim, apesar de nossa Carta Magna ser considerada bastante detalhista, resguardando status de norma constitucional suprema a diversos assuntos que críticos consideram que não deveriam constar, quanto à participação brasileira em operações de paz, ela é omissa, relegando às normas infraconstitucionais a sua regulação.

Diante da ausência de preceito constitucional específico para as Operações de Paz, a discussão mais complexa acerca dos aspectos legais é aquela vinculada às operações de Imposição da Paz.<sup>97</sup> Essa participação, já ocorreu no passado (por exemplo, no Mandato inicial da OMP no Timor Leste), ocorre, de certa maneira no presente, na MINUSTAH, e poderá ocorrer no futuro. O artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 define a postura internacional do país e possui a seguinte redação:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Muitos advogam que tais participações em OMP mais impositivas seriam ilegais, à luz do princípio IV – não-intervenção. No estudo do caso do Haiti, durante o processo decisório no Congresso, citou-se pronunciamento do Senador Hélio

---

<sup>97</sup> As OMP de tipo Imposição da Paz citadas, obedecem a classificação oficial adotada pela própria ONU, por meio do seu Departamento de Manutenção da Paz (DPKO) e difundidas pelo documento '*United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*' recém publicado em março de 2008, onde define a possibilidade de ocorrência dos cinco tipos de operações já previamente consagrados e plenamente acolhidos pela doutrina brasileira, quais sejam: diplomacia preventiva (*conflict preventions*); promoção da paz (*peacemaking*); manutenção da paz (*peacekeeping*); **imposição da paz (*peace enforcement*)** e consolidação da paz (*peacebuilding*). Tais conceitos foram detalhados no capítulo 1 deste trabalho.



Costa, nesse sentido. No próprio seminário realizado sobre o Haiti, no Ministério da Defesa, em 11 de maio de 2004, às vésperas da decisão legislativa sobre a participação ou não do Brasil na MINUSTAH, o embaixador José Vallim Guerreiro declarou:

A resolução 1542/CSNU [que implementou a operação MINUSTAH no Haiti], foi amparada pelo capítulo 7. Ressalta-se que se criou um mito na ONU e, em parte no Brasil, em relação a este capítulo, por se tratar de Imposição da Paz, sem aprovação das partes envolvidas. [...] Contudo, achar que uma OMP seja tão somente amparada pelo capítulo 6, que trata de solução pacífica, de negociação e arbitramento, é, no mínimo, preocupante.<sup>98</sup>

Entretanto, esta argumentação contrária à participação brasileira naquilo que o senso comum tem sido compelido a entender como sendo “intervir nos outros povos” não alcança todos os aspectos da questão.

Existem algumas indagações cruciais, cujas respostas podem balizar o entendimento do assunto em pauta em toda a sua plenitude. O que é uma intervenção? Toda operação de imposição da paz é uma intervenção? O que é um princípio constitucional? O que acontece quando um princípio constitucional for conflitante com outro?

Quanto à primeira pergunta, o Professor de Direito Internacional Público, Paulo Henrique Faria Nunes oferece o seguinte conceito de intervenção:

[...] ingerência de um Estado nos negócios peculiares, internos ou externos, de outro Estado soberano com o fim de impor a este a sua vontade (H. Accioly). A intervenção ocorre quando um Estado, ou grupos de Estados interfere, para impor a sua vontade, nos assuntos internos ou externos de outro Estado soberano ou independente com o qual existem relações pacíficas e sem o seu consentimento, com a finalidade de manter ou alterar o estado das coisas.<sup>99</sup>

No que tange à segunda pergunta, o Prof. Celso D. A. Mello afirma que a *Intervenção com fins humanitários, a fim de evitar-se o mal pior à paz e à segurança de um povo, quando levada a cabo pela ONU, é plenamente amparada pelo Direito Internacional.*<sup>100</sup> Mais ainda, o próprio Prof. Nunes ratifica tal opinião

---

<sup>98</sup> GUERREIRO, J. V. Seminário sobre o Haiti – Ministério da Defesa do Brasil, 2004.

<sup>99</sup> NUNES, P. H. F. *Direito Internacional Público*. S. l.: s. n., [2005?] Disponível em: <<http://phfnunes.vilabol.uol.com.br/roteiro5.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2008

<sup>100</sup> Mello, CELSO D. de A. *Curso de Direito Internacional Público*, 2004: 663.

quando atesta, peremptoriamente, que uma intervenção coletiva, sob os auspícios da ONU, não constituiria intervenção, mas sim algo como uma “ação de polícia internacional”.<sup>101</sup>

Outro aspecto fundamental a ser considerado é a questão dos direitos humanos. Muitas vezes, esta querela está presente no litígio em nome do qual poderia ocorrer uma operação de imposição da paz, como teria sido o caso do massacre de Ruanda, onde aproximadamente 800.000 seres humanos perderam a vida diante da apatia da comunidade internacional,<sup>102</sup> ou ainda, como está ocorrendo presentemente no Sudão, onde, segundo informações da própria ONU, já devem ter ocorrido algo em torno de 400.000 mortes OU NO Congo, maior OMP da ONU ativa. Nestes casos, nossa própria Constituição Federal faz uma distinção ao enunciar mais um princípio que rege a postura internacional do país: II - prevalência dos direitos humanos.

Admitindo-se, apesar das argumentações acima apresentadas, que possam existir operações de imposição da paz que se configurem como intervenções, cabe responder à terceira pergunta: o que é um princípio? Seria uma norma rígida ou haveria margem para interpretações?

Esta é, também, uma questão fundamental para o presente estudo. Ou seja, há que se ter um perfeito enquadramento das operações de imposição da paz no ordenamento jurídico brasileiro, particularmente no que diz respeito à Constituição Federal. Luis Roberto Barroso, Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, destaca o caráter “pós-positivista” de nossa Carta Magna de 1988, segundo o qual a Constituição deve ser entendida como um *sistema aberto de princípios e regras, permeável a valores jurídicos ‘suprapositivos’, no qual as idéias de justiça e de realização dos direitos*

---

<sup>101</sup> *Idem*: 5.

<sup>102</sup> Na verdade, ao início do massacre, encontrava-se em curso uma operação de manutenção da paz, a Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda – UNAMIR, que, além de sofrer algumas baixas, foi impedida de intervir no conflito. A força de paz acabou sendo retirada do país. O que abriu caminho para uma das maiores carnificinas da história da Humanidade.

*fundamentais desempenham um papel central.*<sup>103</sup> Enquanto os princípios envolvem maior abstração, e, portanto, interpretação, as regras definem respostas imediatas perante situações específicas. O texto abaixo parece distingui-los de forma inequívoca:

Regras são proposições normativas aplicáveis sob a forma de tudo ou nada (*all or nothing*). Se os fatos nela previstos ocorrerem, a regra deve incidir, de modo direto e automático, produzindo seus efeitos. Por exemplo: a cláusula constitucional que estabelece a aposentadoria compulsória por idade é uma regra. Quando o servidor completa setenta anos, deve passar à inatividade, sem que a aplicação do preceito comporte maior especulação. [...] Princípios contêm, normalmente, uma maior carga valorativa, um fundamento ético, uma decisão política relevante, e indicam uma determinada direção a seguir. Ocorre que, em uma ordem pluralista, existem outros princípios que abrigam decisões, valores ou fundamentos diversos, por vezes contrapostos. A colisão de princípios, portanto, não só é possível, como faz parte da lógica do sistema, que é dialético. [...] À vista dos elementos do caso concreto, o intérprete deverá fazer escolhas fundamentadas, quando se defronte com antagonismos inevitáveis, como os que existem entre a liberdade de expressão e o direito de privacidade, a livre iniciativa e a intervenção estatal, o direito de propriedade e a sua função social. A aplicação dos princípios se dá, predominantemente, mediante ponderação.<sup>104</sup>

Além de explicitar claramente o caráter subjetivo dos princípios, evidencia a natureza dialética do texto constitucional, sugerindo a colisão entre princípios não sendo apenas possível, mas, na verdade, natural, por ser parte do sistema.

O que acontece quando um princípio conflita com outro? A discussão sobre a prevalência de princípios apresentados no mesmo dispositivo legal é controversa. O senso comum de que o princípio da não-intervenção é inflexível, não se sustenta nem mesmo na casa da diplomacia. A opção brasileira em se fazer presente na OMP no Timor Leste foi revestida de forte caráter político, o Mandato deixava claro que se tratava de uma operação de Imposição da Paz do tipo *Peace Enforcement*. Caracterizou-se, subjetivamente, como uma “Intervenção Humanitária”, justificada previamente. A própria decisão de engajamento na MINUSTAH, conforme apresentado, também apresentou essa discussão, tendo sido vencedora a opção

---

<sup>103</sup> BARROSO, L. R. *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro: Pós-modernidade, Teoria Crítica e Pós-positivismo*:5. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2008.

<sup>104</sup> *Idem*: 21.

pelo engajamento. Por fim, para ratificar minha conclusão sobre o caráter dialético da Constituição, onde não há afirmação peremptória da impossibilidade de engajamento brasileiro neste tipo de operação, cito o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário-Geral das Relações Exteriores do Brasil, segundo homem na hierarquia do MRE, que afirma: *A igualdade soberana dos Estados, a não-intervenção e a auto-determinação passam a ser para a diplomacia moderna conceitos relativos e flexíveis.*<sup>105</sup>

Além dos pontos nevrálgicos apresentados, ainda restam mais dois apontamentos que considero legítimos de serem abordados quanto ao respaldo legal da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz.

Os dois pontos tangenciam-se: a falta de lei específica e detalhada que normatize todos os aspectos envolvidos na autorização de envio de tropas ao exterior para participarem de Operações de Paz.

Primeiramente, aborda-se um ponto já levantado pelo Emb. Paulo T. da Fontoura,<sup>106</sup> é quanto à carência de lei detalhada sobre o processo político-deliberativo de ratificação da participação brasileira na OMP pretendida. Como citado anteriormente, a Constituição da República é omissa quanto ao fato. A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, apenas teve o mérito de incorporar dentre os possíveis empregos das FFAA a participação em operações de paz. A legislação que entrou em vigor deixa de examinar a matéria em profundidade, fazendo com que normas adicionais tenham de ser aprovadas para cobrir as deficiências observadas na prática. Entre outros aspectos, a questão da realização de licitações e alocação de recursos no orçamento das Forças Armadas precisaria ser tratada. A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) poderia ser um dos canais empregados para aprimorar a legislação existente, por ter entre seus objetivos “formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e

---

<sup>105</sup> GUIMARÃES, S.P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, 2005: 63

<sup>106</sup> FONTOURA, P. R. C. T., *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*, 1999: 248.

acompanhar” as operações de paz.

Diante dessa limitação, a Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, continua a ser a única norma no direito interno que regulamenta, efetivamente, o envio de tropas brasileiras ao exterior, em tempo de paz. Por ser lei tão sucinta e abrangente, transcreve-se a mesma abaixo, como forma de poder salientar a amplitude e atemporalidade com que foi concebida, e ainda é aplicada:

Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956

Fixa Normas para Remessa de Tropas Brasileiras para o Exterior.

**Art. 1º** A remessa de força armada, terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional, sem declaração de guerra e em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil como membro de organizações internacionais ou em virtude de tratados, convenções, acordos, resoluções de consulta, planos de defesa, ou quaisquer outros entendimentos diplomáticos ou militares, só será feita, nos termos da Constituição, com autorização do Congresso Nacional.

**Parágrafo Único.** O disposto neste artigo não se aplica aos casos constitucionais de repulsa à invasão ou à agressão estrangeira. *(Constituição Federal, art. 7º nº II e art. 87, nº VIII, in fine).*

**Art. 2º** Não necessita autorização, prevista no artigo anterior o movimento de forças terrestres, navais e aéreas processado dentro da zona de segurança aérea e marítima, definida pelos órgãos militares competentes, como sendo necessária à proteção e à defesa do litoral brasileiro.

**Art. 3º** Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.<sup>107</sup>

Tal lei condiciona o envio de tropas para OMP à autorização do Congresso Nacional. Como ressaltado na abordagem do texto constitucional, não há previsão expressa na Carta que preconize, explicitamente, a necessidade de apreciação legislativa prévia para operações de paz, mas somente para Tratados e Acordos gravosos ao patrimônio Nacional. Assim, o instrumento legal utilizado é este de 1956. Não há lei que discipline o envio de observadores militares, policiais e civis (pessoal desarmado) para operações de manutenção da paz e tal ponto obscuro é extremamente relevante. O número de policiais, observadores militares e, principalmente, civis que têm sido enviados, juntamente com os contingentes militares, tem aumentado de forma significativa nas últimas operações (vide Quadro 3 – capítulo 1).

O Governo chegou a encaminhar, em 1994, projeto de lei (nº 4.380/94)

---

<sup>107</sup> BRASIL - Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956.

sobre a remessa de tropa ao exterior, à luz das deliberações ocorridas em Grupo Interministerial criado para estudar sobre Operações de Paz. A experiência, colhida na administração do dia-a-dia, dos contingentes armados brasileiros que serviram na ONUMOZ em Moçambique, em 1994, e na UNAVEM III em Angola, em 1995/97, logo revelou, entretanto, que seus termos estavam defasados. Diante das omissões verificadas, o Itamaraty sugeriu a retirada do projeto de lei nº 4.380/94 do Legislativo, algo que acabou se realizando somente em fins de 1998.<sup>108</sup>

É interessante acompanhar os diferentes passos percorridos pelo projeto de lei nº 4.380 até a sua retirada definitiva em 1998, uma vez que novos esforços ainda carecem de ser empreendidos para completar a legislação em vigor.

Em agosto de 1994, a Comissão de Relações Exteriores (CRE)<sup>109</sup> – hoje extinta – acolheu o projeto, com duas emendas, uma das quais sujeitaria à anuência prévia do Congresso Nacional a designação de qualquer observador militar e policial. Subseqüentemente, o projeto de lei foi encaminhado à Comissão de Defesa Nacional (CDN) – igualmente extinta –, que o rejeitou em outubro de 1995, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR). Nessa instância, o relator da matéria, Deputado Jairo Carneiro, emitiu parecer, em outubro de 1997, considerando inconstitucional o projeto apresentado pelo Executivo.

Ambas as Comissões enunciadas alegaram que o *envio de tropas armadas para o cumprimento de missões de paz patrocinadas por organismos internacionais* era dispensado de consulta prévia ao Legislativo, visto que a Constituição de 1988 não havia previsto essa competência para o Congresso Nacional e que o Brasil, ao ratificar a Carta das Nações Unidas, havia assumido a obrigação de aceitar e executar as decisões do CSNU, à luz do art. 25 de sua Carta.<sup>110</sup> Em consequência desse dispositivo da Carta, o Congresso já teria aprovado, antecipadamente,

---

<sup>108</sup> FONTOURA, P. R. C. T., *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*, 1999: 249.

<sup>109</sup> Tanto a Comissão de Relações Exteriores (CRE) quanto a Comissão de Defesa Nacional (CDN) foram extintas no Congresso Nacional em 1996. Em seus lugares, foi criada a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), em 12 dez 1996.

<sup>110</sup> *Idem*: 250.

qualquer ato determinado pelo CSNU.

No entanto, tal interpretação desconsidera a existência da Lei nº 2.953, de 17nov1956, que, de acordo com as Consultorias Jurídicas das Forças Armadas e do MRE, consultadas à época, não foi revogada por lei posterior ou por dispositivo constitucional, além de não abranger os casos dos voluntários desarmados (civis), cuja situação deveria ser, preferencialmente, regulamentada por lei. Com base nessa mesma lei, então, o Governo tem solicitado as autorizações para o envio de militares para as OMP; desde a Operação ao Egito em 1956 (UNEF-I), até as OMP atuais, incluindo a MINUSTAH.

Outro fator a ser levado em consideração é que, o Brasil incorre em despesas para mobilizar, equipar e manter seus contingentes no exterior. Algo que vai muito além da obrigação de pagar contribuições devidas à ONU por força do art. 19 de sua Carta. O País não está, de modo algum, obrigado a enviar tropas, sua adesão a uma OMP é voluntária, como já explicado. Razão pela qual, esses gastos não são impostos pela ONU, mas decorrem de uma decisão de Estado. Tendo em vista que o envio de tropas traduz-se em encargos gravosos para a União, que não gozam de autorização prévia, o Congresso tem que se pronunciar, pelo menos, sobre os créditos suplementares necessários para custear tal envio.

Citou-se o projeto de lei nº 4.380/94 (e retirado em 1998), como tendo sido uma tentativa de regulamentar o tema. No entanto, dois outros projetos de lei e uma emenda constitucional também foram apresentados sobre o assunto. Os projetos de lei, do então Senador Itamar Franco (projeto de lei nº 184), em 1982, e do Deputado João Fagundes (projeto de lei nº 4.843), em 1994. O projeto de emenda constitucional foi proposto pelo Deputado José Genoíno, em 1997. Nas três propostas, havia reforço do controle do Legislativo, no tocante ao envio de tropas para integrar operações de paz e de organizações internacionais das quais o Brasil fosse membro, mostrando que, em caso de omissão, o Congresso poderia aprovar lei adicional.

Em suma, até o momento, o Governo tem partido da premissa de que o

envio de observadores militares, policiais e civis não requer a aprovação legislativa, por não se tratar de força armada e não implicar encargos financeiros adicionais.

Assim poderia ser o pensamento quando o Brasil se fazia representar em uma OMP com poucos Observadores, não-armados (a não ser para suas defesas pessoais). No entanto, o engajamento brasileiro aumentou muito, como já fora demonstrado, e hoje, há grande número de observadores e, principalmente, muitos civis realizando auxílio humanitário em OMP. Tal abstenção do Poder Legislativo poderá redundar em conseqüências gravosas à imagem internacional do país, em caso de alguma ocorrência mais grave que os envolva. Assim, a participação de tropas brasileiras continua sendo disciplinada, exclusivamente, pela Lei nº 2.953, de 17/11/56, segundo a qual, qualquer envio de força armada depende da autorização prévia do Congresso Nacional. A Lei Complementar nº 97, de 9/6/99, teve o mérito de introduzir as operações de paz no ordenamento jurídico nacional, mas não acrescentou em nada a regulamentação específica do assunto.

O segundo ponto referido que carece de análise é que, cabe ao Legislativo aprovar a liberação de créditos suplementares para o custeio dos contingentes armados, uma vez que o setor econômico-financeiro do Governo não vem aceitando a sugestão de inclusão de uma rubrica no orçamento das Forças Armadas para cobrir os gastos envolvidos, ou de um fundo de defesa voltado a esse fim que permanecesse contingenciado até autorização do setor econômico do governo.<sup>111</sup> Desta forma, o Legislativo têm insistido em manter o condicionamento e o exame da matéria à sua apreciação.

Em setembro de 2005, foi organizado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, por meio de sua Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, a IV Reunião de Estudos sobre Operações de Paz, em que foram apresentadas pelo Ten. Cel. Elias Rodrigues Martins Filho duas sugestões muito parecidas às citadas para agilizar o envio de

---

<sup>111</sup> MARTINS FILHO, E. R. Reunião de Estudos: Operações de Paz, 2005: 30-31. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/IVREOP.htm>, acesso em 22 maio 2008.



tropas para as OMP:

No campo político, um instrumento que poderia agilizar a remodelagem das Operações de Paz é possuir uma autorização prévia do Congresso Nacional, como ocorre em outros países, para aplicação de forças até um determinado efetivo, com uma rubrica orçamentária pré-determinada e pré-aprovada para aplicação de forças no ambiente de Operações de Paz. Outro instrumento útil seria agilizar o processo decisório, evitando que a matéria fosse submetida duas vezes ao Congresso Nacional.<sup>112</sup>

Ou seja, para o envio de um só contingente, para uma só OMP, há que se encaminhar, ao menos duas Mensagens do Executivo ao Legislativo. A primeira Mensagem refere-se propriamente ao pedido de autorização para integrar a OMP, originada no MRE e no MD, conjuntamente. O segundo pedido, é preparado pelo Ministério do Orçamento e Gestão com a solicitação de verbas, discutida internamente no Poder Executivo (em geral com o MD, maior interessado). Esse procedimento faz com que o Congresso seja ouvido duas vezes, tornando o processo bastante moroso e, conseqüentemente, restringindo a capacidade do Brasil de participar em missões de paz no âmbito da ONU ou fora dele, pelo excesso de tempo processual interno (e não necessariamente deliberativo, em seu mérito).

Em suma, a despeito da defesa inquestionável de juristas de que, a boa lei é a lei enxuta e duradoura, a Lei 2.953 /56 não auxilia na solução das obscuridades exaltadas. Parece clara a ausência de regulação detalhada e que aperfeiçoe as análises e o processo decisório, tanto legislativo, quanto executivo.

---

<sup>112</sup> *Idem.*

### Aspectos legal-militares da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz

#### Jurisdição dos integrantes de contingentes de OMP

A ONU tem insistido na tutela de imunidade de jurisdição civil e penal dos integrantes da OMP, resguardando-lhes a jurisdição primária em seus países de origem. No entanto, apesar de infundadas as argumentações do senso comum de que os integrantes dos contingentes podem ser imputados em foros internacionais, tal desconstrução demanda ratificação substanciada. Há diversos foros internacionais que poderiam ser objeto de estudo para as questões relativas às operações de paz, desde tribunais arbitrais, passando pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), Tribunal Penal Internacional (TPI), até mesmo, em situações extremas, os Tribunais *ad hoc* instituídos para casos específicos. No entanto, deseja-se comprovar que tais tribunais não mais podem ser argüidos nas situações de Operações de Manutenção da Paz instituídas pela ONU, em especial, quanto aos brasileiros nelas envolvidos.

A Corte Internacional de Justiça, sediada em Haia (Holanda) atua como uma Corte Mundial. Decide, de acordo com o direito internacional, disputas de natureza legal submetidas pelos Estados. Originalmente, apenas os Estados eram considerados atores sujeitos de pleitear sua atuação jurisdicional, no entanto, houve extensão desta interpretação e, hoje, algumas Organizações Internacionais ou Agências Internacionais (ambas sendo constituídas por Estados) também são possíveis postulantes de ações; no entanto, nestes casos, somente buscando pareceres consultivos e não sentenças definitivas em matérias contenciosas.<sup>113</sup>

A CIJ, instituída desde 1945, pela Carta das Nações Unidas (art.33) para ser

---

<sup>113</sup> ONU. Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em [http://www.faap.br/faapsocial/pdf/carta\\_onu.pdf](http://www.faap.br/faapsocial/pdf/carta_onu.pdf). Acesso em 19 set. 2008.

o principal órgão jurídico da Organização, possui Estatuto totalmente consoante à Carta da ONU. Distingue-se claramente dos Tribunais Arbitrais que são, em geral, não-permanentes e de estruturas variáveis. Foi idealizada para, sendo parte da própria estrutura da ONU, ou seja, formada por todos os seus Estados-Membros, ter abrangência global. No entanto, Estados que não sejam Membros da ONU também podem, se o desejarem, ser parte em ações e em sua jurisdição (art. 36, do seu Estatuto). Sua competência se estende sobre litígios em que as partes (Estados, jamais pessoas físicas) submetam assuntos previstos na Carta da ONU, Tratados ou Convenções vigentes, e ainda, questões de direito internacional.

Considerando o objeto do presente estudo, qual seja a atuação dos contingentes brasileiros em OMP, pode-se depreender que a ação individual, ou mesmo coletiva, de *boinas azuis* não faz parte dos casos, *prima vista*, de competência da CIJ. A não ser que suas ações fossem fruto de opção estatal brasileira, este sim sujeito passível de ser parte em litígio perante a CIJ.

Desta forma, considera-se que a CIJ não seria um foro no qual nossos integrantes de OMP poderiam ser argüidos sobre seus atos.

Outro órgão jurisdicional internacional de instituição mais recente é o Tribunal Penal Internacional (TPI). Criado pelo Estatuto de Roma, entrou em vigor em 2002. Não é um órgão subsidiário da estrutura da ONU; possui instituição autônoma e permanente, no entanto, deseja atuar em comum acordo com as Nações Unidas (art. 2º do seu Estatuto).<sup>114</sup> Diferentemente da CIJ, que tem competência para resolver litígios entre Estados, o TPI exerce jurisdição sobre pessoas, para crimes considerados relevantes no concerto internacional.

A jurisdição do Tribunal é limitada às condutas relevantes no âmbito internacional, atinentes aos seguintes crimes: genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão. Os artigos 6º a 8º do seu Estatuto discorrem sobre o que o TPI considera como sendo os três primeiros crimes sob sua tutela (genocídio,

---

<sup>114</sup> TPI. Rome Statute of the International Criminal Court, Rome: 2002. Disponível em [http://www.icc-cpi.int/statute\\_CPI.pdf](http://www.icc-cpi.int/statute_CPI.pdf). Acesso em 19 set. 2008.

contra a humanidade, de guerra). Muito dificilmente, a ação de integrante (ou integrantes) de um contingente de uma OMP instituída pela ONU, deturparia sua atuação a tal ponto de desvirtuar completamente seu Mandato da ONU, que presa pelos seguintes princípios: imparcialidade, consenso entre as partes e não uso da força, exceto em legítima defesa ou defesa do Mandato.<sup>115</sup> É difícil conceber que contingente da ONU, em OMP, possa cometer o crime de genocídio definido no Estatuto do TPI (ação empreendida com intenção de destruir, total ou parcialmente, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso). Desta forma, considero a análise do genocídio como improvável de ser imputada a um *boina azul*.

Nos crimes contra a humanidade (art. 7º) há a presunção de ataque sistemático dirigido contra população civil. Da mesma forma que a análise anterior, considera-se improvável a imputação deste crime contra contingentes de operações de paz. No entanto, é plausível que, em determinada situação, um grupo acudado possa atuar, sob a argumentação de “legítima defesa” e desencadeie um ataque de grandes proporções. Mais ainda, o Estatuto inclui dentre as condutas consideradas de crimes contra a humanidade, ações mais plausíveis de ocorrência, como tortura, prostituição forçada, violência sexual de comparável gravidade, desaparecimento de pessoas, dentre outras. Tais condutas poderiam, em tese, serem questionadas no TPI.

Os crimes de guerra não seriam, *a priori*, imputáveis aos contingentes de OMP, posto que pressupõem decisão estatal de ataque. Assim, considera-se que sejam irrelevantes à análise do objeto do estudo.

Os crimes de agressão são de natureza tipicamente política e, não tiveram, no Estatuto, uma definição precisa como os demais supramencionados.

O artigo do Estatuto considerado de maior relevância para o estudo em questão é o artigo 17. Este artigo atribui quais os requisitos de admissibilidade de ação perante este Tribunal e, ainda, define que: *são inadmissíveis casos que estejam sendo investigados pelos Estados que possuam jurisdição sobre os fatos*

---

<sup>115</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 31.

*jurídicos, a não ser que estes Estados não demonstrem firme predisposição de levar a cabo as investigações.*<sup>116</sup> A ONU tem insistido na manutenção da jurisdição primária, em julgamentos de membros de contingentes de OMP, em seus Estados de origem (sempre firmados nos SOFA, seja o Padrão ou o Específico para a operação). Para os brasileiros então, basta que seja instituído o “devido processo legal” no Brasil; sejam-lhe assegurados os plenos direitos jurídicos previstos na legislação, mediante ação jurisdicional imparcial e competente e, desta forma, o “boina azul brasileiro” estaria excluído da admissibilidade de ação no TPI.

Dessa forma, procura-se desconstruir a possibilidade de conduta de brasileiro, envolvido em ação delituosa durante sua atuação em OMP, vir a ser processado no TPI. Basta que o Brasil o faça *prima facie*.

Acrescento ainda que, os Estados Unidos da América (EUA), não-signatários do Estatuto de Roma, pressionaram a ONU, informando que retirariam seu apoio às OMP, receosos que os soldados estadunidenses viessem a ser julgados pelo TPI. Tal pressão fez com que a ONU expedisse a Resolução 1.422/2002 (CSNU), impedindo que o TPI realizasse investigações ou ajuizamento de ações criminais por violações porventura ocorridas em operações sob os auspícios da ONU, quando os envolvidos fossem nacionais de Estados não signatários do Estatuto de Roma.<sup>117</sup>

As argumentações supramencionadas, quanto à possibilidade de ações envolvendo membro de contingente brasileiro e as cortes da CIJ e do TPI subsidiam, portanto, a conclusão parcial da irrelevante preocupação deste tipo de imputação jurídica internacional aos nossos militares. Considerando a atual maturidade institucional do Poder Judiciário nacional que, provavelmente, não se furtaria da tutela jurisdicional do caso concreto, ele, provavelmente, analisaria casos que pudessem ser considerados delituosos. A jurisdição primária, portanto, continuaria a ser a brasileira. Pelo menos é isto que a ONU tem buscado destacar

---

<sup>116</sup> TPI. Rome Statute of the International Criminal Court, Rome: 2002. Disponível em [http://www.icc-cpi.int/statute\\_CPI.pdf](http://www.icc-cpi.int/statute_CPI.pdf). Acesso em 19 set. 2008.

<sup>117</sup> MARQUES, H. Forças de paz e o Direito Internacional Humanitário. *Correio Brasiliense*. Brasília: 26 maio 2008.

em todas as recentes OMP.

Qual tem sido o *modus operandi* da ONU em resguardar a jurisdição primária nos Estados de origem dos integrantes de suas OMP? Ao decidir implantar uma OMP (ou mesmo antes da Resolução ser formalmente tomada, como já explicado no processo decisório da ONU, no capítulo 1) a ONU inicia as negociações para celebrar o “Acordo de Prerrogativas das Forças” (*Status of Force Agreement – SOFA*) com o país que receberá a OMP. Depois de firmado o SOFA com o poder legítimo (e ameaçado; portanto, nem sempre tão legítimo assim) do país anfitrião, ou mesmo com consentimento das partes litigantes em conflitos intra-estatais, a ONU vem a celebrar, com os países que enviarão contingentes, o citado *Memorandum of Understanding* (MOU). Os MOU têm sido contumazes em citar, em referência aos SOFA celebrados, que caberá aos países de origem dos nacionais das OMP o julgamento dos delitos e/ou crimes por eles perpetrados no país anfitrião.

No entanto, as negociações para assinatura e implementação do SOFA são, normalmente, prolongadas. Elas exigem, muitas vezes, votações e aprovações dos Poderes Executivos e Legislativos dos países anfitriões. As principais restrições a um desfecho mais célere são quanto à imunidade penal. O princípio da extraterritorialidade, respaldado em tratados internacionais, cabe a diplomatas, cónsules, etc., mas não é inquestionável, literalmente, para forças multinacionais a serviço da ONU. Desta forma, há de haver novas negociações e acordos.

A morosidade de conclusão dos SOFA fez com que a AGNU endossasse, pela Resolução 52/12 (B), em dezembro de 1997, a proposta do Secretário-Geral Kofi Annan para que o relacionamento jurídico, entre os integrantes das OMP e as autoridades locais, seja balizado pela aplicação do modelo-padrão de SOFA, até a conclusão de instrumento jurídico específico.

Quando da realização das OMP de primeira geração, ou seja, para a clássica paz entre Estados, o consentimento a ser dado aos integrantes das missões era de “poderes claramente identificáveis” em cada país. Havia negociações formais. Já nos conflitos típicos das OMP de gerações seguintes, mais claramente empregadas

intra-Estados, o consentimento a ser conquistado é bem menos estável. Não é clara a identificação dos “poderes constituídos e seus interlocutores” e, também, não há garantias de implementação dos Acordos. Como recorda Fontoura,<sup>118</sup> na medida em que há incertezas quanto ao comprometimento das partes envolvidas, com os instrumentos jurídicos internacionais existentes (como as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais), nem com os Acordos firmados com a própria ONU, os integrantes das OMP deixam de contar com interlocutores capacitados a resolver querelas jurídicas porventura supervenientes no país anfitrião.

Qual seria, então, a validade do SOFA em regiões controladas por facções rebeldes? Nestes conflitos intra-estatais, de ambiente de contestação à própria presença da ONU, com o envolvimento de atores não representativos, surge a maior possibilidade de implementação pela ONU das OMP mais robustas de imposição da paz.<sup>119</sup> Além das questões de instabilidade jurídica, os próprios armamentos associados às OMP necessitam ser mais pesados, contrapondo-se, assim, a um dos princípios basilares das OMP: “o não-uso da força”.

É evidente que os integrantes das OMP estão constantemente expostos a riscos, porém a tendência da ONU é que, em situações desta ordem de instabilidade, haja redução gradual de sua presença no terreno, ou mesmo, suspensão de suas atividades até que as condições de segurança (fruto de novos acordos) se restabeleçam.

A morosidade da definição do SOFA específico para cada OMP, muitas vezes, redundando no envio das forças, antes mesmo de sua assinatura entre a ONU e o país anfitrião. Por exemplo, na Operação MINUSTAH, de grande relevância e engajamento do país, nossas tropas iniciaram seu deslocamento para o Haiti em maio de 2004, assumiram suas posições em terra no Haiti em junho e o SOFA-

---

<sup>118</sup> FONTOURA, P. R. C. T., *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*, 1999.

<sup>119</sup> A opção por OMP de imposição da paz trás sérias conseqüências à própria continuidade das OMP, posto que, em muitos países, dentre eles o Brasil, ainda há opções políticas que insistem em impossibilitar o engajamento de seus países por força de dispositivos legais que lhes impediriam em tais situações; como já dito anteriormente.

HAITI (portanto específico para essa operação), somente foi assinado entre a ONU e o frágil Governo haitiano, em 9 de julho de 2004.

Depois de confirmada a participação de determinado país em uma OMP, em paralelo à assinatura do SOFA entre a ONU e o (os) país (países) anfitrião (anfitriões) da OMP, a ONU firma o MOU com o Estado-Membro que irá à OMP. Nele, como já discorrido na explicação dos documentos no capítulo 2, além dos aspectos práticos financeiros, logísticos e programáticos, estão dispostas as prerrogativas legais dos integrantes da OMP, derivado do SOFA em execução (seja o específico ou, na sua ausência, do SOFA-padrão). No entanto, há que se lembrar que, no Brasil, não há delegação de competência ao Presidente da República para celebrar e internalizar seus efeitos.

Há dúvidas quanto à necessidade de ratificação interna para que este MOU seja incorporado ao ordenamento jurídico interno (só se fosse dado ao Poder Executivo, ou seus prepostos, a possibilidade de “constitucionalidade intrínseca”).<sup>120</sup> No entanto, a discussão da admissibilidade incondicional do MOU (e todos os documentos subseqüentes) e seus efeitos no Brasil é bastante controversa e merece discussão mais aprofundada que será feita no subitem seguinte deste capítulo.

A fragilidade das prerrogativas da ONU, presentes nos MOU, tem sido tão questionada que, em junho de 2007, foi enviada à AGNU um relatório do Comitê Especial para Operações de Manutenção da Paz com as sugestões para alterações do MOU-padrão da ONU.<sup>121</sup> Dentre as sugestões apresentadas, algumas, provavelmente, se incorporadas ao MOU, poderiam originar questionamentos jurídicos no Brasil. Por exemplo, o relatório sugere a alteração abaixo, ao artigo 7º, § 1º, do MOU-padrão utilizado como referência:

---

<sup>120</sup> Na “constitucionalidade intrínseca”, o Poder Executivo celebra e ratifica o tratado internacional mediante autorização prévia do Poder Legislativo. No entanto, a CRFB prevê claramente em seu art. 49, I que é competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente (ratificar) tratados ou acordos internacionais.

<sup>121</sup> ONU. *Resolução A/61/19 (Part III) do Comitê Especial para Operações de Paz*. De 11 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.un.org/depts/dhl/res/A200/61.htm>>. Acesso em: 12 mar 2008.



Membros militares e quaisquer membros civis estão sujeitos às leis militares nacionais do contingente nacional provido pelo seu Governo e estão sujeitos à jurisdição exclusiva deste Governo, em respeito a quaisquer crimes ou ofensas que possam ter sido cometidas por eles enquanto subordinados ao componente militar da [Missão das Nações Unidas de Manutenção da Paz].<sup>122</sup>

No Ordenamento Jurídico brasileiro, o Código Penal Militar estabelece quais as situações em que pode ser tipificado crime militar aos civis, no entanto, por exemplo, quando em território estrangeiro, atuando em prol de auxílio institucional eleitoral ou a uma Agência Humanitária Internacional, tal tipificação seria bastante complexa. Este é apenas uma situação prática de como a legislação nacional não parece adaptada a enquadrar casos não previstos pelos legisladores de outrora. O MOU tem status de Acordo Internacional e, portanto, naquilo que contraria o ordenamento jurídico vigente no país, ou é considerado inócuo, por não ter sido apreciado pelo Poder Legislativo no processo de ratificação ou, se admitido, teria o pseudopoder de ser nova lei que revogaria lei anterior, o que de fato, não tem se operacionalizado. Há, portanto, clara lacuna não apenas no Ordenamento Jurídico nacional, mas também uma interpretação extensiva, no direito internacional, dos poderes da própria ONU.

A legalidade dos Atos da ONU é de tal forma controversa, que muitos juristas já se debruçaram sobre o tema; destaco o pensamento de Antônio A. Cançado Trindade, quando afirma:

Era de se esperar que a ampla expansão da prática da ONU, paralelamente às insuficiências dos dispositivos de sua Carta, viesse a gerar, em certos círculos, algumas inquietações e incertezas acerca da pretensa “legalidade” de alguns de seus atos. Mas diferentemente do que ocorre no âmbito interno dos Estados, ou pelo menos no sistema jurídico interno de alguns Estados, não há no ordenamento internacional um órgão especificamente responsável pela determinação da “constitucionalidade” ou não dos atos das autoridades que aplicam as normas jurídicas; no que tange às organizações internacionais, e em particular à ONU.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> *Idem*:5. *Military members and any civilian members are subject to national military law of the national contingent provided by the Government are subject to the Government's exclusive jurisdiction in respect of any crimes or offences that might be committed by them while they are assigned to the military component of [United Nations peacekeeping mission].* (tradução minha)

<sup>123</sup> TRINDADE, A. A. Cançado. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*, 2002: 511.

Ou seja, a Carta da ONU não é explícita ao atribuir, à própria Organização, muitos dos poderes que, na prática, ela tem praticado. No entanto, a interpretação extensiva de seus preceitos parece ter sido proposital desde a redação da sua Carta constitutiva.<sup>124</sup> Cabe então, apenas a citação da extrapolação praticada na regulação de assuntos que a comunidade internacional parece ter aceitado implicitamente como sendo prerrogativa da ONU.

Isto posto, retorno ao argumento da insistência da ONU em preconizar, em seus documentos específicos de uma OMP, a necessidade de preservação da jurisdição primária penal, dos integrantes da OMP, em seus países de origem. Desde a Convenção sobre as Imunidades e Privilégios das Nações Unidas adotada pela Assembléia Geral da ONU em 13 de fevereiro de 1946, tal preocupação tem sido enaltecida. A ocorrência de grandes tragédias de massacre durante as OMP em Ruanda e na Somália, na década de 1990, trouxe tal debate novamente à opinião pública e, desde então a ONU tem buscado preservar, em seus Mandatos, uma maior possibilidade de "atuação" (entendida como maior poder militar e autorização para seu uso) das Forças sob sua bandeira para evitar a repetição dos fracassos do passado. Os Estados Unidos da América têm sentido necessidade de resguardar seus nacionais e, como dito anteriormente, não sendo signatários do Tratado de Roma, pressionaram pela aprovação da Res. 1.422/2002 do CSNU para que seus nacionais não pudessem ser acionados no TPI, fruto de suas ações em OMP.

Portanto, em relação às imunidades aos seus nacionais, operando sob a bandeira da ONU, os EUA têm a seguinte disposição:<sup>125</sup>

A maioria dos SOFA reconhece o direito do governo do país anfitrião possuir 'jurisdição originária', o que significa dizer que este país exerce jurisdição para todos os casos em que militares dos EUA violem as leis locais. Há duas exceções, entretanto, que, geralmente, aplicam-se somente em casos criminais: quando o delito é cometido por americanos contra americanos e quando americanos cometem o delito **durante a realização de seu serviço**. [surge, então, a questão: e quando não estiverem,

---

<sup>124</sup> WEISSBERG, H. *The International Status of the United Nations*, 1961: 10.

<sup>125</sup> Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/facility/sofa.htm>, acesso em 20 nov 2007.

efetivamente, em serviço?] Nestes casos os EUA possuem a jurisdição originária sobre seus nacionais.<sup>126</sup>

O Brasil tem adotado entendimento semelhante ao dos EUA; porém, com pequena distinção, pois não exclui da jurisdição nacional nem mesmo os ilícitos penais praticados fora do exercício de suas funções. Assim afirma o jurista Celso Mello:

Para os contingentes da ONU uma vez formados, fica o Estado de que são nacionais, com o direito de tomar medidas disciplinares, exercer jurisdição penal, por atos praticados dentro ou fora do exercício de suas funções. A imunidade de jurisdição civil é apenas para os atos praticados no exercício de suas funções.<sup>127</sup>

Assim, a experiência das últimas operações empreendidas pelo Brasil, trouxe certa tranqüilidade institucional pela regularidade do preceito de que, os delitos serão regidos pela legislação nacional, em tribunais nacionais, pelo menos quanto às infrações penais. O SOFA-Haiti prevê em seu artigo 51, alínea b, o seguinte:

Os membros militares do componente militar da MINUSTAH são submetidos à jurisdição exclusiva do Estado participante, onde são responsáveis por toda infração penal que eles [seus militares] possam cometer no Haiti.<sup>128</sup>

No entanto, apesar do preceito previsto no SOFA-Haiti corresponder ao entendimento de Celso Mello, ou seja, resguardando a jurisdição penal brasileira, independentemente do ato ter sido praticado em serviço ou não, bastando que seja praticada por militar do contingente brasileiro no Haiti, ainda resta a pergunta: e quanto aos civis oficialmente enviados pelo Estado brasileiro à MINUSTAH? Um agente do Poder Judiciário, que tenha colaborado com o processo eleitoral haitiano, também gozaria da mesma prerrogativa? Um civil brasileiro, atuando em nome de uma Agência da própria ONU (por exemplo: UNESCO), também teria esse foro

---

<sup>126</sup> EUA. DEFFENSE DEPARTMENT -2004. Disponível em <http://www.deffensedept/sofa.org.us> Acesso em 20 nov. 2007. *Most SOFA recognize the right of the host government to 'primary jurisdiction', witch is to say the host country exercises jurisdiction for all cases in witch U.S. military personnel violate the host country's law – there are two exceptions, however, witch generally apply only in criminal cases involving U.S. forces personnel: when the offense is committed by Americans against Americans ('inter se'cases), and **when the offense is committed by Americans in carrying out official duty**. In these situations, the U.S. has primary jurisdiction over the accused American.* (tradução e grifos meus)

<sup>127</sup> MELLO, CELSO D. de A. *Curso de Direito Internacional Público*, 2004: 673, v.1

<sup>128</sup> ONU. Disponível em <http://www.globalsecurity.org/military/facility/sofa.htm>. Acesso em 20 mar 2008.

brasileiro? A resposta literal às perguntas seria: não. Não há conhecimento de casos concretos preexistentes que tenham suscitado tal questionamento, porém, com o desenvolvimento das Operações de Paz que, cada vez mais são multifacetadas, com a atuação de diversos atores que não apenas os militares, talvez tal lacuna possa ser questionada à curto prazo.

O entendimento, explicitado pelo jurista Celso Mello, precisa ser estendido também aos casos de civis operando em uma OMP, e talvez mesmo o venha a ser por uma interpretação extensiva do Judiciário brasileiro, no entanto, até o presente, talvez mesmo por falta de demanda no caso concreto, ainda não há esse entendimento pacífico na doutrina.

### **Internalização de documentos decorrentes da ONU referentes às OMP**

A discussão que se segue, sobre a internalização de documentos decorrentes da ONU quando institui uma OMP, remete-se à discussão acadêmica antecedente, que trata sobre a *ausência no Brasil de uma lei reguladora da negociação, da assinatura, da processualística e da execução dos atos internacionais – circunstância à que se agrega a relutância em ratificar a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*.<sup>129</sup>

A primeira Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados<sup>130</sup> ocorreu em 1969, foi aprovada por 79 votos favoráveis (inclusive do Brasil), um contrário (França) e dezenove abstenções. Entrou em vigor em 27 de janeiro de 1980 (após a ratificação do número mínimo de membros exigido).<sup>131</sup> O Brasil assinou-a e, no

---

<sup>129</sup> LESSA, J. V. da S. A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais, 1988:109.

<sup>130</sup> Direito dos Tratados – Ramo do Direito Internacional Público que tem por objeto disciplinar a conclusão, por escrito, de acordos de vontade entre pessoas internacionais, dispondo sobre direitos e obrigações recíprocos. Abrange os princípios e as normas que concernem a negociação, entrada em vigor, observância, aplicação, interpretação, emenda, modificação, nulidade, extinção e suspensão da execução dos acordos internacionais. Ver MEDEIROS, A. P. C. de. Atualização do Direito dos Tratados. In: MEDEIROS, A. P. C. de. (org.) *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*, 2007: 133 – 206.

<sup>131</sup> Disponível em: Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 4 abr. 1993:7957-7969 – [http://www.cogressonacional.gov.br/publi\\_/Diar\\_cong\\_nac.htm](http://www.cogressonacional.gov.br/publi_/Diar_cong_nac.htm), acesso em 20/ago./2008.

entanto, ainda não a ratificou; não sendo, portanto, lei a que esteja compelido a cumprir. A discussão do porquê da sua não ratificação é dispensável ao estudo em tela; no entanto, afirma o Emb. A. Cachapuz que, devido ao seu caráter intrusivo no âmbito interno dos Estados e o temor em aceitar uma regulamentação internacional sobre a matéria (podendo redundar em colisão com o ordenamento jurídico), até o presente, o Poder Legislativo não a ratificou.<sup>132</sup>

Em 1986, o Brasil novamente fez-se presente na segunda Convenção de Viena, desta feita para regulamentar o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (relembra-se que, a relevância desta discussão decorre da efetivação da OMP por Acordo Internacional entre a ONU e o Brasil). Em 1992, o Presidente da República submeteu mensagem ao Congresso Nacional, solicitando a ratificação da Convenção de Viena. Na exposição de motivos do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Lafer, depreende-se a intenção de demover o Poder Legislativo do receio de que, a ratificação da Convenção, pudesse decorrer restrição aos poderes do Congresso brasileiro:

Infelizmente, o Brasil até hoje não ratificou a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, [...] Dúvidas, a meu ver infundadas, surgidas no seio do próprio Executivo, acerca da compatibilidade de algumas cláusulas sobre entrada em vigor de tratados e a prática constitucional brasileira em matéria de atos internacionais, mas derivadas de exegese talvez excessivamente rigorosa de disposições meramente enunciativas de possibilidades a serem utilizadas ou não pelos Estados segundo sistemática adotada em cada um, retardaram sua submissão ao referendo do Congresso Nacional. Esse impedimento é tanto mais injustificado quando se considera a possibilidade de fazer-se, no momento da ratificação, alguma reserva ou declaração interpretativa, se assim for o desejo do Poder Legislativo. Seja como for, a eventual aprovação integral da Convenção, mesmo sem qualquer reserva, pelo Congresso Nacional, nunca poderia ser tomada como postergatória de normas constitucionais, já que no Brasil não se tem admitido que os tratados internacionais se sobreponham à Constituição.<sup>133</sup>

Até 2007, nenhuma das duas Convenções de Viena sobre o Direito dos Tratados foi ratificada pelo Congresso Nacional. No entanto, como afirma o Emb. A.

---

<sup>132</sup> MEDEIROS, A. P. C. de. Atualização do Direito dos Tratados. In: MEDEIROS, A. P. C. de. (org.) *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*, 2007: 133 – 206.

<sup>133</sup> BRASIL. Mensagem 116, de 1992 (do Poder Executivo). Disponível em: Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 19 maio 1992:9240–[http://www.cogressonacional.gov.br/publi/Diar\\_cong\\_nac.htm](http://www.cogressonacional.gov.br/publi/Diar_cong_nac.htm), acesso em 20/ago./2008.

Cachapuz, o Itamaraty tem procurado pautar sua atividade na negociação de atos internacionais de acordo com a Convenção de Viena, assim como ocorre com o Departamento de Estado norte-americano.<sup>134</sup>

A citação do Emb. Celso Lafer trás à tona, no entanto, a afirmação do entendimento de que, os tratados internacionais situam-se em algum patamar, na hierarquia das leis, abaixo da norma constitucional, porém superior ao restante do ordenamento jurídico interno. Tal referência é ressaltada por Celso Melo como “a grande ausência” da Constituição de 1988.<sup>135</sup> Não há clara disposição constitucional a esse respeito. Tal silêncio constitucional favoreceu a interpretação jurisprudencial de que, os tratados recepcionados na ordem jurídica interna, têm hierarquia idêntica à da legislação infraconstitucional; submetidos, por conseguinte, ao princípio da *lex posterior derogat priori*. Cachapuz, inclusive, ingere a necessidade de se buscar emendar a Constituição, para elucidar que os tratados internacionais de que o Brasil seja parte integrem o ordenamento jurídico pátrio e, assim, suas normas prevaleçam sobre as leis. Tal previsão constitucional poderia trazer muito maior segurança jurídica às diversas ações decorrentes de atos internacionais praticadas.

No entanto, não apenas a lacuna supracitada da Carta Constitucional de 1988 afeta a questão em estudo. Nossa Carta Magna de 1988 manteve a tendência de suas predecessoras no tocante aos aspectos principais do *modus operandi* da política externa nacional. Em seu artigo 84, VIII prevê que compete ao Presidente da República “manter relações com Estados Estrangeiros”. Ou seja, quer se trate de relações diplomáticas, quer de ações militares, é ao Executivo que compete, sempre, a iniciativa e a impulsão; cabe a ele orientar; dar a primeira e a última palavra.

Devido à necessidade das Constituições imporem limites às funções do

---

<sup>134</sup> MEDEIROS, A. P. C. de. Atualização do Direito dos Tratados. In: MEDEIROS, A. P. C. de. (org.) *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*, 2007: 201.

<sup>135</sup> MELLO, C. de A. *Direito Constitucional Internacional. Uma Introdução*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994: 343.

Executivo no plano doméstico, resguardando a tripartição de poderes, e à exigência que advém das características das relações exteriores de ampliação das faculdades do Executivo, surge uma inevitável dificuldade para disciplinar essa área. Assim, se ao Executivo cabe a operacionalização da política externa, tanto internamente quanto externamente, ao Legislativo compete controlar as ações governamentais, concedendo-lhes sua aprovação, o seu estímulo, ou quando for o caso, a sua censura.

A problemática essencial da determinação da competência dos poderes constituídos, para a celebração de tratados e para direção e o controle da política externa, consiste em buscar uma conciliação entre duas exigências contraditórias: por um lado, a exigência de que o Estado tenha unidade de ação – para que possa enfrentar os desafios da sociedade internacional; por outro, a exigência de que a representação nacional tenha controle sobre a ação do Estado – para que sejam mantidos os princípios democráticos. O risco de extrapolação de “poderes” por ambos os Poderes (Executivo e Legislativo) é grande, como destaca Antônio Cachapuz de Medeiros:

Se a Constituição conferir ao Executivo poder vigoroso no campo das relações exteriores, para que possa se desempenhar com a necessária autoridade, rapidez e segredo na vida internacional, ele pode tornar-se um poder forte demais e extrapolar suas limitações, instituídas para preservar o equilíbrio entre os poderes do Estado.<sup>136</sup>

Entretanto, a política externa abrange atividades bem mais vastas do que “celebrar tratados”, declarar guerra ou legislar sobre tarifas e acordos comerciais. Abrange ainda, atividades e processos cotidianos, dinâmicos e contínuos. Continua afirmando o Emb. A. Cachapuz que, *mesmo que a Constituição imponha a obrigatoriedade de obter a aprovação do Parlamento para os tratados internacionais, é difícil contornar a prática do Executivo de celebrar acordos informais (e mesmo formais), agindo sozinho, sem a participação legislativa.*<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> MEDEIROS, A. P. C. de. Atualização do Direito dos Tratados. In: MEDEIROS, A. P. C. de. (org.) *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*, 2007: 157.

<sup>137</sup> *Idem*: 158.

Seria a constatação de uma área cinzenta, incerta. Na qual há obscuridade na divisão de poderes entre Executivo e Legislativo.

Essa nebulosidade não é recente, nem exclusividade da atual Carta brasileira, de 1988 que refunda o Estado Democrático de Direito. Todas as Constituições republicanas brasileiras, desde 1891, preceituaram, com pequenas variações de termos empregados, que é competência do Presidente da República celebrar tratados internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional. A atual Constituição de 1988 adotou idêntico dispositivo, no seu artigo 84, VIII, já citado. Todavia resguardou no seu artigo 49, I, ao Congresso resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Pela interpretação das consultorias jurídicas do MRE, MD e mesmo da Casa legislativa, desse dispositivo, depreendeu-se que o envio de observadores, por não redundar em gastos extraordinários e absorvidos pelos próprios órgãos públicos e, ainda, por não serem considerados como plausíveis de encargos internacionais, não demandam o referendo legislativo.<sup>138</sup> Já o envio de contingentes para OMP, além de seu claro engajamento político, representa encargos e gastos extra-orçamentários, necessitando a anuência legislativa.

Há, portanto, uma aparente antinomia entre os dois artigos constitucionais mencionados (84, VIII e 49, I). A expressão “sujeitos a referendo”, do primeiro dispositivo citado (84, VIII), implica na idéia de que um poder constituído – o Executivo – necessita do outro – o Legislativo – para completar qualquer ato validamente. Para Afonso Arinos de Melo Franco, a própria Carta se encarrega de fornecer o sentido da expressão *ad referendum*, quando define ser da competência do Congresso resolver definitivamente sobre tratados e convenções celebrados pelo Presidente.<sup>139</sup> Tal argumentação, será útil quando da determinação da natureza jurídica dos documentos celebrados entre a ONU e o Brasil quando da instituição de

---

<sup>138</sup> FONTOURA, P. R. C. T., *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*, 1999: 192.

<sup>139</sup> FRANCO, A. A. de MELO. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1957: 263.



uma OMP, e será retomada adiante.

A discussão, portanto, do que deva ou não ser apreciado pelo Congresso Nacional foi por demais explorada, tanto no terreno doutrinário, quanto no próprio Legislativo. Tentou-se interpretar restritivamente os referidos preceitos constitucionais, no entanto, este estudo coaduna na conclusão definitiva do parecer do Emb. A. Cachapuz quando afirma:

... prevaleceu a interpretação extensiva, e os poderes constituídos, tanto o Executivo como o Legislativo, não colocam em dúvida a compulsoriedade da deliberação do Congresso para os tratados internacionais celebrados pelo Brasil, que acarretem ou não 'encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional'.<sup>140</sup>

O MRE adota então, no seu *modus operandi* para a celebração de quaisquer acordos (genericamente), dois tipos de processos: o **processo completo**, que compreende as etapas de negociação, assinatura, mensagem ao Congresso, aprovação parlamentar, ratificação e promulgação; e o **processo abreviado**, que compreende as etapas da negociação, assinatura ou troca de notas e publicação. Os mais numerosos são acordos complementares a tratados preexistentes, que tem seguido o processo abreviado e que se destinam a operacionalizar tratado anterior que tenha seguido o processo completo. Em geral, são concluídos no quadro de "acordos de cooperação científica, técnica ou tecnológica" e, afirma o Emb. A. Cachapuz que se tornou hábito do Congresso Nacional exigir que, os atos celebrados em decorrência de tratados referendados, também sejam submetidos à aprovação parlamentar, inserindo nesse sentido, preceito nos decretos legislativos.<sup>141</sup>

Decorrente da análise levada a cabo no capítulo 2 do presente estudo sobre o processo decisório da ONU para implementar uma OMP e dos documentos decorrentes da Resolução do CSNU vê-se que a formalidade do convite a um Estado-Membro para integrar uma OMP dá-se por instrumento do DPKO dirigido à Missão do país junto às Nações Unidas.

---

<sup>140</sup> MEDEIROS, A. P. C. de. Atualização do Direito dos Tratados. In: MEDEIROS, A. P. C. de. (org.) *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*, 2007: 161.

<sup>141</sup> *Idem: Ibidem.*

Após o processo decisório interno do país e, por hipótese, sua aceitação em integrar o contingente da OMP, segue comunicação formal dessa mesma Missão brasileira junto à ONU à Secretaria-Geral do CSNU. Decorrente deste mútuo acerto entre as partes, no caso, ONU e Brasil, é celebrado, então, o *Memorandum of Understanding* (MOU) entre eles. É por este instrumento jurídico formal, ou melhor, ato internacional, que o país terá sua participação balizada. Cabe então o questionamento: qual a natureza jurídica deste Memorando de Entendimentos?

A primeira questão atinente à formalidade deste Memorando já foi abordada e revisada: os entes jurídicos que lhe apõem assinatura são prepostos do Brasil e da Organização das Nações Unidas, portanto têm respaldo legal para o fazerem. A forma de sua redação deveria, portanto, estar balizada nos preceitos da Segunda Convenção de Viena, que regula os tratados entre Organismos Internacionais e Estados. No Brasil, como já afirmado, a presente Convenção não foi ratificada, portanto não produz efeitos formais e, tem sido utilizada pelo MRE como base de um “direito consuetudinário”.

A segunda questão, não trata mais da forma como está redigido o documento e, sim do enquadramento jurídico deste ato. O Manual de Procedimentos dos Atos Internacionais – Prática Diplomática Brasileira, de maio de 2008, do Ministério das Relações Exteriores, define Ato Internacional como sendo todo instrumento pelo qual uma pessoa de Direito Internacional Público (Estado ou Organização Internacional, por exemplo) assume obrigações e adquire direitos, por escrito, sobre determinada matéria, perante outra ou outras Pessoas de Direito Internacional.<sup>142</sup>

Quais são então os atos internacionais? Segundo o mesmo manual, há diversas denominações a esses atos; sendo as mais comuns (e atinentes ao estudo) os tratados, acordos, convenções, protocolos e memorandos de entendimento. O que é então um memorando de entendimento? Define o manual:

---

<sup>142</sup> BRASIL, Manual de Procedimentos de Atos Internacionais – Prática Diplomática Brasileira, 2008: 5. Disponível em: <http://ww2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>. Acesso em 22 jul. 2008.

Ato de forma bastante simplificada destinado a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, em particular nos planos político, econômico, cultural, científico e educacional. Tendo em vista seu formato simplificado, tem sido amplamente utilizado para definir linhas de ação e compromissos de cooperação.<sup>143</sup>

Em suma, o MOU é semelhante ao “acordo”, com forma de redação distinta. Seus parágrafos não são artigos, mas iniciados por algarismos arábicos. Seu fecho é simplificado e, normalmente, entra em vigor na data da sua assinatura.

Resta, então, a conclusão de que um MOU é um ato internacional e que, consoante à análise feita da predominância da interpretação extensiva sobre a necessidade de ratificação de todos os atos internacionais, que acarretem ou não *encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*, os Memorandos de Entendimento também carecem desta apreciação legislativa.

No entanto, a questão não parece inconteste; posto que, também foi abordada a predominância da utilização do processo abreviado, ou seja, sem que seja cumprida uma avaliação pelo Congresso. Tem sido costumeiro o uso deste expediente abreviado para ajustes complementares de tratados preexistentes, portanto, já avaliados. Poder-se-ia supor, então que, uma vez que o Congresso já fora ouvido, por ocasião da decisão pela integração ou não do país à Operação de Paz, o MOU estaria sendo considerado como acordo complementar e seu processo abreviado, sem apreciação legislativa, estaria justificado.

A essa argumentação é que se pretende contrapor. Um “Ajuste” ou “Acordo Complementar” é outra das formas de Atos Internacionais também previstos no Manual do MRE. É definido como: *ato que dá execução a outro, anterior, devidamente concluído e em vigor, ou que detalha áreas de entendimento específicas, abrangidas por aquele ato*. Ou seja, pressupõe, realmente, o que seu nome já define, a complementaridade. Não houve outro ato internacional anterior ao estabelecimento de um MOU entre a ONU e o Brasil para a integração em uma OMP. Não houve instrumento formal, assinado por entes prepostos de ambos os atores, antes de firmado o MOU. Assim, parece inconteste que o MOU trata-se de

---

<sup>143</sup> *Idem*: 7.

Ato tipicamente internacional que deveria seguir o mesmo “processo completo” previsto na Constituição brasileira. A celeridade, obviamente pretendida, para que o país possa se mobilizar e cumprir o prazo de 30 ou 90 dias, que a ONU pressupõe para desdobrar-se no terreno pode justificar tal abreviação processual, no entanto, resta incontestemente uma fragilidade formal jurídica.

Ou seja, quando um contingente brasileiro integra uma OMP, tem como seu respaldo formal interno no país, o MOU assinado entre a ONU e o Brasil e, dele decorrente, considera ter sua imunidade penal e jurisdicional resguardados (também em consequência do SOFA firmado entre a ONU e o país-anfitrião da OMP). Mais uma vez, recorrendo ao exemplo da Operação MINUSTAH, será feita uma análise dessa presunção de amparo legal.

Para a Operação MINUSTAH, o MOU firmado entre a ONU e o Brasil foi assinado pelo Representante do Governo do Brasil (Emb. Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente do Brasil para as Nações Unidas) e pelas Nações Unidas (Sr. Jane Holl Lute, Assistente do Secretário-Geral para Operações de Paz), em 11 de maio de **2005**. Relembra-se que a Resolução 1.542 do CSNU que instituiu a Operação, data de 30 de abril de 2004 e que, o contingente brasileiro desdobrou-se no Haiti, no final de junho de **2004**. Portanto, quase um ano antes da formalização do MOU.

No seu item 3, o MOU estabelece seu propósito, qual seja:

3. o propósito deste MOU é estabelecer os termos administrativos, logísticos e financeiros e condições ao governo dos contribuintes de pessoal, equipamento e serviços providos pelos Governos em apoio à MINUSTAH.<sup>144</sup>

O citado propósito deixa claro não se tratar de mero complemento que dê execução a acordo anterior, ou seja, descaracteriza o seu enquadramento como acordo complementar. Também não deixa patente, ser mera formalização de princípios gerais que orientarão relações futuras (uma dentre as definições de

---

<sup>144</sup> ONU, DPKO/MINUSTAH/BRA/01. Disponível em <http://www.coter.eb.mar.mil.br/docs/mou.pdf>. Acesso em 12 ago 2008. 3. *The purpose of this MOU is to establish the administrative, logistics and financial terms and conditions to govern the contribution of personnel, equipment and services by the government in support of MINUSTAH.* (tradução minha)

MOU); ou seja, trata-se de instrumento com conseqüências econômicas, provavelmente gravosas ao orçamento nacional, o que mais uma vez, ratifica sua precariedade legal por não ter sido apreciado pelo Poder Legislativo.

O MOU-Haiti foi o único ato internacional, propriamente dito, firmado entre a ONU e o Brasil e não foi apreciado pelo Casa Legislativa. Há, portanto, fragilidade formal jurídica na sua adoção e execução pelo contingente brasileiro.

Apesar do caráter expositivo, e não propositivo do presente estudo, a referida área cinzenta de instrumentos que, muitas vezes, não são apreciados pelo Poder Legislativo poderia ser clareada com a Proposta de Emenda à Constituição nº 34/2003, do senador Efraim Morais, que sugere alterações no art. 49, I, da Constituição Federal. Caso aprovada, permitiria maior flexibilidade ao Executivo na conclusão de ajustes internacionais rotineiros, sem importância transcendente ou de natureza administrativa, ajustando a Lei Suprema à prática da celebração de tratados no Brasil. De acordo com o teor da referida Proposta, o artigo 49, I, da Constituição passaria a ter a seguinte redação:<sup>145</sup>

Art. 49. é da competência exclusiva do Congresso Nacional:  
I – Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, **excetuados os que visem executar ou interpretar obrigações ou direitos estabelecidos em tratados anteriores, os que ajustem a prorrogação de tratados e os que tenham natureza administrativa.**  
**§ 1º Para execução do inciso I do caput deste artigo, o Congresso Nacional deverá ter conhecimento prévio dos tratados, convenções e atos internacionais em negociação pelo Presidente da República;**  
**§ 2º A apreciação legislativa poderá ser dispensada por lei que autorize o Executivo a firmar atos internacionais sobre tema discriminado na lei;**  
**§ 3º O Congresso Nacional poderá determinar que qualquer tratado incluso nas exceções dispostas no inciso I do caput venha a passar pela apreciação legislativa. (grifo meu)**

A aprovação da presente proposta de Emenda Constitucional não solucionaria definitivamente a fragilidade hora apresentada da não apreciação do MOU (posto que não se trata de assunto administrativo), porém, pelo seu § 3º, permitiria que houvesse ingerência para aprovação de lei infra-constitucional

---

<sup>145</sup> MEDEIROS, A. P. C. de. Atualização do Direito dos Tratados. In: MEDEIROS, A. P. C. de. (org.) *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*, 2007: 194-195.

posterior que incluísse o desdobramento de contingentes em Operações de Paz sob a égide de Organismos Internacionais dentre os assuntos que, por sua celeridade e especificidade, poderiam estar excluídos da tutela regulamentar (não da tutela quanto à participação ou não) do Poder Legislativo.

### **Enquadramento legal da participação de brasileiros em uma OMP**

A contextualização que se propõe neste ponto do estudo carece de breve introdução. Quando o senso comum vê um militar em ação, há entendimento superficial de que ele está atuando ou em um conflito armado (ou guerra, dentro das mais diversas concepções que o termo possa adquirir) ou treinando para estar apto a atuar nestes conflitos. Portanto, perpassa a concepção de que ele atua na paz ou na guerra.

A situação de enquadramento de certos mandatos da ONU com operações respaldadas no capítulo 7 da Carta, com armamentos mais robustos e maior liberdade de emprego da força, tem sido contumaz. O mesmo senso comum, ao visualizar um militar, sob a égide da ONU, em um carro blindado, com armamento pesado, será que também visualizaria, claramente, que este militar estaria atuando em tempo de paz? A resposta da opinião pública, pode-se supor que, entenderia como estando “em guerra”. A resposta purista da denominação da sua atuação poderia entender que: sua atuação é em decorrência de uma Operação de Manutenção da Paz, logo, apesar da aparente força, seria inquestionável que ele deva ser considerado como: militar atuando em tempo de paz.

A aparente área nebulosa desta breve introdução remete a estudo mais aprofundado do respaldo legal da atuação militar, em que situações ele pode atuar, o que o Estado espera dele e, conseqüentemente, se sua atuação não pode ser questionada, a posteriori, como sendo ilegal.

A primeira referência da atribuição militar é o preconizado na Constituição brasileira de 1988 que prevê:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo

Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

A primeira análise do emprego previsto para as Forças Armadas (FA), decorrente da Carta Magna, cita três ações possíveis, quais sejam: defesa da Pátria; garantia dos poderes constitucionais e; em situação específica, garantia da lei e da ordem. Não há enquadramento, nestes três preceitos da atuação, em território estrangeiro, sob a égide de uma Organização Internacional. No entanto, o § 1º do art. 142, flexibiliza a atuação das Forças Armadas, quanto ao seu emprego, por prever suplementação em lei complementar.

A Lei Complementar (LC) nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, veio suprir a necessidade suplementar de regulamentação prevista na lei constitucional. Tais leis dispõem sobre normas gerais para organização, o preparo e o emprego das FA. Ressalta-se que a primeira lei que veio suprir a lacuna constitucional (LC nº 97) entrou em vigor somente quase 11 anos após a Constituição. Portanto, de 1988 a 1999, a atuação militar em Operações de Paz sob a égide da ONU não estava claramente identificada dentre os empregos constitucionais das FA. Com a promulgação da referida lei, pela primeira vez, houve previsão da atuação em OMP. Preconiza a referida lei:<sup>146</sup>

#### CAPÍTULO V DO EMPREGO

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e **na participação em operações de paz**, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

I - diretamente ao Comandante Supremo, no caso de Comandos Combinados, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos;

II - diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações combinadas, ou quando da

---

<sup>146</sup> BRASIL, Lei Complementar, nº 97, de 9 jun 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm). Acesso em 20 jul 2008.

participação brasileira em operações de paz; (grifo meu)

Como se pode observar, há grande similaridade entre o texto do artigo 15 da referida lei, no capítulo que trata sobre o emprego das FA, com o previsto no art. 142 da Constituição Federal, preservando os mesmos objetivos citados (defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem) e incluindo a *participação em operações de paz*. Ou seja, há clara opção legislativa em resguardar amparo legal ao emprego das FA em operações de paz.

Então, o emprego das FA em operações de paz resta previsto em lei. No entanto, como sua própria denominação confirma (operação de paz); não se pode querer caracterizá-la, por situações mais belicistas, como sendo uma operação de guerra; é sim uma **operação de não-guerra**.<sup>147</sup>

Além das operações de paz sob a égide de organismos internacionais, incluem-se dentre as operações de não-guerra, o emprego das FA na garantia da lei e da ordem, dos poderes constitucionais, de atribuições subsidiárias, de prevenção e combate ao terrorismo e no emprego em apoio à política externa em tempo de paz.<sup>148</sup>

Ou seja, vê-se que se inseriu o emprego militar, com nível de belicosidade e realismo de sua operação, abaixo do emprego “em guerra”, porém acima do “preparo para o combate” dos exercícios e adestramentos, “em tempo de paz”.

Reiterando esta opção estratégica do país em apoiar o emprego das FA em operações de paz, o já comentado Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, que aprovou a Política de Defesa Nacional, previu dentre os objetivos da Defesa Nacional a *contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais* (art. 5º, V), bem como, dentre suas orientações estratégicas, ressaltou que, o

---

<sup>147</sup> OPERAÇÃO DE NÃO-GUERRA - Operação em que as Forças Armadas, embora fazendo uso do Poder Militar, são empregadas em tarefas que não envolvam o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, em que esse poder é usado de forma limitada. Podem ocorrer, inclusive, casos nos quais os militares não exerçam necessariamente o papel principal. BRASIL, Glossário das Forças Armadas – Ministério da Defesa – MD-35-G-01, aprovado pela Portaria Normativa Nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro 2007.

<sup>148</sup> BRASIL, Doutrina Militar de Defesa – Ministério da Defesa – MD51-M-04, aprovado pela Portaria Normativa Nº 113/SPEAI/MD, de 1º de fevereiro 2007.



*Brasil deverá intensificar sua participação em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais (art. 6º, 6.17).*

Decorrente desta determinação, a Doutrina Militar de Defesa vem definir as ações sob a égide de Organismos Internacionais.

Conclui-se, portanto, que é inconteste que a ação efetiva do *boina azul* brasileiro, em território estrangeiro, é enquadrada como operação de não-guerra, ou seja, em tempo de paz.

No entanto, o militar durante sua ação, está sujeito ao Código Penal Militar que define o enquadramento do delito praticado como sendo, em tempo de paz ou, em tempo de guerra. Diz o art. 9º:

Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

I – os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso da lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;

II – os crimes previstos neste Código, embora também o sejam em igual definição na lei penal comum, quando praticados:

- a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado;
- b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
- c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito a administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;<sup>149</sup>

Portanto, as ações do *boinas azuis* brasileiros em qualquer OMP, no exterior, parecem ser enquadradas, claramente, dentre as alternativas acima descritas para crimes em tempo de paz, pois, ou seriam perpetrados por militar contra militar (alínea a)), ou contra civis nos lugares sujeitos à administração militar (no caso, por exemplo, nas sedes dos grupamentos da ONU ou em seus postos disponibilizados pelo governo anfitrião – alínea b)), ou ainda, contra civis, fora dos lugares sujeitos à administração militar.

No entanto, apesar do aparente e inconteste enquadramento da possível ação delituosa como sendo em tempo de paz, o artigo 10 do CPM vem definir o que deva ser considerado crime em tempo de guerra e, assim preconiza:

---

<sup>149</sup> BRASIL, *Código Penal Militar*, aprovado pelo Decreto-Lei Nº 1.001, de 21 de outubro de 1969.

Consideram-se crimes militares, em tempo de guerra:

I – os especialmente previstos neste Código para o tempo de guerra;

II – os crimes militares previstos para o tempo de paz; [situação que pressupõe que tenha havido declaração formal de guerra, para que possa ser enquadrado neste dispositivo, o que formalmente não ocorre no caso de uma OMP.]

(...)

**IV – os crimes definidos na lei penal comum ou especial, embora não previstos neste Código, quando praticados em zonas de efetivas operações militares ou em território estrangeiro, militarmente ocupado.** (comentários e grifo meu).<sup>150</sup>

Destarte, a definição de operação de não-guerra, introduz um novo parâmetro de emprego militar que não foi pensado quando da promulgação, em 1969, do atual Código Penal Militar. O militar em uma OMP, incontestavelmente está em efetiva operação militar; daí o improvável, porém possível enquadramento legal de sua conduta, à luz do inciso IV, do art. 10 do CPM. Apesar da aparente e irresistível conotação de que sua atuação em uma operação de *paz* somente possa ser enquadrada, penalmente, como sendo em tempo de *paz*, e ainda, que não tenha havido tal questionamento, nas OMP em que o Brasil foi ou é partícipe, não se pode descartar que: em situações politicamente indesejáveis ao país, poder-se-ia questionar tal enquadramento, objetivando uma tipificação da conduta militar de forma mais punitiva.

Apenas como exemplo ilustrativo da situação citada, cita-se: um militar servindo em alguma Organização Militar no país que, no seu serviço, arrombasse o paiol de armamento e o furtasse, passando-os a outros criminosos, certamente, sofreria o rigor da lei (penal militar) como furto, colaboração com crime organizado, formação de quadrilha, dentre outras tipificações possíveis. No entanto, muito provavelmente, as conseqüências do seu ato seriam exclusivamente tratadas no âmbito interno brasileiro e, não se supõe que lhe pudesse ser atribuída situação diversa da de paz. No entanto: se militar, *boina azul*, de serviço, na sede de Grupamento da ONU, praticasse o mesmo furto, tendo como destinatários do armamento um dos grupos rebeldes, que utilizariam tais petardos militares para

---

<sup>150</sup> *Idem*.

executarem grande matança, até mesmo com características de genocídio. Será que sua tipificação penal permaneceria a mesma, ou seja: em tempo de paz, praticou furto, colaboração com crime organizado, formação de quadrilha, dentre outras? Será que o possível desdobramento político da imagem internacional do Brasil não implicaria a busca da brecha legal para aumentar o rigor de seu enquadramento legal?

O presente exemplo é meramente especulativo, porém, serve para ilustrar que, a operação, bem próxima do conflito real a que estão expostos os militares em algumas OMP (em especial as mais robustas sob a égide do capítulo VII), pode imputar-lhes enquadramento legal diverso do até hoje empreendido. Mais ainda, ainda que lhe seja tipificado delito em tempo de paz, a cominação de circunstâncias agravantes, por ter sido o ato praticado em país estrangeiro (art. 70, II, o)), ou de “dele ter resultado danos à imagem internacional do Brasil ou prejudicar suas relações diplomáticas” (art. 136 e 137), podem imputar ao militar, significativos aumentos em suas penas.

Em contrapartida, apesar da assertiva de não-guerra e, conseqüentemente, da não existência de “inimigos” do Brasil, o artigo 356 do CPM, que se transcreve abaixo, caso invocado judicialmente, poderia trazer sérias conseqüências ao referido mediante do exemplo acima:

Art. 356. Favorecer ou tentar o nacional favorecer o inimigo, **prejudicar ou tentar prejudicar o bom êxito das operações militares, comprometer ou tentar comprometer a eficiência militar:**

(...)

II – entregando ao inimigo ou expondo a perigo dessa conseqüência navio, aeronave, força ou posição, engenho de guerra motomecanizado, provisões ou qualquer outro elemento de ação militar;

(...)

IV – sacrificando ou expondo a perigo de sacrifício força militar;

(...)

Pena – **morte, grau máximo**; reclusão, de vinte anos grau mínimo. (grifo meu)

O extremismo do exemplo do “possível enquadramento” (porém, improvável) no artigo supracitado, traria conseqüências e discussões profundas no meio jurídico. A Constituição brasileira proíbe a pena de morte no país, a não ser

em casos inequívocos de guerra em que o país faça parte.

Ou seja, o objetivo do questionamento ora levantado, não se remete à possibilidade ou não de exacerbamentos jurídicos em tipificações mais ou menos danosas aos nossos militares que integrem OMP. Tal questionamento deriva da nebulização do enquadramento penal militar do exercício regular das operações de não-guerra, sejam elas no exterior (com naturais desdobramentos diplomáticos e de imagem externa do Brasil), ou mesmo no país, como nas ações de GLO (garantia da lei e da ordem) que não pertencem ao escopo do presente estudo.

### **Operações Conjuntas, Combinadas ou de coalizão?**

A presente discussão carece de esclarecimento inicial, pois, assim como quando da apresentação da questão referente à natureza jurídica da OMP, para fins de enquadramento legal (operação em tempo de paz ou não), a presente questão fundamenta-se em idéia que permeia, originalmente, o senso comum sobre o tema.

Quando um país decide integrar uma Operação de Paz sob a égide de uma Organização Internacional, ele tem plena ciência de que não operará isoladamente (no caso, o presente trabalho atem-se à ONU, no entanto, é possível e, tem sido muito utilizada, a instituição de OMP por Organizações Regionais). Ou seja, não será uma atuação política, estratégica e tática de apenas um país. Há de haver divisão de funções entre contingentes e pessoas e cargos de diversas nacionalidades, irmanadas sob o mesmo Mandato da ONU, ao qual decidiram aderir. Portanto, qual é a relação prática que se estabelece entre estes diversos contingentes?

Já fora apresentada a estrutura de uma OMP, desde o Sub-Secretário do SGNU (cargo máximo e link político da ONU com a OMP), o Representante Especial do Secretário Geral (SRSG) – o mais alto representante da ONU no país anfitrião, passando pelo *Force Commander* (FC), líder militar de todos os contingentes que atuam no campo, até chegarmos aos Comandantes de Contingentes, que têm a função de liderar seus nacionais ao cumprimento da missão que lhes for atribuída

pelo FC.

Em abstrato, portanto, pode haver (e normalmente há) SRSG de uma nacionalidade, FC de outra, e Comandantes de Contingentes de diversas nacionalidades. Qual a interoperabilidade entre esses países? Qual a relação que se estabelece entre eles?

A ONU, sagazmente, utiliza o termo *integrated* como forma de se eximir da definição sobre o tipo de operação que realiza: se sua atuação é *joint* (conjunta), *combined* (combinada), ou uma *coalition* (coalizão) entre os países de uma OMP.

Efetivamente, o planejamento integrado auxilia a assegurar que todos os atores no sistema das Nações Unidas, quando atuando no campo, estarão apontados numa mesma direção.

Forçar integração quando não é necessário pode muito bem ser contra-produtivo.<sup>151</sup>

A doutrina militar não é unânime nas definições supracitadas e, dessas distinções, surge a questão sobre qual é, efetivamente, o tipo de operação que o Brasil realiza em uma OMP.

A doutrina norte-americana distingue as três definições da seguinte forma:

Força de Coalizão – Força composta por elementos militares de nações que tenham formado uma aliança temporária para algum propósito específico;

Operações Combinadas – Uma força militar composta de elementos de duas ou mais nações aliadas atuando juntas para a consecução de uma missão singular;

Operações Conjuntas – Termo genérico aplicado a forças compostas de significantes elementos agrupados, de duas ou mais Forças Militares, operando sob um Comandante de Força único.<sup>152</sup>

A relevância destas definições norte-americanas serve para distinguir qual é o pensamento doutrinário predominante, também nas Nações Unidas. Ou seja, a coalizão é entendida para propósito muito específico; a operação conjunta é entendida como sendo realizada somente por um país, empregando duas ou mais

---

<sup>151</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 54. *Ultiamtely, integrated planning helps to ensure that all the actors in the United Nations system, when deployed in the field, are pointing in the same direction. Forcing integration where it is not needed may well be counter-productive.* (tradução minha)

<sup>152</sup> EUA. *U. S. Military Glossary*. Disponível em: <http://usmilitary.about.com/od/heorderlyroom/l/bloglossary.htm>. Acesso em 21 set 2008. *Coalition Force – a force composed of military elements of nations that have formed a temporary alliance for some specific purpose. Combined operation – A military force composed of elements of two or more allied nations acting together for the accomplishment of a single mission. Joint operations – A general term applied to a force composed of significant elements assigned or attached, of two or more Military Departments, operating under a single joint force commander.* (tradução minha)

de suas Forças Armadas e a operação combinada tem sua definição mais próxima do que, efetivamente faz uma Operação de Paz sob a égide da ONU. Daí que se poderia atribuir ao termo *integrated* utilizado pela ONU uma conotação de *Combined*.

Pela doutrina militar brasileira, pode-se depreender as seguintes definições:

Coalizão (ou Aliança) – Caracteriza-se pelo emprego do Poder Nacional, com preponderância da Expressão Militar, em conjugação com a expressão militar de um ou mais países, constituindo uma aliança ou coalizão de Estados, cujos objetivos e interesses sejam coincidentes.<sup>153</sup>

Operação Conjunta – Operação que envolve o emprego coordenado de elementos de mais de uma força singular, com propósitos interdependentes ou complementares, sem que haja a constituição de um comando único no escalão considerado.

Operação Combinada – Operação empreendida, por elementos ponderáveis de mais de uma Força Armada, sob a responsabilidade de um comando único.<sup>154</sup>

As definições supracitadas, quando confrontadas com as apresentadas pela doutrina norte-americana e, também adotada pela ONU, acarreta sérias divergências. A coalizão (ou aliança) para o Brasil parece ensejar um aspecto mais abrangente (“interesses coincidentes”) enquanto que, para os EUA, pressupõe “propósitos específicos”. Enquanto “Forças Armadas de um mesmo país atuando sob um único comando”, para os EUA, caracteriza uma Operação Conjunta, tal definição, para o Brasil, serve para Operação Combinada.

No entanto, o que mais quero destacar é que, dentre as definições formalmente adotadas no Brasil, não há nenhuma que caracterize o conceito norte-americano de Operação Combinada (*Combined Operation*): “quando há elementos de duas ou mais nações atuando juntos para a consecução de uma mesma missão”. E, é exatamente isto que se espera de uma Operação de Manutenção da Paz.

Acontece que, com tal lacuna doutrinária, podem surgir problemas decorrentes de cadeias de comando de nacionalidades diversas, sem que haja claro entendimento quanto a como agir em determinadas situações. No ambiente comum de uma OMP, espera-se configurar no terreno um aglomerado de militares com

---

<sup>153</sup> BRASIL, Doutrina Militar de Defesa – Ministério da Defesa – MD51-M-04, aprovado pela Portaria Normativa N° 113/SPEAI/MD, de 1° de fevereiro 2007: 35/48.

<sup>154</sup> BRASIL, Glossário das Forças Armadas – Ministério da Defesa – MD-35-G-01, aprovado pela Portaria Normativa N° 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro 2007.

formações doutrinárias distintas, táticas de emprego diversas, culturas e tradições diferentes, ou seja, um real “ajuntamento de Forças”, sob o comando de um militar, de nacionalidade também diferente (FC), e de um SRSG também “estrangeiro”.

A correta identificação do tipo de operação empreendida é fundamental à compreensão da cadeia de comando e ao respeito à hierarquia.

O Estatuto dos Militares, Lei Nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, é a normatização superior para regular a situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas dos membros das Forças Armadas (art. 1º).<sup>155</sup> Ou seja, é por esta lei, que um militar brasileiro deve obediência a outro, de graduação superior, e tem seus direitos resguardados. Ela traz a estrutura da carreira militar.

Em todo o Estatuto, há referência à estrutura das Forças Armadas nacionais, porém, não traz nenhuma referência ao cumprimento de hierarquia, em respeito a militares ou civis estrangeiros. Desta forma: qual a lei que obriga um Comandante de Contingente Brasileiro a cumprir a determinação de um FC de outra nacionalidade? E se o Comandante brasileiro considerar que estaria agindo contrariamente aos interesses do Brasil, ou colocando em risco desnecessário o contingente sob sua responsabilidade?

Não há uma coalizão entre Estados, quando documentos formais são instituídos pelos Poderes Nacionais, atribuindo o Comando à determinada entidade. Não há caracterização de uma *Combined Operation* (segundo o conceito norte-americano) sob comando único, uma vez que, apesar da missão mirar um mesmo propósito, tal conceito não é previsto no Brasil. Assim, a nebulosidade doutrinária parece redundar em risco, ainda que remoto, de quebra de hierarquia ou de falta de uniformidade de propósitos, por falta de previsão legal para o cumprimento de ordens emanadas de estrangeiros.

A própria ONU admite tal dificuldade e nebulosidade, ratificando que há esta

---

<sup>155</sup> BRASIL, *Estatuto dos Militares*, aprovado pela Lei nº 6.880 de 9 de dezembro de 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6880.htm), acesso em 12 ago 2008.

área cinzenta, não apenas no Brasil, mas no próprio Direito Internacional.

Apesar de os componentes de uma OMP da ONU terem o mesmo mandato, dividirem um mesmo espaço, e dependerem dos mesmos serviços de apoio integrado, há significativas diferenças culturais, tanto quanto às nacionalidades quanto profissionais, dentre eles. Muitas organizações civis e departamentos governamentais, rotineiramente, funcionam com alto grau de tolerância por ambigüidades e com alta flexibilidade no manejo dos modelos empregados. Ao mesmo tempo, a alta administração militar tende a diminuir e minimizar as ambigüidades por meio de estudos prévios profundos sobre as culturas envolvidas. Os Comandantes da Missão e seu alto escalão têm que buscar reconciliar estas diferenças de "culturas institucionais", ao mesmo tempo sendo cuidadosos para não ferirem diversidades culturais que possam constituir novos problemas a serem tratados pela ONU.<sup>156</sup>

A preocupação da ONU justifica-se não apenas pelo caráter da diversidade entre os diversos países que figuram na OMP. Lembre-se que a ONU não dispõe de Forças Armadas próprias, e não tem exercido o poder de compelir os Estados-Membros a integrarem OMP; ao contrário, cada vez mais, o caráter discricionário dos países tem sido respeitado ao lhes permitir escolher integrar ou não uma OMP. No entanto, recordando a análise feita dos documentos decorrentes da ONU, quando da instituição de uma OMP, o único documento formalmente assinado, que confere respaldo à participação de um país em uma OMP, é o MOU celebrado entre a Organização e o Estado-Membro. Individualmente. Assim, não há coalizão, pois não há formal ratificação em acordo único assinado por todos os Estados que integrarão a OMP, conjuntamente.

Por exemplo, o Brasil aceitou integrar a UNAVEM (Angola) e assinou MOU com a ONU; porém, oficialmente, nada a Argentina (que também lá esteve) teve a influir nesta decisão bilateral Brasil-ONU, ou nos termos do acordo celebrado entre estes países.

A nebulosidade instaura-se mesmo, desde o processo de iniciação de uma

---

<sup>156</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 71. *Although the components of a United Nations peacekeeping operation have the same mandate, share a single budget, and depend on the same integrated support services, there are significant cultural differences, both national and professional, within and between them. Many civilian organizations and government departments routinely function with a high degree of tolerance for ambiguity and highly flexible management models. At the same time, military staff tend to seek to minimize ambiguity by making informed assumptions within a strong planning culture. Mission leaders and staff must seek to reconcile these differing that constitutes one of the United Nations main strengths.* (tradução minha)



nova OMP (*start up process*).

Poucos, se alguns for, dos pertencentes ao alto-escalão de uma missão teriam trabalhado juntos anteriormente. O contingente da OMP virá de diversas nações e formações profissionais (inclusive de significativas diferenças civis, militares e de trabalho de polícia), o que pode causar fricção no tenso processo de iniciação de uma nova OMP. Tensões internas devem ser administradas pró-ativamente durante os primeiros meses, para minimizar as incompreensões e evitar ressentimentos que possam poluir as relações dentro do alto-escalão e para que não escalem a crise ainda mais.<sup>157</sup>

Desta forma, considera-se que, além da falta de regulação interna sobre o “tipo” de operação que está sendo desempenhada durante uma OMP, a interoperabilidade entre diversas nações, com níveis hierárquicos desempenhados por vários estrangeiros, e com fundamentos políticos, sociais, culturais e profissionais bastante diferentes pode implicar em desobediências ou obediências que ensejem questionamentos internos ou, até mesmo, externos.

### **Riscos da atuação tática integrada de militares de diversas nacionalidades**

Inicialmente, a opção pela denominação de “ação tática integrada” de militares é conceituação própria, pois se buscou evitar o termo “conjunta” ou “combinada”, pelas diferenças doutrinárias mencionadas no item anterior. Ou seja, da mesma forma que a ONU optou pelo uso do termo *integrated* para se referir ao convívio de diversas nações no mesmo terreno operativo, optou-se neste trabalho, por caracterizar a ação ao nível tático, quer dizer, a nível grupamento, companhia, pelotão, patrulha, guarnição, ou mesmo destacamento<sup>158</sup> como “ação tática

---

<sup>157</sup> *Idem*: 65. *Few, if any, of the mission staff will have worked together before. Peacekeeping personnel, will come from diverse national and Professional backgrounds (including from significantly different civilian, military and police working cultures) which may cause friction in a pressurized start-up environment. Internal tensions must be managed proactively, during the early months, to minimize misunderstandings and avoid resentments that cloud staff relations over the long term.* (tradução minha)

<sup>158</sup> Segundo o Glossário das Forças Armadas, a fim de auxiliar a compreensão das definições apresentadas, seguem abaixo as distinções sobre as mesmas:

**GRUPAMENTO** – **1.** Componente de organização por tarefas ou administrativa, constituído de meios e efetivos militares. **2.** Reunião de unidades ou subunidades para emprego militar ou administrativo. **3.** Organização militar, tática ou logística, de constituição variável, que reúne elementos de comando e unidades e, eventualmente, subunidades e frações elementares.

**COMPANHIA** – Unidade de um Grupamento constituída, basicamente, de três pelotões operativos, mais um pelotão de apoio ao comando, perfazendo cerca de 150 militares.

**PELOTÃO** – Unidade operativa básica de uma Companhia, constituído de cerca de 50 militares.

integrada" (doravante, será denominada essa parcela de tropa que cumprirá tarefa específica como: destacamento).

A recomendação da ONU, via seu DPKO, aos comandantes de OMP, é que procurem preservar os contingentes nacionais para operação a nível tático com a integridade de seus nacionais (a nível batalhão, companhia ou mesmo pelotão). Desta forma, a ONU procura evitar que distinções de formação, ação, experiência, ou de valores éticos e morais possam redundar em ações desconexas e com desdobramentos desagradáveis entre os países contribuintes da Missão. *A integração entre a 'família da ONU' simplesmente não pode ser imposta por medidas de superiores e, pode somente ser alcançada pelo processo constante de diálogo e negociação entre os atores envolvidos.*<sup>159</sup>

No entanto, diante dos relatórios consultados de parcela considerável dos contingentes brasileiros atuando na MINUSTAH,<sup>160</sup> pude verificar que, não tem sido incomum que destacamentos tenham sido designados para cumprirem missões específicas (por exemplo, patrulha de determinada área) com militares de diversos países juntos. Inicialmente, tal ação tática integrada pode demonstrar a total cooperação buscada entre os membros de uma mesma operação. Porém, desta pseudo-integração vislumbra-se a possibilidade de desdobramentos que carece de estudo mais aprofundado.

A primeira preocupação repousa na diversidade prévia de formação individual e profissional entre os militares de nacionalidades diferentes, atuando de

---

PATRULHA - Força de pequeno efetivo, destacada para cumprir missões de reconhecimento, de combate ou da combinação de ambas.

GUARNIÇÃO - Grupo que guarnece e opera uma instalação, equipamento, arma etc.

DESTACAMENTO – Parte de uma força separada de sua organização principal para cumprir uma missão específica, em geral de caráter temporário, em outra região, com efetivo normalmente reduzido e organização variável, dependendo da situação. Ver: BRASIL, Glossário das Forças Armadas – Ministério da Defesa – MD-35-G-01, aprovado pela Portaria Normativa Nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro 2007.

<sup>159</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 71. *Integration among the members of the broader United Nations family cannot simply be imposed by edict from above, and can only be achieved through a Constant process of dialogue and negotiation between the actors concerned.* (tradução minha)

<sup>160</sup> VÁRIOS, Relatórios semestrais dos Contingentes do BRABAT, do Corpo de Fuzileiros Navais, período 2004-2007. Disponível no Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais: Rio de Janeiro.

forma integrada. Essa própria diversidade pode ser explorada pelos beligerantes do país anfitrião para criar situações de fricção entre os “boinas azuis” pares da ONU. Imaginemos a ação integrada (e possível) de militares com fundamentos religiosos distintos, prática religiosa de maior ou menor engajamento e cultos diversos (por exemplo, um protestante, não praticante, e um militar mulçumano, praticante). A diversidade, inicialmente agregadora pelos diversos prismas de encarar um determinado conflito, pode redundar em rugas difíceis de serem superadas na convivência da chamada “família da ONU” no terreno.

Outra preocupação decorrente dessa ação tática integrada decorre da possibilidade de ocorrência de uma conduta conjunta ilegal de seus componentes, onde pode, por exemplo, ser caracterizada a desobediência, deserção ou mesmo o cumprimento de ordem emanada de superior imediato, de nacionalidade diversa. Como dito anteriormente, os militares não participam de coalizão, nem operação conjunta ou combinada. Não há nenhuma formalidade entre os dois países, a não ser que sejam firmados acordos paralelos entre estes países.<sup>161</sup> A doutrina militar brasileira, já consolidada pelo Ministério da Defesa, é bastante clara quando se refere às Operações “em caso de conflito real”, ou mesmo quando operando “em exercícios e adestramentos”. A situação supracitada distingue-se, inicialmente, de ambas (essa discussão tangencia, a já previamente abordada, sobre a operação “em guerra” e de “não-guerra”).

Assim, na ocorrência hipotética de delito enquadrado como crime, decorrente de ordem (ou quebra de hierarquia) de militar brasileiro, operando em uma OMP, com outro de nacionalidade distinta, a situação quanto à tipificação (penal ou civil) de seu ato, diante do Ordenamento Jurídico nacional vigente, seria bastante complexa. Não se pode imputar, segundo o CPM, art. 6º, 7º e 9º, crime militar praticado por estrangeiro, fora do território nacional. A solidariedade penal entre eles estaria, portanto, completamente prejudicada. Também não se pode

---

<sup>161</sup> Há histórico desses acordos paralelos, por exemplo, o Brasil firmou MOU com a Argentina para apoio aos Observadores brasileiros que atuavam em Suez em determinado período, no entanto, essa não é a situação mais normal e corrente.

ignorar que, o respeito à hierarquia presumida pode ter contribuído para a consecução da ação delituosa. Assim, caso a caso, há que se analisar a situação que, além das implicações legais aos militares brasileiros envolvidos, poderia gerar conseqüências indesejadas à política externa brasileira, por incidente diplomático evitável.

A ação de patrulha realizada com militares de diversas nacionalidades, por exemplo, pode implicar em cumprimento de Regras de Engajamento que foram entendidas pelos contingentes, individualmente, de forma diversa. Desta forma, aquilo que, a princípio, pode transparecer uma conduta que comprova a integração da “família da ONU”, camufla a possibilidade de desdobramentos nefastos ao prosseguimento do convívio harmônico entre os Estados contribuintes para a OMP. Talvez mesmo por isso, a ONU recomende que sejam mantidos os contingentes nacionais íntegros, a nível tático.

No presente risco abordado, enfoca-se apenas a possibilidade de ocorrência de ações delituosas, claramente identificadas como crime militar, em que, em tese, haveria, no mínimo cumplicidade entre estrangeiros. No entanto, nada exclui a possibilidade de consecução de ações menos gravosas, enquadradas como contravenções disciplinares, onde, da mesma forma, a análise formulada pode se enquadrar.

### **Enquadramento legal das Regras de Engajamento (ROE), emitidas pela ONU, para uma OMP**

Dentre os documentos decorrentes da ONU, quando da instituição de uma OMP, citados no capítulo 2 do presente estudo, destacou-se as *Rules of Engagement* (ROE) que servem como parâmetro prático da ação efetiva dos militares, durante sua ação no campo da operação, quanto ao que lhes é permitido ou não atuar.

A primeira conceituação fundamental repousa sobre a definição do que se pode entender por regra. Recordando a citação do Prof. Luis Barroso: *regras são*

*proposições normativas aplicáveis sob a forma de tudo ou nada (all or nothing). Se os fatos nela previstos ocorrerem, a regra deve incidir, de modo direto e automático, produzindo seus efeitos.*<sup>162</sup> Portanto, depreende-se que podem ser entendidas como ordens diretas, do tipo “dever fazer” ou “não se fazer”.

A segunda discussão sobre estas regras de engajamento emitidas pela ONU (doravante denominadas simplesmente como ROE) é sobre como a ONU e o Brasil entendem o que são “regras de engajamento”.

Para a ONU, as ROE são dirigidas aos comandantes operacionais e delineiam os parâmetros dentro dos quais há autorização para uso da força pelo contingente militar. As ROE são específicas para cada OMP, e têm seu fundamento na Resolução do CSNU que institui a OMP, e no seu efetivo Mandato. Nelas, onde são definidas proibições, estas devem ser entendidas como ações que não devam ser tomadas e, onde estão definidas permissões, devem ser entendidas como autorização aos Comandantes para tomarem decisões de implementação de ações que julguem necessárias para o atingimento dos objetivos da Missão. As ROE trazem a permissão para o uso do grau necessário de força para a garantia da legítima defesa e definem outras circunstâncias sob as quais, o uso da força, pelo contingente militar, possa ser justificado.<sup>163</sup>

Como definido anteriormente, será utilizado como parâmetro de estudo as ROE emitidas pela ONU para a operação MINUSTAH. Não que sejam similares às definidas para outras OMP, das quais o Brasil também tenha participado ou participa; a opção pelas ROE da MINUSTAH justifica-se pelo maior engajamento brasileiro nesta operação, pelo grau de responsabilidade assumido (pois o *Force Commander* – FC é brasileiro, e a ele cabem diversas das deliberações decorrentes das ROE), mas também, pelo fato de ser OMP baseada no Capítulo VII da Carta da

---

<sup>162</sup> BARROSO, L. R. *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro: Pós-modernidade, Teoria Crítica e Pós-positivismo*:5. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2008.

<sup>163</sup> ONU –*Rules of Engagement for the Military Component of the United National Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)* – Maio 2004. Disponível em <http://www.un.org/dpko/peacekeeping/minustah/docs.htm>. Acesso em 23 maio 2008.

ONU, e que assim, autoriza maior uso de força pela Força de Paz, que em outras OMP de menor robustez.

O que o Brasil define como sendo as Regras de Engajamento? O Glossário das Forças Armadas apresenta dois conceitos que, por suas definições, englobam as diretrizes definidas pela ONU para as ROE. Quais sejam:

REGRAS DE COMPORTAMENTO OPERATIVO – Diretrizes de conduta operativa para as situações que poderão surgir no cumprimento das tarefas atribuídas a um comandante de força ou de unidade isolada. Relacionam-se às circunstâncias políticas existentes e às limitações do direito, estabelecendo o grau de intensidade e as modalidades de emprego autorizado da força, com a garantia de controle preciso sobre sua execução.

REGRAS DE ENGAJAMENTO – Caracteriza-se por uma série de instruções pré-definidas que orientam o emprego das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis. Dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta.<sup>164</sup>

Da confrontação entre os conceitos brasileiros de Regras de Comportamento Operativo (RCO) e Regras de Engajamento (REC), com o conceito da ONU para suas ROE, já se vislumbra certa distinção doutrinária. A ONU diz que suas ROE são destinadas aos Comandantes Operacionais e que são definidas com base em seu parâmetro legal que repousa sobre a Resolução do CSNU e o Mandato da OMP. Ou seja, deixa transparecer certa orientação supratática aos decisores da operação. Por este aspecto, a definição das RCO brasileiras tem-lhe maior similaridade; uma vez que também são emitidas aos Comandantes de Força, que conduzem, a nível operacional, seus contingentes com preocupação sobre o respaldo legal de suas decisões.

Por outro lado, as ROE são constituídas de orientações práticas, com permissões e proibições aos efetivos militares, sobre quais ações empreender. Descem ao nível tático tanto individual, quanto de unidades. Englobam regras numeradas e específicas de ações que devam ser do conhecimento de todos que participam da OMP, desde os soldados aos comandantes subordinados, como

---

<sup>164</sup> BRASIL, Glossário das Forças Armadas – Ministério da Defesa – MD-35-G-01, aprovado pela Portaria Normativa Nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro 2007.

especificado no subitem 9, d) das ROE-MINUSTAH.

9, d) É de responsabilidade dos comandantes de todos os contingentes nacionais assegurarem que todos os seus subordinados compreenderam estas ROE. Para este fim, as ROE devem ser traduzidas de forma clara e concisa, na linguagem de cada contingente. Para auxiliar neste processo, deve ser confeccionado ROE *Aide-Memoire (Blue Card)*, traduzidos de forma apropriada a cada integrante do contingente. Isto deve ser feito antes que o contingente possa entrar em operação.(...) <sup>165</sup>

Assim, resta clara a opção tática destas regras, o que aproxima estas ROE do conceito das REC brasileiras. Ou seja, desde suas definições doutrinárias, percebe-se que as ROE englobam tanto as RCO quanto as REC, havendo a possibilidade de dispersão de conceitos quando da efetivação das ROE no Brasil aos seus contingentes.<sup>166</sup> Se fossem seguir a doutrina brasileira, algumas ROE deveriam se tornar RCO e outras, mais táticas, deveriam se tornar REC. Os cartões individuais brasileiros poderiam não conter todas as ROE originalmente emanadas pela ONU. Não é o que, na prática tem se efetivado, o Cartão de Regras de Engajamento (*Blue Card*), distribuído a cada integrante do contingente brasileiro da MINUSTAH, reflete a perfeita tradução do original, em inglês, emitido pela ONU. Desta forma, pelo menos em relação às Operações de Paz, vê-se que o conceito de RCO brasileiro restou-se esvaziado.

Feita a discussão sobre o que se entende por ROE, resta retornar ao aspecto fundamental de internalização das normas emitidas pela ONU, assim como discutido anteriormente em relação ao MOU.

Não há formalização entre a ONU e o Brasil para a internalização das ROE emitidas pela ONU para cumprimento pelo contingente brasileiro. Todos os demais

---

<sup>165</sup> ONU –*Rules of Engagement for the Military Component of the United National Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)* – Maio 2004. Disponível em <http://www.un.org/dpko/peacekeeping/minustah/docs.htm>. Acesso em 23 maio 2008. 9, d) *It is the responsibility of the commanders of all National Contingents to ensure that all those under their command understand these ROE. To this end, the ROE must be translated in a clear and concise way into the language of each contributing country. To assist in this process, they must issue a ROE Aide-Memoire (Blue Card), translated into the language(s) appropriate for their own contingent, to each individual. This is to be done before the contingent can be considered to be effective. (...) (Tradução minha)*

<sup>166</sup> Cabe ressaltar que a doutrina utilizada pela ONU de emissão apenas de *Rules of Engagement* reflete a doutrina militar norte-americana que prevê apenas a existência de Regras de Engajamento, que englobam tanto as Regras de Comportamento Operativo, quanto as Regras de Engajamento, pelos conceitos da doutrina militar brasileira.

documentos decorrentes da ONU, enviados para “cumprimento” pelo Brasil, perdem o status de Ato Internacional, pois não mais se enquadram nas definições destes e, por não serem, formalmente, assinados por prepostos dos dois atores internacionais. O SOFA, os Procedimentos Operativos Padronizados (*Standards Operating Procedures*), as Regras de Engajamento (*Rules of Engagement*), dentre outros; todos não possuem o mesmo status formal de Acordo Internacional e, portanto, não tem o mesmo aparato jurídico, posto que, em nenhum deles há a chancela de preposto reconhecido pelo Estado brasileiro. A maioria, é assinada por autoridades da ONU (em geral do DPKO) e enviado ao país-contribuinte.

A falta, portanto, de respaldo legal das regras decorrentes do SOFA, dos MOU, das *Guidelines* e das Regras de Engajamento (ROE), desdobradas em ordens militares aos contingentes, pode implicar, em situações onde, o cumprimento de uma determinada regra de engajamento pode não possuir respaldo legal interno no país que enviou o militar à OMP.

A assertiva acima carece de comprovação em relação às ROE, uma vez que, as mesmas têm sido traduzidas e integralmente colocadas em prática pelos contingentes militares brasileiros nas OMP. Se as ROE têm sido entendidas como regras que repousam sobre fundamento legal de serem “emanadas pela ONU” e, conseqüentemente, sendo entendidas como “norma” a ser cumprida pelos países que integrem uma OMP, há que se comparar seu conteúdo ao ordenamento jurídico interno brasileiro que não foi, de forma alguma, revogado por lei posterior oriunda da internalização de ato internacional.

Algumas das orientações ou regras emanadas nas ROE-MINUSTAH merecem algum destaque no questionamento ora discutido. No seu item “Princípios, regras de legítima defesa, dever de uso de força mínima ou proporcional” há a seguinte previsão: 7- g), (2) *O uso de força deve ser comensurado com o nível da ameaça. Entretanto, o nível da resposta pode ser maior em ordem para minimizar as perdas*



*das Nações Unidas e de civis.*<sup>167</sup>

A previsão acima parece confrontar-se diretamente com o princípio da proporcionalidade do Direito brasileiro. Segundo Miguel Reale<sup>168</sup>, o princípio *é uma enunciação normativa de valor genérico, que condiciona e orienta a compreensão do ordenamento jurídico*; ou seja, da proporcionalidade entre ação e reação, pode-se pressupor que não houve usurpação de poder de uma das partes.

Mais polêmica ainda, é a delegação formal de poder concedida ao *Force Commander* da Operação. Não há poucos casos na história ressentida das Operações de Paz, em que responsabilidades por ações e por omissões foram imputadas aos Comandantes de Forças de Paz da ONU. Ocorreu na Bósnia, na Somália e em Ruanda, apenas como exemplos. A ROE-MINUSTAH prevê no seu item 7, k), (2), que trata do uso de força, além das circunstâncias de legítima-defesa que: *o FC, ou o comandante a quem a autorização tenha sido delegada, mantém o controle direto sobre o uso da força nestas circunstâncias.*<sup>169</sup> Será que a falta de internalização destas Regras não deixa sua situação legal, no Brasil, vulnerável?

Passando então, à análise de algumas das regras de engajamento efetivas que devem ser do conhecimento de todos os militares, de todas as graduações que pertençam ao contingente brasileiro da MINUSTAH, ressalto que o anexo A do documento emitido pela ONU contém as Regras de Engajamento Específicas para a MINUSTAH. São 4 regras básicas, detalhadas em diversas “sub-regras”, totalizando assim, 35 regras específicas. A regra 1 trata do “nível da força”, desmembrada em 13 novas regras, das quais destaco as regras nº 1.9 e 1.13 para comentários:

---

<sup>167</sup> ONU –*Rules of Engagement for the Military Component of the United National Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)* – Maio 2004. Disponível em <http://www.un.org/dpko/peacekeeping/minustah/docs.htm>. Acesso em 23 maio 2008. 7, g) (2) *The use of force must be commensurate with the level of the threat. However the level of reponse may have to be higher in order to minimise UM casualties and civilian casualties.* (tradução minha)

<sup>168</sup> REALE, M. *Lições Preliminares de Direito*, 1991: 300.

<sup>169</sup> ONU –*Rules of Engagement for the Military Component of the United National Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)* – Maio 2004. Disponível em <http://www.un.org/dpko/peacekeeping/minustah/docs.htm>. Acesso em 23 maio 2008. 7, k) (2) *The Force Commander or the commander to whom the authorisation has been delegates, retains direct control over the use of force in these circumstances.* (tradução minha)

Regra nº 1.9 – O uso de força, até e inclusive força letal, contra qualquer pessoa ou grupo que limite ou tenha intenção de limitar a liberdade de movimento de membros da MINUSTAH está autorizada. Onde e quando possível, a permissão para o uso de força devem ser determinados pelo Comandante imediatamente superior.<sup>170</sup>

Será que na situação de um militar, encontrando-se na situação supramencionada e agindo em estrito cumprimento a regra citada, sua ação seria inimputável no Brasil? Estaria ele amparado legalmente para a ação praticada? A tipificação desta regra é consoante à legislação brasileira, onde em última análise, seria a jurisdição primária de seu julgamento?

Será que não se lhe poderiam imputar o crime de constrangimento ilegal (art. 222, do CPM), ou mesmo de homicídio qualificado, por fazer uso de privilégio do serviço (art. 205, § 2º, VI, do CPM)? A tipificação de conduta é prerrogativa do Ministério Público Militar ou do próprio Magistrado; no entanto, a pré-suposição de alguém poder fazer uso de força letal por ter sido “limitada a capacidade de movimento de membros da MINUSTAH”, novamente parece destoar da proporcionalidade já comentada.

Regra nº 1.13 – O uso de força, até e inclusive força letal, para prevenir ou por fim a atos de distúrbio civil<sup>171</sup> está autorizado.<sup>172</sup>

O mesmo questionamento anterior poderia ser aplicado à presente regra emanada da ONU. No Brasil, é público o repúdio da opinião pública ao uso de força desproporcional para reprimir distúrbios praticados por civis, em geral com menor poder de fogo que a força repressora. A proporcionalidade da reação, novamente poderia ser seriamente questionada e, desta forma, o cumprimento desta regra

---

<sup>170</sup> MINUSTAH – Rules of Engagement (ROE) for the military component of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) – Department of Peacekeeping Operations Military Division, 28 may 2004: A2. *Rule N° 1.9 - Use of force, up to and including deadly force, against any person or group that limits or intends to limit the freedom of movement of members of MINUSTAH is authorised. When and where possible, permission to use force should be sought from the imediate superior commander.* (tradução minha)

<sup>171</sup> *Idem: B1. Distúrbio civil – o cometimento, perpetração ou instigação de atos de violência que afetem a paz e ordem públicas. Civil Unrest – The commission, perpetration or instigation of acts of violence wich affect public peace and order.* (tradução minha)

<sup>172</sup> *Idem: A 3. Rule N° 1.13 – Use of force, up to and including deadly force, to prevento r put stop to acts of civil unrest\* is authorized. (tradução minha) Distúrbio civil – o cometimento, perpetração ou instigação de atos de violência que afetem a paz e ordem públicas. Civil Unrest – The commission, perpetration or instigation of acts of violence wich affect public peace and order.* (tradução minha)

poderia ensejar, além de desdobramentos internos jurídicos e políticos, influência na visão externa que possa se fazer da ação brasileira.

A regra 2 trata do “uso de sistemas de armas”, desmembrada em 6 novas regras, das quais não destaco nenhuma especificamente, no entanto, ressalto a previsão de admissibilidade de recursos como (miras laser) e calculadores de tiro que, são incomuns em situação que, realmente, não se configurem como “operação em conflitos”.

A regra 3 aborda a “autorização para porte de armas”, desmembrada em 3 novas regras, e que destaco o mesmo caráter robusto atribuído à operação que citei na regra anterior. Por exemplo, a regra nº 3.2 prevê a admissibilidade de porte, por individuais, de metralhadoras, morteiros leves e armamento anti-tanque, o que claramente, confere situação bem mais próxima de “operação em conflitos”, apesar de ser operação de não-guerra.

A regra 4 discorre sobre a “autorização para detenção, busca e desarmamento”, subdividida em 13 novas sub-regras, das quais destaco quatro (nº 4.1, nº 4.2, nº 4.10 e nº 4.12), para comentários:

Regra nº 4.1 – A detenção de individuais ou grupos que cometam ato hostil ou demonstrem uma intenção hostil contra o militar, à unidade do militar ou ao pessoal das Nações Unidas está autorizada.<sup>173</sup>

Torna-se evidente que, em uma situação de pós-conflito interno, como o que ocorreu no Haiti, haja grupos ainda mobilizados que tenham capacidade de organização para levarem a cabo atos hostis às Forças da ONU que desejam o fim das animosidades. Portanto, da mesma forma que aqui no Brasil, em situação de forte distúrbio da ordem pública, a Constituição resguarda a possibilidade de emprego das Forças Armadas (cumpridas certas formalidades legais que, até hoje, são difíceis de serem atendidas). Assim, é de se supor que a Força da ONU tenha, também, esse poder de polícia exacerbado.

No entanto, da mesma forma que o emprego das FFAA nas “operações de

---

<sup>173</sup> *Idem*: A 4. Rule Nº 4.1 – Detention of individuals or groups who commit a hostile act or demonstrate a hostile intent against oneself, one's unit or United Nations personnel is authorised. (tradução minha)

não-guerra de garantia da lei e da ordem”, no país, ainda é cercado de incertezas jurídicas, dificilmente o emprego ostensivo da citada regra, no Haiti, encontraria respaldo, tanto legal, quanto junto à opinião pública, se levados a efeito.

Regra nº 4.2 – A detenção de individuais ou grupos que cometam ato hostil ou demonstrem uma intenção hostil contra pessoal internacional<sup>174</sup> está autorizada.<sup>175</sup>

O destaque desta regra é que, a responsabilidade da Força Militar na MINUSTAH resta bastante aumentada com esta regra. Além da defesa do Mandato, do apoio ao Governo Transitório e às Forças Policiais haitianas, pela presente regra, imputam-se novas e consideráveis responsabilidades. Por ela, o contingente também deve zelar pela integridade contra ameaças ou hostilidades praticadas contra civis de agências ou ONG atuando no Território e que, nem sempre têm os mesmos objetivos do Mandato da ONU. Há interesses diversos e, portanto, o risco de hostilidades e de não-cumprimento das normas de segurança por este “pessoal internacional” é bastante maior. Esse é um risco, não de ilegalidade, mas de Mandato; que pode implicar desgaste à imagem externa do país no caso de falhas de execução.

Regra nº 4.10 – A detenção de individuais ou grupos que cometam ou tentem cometer atos de distúrbio civil está autorizada.<sup>176</sup>

Já tendo definido o que a ONU entende como “atos de distúrbio civil”, a referida regra foi destacada por ensejar certo grau de força típico de poder de polícia em ações de garantia da lei e da ordem, também previstas para as FFAA, no Brasil. No entanto, para o cumprimento de tais ações aqui, no país, há necessidade do cumprimento de diversas disposições constitucionais (como determinação do Presidente da República, após manifestação dos poderes constitucionais, dentre

---

<sup>174</sup> *Idem: B2, B3. Pessoal Internacional – pertencentes às Organizações Internacionais e agências associadas com a MINUSTAH para complementação do Mandato e outros individuais ou grupos formais e especificamente designados pelo SRSG (como ONG autorizadas). International Personnel – Personnel belonging to international organizations and agencies associated with MINUSTAH in the fulfilment of its mandate and other individuals or groups formally specifically designated by the SRSG. (including authorized ONG). (tradução minha)*

<sup>175</sup> *Idem: A 4. Rule N° 4.2 – Detention of individuals or groups who commit a hostile act or demonstrate a hostile intent against other international personnel is authorised. (tradução minha)*

<sup>176</sup> *Idem: A 5. Rule N° 4.10 – Detention of individuals or groups who commit or threaten to commit acts of civil unrest is authorised. (tradução minha)*

outras) e tais requisitos de admissibilidade, para o cumprimento desta regra, não foram cogitados. É claro que a situação é diversa. A atuação não é no Brasil; o “poder supremo” interno da ONU, manifestado pelo CSNU está formalmente se declarando por meio das referidas ROE, e não há poderes firmemente instituídos no país anfitrião que possam garantir a lei e a ordem (caso contrário, não teria sido instituída a OMP). No entanto, nada impede que, na sua atuação, pelo mesmo motivo da falta de internalização prévia das ROE, não lhes atribuindo caráter de lei infra-constitucional, seja questionada a inconstitucionalidade de atuação das FFAA neste tipo de ação, por falta de previsibilidade análoga no direito interno.

A última regra que destaco é a regra nº 4.12 que transcrevo abaixo:

Regra nº 4.12 – A busca, incluindo a detenção de pessoas, por armas, munição e explosivos, está autorizada.<sup>177</sup>

Esta regra contrasta frontalmente com o ordenamento jurídico nacional. Não em relação à impossibilidade de realização de busca e de apreensão, que também são previstas em nossa legislação. Mas sim, pela quebra do procedimento previsto no nosso Direito Processual. Como a ação em questão seria executada por militares, no real exercício de serviço, e, a lei militar regula tal situação, cito o preconizado no Código de Processo Penal Militar (CPPM):

Art. 176 – A busca domiciliar poderá ser ordenada pelo juiz, de ofício ou a requerimento das partes, ou determinada pela autoridade policial militar.

Parágrafo Único – (...)

Art. 177 – Deverá ser precedida de mandado a busca domiciliar que não realizada pela própria autoridade judiciária.

Art. 178 – O mandado de busca deverá:

(...)

Parágrafo Único – Se houver ordem de prisão, constará do próprio texto do mandado.<sup>178</sup>

Como se pode constatar, a lei brasileira prevê a obrigatoriedade de mandado judicial prévio (ou de autoridade policial militar, também especificada no próprio CPPM); tanto para busca, quanto para a detenção de pessoas. Sem o qual, a ação empreendida é considerada ilegal e, conseqüentemente, cabível de sanções.

<sup>177</sup> *Idem*: A 5. Rule N° 4.12 – Searching, including of detained person(s), for weapons, ammunition and explosives, is authorised. (tradução minha)

<sup>178</sup> BRASIL, *Código de Processo Penal Militar*, aprovado pelo Decreto-Lei nº 1.002 de 21 de outubro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DecretoLei/Del1002.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DecretoLei/Del1002.htm), acesso em 20 set. de 2008.

É de se supor que, na situação enfocada de cenário extremamente conturbado onde se realiza a OMP, a previsão de antecedência de mandado de busca, possa inviabilizar grande parte da celeridade das ações. Talvez seja mesmo impraticável tal requisito formal. No entanto, a não ser que a situação de não-guerra (portanto de paz) de uma OMP recebesse tratamento formal de situação de exceção, que lhe habilitaria a tal tipo de ação, isto é o que hoje prevê a lei nacional.

Por conseguinte, o cumprimento por parte de militares brasileiros desta referida ROE, poderia ser enquadrado, no ordenamento jurídico nacional, como abuso de autoridade e execução de ação não regulada. Eis, portanto, mais um risco a que estão expostos nossos contingentes.

Destacou-se as 6 ROE comentadas acima, com o objetivo de exemplificar riscos a que estão expostos os militares quando se dirigem às OMP em que o Brasil participa. Há entendimento nas FFAA que o cumprimento das ROE, atribui caráter legal às ações e que, desta forma, seus militares estariam resguardados. Cita-se, por exemplo, o Manual do Corpo de Fuzileiros Navais para Operações de Paz:

Quanto às ROE e aos SOP [*Standard Operational Procedures*], é conveniente adotar-se aquelas emanadas do FC por terem sido esboçadas no âmbito do DPKO, sob cuidadosa consideração de outros órgãos do Secretariado, desde o início do planejamento. Com isso, **caso necessário o emprego da força, fica eliminada qualquer responsabilidade isolada do Contingente Nacional.** (grifo meu) <sup>179</sup>

A primeira parte da citação acima é inconteste: as ROE são fundamentais ao exercício do Mandato e são emanadas de órgão competente para tal, e sob esmerada consideração dos requisitos legais do Direito Internacional. No entanto, a ONU não tem ingerência sobre o *modus operandi* de cada um de seus Estados-Membros quanto a sua legislação interna e às necessidades formais para a internalização de suas normas e procedimentos.

A citação parece transparecer que há real convencimento da legalidade plena no cumprimento das ROE da ONU pela tropa brasileira. Naturalmente e conseqüentemente, esta presunção é disseminada aos contingentes, até mesmo,

---

<sup>179</sup> BRASIL, Manual de Operações de Paz para Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais – CGCFN 2400, 2006: 3-7.

em cumprimento ao determinado pela ONU: *a liderança da missão deve assegurar que estas ROE sejam bem entendidas por todo o pessoal relevante na missão e de que estejam sendo aplicadas uniformemente.*<sup>180</sup> Há quase um pseudoconvencimento da plena legalidade, tanto da “liderança militar da missão”, quanto da tropa propriamente dita. Assim, há de se supor que a imputação penal de alguma falta pudesse subsidiar sua defesa na argumentação de atenuante por erro de direito<sup>181</sup>, porém tal argumentação, além de difícil de ser sustentada juridicamente, apenas atenuaria a situação.

Há, conseqüentemente, um vácuo de legalidade no cumprimento das ROE pelos contingentes militares brasileiros. Apesar do caráter não-propositivo do estudo em tela, resta a questão: diante de tão flagrante problema, será que outros Estados-Membros da ONU tomaram medidas para resguardar seus nacionais? O campo de estudo para a consecução definitiva da resposta a esta questão é extremamente vasto. Como apresentado nos comentários ao quadro 5, no capítulo 2, 118 Estados-Membros da ONU já contribuíram com contingentes em OMP. Assim, diante de tamanha empreitada, limitei a pesquisa a dois Estados apenas: França e Canadá. A França, Membro-Permanente do CSNU, apesar de ser apenas a décima sétima nação que mais participou de OMP, tem forte caráter formal em suas inserções, possui respeitada tradição militar e instituições firmes. O Canadá é o país com o maior número de participações em OMP de todo o período de existência da ONU. Concentrou esforços neste tipo de inserção internacional, possui tropa especializada neste tipo de ação e, por conseguinte, tem bastante experiência e rigor formal para respaldar seus nacionais.

Neste cenário de nebulosidade de amparo legal interno, a França, tendo vivido experiência de militares que atuaram de acordo com as ROE, mas, que não

---

<sup>180</sup> ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 35. *The mission leadership should ensure that these ROE are well understood by all relevant personnel in the mission and are being applied uniformly.* (tradução minha)

<sup>181</sup> O artigo 35 do CPM prevê que: a pena pode ser atenuada ou substituída por outra menos grave quando o agente, a não ser quando se trata de crime que atente contra o dever militar, supõe lícito o fato, por ignorância ou erro de interpretação da lei, se escusáveis.

tinham o respaldo legal interno para julgamento na jurisdição francesa, aprovou, em 2005, a lei número 270 de 2005<sup>182</sup> (*Statut des Militaires*) que, em seu artigo 17, II, confere poder de lei às regras emanadas de ordens militares em ações no fora do território francês.

Não é penalmente responsabilizado o militar que, em respeito às regras do direito internacional e durante o cumprimento de uma operação militar que se desenrola fora do território francês, cumpre as medidas de coerção ou faz uso da força armada em cumprimento à ordem, sendo esta ação necessária ao cumprimento da missão.<sup>183</sup>

Desta forma, a lacuna legislativa no DI, foi suprida por lei interna. Com essa nova previsão legal, foi concedido ao Comandante, formalmente instituído pelo Governo francês, o poder de emitir regras de engajamento aos seus subordinados, quando operando fora do território francês. Assim, o “boina azul” francês que atuar em conformidade com as regras emanadas de seu superior não será, penal e civilmente, responsabilizado por seus atos. O citado novo preceito legal ainda não resolveu a legalidade das regras de engajamento emanadas no próprio território francês, mas tal questão não possui relevância para a solução da questão abordada.

A solução canadense foi distinta. Fruto de sua larga experiência, hoje o Canadá possui tropas especializadas para agir nos casos de manutenção da paz. Assim, a lei N° 4.195 de 13 de maio de 1996, regula as ações de suas tropas especializadas em Operações de paz e dispõe, em seu artigo 19, que:

Por delegação específica do Parlamento, o Primeiro-Ministro deve designar, por lei, quais as regras e procedimentos emanados da ONU que deverão ser cumpridos pela tropa canadense envolvida em uma Operação de Manutenção da Paz.<sup>184</sup>

Dessa forma, vê-se claramente a solução canadense, diversa da francesa,

---

<sup>182</sup> FRANÇA. *Statut des Militaires*. Disponível em <http://www.legifrance.gouv.fr/lesoutrecodesouregulaments/lois2005-270>. Acesso em 19 maio 2008.

<sup>183</sup> *N'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela nécessaire à l'accomplissement de sa mission* (tradução minha).

<sup>184</sup> CANADÁ. Lei n° 4.195, de 13 de maio de 1996, Disponível em <http://www.canadianparliament.gov.cn/law4195.htm>, acesso em 22 jul. 2008. *By specific delegation of Parliament, the Prime-Minister must designate, by law, which rules or procedures emanated by United Nations, may be accomplished by Canadian Peacekeeping Troops.* (tradução minha).



para a lacuna jurídica apresentada. Tal solução, apesar de parecer aos Comandos Operativos dos Contingentes engajados nas OMP, um pouco lenta, pois dificulta a divulgação de alterações necessárias em tempo reduzido, demandando a disponibilidade do Primeiro-Ministro em editar nova lei, ainda assim, parece resguardar de forma bem mais segura tanto os Comandantes que disseminam as normas, quanto à tropa em si.

Ou seja, tanto a França quanto o Canadá, diante deste quadro nebuloso interno, manifestaram-se para solucionar a tentativa da ONU em imprimir, dentro dos Estados, as normas que ela emite. O CSNU não tem o poder de legislar, por mais que os países já tenham se manifestado formalmente aceitando participar de uma OMP. Todas as Organizações Internacionais estão submetidas ao DI e, a própria ONU, não pode violar este princípio do Direito Internacional.

As forças de paz da ONU são regidas por tratados que lhes garantem isenção de jurisdição no país onde atuam, mas isso não significa impunidade quando houver conduta não condizente com o preconizado no Direito Interno dos países que enviam seus contingentes. As ROE, quanto mais robusta for uma OMP, mais serão permissivas a uso maior de força para o cumprimento dos Mandatos do CSNU e, por conseguinte, maiores são os riscos dos “boinas azuis” brasileiros agirem com maior vigor e poderem vir a serem questionados, tanto pelas opiniões públicas nacionais e internacionais, quanto pelo Poder Judiciário interno.

## Considerações Finais

A tutela e a preocupação internacional em preservar a paz não é privilégio da Organização das Nações Unidas. Desde o incipiente nascimento do Direito Internacional pode-se dizer que há preocupação sobre o *modus faciendi* para manter a paz, em especial entre as nações (posto que, àquela época, não se imaginava a necessidade de atuação em assuntos internos de outros “Estados”).

A eclosão do primeiro grande conflito de abrangência mundial – entenda-se que, à época, o conceito de “mundial” parecia excluir as regiões periféricas do globo, sem expressão e interesse das principais nações – no alvorecer do século XX fez com que, esse anseio de tutela internacional pela paz fosse aumentando com o passar do tempo. Assim nasceu a Liga das Nações. Primeiro órgão internacional, intergovernamental, que teve como propósito monitorar e atuar em prol da paz entre as nações para evitar que novos conflitos, de abrangência e resultados tão nefastos quanto os da Primeira Grande Guerra voltassem a acontecer. Seus instrumentos e regulação, no entanto, permitiram brechas e seqüelas insolúveis. Como consequência, apesar da esperança inicial, tendo em vista o esvaziamento deste foro pelas principais potências mundiais, a Liga pereceu antes de ser, efetivamente testada, nas rivalidades que redundaram na Segunda Guerra Mundial, em 1939.

Ao final deste novo conflito, de abrangência mais planetária que o anterior, porém de danos à humanidade tão grandes quanto os da Primeira Guerra, o anseio por uma Organização capaz de tutelar a paz e a segurança internacional ganhou novo fôlego. Nos estertores desta guerra, diversas nações reuniram-se para fomentar a criação deste novo órgão, sem, no entanto, deixar de observar os pontos falhos que redundaram no esvaziamento da Liga das Nações. Desta forma, em 1945, em São Francisco, EUA, nasceu a Organização das Nações Unidas, desta vez com o aporte político de todas as grandes potências que se consideravam as “vencedoras” da guerra.

A ONU nasceu preocupada em atender, de forma clara e efetiva, a todas as demandas mundiais em matéria de crises e conflitos. Sua abrangência tornou-se quase universal ao longo dos anos e, hoje, pode-se dizer que quase todos os países do globo cerram fileiras em sua formação (em 2007, ratificaram sua adesão à Carta, 193 Estados-membros, dentre 212 nações consideradas independentes). Não há outra organização internacional, portanto, formalmente aderida pelos Governos de seus membros, de tamanha expressão.

A questão de difícil resposta à própria ONU era: com qual instrumento efetivo ela atuaria para pacificar onde fosse necessário, uma vez que não possuía poderes coercitivos próprios para fazê-lo? Assim, surgiram as Operações de Manutenção da Paz embasadas por Mandatos da ONU, e que, mais tarde, foram também concebidas por outros Organismos Internacionais como a OEA e a OTAN. No entanto, tais operações não são fruto específico de preceitos constitucionais da Carta da ONU; foram surgindo pela necessidade de interpretação extensiva deste instrumento legal para poder fazer face aos conflitos subjacentes à formação da ONU. E, talvez mesmo por não estarem formalmente previstas e normatizadas na Carta, houve certa flexibilização em seus conceitos e usos ao longo do tempo.

Nas primeiras quatro décadas de existência da ONU o cenário internacional esteve dividido pela dicotomia leste x oeste, capitaneadas por duas das grandes potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial: EUA e URSS. Ambas possuíam, e ainda possuem, assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e, conseqüentemente, poder de veto sobre as resoluções para implementação de ações efetivas da ONU em conflitos. Desta forma, a distensão deste período caracterizado como de Guerra Fria, redundou em grande imobilismo nas decisões do CSNU, ora por veto de um lado, ora por veto do outro.

A era bipolar (como é comumente conhecido o período da Guerra Fria) não possibilitou grandes atuações da ONU em matéria de OMP. Durante estes cerca de 40 anos, apenas 13 OMP foram implementadas e, a grande maioria delas para conflitos entre Estados, onde os interesses conflitantes das duas grandes potências

(EUA e URSS) não fossem tão grandes. Durante este período, a idéia de atuação intra-Estatal era, de certa forma, evitada sob o argumento de que assuntos internos de determinado Estado não representariam riscos à paz e à segurança internacional. Somente diante da possibilidade de grandes massacres (em geral em países de menos expressividade e recém saídos de processos de independência ou unificação) a ONU criou OMP para atuar nestes conflitos.

O cenário internacional modificou-se completamente com o final da Guerra Fria, aqui caracterizada pelo ano de 1988. Nos quarenta anos de distensão bipolar, a ONU desenvolveu 13 Operações de Paz, sendo que destas, apenas quatro em cenários intra-estatais. O mundo e a ONU mudaram consideravelmente de postura nos anos subseqüentes. Nos 20 anos do objeto de estudo deste trabalho, a ONU desenvolveu 50 OMP e, inversamente ao período anterior, apenas quatro podem ser, claramente, identificadas como interestatais. Todas as quarenta e seis operações eram intra-estatais.

A ONU, já amadurecida e estável ao final da década de 80, via-se imobilizada por preceitos constitucionais e, conseqüentemente, clamava por profunda reformulação. Diversos estudos com propostas de reformas da ONU e de seus novos cenários de atuação foram feitos: desde o documento *Agenda para a Paz* (1992), de Boutros-Boutros Ghali e seu *Suplemento* (1995), já não tão otimista quanto seu documento predecessor; até o alvorecer do novo século (2000), com o profundo estudo das Operações de Manutenção da Paz, e as conseqüentes sugestões para o futuro, no famoso Relatório Brahimi.

Independentemente das considerações destes estudos internos da ONU, depreende-se que a própria Organização estava se repensando para poder atuar mais fortemente num mundo que tendia a ser mais multilateral. Os conflitos eclodiam e a ONU era conclamada a atuar em diversas frentes para restabelecer a paz. Além da enorme demanda financeira dos Estados-membros para subsidiar as diversas OMP que se estabeleciam, a situação majoritária de OMP em conflitos intra-estatais implicava em discussões prolongadas, destes próprios Estados-

membros, em atuar ou não de forma mais robusta e intervencionista, fazendo o uso cada vez maior do capítulo VII da Carta da ONU.

O Brasil, que desde a origem da ONU sempre atuou em suas OMP – porém de forma relativamente discreta durante o período da Guerra Fria – também reacendeu seu anseio de maior inserção no cenário internacional e optou por aumentar seu engajamento em OMP a partir da redemocratização nacional e da instituição de nova ordem jurídica interna com o nascimento de sua nova Carta Magna. De 1988 a 2007, a ONU instituiu 50 OMP e o Brasil esteve presente em 27 delas. O maior engajamento brasileiro neste período não é ratificado exclusivamente pelo número de participações, mas também pela magnitude destas contribuições nas 13 OMP anteriores a 1988, o Brasil também havia participado de quase 50% delas (13 participações). Pela dimensão de algumas participações. Vê-se esta clara opção brasileira. Desde sua contribuição em Suez (1956), o Brasil não enviara contingentes militares de tamanha magnitude.

Entre os anos de 1988 e a grande participação em Moçambique em 1994, o Brasil já havia aumentado de forma clara sua participação em número de OMP, porém sem aumento de engajamento com contingentes ou atuação política. As operações em Moçambique, Angola, Timor Leste e, principalmente, no Haiti ensejaram engajamento político, financeiro, de mobilização, logístico e de pessoal não vistos desde a Segunda Grande Guerra. No discurso do Chanceler Celso Lafer, a abertura da XLVII Sessão Ordinária da AGNU, em 1992, há a primeira citação formal da opção política de se engajar em OMP. Em 1994, na abertura da Sessão da AGNU, há primeira associação do pleito brasileiro de reforma do Conselho de Segurança da ONU com a maior participação brasileira, com maiores responsabilidades, em OMP. E, a partir de então, o Brasil, realmente, começou a assumir papéis de maior relevância em OMP.

A definição das prioridades da política externa e da Defesa Nacional foi clarificada na promulgação da primeira Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996. O Brasil decidiu optar pelos seus caminhos para alcançar a almejada ascensão

internacional. Escolheu pela integração regional, como forma de fortalecer sua ascendência na América do Sul, decidiu atribuir prioridade ao Continente africano, como forma de privilegiar seu entorno estratégico no Atlântico Sul e, ainda, optou pelo auxílio aos países, ex-colônias portuguesas, membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Diante dos pronunciamentos oficiais do país na ONU, a partir de então, permitiram concluir a evidência dada na busca da ascensão brasileira no ambiente internacional. Destaco inclusive que, nesse aspecto da política externa brasileira, não houve nenhuma ruptura com a passagem de chefias de Estado e de Governo no período. Há sim, um contínuo crescimento de engajamento, que vem culminar com a assunção da chefia militar da operação no Haiti em 2004 (MINUSTAH). Ressalta-se ainda que, desde 1994, há a permanente associação, nos discursos junto à AGNU, do aumento de responsabilidades assumidas pelo Brasil, com a maior participação em OMP. Servindo assim, de argumentação subsidiária (e não exclusiva) de pleito de reforma do CSNU e de assento permanente ao Brasil.

Paralelamente, a própria ONU teve que se reestruturar para atender suas demandas de operações de paz. Alguns insucessos em algumas OMP instituídas, fizeram-na rever seus métodos, os mandatos expedidos e os documentos necessários para fundamentar sua ação. Assim, comissões foram criadas para repensarem seu arcabouço jurídico, como a comissão para sugerir alterações ao MOU-padrão – que a ONU tem estabelecido com os países contribuintes em OMP, a comissão para criar o Processo de Planejamento Integrado de Missões (IMPP), dentre outras. A relevância deste trabalho é que demonstra que, apesar de ser um gigante de difícil manobra, a ONU não permaneceu inerte às novas demandas mundiais. Reconheceu que o prolapado prestígio ao Direito Internacional previsto na nova ordem mundial carece de decisões também fundamentadas juridicamente dentro das próprias instituições como as Nações Unidas.

Neste mesmo período, no Brasil também houve um grande apreço à legalização de decisões e responsabilidades. A efetiva instauração de um Estado

Democrático de Direito também relegou ao passado as decisões discricionárias, sem respaldo legal. Há consenso no prestígio que o Poder Judiciário passou a contar na sociedade pela necessidade de fiscalização das decisões dos outros poderes constitucionais. No entanto, em relação ao objeto deste trabalho, qual seja a participação brasileira em operações de paz, pode-se afirmar que sua regulamentação não se completou.

A primeira grande discussão sobre a participação brasileira em operações de paz demonstra a imprecisa possibilidade constitucional de o Brasil participar ou não de operações de paz do tipo “imposição da paz”. A própria dúvida do senso comum de que o país, a luz do inciso IV, do artigo 4º da CF (não-intervenção), não poderia participar deste tipo de operação, a despeito de já o ter feito no passado e o fazer no presente, deixa transparecer quão nebulosa é a regulamentação dessa participação. Tais princípios constitucionais não são suficientemente auto-explicativos; são evolutivos e subjetivos, e o poder político tem feito suas interpretações e concessões para autorizar nosso engajamento em operações mais robustas, como a atual no Haiti. A comunicação formal Executivo-Legislativo e o processo de decisão parlamentar dessa participação evidenciaram seu caráter discricionário. Reforço tal concepção, recordando as palavras do Secretário-Geral de Relações Exteriores do Brasil, segundo homem de nossa hierarquia diplomática quando afirma que *a igualdade soberana dos Estados, a não intervenção e a autodeterminação passam a ser para a diplomacia moderna conceitos relativos e flexíveis*.<sup>185</sup>

Nossa participação em OMP não mais se tem limitado ao envio de poucos observadores militares e, em menor número ainda, de observadores policiais. Temos assumido responsabilidades e engajamentos de magnitude considerável, que nos situa dentre os países com maior número de “boinas azuis” operando na atualidade. No entanto, a regulamentação dessa participação continua pairando sobre uma única lei, de 1956, sucinta e abrangente, que ainda assim, exclui a

---

<sup>185</sup> GUIMARÃES, S.P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, 2005: 63

necessidade de respaldo político para o envio de observadores e civis, restando somente a necessidade de apreciação prévia do poder legislativo, no caso de envio de forças militares.

O processo decisório interno ainda decorre da apreciação parlamentar prévia de uma Mensagem sucinta e sem os desdobramentos detalhados do engajamento pretendido, do Executivo ao Legislativo. No caso de sua aprovação, nova Mensagem, separada, solicitando a autorização para o dispêndio financeiro necessário a essa participação é encaminhada ao Parlamento. A morosidade procedimental não tem correspondência à necessidade de celeridade que a medida precisa e, ao mesmo tempo, não justifica a ocorrência de uma discussão profunda dos prováveis desdobramentos e conseqüências que a decisão acarreta.

A Constituição cidadã é considerada por muitos como extremamente detalhista. No aspecto do emprego das Forças Armadas, em especial quanto às Operações de Paz, foi omissa; deixando à legislação infraconstitucional sua regulamentação. As leis complementares, que foram aprovadas visando esta suplementação ampliaram um pouco a previsão de emprego das FFAA nestas operações, mas ainda assim, pouco contribuíram aos aspectos práticos da ação militar. A atuação em OMP resta incontestemente como sendo, “em tempo de paz”, no entanto, não se pode ocultar que implica riscos e responsabilidades superiores ao mero exercício ou adestramento e, o emprego em operações de não-guerra (como previsto na doutrina militar, nas operações de paz, como, também, nas ações de GLO) não possui legislação específica.

O empenho brasileiro em OMP da ONU aumentou de tal forma que não foram poucas as tentativas legislativas de edição de novas leis que auxiliassem essa regulamentação. Projetos-de-lei e propostas de Emendas Constitucionais foram apresentados, no entanto, nenhum chegou a termo para entrada em vigor. Os Códigos, Penal Militar e de Processo Penal Militar, são anteriores à Constituição e foram considerados recepcionados por ela, naquilo que não lhe fosse contrária. O Estatuto dos Militares sofreu pequenas alterações, mas também não regulamentou



a atuação concomitante – esquivando-se do uso do termo “conjunto” ou “combinado” por divergências doutrinárias nacionais e internacionais – de militares de nacionalidades distintas. No aspecto da participação de não-militares (cada vez em maior número) e de Observadores (militares ou não), a imprecisão legislativa é ainda maior. Há consenso das Assessorias Jurídicas dos Poderes Executivo (MRE) e Legislativo (Congresso Nacional) de que tal participação, por não ser gravosa ao Orçamento da União, é de exclusiva competência dos Ministérios; não sendo necessária a autorização prévia do Parlamento para seu envio às OMP.

Até mesmo a destinação orçamentária para essa participação ainda não possui rubrica específica no Orçamento da União, nem mesmo para auxílio humanitário. Há um redundante desgaste procedimental de estudos, discussões e propostas de Mensagens do Poder Executivo ao Parlamento para suplementação de verbas com este fim.

Algumas destas possíveis questões político-legais e legal-militares subsidiaram a comprovação de que podem vir a existir diversas querelas jurídicas (ou mesmo lacunas, para evitar o eufemismo), que foram abordadas no presente estudo. A primeira delas, buscou refutar a opção teórica de que nossa Constituição “proibiria” a participação brasileira em operações de paz do tipo “imposição da paz” (*peace enforcement*) pelo princípio da não-intervenção.

A possível (porém improvável) questão sobre qual seria o foro jurisdicional para julgamento de ações impetradas aos militares componentes do contingente brasileiro, e também aos civis, foi analisada, restando conclusiva a interpretação doutrinária jurídica de total privilégio do foro brasileiro.

Uma das questões mais controversas é quanto à necessidade de internalização de documentos decorrentes da ONU referentes às OMP. A interpretação corrente de que, tendo em vista a anuência legislativa, respaldada pela aprovação da Mensagem do Presidente da República que pede autorização para envio de contingente militar à OMP e, ainda, da Mensagem que pede suplementação orçamentária é bastante frágil. O único Ato Internacional,

formalmente celebrado entre o Brasil e a ONU, é o Memorandum of Understanding (MOU) e, de acordo com a interpretação de juristas e diplomatas, deveria ser ratificado pelo Congresso por sua exigência constitucional. Sem sua internalização formal, resta precária sua argumentação como base legal do emprego nas operações e, conseqüentemente, redundante em riscos, tanto aos Comandos, quanto aos próprios “boinas azuis” brasileiros.

Se o MOU é o documento de maior respaldo e formalismo entre a ONU e o Brasil, e não é gerido no Brasil como autêntico Tratado Internacional, todos os demais documentos dele decorrentes restam mais prejudicados ainda quanto à sua internalização no ordenamento jurídico brasileiro. A argumentação de que seriam documentos decorrentes da prévia autorização legislativa de participação na OMP é extremamente frágil, pois nenhum deles pode ser considerado como Acordo Complementar de Tratado anterior (pois nem mesmo o MOU assim foi considerado).

Decorrente desta observação, o emprego incontestado das Regras de Engajamento (ROE), emanadas do *Force Commander* de uma OMP, para cumprimento pelos Comandos subordinados e seus contingentes resta bastante temerosa. Procurou-se exemplificar como estas regras podem facilmente serem consideradas contrárias ao ordenamento jurídico brasileiro. Há entendimento das FFAA que, seu cumprimento exige os militares de responsabilização, porém tal questão pode ser facilmente contestada, tanto pelos Tribunais quanto pela própria opinião pública.

A atuação quase em situação de guerra, com armamento pesado e sob forte carga emocional, pode implicar em situações de uso exacerbado da força e, conseqüentemente, de danos às imagens das FFAA brasileiras e mesmo do Brasil. Assim, o cumprimento das ROE pode ser, de tal maneira complexo, do ponto de vista legal, que se verificou que, dois outros países, com larga experiência em operações de manutenção da paz, buscaram soluções jurídicas ao seu enquadramento. Foram apresentadas, apenas como ilustração da percepção do

risco vislumbrada no estudo, as soluções, diferentes entre si, mas ambas criativas da França e do Canadá.

Operar de forma coordenada com militares de outros países, com formações culturais, sociais, religiosas e, principalmente, profissionais pode redundar em ações também desconexas. Não se pode dizer que estes estão em uma operação combinada, conjunta e, nem mesmo de coalizão internacional. A atuação mais próxima, pela doutrina militar brasileira, seria de uma coalizão, porém, para que assim fosse, realmente, haveria necessidade de tratado específico entre o Brasil com todos os países com os quais operasse na OMP. A atuação dos militares, a nível tático, com outros de nacionalidade diversa implica maiores riscos ainda, pois não se pode inferir na possível relação hierárquica que se estabeleceria entre eles.

Assim, apesar da crescente participação brasileira nas operações de paz e dos louros colhidos destas contribuições, vislumbra-se aspectos que podem redundar em sérios riscos à imagem externa do Brasil e, principalmente, aos próprios militares engajados nestas operações.

Desde o ano de 1988 a participação brasileira tem crescido de forma constante neste tipo de solicitação da ONU para auxiliar a manutenção da paz internacional. Não apenas a ONU tem pedido tal auxílio brasileiro, há diversos outros organismos regionais que também têm solicitado a atuação brasileira. A busca por ascendência regional na América do Sul tem sido uma tônica na política externa brasileira e, em recentes conflitos (ou crises) no nosso subcontinente, o Brasil foi chamado à intermediação. Portanto, à credibilidade internacional que o Brasil deseja manter e aumentar, de prevalência do multilateralismo e respeito ao Direito Internacional deve, também, corresponder o amadurecimento interno de nossas instituições e, secundariamente, de nosso ordenamento jurídico.

Isto posto, o presente trabalho procurou abordar aspectos de nossa atuação externa, como fundamento de nossa opção política, que podem implicar em dúvidas, perda de credibilidade e mesmo riscos evitáveis quando previamente aprofundados e discutidos internamente. Apenas um grão de areia veio se juntar a

este tão vasto campo de estudo, no entanto, mais que procurar concluir de forma irrefutável em diversos dos pontos abordados, buscou-se a introspecção intelectual que suscite futuras análises do assunto.

## Referências Bibliográficas

- ACCIOLY, Hidelbrando e S. e SILVA, G. E. do N. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- AMORIM, Celso L. N. Discurso de abertura da XLVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1993 In: CORRÊA, L. F. de S. (org.). *op.cit.*
- \_\_\_\_\_. Conferência na Sessão Inaugural. In: MOSCARDI, Jerônimo e CARDIM, C. H. (org.). *O Brasil e o Mundo que vem aí – II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: Funag, 2008.
- \_\_\_\_\_. A política externa do governo Lula: O Brasil no Cenário Mundial. Conferência. Dvd. I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Brasília: IRPI/Funag, 2006.
- BARROSO, L. R. *Fundamentos teóricos e filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo*: 5.  
[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_6/dialogo-juridico-06-setembro-2001-luis-roberto-barroso.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_6/dialogo-juridico-06-setembro-2001-luis-roberto-barroso.pdf) acesso em 27/6/2008.
- BELLAMY, Alex. J.; WILLIAMS, Paul & GRIFFIN, Stuart. *Understanding peacekeeping*. Londres: Cambridge Polity, 2004.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de abertura da LVI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2001 In: CORRÊA, L. F. de S. (org.). *op.cit.*
- \_\_\_\_\_. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*. Brasília, v. 44, n.1. 2001.
- CASTRO, L. A. de A. O Brasil e o Sistema de Segurança Internacional das Nações Unidas, do Conselho de Segurança e dos Organismos de Não-proliferação. *Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- COLLOR de MELLO, Fernando. Discurso de abertura da XLV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1990. In: CORRÊA, L. F. de S. (Org.). *op.cit.*
- CORRÊA, L. F. de S. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Funag, 2007
- FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco/Funag, 1998.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- GUERREIRO, J. V. Seminário sobre o Haiti – Ministério da Defesa do Brasil – Brasília, 11 de maio de 2004. Arquivo do Comando Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, Rio de Janeiro, 2004.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- JAMES, Alan. *The politics of peacekeeping*. Londres: MacMillan/ International Institute for Strategic Studies, 1990.
- KANT, Imanuel. *À paz perpétua: um projeto filosófico*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- KLARE, Michael. *Rogue States and nuclear outlaws*. Nova York: America's Search for News Foreign Policy, Hill and Wang, 1995.
- LAFER, Celso. Discurso de abertura da XLVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral

- da ONU, 1992. In: CORRÊA, L. F. de S. (org.). *op.cit.*
- \_\_\_\_\_. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira - 2001/2002*. Brasília: IRPI/Funag, 2002.
- \_\_\_\_\_. *O Brasil e a crise mundial: paz, poder e política externa*. São Paulo: Perspectiva, 1984.
- LAMPREIA, Luiz Felipe Palmeira. *A política externa brasileira*. São Paulo: Fundap, 1989.
- \_\_\_\_\_. Discurso de abertura da L Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1995. In: CORRÊA, L. F. de S. (Org.). *op.cit.*
- LESSA, J. V. da S. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais. Tese de Doutorado. Instituto Rio Branco. Brasília, 1988.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, 2000: 92-139.
- \_\_\_\_\_. O Legislativo e a política externa. In: REBELO, FERNANDES & CARDIM, (org.). *op.cit.*: 41-51.
- \_\_\_\_\_. A política externa brasileira e os interesses nacionais. *Nueva Sociedad*, nº 214, mar-abr, 2004.
- MACQUEEN, Norrie. *Peacekeeping and the International System*. London/ New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2006.
- MARTINS FILHO, E. R. Reunião de estudos: Operações de Paz, 2005.  
<http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/IVREOP.htm> acesso em 22/5/2008.
- MEDEIROS, Antonio. P. Cachapuz de. Atualização do Direito dos Tratados. In: (org.) *op.cit.*
- \_\_\_\_\_. (org.). *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Funag, 2007
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- NUNES, P. H. F. *Direito Internacional Público*.  
<http://phfnunes.vilabol.uol.com.br/roteiro5.htm> acesso em 24/6/2008.
- PEREIRA JÚNIOR, J. R. O Brasil e as Operações de Paz: uma reflexão. *Revista de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília*, ano 1 – nº 1, Brasília: abril 2005.
- PEREIRA, Antônio Celso Alves. A reforma das Nações Unidas e o Sistema Internacional Contemporâneo. In: MEDEIROS, A. P. C. de. (org.). *op.cit.*: 12-69.
- PETTI, Yves. *Droit international du maintien de la paix*. Paris: Librairie Générale de Droit et des Jurisprudence, 2000.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- REBELO, Aldo, FERNANDES, Luis e CARDIM, Carlos Henrique. (org.). *Seminário de Política Externa para o Século XXI*. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.
- REZEK, J. Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 7ª ed., (rev.) São Paulo: Saraiva, 1998.
- RODRIGUES, A. O Conselho de Segurança e a paz mundial. In: *As Nações Unidas e os problemas internacionais*. São Paulo: Saraiva, 1972.
- SARNEY, José. Discurso de abertura da XLV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1989. In: CORRÊA, L. F. de S. (org.). *op.cit.*

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. (coord.) et al. *O século sombrio: guerras e revoluções do século XX*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso de abertura da LVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2003. In: CORRÊA, L. F. de S. (org.). *op.cit.*

\_\_\_\_\_. Discurso do Senhor Presidente da República na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2002. In: SILVA, L. I. L. da et al. *A política externa do Brasil*, Brasília: IPRI/Funag, 2003.

THAKUR, R. C. & SCHNABEL, A. *United Nations Peacekeeping Operations: ad hoc Missions, permanent engagement*. New York: Westview Press, 2001.

TRINDADE, A. A. Cançado. *O Direito Internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito das organizações internacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

VIGEVANI, Tullo e CAPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, jul./dez., 2007: 273-335.

WEISSBERG, H. *The international status of the United Nations*. London/ New York: Stevens/Oceania, 1961.

## Documentos

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 2.953, de 17 nov. 1956, 1956.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996. [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DEFES.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM). acesso em 29/6/2006.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 2005. Aprovada pelo Dec. Lei nº 5.484, de 30 de junho de 2005. <http://www.defesanet.com.br>. acesso em 20/7/2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Mensagem 116, de 1992 (do Poder Executivo). Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 19/maio/1992: 9240. [http://www.cogressonacional.gov.br/publi/Diar\\_cong\\_nac.htm](http://www.cogressonacional.gov.br/publi/Diar_cong_nac.htm). acesso em 6/8/08.

\_\_\_\_\_. *Código Penal Militar*, aprovado pelo Decreto-Lei Nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Código de Processo Penal Militar*, aprovado pelo Decreto-Lei nº 1.002 de 21 de outubro de 1969. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DecretoLei/Del1002.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DecretoLei/Del1002.htm). acesso em 20/9/2008.

\_\_\_\_\_. *Estatuto dos Militares*, aprovado pela Lei nº 6.880 de 9 de dezembro de 1980. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6880.htm). acesso em 12/8/2008.

\_\_\_\_\_. Ministério de Relações Exteriores. *A inserção internacional do Brasil: a gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*, Brasília: IRPI/Funag, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério de Relações Exteriores. *Manual de procedimentos de atos internacionais: prática diplomática brasileira*, Brasília: 2008. <http://ww2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>. acesso em 22/07/2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. MD33-M-01. *Manual de Operações de Paz*. Brasília: 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. MD51-M-04. *Doutrina Militar de Defesa*, aprovado pela Portaria Normativa Nº 113/SPEAI/MD, de 1º de fevereiro 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. MD-35-G-01. *Glossário das Forças Armadas*, aprovado pela Portaria Normativa Nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro 2007.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. CGCFN 2400. *Manual de Operações de Paz para Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais*, Rio de Janeiro: 2006.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior da Armada. EMA-135 *Manual de direito internacional aplicado às operações navais*. Brasília: 2002.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior da Armada. EMA-402 *Manual de Operações de Manutenção da Paz*. Brasília: 2002.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Tramitação da Mensagem da MINUSTAH. [http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/PRODASEN\\_LAYOUT\\_Detalhe.asp](http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/PRODASEN_LAYOUT_Detalhe.asp). acesso em 20/5/2004.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Jornal do Senado*. <http://www2.senado.gov.br/jornal/Noticia.asp?codNoticia=2198>. acesso em 20/05/2004.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Tramitação da Mensagem da MINUSTAH. [http://www.camara.gov.br/Internet/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=252088](http://www.camara.gov.br/Internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=252088). acesso em 14/5/2004.

CANADÁ. Lei nº 4.195, de 13 de maio de 1996, <http://www.canadianparliament.gov.cn/law4195.htm>. acesso em 22/7/2008.

EUA. DEFFENSE DEPARTMENT. Global Security Report. <http://www.un.org/depts/dhl/res/A200/61.htm>. acesso em 12/3/2008.

\_\_\_\_\_. DEFFENSE DEPARTMENT. *SOFA MINUSTAH*. <http://www.defensedept/sofa.org.us>. acesso em 20/11/2007.

\_\_\_\_\_. *U. S. Military Glossary*. <http://usmilitary.about.com/od/heorderlyroom/I/bloglossary.htm>. acesso em 21/9/2008.

FRANÇA. *Statut des Militaires*. <http://www.legifrance.gouv.fr/lesoutrecoodesouregulaments/lois2005-270>. acesso em 19/5/2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas, de 26 de junho de 1945. São Francisco: 1945. [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php). acesso em 20/7/2008.

\_\_\_\_\_. *Rules of Engagement (ROE) for the military component of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)* – Department of Peacekeeping Operations Military Division, 28 may 2004. <http://www.un.org/dpko/peacekeeping/minustah/docs.htm>. acesso em 23/5/2008.

\_\_\_\_\_. Relatório Brahime (*Report of the Panel on United Nations Operations' issued as United Nations Documents*). São Francisco: 2000. <http://www.un.org/abaoutun/propchanges>. acesso em 12/12/2007.

\_\_\_\_\_. *Resolução S/RES/1645 do Conselho de Segurança*. De 20 de dezembro de 2005. <http://www.un.org/depts/dhl/res/ress1645.htm>. acesso em 12/12/2007.

\_\_\_\_\_. United Nations Department of Public Information. *An introduction to United Nations Peacekeeping*. <http://www.un.org/Depts/dpko/intro>. acesso em 5/5/2008.

\_\_\_\_\_. *Resolução S/RES/1542 do Conselho de Segurança*. De 30 de abril de 2004. <http://www.un.org/depts/dhl/res/ress1542.htm>. acesso em 10/3/2007.

\_\_\_\_\_. *Resolução Conjunta 60/180 e 1645/2005 da Assembléia Geral das Nações Unidas e do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. <http://www.un.org/depts/dhl/res/A1645/60.htm>. acesso em 12/4/2008.

\_\_\_\_\_. *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. New York: DPKO Press, 2008.



\_\_\_\_\_. *Peacekeeping Handbook for Junior Ranks*. New York: DPKO Press, 1997.

\_\_\_\_\_. Resolução A/61/19 (Part III) do Comitê Especial para Operações de Paz. De 11 de junho de 2007. <http://www.un.org/depts/dhl/res/A200/61.htm>. acesso em 12/3/2008.

\_\_\_\_\_. Report of the Secretary-General on protection for humanitarian assistance to refugees and others in conflict situations. De 22 de setembro de 1998.

\_\_\_\_\_. Resolução A/49/59 da Assembléia Geral. De 15 de janeiro de 1999. <http://www.un.org/depts/dhl/res/A/49/59.htm>. acesso em 2/4/2008.

\_\_\_\_\_. General Guidelines for Peacekeeping Operations. New York: CD Peacekeeping Publications, 2004. 1 CD-ROM

\_\_\_\_\_. *UN Peacekeeping Handbook for Junior Ranks*. New York: ONU, 1997.

\_\_\_\_\_. Memorandum of Understanding (MOU) for the military component of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) – Department of Peacekeeping Operations Military Division. <http://www.coter.eb.mar.mil.br/docs/mou.pdf>. acesso em 12/8/2008.

\_\_\_\_\_. Status of Force Agreement (SOFA-MINUSTAH) - Department of Peacekeeping Operations Military Division. <http://www.globalsecurity.org/military/facility/sofa.htm>. acesso em 20/3/2008.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Corte Internacional de Justiça. [http://www.faap.br/faapsocial/pdf/carta\\_onu.pdf](http://www.faap.br/faapsocial/pdf/carta_onu.pdf). acesso em 19/8/2008.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Rome Statute of the International Criminal Court, Rome: 2002. [http://www.icc-cpi.int/statute\\_CPI.pdf](http://www.icc-cpi.int/statute_CPI.pdf). acesso em 19/8/2008.

### **Material de Imprensa**

MARQUES, H. Forças de paz e o Direito Internacional Humanitário. CORREIO BRASILIENSE. Brasília: 26/5/2008.

## **Anexos**

### **Anexo 1**

Resolução 1542 (2004) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 30 de abril de 2004. (4 páginas)

### **Anexo 2**

Mensagem Conjunta nº 00001.005182/2004-37 do Ministro de Relações Exteriores e do Ministro da Defesa ao Presidente da República, de 4 de maio de 2004. (2 páginas)

### **Anexo 3**

Mensagem nº 205 do Presidente da República aos Membros do Congresso Nacional, de 5 de maio de 2004. (1 página)

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)