

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

Maj Cav JOÃO PAULO CHINA BARBOSA

**Análise da agenda *action for peacekeeping* à luz  
da Doutrina Militar Brasileira: reflexos na  
segurança dos contingentes e observadores  
brasileiros desdobrados em Missões de Paz**



Rio de Janeiro  
2021

Maj Cav JOÃO PAULO CHINA **BARBOSA**

**Análise da agenda action for peacekeeping à luz da  
Doutrina Militar Brasileira: reflexos na segurança dos  
contingentes e observadores brasileiros desdobrados em  
Missões de Paz**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército,  
como requisito parcial para a obtenção do título  
de Especialista em Ciências Militares, com  
ênfase em Defesa.

Orientador: Cel Inf Nelson Angelo de Oliveira

Rio de Janeiro  
2021

B238a Barbosa, João Paulo China

Análise da agenda Action for Peacekeeping à luz da Doutrina Militar Brasileira: reflexos na segurança dos contingentes e observadores brasileiros desdobrados em Missões de Paz. / João Paulo China Barbosa. —2021.

71 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Nelson Angelo de Oliveira.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.

Bibliografia: f. 70-71.

1. SEGURANÇA. 2. CONTINGENTES. 3. OBSERVADORES. 4. MISSÃO DE PAZ. I. Título.

CDD 355.4

Maj Cav JOÃO PAULO CHINA **BARBOSA**

**Análise da agenda action for peacekeeping à luz da  
Doutrina Militar Brasileira: reflexos na segurança dos  
contingentes e observadores brasileiros desdobrados em  
Missões de Paz**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército,  
como requisito parcial para a obtenção do título  
de Especialista em Ciências Militares, com  
ênfase em Defesa.

Aprovado em 16 de outubro de 2021.

COMISSÃO AVALIADORA

---

Nelson Angelo de Oliveira – Cel - Presidente  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

Eric Monios – Ten Cel - Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

Flávio Tostes Alves – Ten Cel - Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Aos que serviram à paz, especialmente  
àqueles que por ela deram a sua vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Grande Arquiteto do Universo, a Quem tudo devemos.

Ao meu orientador, pela direção segura e serena dos trabalhos.

À minha esposa, meu amor, e às minhas filhas, pelos sacrifícios que fazem por mim todos os dias.

## RESUMO

A Agenda *Action for Peacekeeping (A4P)* foi lançada em 2018 com a finalidade de reorganizar as missões de paz, principal ferramenta da Organização das Nações Unidas para a promoção da paz mundial. Sua implementação foi resultado da percepção trazida à tona por documentos como o Relatório Cruz, que evidenciou a crescente falta de segurança que assolava os *peacekeepers*. O advento dessa nova mentalidade permeia os contingentes e observadores militares do Brasil, um tradicional país contribuidor de tropa. Por isso, esse estudo se debruçou na verificação dos impactos da A4P sobre a segurança dos militares brasileiros, começando pela avaliação do alinhamento no nível político, passando pelo nível estratégico e chegando ao nível tático com as diretrizes para a capacitação de contingente dentro do sistema de prontidão da ONU e com a preparação dos observadores militares pelo Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Dessa maneira, busca-se verificar quais foram os reflexos para a Doutrina Militar Brasileira, dando início a um trabalho que visa incrementar a segurança daqueles que trabalham sob a égide daquele organismo internacional.

Palavras-chave: Segurança; Contingentes, Observadores; Missão de Paz.

## **ABSTRACT**

The Action for Peacekeeping Agenda was issued in 2018 aiming to reorganize peacekeeping operations, which are United Nations' most important means to promote international peace. Its implementation was the outcome from a perception made public by documents such as the Cruz Report, that brought to light the increasingly poorer security condition in what peacekeepers were. This new mindset concerns Brazilian contingents and military observers, bearing in mind that the nation is a traditional Troop Contributing Country. Therefore, this research sought for the implications of the A4P in the Brazilian military's security, starting from the political level, going through the strategic level, and closing in the tactical level with its preparation of the contingent within the Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS) and its training of the observers in the Brazilian Peace Operations Joint Training Center (CCOPAB in the Portuguese acronym). In this way, this study tries to verify the offshoots on Brazilian Military Doctrine, beginning an effort towards the improvement on the security of those who are deployed under the United Nations.

Keywords: Security; Contingent, Observers, Peacekeeping Operations.



## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
1.1	PROBLEMA.....	17
1.2	OBJETIVOS.....	19
1.3	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	20
1.4	JUSTIFICATIVA.....	20
2	<b>METODOLOGIA</b> .....	21
2.1	TIPO DE PESQUISA .....	21
2.2	UNIVERSO E AMOSTRA .....	21
2.3	COLETA DE DADOS .....	21
2.4	TRATAMENTO DOS DADOS .....	22
2.5	LIMITAÇÕES DO MÉTODO .....	22
3	<b>A AGENDA ACTION FOR PEACEKEEPING (A4P)</b> .....	23
3.1	SUBSCRIÇÕES À DECLARAÇÃO DE COMPROMISSOS COMPARTILHADOS .....	23
3.2	DECLARAÇÃO DE COMPROMISSOS COMPARTILHADOS.....	25
3.3	IMPLEMENTAÇÃO DOS COMPROMISSOS COMPARTILHADOS.....	28
3.4	ACTION FOR PEACEKEEPING + .....	33
3.5	O RELATÓRIO CRUZ .....	35
3.6	CONCLUSÕES PARCIAIS SOBRE A AGENDA ACTION FOR PEACEKEEPING.....	38
4	<b>A DOCTRINA MILITAR TERRESTRE BRASILEIRA EM MISSÕES DE PAZ</b> .....	40
4.1	O ARCABOUÇO NO NÍVEL POLÍTICO.....	40
4.2	O ARRANJO NO MINISTÉRIO DA DEFESA.....	44
4.3	A NORMATIZAÇÃO NO ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS .....	48
4.4	AS OPERAÇÕES DE PAZ NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO ..	50
4.5	OS CONTINGENTES BRASILEIROS .....	58
4.6	OS OBSERVADORES MILITARES.....	65
4.7	CONCLUSÕES PARCIAIS SOBRE A DOCTRINA MILITAR BRASILEIRA PARA A SEGURANÇA EM MISSÕES DE PAZ.....	68
5	<b>CONCLUSÃO</b> .....	69
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	75

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisará a agenda *action for peacekeeping*<sup>1</sup>, à luz da Doutrina Militar Brasileira, verificando seus impactos para a segurança dos contingentes e observadores brasileiros desdobrados em Missões de Paz.

A agenda *action for peacekeeping* (A4P), lançada em março de 2018 e endossada pelo Brasil em setembro do mesmo ano, é uma iniciativa do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) para adequar as missões de paz ao complexo ambiente que as cercam. Conflitos prolongados, soluções políticas complexas, áreas de operações perigosas, risco de vida aos militares desdobrados e mandatos complexos são, na visão de António Guterres, desafios para o planejamento das ações.

A A4P visa reajustar a maneira pela qual se organizam as missões de paz, buscando o desenvolvimento de 8 (oito) áreas temáticas, compostas por 45 (quarenta e cinco) compromissos. A segurança dos “capacetes azuis” encontra-se no bojo do referido documento, no qual a ONU se compromete, por exemplo, a tomar todas medidas apropriadas para responsabilizar crimes contra o seu pessoal. Ainda, responsabiliza-se em agir para aumentar a segurança dos *peacekeepers*<sup>2</sup>, enfatizando a importância do treinamento e o desenvolvimento contínuo dos apoios médico, técnico e logístico.

O Brasil adere à agenda e, até o início de 2021, havia implementado 44 (quarenta e quatro) ações no contexto dessa iniciativa, dando publicidade a esse esforço por meio do site da ONU em uma ferramenta disponibilizada, também, para aferir a efetividade das medidas levadas a cabo.

O país rege suas relações internacionais em conformidade com a Constituição Federal de 1988, que estabelece princípios como a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos, possuindo atuação relevante no contexto das operações de paz. Dessa maneira, a participação com tropa, como em Suez e no Haiti, e com observadores militares, em países como o Chipre e o Saara Ocidental, deu corpo a uma experiência que acabou por ser agregada à Doutrina Militar Brasileira.

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

I - independência nacional;

---

<sup>1</sup> Ação para a manutenção da paz.

<sup>2</sup> Participantes de missão de paz.

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. (Brasil, 1988, grifo nosso).

O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), localizado no Rio de Janeiro, se tornou, assim, um polo difusor desse conhecimento adquirido. A Unidade é responsável pela preparação do pessoal das Forças Armadas e Polícias Militares que serão empregados em missões de paz. O Centro é subordinado ao Exército, pertence ao Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX) e é diretamente subordinado à Diretoria de Educação Técnica Militar (DETMIL). O Comando de Operações Terrestres (COTER) orienta, planeja e supervisiona as atividades de instrução e adestramento por meio de sua Divisão de Missão de Paz.

As operações de paz, à semelhança do que ocorre com outras atividades de natureza militar, se desenrolam em ambientes voláteis, incertos, complexos e ambíguos. Os militares enviados para esse tipo de missão devem estar preparados para encontrar áreas de operações ocupadas por diferentes grupos armados sem uma definição territorial clara, conflitos que se estendem pelo tempo, concentrações urbanas habitadas por populações desassistidas e pressões políticas dos atores envolvidos. Essas são algumas características que, reconhecidamente, podem trazer perigo para os militares brasileiros. Existem, ainda, outras que são impossíveis de prever, como o terremoto no Haiti que vitimou 18 (dezoito) capacetes azuis em janeiro de 2010.

Nesse contexto, em 2015, o Painel de Alto Nível Independente para as Operações de Paz declarou em seu relatório:

**Desde 1948, mais de 3.300 pessoas perderam suas vidas servindo às Nações Unidas em suas Operações de Paz.** Esse sacrifício em serviço da paz é um testemunho solene da necessidade de melhorar constantemente a segurança do pessoal.

Nos anos recentes, a situação de segurança na qual as operações de paz das Nações Unidas estão sendo enviadas tem se tornado mais volátil. **Mais de 90 por cento do pessoal em missões políticas e dois terços de todos os *peacekeepers* são desdobrados em situações de conflito em desenvolvimento. Decisões para desdobrar a presença das Nações**

**Unidas nessas conjunturas precisam estar baseadas no reconhecimento de risco aumentado e na necessidade de sistemas de segurança apropriados à ameaça posta pelo ambiente**". (ONU, 2015, p 88, tradução e grifo nossos).

A segurança é um assunto atinente a todos os níveis de planejamento. As decisões tomadas em um nível político, como aquelas deliberadas na redação de um mandato pelos países que compõem o Conselho de Segurança da ONU, perpassam todos os demais níveis trazendo consequências ao pessoal desdobrado no terreno. Documentos como o Manual de Operações de Paz (MD34-M-02), discorrem sobre o assunto. A atualização constante das características das missões de paz, como consubstanciado na agenda *action for peacekeeping* (A4P), implica, também, em um estudo das mudanças sob o prisma do pensamento militar vigente. Dessa maneira, é prudente verificar em que medida a agenda proposta pela ONU e a Doutrina Militar Brasileira convergem sobre o assunto, garantindo que os brasileiros servindo à ONU terão sua segurança assegurada.

## 1.1 PROBLEMA

### 1.1.1 Antecedentes do problema

#### **NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS**

**a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra** que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos **direitos fundamentais do homem**, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

#### **E PARA TAIS FINS,**

praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e **unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais**, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

#### **RESOLVEMOS CONJUGAR NOSSOS ESFORÇOS PARA A CONSECUÇÃO DESSES OBJETIVOS**

Em vista disso, nossos respectivos Governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas. (ONU, 1945, preâmbulo, grifo nosso).

A ONU foi fundada, em 1945, para a consecução de objetivos ambiciosos. O preâmbulo de sua Carta pressupõe um compromisso entre as nações para manter a paz internacional e garantir os direitos fundamentais do homem. Por isso, podem ser formadas expectativas altas quanto a sua atuação. A falha em missões de paz, como a de Ruanda em 1994 e Srebrenica em 1995, ensejou uma reavaliação da maneira pela qual se conduziam as atividades.

O relatório de Brahimi, que apresentou seus resultados em 2000, verificou as dificuldades que havia para atingir os objetivos propostos, recomendando ações para a superação dos óbices que se apresentavam à época. Entre as proposições apresentadas pela equipe liderada por Lakhdar Brahimi, estava o estabelecimento de mandatos realistas e regras de engajamento robustas para não forçar os *peacekeepers* a ceder a iniciativa a grupos agressores, demonstrando, então, uma preocupação com a segurança dos capacetes azuis.

**Rules of engagement should be sufficiently robust and not force United Nations contingents to cede the initiative to their attackers.**

This means, in turn, that the Secretariat must not apply best-case planning assumptions to situations where the local actors have historically exhibited worst-case behaviour. **It means that mandates should specify an operation's authority to use force. It means bigger forces, better equipped and more costly but able to be a credible deterrent.** In particular, United Nations forces for complex operations **should be afforded the field intelligence** and other capabilities needed to mount an effective defence against violent challengers<sup>3</sup>. (ONU, BRAHIMI REPORT, 2000, grifo nossos).

A redação desse documento mostra a importância em adequar as missões à realidade, garantido um uso adequado da força que garanta a efetividade e a segurança do efetivo empregado. Sugere-se tropas maiores, mais bem equipadas e, até mesmo, mais custosas, desde que induzam a uma dissuasão crível.

A linha de esforço para a reestruturação das missões de paz foi mantida pela ONU e ensejou trabalhos como o Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (ONU, 2015), o Relatório Cruz (ONU, 2017) e a própria agenda *Action for Peacekeeping*, que é objeto de estudo deste trabalho.

---

<sup>3</sup> As regras de engajamento deveriam ser suficientemente robustas de maneira que não forçassem os contingentes das Nações Unidas a ceder a iniciativa a atacantes. Isso significa que o Secretariado não deve planejar com base no melhor caso nos locais onde os atores historicamente exibem um comportamento de pior caso. Isso significa que os mandatos devem especificar a autoridade da operação para usar a força. Isso significa forças maiores, mais bem equipadas e mais custosas, mas capazes de ser uma dissuasão crível. Em particular, as forças das Nações Unidas desdobradas em operações complexas deveriam ser providas com inteligência de campo e outras capacidades para criar uma defesa efetiva contra desafiantes violentos. (ONU, BRAHIMI REPORT, 2000, grifo nossos)

### 1.1.2 Formulação do problema

O Secretário-Geral da ONU implementou a A4P no intuito de tornar as operações de paz mais adequadas ao cenário de incerteza no qual elas ocorrem. A fim de materializar esse esforço, o documento delimita áreas temáticas e compromissos a serem assumidos por aqueles envolvidos no processo de estabelecimento de uma paz duradoura.

O Brasil, que endossa o referido documento, desdobrou ou desdobra tanto tropa quanto indivíduos em missões sob a égide da ONU. Dessa maneira, a forma de atuar daquele órgão acaba por permear o planejamento e execução das ações levadas a cabo por *peacekeepers* brasileiros, influenciando, por exemplo, na segurança deles.

Para garantir que os militares brasileiros estão sendo empregados adequadamente, torna-se necessário um estudo à luz da Doutrina Militar Brasileira. Em que medida a agenda A4P se adequa à Doutrina Militar Brasileira no que se refere à segurança de contingentes e observadores em Operações de Paz?

## 1.2 OBJETIVO

### 1.2.1 Objetivo Geral

O Objetivo Geral é verificar em que medida a A4P se adequa à Doutrina Militar Brasileira no que se refere à segurança de contingentes e observadores desdobrados em Operações de Paz.

### 1.2.2 Objetivos específicos

Os Objetivos Específicos são:

- a. Estudar a agenda *action for peacekeeping* (A4P), bem como os documentos a ela relacionados;
- b. Estudar o arcabouço documental oferecido pela Doutrina Militar Brasileira no que diz respeito à segurança do pessoal em operações de paz;
- c. Estudar os reflexos que pode haver na segurança de militares brasileiros desdobrados sob a égide da ONU.

### 1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O presente trabalho estará delimitado às missões de paz, dentro das ações sob a égide de organismos internacionais abrangidas pela definição dada pelo Manual de Campanha “Operações”, EB70-MC-10.223 (BRASIL, 2017 p 55).

A pesquisa se debruçará sobre a segurança de pessoal, abrangendo os assuntos relacionados ao desdobramento de militares brasileiros em um contingente ou como observadores, tomando como subsídio tanto as operações de paz concluídas como aquelas ainda em andamento.

### 1.4 JUSTIFICATIVA

O presente estudo busca contribuir com o aprimoramento da Doutrina Militar Brasileira, trabalhando sobre o tema proposto pelo Comando de Operações Terrestres (COTer). O trabalho em pauta é pertinente em virtude da redação da agenda *action for peacekeeping*, que, por ser recente, carece de uma análise à luz do pensamento militar vigente no país.

Por esse motivo, o enfoque da pesquisa recai sobre a adequação da A4P à Doutrina Militar Brasileira. Os manuais MD34-M-02 (Manual de Operações de Paz), EB20-MF-10.102 (Doutrina Militar Terrestre), EB70-MC-10.219 (Manual de Operações de Paz), bem como outros documentos que se mostrarem úteis ao trabalho, serão analisados a fim de verificar as implicações que a nova agenda traz sobre a literatura existente no Brasil.

Dessa maneira, a expectativa é contribuir com a produção de conhecimento para que seja agregado ao arcabouço existente sobre o assunto, visando à preservação da vida dos militares brasileiros desdobrados sob a égide das Nações Unidas.

## 2 METODOLOGIA

### 2.1 TIPO DE PESQUISA

A pesquisa bibliográfica fundamentará o estudo em pauta. Por meio dela, buscar-se-á delinear o desenvolvimento da posição da Organização das Nações Unidas em relação à segurança dos militares servindo sob a sua égide. Nesse ponto, o foco da pesquisa estará sobre os documentos produzidos pela ONU, como aqueles redigidos por seu Conselho de Segurança e por sua Assembleia Geral. Ainda, será realizada uma investigação sobre os documentos que dão suporte à atual Doutrina Militar Brasileira no que se refere à segurança do pessoal empregado em missões de paz. Contribuirão para isso os manuais aprovados pelo Ministério da Defesa e pelo Exército Brasileiro. Adicionalmente, a busca poderá se apoiar na pesquisa correlata conduzida anteriormente em outros trabalhos científicos.

A página da ONU na rede mundial de computadores servirá como base para a pesquisa acerca do desenvolvimento das operações de paz na atualidade. O Departamento de Operações de Paz (*DPKO*), responsável pelo emprego dos militares nesse tipo de missão, dá publicidade, por exemplo, dos efetivos e das fatalidades em cada missão, constituindo-se numa fonte de informação importante à atualização das estatísticas que se referem ao estudo.

### 2.2 UNIVERSO E AMOSTRA

O universo da presente pesquisa são as missões de paz sob mandato do Conselho de Segurança da ONU.

Dentro do referido universo, buscar-se-á, como amostra, a literatura que se refere a missões que oferecem soluções que podem aumentar a segurança do pessoal, como a MINUSTAH (Haiti), a MONUSCO (República Democrática do Congo) e a MINUSMA (Mali).

Nesse contexto, tais missões serão avaliadas à luz da Doutrina Militar Brasileira, no que se refere à segurança, dando uma perspectiva ajustada à cultura organizacional para a qual se dirige o presente estudo.

### 2.3 COLETA DE DADOS



A coleta de dados tomará forma na pesquisa bibliográfica em documentos oficiais redigidos no âmbito da Organização das Nações Unidas, no arcabouço jurídico brasileiro, em livros, em manuais, em periódicos e em trabalhos científicos que tenham contribuído para a construção do conhecimento sobre o assunto.

#### 2.4 TRATAMENTO DOS DADOS

Em conformidade com o tema proposto pelo Comando de Operações Terrestres, haverá uma análise das informações colhidas na pesquisa bibliográfica.

#### 2.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

A maior limitação quanto a esse trabalho será a confirmação de seus resultados. As atividades de natureza militar e, notadamente, as de Operações de paz, se devolvem em ambientes muito voláteis. Assim, a pesquisa se debruça sobre o passado e o presente, sendo pertinente a complementação por estudos prospectivos de cenários para uma preparação adequada ao futuro.

De qualquer maneira, o método que será utilizado é coerente com um trabalho lato sensu e proporcionará uma base para que possa haver mais pesquisas sobre o tema.

### 3. A AGENDA *ACTION FOR PEACEKEEPING* (A4P)

A iniciativa *Action for peacekeeping* (A4P) busca garantir a efetividade das missões de paz. Diante do aumento de mortes e baixas entre os *peacekeepers* e da dificuldade em garantir a segurança dos efetivos cedidos pelos países que contribuem com a ONU na composição do pessoal, como apontado pelo relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre as Operações de Paz (ONU, 2015), António Guterres propôs uma pactuação de compromissos entre os Estados-membros, o Conselho de Segurança da ONU, os países que sediam operações, os países que cedem pessoal, os parceiros regionais e os contribuintes financeiros. (ONU, 2018)

Essa agenda propôs compromissos em oito áreas temáticas, utilizando-se, também, de campos de trabalho que existiam anteriormente, como o Santos Cruz *Action Plan*<sup>4</sup>. A Declaração que dá corpo a tal pactuação foi subscrita por cerca de cento e cinquenta países, havendo o acompanhamento dos resultados obtidos por meio da página eletrônica da ONU, disponível em: <https://www.un.org/en/A4P>.

Além da Declaração de Compromissos compõe a A4P, serão abordados outros documentos que dão corpo à iniciativa, como o *Action for peacekeeping + (A4P +)* e o Relatório Cruz. Em virtude de o trabalho se debruçar sobre aquilo que se refere à segurança de observadores militares e da tropa brasileira desdobrada sob a égide da ONU, a iniciativa *Action for Peacekeeping* passará a ser analisada de acordo com essa perspectiva.

#### 3.1 SUBSCRIÇÕES À DECLARAÇÃO

Até meados de 2021, cento e cinquenta e quatro países haviam aderido à agenda *Action for Peacekeeping*. Além deles, quatro organizações internacionais também apoiavam os compromissos estabelecidos pela declaração: União Europeia (EU), Organização Internacional da Francofonia (OIF), União Africana (UA) e Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O Brasil, como dito anteriormente, endossou a agenda e, como se pode observar no discurso do embaixador Nelson Antônio Tabajara de Oliveira na inauguração da A4P:

---

<sup>4</sup> Plano de Ação Santos Cruz.

A participação do Brasil em operações de paz reflete o compromisso da nossa política exterior com o multilateralismo e com o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas. Adicionalmente, sendo um país pacífico, **o Brasil demonstra sua vontade e capacidade de ser um promotor internacional de paz e segurança.**

**Estamos orgulhosos de haver coliderado o grupo temático sobre construção da paz no contexto da iniciativa *Action for Peacekeeping*,** que foi liderada pelo Secretário-geral. Nós endossamos a Declaração de Compromissos Compartilhados como um horizonte normativo a ser buscado no intuito de incrementar a eficiência das missões de paz e de adaptá-las aos desafios contemporâneos.

**O Brasil considera que as missões são a plataforma principal das Nações Unidas para promover os esforços de construção da paz. Mais de 55.000 brasileiros, civis, policiais e militares, participaram, nos últimos 70 anos, em cerca de 50 operações de paz, sob o mandato das Nações Unidas, desdobrados em quatro continentes.**

O papel das operações de paz evoluiu significativamente nas últimas décadas. Enquanto elas são dotadas de mandatos crescentemente ambiciosos e cercadas por altas expectativas, as missões também enfrentam no terreno desafios humanitários, políticos e de segurança cada vez maiores. **Como o General Santos Cruz demonstrou no Relatório Cruz, frequentemente elas são deixadas sem equipamento, orçamento e treinamento adequados,** enquanto enfrentam essa realidade complexa. Nesse contexto, **notamos com preocupação o número crescente de ataques deliberados aos componentes civis e militares das missões de paz.** É, então, vital que sejam garantidos os meios necessários para que as missões cumpram o seu papel. (DE OLIVEIRA, 2018)

Assim, nota-se a reafirmação do compromisso brasileiro com a ONU e, nessa ocasião, com a agenda *Action for Peacekeeping* e sua Declaração de Compromissos Compartilhados. O Brasil, que participou na redação do documento, ratifica a importância das missões de paz como principal ferramenta de construção da paz.

Nesse contexto, o país demonstra sua preocupação com os desafios contemporâneos apontados pelo General de Divisão Carlos Alberto dos Santos Cruz em seu relatório *Improving the Security of the United Nations Peacekeepers*<sup>5</sup> (ONU, 2017). Tal documento será abordado mais à frente nesta pesquisa por ser uma área de trabalho sobre a qual a A4P se apoiou e porque diz respeito ao tema central deste trabalho, a segurança do pessoal desdobrado sob a égide das Nações Unidas.

A materialização do compromisso brasileiro pode ser demonstrada pelo seu pessoal desdobrado, a exemplo do efetivo que estava desdobrado em missões da ONU em janeiro de 2021:

---

<sup>5</sup> Melhorando a Segurança dos *Peacekeepers* das Nações Unidas

MISSÃO	FUNÇÃO	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
<b>MINURSO</b>	Especialista	7	2	9
<b>MINUSCA</b>	Especialista	1	1	2
	Polícia (individual)	0	1	1
	Estado-maior	2	1	3
<b>MONUSCO</b>	Especialista	1	0	1
	Estado-maior	19	1	20
<b>UNAMID</b>	Estado-maior	1	0	1
<b>UNFICYP</b>	Contingente	1	0	1
	Estado-maior	1	0	1
<b>UNIFIL</b>	Contingente	7	0	7
	Estado-maior	3	0	3
<b>UNISFA</b>	Especialista	1	0	1
<b>UNMISS</b>	Especialista	5	0	5
	Polícia (individual)	4	2	6
	Estado-maior	6	1	7
<b>TOTAL</b>		<b>59</b>	<b>9</b>	<b>68</b>

QUADRO 1 – Sumário de Contribuição do Brasil para as Nações Unidas. Pessoal dividido por missão, função e gênero, 31/01/2021.

Fonte: Página eletrônica da ONU, acesso em 20 de maio de 2021.

### 3.2 A DECLARAÇÃO DE COMPROMISSOS COMPARTILHADOS

A Declaração de Compromissos Compartilhados<sup>6</sup> delinea o fortalecimento das operações de paz por meio da atuação em oito áreas: política; mulheres, paz e segurança; proteção; segurança; desempenho e responsabilização; *peacebuilding*<sup>7</sup> e paz sustentada; parcerias; condutas dos *peacekeepers* e das operações da paz. Dentro dos campos temáticos acima enumerados, foram pactuados quarenta e cinco

<sup>6</sup> *Declaration of Shared Commitments.*

<sup>7</sup> CONSOLIDAÇÃO DA PAZ - Iniciativas voltadas para o tratamento dos efeitos do conflito, visando a fortalecer o processo de reconciliação nacional por meio de implementação de projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, a recuperar a infraestrutura física e a ajudar na retomada da atividade econômica. Estas ações, voltadas basicamente para o desenvolvimento econômico e social do país anfitrião, são empreendidas, preferencialmente, por outros órgãos das Nações Unidas, mas, dependendo das dificuldades no terreno, podem requerer a atuação militar. O termo deriva da expressão em inglês *post-conflict peace-building*. (BRASIL, Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01, 2016)

compromissos, alguns dos quais são relacionados à segurança do pessoal empregado sob a égide da ONU. (ONU, 2018)

A primeira área temática se propõe a avançar em soluções políticas para os conflitos e a incrementar os impactos políticos decorrentes das operações de manutenção da paz. Assume-se o compromisso de redigir mandatos claros e exequíveis, em conformidade a um concerto adequadamente estabelecido pelo Conselho de Segurança. O arranjo deve permitir, ainda, uma adequada interação entre o Secretariado, o país que contribui com tropa<sup>8</sup> e o próprio Conselho de Segurança, permitindo que as ações estejam adequadamente alinhadas aos objetivos políticos estabelecidos. (ONU, 2018)

O segundo campo sob escrutínio é a implementação da agenda referente a uma maior inclusão das mulheres em operações de paz. Afirma-se o compromisso pela busca da igualdade de gênero nos diversos níveis e atividades que dizem respeito ao processo de estabelecimento da paz, fomentando o crescimento no número de mulheres tanto entre civis quanto em pessoal uniformizado a ser empregado pela ONU. (ONU, 2018)

O fortalecimento da proteção provida pelas operações de paz é a terceira área prioritária da agenda *Action for Peacekeeping*. Nela, aborda-se um tema que concerne à dimensão humana do ambiente operacional. Pactua-se a proteção dos civis de maneira que haja uma abordagem adequada a cada contexto, especialmente de mulheres e crianças. Ainda, ressalta-se a importância da comunicação estratégica com a população, garantindo o entendimento pelos locais das ações levadas a cabo dentro do mandato estabelecido. (ONU, 2018)

A quarta área elencada pela iniciativa de António Guterres é central para esta pesquisa. Ela diz respeito ao incremento na segurança dos *peacekeepers*. Nesse ponto, os signatários da declaração se comprometem a submeter à justiça todos aqueles que cometerem crimes contra o pessoal da ONU. Ainda, afirmam que tomarão medidas coordenadas para resolver o aumento nas fatalidades e para aumentar a segurança do pessoal, reconhecendo as dificuldades postas pelo ambiente no qual os conflitos se desenrolam. Enfatiza-se a importância do Plano de Treinamento para a Manutenção da Paz (*Peacekeeping Training Plan*), bem como da importância de continuar a desenvolver os suportes médico, técnico e logístico em

---

<sup>8</sup> *Troop-contributing Country*

operações da paz, a fim de agregar capacidades que induzam ao aumento dos militares desdobrados. (ONU, 2018)

O apoio a um desempenho adequado e à responsabilização dos participantes de missões de paz é outro campo abrangido pela Declaração de Compromissos Compartilhados. Esse quinto campo prioritário parte da premissa que o pessoal da ONU deve atingir o mais alto nível possível e que seus líderes são os responsáveis por isso. Tais padrões de desempenho devem ser estabelecidos pelo Secretário-geral e necessitam ser comunicados aos Estados-membros. Além disso, a ONU deve apoiar na geração das capacidades necessárias ao cumprimento da missão, como habilidades linguísticas, e incrementar a disponibilidade de matéria e sustentabilidade das forças empregadas. Por sua vez, os países se comprometem a fornecer tropas bem treinadas e equipadas, em consonância com as diretrizes da ONU. (ONU, 2018)

O fortalecimento do impacto das operações de manutenção da paz na durabilidade da paz é a sexta área de compromisso contemplada pela agenda *Action for Peacekeeping*. Levando em consideração as dimensões informacional e humana no ambiente onde se desenrolam as operações de paz, a Declaração de Compromissos incentiva o fortalecimento da participação nacional no estabelecimento da paz, envolvendo o governo local, suas entidades e sociedade civil. (ONU, 2018)

O compromisso em melhorar as parcerias durante as operações de paz é outra área temática dessa declaração compartilhada de compromissos. Além da cooperação internacional, o documento estabelece como objetivo a cooperação dos governos que sediam as operações de paz, garantindo a consecução do que foi estabelecido pelo Conselho de Segurança na redação do mandato. Nesse ponto, é importante para este trabalho reconhecer que o governo local é o responsável pela segurança dos *peacekeepers*. No escopo do fortalecimento das parcerias, o documento estabelece, ainda, que, coletivamente, todos os envolvidos devem se comprometer a preparar, treinar e equipar adequadamente a tropa. Deve haver, também, a busca por abordagens inovadoras, como o desdobramento combinado de pessoal<sup>9</sup>. (ONU, 2018)

O oitavo campo temático proposto pela A4P é o fortalecimento da conduta das operações de paz e de seu pessoal. Nesse contexto, os signatários se comprometem a manter uma política de tolerância zero em casos de assédio sexual e, também, a

---

<sup>9</sup> *Co-deployments*

implementar condutas aderentes aos direitos humanos e à preservação ambiental. (ONU, 2018)

### 3.3 IMPLEMENTAÇÃO DOS COMPROMISSOS COMPARTILHADOS

A página eletrônica que dá publicidade à agenda *Action for Peacekeeping*, oferece ao visitante uma apresentação dos pontos implementados que foram considerados os mais importantes pela ONU, disponível em <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>.

Na temática política, é dado o exemplo da assinatura de acordo de paz na República Centro-Africana, situação na qual a ONU atuou em conjunto com outros organismos internacionais, como a União Africana, com o governo local e com os grupos armados, criando condições para a diminuição das batalhas e propiciando, então, a diminuição de baixas. (ONU, *Implementation handout*<sup>10</sup>, 2019)

Em relação às mulheres, é ressaltado o aumento na sua participação na composição do contingente militar. De 3,6% em dezembro de 2017 para 4,4% em setembro de 2019, e na formação de estado-maior, de 7,6% em dezembro de 2017 para 14,5% em setembro de 2019. O Brasil fez parte desse esforço e enviou, por exemplo, observadoras militares em substituição a postos anteriormente ocupados por homens. (ONU, *Key Achievements on Performance*<sup>11</sup>, 2019)

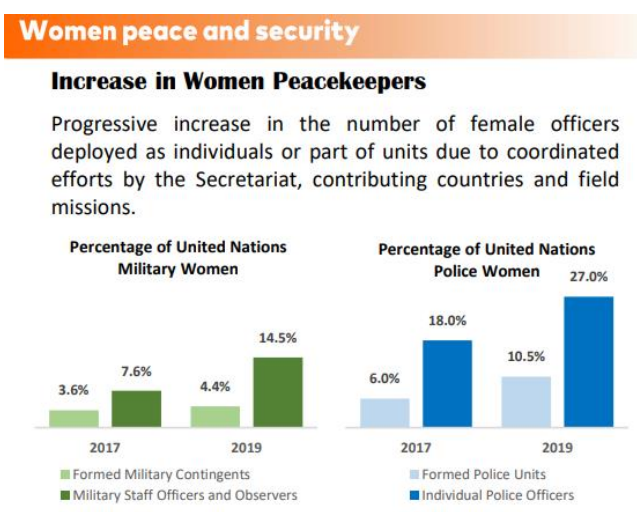


FIGURA 1 – Aumento da quantidade de mulheres no efetivo militar e no efetivo policial

Fonte: ONU, *Key Achievements on Performance*, 2019

<sup>10</sup> Folheto de informações acerca da implementação

<sup>11</sup> Principais conquistas no campo do desempenho

Sobre conduta e disciplina, a ONU salienta a diminuição de transgressões cometidas pelo pessoal empregado nas operações de paz. Esse fato, além de demonstrar um aumento na disciplina, contribui para o controle do ambiente operacional na dimensão informacional, por meio de uma comunicação estratégica sobre a efetividade das ações, e na dimensão humana, fomentado um clima estável no seio da população local. (ONU, *Highlight of Key Achievements*, 2019)

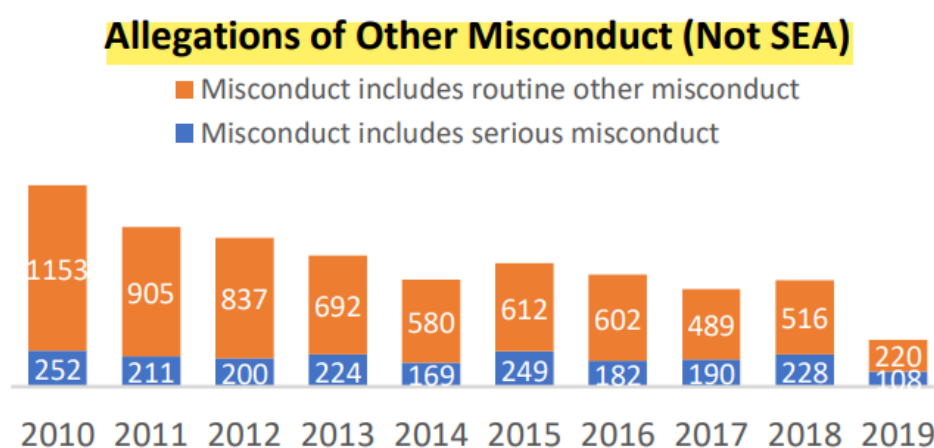


FIGURA 2 – Alegações de transgressões em missões de paz

Fonte: ONU, *Highlight of Achievements*, 2019

Na área prioritária do aumento da segurança da tropa, destaca-se a diminuição das fatalidades entre o pessoal da ONU em decorrência de atos violentos, ainda que se reconheça a necessidade de mais trabalho nesse sentido, conforme abaixo. (ONU, *Highlight of Key Achievements*, 2019)



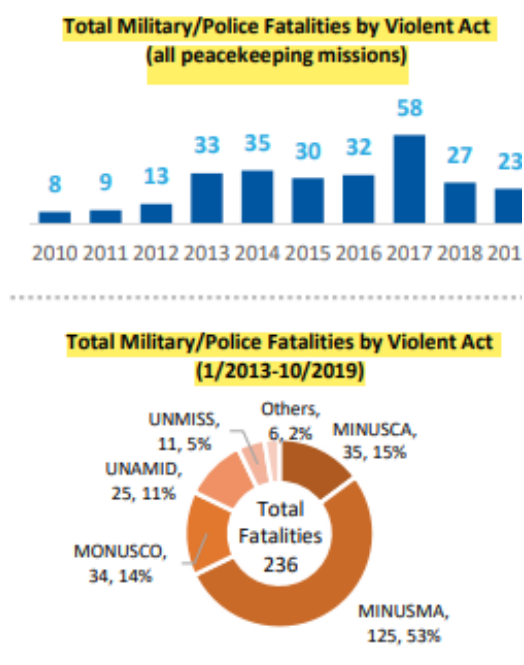


FIGURA 3 – Desempenho e Segurança. Fatalidades por atos violentos.

Fonte: ONU, *Highlight of Achievements*, 2019

Além da diminuição das mortes de *peacekeepers* por atos violentos, explore-se, também, o decréscimo das fatalidades em decorrência de artefatos explosivos improvisados. Apesar de haver sido usado o exemplo do Mali, outras regiões nas quais as tropas brasileiras operam também apresentam problemas com explosivos, parecendo razoável admitir a necessidade de treinamento dessa natureza para o desdobramento em outras operações da ONU. (ONU, *Highlight of Key Achievements*, 2019)

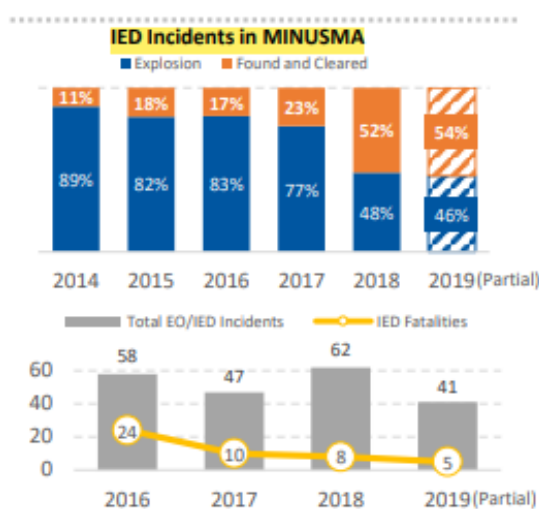


FIGURA 4 – Desempenho e Segurança. Incidentes com explosivos improvisados na MINUSMA

Fonte: ONU, *Highlight of Achievements*, 2019

O Plano de Ação para a melhoria da segurança dos *peacekeepers* propiciou o decréscimo nas fatalidades. No gráfico abaixo, nota-se a diferença entre as baixas em 2017 e as aquelas ocorridas em 2019. Contudo, como pode ser comprovado pelo ataque de janeiro de 2019 contra a MINUSMA, um único incidente pode causar um elevado número de fatalidades, enfatizando a necessidade de realizar uma revisão contínua acerca das condições de segurança do pessoal empregado. (ONU, *Key Achievements on Performance*, 2019)

### Action Plan on Improving Security of UN Peacekeepers

Implementation of the **Action Plan to Improve the Security of UN Peacekeepers** contributed to a sustained decrease in uniformed peacekeeper fatalities due to violent acts.

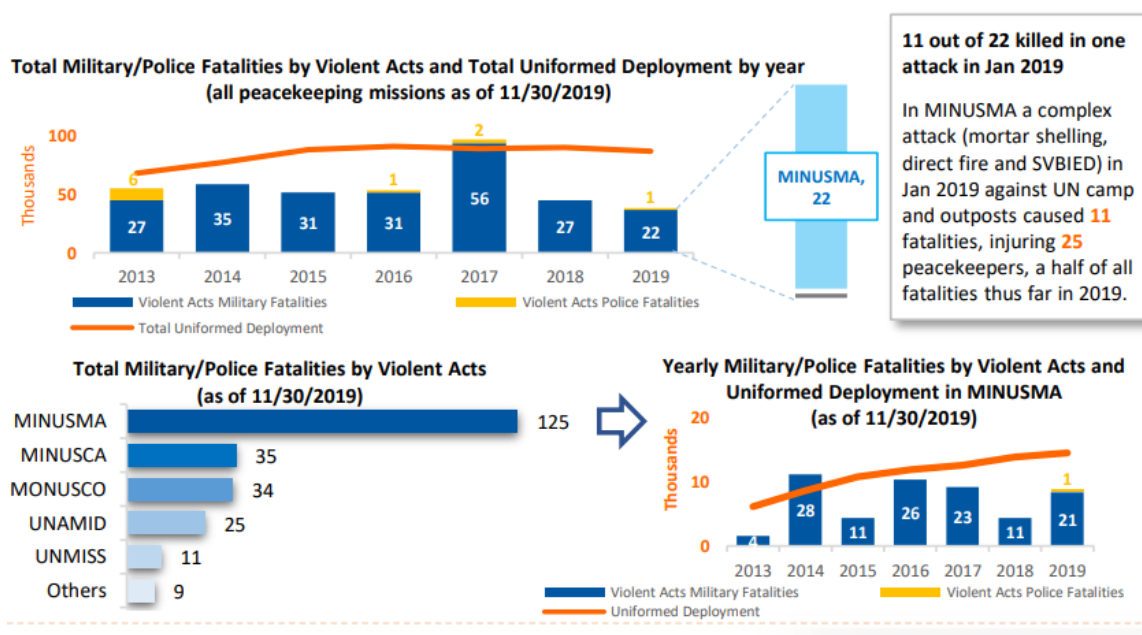


FIGURA 5 – Plano de Ação para a melhoria da segurança de *peacekeepers*.

Fonte: ONU, *Key Achievements on Performance*, 2019

Ainda no escopo do desempenho, registra-se, no contexto da implementação da A4P, o aumento das unidades desdobradas que foram registradas no *Peacekeeping Capability Readiness System*<sup>12</sup> (PCRS), sistema que avalia a prontidão das capacidades requeridas pela ONU para operações de paz. Tal índice foi elevado de 43% em 2016 para 100% até dezembro de 2019, demonstrando o esforço em empregar forças que possam manter efetivamente sua segurança. Abaixo, verifica-se

<sup>12</sup> Sistema de Prontidão de Capacidade de Manutenção da Paz

o aumento nos *standards* (padrões, em tradução livre) desenvolvidos pela *Military Performance Evaluation Task Force*<sup>13</sup>. (ONU, *Highlight of Key Achievements*, 2019)

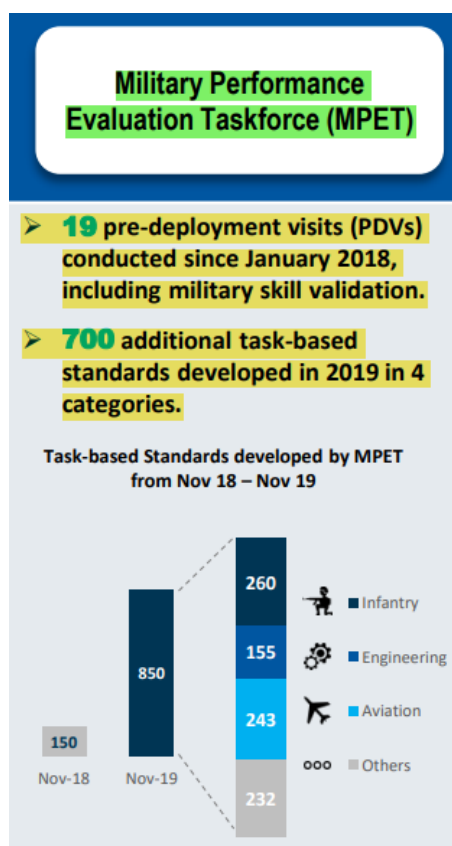


FIGURA 6 – Aumento no estabelecimento de padrões de desempenho baseados em tarefas entre os anos de 2018 e 2019.

Fonte: ONU, *Key Achievements on Performance*, 2019

Outras ações implementadas que têm impacto na segurança do pessoal foram a criação de padrões de desempenho baseados em tarefas, a execução de 19 visitas anteriores ao emprego da tropa (*Pre-Deployment Visits, PDVs*), exercícios de treinamento de *CASEVAC*<sup>14</sup> e o aumento da mobilidade de alguns *Rapidly Deployable Battalions (RDBs)*<sup>15</sup>, batalhões de emprego rápido para fazer frente a ameaças à segurança. (ONU, *Highlight of Key Achievements*, 2019)

A mudança de postura dessas Organizações Militares foi o resultado de uma investigação conduzida pelo *Office for Peacekeeping Strategic Partnership (OPSP)*, escritório destinado a investigações especiais e a revisões de procedimentos em diversas missões. No caso da UNMISS, o procedimento levou à adoção de uma

<sup>13</sup> Força Tarefa de Avaliação do Desempenho Militar

<sup>14</sup> Evacuação médica

<sup>15</sup> Batalhões de desdobramento rápido

postura mais móvel por meio da redução de postos de segurança estáticos em torno de locais de proteção a civis, aumentando as patrulhas e expandindo a segurança às comunidades adjacentes. Ainda quanto à operação do Sudão do Sul, aponta-se uma melhoria da postura da força empregada em decorrência do aumento da consciência situacional. Isso foi atingido, segundo o documento, pela interação com as lideranças dos movimentos armados locais em diferentes áreas do país. (ONU, *Highlight of Key Achievements*, 2019)

Por meio da *Military Performance Evaluation Task Force (MPET)*, que conduz tanto as *PDVs*, como citado acima, quanto visitas de avaliação e aconselhamento (*Assessment and Advisory Visits, AAVs*), a ONU aponta que houve reflexos com a criação de centros de treinamento nacionais para operações de paz, o incremento na geração de força nacional com as sucessivas rotações de pessoal, a melhoramento nos planos de treinamento, a incorporação dos padrões ONU à doutrina nacional, a atualização da instrução executada durante a missão, o atraso em rotações para corrigir eventuais oportunidades de melhoria detectadas no treinamento e a repatriação parcial. (ONU, *Highlight of Key Achievements*, 2019)

No intuito de gerar capacidades que não existissem nas missões, dentro da Iniciativa de Parceria Triangular<sup>16</sup>, a ONU treinou pessoal uniformizado especializado em áreas como engenharia (438), médicos de campanha (29) e comunicações (5.174). (ONU, *Highlight of Key Achievements*, 2019)

Outra ação de relevância levada a cabo pela ONU dentro da A4P foi a criação do *Comprehensive Performance Assessment System*<sup>17</sup> (CPAS). Essa ferramenta gerencial foi implementada, até 2021, em sete missões com o objetivo de melhorar a consciência situacional acerca do ambiente operacional, ajustar o alinhamento das ações e, assim, coordenar o planejamento e execução de ações com relevância para a população, disponível em <https://peacekeeping.un.org/en/cpas>.

### 3.4 ACTION FOR PEACEKEEPING + (A4P+)

Dando continuidade ao esforço reformador da A4P, o Secretário-geral da ONU anunciou, em setembro de 2020, a *Action for Peacekeeping +*, ou *Action for*

---

<sup>16</sup> *Triangular Partnership*

<sup>17</sup> Sistema de Avaliação Abrangente do Desempenho

*Peacekeeping Initiative Making Tangible Progress in Bolstering Peace Operations*<sup>18</sup>

Trata-se de uma segunda fase em suporte à Declaração de Compromissos Compartilhados na qual são estabelecidas prioridades específicas para o período entre 2021 e 2023, buscando progresso tangível que dê apoio às operações de paz, reforçando as ações nas oito áreas temáticas delimitadas na A4P. (ONU, 2020)

*Collective coherence behind a political strategy*<sup>19</sup> é a primeira proposta da A4P +. Defende-se a primazia da política para a solução dos conflitos, assentada no poder das operações de paz para reunir os atores envolvidos. Assim, uma estratégia política que goze de coerência e coesão dos partícipes, pode prover a estabilidade para que organizações regionais, Estados, agências da ONU e outros partícipes possa levar a situação a bom termo.

Integração entre os níveis estratégico e operacional é a segunda prioridade para o período entre 2021 e 2023. Em seguida à organização de objetivos políticos tangíveis, a ONU se propôs a buscar coerência interna à sua organização, estratégica e operacional.

O terceiro ponto diz respeito a capacidades e mentalidade. É reforçada a intenção de continuar no esforço em incrementar as capacidades do pessoal uniformizado, diminuindo as deficiências críticas que forem encontradas. Da mesma maneira, destaca-se a importância de mecanismos já citados nesta pesquisa, como o *Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS)*. O resultado esperado é a constituição de tropas mais ágeis, adaptáveis e móveis, realizando operações calcadas em uma inteligência efetiva.

*Accountability to peacekeepers*<sup>20</sup> é a quarta prioridade da A4P +. Pressupõe-se que crimes contra *peacekeepers* serão prevenidos e julgados, trazendo maior segurança ao pessoal empregado sob a ONU. Ressalta-se a necessidade de investir no bem-estar do efetivo, provendo um suporte médico confiável, como nos casos de CASEVAC ou na utilização de telemedicina.

*Accountability of peacekeepers*<sup>21</sup> é o quinto tema abordado para essa agenda 2021-2023. Disciplina e conduta apropriadas são reforçadas pela ONU como necessárias para as operações de paz, especialmente quando as ações são

---

<sup>18</sup> Iniciativa de Ação para a Manutenção da Paz: fazendo progresso tangível.

<sup>19</sup> Estratégia política baseada em uma coerência coletiva dos atores.

<sup>20</sup> Prestação de contas aos *peacekeepers*

<sup>21</sup> Prestação de contas dos *peacekeepers*

descentralizadas. A A4P + defende que adotará, por exemplo, uma resposta organizada para reclamações de paternidade e de pensões alimentícias em respeito às populações locais, demonstrando seu comprometimento com os direitos humanos.

A comunicação estratégica apresenta-se como a sexta prioridade da agenda. Destaca-se seu efeito multiplicador ao efeito das operações, dando suporte à Declaração de Compromissos. A A4P + indica a necessidade de explorar novas tecnologias para transmitir as informações à uma audiência cada vez maior, bem como aos atores envolvidos no conflito.

A cooperação com os países que são sede das operações são o sétimo e último ponto da A4P +. A ONU reforça a necessidade de estabelecer confiança mútua, que é essencial à segurança dos *peacekeepers*. O respeito ao *Status of Force Agreement* (SOFA)<sup>22</sup>, que delinea a atuação da tropa empregada sob a ONU, permite a utilização adequada do efetivo, facilitando a consecução dos objetivos do mandato. (ONU, 2020)

### 3.5 O RELATÓRIO “CRUZ”

Relatório “Cruz” foi a alcunha que recebeu o documento assinado pelo Gen Div Carlos Alberto dos Santos Cruz no intuito de melhorar a segurança dos capacetes azuis. *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business*<sup>23</sup> relatava a necessidade de mudar a maneira de pensar em todos os níveis decisórios, sob pena de expor o pessoal da ONU a riscos desnecessários. O relatório foi assinado em 19 de dezembro de 2017 e foi contemplado no A4P como uma das áreas de trabalho em andamento que seriam base para o desenvolvimento nas oito áreas temáticas da Declaração de Compromissos Compartilhados. (ONU, 2019)

O *Cruz Report* se originou em decorrência do aumento de fatalidades entre *peacekeepers* no período entre 2013 e 2017, que alcançou 195 mortes naquele espaço de tempo. Baseado em cerca de 160 entrevistas e na sua experiência pessoal como *Force Commander* da MINUSTAH e da MONUSCO, o general brasileiro propôs

---

<sup>22</sup> Documento firmado entre a nação hospedeira e o organismo internacional que implementa uma operação de manutenção da paz. Define a situação detalhada da missão de paz e dos elementos que a integram e, também, sua situação legal. (BRASIL, Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01, 2016)

<sup>23</sup> Melhorando a segurança dos *peacekeepers* das Nações Unidas: temos que mudar a maneira que estamos fazendo negócios.

uma agenda prática para aumentar o nível de segurança no ambiente operacional complexo das operações de paz.

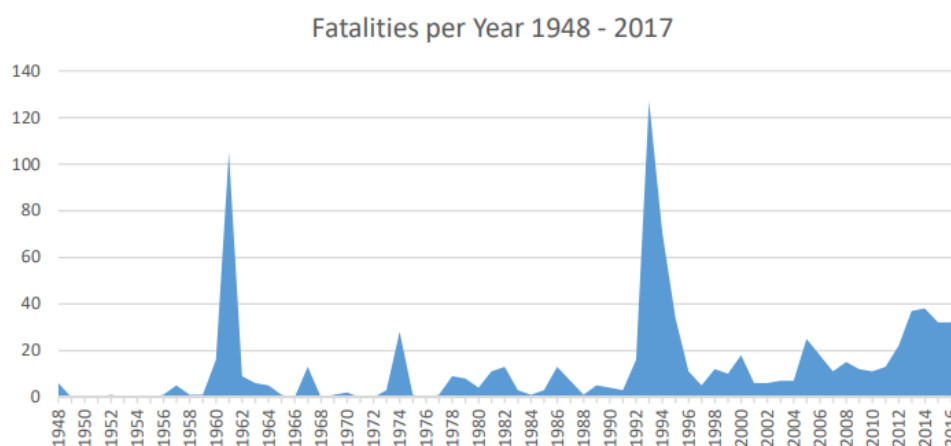


FIGURA 7 – Fatalidades entre *peacekeepers* entre 1948 e 2017.

Fonte: ONU, *Cruz Report*, 2017.

No documento critica-se o entendimento de que apenas a condição de uma tropa estar desdobrada sob a égide da ONU concederia a ela alguma proteção. Santos Cruz indica que haveria uma “síndrome do Capítulo VI” (*Pacific Settlement of Disputes*<sup>24</sup>), que levaria todos os níveis de decisão, de Nova Iorque ao pessoal no terreno, a acomodar-se numa situação passiva entre as partes no conflito.

Diante disso, o oficial-general propôs que as lideranças de todos os níveis estivessem preparadas para adaptar-se, buscando proativamente as soluções e não apenas esperando que as baixas deixem de acontecer. Assim, o documento propõe uma postura propensa à iniciativa, indicando que as fatalidades aconteceriam, em regra, por inação. (ONU, *Cruz Report*, 2017)

Postula-se que as forças hostis não entendem outra linguagem que não seja a força e, por isso, a ONU não pode ser avessa a usá-la. Falhar na aplicação dela e adotar uma postura defensiva, daria liberdade de ação aos grupos hostis, trazendo perigo aos capacetes azuis. Ainda nesse escopo, a ONU deveria permitir uma revisão dos seus princípios de maneira que eles não restringissem a iniciativa e o uso da força, uma vez que, no terreno, as Nações Unidas necessitam vencer ou seus integrantes podem ser mortos.

<sup>24</sup> Solução Pacífica de Disputas.

Santos Cruz destaca, ainda, a necessidade de que os países que contribuem com tropa estejam comprometidos de que elas tenham os padrões mínimos exigidos, tendo em vista que suas eventuais deficiências representariam um risco para as demais tropas empregadas. Tal constatação ensejou um esforço da ONU em diminuir esses *gaps* por meio do *Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS)* e das *Pre-Deployment Visits, (PDVs)*, no contexto da A4P.

Para o general brasileiro o treinamento da tropa seria peça central na prevenção às baixas em operações. Por isso, defendeu que o *pre-deployment training*<sup>25</sup> deveria ser verificado pela ONU por meio de visitas e que a organização deveria se reservar o direito de recusar tropas que não atingissem os padrões mínimos requeridos. Ainda, sugeriu que deveriam ser usadas instruções durante a missão para corrigir deficiências que fossem encontradas no transcurso das operações, bem como poderia, nos casos mais graves, haver a repatriação de contingentes que expusessem outros a riscos desnecessários. Sugeriu que a ONU adiantasse uma parte do reembolso pela utilização das tropas, estimulando o seu treinamento e induzindo alguma autoridade sobre a verificação dele. (ONU, *Cruz Report*, 2017)

A necessidade de fornecimento de equipamento adequado foi outro ponto abordado, no sentido de preparar o efetivo para o ambiente operacional no qual operaria. Veículos blindados ou armamento especial são exemplos de materiais que podem ser necessários de acordo com a situação encontrada.

O desenvolvimento de uma inteligência tática também foi defendido na redação do relatório. Encorajou-se a busca por uma consciência situacional adequada e a adoção da ação que se fizesse necessária. As informações poderiam ser obtidas por fontes humanas, como uma rede de informantes, o que preveniria baixas nas fileiras da ONU.

Defendeu-se que equipamentos de alta tecnologia não seriam imprescindíveis, mas que deveria ser provida a tecnologia básica que permitisse à tropa operar efetivamente. Foram enumerados como necessários veículos apropriados, fuzis para caçadores e capacidade de visão noturna, por exemplo. (ONU, *Cruz Report*, 2017)

O Relatório expressou, também, a necessidade de incrementar as estruturas médicas, com o desdobramento de mais equipes em unidades, comboios e patrulhas de longo alcance.

---

<sup>25</sup> Instrução antes do desdobramento



Santos Cruz propôs uma redefinição da atuação das bases, postulando que elas tivessem uma postura proativa. Dessa maneira, deveria ser estabelecido um perímetro em torno delas no qual haveria tolerância zero em relação à presença de grupos armados. O conjunto de estradas, vilas e outros acidentes capitais em torno da base seriam dominados de maneira a restringir a liberdade de ação oponente, trazendo mais segurança ao pessoal da ONU e à população vizinha.

Outro ponto abordado no documento foi a necessidade de dimensionar adequadamente o desdobramento, evitando o alongamento excessivo da logística. Esse problema implicaria na utilização de pessoal uniformizado para escoltas, afastando-o dos locais onde poderiam estar, efetivamente, resolvendo o conflito. O relatório apontou que a ONU deveria ser empregada para solucionar problemas específicos e não no intuito de estabelecer uma presença nacional. (ONU, *Cruz Report*, 2017)

O general brasileiro defendeu, ainda, que a administração deveria estar voltada para o planejamento operacional. Isso porque a tendência natural seria que a atividade meio acabasse tornando-se preponderante, trazendo dificuldades ao emprego do pessoal uniformizado, como na demora no processo de *check-in* do efetivo ou na compra de material.

Por fim, repudiou-se a impunidade em relação àqueles que atacassem o pessoal da ONU. O Relatório Cruz destacou que as forças que agredissem tropas da ONU deveriam ser perseguidas e trazidas à justiça, de maneira que as Nações Unidas não fossem desmoralizadas e que seu pessoal não experimentasse novos ataques.

### 3.6 CONCLUSÕES PARCIAIS SOBRE A ACTION FOR PEACEKEEPING

Conclui-se, parcialmente, que a agenda *Action for Peacekeeping*, postula mudanças significativas na maneira de conduzir as operações de paz. A área temática sobre a segurança dos *peacekeepers* é importante para esta pesquisa, propondo medidas práticas para o seu incremento como o treinamento adequado do pessoal e a adoção do material pertinente. Ainda assim, verifica-se que os outros sete campos temáticos da A4P, bem como as prioridades da A4P +, também são pertinentes ao controle do risco sob o qual operam os capacetes azuis, contribuindo com a redação deste trabalho. Há, dessa maneira, reflexos para o preparo e emprego de militares brasileiros sob a égide da ONU.

Desse modo, infere-se que essa linha de esforço da ONU busca trazer reflexos positivos para a segurança do seu pessoal. Isso pode ser verificado pela adoção do Relatório Cruz como parâmetro para a área, uma vez que o documento foi redigido, essencialmente, para confrontar o aumento das fatalidades nas operações de paz. Assim, há que se verificar em que a postura proativa proposta pela nova agenda impactaria na Doutrina Militar Brasileira, o que será explorado a seguir.

## 4 A DOCTRINA MILITAR TERRESTRE BRASILEIRA EM MISSÕES DE PAZ

Como foi abordado na parte introdutória deste trabalho, a Constituição Federal de 1988 abriga princípios que suportam a atuação brasileira em missões de paz. No Art. 4º da Carta Magna, podem ser destacados os Incisos II, III, V, VI, VII e IX, todos princípios aderentes às ideias propagadas pela Carta da Nações Unidas. (ONU, 1945)

**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. (Brasil, 1988, grifo nosso).

Por isso, foi possível a instituição no Brasil de um arcabouço legal e infralegal que permite a participação de ações sob a égide da ONU. Essa documentação é base para a Doutrina Militar Terrestre, que, por sua vez, norteia o emprego dos militares em missões de paz. A seguir, haverá o estudo de tais documentos.

### 4.1 O ARCABOUÇO NO NÍVEL POLÍTICO

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, dispõe sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Entre outras disposições, define os documentos que as dirigem, incluindo as operações de paz e de ajuda humanitária no seu escopo de atuação. (BRASIL, 1999)

Art. 9º O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelos demais órgãos, conforme definido em lei.

§ 2º O **Livro Branco de Defesa Nacional** deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos:

I - cenário estratégico para o século XXI;

**II - política nacional de defesa;**

**III - estratégia nacional de defesa;**

IV - modernização das Forças Armadas;

V - racionalização e adaptação das estruturas de defesa;

VI - suporte econômico da defesa nacional;  
 VII - as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica;  
**VIII - operações de paz e ajuda humanitária.**

§ 3º O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:

I - a **Política de Defesa Nacional**;

II - a **Estratégia Nacional de Defesa**;

III - o **Livro Branco de Defesa Nacional**. (Brasil, 1999, grifo nosso).

Incluídos na organização das Forças Armadas pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional contemplam as missões de paz em sua redação.

O Livro Branco de Defesa Nacional evidencia a importância do Brasil em missões de paz, destacando alguns dos locais nos quais os brasileiros estiveram presentes (BRASIL, 2020).



FIGURA 8 – Alguns dos países onde houve participação brasileira em operações de paz.

Fonte: BRASIL, Livro Branco de Defesa Nacional, 2020.

O Livro Branco de Defesa Nacional publicado em 2016 trouxe o número de militares envolvidos nos contingentes da MINUSTAH e da UNIFIL, demonstrando,

além da abrangência geográfica das missões, os expressivos efetivos de brasileiros que se arriscaram voluntariamente pela manutenção da paz. Entre 2004 e 2015, mais de 35 mil militares brasileiros tomaram parte nos contingentes que estiveram a serviço da paz no Haiti e no Líbano.

<b>ANO</b>	<b>MINUSTAH</b>	<b>UNIFIL</b>
<b>2004</b>	1.200	-
<b>2005</b>	2.400	-
<b>2006</b>	2.396	-
<b>2007</b>	2.396	-
<b>2008</b>	2.396	-
<b>2009</b>	2.396	-
<b>2010</b>	4.396	-
<b>2011</b>	4.395	261
<b>2012</b>	3.820	267
<b>2013</b>	2.900	528
<b>2014</b>	2.754	542
<b>2015</b>	1.940	603
<b>TOTAL</b>	<b>33.389</b>	<b>2.201</b>

QUADRO 2 – Militares brasileiros que participaram dos contingentes da MINUSTAH e UNIFIL entre 2004 e 2015.

Fonte: BRASIL, Livro Branco de Defesa Nacional, 2016.

Com relação à Política Nacional de Defesa (PND), verifica-se a prospecção de um cenário internacional no qual o país estará crescentemente envolvido nas operações de paz.

**A demanda por ajuda humanitária e por operações de paz tende a acentuar-se**, de sorte que **o País poderá ser impelido a incrementar sua participação nesses tipos de missão**. Além do aumento de sua influência política em nível global, a participação em operações internacionais permitirá ao Brasil estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e ampliar sua projeção no concerto das nações. (BRASIL, 2016, grifo nosso)

Ainda no mesmo documento, define-se que a Defesa Nacional, entre outros posicionamentos, poderá “atuar sob a égide de organismos internacionais, visando à legitimidade e ao respaldo jurídico internacional, e conforme os compromissos assumidos em convenções, tratados e acordos internacionais”. A PND define com um

dos Objetivos Nacionais de Defesa: “contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais”, OND-5. (BRASIL, Política Nacional de Defesa, 2016).

Para a consecução do objetivo acima estabelecido, a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2016) definiu a “Atuação em organismos internacionais” como sua Estratégia de Defesa (ED) 13: “Trata da atuação do Brasil em foros e organizações internacionais e da participação das Forças Armadas e de contingentes policiais em missões humanitárias e de operações de paz sob o mandato de organismos multilaterais”. As Ações Estratégicas de Defesa que foram vinculadas à referida atuação foram:

AED-50 Intensificar a atuação em foros multilaterais e em mecanismos inter-regionais.

AED-52 **Desenvolver capacidades** das Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais, sob mandato de organismos multilaterais.

AED-53 **Aperfeiçoar o adestramento** de civis e militares para participação em operações internacionais. (BRASIL, Política Nacional de Defesa, 2016).

Nesse ponto, verifica-se, no nível político, o comando para o desenvolvimento das capacidades necessárias às operações de paz, bem como do adestramento do efetivo nelas envolvido. Cabe, dessa maneira, adequar o preparo à conjuntura atual, a exemplo do cenário apresentado pelo advento da A4P e seus desafios para a segurança do pessoal.

O ato de participar ou não de determinada missão de paz é uma decisão soberana do *Troop-Contributing Country*<sup>26</sup>. Entretanto, a partir do momento que o Estado decide dela participar, existe, necessariamente, a vinculação de sua tropa ao mandato da missão na qual se toma parte. Assim, o documento redigido pelo Conselho de Segurança influencia no emprego dos militares cedidos, devendo ser avaliado caso a caso quanto à sua adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade.

Abaixo, segue o esquema do processo decisório brasileiro para a participação em operações de paz sob o mandato do Conselho de Segurança da ONU. (BRASIL, Manual de Operações de Paz MD 34-M-02, 2013)

---

<sup>26</sup> País que contribui com tropas.

### ESQUEMA DO PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO

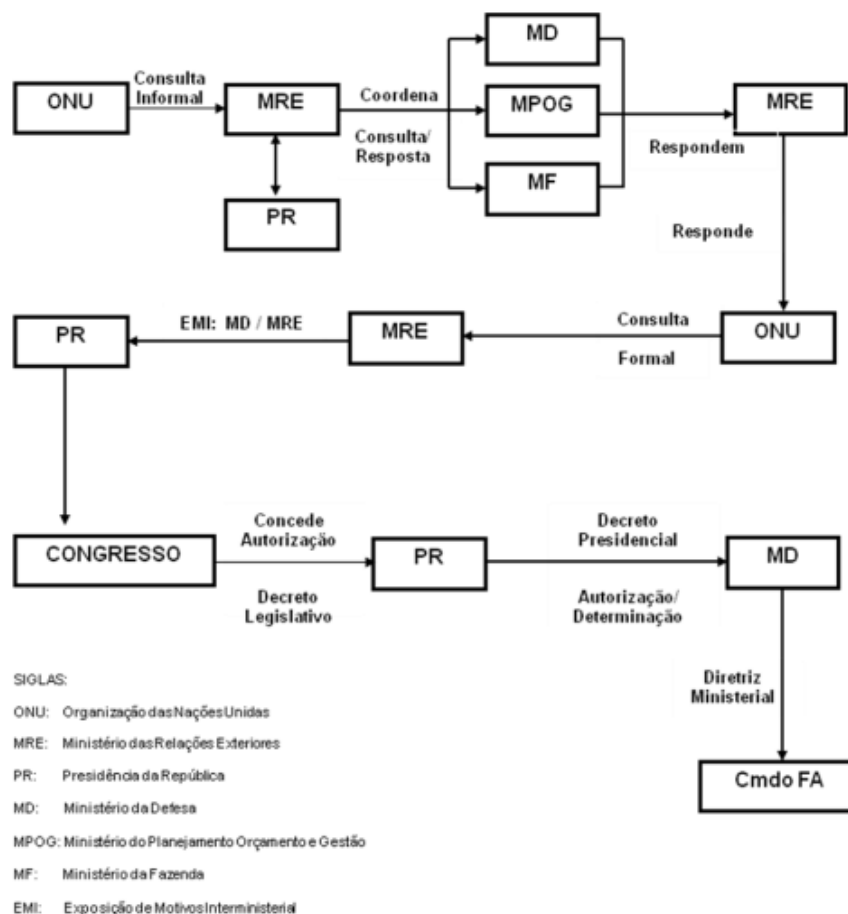


FIGURA 9 – Esquema do processo decisório brasileiro em missão de paz – Anexo A.

Fonte: BRASIL, Manual de Operações de Paz MD 34-M-02, 2013.

## 4.2 O ARRANJO NO MINISTÉRIO DA DEFESA

O Ministério da Defesa, em seu Planejamento Setorial 2020-2031, alinha-se com o que foi definido no nível político, definindo o Objetivo Setorial de Defesa (OSD) 4 no sentido de “Incrementar o apoio à Política Externa”. (BRASIL, Estratégia Setorial de Defesa, 2019). Para a consecução desse objetivo, foi estabelecida uma Estratégia Setorial de Defesa (ESD) e foram delineadas Ações Setoriais de Defesa (ASD):

### OSD 4. INCREMENTAR O APOIO À POLÍTICA EXTERNA

ESD 4.3 - Contribuir para a paz e segurança internacional

ASD 4.3.1 - Implementar medidas que contribuam para o aumento da confiança mútua entre as nações.

ASD 4.3.2 - **Participar de operações de paz.** (BRASIL, Estratégia Setorial de Defesa, 2019, grifo nosso).

A Doutrina Militar de Defesa (MD51-M-04), define a natureza complexa de tal participação:

**O emprego de forças militares em operações de paz engloba ações de três naturezas:**

- a) **Militar** - observação de armistícios e de cessar fogo; supervisão de retirada das forças antagônicas; monitoramento de zonas desmilitarizadas; aquartelamento e desmobilização; prevenção de ingerência de terceiros; retirada de minas; proteção da infraestrutura econômica de países; entre outros;
- b) **Política** - garantia da lei e da ordem; assistência para o estabelecimento de instituições democráticas; assunção da administração transitória de países sob a intervenção da ONU; organização, coordenação e monitoramento de eleições; entre outros; e
- c) **De assistência à população civil** - ajuda humanitária e outras formas de cooperação (BRASIL, MD51-M-04, 2007).

Pode-se notar no MD51-M-04 a abrangência das atividades que podem ser levadas a cabo tanto por militares em missão individual, como na observação de armistícios, quanto por contingentes, a exemplo da garantia da lei e da ordem em países sob a intervenção da ONU. A complexidade das tarefas e do ambiente operacional das operações de paz trazem dificuldades para a segurança do pessoal empregado. Por isso, sugere-se o atendimento aos princípios de guerra oferecidos nesse mesmo Manual Doutrinário.

#### 5.3.3.5 Segurança

Princípio que consiste nas **medidas essenciais à liberdade de ação e à preservação do poder de combate** necessário ao emprego eficiente das FA, tendo por finalidades: **negar ao inimigo o uso da surpresa** e do monitoramento; **impedir que ele interfira, de modo decisivo, em nossas operações**; e **restringir-lhe a liberdade de ação nos ataques a pontos sensíveis de nosso território ou de nossas forças**.

5.3.3.5.1 Esse princípio realça três aspectos que devem ser considerados para sua efetiva aplicação:

- a) a **obtenção de informações oportunas e precisas sobre o inimigo** é indispensável, não somente para o planejamento das operações como também **para evitar-se a surpresa**;
- b) os **planos e localização das forças** e dos pontos sensíveis no território, assim como todas as atividades relacionadas com as ações militares, devem ser **cercados do maior grau de sigilo possível**, o que dificultará a intervenção inimiga nas operações e no esforço de guerra; e
- c) a existência de doutrina e de **mentalidade de conRAINTeligência**, estabelecidas desde o tempo de paz.

5.3.3.5.2 A **segurança não implica atitude defensiva**, evitando-se todos os riscos. **Uma certa dose de audácia é essencial ao êxito das operações. Demasiado cuidado ou indevida cautela podem comprometer seriamente o uso da ofensiva ou a exploração de vantagens**.

5.3.3.5.3 A aplicação desse princípio requer adequada **análise das possibilidades do inimigo, visando em especial à defesa das bases, das fontes de suprimentos, das comunicações e das instalações vitais**, com o propósito de **reduzir vulnerabilidades e de preservar a liberdade de ação**. **Esse princípio não busca a eliminação de todos os riscos, mas admite o conceito de risco calculado**. (BRASIL, MD51-M-04, 2007, grifo nosso)



A segurança, assunto central neste trabalho é, também, um princípio de guerra da Doutrina Militar Terrestre Brasileira. Por meio dela busca-se preservar a liberdade de ação e o poder de combate da tropa, relacionando-se de maneira indissociável à segurança dos militares brasileiros desdobrados. Assim, procura-se negar à força oponente uma ação decisiva em detrimento das operações.

O documento discorre sobre as três medidas que devem ser adotadas para garantir a segurança: a obtenção de informações sobre o inimigo, o sigilo sobre os planos e a mentalidade de contra-inteligência. Nesse contexto, pode ser observada a importância das Capacidades Relacionas à Inteligência (CRI).

A definição postulada ressalta que a observância a esse princípio não implica em uma atitude defensiva. Apresenta-se o demasiado cuidado e a cautela indevida como possíveis responsáveis pelo comprometimento do uso da ofensiva e da exploração de vantagens. Dessa maneira, não se buscaria a eliminação de todos os riscos nas operações de paz, que se desenrolam em ambiente operacional complexo, mas sim a admissão de risco calculado que se mostre vantajoso.

Em prosseguimento à interpretação das operações de paz à luz da Doutrina Militar Brasileira, para a garantia da segurança de observadores e contingentes, poder-se-ia, no espírito das inovações da A4P, enfatizar mais dois princípios enunciados pelo MD51-M-04.

#### 5.3.3.2 Ofensiva

Princípio que se caracteriza por **levar a ação bélica ao inimigo, de forma a se obter e manter a iniciativa das ações, estabelecer o ritmo das operações, determinar o curso do combate** e, assim, impor sua vontade.

5.3.3.2.1 A **ação ofensiva é necessária para obter-se resultados decisivos**, bem como para manter a liberdade de ação. É inspirada na audácia, fortalecendo o espírito de corpo e motivando o combatente.

5.3.3.2.2 **Quando obrigado a uma postura defensiva, o comandante deve procurar, por todos os meios, reverter a situação**, retomando a ofensiva o mais rápido possível.

#### 5.3.3.4 Surpresa

Princípio que consiste em **golpear o inimigo onde, quando ou de forma tal que ele não esteja preparado**. O comandante que obtém o efeito da surpresa poderá alterar a seu favor, de forma decisiva, a correlação das forças em combate.

5.3.3.4.1 **Esse princípio sugere que os esforços devam ser empreendidos de forma a surpreender o inimigo e não ser surpreendido por ele**.

5.3.3.4.2 A surpresa deverá ser **buscada nos níveis estratégico, operacional e tático. Manifesta-se pela originalidade, audácia nas ações, sigilo, despistamento, inovação tecnológica e, sobretudo, pela velocidade de execução das ações e dissimulação**. (BRASIL, MD51-M-04, 2007, grifo nosso)

Os princípios de guerra da ofensiva e da surpresa estão ligados ao da segurança. Na medida em que se busca a iniciativa das ações para golpear o oponente onde não se espera, evita-se que a tropa seja surpreendida e tenha a sua segurança ameaçada. Por isso, o Manual Doutrinário estabelece que deve haver um alinhamento entre os diferentes níveis de planejamento e, também, a busca por capacidades que ponham a tropa em condição de superioridade. (BRASIL, MD51-M-04, 2007).

Na atualidade, verificam-se no Ministério da Defesa os esforços necessários à aquisição das capacidades para um adequado emprego nas operações sob a égide da ONU. (BRASIL, Port. Nº 2.217, 2021)

**PORTARIA Nº 2.217, DE 18 DE MAIO DE 2021**

Aprova a **Diretriz Ministerial para Gerenciamento da Participação Brasileira em Operações de Paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU)** ou de outros organismos internacionais.

O **Ministério da Defesa considera importante que o país continue a contribuir para manter a ordem global** estável com o emprego dos meios militares nacionais e de militares em missões individuais em apoio às operações de paz **sob um mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas**, sempre fundamentada em judiciosa análise político-estratégica e dependente de decisão governamental.

Nesse sentido, **determino:**

**1. Aos COMANDOS DAS FORÇAS SINGULARES que:**

1.1 **OBSERVEM** as **orientações** emanadas deste Ministério, naquilo que for pertinente, **referentes** à implantação, preparo, emprego e repatriação de meios militares nacionais e de militares em **missões individuais**.

1.2 **REALIZEM** estudos para **viabilizar a inserção de novas capacidades no Sistema de Prontidão de Capacidades de Manutenção da Paz das Nações Unidas (United Nations Peacekeeping Capabilities Readiness System - UNPCRS)**.

1.3 **DESENVOLVAM** ações que permitam incrementar a quantidade de especialistas em operações de paz, com currículos mais competitivos, a fim de que possam ocupar cargos de relevância no contexto das atuais missões ou na sede da ONU em Nova Iorque.

**2. Ao ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS que:**

2.1 **NORMATIZE** as atividades destinadas à implantação, **preparo, emprego** e repatriação de meios militares nacionais e de **militares em missões individuais**, por meio de instruções que atendam, em caráter geral, a qualquer demanda para emprego em operações de paz.

2.2 **NORMATIZE** as **atividades destinadas à estruturação, preparo e inclusão de meios militares nacionais e de militares em missões individuais UNPCRS**, bem como seu gerenciamento no âmbito deste Ministério.

2.3 **REALIZE** estudos contínuos destinados a levantar novas possibilidades de emprego de meios militares nacionais e de militares em missões individuais, dentro dos atuais cenários das missões de paz em curso e considerando análises prospectivas acerca da geração de forças de paz da ONU no contexto do UNPCRS.

2.4 **MANTENHA** os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica informados sobre possibilidades prospectivas para emprego de tropas, com o intuito de realizar novas inserções de capacidades no UNPCRS. (BRASIL, Port. Nº 2.217, 2021)

Acima, verifica-se a disposição em continuar a participar de operações sob mandato do Conselho de Segurança da ONU, apontando a necessidade de estar conforme suas orientações para o emprego em missões individuais e de prover novas capacidades à tropa por meio do *Peacekeeping Capabilities Readiness System (PCRS<sup>27</sup>)*, sobre o qual já se tratou nesse trabalho.

#### 4.3 A NORMATIZAÇÃO NO ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS

Em consonância com a demanda imposta no nível estratégico, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, por meio de sua Assessoria de Doutrina e Legislação, normatiza as atividades de preparo e emprego para as operações de paz. Nesse contexto, põe à disposição o Manual de Operações de Paz, MD34-M-02, que assim afirma: “As FA brasileiras devem estar cada vez mais aptas a participar de Op Paz, desde que coerentes com os interesses nacionais. Quando da efetiva constituição de um contingente, serão elaboradas Diretrizes pelo Ministro de Estado da Defesa e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA)”.

Esse mesmo Manual Doutrinário explica que as operações de paz não estão enquadradas em nenhum capítulo específico da Carta das Nações Unidas. Ainda assim, o Capítulo VI - Solução Pacífica de Controvérsias - serve como referência para as missões nas quais existe o consentimento das partes envolvidas no conflito e o Capítulo VII - Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão – baliza a atuação da ONU quando a comunidade internacional impões sua vontade sobre os participantes. O Brasil, em atendimento ao princípio constitucional na não intervenção (Inc IV, Art 4º, CF 88), não atuou, até o presente momento, em situações que se impusesse a paz.

Nesse ponto do Manual de Operações de Paz são apresentadas particularidades quanto à natureza da atuação sob a égide da ONU:

Deve-se ter sempre em mente que nas Op Paz, as forças participantes, ao invés de estarem direcionadas para **ações de combate, estarão empenhadas em outro tipo de tarefa, para a qual se exige uma postura imparcial para o sucesso da Missão, não reconhecendo as partes envolvidas como inimigas, mas sim como entidades interessadas na busca da paz. Entretanto, não pode ser descartada a hipótese de a situação vir a sofrer uma escalada, obrigando essa força a entrar em combate.** Assim, o planejador da participação em uma Op Paz deve levar sempre em consideração os princípios orientadores das operações militares

---

<sup>27</sup> Sistema de Prontidão de Capacidades de Manutenção da Paz

em uma situação de conflito. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013, grifo nosso)

O Manual, redigido em data anterior à A4P, parece partir da premissa de que todas as partes estão em busca da paz. O aumento das baixas entre *peacekeepers* explorada no capítulo anterior pode ser um indício de que esse pressuposto não seja totalmente verdadeiro.

Outro ponto que merece destaque nesse trecho é a afirmação de que não pode ser descartada a hipótese de a situação vir a sofrer uma escalada, obrigando o contingente desdobrado a entrar em combate (BRASIL, Manual de Operações de Paz, 2013). Segundo o dicionário Michaelis o vocábulo “obrigar” pode corresponder a “sentir(-se) forçado a agir de certa forma por necessidade” ou “tornar submisso”, o que poderia induzir o efetivo a uma postura passiva e de submissão às situações que se apresentem.

Para garantir que os militares brasileiros sejam adequadamente empregados e que não haja, conseqüentemente, risco à sua segurança, é necessário que os documentos que regulam cada operação estejam em conformidade com a Doutrina Militar Brasileira. Dentre os textos normativos, destacam-se as Diretrizes para a Operação de Paz, o Memorando de Entendimento, os Procedimentos Operacionais Padrão, as Regras de Engajamento e o Acordo de Estado da Força<sup>28</sup>.

Em linhas gerais, a Diretriz traz o Mandato para a Operação e delinea o seu conceito, com orientações de caráter operativo, administrativo, financeiro e logístico. Por isso, ainda que decidido em um nível político, esse documento influencia de maneira determinante no planejamento e na execução da missão.

O Memorando de Entendimento estabelece um pacto entre a ONU e o país que cede a tropa, normatizando sua preparação, equipamento, medidas sanitárias e capacidades logísticas. Um desajuste nesse documento pode criar fatores de fraqueza em um contingente e disparidades entre vizinhos dentro do mesmo ambiente operacional. No Brasil, esse acordo torna-se válido a partir do consentimento do Congresso Nacional para o envio do efetivo militar, que se dá por meio de Decreto Legislativo, seguido da autorização presidencial. Na continuidade, o Ministério da Defesa emite uma Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa, na qual constam, se disponíveis, os Procedimentos Operacionais Padrão (Standard Operating Procedures

---

<sup>28</sup> *Guidelines, Memorandum of Understanding (MOU), Standard Operating Procedures (SOP) e Status of Force Agreement (SOFA)*, respectivamente.

– SOP), as Regras de Engajamento (Rules of Engagement – ROE), o Acordo do Estado de Força (Status of Force Agreement – SOFA) e as Diretrizes (Guidelines).

As regras de engajamento delimitam as circunstâncias e limitações para que os Comandantes militares usem a força. São específicas para cada mandato e devem ser seguidas por todos os países que contribuem com tropa na operação em questão (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013).

**Regras de Engajamento (Rules of Engagement - ROE)**

As regras de engajamento, elaboradas pelo DPKO para cada uma das Op Paz e distribuídas aos países contribuintes, são **normas que fornecem aos Comandantes militares as circunstâncias e limitações no uso de força, dentro de parâmetros legais, as quais refletem orientações políticas**. As ROE são específicas para cada mandato e abrangem todos os contingentes. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013, grifo nosso)

A despeito de qualquer contexto político ou de condição estranha às operações militares, as ROE deveriam permitir suficiente liberdade de ação para que o contingente mantenha sua efetividade na solução de problemas militares, sua segurança e, em consequência, a sua capacidade para atingir os objetivos para os quais foi criado.

Os Procedimentos Operacionais Padrão também são normas que padronizam as ações nesse ambiente multinacional. Por isso, a instituição de parâmetros adequados pode nivelar a atuação das tropas das diversas nações que participam das operações, facilitando o trabalho no âmbito dessas Operações Combinadas.

#### 4.4 AS OPERAÇÕES DE PAZ NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Em virtude de todas essas características peculiares ao emprego sob a égide das Nações Unidas, o Manual de Operações de Paz enfatiza a necessidade de uma preparação específica.

**Preparação Específica do Contingente**

**As atuais missões de paz, de caráter multidimensional, requerem conhecimento profissional específico**, sem o qual a atuação pode resultar em fracasso, com sérias repercussões para o TCC e para a própria ONU. Tal situação levou à expedição da Resolução GA/RES/49/37, de 09/02/1995, atribuindo a cada Estado-Membro a responsabilidade pelo treinamento de seu pessoal, antes do envio para as missões. Com o objetivo de cumprir esta Resolução, **foi criado, por meio da Portaria 952/MD, de 15/06/2010, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)**. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013, grifo nosso)

O CCOPAB, que pertence ao DECEX e tem suas atividades orientadas pela Divisão de Missão de Paz do COTER, se encarrega da preparação dos contingentes

e militares em missões individuais, agregando valor na doutrina, organização, adestramento, material, ensino e pessoal necessários à aquisição das capacidades necessárias para levar a cabo as atividades e tarefas inerentes às operações de paz.

**As instruções para a tropa devem abranger duas áreas: uma básica e geral, válida para todos os tipos de missão (preparação completa) e outra específica, válida para uma determinada missão (preparação específica), envolvendo todos os aspectos conhecidos, como o conflito em si, o clima da região, os costumes e as características da população, o conceito da operação, a organização da força, as relações de comando e as tarefas a executar.** (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013, grifo nosso)

Em relação às operações de paz, o MD34-M-02 cita tarefas relacionadas a diferentes funções de combate, como, por exemplo, movimento e manobra:

Dentre as **tarefas operacionais** realizadas pela Força de Paz, destacam-se:

- a) conduzir atividades de busca, **patrulhamento**, observação, supervisão, monitoramento e relato de situações;
- b) conduzir **operações tipo polícia**;
- c) evacuar áreas;
- d) **desdobrar preventivamente a força**;
- e) estabelecer e **manter áreas de segurança**;
- f) participar na desmobilização, desarmamento e **reintegração de facções litigantes**;
- g) cooperar para o atendimento de necessidades críticas da população;
- h) controlar determinadas áreas terrestres, marítimas ou ribeirinhas;
- i) exercer a vigilância e o controle de determinado espaço aéreo;
- j) cumprir sanções ou embargos;
- k) **contribuir para a assistência humanitária**;
- l) prestar **assistência a refugiados e deslocados**;
- m) estabelecer um local neutro para negociações de paz;
- n) **dirigir negociações locais entre as facções envolvidas**;
- o) efetuar operações de **desminagem**;
- p) **executar operações de evacuação**;
- q) **respaldar a ação diplomática pela presença**;
- r) **interpor-se entre forças oponentes**;
- s) executar operações de **transporte** de carga, pessoal ou material;
- t) **atuar no espectro eletromagnético**;
- u) **prover apoio de fogo**, caso seja imprescindível para o exercício do direito de autodefesa das forças da ONU em terra;
- v) alojar temporariamente tropas da ONU;
- x) **prover segurança a instalações e autoridades**;
- y) **realizar escolta de comboios e de autoridades**;
- w) realizar a destruição de material bélico capturado ou apreendido;
- z) realizar trabalhos de engenharia de construção; e
- aa) realizar outras tarefas previstas no Mandato das Nações Unidas.

(BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013, grifo nosso)

Acima, nota-se a variedade de tarefas a serem desenvolvidas. As operações podem pressupor o desdobramento preventivo de tropas e sua interposição entre forças oponentes, o que as aproximaria de uma Operação Defensiva ou Ofensiva, conforme o caso. Em decorrência de sua própria natureza multinacional e complexa, há uma gama de tarefas que cabem no escopo das Operações de Cooperação e

Coordenação com Agências (OCCA), como a participação na desmobilização de facções e a assistência a refugiados. Contudo, existem, ainda, outras tarefas elencadas como necessárias pelo Manual Doutrinário, a exemplo da atuação no espectro eletromagnético e o provimento de apoio de fogo, característico da função de combate Fogos. Dessa maneira, o contingente depende, de acordo com a missão, de diversas capacidades para cumprir seus objetivos e manter sua segurança.

Ressaltam-se três tarefas que podem acontecer com bastante recorrência em virtude do ambiente operacional instável no qual se desenrolam as operações de paz: o estabelecimento de áreas de segurança, a escolta de comboios, o provimento de segurança a instalações e autoridades. Elas podem ser levadas a cabo tanto em proveito da própria tropa, como no estabelecimento de segurança das bases, quanto em favor de um órgão externo, como na proteção de autoridades civis. De qualquer maneira, como apontado no Relatório Cruz, deve-se ter em conta o Estado Final Desejado para a operação e, em atendimento ao princípio de guerra da economia de meios, preservar o poder de combate para a sua aplicação no centro de gravidade do problema militar, evitando o desperdício de recursos humanos. Ainda em consonância com o arcabouço trazido pela A4P, a despeito da aparente rigidez imposta ao planejamento e execução dessas tarefas, deve-se buscar a segurança dos *peacekeepers* e garantir sua liberdade de ação.

Em relação à função de combate comando e controle, o Manual de Operações de Paz dispõe o seguinte:

**A ONU exercerá o controle operacional das Forças de Paz**, contudo, os **países que enviarem contingentes manterão a autoridade final** sobre suas Forças militares empregadas sob a bandeira das Nações Unidas, incluindo questões de disciplina e pessoal, continuando a utilizar os uniformes nacionais, distinguidos por boinas ou capacetes azuis e a insígnia da ONU. Assim, **os países que colocarem contingentes à disposição das Nações Unidas negociarão as condições de participação, dentre as quais, a quem caberá o Comando da operação**. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013, grifo nosso)

A arte do Comando pode tornar-se complexa no ambiente combinado e interagências em virtude da quantidade e diversidade dos atores envolvidos. Os contingentes brasileiros desdobrados no Haiti tiveram a oportunidade de estar sob às ordens de *Force-Commanders* brasileiros, o que pode não acontecer no futuro. Ainda assim, em meio a um ambiente multinacional, é pertinente conhecer quem comandará a missão na qual os brasileiros serão empregados e garantir que haja unidade de comando no emprego de observadores e de contingentes, conforme o caso.

**A constituição de uma Força de Paz demandará a efetivação de uma célula de ligação com o Brasil** a ser mantida durante toda a missão. A **capacidade de comunicações será formada por enlaces redundantes**, a fim de se **manter durante tempo integral a ligação** dessa Força com o Brasil. Os **enlaces via satélites civis e militares** garantirão **estabilidade e confiabilidade** a essa ligação e os equipamentos deverão possuir **robustez** suficiente para resistirem às condições climáticas adversas. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013, grifo nosso)

A ciência do Controle, segundo o trecho extraído do Manual de Operações de Paz, estará alinhada a princípios de emprego das comunicações como a continuidade e a confiabilidade. Assim, enlaces redundantes deveriam manter as ligações, mantendo-se resilientes a condições adversas. Poderiam, também, ser agregados os princípios da interoperabilidade, garantindo ligações efetivas com os diferentes atores envolvidos, e da segurança, impedindo ou dificultando o acesso não autorizado às informações das forças amigas (BRASIL, As Comunicações na Força Terrestre - EB70-MC-10.241, 2018). A manutenção da segurança dos brasileiros em operações de paz, tanto como parte de uma força quanto em missões individuais, depende, assim, de equipamentos e instrução que estejam colimados aos princípios elencados acima.

A função de combate inteligência, que teve sua importância destacada no arranjo da A4P, é, segundo o MD34-M-02, a responsável por produzir conhecimentos para:

- a) **o planejamento das ações da Força de Paz;**
- b) o preparo do contingente armado, inicialmente em território nacional, e a manutenção dos padrões na área da missão;
- c) **o desdobramento da Força de Paz na área da missão, de forma adequada, oportuna e segura;**
- d) o acompanhamento do cumprimento da missão da Força de Paz; e
- e) **a antecipação de possíveis ações hostis contra a Força de Paz**, contra outras entidades integrantes da missão de paz, contra instalações e patrimônio do organismo internacional e contra a população civil da área da missão. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013, grifo nosso)

Nota-se, pois, que as tarefas relacionadas a essa função de combate também têm reflexos na segurança, expressamente elencadas no manual doutrinário no que se refere ao desdobramento da Força de Paz e à antecipação de ações hostis contra ela.

Sobre o ambiente operacional e a elaboração do repertório de conhecimentos necessários, o Manual de Operações de Paz pontua que:

**Nas Op Paz não há a definição formal do inimigo, mas a necessidade de conhecimentos exige da Inteligência o levantamento de dados relativos**



às **partes em conflito**. Além disso, nesse gênero de atividades, o estudo do ambiente operacional deve dedicar **especial atenção à população local**.

A elaboração do **repertório de conhecimentos necessários** ao planejamento, à coordenação, à execução e ao controle de Op Paz deve, entre outros aspectos, considerar:

a) as **características fisiográficas da área da missão**, o **clima** e a **meteorologia**, com ênfase nas conclusões relativas à **mobilidade** no ambiente operacional e sua **influência no emprego dos meios**;

b) as **partes em conflito**, com destaque para seu **dispositivo, composição, valor, atividade, potencialidades, limitações e peculiaridades** (lideranças, armamento, uniformes, deficiências, formas de atuação, ligações políticas e apoio);

c) a **população local** e seu relacionamento com as partes em conflito, o moral nacional e outros **fatores que possam orientar as operações psicológicas**;

d) as **ameaças reais ou potenciais presentes na área da missão**, como existência de **doenças endêmicas**, lançamento de **campos de minas, armadilhamento** de casas abandonadas, atividade de **franco-atiradores**, existência de **facções armadas não signatárias de cessar-fogo** e de outras facções não controladas pelas partes signatárias de tais acordos;

e) os **indícios que caracterizem o cumprimento ou o descumprimento, pelas partes em conflito**, dos acordos que ensejaram o estabelecimento da missão de paz;

f) a **possibilidade de ações terroristas** e ataques contra as instalações; e

g) a situação política, econômica e psicossocial, visando à confecção do quadro de **tendências de área**. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013, grifo nosso)

A indefinição formal de um inimigo não dispensa a busca pelos conhecimentos necessários à interpretação adequada do ambiente operacional e, por isso, é elencado um repertório extenso que acaba por balizar os trabalhos de inteligência. O Processo de Integração Terreno, Condições Meteorológicas, Inimigo e Considerações Civis constante do Manual de Planejamento e Emprego da Inteligência Militar (EB70-MC-10.307, 2016) contempla o estudo dos pontos elencados pelo Manual de Operações de Paz, bastando, no que se refere à segurança, dar ênfase às ameaças que se apresentem ou que possam se apresentar na área da missão: partes em conflito, doenças endêmicas, campos de minas, armadilhamento, franco-atiradores e facções presentes na região. Para solucionar esses problemas militares, o documento doutrinário sugere “um estreito relacionamento entre as Seções de Inteligência, de Operações e de Planejamento das unidades da força e das chefias de observadores militares”, que, nesse contexto, seria capaz de produzir ações para enfrentá-los.

Ainda em relação à inteligência, o Manual de Operações de Paz pontua algumas dificuldades inerentes às operações sob a égide da ONU, como o multinacionalismo, a questão linguística e a disparidade de desenvolvimento tecnológico. Dessa maneira, tais óbices necessitam ser ultrapassados para a produção de informações confiáveis e que garantam a segurança das operações.

Nesse contexto, ações de comunicação social podem contribuir com as capacidades relacionadas à inteligência, contribuindo para que a missão molde as dimensões humana e informacional do ambiente operacional.

**AÇÕES DE COMUNICAÇÃO SOCIAL A SEREM REALIZADAS DURANTE AS FASES DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ**

Princípios Básicos do Emprego da Com Soc em Op Paz

- a) planejamento centralizado e execução descentralizada;
- b) **pró-atividade: transmitir o fato de forma transparente e oportuna**, tendo sempre em mente **evitar notícias de caráter especulativo** que afetem negativamente a imagem da tropa ou da Força Singular empregada;
- e) **planejamento de ações cívico-sociais**, humanitárias ou qualquer atividade de apoio à população civil decidido no âmbito do Comando da operação (ou campanha). (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013, grifo nosso)

Em relação às atividades da função de combate Logística, impõe-se, segundo o MD34-M-02, a dificuldade de prestar o apoio fora do território nacional, uma vez que “no caso brasileiro, cada Força Singular planejará e prestará o apoio logístico à sua parcela integrante do contingente nacional, em conformidade com a organização de sua tropa e suas peculiaridades”. Esse fator de fraqueza é atenuado pela atuação da ONU, que assume parte dos encargos, por exemplo, por meio de reembolso. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013). Ainda assim, pode haver impacto na continuidade de apoio, o que implica em uma capacidade de autossustento por, pelo menos, sessenta dias. No que se refere à escolha da localização da base logística, devem ser verificados os aspectos relacionados à segurança das instalações logísticas e do fluxo de suprimento. Com relação ao eixo principal de suprimento são doutrinariamente levados em consideração os aspectos: possibilidade do inimigo, facilidade para a defesa, existência de patrulhamento e controle de trânsito e reconhecimento prévio (BRASIL, A Logística nas Operações - EB70-MC-10.216, 2019). Por sua vez, os observadores militares se apoiam na ONU e dependem dos recursos providos pela missão na área de operações.

Sobre a seleção do pessoal empregado, o Manual de Operações de Paz indica os seguintes parâmetros:

- a) especialização coerente com a missão a cumprir;
- b) equilíbrio emocional;
- c) boa saúde;**
- d) bom condicionamento físico;**
- e) elevado espírito de iniciativa;
- f) fácil adaptabilidade a situações adversas;
- g) desejável fluência no idioma inglês ou no idioma da missão;**
- h) voluntariado, preferencialmente;
- i) adequação ao Quadro de Cargos Previstos da Unidade; e

j) outras qualificações definidas pela ONU para cada missão. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013, grifo nosso)

Entre outros requisitos destacam-se a boa saúde e o bom condicionamento físico, que têm reflexo na qualidade de vida e na segurança do militar. Também é citada pelo manual a habilidade em idiomas, condição básica para o trabalho em ambiente internacional e determinante para a efetividade em missões individuais, particularmente se necessária em gerenciamentos de crises.

O referido manual determina, ainda, medidas de suporte ao militar que será desdobrado:

- a) inspeção de saúde;
- b) entrevista sócio-psicológica do militar e cônjuge (se for o caso);
- c) declaração de beneficiário do militar;
- d) passaporte e visto de entrada para o país de destino;
- e) ativação do programa de vacinação adequado à área da missão;
- f) orientações à família do militar quanto às normas de conduta junto ao público externo;
- g) definição de uma rede de acompanhamento familiar; e
- h) definição e divulgação do canal de correspondência família-militar-família. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013)

As ações enunciadas acima, aliadas à adequada seleção do militar, buscam garantir a segurança do pessoal, prestando apoio àqueles que foram criteriosamente escolhidos para se exporem ao risco inerente às operações de paz.

Medidas profiláticas de saúde também devem ser levadas a efeito:

Em boa parte das Op Paz, existe o risco relacionado às doenças e ferimentos adquiridos fora de ação. Sendo assim, os planos de apoio de saúde, elaborados pelas Forças, devem estabelecer medidas preventivas e meios para implementá-las efetivamente, como por exemplo:

- a) identificar riscos e ameaças à saúde do pessoal desdobrado motivados pelo clima, doenças endêmicas e fatores de estresse;
- b) estabelecer uma política de vacinação;
- c) estabelecer medidas de profilaxia e o apropriado treinamento de todo o pessoal; e
- d) advertir os comandantes quanto aos riscos, ameaças e limitações que eles terão na área de operações. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013)

Esse esforço que se dá antes do desdobramento cresce de importância em decorrência das dificuldades logísticas inerentes às operações de paz, como “a falta de padronização e frequente incompatibilidade de material médico nacional, particularmente medicamentos e artigos de consumo; a disparidade entre regimes de tratamento clínicos nacionais; e a falta de um sistema de contabilidade e suprimento padronizado e coerente”. Ainda que os observadores tenham que se servir da estrutura provida pela missão da qual fazem parte, as forças de paz têm mais

liberdade para agregar capacidades por meio de sua composição de meios, não tendo, obrigatoriamente, que depender dos recursos locais (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013).

O Manual de Operações de Paz discorre sobre os níveis de apoio de saúde. O Nível Básico, de responsabilidade do país, corresponde aos primeiros socorros, não havendo a presença de um médico. Por isso, existe a necessidade de instrução aos quadros com relação a esse assunto. A Unidade Médica de Nível 1, também de responsabilidade do país sede é o primeiro em que há um médico, propiciando, por exemplo, uma ressuscitação de emergência. O nível 1+ conta com mais algumas capacidades, como um módulo aeromédico. A Unidade Médica Nível 2, de responsabilidade da ONU, oferece procedimentos cirúrgicos e instalações. Pode haver um incremento de módulos no nível 2+, pondo-se à disposição, por exemplo, a clínica geral. Por fim, existe a Unidade Médica Nível 3, de responsabilidade da ONU, que combina as capacidades dos níveis 1 e 2, com a possibilidade de prover cirurgia especializada e recursos diagnósticos. O Relatório Cruz destaca a necessidade de ampliar o apoio de saúde, ponto sobre o qual cabe avaliação em relação à doutrina vigente no Brasil.

Com relação à evacuação médica, novamente, os observadores militares se apoiam na estrutura local estabelecida pela ONU, enquanto os contingentes dela dependem no que não lhes for provido pelas Forças Armadas brasileiras. O Manual de Operações de Paz estabelece o seguinte:

- a) normas de evacuação - ditará o período máximo (normalmente em dias) que uma baixa pode permanecer em uma determinada instalação de saúde – no caso da ONU, estes prazos são estabelecidos para cada missão;
  - b) condições para evacuação - apesar da disciplina das normas de evacuação, o elemento chave que determinará o tempo e o meio de evacuação será a condição de saúde do paciente; e
  - c) evacuação aeromédica - esta atividade é de responsabilidade da ONU, que a exercerá por meio de um de seus sistemas de apoio existentes.
- As aeronaves empregadas devem ser destinadas especialmente para este fim, lotadas com pessoal médico, equipadas com meios que permitam a continuidade do tratamento em voo e identificadas com a pintura correspondente (cruz vermelha). (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013)

No que tange à função de combate Proteção, cabe ressaltar que, concomitantemente às medidas de contingência de responsabilidade da ONU, deve ser estabelecido pela Força Armada um plano de resgate do contingente em emergências, nas quais existiria risco à integridade da tropa. As ações subsequentes ao resgate para resguardar a saúde física e psicológica do efetivo também devem ser

conduzidas pela Força Armada que desdobrou o militar. Tais medidas se mostraram necessárias, por exemplo, no terremoto que atingiu o Haiti em 2010.

Medidas de contrainteligência também são abrangidas no Manual de Operações e correspondem a uma atividade de proteção.

A Contrainteligência (CI) também exerce papel importante no desenrolar das Op Paz. Quando houver ameaça de ações hostis pelas partes em conflito ou por facções armadas que fujam ao controle da força, serão necessárias ações especializadas de CI para prover segurança ao componente militar, a outras entidades integrantes da missão de paz e às instalações e ao patrimônio do organismo internacional.

Outra importante tarefa da CI é a identificação de deficiências e vulnerabilidades no sistema de C2 da força e dos observadores, e a consequente proposta das medidas necessárias à sua correção. Em Op Paz, essa incumbência tanto se refere à segurança do componente militar como ao princípio da imparcialidade. Tal princípio é abalado, por exemplo, pelo benefício obtido por uma das partes em conflito, com o vazamento de dados e conhecimentos relativos ao oponente, a partir dos sistemas da Força de Paz e dos observadores militares, podendo causar prejuízo irreversível à neutralidade dos integrantes da missão. (BRASIL, Manual de Operações de Paz – MD34-M-02, 2013)

Novamente, o manual doutrinário destaca a segurança das informações como condição necessária à proteção de contingentes e observadores, oferecendo a perspectiva que poderia haver, inclusive, reflexos negativos quanto à percepção de neutralidade e imparcialidade do componente militar.

#### 4.5 OS CONTINGENTES BRASILEIROS

O Manual de Operações de Paz, MD34-M-02 (2013), estabelece que a participação militar pode se dar por meio da constituição de tropa ou de maneira individual. Assim, a Força de Paz é definida pelo Glossário das Forças Armadas, MD35-G-01 (2015), como o “contingente de forças navais, terrestres, aeroespaciais e policiais, proporcionada por Estados membros de Organismos de Segurança multinacionais ou signatários de acordos internacionais com propósitos específicos para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais, atendendo aos princípios do Direito Internacional e Constitucionais dos países contribuintes e de acordo com os propósitos e os princípios destas organizações”.

Neste trabalho, em relação aos contingentes, o enfoque será dado sobre a preparação, na atualidade, do Batalhão de Infantaria de Força de Paz – Mecanizado (BI F Paz – Mec) e da Companhia de Engenharia de Força de Paz (Cia E F Paz). A escolha por estudar essas tropas se justifica na medida que elas são fruto do *PCRS*, sistema já abordado anteriormente nessa pesquisa e que são consequência da nova

mentalidade trazida pela A4P. O BI F Paz Mec é o Elm Man que deverá ser desdobrado com prioridade nas missões que porventura houver no futuro e, também, é a Unidade de maior efetivo, o que lhe dá relevância como objeto de estudo para o tema da segurança. A Cia E F Paz foi inserida no UNPCRS em conformidade com o Manual de Organização Militar de Engenharia e Busca e Detecção de Ameaças Contra-Explosivos<sup>29</sup>, agregando capacidades importantes, por exemplo, na função de combate proteção.

A 15ª Brigada de Infantaria Mecanizada (15ª Bda Inf Mec), Força de Emprego Estratégico do Exército Brasileiro, foi escolhida pelo Comando de Operações Terrestres (COTER), como a responsável pela preparação do BI F Paz Mec, com base nas Organizações Militares inseridas na Força de Prontidão (FORPRON), enquanto a Cia E F Paz é oriunda do 6º BE Cmb/ 4º Gpt E. No contexto da preparação do BI F Paz, uma SU foi preparada como *Quick Reaction Force (QFR)*<sup>30</sup>, fração de pronto-emprego da ONU.

A base para a sua composição está disposta da seguinte maneira:

TROPA		RESPONSABILIDADE PELO PREPARO EM 2020	ORIENTAÇÃO DO PREPARO	OBSERVAÇÃO
<b>BI F Paz Mec</b>	EM, CCAp e SU Inf Mec	15ª Bda Inf Mec (33º BI Mec)	COTER	- Com base nas tropas certificadas na Força de Prontidão (FORPRON) e orientação do CMS.
	SU Inf Mec	15ª Bda Inf Mec (30º e 34º BI Mec)		- Com base nas tropas certificadas na Força de Prontidão (FORPRON) e orientação do CMP.
	SU Inf Mec	3ª Bda Inf Mtz (36º BI Mec)		
<b>Cia E F Paz</b>	EM, Seç Cmdo, Pel E Ap, Pel E Cnst Vertical, 1 Pel E e 1 Pel E Cnst H	4º Gpt E (6º BE Cmb)	DEC/COTER	- Com base nas orientações do CMS e supervisão do DEC.

QUADRO 3 – Base para a constituição do contingente do BI F Paz Mec.

Fonte: BRASIL, Diretriz para a preparação do BI F Paz Mec à disposição do Sistema de Prontidão das Capacidades de Manutenção da Paz das Nações Unidas (UNPCRS) e Diretriz de preparação da Cia E

<sup>29</sup> Counter-Explosive Threat - CET

<sup>30</sup> Força de Reação Rápida.

F Paz à disposição do Sistema de Prontidão das Capacidades de Manutenção da Paz das Nações Unidas (UNPCRS), 2020.

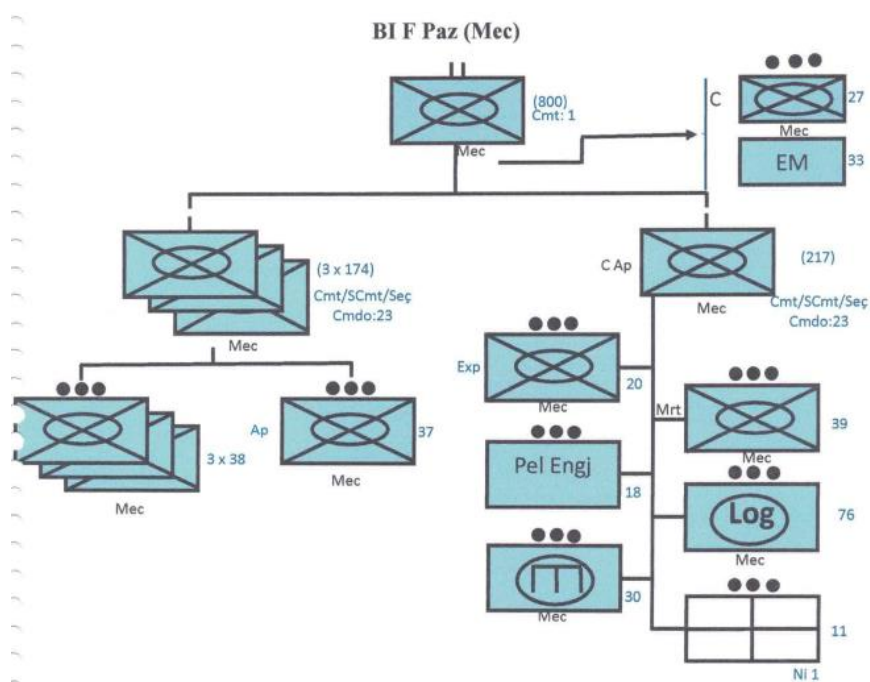


FIGURA 10 – Estrutura Organizacional do BI F Paz (Mec).

Fonte: BRASIL, Plano de Adestramento/ UNPCRS Anexo “A”, 2021.

Estado-Maior:

EM

Integrantes	Efetivo
SCmt	01
G1	01
G2	01
G3	01
G4	01
G6	01
G9	01
G10	01
Gp Pessoal	04
Gp Intlg	03
Gp Operações	04
Gp Log	04
Gp C2	03
Gp Ass Civ	04
Gp Com Soc	03
<b>Total</b>	<b>33</b>

FIGURA 11 – Composição do EM do BI F Paz (Mec).

Fonte: BRASIL, Plano de Adestramento/ UNPCRS Anexo “A”, 2021.

Em relação à organização do BI F Paz, privilegiou-se a infantaria mecanizada, tropa sobre rodas com relativa proteção blindada e boa mobilidade, principalmente

sobre estrada, havendo condições de segurança superiores às aquelas de natureza motorizada. As viaturas Guarani e Lince foram as escolhidas para compor a base do BI F Paz, oferecendo a proteção necessária ao contingente. As Cia Inf Mec contam com 03 (três) Pel Inf Mec e 01 (um) Pel Ap, dotado de um Mrt L usado no apoio de fogo à sua subunidade. 01 (um) Pel de Morteiro Médio é responsável pelo apoio de fogo ao Batalhão.



FIGURA 12 – Viatura Blindada de Transporte de Pessoal – média sobre rodas (VBTP – MSR) - Guarani.

Fonte: BRASIL, *Major Equipment (ME) List – Mechanized Infantry Battalion*, 2021.



FIGURA 13 – Viatura Blindada Multitarefa – leve de rodas (VBMT-LR) - Lince.

Fonte: BRASIL, *Major Equipment (ME) List – Mechanized Infantry Battalion*, 2021

O Pel Cmdo Ap orgânico do batalhão também agrega capacidades que se constituem em fatores de força para a segurança dos contingentes brasileiros, como o Ass e o Gp Ass Jur/ Gender Advisor, a Seção de Cçd e a Seção SARP. A assessoria jurídica dá suporte legal às operações, garantindo, por exemplo, a aderência às regras de engajamento pactuadas o que afasta a tropa da incorrência em possíveis



ilegalidades. Os caçadores, cuja adoção foi incentivada no Relatório Cruz, são importantes fatores de dissuasão, dificultando a ação de fatores hostis. Os SARP, por sua vez, facilitam o levantamento das informações, incrementando a capacidade de inteligência e de consciência situacional do BI F Paz.

A Organização da Batalhão estabelecida pelo Plano de Adestramento da 15ª Bda Inf Mec traz, ainda, um Pelotão de Exploradores em sua composição. Essa tropa pode, por exemplo, mobiliar um Posto Avançado de Combate, definido pelo Glossário das Forças Armadas como “uma posição estabelecida imediatamente à frente da área de defesa avançada, com a finalidade principal de alertar quanto à aproximação do inimigo e proteger a posição defensiva da observação direta do inimigo”. A despeito das missões de paz não serem Op Def, existem, ainda assim, a necessidade de prover segurança às bases ou Etta Estrt. Por isso, o desdobramento de tropa além dos limites das bases foi incentivado pelo Relatório Cruz como uma maneira de manter uma atitude ativa em face das ameaças postas pelo ambiente operacional. (ONU, 2017)

O Pelotão de Engajamento, composto por militares do sexo feminino, faz parte da linha de esforço concernente às mulheres que foi adotada pela A4P. Essa fração facilita a consecução do Estado Final Desejado no sentido de ganhar o apoio da população, o que contribui para a segurança da tropa.

De maneira diversa do que ocorre com outros batalhões de infantaria, o BI F Paz foi contemplado com um Pel Eng em sua composição, o que lhe propicia apoio orgânico de engenharia. Para fins de segurança, cabe ressaltar a existência, nessa fração, de um Gp Eng Mec (*EOD Team*<sup>31</sup>), que pode lidar com a ameaça posta por artefatos explosivos, como aquelas que se apresentam, por exemplo, na MINUSMA (Mali), que podem ser causadoras de fatalidades entre *peacekeepers*. (ONU, *Key Achievements on Performance*, 2019)

O BI F Paz possui, ainda, um pelotão de logística com capacidades bastante abrangentes, entre as quais, no que se refere à segurança, destaca-se a capacidade da Seção de Manutenção em se deslocar sobre a mesma viatura empregada pelos Elm Man, aproveitando-se de sua proteção blindada e mobilidade. Ainda, a utilização do equipamento-rádio *Harris*, modelo RF-7800H-MP, estabelece um enlace por meio de sua Tu rádio-satélite/ Seção Com/ Pel Log, contribuindo para a continuidade das comunicações e para a segurança da tropa.

---

<sup>31</sup> *Explosive Ordnance Disposal Team*, Equipe de destruição de artefatos explosivos.



FIGURA 14 – Viatura Blindada de Transporte de Pessoal – média sobre rodas (VBTP – MSR) – Viatura Socorro - Guarani.

Fonte: BRASIL, *Major Equipment (ME) List – Mechanized Infantry Battalion*, 2021



FIGURA 15 – Rádio *Harris* RF-7800H-MP (comunicações ar-terra).

Fonte: BRASIL, *Major Equipment (ME) List – Mechanized Infantry Battalion*, 2021

O Pelotão de Saúde orgânico do BI F Paz é composto por 02 (dois) oficiais médicos e 03 (três) Tu Sau (01 Sgt APH, 01 atendente e 01 motorista), o que possibilita o desdobramento de apoio de saúde (nível 1) aos Elm subordinados ao Batalhão, contribuindo para a segurança física dos militares que compõem o contingente.

A lista de equipamentos do BI F Paz abrange mais outros equipamentos que podem elevar o nível de segurança da tropa, como equipamentos de visão noturna, GPS veiculares e material para o estabelecimento de zonas de pouso de helicóptero.

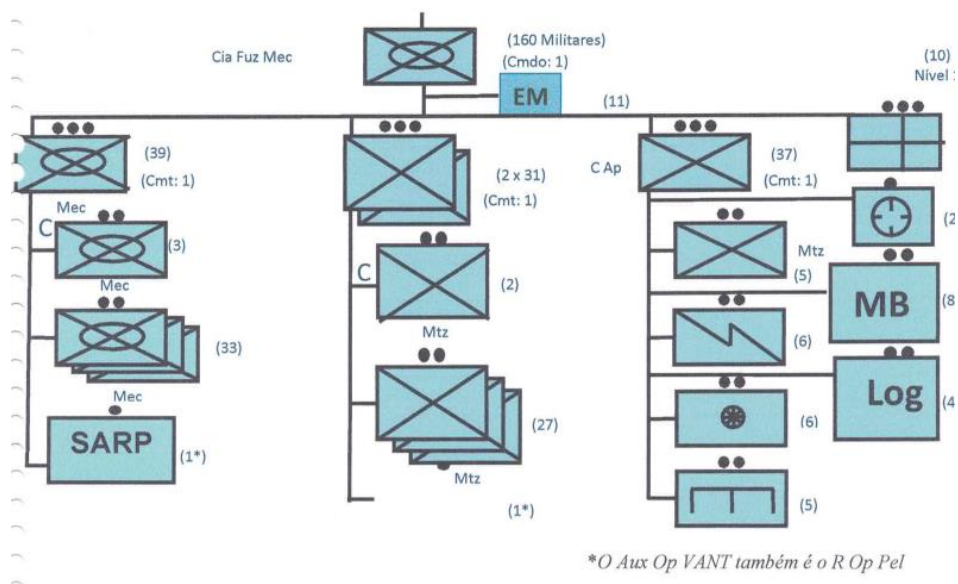


FIGURA 16 – Estrutura Organizacional da *Quick Reaction Force (QRF)*.

Fonte: BRASIL, Plano de Adestramento/ UNPCRS Anexo “A”, 2021.

A SU preparada como *Quick Reaction Force (QRF)*<sup>32</sup>, fração de pronto-emprego, emula, em menor escala, as mesmas capacidades do BI F Paz, contemplando, de acordo o Plano de Adestramento da 15ª Bda Inf Mec (UNPCRS), as mesmas capacidades anteriormente apresentadas nessa pesquisa.

A preparação do contingente é feita em níveis. Em um primeiro momento, os oficiais de estado-maior e os comandantes são capacitados pelo CCOPAB, no EPCOEM<sup>33</sup> e EPCOSUPel<sup>34</sup>, respectivamente. Esses oficiais, por sua vez, retornam às OM polo e difundem à tropa, de maneira descentralizada, o conhecimento adquirido, conduzindo o Exercício Básico de Operações de Paz (EBOP) e o Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP). O COTER determina que tais exercícios funcionem à semelhança de um PAB OM com a apresentação de problemas militares ajustados às missões de paz, alinhando-se à busca pela melhoria de desempenho postulada pela A4P. Ao final, o EAOP coincide com a Visita de Avaliação e Assessoria (AAV) da ONU, permitindo à tropa brasileira demonstrar o atingimento dos padrões requeridos por aquele organismo internacional.

Adicionalmente aos exercícios e estágios acima elencados, como resultado da perspectiva trazida pela A4P, a preparação dos militares a serem desdobrados foi

<sup>32</sup> Força de Reação Rápida.

<sup>33</sup> Estágio de Preparação de Comandantes e Estado-Maior em Operações de Paz

<sup>34</sup> Estágio de Preparação de Comandantes de Subunidade e Pelotão.

complementada por estágios de Proteção de Civis, CIMIC e Meio Ambiente, além de uma preparação específica para a tropa de engenharia.

Para a preparação do contingente, foi adotada, de acordo com o Anexo D ao Plano de Adestramento/ UNPCRS, da 15ª Bda Inf Mec, uma concepção geral para a divisão da instrução em módulos verde e azul. O primeiro se refere a oficinas com as atividades correntes do ano regular de instrução, enquanto o módulo azul abrange aquelas instruções intimamente ligadas às operações de paz, como: patrulha a pé; vasculhamento; prevenção à exploração e abuso sexual; estabelecimento de ponto forte; Operações de Controle de Distúrbios; Patrulha Mecanizada, Técnicas de Ação Imediata; Proteção de Civis; conduta para a destruição de artefatos explosivos; primeiros socorros, tratamento e evacuação de feridos; *check point/ static point*; escolta de comboio; regras de engajamento. Dessa maneira, busca-se garantir que o desempenho dos *peacekeepers* esteja em acordo ao pactuado com a Organização das Nações Unidas.

#### 4.6 OS OBSERVADORES MILITARES BRASILEIROS

O observador militar é descrito pelo MD35-G-01, Glossários das Forças Armadas, como aquele “designado para servir a organismo internacional com o intuito de observar, monitorar e reportar aspectos relacionados à implementação ou preservação do processo de paz em uma determinada área”. O MD34-M-02, Manual de Operações de Paz, por seu turno, elenca os observadores militares como uma categoria individual de participação militar brasileira em Op Paz.

O *Core Pre-deployment Training Material (CPTM)*<sup>35</sup>, unidade 2 (ONU, 2019), classifica os observadores como especialistas militares e os define da seguinte maneira:

Both traditional and multi-dimensional peacekeeping operations also have some form of “Military Experts on Mission”. **These are unarmed military personnel** who carry out specific observer or advisory functions outlined in the mandate, **and carry various titles, including United Nations Military Observers (UNMO)**, Military Liaison Officers (MLO), Military Advisers (MilAd) and Arms Monitors (AM) depending on the mandate of the mission<sup>36</sup>. (ONU, 2009, grifo nosso)

<sup>35</sup> Material Básico de Treinamento prévio ao desdobramento

<sup>36</sup> Tanto as operações de paz tradicionais quanto as multidimensionais têm alguma forma de militares especialistas. Esses são militares desarmados que levam a cabo funções específicas de observador ou de assessoramento descritas no mandato, tais como Observadores Militares da ONU, Oficiais de Ligação, Conselheiros Militares e Monitores de Armas, dependendo do mandato da missão.

Assim, o observador militar tem como principais características o fato de estar desarmado e levar a cabo atividades que foram determinadas pelo mandato da missão, como o monitoramento de um cessar fogo. Ele o faz individualmente dentro do que foi estabelecido pelo *Status of Force Agreement - SOFA*<sup>37</sup> que, segundo o MD34-M-02, Manual de Operações de Paz, é um “documento firmado entre a nação anfitriã e o Organismo Internacional que implementa a Op Paz, onde são definidas a situação detalhada da missão de paz e dos seus elementos e a sua situação legal”. Dessa maneira, o observador militar depende de maneira mais determinante do apoio do país sede, uma vez que não tem o apoio de um contingente de compatriotas e tem suas necessidades suportadas apenas na medida do que for provido pela ONU e pela autoridade representante do local da missão.

A preparação dos militares que são desdobrados individualmente em missões de paz é realizada pelo CCOPAB. Nesse sentido, o Centro conduz o Estágio de Preparação para a Missão de Paz para capacitar os militares antes que trabalhem sob a égide da ONU. O Plano Integrado de Disciplinas (PLANID) e o Plano de Disciplinas (PLADIS) aprovados para esse estágio têm como competência principal “Atuar como Observador Militar em missões de paz, de acordo com as diretrizes da ONU”. (BRASIL, 2018)

Do estudo do PLADIS aprovado em 2018, nota-se o alinhamento à A4P. A Unidade Didática 1 – Visão Geral dos documentos e relatórios relativos às Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas, traz como assuntos o Relatório *Hippo (High-Level Independent Panel on Peace Operations)*<sup>38</sup> e o Relatório Santos Cruz, ambos contemplados na perspectiva da *Agenda Action for Peacekeeping*, constituindo-se em documentos caros à busca de diminuição de incidentes e fatalidades entre os capacetes azuis.

Ainda na fase de ensino à distância, o futuro observador militar deve concluir com aproveitamento matérias obrigatórias estabelecidas pelo sistema ONU, como o *Basic Security in the Field II*<sup>39</sup> e o *Advanced Security in the Field*<sup>40</sup>, esses assuntos

---

<sup>37</sup> Acordo sobre o Status da Força

<sup>38</sup> Painel Independente de Alto Nível sobre as Operações de Paz

<sup>39</sup> Estágio básico de segurança nas Operações de Manutenção de Paz da ONU II

<sup>40</sup> Estágio avançado de segurança nas Operações de Manutenção de Paz da ONU

são basilares para a segurança do militar desdobrado e, por isso, foram agregados à grade curricular do EPMP.<sup>41</sup>(BRASIL, 2018)

A disciplina “Idioma Técnico para Operações de Paz” tem como Unidade de Competência “comunicar-se, utilizando o inglês técnico, no padrão mínimo exigido pelas Nações Unidas”. Essa capacidade foi elencada na A4P no objetivo de incrementar o desempenho dos *peacekeepers* e se constitui em uma ferramenta indispensável para aqueles que serão desdobrados em missões de paz. A língua inglesa é utilizada como base para a comunicação dentro da ONU e cresce de importância na medida que o militar necessita, individualmente, levar a cabo suas funções e gerenciar crises nesse idioma estrangeiro. Ressalta-se, por exemplo, o treinamento do *CASEVAC*<sup>42</sup> durante o estudo do idioma técnico.

O EPMP dá continuidade, em seguida, ao estudo do que é definido pela ONU como *Core Pre-deployment Training Material (CPTM)*<sup>43</sup>, no qual há uma série de assuntos relacionados à iniciativa A4P como: mulheres, paz e segurança, proteção de civis; conflito relacionado à violência sexual; proteção à criança e conduta e disciplina. Todos eles são determinantes para atingir um Estado Final Desejado de apoio da população local, sem o qual os observadores estariam expostos a ações hostis em solo estrangeiro. Ainda nessa disciplina, o *CPTM*, há assuntos que se ligam diretamente à segurança dos UNMOs<sup>44</sup> a exemplo de: segurança e proteção para o pessoal das Nações Unidas; consciência de segurança de pessoal; saúde; gerenciamento de estresse; segurança no trânsito e primeiros socorros básicos. (BRASIL, 2018)

A última disciplina é o *Specialized Training Materials (STM) for Military Experts on Mission*<sup>45</sup>. Nela, podem ser identificadas outros assuntos que se ligam à segurança dos observadores como: negociação e mediação; navegação terrestre; *driving skills*<sup>46</sup>; exploração das comunicações. Apesar de poderem parecer simples, tais tarefas são centrais na atuação de observadores militares e a falha em levá-las a efeito com efetividade pode levar à insegurança do militar desdobrado individualmente, tendo em vista o ambiente, em regra, hostil onde desempenham suas funções.

---

<sup>41</sup> *Casualty Evacuation* – Evacuação de feridos

<sup>42</sup> *Casualty Evacuation* – Evacuação de feridos

<sup>43</sup> Material Básico de Treinamento prévio ao desdobramento

<sup>44</sup> *United Nations Military Observer* – Observador Militar das Nações Unidas

<sup>45</sup> Material Especial de Treinamento para Militares Especialistas em Missão

<sup>46</sup> Habilidades na direção de automóveis

Por fim, todas as disciplinas são integradas em um exercício no terreno simulando uma Operação de paz, no qual os futuros observadores militares têm a oportunidade de praticar o que aprenderam antes de serem enviados aos seus locais de missão.

#### 4.7 CONCLUSÕES PARCIAIS SOBRE A DOCTRINA MILITAR BRASILEIRA PARA A SEGURANÇA EM MISSÕES DE PAZ

Conclui-se, parcialmente, que a Doutrina Militar Brasileira está alinhada desde o nível político até o nível tático no sentido de conferir importância às operações de paz. A Constituição Federal abarca os princípios necessários à participação das Forças Armadas em missões sob mandato do Conselho de Segurança da ONU, havendo coerência da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e da Política Setorial de Defesa com os axiomas expressados pela Carta Magna.

As capacidades necessárias ao desempenho de tais operações são bastante variadas, mas estão sendo gradativamente desenvolvidas tanto nos contingentes, como demonstrado pela organização do BI F Paz, quanto nos observadores militares, de acordo com o que foi exposto em termos de preparação dos militares para essa missão individual. Assim, busca-se alinhar a Doutrina Militar Brasileira às demandas da atualidade, ressaltando-se entre elas a necessidade de incrementar a segurança dos militares brasileiros que atuam sob a égide da ONU.

Assim, para desenvolver um Planejamento Baseado em Capacidades adequado ao advento da A4P e dos documentos que a compuseram, cabe, enfim, verificar em que medida a iniciativa impactou a DMT e quais foram os reflexos na segurança do pessoal desdobrado.

## 6. CONCLUSÃO

A *Agenda Action for Peacekeeping (A4P)* foi implementada em 2018 na busca de reestruturar as missões de paz, que são consideradas as mais importantes plataformas da ONU para a promoção da paz internacional. Essa demanda decorreu principalmente pelo acréscimo de incidentes e fatalidades entre capacetes azuis, o que, como foi demonstrado pelo Relatório Cruz, apontava para uma necessidade de se mudar a mentalidade de planejamento e execução das operações.

O Brasil, que historicamente contribui com contingentes e observadores, mantém em seu arcabouço documental um alinhamento entre os níveis político, estratégico e tático no sentido de fomentar a participação do Exército Brasileiro em missões de paz, como demonstrado pelo OND-5, ED-13, AED-52, AED-53, OSD-4 e ASD4.3.2. A intenção política de enviar tropas para missões de paz fica ainda mais evidente se levada em conta a Portaria N° 2.217 - MD, de 18 de maio deste ano, na qual o Ministro de Estado da Defesa determina o gerenciamento da participação brasileira em operações de paz, utilizando-se do UNPCRS, sistema que foi fruto da A4P.

Por isso, este trabalho se ocupou em analisar quais foram os reflexos da A4P para a Doutrina Militar Brasileira, mais especificamente o que se referia à segurança de contingentes e observadores. De tudo que foi exposto, conclui-se que os reflexos foram positivos. O sistema determinado pelo COTER permite a preparação adequada dos militares brasileiros, desdobrados tanto em frações como individualmente, e, também, se vê alinhado às iniciativas propostas pela *Action for Peacekeeping*, atuando de maneira a sanar as dificuldades expostas no Relatório Cruz.

Com relação à iniciativa política da A4P em propiciar mandatos claros e exequíveis, não cabe ação direta do Exército, uma vez que isto está fora do seu nível decisório. Nesse ponto, cabe, contudo, o assessoramento aos estamentos estratégico e político quanto à adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade da missão que será imposta em decorrência do mandato. Por isso, no que se refere à segurança, antes de que seja tomada a decisão de participar ou não de determinada operação, deve-se avaliar se o Estado Final Desejado estabelecido pelo nível político pode ser atingido no nível tático dentro do risco máximo admitido pelo Presidente da República para o cumprimento da missão, em conformidade com o ciclo decisório apresentado anteriormente nesta pesquisa. Ainda, no contexto do que foi proposto pelo Relatório



Cruz, deve-se evitar aceitar uma redação de mandato que implique em regras de engajamento disfuncionais, o que poderia limitar a liberdade de ação do pessoal desdobrado, impactando negativamente a sua segurança.

O viés de incremento da participação de mulheres proposta pela A4P, pode ser verificado no aumento na quantidade de observadoras militares e, também, pelo advento do Pelotão de Engajamento, orgânico do BI F Paz. Essas iniciativas contribuem para a moldagem da dimensão humana e informacional do ambiente operacional, o que aumenta a segurança daqueles nele desdobrados. Em contrapartida, a bem da segurança, cabe ajustar a preparação das mulheres escolhidas para tais missões, avaliando sua formação de origem e tendo em vista qual é o impacto da falta de uma formação na linha de ensino militar bélica, se for o caso.

Em relação aos impactos trazidos pela ratificação da necessidade de proteção de civis no bojo da A4P, o BI F Paz possui um E9 em seu estado-maior, além de um Gp Ass Civ. Por isso, possui alguma capacidade de colaborar, por exemplo, na evacuação de não-combatentes. Tais atividade influem no EFD e, se integradas às demais capacidades relacionadas à inteligência, podem trazer maior consciência situacional, incrementando a segurança dos contingentes desdobrados.

De acordo com a iniciativa de apoio ao desempenho proposta pela A4P, verifica-se que o Brasil está desenvolvendo doutrina, organização, adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura (DOAMEPI) para desenvolver as capacidades necessárias à participação em missões de paz. A certificação, no último dia 1º de setembro, do BI F Paz (Mec), da Companhia de Ação Rápida (QRF)<sup>47</sup> e da Companhia de Engenharia de Força de Paz no sistema do UNPCRS comprova a aquisição das capacidades requeridas pela ONU, evidenciando o bom desempenho das tropas citadas. Nesse ponto, conclui-se como importante para a segurança que o planejamento compreenda o estudo das tropas vizinhas, no intuito de verificar a necessidade de proteger-se em face de algum flanco.

A durabilidade das ações, também compreendida na A4P, pode revestir-se do mesmo impacto sobre o EFD daquela proposta pela ratificação da necessidade de proteção de civis, ou seja, induzir ao apoio da população local e ao incremento da segurança dos *peacekeepers*. Por isso, o estudo das considerações civis deve buscar proteger as estruturas estratégicas da zona de ação no qual os contingentes

---

<sup>47</sup> Quick Reaction Force

brasileiros estiverem desdobrados. Ainda, à semelhança do que ocorre em Seg AR, os contingentes brasileiros podem se servir de suas tropas de engenharia orgânicas, como o Pel Eng do BI F Paz, para o controle de danos que se fizer necessário, na medida do tempo e recursos disponíveis.

Em conformidade com a A4P no que diz respeito às parcerias, os contingentes desdobrados podem aumentar sua segurança por meio do estabelecimento de uma relação funcional com os órgãos e lideranças locais, servindo-se do trabalho do E9 e dos grupos de Ass Civ e Com Soc do BI F Paz e relacionando-os, por exemplo, com as necessidades de inteligência. Em relação aos outros *TCC*<sup>48</sup>, uma parceria efetiva passa, necessariamente, por algum grau de interoperabilidade, para a qual se faz necessário um planejamento da composição de meios de cada missão, a fim de que as tropas atuem com sinergia e segurança.

No que diz respeito à conduta e disciplina, outra pauta da A4P, destaca-se a existência no Pel Cmdo do BI F Paz de um assessor e de um grupo de assuntos jurídicos, bem como *gender advisor*<sup>49</sup>, que auxilia no suporte legal das ações. Por isso mesmo, auxilia a manter a segurança jurídica das operações, enquanto estimula, preventivamente, uma disciplina adequada no seio da tropa.

Por último, a *Agenda Action for Peacekeeping* traz novas perspectivas para o incremento da segurança dos *peacekeepers*, ponto central desta pesquisa. Essa busca por novas soluções assentou-se grandemente no Relatório Cruz e trouxe mudanças sensivelmente positivas. A questão principal do documento redigido pelo Gen Carlos Alberto dos Santos Cruz foi, de acordo com o apresentado anteriormente nesse trabalho, a busca pela superação de uma postura passiva, que foi denominada como uma síndrome do Capítulo VII, identificada pela solução pacífica de disputas.

Nesse contexto, tropas com mobilidade e proteção blindada foram escolhidas em detrimento de outras, recebendo capacidades que efetivamente possam dissuadir a ação de forças hostis, uma vez que, como postulou o Gen Santos Cruz, “ninguém ataca um oponente mais forte”. A existência de caçadores, equipamento de visão noturna e apoio de fogo de morteiro médio, são exemplos de fatos que podem gerar fatores de força para contingentes brasileiros, como o BI F Paz, aumentando o seu nível de segurança. A necessidade de utilização de armas de tiro tenso de maior

---

<sup>48</sup> *Troop Contributing Countries*

<sup>49</sup> Assessor para questões de gênero

calibre poderia ser ajustada em face da situação da ameaça, agregando potência de fogo e ação de choque ao contingente.

O oficial general brasileiro sugeriu em seu relatório a adoção de uma postura ativa mesmo no estabelecimento das bases, com a adoção de um perímetro de segurança, que deveria controlar estradas, vilas e regiões capitais para a defesa. O Pel Exp orgânico do BI F Paz tem capacidade limitada de cumprir esse tipo de missão, à semelhança de um PAC, o que, dependendo da situação, implicaria no emprego de outros elementos de manobra. Por isso mesmo, na 1ª fase do estudo de situação, caberia a análise quanto à adequação das forças empregadas, verificando a necessidade de haver poder relativo de combate suficiente para interpor uma F Seg entre o grosso do contingente e a ameaça. A natureza da tropa que, geralmente, costuma cumprir essas missões de segurança é a cavalaria mecanizada, como pode ser notado abaixo:

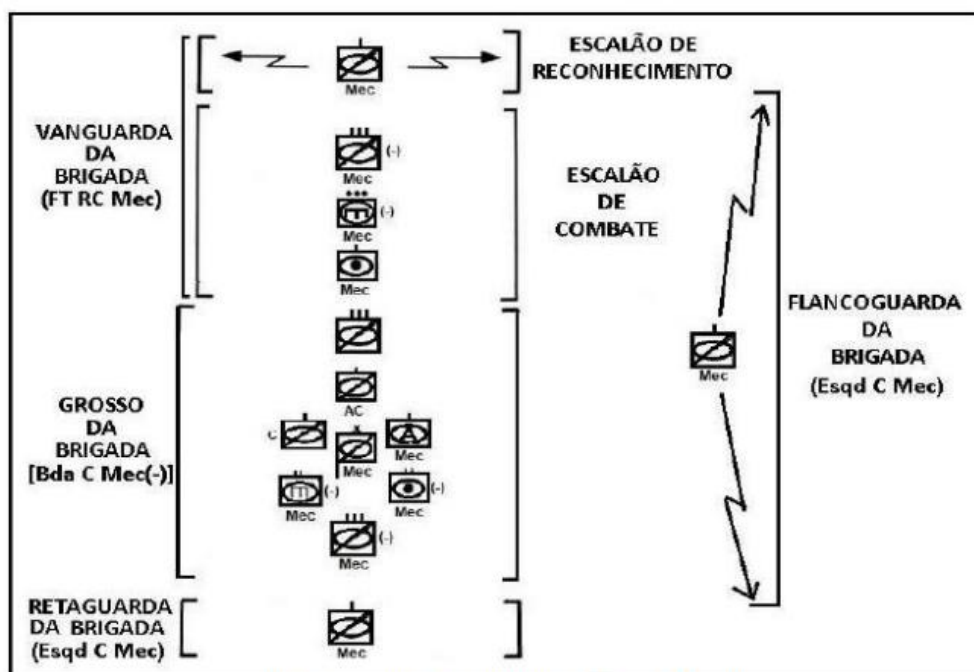


Fig 4-1 Organização da Bda C Mec na M Cmb

FIGURA 18 – Organização da Bda C Mec na M Cmb.

Fonte: BRASIL, Manual Brigada de Cavalaria Mecanizada - EB70-MC-10.309, 2019.

O Relatório Cruz evidencia, também, a necessidade de conduzir tarefas da função de combate inteligência para otimizar as ações em missões de paz, incentivando, por exemplo, fontes humanas. O levantamento estratégico da área torna-se, dessa maneira, importante para o planejamento do emprego dos

contingentes e, talvez, imprescindível aos observadores militares, que possuem meios bastante limitados de prover sua própria segurança.

Outro ponto incentivado no documento foi o incremento das estruturas de apoio médico. O BI F Paz tem um Pelotão de Saúde capaz de prover o atendimento de primeiros socorros, nível 1 (um), o que lhe dá uma autonomia relativa. Entretanto, a quantidade pequena de médicos, apenas 2 (dois), pode ser um empecilho a ações mais descentralizadas. Cabendo, assim, um estudo aprofundado em cada situação para verificar a praticabilidade das linhas de ação adotadas, a fim de manter a segurança do pessoal empregado.

A organização de um contingente, como demonstrado acima, traz mais liberdade para o planejamento, podendo agregar capacidades de acordo com a necessidade, dentro de um conceito de modularidade. Por isso mesmo, poderia ser previsto o emprego de diferentes tropas e equipamentos, além dos requisitos mínimos, após uma avaliação sob medida.

Por exemplo, na função de combate fogos, poderiam ser usados fogos não-cinéticos, como o bloqueio e o despistamento, a fim de degradar a capacidade de comando e controle da ameaça e de iludi-la quanto aos movimentos da tropa desdobrada, desarticulando possíveis ações hostis e preservando estruturas estratégicas de danos colaterais que poderiam ser causados por fogos cinéticos.

Conclui-se, dessa maneira, que o advento da A4P trouxe uma nova mentalidade para o planejamento e emprego dos contingentes, buscando romper um paradigma de passividade. No espírito dessa mudança, as Diretrizes de Planejamento deveriam priorizar o viés da proatividade contido no princípio de guerra da segurança, e fomentar ações baseadas nos princípios da surpresa e da ofensiva. A possibilidade de preparar um contingente, agregando-lhes diferentes capacidades, propicia a oportunidade de planejar e conduzir as operações garantindo-lhes a segurança necessária.

Conclui-se, ainda, que os observadores militares estão em situação bastante desvantajosa em relação à segurança, uma vez que é bastante difícil aumentar as capacidades do militar desdobrado individualmente. Assim, verifica-se a necessidade de mitigar os riscos sempre que possível e aceitar aqueles para os quais não haja solução, prevendo planos de contingência, de acordo com o prescrito pelo Manual de Operações de Paz.

Na busca pela diminuição dos riscos, poderia haver mais espaço para a inteligência na grade curricular do EPMP, notadamente acerca dos assuntos relacionados ao levantamento estratégico da área onde os observadores militares serão desdobrados, aumentando sua consciência situacional e, por consequência, sua segurança. Técnicas de sobrevivência, evasão e recuperação também poderiam receber carga horária durante a preparação no CCOPAB, o que aumentaria sobremaneira a segurança dos observadores em situações adversas. Por fim, nesse contexto, seria adequado garantir, dentro do possível, a continuidade das comunicações com esse pessoal desdobrado individualmente, a fim de monitorar de maneira constante a sua situação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Política nacional de Defesa. 2016.

\_\_\_\_\_. Estratégia Nacional de Defesa. 2016

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. MD 33 – M – 01: Manual de Operações de Paz. 2. Ed. Brasília, DF. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. MD 35 – G – 01: Glossário das Forças Armadas. Brasília, DF. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. EB20-MF-10.102: Doutrina Militar Terrestre. 1. ed. Brasília, DF, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. EB70-MC-10.219: Operações de paz. 3. ed. Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. Exército. Estado-Maior. EB70-MC-10.309: Brigada de Cavalaria Mecanizada. 3. ed. Brasília, DF, 2019.

\_\_\_\_\_. Exército. Estado-Maior. EB70-MC-10.241: As Comunicações na Força Terrestre. 1. ed. Brasília, DF, 2018.

\_\_\_\_\_. Exército. Estado-Maior. Portaria Nº 335, de 28 de agosto de 2017 – Documento de Ensino do Estágio de Preparação para Missão de Paz. Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. Exército. ECEME. Elaboração de Projetos de Pesquisa na ECEME. Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. Exército. ECEME. Formatação de trabalhos acadêmicos. 2. ed. Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. Exército. COTER. DIEx nº 1947-DivMisPaz, Subcomandante de Operações Terrestres, de 26 de março de 2021 – Diretriz de Preparação de Contingentes para o Sistema de Prontidão das Capacidades de Manutenção da Paz das Nações Unidas (UNPCRS). Brasília, DF, 2021.

\_\_\_\_\_. Exército. COTER. Diretriz de Preparação do Batalhão de Infantaria de Força de Paz (Mecanizado) à disposição do Sistema de Prontidão das Capacidades de Manutenção da Paz das Nações Unidas (UNPCRS), Subcomandante de Operações Terrestres, de 24 de setembro de 2020. Brasília, DF, 2021.

\_\_\_\_\_. Exército. COTER. Diretriz de Preparação da Companhia de Engenharia de Força de Paz à disposição do Sistema de Prontidão das Capacidades de Manutenção

da Paz das Nações Unidas (UNPCRS), Subcomandante de Operações Terrestres, de 24 de setembro de 2020. Brasília, DF, 2021.

\_\_\_\_\_. Exército. 15ª Bda Inf Mec. Plano de Adestramento/UNPCRS, E3, Cmdo 15ª Bda Inf Mec, de 1º de abril de 2021. Cascavel, PR, 2021.

\_\_\_\_\_. Exército. 15ª Bda Inf Mec. Major Equipment List – Mechanized Infantry Battalion, E3, Cmdo 15ª Bda Inf Mec, de 11 de julho de 2021. Cascavel, PR, 2021.

Brasília: DOU Diário Oficial da União. Publicado no D.O.U. de 19 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 2.217, de 18 de maio de 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. Nova Iorque, 1945.

\_\_\_\_\_. Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations. Action for peacekeeping. Secretário-Geral. Nova Iorque, 2018.

\_\_\_\_\_. SC/14300: Action for Peacekeeping Initiative Making Tangible Progress in Bolstering Peace Operations. Secretário-Geral. Nova Iorque, 2020.

\_\_\_\_\_. A/55/305–S/2000/809: Brahimi Report. Conselho de Segurança e Assembleia-Geral. Nova Iorque, 2000.

\_\_\_\_\_. A/70/95–S/2015/446: Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. Conselho de Segurança e Assembleia-Geral. Nova Iorque, 2015

\_\_\_\_\_. United Nations Infantry Battalion Manual Vol I. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. Agosto 2012. Nova Iorque, 2012.

\_\_\_\_\_. United Nations Infantry Battalion Manual Vol II. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. Agosto 2012. Nova Iorque, 2012.

CRUZ, C A S. PHILIPS, W R. CUSIMANO, S. Improving Security of United Nations Peacekeepers: we need to change the way we are doing business. Nova Iorque, 2017.