

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

LEONARDO DIAS DE PAULA

Solidariedade e violência: um estudo da participação de militares brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

São Paulo

2020

LEONARDO DIAS DE PAULA

Solidariedade e violência: um estudo da participação de militares brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, defesa e segurança internacional”, na linha de pesquisa “Estudos da paz, resolução de conflitos e gerenciamento de crises”.

Orientador: Sérgio Luiz Cruz Aguilar.

São Paulo

2020

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Paula, Leonardo Dias de.
P324 Solidariedade e violência : um estudo da participação de
militares brasileiros na Missão das Nações Unidas para a
Estabilização do Haiti / Leonardo Dias de Paula. – São Paulo,
2020.

172 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Sérgio Luiz Cruz Aguilar.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2020.

1. Construção da paz – Cooperação internacional. 2. Missão das
Nações Unidas para a Estabilização no Haiti. 3. Nações Unidas –
Forças de paz – Haiti. 4. Brasil – Forças Armadas – Cooperação
internacional. I. Título.

CDD 327.172

LEONARDO DIAS DE PAULA

Solidariedade e violência: um estudo da participação de militares brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos da paz, resolução de conflitos e gerenciamento de crises”.

Orientador: Sérgio Luiz Cruz Aguilar

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar (Universidade Estadual Paulista)

Prof^a. Dr^a Juliana de Paula Bigatão (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista)

São Paulo, 27 de fevereiro de 2020.

A Maria Laízes e Clóvis.

A Isabel e Luiz (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

À família, pelo amparo ao longo dos dois anos de confecção dessa dissertação.

Aos amigos que guardarei por toda vida no lado esquerdo do peito. Aceito o risco de não nomear a todos, mas não poderia deixar de mencionar ao menos alguns poucos. A Letícia, Artur, Gabriela, João, Mariana, Lucas e Maria Carolina, colegas de turma que dividiram as alegrias e as angústias da vida acadêmica nos últimos semestres. A Giovani, amigo de outros anos. E também a Clarissa, Laura, Kimberly, Jonathan, David e Thaiane. Como dois e dois são quatro, eles fazem a vida valer a pena, embora o pão seja caro e a liberdade, pequena.

Aos professores que iluminaram os percursos tortuosos da pesquisa com conselhos proveitosos e amizade. A Guilherme, incentivador de outra época. A Eduardo e à Fernanda.

Aos professores Juliana e Samuel, que generosamente compõem a banca avaliadora dessa dissertação. E ao professor Sérgio, que acompanhou o trabalho desde o seu início.

A todos, meus sinceros agradecimentos.

Os que trabalham têm medo de perder o trabalho; os que não trabalham têm medo de nunca encontrar trabalho; quando não têm medo da fome, têm medo da comida; os civis têm medo dos militares; os militares têm medo da falta de armas e as armas têm medo da falta de guerras. E, se calhar, acrescento agora eu: há quem tenha medo que o medo acabe. (COUTO, 2011)

RESUMO

A participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) pode ser compreendida como um marco na tradição do país em se engajar em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Atores e representantes do Estado brasileiro buscaram distinguir a participação do país na operação de estabilização, tanto entre os elementos que motivaram seu engajamento, quanto entre os aspectos que caracterizariam a ação brasileira na MINUSTAH. Essa caracterização incorporou as ideias de “solidariedade”, “não indiferença” e empregou com frequência a expressão anglófona “*Brazilian way of peacekeeping*” para descrever o desdobramento de militares na operação de estabilização. Na presente dissertação, indagamo-nos quanto à validade da descrição de um *modus operandi* distinto dos militares brasileiros desdobrados na MINUSTAH. No decorrer do trabalho, exploramos o argumento de que a atuação dos contingentes nacionais enviados ao Haiti compartilha características relevantes de outras intervenções internacionais. Assim, nos propomos a localizar o engajamento na missão diante do processo de reforma das operações de paz da ONU e também identificamos similaridades entre a ação brasileira no Haiti e campanhas de pacificação conduzidas sob as doutrinas de contrainsurgência. Para tanto, recorreremos à análise de conteúdo de documentos e de uma bibliografia relevante ao tema. Concluímos não ser possível apontar com convicção a existência de um padrão distinto de atuação dos contingentes nacionais. Antes, a experiência brasileira na MINUSTAH esteve adequada ao processo de reforma das operações de paz da ONU e conservou similitudes em relação aos princípios da contrainsurgência.

Palavras-chave: Operações de Paz. MINUSTAH. *Brazilian way of peacekeeping*.

ABSTRACT

Brazilian participation in United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) might be understood as a benchmark on the Brazilian tradition in contributing to United Nations (UN) peace operations. State actors and representatives have tried to distinguish Brazil's motivations and engagement in MINUSTAH. Such characterization has incorporated the ideas of "solidarity", "non-indifference" and it has frequently used the expression "Brazilian way of peacekeeping" to describe the engagement of military personnel in the mission. In this dissertation, we examine the veracity of the description of a distinct *modus operandi* for Brazilian military at MINUSTAH. We explore an argument in which the actions performed by contingents sent to Haiti share relevant characteristics with other international interventions. We propose to locate the pattern of engagement during MINUSTAH within the process of UN peace operations reform. Furthermore, we have also searched for similarities in Brazilian action in Haiti and pacification campaigns held under counterinsurgency doctrines. In order to accomplish our objectives, we resorted to the analysis of a series of documents and a large literature relevant for the theme. Working under this scope, we have identified patterns of similarity among Brazilian military engagement in MINUSTAH and other cases of international intervention. We conclude that it is not possible to state convincingly the existence of a distinct pattern of engagement of Brazilian contingents. Instead, the country's experience in MINUSTAH was adequate to the process of UN peace operations reform and shared similarities to the counterinsurgency warfare principles.

Keywords: Peace Operations. MINUSTAH. Brazilian way of peacekeeping.

RESUMEN

La participación brasileña en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) podría entenderse como una marca en la tradición del país de contribuir a las operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los actores estatales han tratado de distinguir la participación de Brasil en la operación de estabilización entre sus motivaciones y aspectos empíricos. Dicha caracterización ha incorporado las ideas de “solidaridad”, “no indiferencia” y ha utilizado con frecuencia la expresión “*Brazilian way of peacekeeping*” para describir la participación de los militares en la misión. En esa disertación, cuestionamos la veracidad de la descripción de un *modus operandi* distinto para el ejército brasileño en la MINUSTAH. Exploramos un argumento en el que las acciones realizadas por contingentes enviados a Haití comparten características relevantes con otras intervenciones internacionales. Proponemos ubicar el patrón de compromiso durante la misión en el proceso de reforma de las operaciones de paz de la ONU. Además, también hemos buscado similitudes en la acción brasileña en Haití y en las campañas de pacificación bajo doctrinas de contrainsurgencia. Para lograr nuestros objetivos, recurrimos al análisis de una serie de documentos y una gran literatura relevante para el tema. Al trabajar con este hundimiento, hemos identificado áreas de similitud entre el compromiso militar brasileño en la MINUSTAH y otros casos de intervención internacional. Concluimos que no es posible afirmar de manera convincente la existencia de un patrón distinto de compromiso de los contingentes brasileños. En cambio, la experiencia del país en MINUSTAH fue adecuada para el proceso de reforma de las operaciones de paz de la ONU y compartió similitudes con los principios de contrainsurgencia.

Palabras clave: Operaciones de Paz. MINUSTAH. *Brazilian way of peacekeeping*.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura decisória de uma operação de paz.....	25
Quadro 1 – Operações de Paz da ONU (1948-1966).....	30
Quadro 2 – Operações de Paz da ONU (1973-1989).....	32
Quadro 3 – Operações de Paz da ONU (1990-1992).....	34
Quadro 4 – Tipologias para Operações de Paz.....	36
Quadro 5 – Operações de Paz da ONU (1993-1995).....	37
Quadro 6 – Operações de Paz da ONU (1996-1999).....	40
Quadro 7 – Operações de Paz da ONU (2000-2009).....	44
Quadro 8 – Operações de Paz da ONU (2010-2018).....	47
Gráfico 1 – Servidores da ONU mortos em operações de paz (2000-2019).....	49
Mapa 1 – Mapa político da República do Haiti.....	96
Mapa 2 – Porto Príncipe e principais áreas de operação.....	127
Quadro 9 – Ações Cívico-Sociais.....	133

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACISO	Ação Cívico-social
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BINUH	Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti
Caricom	Comunidade do Caribe
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
JTF-H	Joint Task Force Haiti
MICIVIH	Missão Civil Internacional no Haiti
MINUJUSTH	Missão das Nações Unidas de Suporte à Justiça no Haiti
MINUSCA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro Africana
MINUSMA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MIPONUH	Missão de Policiais Civis das Nações Unidas no Haiti
MONUSCO	Missão da Organização das Nações Unidas para a Estabilização do Congo
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNH	Polícia Nacional Haitiana
SGNU	Secretário-geral das Nações Unidas
UNAMID	Missão Híbrida União Africana-Nações Unidas em Darfur
UNMIL	Missão das Nações Unidas na Libéria
UNAVEM I	Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola

UNAVEM III	Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNEF I	Primeira Força de Emergência das Nações Unidas
UNMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti
UNSMIH	Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti
UNTMIH	Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti
UNTSO	Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO.....	19
2.1	Um retrospecto do processo de reforma das operações de paz da ONU.....	21
2.1.1	Três princípios que regem a aprovação de operações de paz da ONU.....	27
2.1.2	O desdobramento de operações de paz durante a década de 1990: demandas por reformas profundas.....	33
2.1.3	Reformas posteriores: do Relatório Brahimi aos desafios contemporâneos.....	42
2.2	O conteúdo da paz nas operações da ONU.....	51
2.3	As operações de paz e as doutrinas de contrainsurgência: uma aproximação plausível?.....	55
3	LIÇÕES APRENDIDAS? AS SEMELHANÇAS ENTRE AS DOCTRINAS DE CONTRAINSURGÊNCIA E AS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DAS NAÇÕES UNIDAS.....	57
3.1	Características dos movimentos insurgentes: a tática da guerrilha.....	59
3.2	Campanhas militares centradas na população: uma análise dos brevíários de contrainsurgência.....	64
3.3	Intersecções entre a contrainsurgência e as operações de paz da ONU.....	74
3.4	O <i>nexo</i> entre contrainsurgência e as operações de paz: oportunidade para investigações críticas.....	79
4	HAITI: UMA HISTÓRIA MARCADA PELA VIOLÊNCIA E PELAS INTERVENÇÕES INTERNACIONAIS.....	81

4.1	A Revolução Haitiana, o fim da colonização francesa e a primeira independência latino-americana (1791-1804).....	82
4.2	A ocupação militar estadunidense (1915-1934).....	86
4.3	Os anos do regime Duvalierista (1957-1986).....	87
4.4	A década de 1990 e as intervenções sob a égide da ONU.....	89
4.5	O século XXI e o retorno do intervencionismo: um histórico da MINUSTAH (2004-2017).....	93
4.6	Uma história contada em cores rubras.....	109
5	SOLIDARIEDADE OU VIOLÊNCIA: UM MODO BRASILEIRO DE ENGAJAMENTO EM OPERAÇÕES DE PAZ?.....	111
5.1	Solidariedade, não indiferença e “ <i>Brazilian way of peacekeeping</i> ”: um retrato discursivo da participação brasileira na MINUSTAH.....	117
5.2	Características do engajamento dos contingentes militares brasileiros na MINUSTAH.....	125
5.2.1	Aspectos securitários: dispositivos militares para garantir o domínio territorial.....	126
5.2.2	Aspectos civis: ações para conquistar a aquiescência das populações sob intervenção.....	131
5.3	“ <i>Brazilian way of peacekeeping</i> ” e contrainsurgência: aproximações sensíveis.....	135
5.4	As antinomias entre o discurso e a prática.....	141
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	144
	REFERÊNCIAS.....	151

1 INTRODUÇÃO

A decisão favorável ao envio de contingentes militares brasileiros para integrar os esforços da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH, em francês) em 2004 foi um evento relevante para política externa brasileira assim como para a política de defesa do país. O volume da contribuição e o exercício do comando do componente militar durante os mais de treze anos de duração da operação de paz podem ser interpretados como características distintivas em comparação à participação do Estado brasileiro em operações de paz da ONU até então.

Em adição, o engajamento brasileiro na operação de estabilização foi frequentemente caracterizado como uma ação pautada pela solidariedade e pela não indiferença perante a crise política no Haiti no início do século XXI. Nesse discurso, o Brasil não guardaria interesses em participar da intervenção no país caribenho e seria movido por um imperativo benevolente que o impeliria a desempenhar ações para minimizar os efeitos da violência e promover projetos para o desenvolvimento haitiano. A participação brasileira na missão de paz conjugaria metas relacionadas à segurança e ao desenvolvimento da sociedade haitiana, distanciando-se de uma ação excessivamente concentrada na eliminação de grupos responsáveis pelos sobressaltos da violência.

Representantes do Ministério das Relações Exteriores e das forças armadas brasileiras também caracterizaram o padrão de engajamento dos militares nacionais mobilizados para a missão como um modo distinto e positivo de agir em operações de paz. A descrição otimista do *modus operandi* na MINUSTAH apensou questões relacionadas à exequibilidade dos objetivos relacionados à área da segurança e ao contato entre tropas e a população haitiana. Temas como o passado colonial de ambos os países, e o apreço pela prática do futebol e pela comemoração de festas populares também foram referências para o empenho de caracterizar positivamente o engajamento de militares brasileiros na MINUSTAH, sob o argumento de que as populações brasileiras e haitianas compartilhariam afinidades e sentimentos amistosos em decorrência de sua proximidade cultural. Para além das ideias-força de solidariedade e não indiferença, essa narrativa encontrou seu epítome na expressão “*Brazilian way of peacekeeping*”.

No entanto, a dificuldade encontrada pela operação de paz em consolidar os resultados de seus esforços suscita dúvidas em relação à intervenção. A conjuntura haitiana após a retirada da MINUSTAH permaneceu marcada pela carestia e por obstáculos à manutenção de um regime democrático. Em agravamento, o componente militar da missão foi acusado de cometer excessos violentos no desempenho das funções previstas em seu mandato, assim como de praticar violações a direitos e liberdades fundamentais, como as denúncias de exploração sexual e estupro por parte dos membros da operação. Em razão da proeminência do contingente brasileiro entre as tropas da missão, optamos por questionar a adequação dessa caracterização positiva da atuação de militares brasileiros no Haiti à materialidade factual.

Em nosso esforço, pretendemos realizar um estudo da atuação dos contingentes brasileiros mobilizados para a MINUSTAH. Indagamo-nos quanto à veracidade da caracterização oferecida pelos atores brasileiros ao desempenho brasileiro na operação de estabilização. Desta forma, buscamos identificar as principais características do padrão de engajamento das tropas nacionais, ressaltando as inconformidades em relação ao discurso oficial.

Nesse sentido, exploramos a hipótese de que o padrão de engajamento dos contingentes brasileiros enviados ao Haiti não é integralmente inédito e tampouco distinto de outras formas de intervenção internacional. Argumentamos que a atuação das tropas brasileiras acompanhou o processo de robustecimento e diversificação das operações de paz da Organização das Nações Unidas e guardou semelhanças com princípios doutrinários das campanhas de contrainsurgência. Defendemos que a noção de um *modus operandi* distinto, contida na expressão “*Brazilian way of peacekeeping*” não corresponde às práticas militares efetivamente conduzidas no terreno.

Para abordar essa temática, recorreremos a uma análise documental e à revisão de diferentes fontes bibliográficas que permitiram erigir o argumento exposto nas páginas a seguir. Entre os documentos que analisamos, destacam-se aqueles expedidos pela ONU e pelo Estado brasileiro que permitem um estudo das ações desempenhadas pela MINUSTAH e, mais especificamente, pelos contingentes brasileiros em seu componente militar. A bibliografia esquadrinhada compreende trabalhos de pesquisadores e profissionais empenhados nas temáticas que discutimos.

A dissertação prossegue em uma divisão quaternária, à exceção dessa brevíssima introdução e da exposição de nossas considerações finais. Nos primeiros dois tempos exploramos formas distintas de intervenção internacional: as operações de paz sob a égide da ONU e as campanhas de pacificação conduzidas sob a chave da contrainsurgência. Argumentamos ser possível identificar uma tendência convergente entre as missões de paz aprovadas pela organização internacional em relação às operações de contrainsurgência. Julgamos que essa aproximação ao tema contribui para a construção do argumento nos capítulos seguintes.

No primeiro capítulo, apresentamos os elementos que caracterizam as operações de paz mobilizadas sob a égide da ONU. A partir do estudo de sua cronologia, discutimos o processo de reforma dos princípios doutrinários que regeram a aprovação de mandatos para operações de paz da Organização. Compreendemos que a flexibilização desse conjunto de princípios implicou a restrição menos exígua ao emprego de recursos coercitivos pelas missões de paz. Em paralelo, essas operações incorporaram progressivamente uma variedade de funções relacionadas à governança dos territórios sob intervenção. Adicionalmente, tecemos algumas considerações sobre os resultados esperados pela mobilização desse tipo de intervenção. Apontamos que as expectativas em torno das operações de paz da ONU, orientadas por um paradigma liberal da paz, concentram-se em promover processos de liberalização política e econômica das sociedades sob intervenção através da realização de reformas nas instituições locais.

Em sequência, discutimos a proximidade das características das operações de paz multidimensionais da ONU e das campanhas de pacificação conduzidas sob a lógica da contrainsurgência. Iniciamos o capítulo ao estudar as principais características dos movimentos insurgentes que empregam táticas de guerrilha. Essa análise é relevante ao considerar que as doutrinas de contrainsurgência tendem a mimetizar os princípios táticos dos grupos irregulares, invertendo-lhes o sinal. Exploramos também as instruções contidas em manuais e breviários que pretendem orientar a condução de campanhas de pacificação em cenários de crise política e de segurança. Nosso esforço enfatiza uma análise das doutrinas concentradas na aquisição de apoio político das populações autóctones ao processo de pacificação. Por fim, discorremos sobre a aproximação entre as operações de paz da ONU e as campanhas de contrainsurgência. Argumentamos que a ênfase nas ações tipicamente atribuídas

à esfera civil e o uso mais frequente de recursos coercitivos pelas missões de paz permitem-nos aproximá-las em pontos essenciais.

Após a discussão de objetos mais amplos, aproximamo-nos de nosso objeto de estudo. Ao longo do terceiro capítulo, nos detemos a estudar traços históricos da República do Haiti. Distantes de estabelecer uma cronologia inequívoca de toda a história haitiana, destacamos cinco momentos que julgamos relevantes para compreender a recorrência do autoritarismo, da violência e das crises políticas na porção ocidental da Ilha Hispaniola. Desta forma, percorremos: a Revolução Haitiana, que encerrou o jugo colonial francês e garantiu a liberdade aos escravos da região; a invasão estadunidense decorrida entre 1915 e 1934; o período duvalierista, marcado pelo uso indiscriminado da violência pelos governantes contra a população local; as seguidas operações de paz aprovadas sob a égide da ONU ao longo da década de 1990. Por fim, voltamo-nos a estudar em maior detalhe a operacionalização da MINUSTAH entre 2004 e 2017. Nesse episódio, nossa ênfase recai sobre o período de confrontos mais intensos entre as tropas do componente militar da operação de estabilização e os grupos armados locais, compreendido entre os anos de 2004 e 2009.

Por fim, analisamos em maior detalhe as características do engajamento de militares brasileiros na MINUSTAH. No decorrer do quarto capítulo, discutimos a caracterização contida no discurso brasileiro sobre a participação do país na operação de estabilização. Assim, voltamo-nos a estudar a perspectiva contida nas ideias de “solidariedade”, “não indiferença” e na expressão “*Brazilian way of peacekeeping*”, que foram frequentemente empregadas de maneira a singularizar a atuação do país na missão de paz no Haiti em relação ao engajamento de outros Estados em campanhas de intervenção.

Ainda no capítulo final, voltamo-nos à materialidade das ações desempenhadas em terreno pelos contingentes nacionais. Argumentamos que os elementos que caracterizam o *modus operandi* brasileiro se mantêm adequados às prescrições doutrinárias da ONU para operações de paz no início dos anos 2000, como a maior permissividade para empregar meios violentos e a compreensão de que o processo de pacificação demanda esforços multidimensionais. Compreendemos que a concatenação entre tarefas tipicamente militares e funções civis constitui um dos traços que permitem-nos aproximar a atuação de brasileiros às campanhas de pacificação

orientadas por doutrinas de contrainsurgência. Ademais, é possível ainda apontar a centralidade concedida às interações entre tropas e a população local, de maneira a consolidar o apoio de haitianos ao processo de paz. Portanto, reiteramos que o *modus operandi* de contingentes brasileiros na operação de estabilização não constituiu um padrão singular de emprego de forças armadas em intervenções internacionais. Antes, esse modo de atuação conserva características essenciais de outras experiências intervencionistas.

2 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO

No presente capítulo, pretendemos discutir brevemente os elementos que caracterizam as operações de paz aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Historicamente, convém recordar que a noção de “manutenção da paz” foi utilizada para caracterizar outros esforços de pacificação como as intervenções humanitárias ou as campanhas de contrainsurgência, que debateremos em maior detalhe adiante. Destarte, nos propomos a analisar nesse capítulo apenas uma parcela das intervenções conduzidas sob o mote da manutenção da paz internacional: as operacionalizadas sob a égide da ONU. Nosso objetivo se concentra em estudar a definição e reconsideração de um conjunto de princípios que caracterizaram o desdobramento de operações de paz pela Organização no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Exploramos, no decorrer das próximas páginas, uma tendência que se move em dois sentidos distintos, porém contíguos: o robustecimento das capacidades bélicas e a ampliação das funções das operações de paz da ONU.

Para tanto, recuperamos traços que aglutinaram as missões mobilizadas pela Organização desde 1948 como um instrumento de resolução de crises de segurança internacional. Originalmente imprevistas na Carta de São Francisco, as operações de paz foram criadas como ações *ad hoc* em um contexto de intensa polaridade entre os Estados e de congelamento dos processos decisórios no CSNU. A partir da década de 1990, no entanto, essas missões tornaram-se iniciativa de uso crescente pela ONU, e foram profundamente modificadas diante das demandas observadas em terreno.

Os esforços de reforma das diretrizes que regem o desdobramento de novas missões foram intensificados após os resultados controversos das intervenções em Angola, na Somália, em Ruanda e na Bósnia Herzegovina durante a década de 1990. A essência política das decisões tomadas nos diferentes foros deliberativos da ONU permeou as modificações sobre o desdobramento de novas operações de paz. Nesse sentido, descreve-se uma delicada interação entre os interesses individuais dos membros da Organização e a expressão de valores, princípios e decisões cole-

tivas que orientam a ação da instituição no cenário internacional (BIGATÃO, 2015, p. 25).

Como resultado desse processo de reforma, identificamos uma maior flexibilidade na interpretação do conjunto de princípios que regem a mobilização de operações de paz pela ONU, resultando em mandatos com um espectro mais extenso de funções a serem exercidas pelos diferentes componentes de uma missão e na permissão menos exígua para o emprego de recursos coercitivos. Convém indicar também um câmbio nos resultados almejados através da mobilização desse tipo de operação. Outrora limitados à anulação das beligerâncias através da interposição das tropas e o incentivo a um processo de negociação, contemporaneamente buscam-se objetivos mais amplos, que incluem a promoção de regimes democráticos e a garantia de direitos e liberdades considerados fundamentais, assim como a recuperação das capacidades econômicas das sociedades então em conflito (RICHMOND, 2014).

O emprego de meios violentos para a conclusão dos objetivos listados nos mandatos revelou dilemas em relação ao engajamento internacional em crises de segurança. Repercutindo o aumento na disponibilidade de recursos coercitivos das missões de paz, emergiram ou se avolumaram obstáculos relacionados à consolidação de uma conjuntura pacífica positiva¹. Nesse sentido, a extensão das capacidades bélicas das operações de paz a partir da década de 1990, e mais intensamente ao longo dos anos 2000 e 2010, as aproximaram às formas de combate em conflitos assimétricos, acarretando também obstáculos similares para a conclusão de seus objetivos.

Na seção a seguir, nos concentramos em estudar o processo de reforma dos princípios que tradicionalmente regeram a aprovação e o desdobramento das operações de paz da ONU. Compreendemos que esse processo esteve vinculado às alterações na política internacional e na caracterização dos conflitos contemporâneos. Posteriormente, exploramos características comuns dos resultados almejados pelos atores intervenientes nos Estados que recebem as missões. A ordem pretendida através do desdobramento das operações de paz

¹ Nossa concepção de “paz positiva” remete ao esforço teórico de Johan Galtung (1969; 1996). Um estado de positivo da paz é descrito não só pela ausência de violência direta, física, mas pela inexistência de formas estruturais de violência. Assim, uma conjuntura pacífica positiva compreende também o acesso dos indivíduos e grupos aos elementos fundamentais para a sua vivência – alimentação, educação, cultura, direitos e liberdades, dentre outros.

contemporâneas remete aos fundamentos da ideia de “paz liberal”, com ênfase sobre a democratização e liberalização das sociedades sob intervenção.

2.1 Um retrospecto do processo de reforma das operações de paz da ONU

A fundação da ONU no período posterior à Segunda Guerra Mundial foi retratada como uma alternativa – ou mesmo uma esperança – para abordar as crises de segurança internacional através do esforço coletivo da comunidade de Estados. No entanto, o dissenso estabelecido entre as duas superpotências que emergiram após o fim do conflito mundial resultou em um congelamento das deliberações no órgão imbuído de prioridade no tratamento das questões relativas à segurança e à paz internacional. O nó górdio, mais intrincado nas fronteiras sensíveis à conformação das esferas de influência dos Estados Unidos da América e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, implicou a recorrência do recurso ao poder de veto pelos membros permanentes do CSNU (PATRIOTA, 2010). Resultou do congelamento decisório do órgão a incapacidade da ONU em abordar as crises securitárias durante a Guerra Fria através do sistema de segurança coletiva previsto em sua carta constitutiva.

Inauguradas como iniciativas imprevistas na redação da Carta de São Francisco, as primeiras operações de paz aprovadas pelo CSNU e desdobradas em terreno podem ser caracterizadas por uma face errática e uma função diminuta diante das partes beligerantes. O caráter emergencial da aprovação das primeiras missões de paz implicou a ausência de elaboração institucional de uma doutrina unificada para as intervenções da Organização nas crises de segurança internacional. Essa lacuna foi parcialmente dirimida pela extensão dos princípios contidos na resolução que autorizou o desembarque da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I); um *corpus* doutrinário mais denso, entretanto, só seria formulado a partir do final do século XX. Outrossim, ao identificar a característica inescapavelmente política das decisões no espaço deliberativo da Organização, é possível depreender que a precariedade de dispositivos formais para a aprovação de mandatos no período correspondente à Guerra Fria foi também resultante dos interesses de seus Estados membros.

Os esforços em definir esse tipo de mecanismo para a resolução de conflitos no cenário internacional deparam-se com ao menos duas dificuldades. Em sentido lato, a extensão de operações caracterizadas como esforços de manutenção da paz também abriga campanhas militares de legitimidade dúbia e impregnadas pelo interesse dos Estados intervenientes, tal e qual as ocupações estadunidenses em Granada ou no Iraque e no Afeganistão (BELLAMY; WILLIAMS, GRIFFIN, 2010, p. 14). Ao reduzir o esforço analítico à égide da ONU, parte significativa das definições para as operações de paz concentrou-se na tipificação das atividades executadas por seus componentes, apartando-se de uma caracterização de sua natureza. Ocorre que as experiências desdobradas em terreno apresentam características distintas, obstaculizando uma conceituação precisa. Uma definição elástica dessas iniciativas para a manutenção da paz no âmago da ONU as caracteriza como:

[...] operações de campo estabelecidas com o consenso das partes envolvidas, com o objetivo de auxiliar no controle e resolução de conflitos entre elas, sob o comando e controle das Nações Unidas, custeadas coletivamente pelos Estados membros e com efetivos e equipamentos provisionados voluntariamente por estes, agindo de modo imparcial em relação às partes em litígio e empregando a força o mínimo necessário. (GOULDING, 1993, p. 455, tradução nossa²).

Convém assinalar, no entanto, que a definição proposta por Marrack Goulding (1993) foi formulada *a posteriori*, recuperando 45 anos de experiência da ONU com missões de paz³. Essa breve definição permite vislumbrar três elementos fulcrais na aprovação de mandatos para o desdobramento de novas operações de paz: a aquiescência das partes beligerantes à intervenção; a imparcialidade dos atores intervenientes no desempenho de suas funções; e, a restrição no emprego de formas de violência pelos componentes de uma missão. Esses três princípios, selecionados durante a iniciativa para a solução da crise do Canal de Suez em 1956,

² No original: “[...] *field operations established by the United Nations, with the consent of the parties concerned, to help control and resolve conflicts between them, under United Nations command and control, at the expense collectively of the member states, and with military and other personnel and equipment provided voluntarily by them, acting impartially between the parties and using force to the minimum extent necessary*”. (GOULDING, 1993, p. 455).

³ Outra informação importante para colocar em perspectiva a definição de Marrack Goulding é o período em que o diplomata britânico esteve encarregado das operações de paz da ONU e da criação do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da Organização (DPKO, em inglês), o que lhe concedeu experiência em terreno e certamente influi em sua percepção sobre esse mecanismo de intervenção.

permanecem na pauta das operações de paz contemporâneas. Em complemento, Goulding (1993) destaca a demanda por apoio político, e material, dos Estados membros da Organização para o desdobramento das operações de paz. Com efeito, o processo de consolidação desse instrumento interveniente foi errático e sensível aos divergentes esforços políticos dos Estados membros da ONU em seus diferentes órgãos.

Ao delinear um retrospecto das operações de paz sob a égide da ONU é possível observar uma laboração profunda desse instrumento. Frequentemente, o debate sobre as mudanças nas missões de paz revolve em torno de distintas “gerações” das operações (KENKEL, 2013), que, embora não representem frações cronológicas rígidas, permitem visualizar as características predominantes desse instrumento de resolução de conflitos em determinados períodos. É possível distinguir as operações de paz a partir dos eixos de princípios que tradicionalmente balizaram a redação de novos mandatos: (i) a necessidade do consentimento das partes beligerantes; (ii) a imparcialidade da missão diante dos atores em terreno; e, (iii) a restrição do uso da força pelas tropas internacionais à autodefesa⁴.

Sob o intuito de evitar uma imprecisão própria da etimologia do termo “geração”, é possível adotar outra categorização das operações conduzidas pela Organização. Enfatizando as funções desempenhadas pelos componentes militar, policial e civil, é adequado tipificar as missões de paz como tradicionais ou multidimensionais (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 14). Nesse sentido, visualiza-se uma tendência ao longo do tempo de alargamento e aprofundamento das atividades desempenhadas por uma operação de paz da ONU sob o objetivo último de consolidar uma ordem pacífica.

As principais funções desempenhadas pelas operações de paz tradicionais concentraram-se em tarefas militares como o monitoramento de acordos de cessar-fogo ou a interposição das partes beligerantes pelas tropas internacionais, evitando o contato entre os atores do contencioso (KENKEL, 2013, p. 125). A compreensão do processo de paz que subsidiou as missões tradicionais enfatizou a necessidade de interromper as escaramuças entre as partes e promover uma negociação política, acarretando uma conjuntura pacífica restrita à ausência de violência organizada. Sob

⁴ Adiante nos debruçaremos sobre a origem desse conjunto de princípios na resolução que aprovou a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I, em inglês).

perspectiva distinta, as iniciativas formuladas sob a compreensão multidimensional do processo de paz incluíram atividades de provisão de auxílio humanitário, de verificação da condição de direitos e liberdades fundamentais, de supervisão e elaboração de eleições democráticas, de auxílio ou do exercício da administração de um território, e funções adjacentes ao processo conhecido como “construção da paz” (BIGATÃO, 2014).

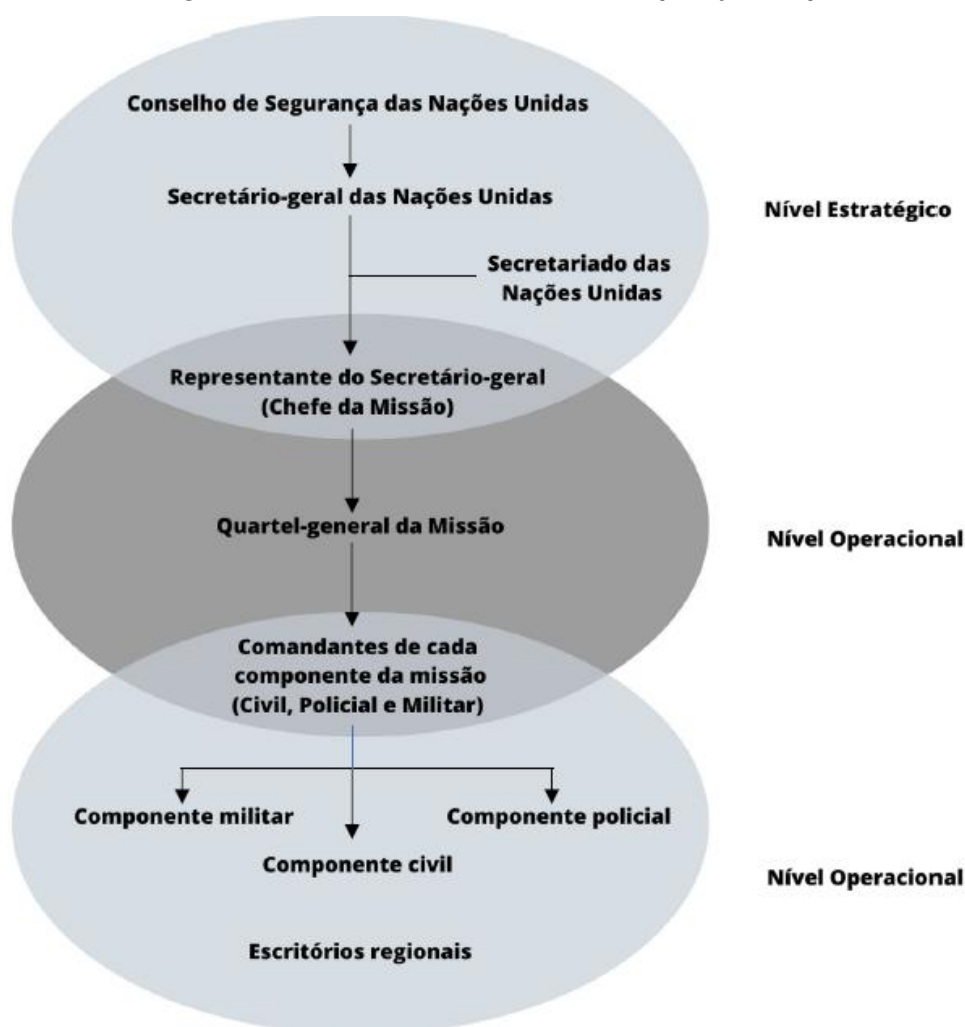
Uma distinção posterior pode ser traçada em relação à disponibilidade de meios coercitivos autorizada pelos mandatos do CSNU. Embora o processo de robustecimento das operações da ONU ocorra concomitantemente à ampliação de suas atribuições no processo de paz, é prudente diferenciá-los. Assim, uma missão autorizada a utilizar “todos os meios necessários” sob o Capítulo VII da Carta de São Francisco não é necessariamente amparada por uma compreensão multidimensional do processo de paz. O inverso também pode ser verdadeiro quando se observa uma missão polivalente quanto às áreas de atuação, mas dotada unicamente de prerrogativas para a própria proteção. Não obstante, como discutiremos adiante, a tendência agudizada nos anos 2010 é que os mandatos aprovados pelo CSNU incorporem ambas as características, atribuindo um caráter multidimensional e robusto às missões.

É prudente notar que as missões mais longevas autorizadas pelo CSNU mantêm mandatos que se concentram em atividades de supervisão das condições do conflito. Por exemplo, a primeira missão a ser mobilizada sob a égide da ONU, Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO, em inglês), foi dotada de mandato inicial para a supervisão do acordo de cessar fogo entre palestinos e israelenses (UNITED NATIONS, 1948a). A autorização do mandato do Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (UNMOGIP, em inglês) previu funções para monitorar a interrupção nas beligerâncias entre os dois Estados e apoiar os trabalhos da comitiva do CSNU designada para elaborar e implementar um acordo de paz entre as partes (UNITED NATIONS, 1948b; 1948c).

De maneira sintética, é possível observar as transformações das operações de paz em três níveis distintos de decisão e ação. Nesse sentido, a Organização apresenta uma interpretação *sui generis* dos níveis de ação militar no contexto de operações de paz. O nível estratégico corresponde às decisões tomadas pelos

membros do CSNU; as escolhas operacionais recaem sob a responsabilidade do Representante do Secretário-geral das Nações Unidas designado para cada missão, bem como de seus auxiliares civis e militares; as opções táticas são realizadas pelos comandantes dos componentes civil, policial ou militar, que as repassam a seus subordinados na estrutura da missão (UNITED NATIONS, 2008a). A seguir, ilustramos essa hierarquia que permeia o processo de decisão em operações de paz da ONU.

Figura 1 – Estrutura decisória de uma operação de paz



Fonte: Elaboração própria, com base em UNITED NATIONS. **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines**. 18 jan. 2008a. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf. Acesso em: 08 fev. 2019.

Assim, as decisões políticas estariam reservadas aos membros do CSNU e às instâncias mais elevadas da Organização; o Representante do Secretário-geral

designado para uma missão seria responsável por tornar operacionais as disposições definidas no nível estratégico, orientando em sentido lato as ações em terreno autorizadas pelo mandato; por fim, a cada um dos componentes, localizados no nível tático do diagrama anterior, seriam atribuídas funções específicas, traduzidas por seus comandantes, a partir das definições elencadas pelo chefe da missão. Destaca-se que, apesar de descrever uma hierarquia para os processos decisórios, o diagrama anterior revela as intersecções ocupadas por diferentes atores, encarregados de transmitir as disposições de um nível para o seguinte, aproximando-as dos desdobramentos no terreno. Ademais, a liberdade de ação de um ator mobilizado para uma missão de paz da ONU pode variar de acordo com fatores particulares a cada operação desdobrada em terreno.

Insistimos, entretanto, que mesmo as ações desdobradas em terreno pelos componentes de uma missão possuem um caráter político indelével. Compreendemos que, ao desempenhar suas funções, os integrantes dos diferentes componentes de uma operação de paz implementam as decisões tomadas nos níveis anteriores. Os atores mobilizados para um território sob intervenção são encarregados de tornar tangíveis as opções políticas realizadas por representantes da comunidade internacional. O processo de reforma das operações de paz que discutiremos ao longo desse primeiro capítulo pode, então, ser observado em seus desdobramentos materiais, ainda que suas discussões se localizem também nos níveis mais elevados de deliberação, conforme a hierarquia proposta pela própria Organização.

A seguir, delineamos uma cronologia dos principais marcos transformativos do processo de reforma das operações de paz da ONU. A partir da década de 1990, destacamos o redirecionamento na interpretação da tríade de princípios que orientaram a redação de mandatos para operações tradicionais. Nesse sentido, visualiza-se o acúmulo de funções que excedem as atividades militares e incorporam temas como o desenvolvimento, as instituições de justiça e atividades de governança. É adequado destacar também uma alteração gradual na postura das tropas mobilizadas para as operações de paz em direção a uma ação mais robusta diante das questões relevantes. Esse estudo é acompanhado da relação das características iniciais de mandatos aprovados pelo CSNU para operações de paz no decorrer das décadas, que contribui para ilustrar a progressiva complexificação

das atividades desempenhadas.

2.1.1 Três princípios que regem a aprovação de operações de paz da ONU

A aprovação da UNEF I representou o primeiro marco significativo na forma de intervenção orquestrada pela ONU. A operação desdobrada como força de interposição entre tropas egípcias e israelenses⁵ foi a primeira constituída também por um componente militar multinacional⁶. Outras duas características inovadoras da UNEF I em relação às duas operações de paz anteriores demandam relevo: (i) a aprovação através de uma sessão emergencial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de acordo com os dispositivos da resolução 377, “*Uniting for Peace*”⁷; e, (ii) a apresentação de uma tríade de princípios que orientariam a redação de novos mandatos para as missões mobilizadas sob a égide da ONU (UNITED NATIONS, 1950; 1956).

De acordo com relatório preambular redigido pelo Secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), o engajamento da força de emergência deveria ser precedido pelo consentimento das partes em conflito, manter a imparcialidade militar e política durante a ação, e restringir ao mínimo o emprego de meios coercitivos durante o cumprimento de suas funções (UNITED NATIONS, 1956). A reiteração desses princípios nas resoluções de operações de paz posteriores, assim como na vasta literatura sobre o tema, nos convidou à leitura mais precisa dos termos de 1956.

Ao descrever a imparcialidade da intervenção em relação às partes beligerantes, o relatório afirmou não haver interesse em “influenciar o equilíbrio

⁵ A Crise do Canal de Suez originou-se no movimento de nacionalização do estreito que liga o Mar Mediterrâneo a rotas marítimas ao Oriente. A ofensiva israelense sobre a península do Sinai e a ocupação franco-britânica do Canal tornaram-se agravantes do caso.

⁶ A UNEF I também nos é importante ao constituir a primeira experiência de envio de militares brasileiros a uma operação de paz da ONU. O “Batalhão Suez” permaneceu engajado entre 1957 e 1967, quando a missão foi desmobilizada a pedido do presidente egípcio, Gamal Abdel Nasser.

⁷ A referida resolução garante a possibilidade de engajamento coletivo a partir de decisão tomada através da AGNU, em casos de inoperância do CSNU (UNITED NATIONS, 1950). O recurso à resolução *Uniting for peace* ocorreu em razão do dissenso entre Estados Unidos, França e Reino Unido quanto às alternativas de resolução do conflito, distanciando-se de uma associação imediata às tensões entre as superpotências mundiais.

militar no presente conflito, e, portanto, o equilíbrio político que influencia a resolução da contenda” (UNITED NATIONS, 1956, p. 4, nossa tradução⁸). Ora, o ingresso de um ator em um conflito armado tende a influenciar os rumos da contenda – sobretudo quando essa nova parte detém capacidade militar. Mesmo empenhar-se em estagnar ou interromper a violência pode ser compreendido como uma influência decisiva. Assim, a única possibilidade para compreender o princípio da imparcialidade reside em que a missão de paz não penda favoravelmente a uma das partes beligerantes ou à outra. No decorrer das décadas, a operacionalização do princípio de imparcialidade seria obstaculizada em conflitos complexos e pelo apelo progressivamente maior pela proteção das populações civis.

Quanto à necessidade de obter consentimento expresso dos governos das partes beligerantes, o documento afirmou:

Funcionando, como se espera, na base de uma decisão alcançada sob os termos da resolução “*Uniting for Peace*”, a Força, se estabelecida, seria limitada em suas operações à medida em que o consentimento das partes envolvidas é exigido sob o direito internacional amplamente reconhecido. Conquanto a Assembleia Geral seja autorizada a estabelecer a Força com o consentimento das partes que contribuiriam com unidades para a Força, ela não pode requisitar que a Força fosse **estacionada** ou **operasse** no território de um país sem o consentimento do governo desse país (UNITED NATIONS, 1956, p. 4, grifo do original, tradução nossa⁹).

É preciso assinalar que a identificação das partes beligerantes durante a Crise de Suez foi significativamente menos problemática quando comparada aos cenários de engajamento de missões de paz da ONU na contemporaneidade. A característica interestatal da crise do Canal de Suez diferiu substancialmente dos conflitos intraestatais abordados com mais frequência pela Organização a partir da década de 1990. Não implica afirmar, no entanto, que os interesses de Egito e Israel no contencioso pudessem ser facilmente resolutos.

⁸ No original: “*there is no intent in the establishment of the Force to influence the military balance in the present conflict and, thereby, the political balance affecting efforts to settle the conflict*” (UNITED NATIONS, 1956, p. 4).

⁹ No original: “*Functioning, as it would, on the basis of a decision reached under the terms of the resolution “Uniting for Peace”, THE Force, if established, would be limited in its operations to the extent that consent of the parties concerned is required under generally recognized international law. While the General Assembly is enabled to establish the Force with the consent of those parties which contribute units to the Force, it could not request the Force to be **stationed** or **operate** on the territory of a given country without the consent of the Government of that country*”. (UNITED NATIONS, 1956, p. 4).

Ademais, a Organização tende a priorizar a expressão de consentimento efetuada pelas autoridades competentes dos Estados envolvidos na beligerância. Em diferentes ocasiões, governos pressionaram as missões a atender seus interesses ao ameaçar retirar o consentimento do Estado à intervenção. Com efeito, o mandato da UNEF I foi encerrado quando o presidente egípcio, Gamal Abdel Nasser, se recusou a admitir a permanência das tropas internacionais em seu território. Como agravante, a opção por priorizar os Estados como atores legitimados a expressar consentimento pode negligenciar outras partes em conflitos intraestatais.

Adiante, o relatório descreveu o limite das manobras militares a serem executadas pela UNEF I:

[A Força] deve ser mais do que um corpo de observadores, mas de maneira alguma uma força militar temporariamente controlando o território em que está estacionada; tampouco, deve a Força ter funções militares que excedam aquelas necessárias para assegurar condições pacíficas sob a assunção de que as partes do conflito tomem todos os passos necessários para cumprir as recomendações da Assembleia Geral (UNITED NATIONS, 1956, p. 5-6, tradução nossa¹⁰).

Nesse sentido, as funções do componente militar da missão foram restritas à interposição entre as partes beligerantes e à supervisão do cumprimento dos objetivos descritos pela resolução da AGNU que aprovou o engajamento da operação de paz. O contingente militar da UNEF I ocupou uma zona desmilitarizada e acompanhou a retirada das forças militares em litígio como parte das ações de supervisão do respeito ao acordo de cessar-fogo (SANTOS, 2002).

É adequado afirmar que os três princípios que regeram a aprovação das operações de paz desde a UNEF I apresentam um caráter de aguda interdependência, sob vistas de garantir o sucesso da intervenção, provendo-lhe legitimidade perante as partes beligerantes (LANGHOLTZ, 2010). No entanto, a despeito do objetivo em mobilizar intervenções regidas pelo princípio de imparcialidade, as decisões tomadas pelos membros do CSNU são políticas, e refletem a disputa de interesses particulares diante de um conjunto coletivo de princípios e valores. De maneira seme-

¹⁰ No original: “*It would be more than an observers’ corps, but in no way a military force temporarily controlling the territory in which it is stationed; nor, moreover, should the Forces have military functions exceeding those necessary to secure peaceful conditions on the assumption that the parties to the conflict take all necessary steps for compliance with the recommendations of the General Assembly*”. (UNITED NATIONS, 1956, p. 5-6).

lhante, o consentimento das partes beligerantes para a intervenção internacional é obtido em uma conjuntura usualmente adversa, e inclui a possibilidade do emprego de meios de constrangimento ou coerção para garantir a aquiescência das partes beligerantes em relação à ocupação (FOX, 2008, p. 9).

Antes de prosseguirmos às discussões institucionais da década de 1990 sobre a reforma das operações de paz da ONU, listamos abaixo as missões aprovadas pelo CSNU entre os anos de 1948 a 1989. No período, as operações de paz da organização apresentaram características extensamente distintas, incluindo desde missões concentradas na observação limitada de acordos de cessar-fogo a iniciativas mais robustas como a UNEF I e a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) (BIGATÃO, 2014). Os mandatos iniciais dessas operações estiveram predominantemente voltados às funções que posteriormente seriam rotuladas como “tradicionais”.

Quadro 1 - Operações de Paz da ONU (1948-1966)

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (1948-1966)			
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução ¹¹	Objetivos iniciais
Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO)	1948 – Presente	50	Supervisionar a observância do acordo de cessar-fogo entre as partes em conflito
Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (UNMOGIP)	1948 – Presente	39 e 47	Supervisionar a observância do acordo de cessar-fogo entre as partes em conflito
Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)	1956 – 1967	1000 (ES-1)	Supervisionar o acordo de cessar-fogo, a retirada de tropas e atuar como uma força de interposição entre as partes em conflito
Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano (UNOGIL)	1958	128	Supervisionar a entrada de tropas e armamento através das fronteiras libanesas
Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC)	1960 – 1964	143	Supervisionar a retirada de tropas belgas e prover assistência técnica às Forças Armadas congoleesas
Força de Segurança das Nações Unidas em Papua Nova Guiné (UNSF)	1962 – 1963	1752	Garantir a “lei e a ordem”, supervisionar o acordo de cessar-fogo e a retirada de tropas holandesas

¹¹ Os mandatos para a UNEF I e para a Força de Segurança das Nações Unidas em Papua Nova Guiné (UNSF) foram excepcionalmente aprovados por resoluções da AGNU. As demais operações listadas no quadro foram mobilizadas a partir de resoluções aprovadas pelos Estados membros do CSNU.

Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen (UNYOM)	1963 – 1964	179	Supervisionar a zona desmilitarizada e o prosseguimento do acordo de desmobilização entre as partes
Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre (UNIFIL-CYP)	1964 – Presente	186	Prevenir a recorrência do combate e contribuir para a manutenção da “lei e da ordem”
Missão do Representante do Secretário-geral na República Dominicana (DOMREP)	1965 – 1966	203	Supervisionar a situação de segurança e reportar ao Secretário-geral e ao CSNU
Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão (UNIPOM)	1965 – 1966	211	Supervisionar o acordo de cessar-fogo entre as partes

Fonte: Elaboração própria, com base em: UNITED NATIONS. Security Council. **Resolutions.** [2019]. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>. Acesso em: 28 mai. 2019.

Os mandatos aprovados pelo CSNU entre 1948 e 1965 estiveram majoritariamente concentrados em funções de supervisão de acordos negociados entre as partes beligerantes previamente. Isto não implica dizer que as disposições estabelecidas pelos atores em conflito foram integralmente cumpridas. Os mandatos das operações desdobradas no período, no entanto, não incluíram a possibilidade de aplicar medidas coercitivas¹², e tampouco a possibilidade de desenvolver ações multidimensionais para contribuir para a “boa governança” dos territórios sob intervenção.

Entre 1965 e 1973, a aprovação de novas operações de paz sofreu um hiato. Os obstáculos vivenciados pela ONUC, incluindo a morte do então SGNU, Dag Hammarskjöld, durante visita à região de Katanga ocupada por “capacetes azuis”¹³, e o acirramento das tensões entre as superpotências internacionais podem ser creditados como causas que contribuíram para a interrupção na mobilização de novas missões. A seguir, indicamos as principais funções previstas nos mandatos das operações aprovadas no período entre 1973 e 1989. Uma vez mais, as atividades primordiais das missões operacionalizadas nessa quadra temporal concentraram-se na supervisão do cumprimento de disposições estabelecidas entre as partes. Entre essas funções foram listadas a observância de acordos de cessar-fogo e a supervisão da retirada de tropas das partes beligerantes.

¹² Para além do contingente militar comparativamente robusto da UNEF I, a operacionalização da ONUC também demanda destaque entre as missões aprovadas pelo CSNU no período da Guerra Fria por sua amplitude e pelos confrontos travados com grupos armados no país africano.

¹³ Nome usualmente atribuído aos soldados em missões de paz da ONU por trajarem capacetes ou boinas em coloração azul.

Quadro 2 - Operações de Paz da ONU (1973-1989)

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (1973-1989)			
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Objetivos iniciais
Segunda Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF II)	1973 – 1979	340	Supervisionar a observância do acordo de cessar-fogo entre as partes
Força de Observadores das Nações Unidas da Separação (UNDOF)	1974 - Presente	350	Supervisionar a observância do acordo de cessar-fogo entre as partes
Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)	1978 - Presente	426	Supervisionar a retirada de tropas de Israel e a recorrência de novas hostilidades
Missão de Bons-Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e no Paquistão (UNGOMAP)	1988 – 1990	622	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes e a retirada de tropas soviéticas do Afeganistão e o retorno voluntário de refugiados
Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas Irã-Iraque (UNIIMOG)	1988 - 1991	619	Supervisionar a observância do acordo de cessar-fogo e a retirada de tropas das partes beligerantes
Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I)	1989 - 1991	626	Supervisionar a interrupção de hostilidades e a retirada de tropas cubanas
Grupo de Assistência à Transição das Nações Unidas (UNTAG)	1989 - 1990	632	Contribuir para o processo de transição da Namíbia à independência e supervisionar a retirada de tropas sul-africanas
Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA)	1989 - 1992	644	Verificar a interrupção das provisões de ajuda externa a grupos insurgentes e prevenir o uso do território de um Estado para executar ataques a outro

Fonte: Elaboração própria, com base em: UNITED NATIONS. Security Council. **Resolutions.** [2019]. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>. Acesso em: 28 mai. 2019.

As restrições sistêmicas da política internacional que se aplacaram sobre o CSNU durante a Guerra Fria também resultaram em implicações na aprovação de novas operações de paz. Nos anos seguintes à dissolução do conflito bipolar observa-se uma profusão de operações aprovadas pela Organização sob o objetivo de solucionar as crises de segurança internacional. De maneira semelhante, a precária articulação política no CSNU durante o conflito entre as superpotências gerou em-

pecilhos à reconsideração das formas de intervenções coletivas sob a estrutura da ONU. Como debateremos a seguir, a percepção dos obstáculos em terreno para a conclusão dos objetivos das operações de paz impulsionou um movimento de reforma desse instrumento de resolução de conflitos na estrutura da Organização a partir da década de 1990.

2.1.2 O desdobramento de operações de paz durante a década de 1990: demandas por reformas profundas

A caracterização do cenário mundial durante a década de 1990 pela literatura especializada em Relações Internacionais frequentemente evoca a imagem de uma transformação profunda (SAINT-PIERRE, 2010) desde áreas relacionadas à cooperação até a ocorrência de beligerâncias e crises de segurança internacional. Nos interessam, para além do descongelamento do processo decisório do CSNU, as mudanças percebidas nas questões de segurança internacional, e, em específico, nas propriedades dos conflitos internacionais. Ambos os processos foram relevantes para o desdobramento de novas operações de paz pela ONU. As reformas conduzidas pela Organização sobre esse mecanismo de intervenção foram fundamentadas na percepção de uma mudança significativa nos eventos relevantes à segurança internacional.

A crescente incorporação de temas tradicionalmente apartados da agenda securitária implicou também maior elasticidade no repertório de ações coletivas disponíveis aos atores internacionais. Nesse sentido, observa-se acrescida relevância atribuída pelos atores internacionais à garantia de direitos e liberdades considerados fundamentais, à degradação ambiental, aos fluxos migratórios, entre outros temas, como questões influentes nas condições de segurança internacional. López (2003, p. 60) assevera, no entanto, que muitos dos fenômenos interpretados como “novas ameaças” não são inéditos e estiveram presentes no debate político em outras quadras históricas.

Os conflitos contemporâneos podem ser caracterizados como extensas guerras civis de desgaste social e econômico, usualmente acompanhadas de crises humanitárias e violações aos direitos humanos pelas partes beligerantes (SAINT-

PIERRE, 2010, p. 38). Para Herfried Münkler (2005) as “novas guerras” salientam a erosão da centralidade do Estado na condução da beligerância e aprofundam o aspecto assimétrico do combate. Ao se debruçar sobre as particularidades estratégicas e táticas dos conflitos contemporâneos, Mary Kaldor (2012) destaca a tendência à evicção de batalhas decisivas e o favorecimento ao exercício do controle político de territórios através de técnicas de desestabilização e táticas de difusão do terror. Convém assinalar, no entanto, que essa caracterização realça tão somente uma fração dos conflitos contemporâneos, focalizando a condução da violência organizada pelos atores não-estatais¹⁴.

Nesse contexto, os conflitos contemporâneos tornaram-se teatro preferencial para a mobilização de intervenções internacionais. Entre 1990 e 1999, 35 novas operações de paz da ONU foram aprovadas, e apresentaram uma variação ímpar na caracterização das missões desdobradas em terreno (UNITED NATIONS PEACE-KEEPING, 2018). As operações aprovadas na metade anterior da última década do século XXI indicaram uma tendência inicial de acúmulo de funções de caráter multi-dimensional. Não obstante, algumas missões permaneceram vinculadas ao modelo tradicional de intervenção, com ênfase em atividades de supervisão de cunho militar com prerrogativas restritas para empregar a violência. A seguir, apresentamos os nove mandatos aprovados pelo CSNU entre 1990 e 1992 e os objetivos originalmente concebidos para essas missões.

Quadro 3 - Operações de Paz da ONU (1990-1992)

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (1990-1992)			
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Objetivos iniciais
Missão de Observação das Nações Unidas para o Iraque e o Kuwait (UNIKOM)	1991 – 2003	689	Supervisionar uma zona militarizada na fronteira entre Iraque e Kuwait
Missão das Nações Unidas para o Referendo do Saara Ocidental (MINURSO)	1991 – Presente	690	Supervisionar o acordo de cessar-fogo e o movimento de tropas das partes beligerantes. Organizar o referendo sobre a independência do Saara Ocidental

¹⁴ Para uma leitura dos conflitos contemporâneos a partir da teoria clausewitziana da guerra sugerimos: MEI, Eduardo. Estado, guerra e violência: as “novas guerras” e suas implicações para a teoria clausewitziana da guerra. In: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Hector Luis. (Org.). **Paz e Guerra: defesa e segurança entre as nações**. São Paulo: UNESP, 2013.

Segunda Missão de Verificação das Nações Unidas para Angola (UNAVEM II)	1991 - 1995	696	Supervisionar o acordo de cessar-fogo e a atuação da força policial do governo angolano
Missão de Observadores das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL)	1991 - 1995	693	Verificar o cumprimento do Acordo de San Jose sobre Direitos Humanos pelas partes beligerantes
Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja (UNAMIC)	1991 - 1992	717	Supervisionar a observância do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes e iniciar as atividades de desminagem em período de aguardo pelo desdobramento da UNTAC
Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR)	1992 - 1995	743	Supervisionar áreas desmilitarizadas no território croata
Autoridade Provisória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC)	1992 - 1993	745	Administrar a transição do Camboja à independência. Incluiu ações em ao menos sete áreas: direitos humanos, eleitoral, militar, administração civil, policial, repatriação e reabilitação
Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM I)	1992 - 1993	751	Supervisionar a observância do acordo de cessar-fogo em Mogadíscio e prover segurança à distribuição de auxílio humanitário
Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ)	1992 - 1993	797	Supervisionar a observância do acordo de cessar-fogo, a desmobilização de grupos armados e a retirada de tropas estrangeiras. Prover auxílio técnico ao processo eleitoral. Coordenar e monitorar as operações humanitárias

Fonte: Elaboração própria, com base em: UNITED NATIONS. Security Council. **Resolutions.** [2019]. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>. Acesso em: 28 mai. 2019.

Em adição ao adensamento no número de mandatos aprovados para novas operações de paz, houve transformações qualitativas das novas missões conduzidas sob a égide da ONU no mesmo período. Avolumaram-se funções que excedem as atividades militares de observação de acordos de cessar-fogo e interposição de tropas ao incorporar ações de provisão de auxílio humanitário, alternativas para a proteção da população civil, assim como iniciativas para a reestruturação de instituições e infraestrutura das sociedades sob intervenção. Essa tendência seria agudizada nos anos seguintes, como discutiremos adiante.

A publicação dos relatórios “Uma agenda para a Paz” (UNITED NATIONS, 1992b) e “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” (UNITED NATIONS, 1995a), redigidos pelo então SGNU, Boutros Boutros-Ghali, indicaram a necessidade de adequar as respostas da Organização e de seus membros às mudanças percebidas no cenário internacional com o término da Guerra Fria. Os relatórios podem ser inter-

pretados como esforço primordial em tipificar diferentes esforços coletivos para a manutenção da paz e a garantia da segurança internacional sob a forma de operações de paz. Esse empenho inicial em reconsiderar o instrumento de intervenção ocorreu tão somente após quatro décadas de suas primeiras experiências.

Nesse sentido, ambos os relatórios podem ser compreendidos como um instrumento que visava garantir previsibilidade às novas operações, antes fundamentadas nas “lições apreendidas” pela Organização em destacamentos anteriores. No entanto, a conceptualização descrita pelos documentos não implica um fracionamento rígido de modalidades das operações de paz (BIGATÃO, 2014). Uma mesma operação de paz pode transitar por diferentes tipologias em etapas cronológicas distintas, ou exercer simultaneamente funções contidas em diferentes categorias. A seguir, indicamos as tipologias propostas pelos documentos para a ação da Organização através das missões de paz.

Quadro 4 - Tipologias para Operações de Paz

Tipologias para Operações de Paz nos Relatórios "Uma agenda para a paz" e "Suplemento para Uma Agenda para Paz"	
Diplomacia preventiva ou <i>Preventive diplomacy</i>	Ações tomadas para evitar a emergência de disputas entre as partes, prevenir a escalada de contenciosos a conflitos, e limitar o seu transbordamento caso ocorram
Promoção da Paz ou <i>Peacemaking</i>	Ações para promover o acordo entre as partes beligerantes, essencialmente através de meios pacíficos previstos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas
Manutenção da Paz ou <i>Peacekeeping</i>	O desdobramento em terreno de militares, policiais e civis sob a égide da ONU, com o consentimento das partes
Consolidação da Paz ou <i>Post-conflict peacebuilding</i>	Iniciativas para identificar e respaldar estruturas que permitam fortalecer e solidificar a paz e evitar o retorno às beligerâncias
Imposição da Paz ou <i>Peace enforcement</i>	Operações aprovadas sob os dispositivos do Capítulo VII da Carta da ONU, que incluem a disponibilidade de recursos coercitivos para a manutenção ou o restauro da paz ou da segurança internacional

Fonte: Elaboração própria, com base em: (UNITED NATIONS 1992b; 1995a).

No período entre 1993 e 1995 há uma continuidade na tendência pela aprovação mais frequente de mandatos para operações de paz sob a égide da ONU. Os mandatos iniciais das operações descritas abaixo estiveram concentrados majoritariamente em funções consideradas tradicionais, tal e qual o monitoramento da inter-

rupção de hostilidades e a movimentação de tropas das partes em conflito. No entanto, no transcorrer da operacionalização de parte dessas intervenções, esses mandatos foram sequencialmente modificados e ampliados de maneira a responder aos desafios identificados em terreno.

Quadro 5 - Operações de Paz da ONU (1993-1995)

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (1993-1995)			
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Objetivos iniciais
Segunda Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM II)	1993-1995	814	Dispor de todos os meios necessários para prevenir a reemergência das hostilidades, garantir o processo de desarmamento, garantir a segurança da distribuição de auxílio humanitário
Missão de Observadores das Nações Unidas em Uganda-Ruanda (UNOMUR)	1993-1994	846	Supervisionar o trânsito de armamentos e auxílio militar às forças ruandesas através da fronteira com Uganda
Missão de Observadores das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG)	1993-2009	858	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes
Missão de Observadores das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL)	1993-1997	866	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes; verificar o processo eleitoral; contribuir para a distribuição de auxílio humanitário
Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH)	1993-1996	867	Modernizar as forças armadas e policiais haitianas; garantir um ambiente estável e seguro
Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR)	1993-1996	872	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes; contribuir para a coordenação de distribuição de auxílio humanitário
Grupo de Observação das Nações Unidas para a Faixa de Aozou (UNASOG)	1994-1994	915	Supervisionar o cumprimento do acordo entre Líbia e Chad, e a retirada das tropas e administração líbias da Faixa de Aozou
Missão de Observadores das Nações Unidas no Tadjiquistão (UNMOT)	1994-2000	968	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar fogo entre as partes beligerantes; contribuir para o processo político
Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III)	1995-1997	976	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes; contribuir para o processo político; monitorar a atuação da polícia angolana; coordenar atividades humanitárias; verificar o processo eleitoral
Operação das Nações Unidas para a Restauração da Confiança na Croácia (UNCRO)	1995-1996	981	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes; monitorar o trânsito de pessoal e equipamentos militares pelas

			fronteiras; facilitar a distribuição de auxílio humanitário; monitorar a desmilitarização da Península de Prevlaka
Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas (UNPREDEP)	1995-1999	983	Monitorar e reportar quaisquer eventos que pudessem comprometer a estabilidade na República Iugoslava da Macedônia
Missão das Nações Unidas na Bósnia e Herzegovina (UNMIBH)	1995-2002	1035	Estabelecer uma Força Tarefa Policial das Nações Unidas para supervisionar atividades e instituições de policiamento do governo bósnio

Fonte: Elaboração própria, com base em: UNITED NATIONS. Security Council. **Resolutions.** [2019]. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>. Acesso em: 28 mai. 2019.

No decorrer da década de 1990, a proposição de atividades de construção da paz expandiu as funções tradicionalmente militares, e incorporou atividades como a reforma das instituições locais e a provisão de condições que favoreceriam a consolidação da paz (BARNETT *et al.*, 2007; MATIJASCIC, 2014b). As operações multidimensionais concentraram-se ao redor dos princípios democráticos e da garantia de direitos e liberdades fundamentais, entre outros pilares que regem as narrativas da ação coletiva na esfera de segurança internacional. Ressalta-se, no entanto, a frequente inadequação entre os valores e projetos de construção da paz exportados através das intervenções internacionais em relação às características locais de organização social (RICHMOND, 2014).

A previsão do recurso a meios coercitivos pelas tropas internacionais de operações da ONU foi expandida como alternativa para garantir a execução dos objetivos dos mandatos, sobretudo aqueles relacionados à provisão de auxílio humanitário e à proteção da população civil. Simultaneamente, identificam-se demandas majoradas por tropas capacitadas, recursos financeiros e materiais suficientes para o engajamento coletivo mais robusto. No entanto, a aprovação para o emprego de recursos coercitivos permaneceu marcada por caráter excepcional ao longo da década de 1990. No período registrou-se a necessidade de atender a critérios de proporcionalidade no uso da força pelos componentes militares das missões no desempenho de suas atividades.

O processo de reforma das operações de paz implicou uma contradição crescente entre os princípios tradicionais e as respostas coletivas às demandas da relacionadas à segurança internacional durante a década de 1990. O relatório complementar à “Agenda para a Paz” corroborou a importância da tríade de princípios ao

afirmar que “a análise dos sucessos e falhas recentes demonstram que em todos os casos de sucesso esses princípios foram atendidos e na maioria das operações menos exitosas um ou outro princípio foi ignorado” (UNITED NATIONS, 1995a, p. 9, tradução nossa¹⁵). Contudo, o documento não ignorou a necessidade de prover soluções inovadoras para os problemas de segurança internacional no período pós-Guerra Fria:

Os tempos demandam pensamento revigorado, esforço coletivo e a criação de novas alternativas para superar crises. Isso porque o mundo diferente que emergiu com o fim da Guerra Fria ainda não foi inteiramente compreendido. A mudança nos conflitos contemporâneos requer que sejamos sensíveis, adaptáveis, criativos e corajosos, e demanda que se abordem simultaneamente as causas da beligerância, que frequentemente residem na ausência de oportunidades econômicas e desigualdades sociais. Talvez, acima de tudo, seja necessário um compromisso mais profundo em relação à cooperação e ao verdadeiro multilateralismo, que a humanidade jamais alcançou. (UNITED NATIONS, 1995a, p. 24, tradução nossa¹⁶).

A incapacidade de promover a construção de conjunturas pacíficas duradouras resistiu apesar dos esforços mais intensos para intervenções internacionais como alternativa de resolução de conflitos. O engajamento da ONU na Somália, em Ruanda e na Bósnia Herzegovina na primeira metade da década foi caracterizado por resultados controversos. A inação das operações de paz diante de violações severas de direitos e liberdades fundamentais e a indisponibilidade de recursos suficientes para a reação foram apontados como alguns dos obstáculos para a conclusão dos objetivos listados nos respectivos mandatos (UNITED NATIONS, 1999a; 1999b).

É possível observar uma redução da ordem de um terço no número de novos mandatos aprovados pelo CSNU para operações de paz no período entre os anos de 1995 e 1999. Entre 1990 e 1995, 21 mandatos foram expedidos pelo órgão decisorio; na metade posterior da mesma década, 14 novas missões foram operacionalizadas sob a flâmula da ONU. A reticência de Estados membros em contribuir com

¹⁵ No original: “Analysis of recent successes and failures shows that in all the successes those principles were respected and in most of the less successful operations one or other of them was not”. (UNITED NATIONS, 1995a, p. 9).

¹⁶ No original: “The times call for thinking afresh, for striving together and for creating new ways to overcome crises. This is because the different world that emerged when the cold war ceased is still a world not fully understood. The changed face of conflict today requires us to be perceptive, adaptive, creative and courageous, and to address simultaneously the immediate as well as the root causes of conflict, which all too often lie in the absence of economic opportunities and social inequities. Perhaps above all it requires a deeper commitment to cooperation and true multilateralism than humanity has ever achieved before”. (UNITED NATIONS, 1995a, p. 24).

tropas para intervenções em conjunturas adversas, a crise financeira da Organização, assim como a erosão de sua credibilidade na abordagem a crises de segurança internacional somaram-se como causas para o engajamento menos numeroso no período correspondente.

Quadro 6 - Operações de Paz da ONU (1996-1999)

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (1996-1999)			
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Objetivos iniciais
Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslovênia Oriental, Bósnia e Herzegovina Ocidental (UNTAES)	1996-1998	1037	Supervisionar e contribuir para a desmilitarização do território; exercer atividades de administração civil; implementar o processo de criação de uma força policial civil; organizar eleições
Missão de Observadores das Nações Unidas em Prevlaka (UNMOP)	1996-2002	1038	Supervisionar a zona desmilitarizada de na península de Prevlaka
Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH)	1996-1997	1063	Contribuir para a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana; garantir um ambiente estável e seguro; assistir à coordenação de atividades para a construção de instituições, reconciliação nacional e reabilitação econômica no Haiti
Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA)	1997	1094	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes; monitorar a desmobilização da <i>Unidad Revolucionária Nacional Guatemalteca</i>
Missão de Observadores das Nações Unidas em Angola (MONUA)	1997-1999	1118	Monitorar a "normalização" da administração estatal; verificar a atuação da Polícia Nacional Angolana; contribuir para a garantia de direitos e liberdades fundamentais; verificar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes; assistir à reintegração de ex-combatentes
Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMH)	1997	1123	Contribuir para a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana
Missão de Policiais Cíveis das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH)	1997-2000	1141	Contribuir para a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana
Grupo de Suporte de Polícia Civil das Nações Unidas (UNCPSG)	1998	1145	Monitorar a atuação da polícia croata na região do Danúbio, com ênfase nas ações referentes ao retorno de refugiados
Missão das Nações Unidas na República Centro-africana (MINURCA)	1998-2000	1159	Garantir um ambiente estável e seguro; supervisionar o processo de desarmamento; coordenar e prover auxílio ao processo de "construção de capacidades" das forças policiais locais
Missão de Observadores das Nações Unidas em Serra Leão (UNOMSIL)	1998-1999	1181	Monitorar a conjuntura militar e de segurança; verificar o processo de desarmamento e desmobilização de ex-combatentes; supervisionar o cumprimento dos dispositivos do Direito Internacional Humanitário

Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK)	1999-Presente	1244	Impedir novas hostilidades e impor um cessar-fogo; desmobilizar grupos armados kosovares e albaneses; estabelecer um ambiente seguro e estável; exercer funções de administração civil; estabelecer um regime autônomo e democrático; prover suporte à reconstrução de infraestruturas essenciais e reabilitação econômica; promover a garantia de direitos e liberdades fundamentais
Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL)	1999-2005	1270	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes; assistir o governo local na implementação do plano de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes; facilitar a distribuição de assistência humanitária; contribuir para o processo eleitoral quando solicitada
Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET)	1999-2002	1272	Garantir um ambiente estável e seguro; estabelecer uma administração "efetiva"; contribuir no desenvolvimento de serviços civis; coordenar a distribuição de assistência humanitária; prover suporte à "construção de capacidade" do governo local
Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC)	1999-2010	1279	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes

Fonte: Elaboração própria, com base em: UNITED NATIONS. Security Council. **Resolutions**. [2019]. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>. Acesso em: 28 mai. 2019.

Em consonância com as recomendações relatadas, parte das operações aprovadas no período foram amparadas por mandatos multidimensionais desde o princípio de seu desdobramento. Nesse sentido, destacam-se as missões de “administração transitória” no Camboja, na Eslavônia Oriental, no Kosovo e em Timor-Leste, em que os atores intervenientes executaram funções integrais de administração estatal como anteparo para a consolidação da paz.

As atuações marcadas por falhas significativas durante a década de 1990, no entanto, permaneceram como chagas no desdobramento de novas missões de paz pela ONU. Apenas na transição para o século XXI, um conjunto de relatórios se voltaria à revisão das ações passadas e à recomendação de mudanças na performance da Organização diante das crises contemporâneas de segurança internacional.

2.1.3 Reformas posteriores: do Relatório Brahimi aos desafios contemporâneos

A publicação do Relatório Brahimi em 2000 pode ser interpretada como um marco distintivo da mobilização de operações de paz em relação aos princípios que tradicionalmente orientaram a redação de mandatos para esse tipo de missão. O documento foi encomendado pelo então SGNU, Kofi Annan, com o objetivo de revisar as experiências anteriores da Organização na mobilização de operações de paz e propor modificações que amplificassem o sucesso das intervenções. Dentre as propostas de reforma do modelo de intervenção sob a égide da ONU, Bigatão (2016, p. 462) destaca a aprovação de mandatos robustos para a proteção da população civil. De acordo com o relatório:

[...] uma vez destacadas, as tropas das Nações Unidas devem estar habilitadas a cumprir seus mandatos profissionalmente e com êxito, e serem capazes de defender a si, a outros componentes da missão e ao mandato, com regras de engajamento robustas, contra as partes que renegam o compromisso em relação ao acordo de paz ou buscam miná-lo através da violência (UNITED NATIONS, 2000a, p. 10, tradução nossa¹⁷).

As missões aprovadas sob os dispositivos do Capítulo VII da Carta da ONU após a publicação do relatório, incorporaram a possibilidade de empregar meios coercitivos para a conclusão de objetivos do mandato. Das 18 operações listadas adiante, aprovadas entre os anos de 2000 e 2018, treze foram originalmente desdobradas com previsão para utilizar a coerção ao abrigo do Capítulo VII¹⁸.

O documento registrou a necessidade de adotar novas interpretações quanto aos princípios consagrados das operações de paz sob o objetivo de ampliar a capacidade das iniciativas coletivas aprovadas sob a égide da ONU em lidar com as crises da segurança internacional (UNITED NATIONS, 2000a). A priorização do cumprimento dos objetivos do mandato incidiu sobre a interpretação da necessidade de

¹⁷ No original: *“once deployed, United Nations peacekeepers must be able to carry out their mandates professionally and successfully and be capable of defending themselves, other mission components and the mission’s mandate, with robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence”* (UNITED NATIONS, 2000a, p. 10).

¹⁸ São elas: UNMISSET, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, ONUB, UNMIS, UNAMID, MONUSCO, UNISFA, UNMISS, MINUSMA, MINUSCA, MINUJUSTH. Para uma descrição sintética dos principais objetivos dessas operações, observe os quadros 7 e 8.

uma atuação imparcial da Organização ao se engajar nas crises de segurança internacional.

O princípio de imparcialidade nessas operações deve, portanto, significar a aderência aos princípios da Carta [de São Francisco] e aos objetivos do mandato fundamentado nesses mesmos princípios. A imparcialidade não equivale à neutralidade, ou ao tratamento igual de todas as partes em todos os casos a todo o tempo, que pode conduzir a uma política de apaziguamento. Em algumas ocasiões, os atores locais consistem não em equivalentes morais, mas evidentes agressores e vítimas, e as tropas de manutenção da paz devem ser moralmente compelidas a utilizar a força, e não apenas possuir justificativa operacional para usar a força. (UNITED NATIONS, 2000a, p. 9, tradução nossa¹⁹).

A observância de uma operação em relação ao princípio da imparcialidade foi, então, submetida a uma relação tênue entre a necessidade de manter o consentimento das principais partes envolvidas ao evitar o favorecimento indevido a um dos atores, e a demanda por cumprir os compromissos expressos pelo mandato da missão. Notamos, no entanto, que essa relação pende em favor do uso menos parcimonioso de meios coercitivos, sob a justificativa da necessidade de atender aos objetivos do mandato de uma operação. Convém insistir no caráter político da redação e aprovação desses documentos, assim como na disputa de interesses que circunda os esforços de reforma das formas de intervenção conduzidas sob a égide da ONU. Nesse sentido, a restrição menos exígua a uma postura cinética das operações de paz contribuiria para a realização dos objetivos políticos concertados entre os atores relevantes.

Documentos posteriores nesse longo e constante processo de reforma do instrumento intervencionista, como a Doutrina Capstone e o *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations*, ratificaram e aprofundaram as tendências pautadas pelo Relatório Brahimi (UNITED NATIONS, 2008a, 2015). Amiúde, os três princípios que orientaram a mobilização das operações tradicionais foram reinterpretados em prol de ações mais robustas para a proteção de populações civis e para a resolução de crises de segurança internacional (BIGATÃO, 2016). Em processo contínuo, muito embora distinto, as operações de paz incorporaram uma multitude de

¹⁹ No original: “Impartiality for such operations must therefore mean adherence to the principles of the Charter and to the objectives of a mandate that is rooted in those Charter principles. Such impartiality is not the same as neutrality or equal treatment of all parties in all cases for all time, which can amount to a policy of appeasement. In some cases, local parties consist not of moral equals but of obvious aggressors and victims, and peacekeepers may not only be operationally justified in using force but morally compelled to do so”. (UNITED NATIONS, 2000a, p. 9).

funções tradicionalmente civis e que são desempenhadas de maneira a contribuir para o processo de paz, como a reforma das instituições estatais. A seleção de critérios e modelos para essas reformas é objeto de discussões diante da priorização de características ocidentais-liberais entre os projetos engendrados pelos atores internacionais no processo de paz (RICHMOND, 2014; PARIS, 2004). Adiante, apresentaremos brevemente essa discussão. É adequado ressaltar que esses processos de transformação foram constituídos de forma polifônica e situados em diversas instâncias institucionais.

Em seguida, sintetizamos os objetivos iniciais dos mandatos de operações aprovadas pelo CSNU no decorrer da década de 2000:

Quadro 7 - Operações de Paz da ONU (2000-2009)

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (2000-2009)			
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Objetivos iniciais
Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia (UNMEE)	2000-2008	1320	Supervisionar a interrupção das hostilidades; monitorar a posição das tropas das partes beligerantes; contribuir para atividades humanitárias, de desminagem, e promoção de direitos e liberdades fundamentais.
Missão de Suporte das Nações Unidas no Timor-Leste (UNMISET)	2002-2005	1410	Prover assistência às estruturas administrativas fundamentais para a estabilidade política do Timor-Leste; exercer funções de segurança pública e contribuir para a criação de novas instituições de aplicação da justiça.
Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI)	2003-2004	1479	Facilitar a implementação do acordo de paz; complementar as operações das forças francesas e da ECOWAS.
Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL)	2003-2018	1509	Apoiar a implementação do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes; assistir atividades humanitárias e de promoção de direitos e liberdades fundamentais; contribuir para a Reforma do Setor de Segurança; apoiar a implementação do processo de paz.
Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI)	2004-2017	1528	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo e o movimento de grupos armados; contribuir para os processos de desarmamento, desmobilização, reintegração, repatriação e reassentamento; assistir atividades humanitárias e de promoção de direitos e liberdades fundamentais; restabelecer as instituições de justiça.
Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)	2004-2017	1542	Garantir um ambiente estável e seguro; contribuir com as instituições de justiça; apoiar o processo político

			constitucional e democrático; monitorar as condições de garantia de direitos e liberdades fundamentais.
Missão das Nações Unidas no Burundi (ONUB)	2004-2006	1545	Garantir o cumprimento de acordos de cessar-fogo; executar programas de desarmamento e desmobilização; monitorar o tráfico de armas; prover segurança à distribuição de assistência humanitária; contribuir para o processo de eleitoral; contribuir para a extensão da autoridade Estatal.
Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS)	2005-2011	1590	Apoiar a implementação do acordo de paz em todos os seus dispositivos; coordenar o retorno de refugiados e deslocados internos; contribuir para as atividades de desminagem; promover a garantia de direitos e liberdades fundamentais.
Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT)	2006-2012	1704	Apoiar o governo timorense na consolidação da estabilidade política, na promoção de uma cultura democrática, na facilitação do diálogo de reconciliação; contribuir para a manutenção da segurança pública.
Operação Híbrida União Africana-Nações Unidas em Darfur (UNAMID)	2007-Presente	1769	Garantir a segurança necessária para a provisão de assistência humanitária; proteger civis sob ameaça e prevenir casos de violência contra civis; monitorar a implementação de acordos de cessar-fogo; contribuir para um ambiente de reconstrução econômica; promover a garantia de direitos e liberdades fundamentais; contribuir para a manutenção da "lei e da ordem".
Missão das Nações Unidas na República Centro-africana e no Chade (MINURCAT)	2007-2010	1778	Organizar a polícia chadiana; monitorar a promoção e a garantia de direitos e liberdades fundamentais; contribuir para o fortalecimento dos governos e sociedade civil do Chade e da República Centro-africana; apoiar a consolidação de instituições judiciais.

Fonte: Elaboração própria, com base em: UNITED NATIONS. Security Council. **Resolutions.** [2019]. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>. Acesso em: 28 mai. 2019.

Entre as operações desdobradas ao longo desse período, predominou a inclusão de objetivos multidimensionais sob o intento de consolidar um projeto de paz engendrado pela ONU. Incluem-se entre as atividades desempenhadas pelos componentes das missões: a organização de pleitos democráticos, a reforma de instituições de segurança e do setor jurídico, o apoio a ações de assistência humanitária, a promoção e garantia de direitos e liberdades considerados fundamentais, ou mesmo a contribuição para o crescimento econômico das sociedades sob intervenção. As missões também mantiveram objetivos tradicionais, tal e qual o monitoramento da

interrupção de hostilidades entre as partes beligerantes ou da retirada de tropas de territórios selecionados.

A publicação da Doutrina Capstone (UNITED NATIONS, 2008a) corroborou a interpretação de que o princípio de imparcialidade não deveria implicar a inação das tropas internacionais sob o comando da ONU diante de situações de violação dos compromissos firmados pelas partes beligerantes em relação ao processo de paz. Adiante, o documento admitiu mesmo a necessidade de manter o engajamento coletivo e administrar a eventualidade da retirada de consentimento por uma ou mais partes relevantes ao conflito (UNITED NATIONS, 2008a, p. 32-33). Em consonância com a postura mais vigorosa contida na reinterpretação da necessidade de uma atuação imparcial, a prerrogativa para o recurso à violência como alternativa para cumprir os objetivos do mandato foi justificada pelo cenário instável em que as operações se desdobrariam.

O ambiente em que operações de manutenção da paz das Nações Unidas são destacadas são frequentemente caracterizados pela presença de milícias, grupos criminosos e outros atores capazes de obstaculizar o processo de paz ou constituem-se como ameaça a população civil. Nessas situações, o Conselho de Segurança concedeu mandatos “robustos” às operações de manutenção da paz das Nações Unidas, autorizando-as a “utilizar todos os meios necessários” para deter tentativas violentas em subverter o processo político, proteger civis sob iminente ameaça de ataques físicos, e/ou providenciar assistência às autoridades nacionais na manutenção da Lei e da Ordem. Ao utilizar proativamente a força em defesa de seus mandatos, essas operações de manutenção da paz das Nações Unidas tiveram êxito em proporcionar melhorias na situação de segurança e em criar um ambiente propício a atividades de construção da paz a longo prazo nos países em que foram mobilizadas. (UNITED NATIONS, 2008a, p. 34, tradução nossa²⁰).

Apesar da admissão de uma postura proativa das tropas internacionais, na doutrina de 2008, o engajamento militar permaneceu limitado à reação a uma ameaça ou ao uso efetivo da violência por uma das partes da beligerância. A linha tênue entre uma postura defensiva e outra declaradamente ofensiva seria trespassada pe-

²⁰ No original: “*The environments into which United Nations peacekeeping operations are deployed are often characterized by the presence of militias, criminal gangs, and other spoilers who may actively seek to undermine the peace process or pose a threat to the civilian population. In such situations, the Security Council has given United Nations peacekeeping operations “robust” mandates authorizing them to “use all necessary means” to deter forceful attempts to disrupt the political process, protect civilians under imminent threat of physical attack, and/or assist the national authorities in maintaining law and order. By proactively using force in defense of their mandates, these United Nations peacekeeping operations have succeeded in improving the security situation and creating an environment conducive to longer-term peacebuilding in the countries where they are deployed*”. (UNITED NATIONS, 2008a, p. 34).

la aprovação do desdobramento de uma Brigada de Intervenção pesadamente armada para integrar os esforços mobilizados pela Missão da Organização das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO) (UNITED NATIONS, 2013b). Esse grupamento militar foi inicialmente autorizado a mobilizar três batalhões de infantaria, uma companhia de artilharia e uma companhia de forças especiais sob o objetivo neutralizar grupos hostis de maneira a contribuir para a consolidação da autoridade estatal, proteger as populações locais e garantir a realização de outras atividades de pacificação (UNITED NATIONS, 2013b).

A publicação do *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strengths for Peace* secundou as transformações anteriores e indicou a necessidade de submeter a adesão aos princípios tradicionais das operações de paz ao imperativo da realização das atividades necessárias para a conclusão de seu mandato (UNITED NATIONS, 2015, p. 46). De acordo com o documento, “os princípios para a manutenção da paz não devem jamais serem usados como desculpa para o fracasso na proteção de civis ou na defesa proativa da missão” (UNITED NATIONS, 2015, p. 46, tradução nossa²¹).

Abaixo listamos os mandatos primevos das operações desdobradas pelo CSNU no intervalo entre os anos de 2010 e 2018, e, portanto, após a publicação da Doutrina Capstone. É possível observar a agudização das tendências identificadas anteriormente: a diversificação das funções designadas para os componentes das missões e o abrigo das missões sob o Capítulo VII da Carta de São Francisco. Apenas a missão de observadores destinada à Síria não se conforma sob essa voga limitando-se à observação de um conflito complexo.

Quadro 8 - Operações de Paz da ONU (2010-2018)

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (2010-2018)			
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Objetivos iniciais
Missão da Organização das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO)	2010-Presente	1925	Garantir a proteção efetiva de civis; cooperar para a reforma das instituições de segurança e justiça congoleesas; contribuir com suporte técnico e logístico para a realização de eleições quando requisitado
Força Interina de Segurança da	2011-	1990	Supervisionar a desmilitarização da

²¹ No original: “the principles of peacekeeping should never be used as an excuse for failure to protect civilians or defend the mission proactively”. (UNITED NATIONS, 2015, p. 46).

Organização das Nações Unidas para Abyei (UNISFA)	Presente		área de Abyei; oferecer suporte ao Serviço Policial de Abyei; prover segurança à infraestrutura da indústria de petróleo; proteger civis
Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (UNMISS)	2011-Presente	1996	Apoiar o processo de consolidação da paz, e de construção do Estado e desenvolvimento econômico a longo prazo; oferecer suporte ao governo sul-sudanês na prevenção e resolução de conflitos e na proteção de civis; contribuir para o fortalecimento das instituições de justiça
Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria (UNSMIS)	2012	2043	Monitorar a interrupção integral das hostilidades por todas as partes beligerantes
Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA)	2013-Presente	2100	Restabelecer a autoridade estatal na extensão do território nacional; contribuir para o processo de transição, incluindo o diálogo político e o processo eleitoral; proteger civis; prometer e garantir direitos e liberdades fundamentais; apoiar a distribuição de assistência humanitária; promover a preservação cultural; contribuir para a justiça nacional e internacional
Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-africana (MINUSCA)	2014-Presente	2149	Proteger civis; contribuir para a implementação do processo de transição, incluindo a extensão da autoridade estatal e a preservação da integridade territorial; garantir a distribuição de assistência humanitária; promover e garantir direitos e liberdades fundamentais; contribuir para a justiça nacional e internacional; executar programas de desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriação
Missão das Nações Unidas de Suporte à Justiça no Haiti (MINUJUSTH)	2017-Presente	2350	Assistir ao governo haitiano no fortalecimento das instituições de justiça; continuar a apoiar e desenvolver a Polícia Nacional Haitiana; monitorar e reportar as condições de direitos e liberdades fundamentais

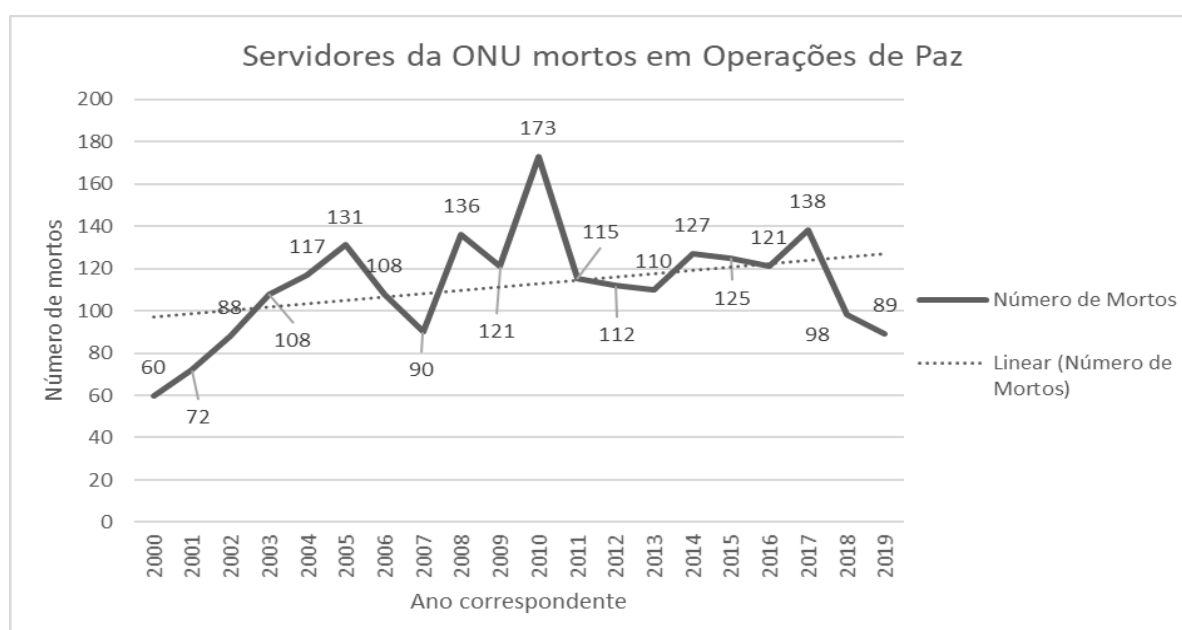
Fonte: Elaboração própria, com base em: UNITED NATIONS. Security Council. **Resolutions.** [2019]. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>. Acesso em: 28 mai. 2019.

O engajamento de operações de paz da ONU em conflitos violentos durante as décadas de 2000 e 2010 implicou uma elevação no número de agentes a serviço da organização mortos em terreno. Entre as missões ativas em 2018, destacaram-se negativamente a Missão Híbrida União Africana-Nações Unidas em Darfur (UNAMID), a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), a Missão Integrada Multidimensional das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA), a MONUSCO, e a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização

da República Centro Africana (MINUSCA). As cinco operações somaram para 897 mortos entre 2010 e 2018, representando as missões mais fatais para agentes da ONU no período (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019). Em agravamento, as fatalidades das cinco operações listadas corresponderam a 77% do total de mortes de *peacekeepers* no mesmo período (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019).

A seguir, é possível observar a variação no número total de agentes da Organização mortos durante o serviço a operações de paz entre 2000 e 2019. Além da periculosidade das conjunturas sob intervenção, é prudente apontar que essa estatística também é influenciada pelo número total de operações ativas e pelo volume total de funcionários mobilizados nas missões de paz.

Gráfico 1 – Servidores da ONU mortos em operações de paz (2000-2019)



Fonte: Elaboração própria, com base em: (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019).

No período destacado, o ápice do número de servidores da Organização mortos durante o desempenho de funções em operações de paz ocorreu no ano de 2010. Desde o início das operações de paz, no entanto, o ano mais mortífero para funcionários da ONU foi 1993, registrando ao todo 252 falecimentos (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2019). Ao longo de todo o período incluído no gráfico anterior é possível observar certa volatilidade nas estatísticas, demonstrada por seguidos aclives e declives. A linha tracejada indica a tendência ascendente na estatística

entre as décadas de 2000 e 2010, contudo, os anos de 2018 e 2019 indicam uma nova redução.

Sob a demanda de identificar falhas operacionais e recomendar ações para evitar as estatísticas elevadas de mortes de agentes da ONU em operações de paz, o relatório *Improving Security of United Nations Peacekeepers* sugeriu a ampliação da liberdade de ação dos contingentes internacionais através de uma postura preventiva em relação às partes beligerantes (SANTOS CRUZ; PHILIPS; CUSIMANO, 2017). O relatório fundamentou-se na necessidade de adequar a disponibilidade de recursos coercitivos de maneira a garantir a dissuasão de eventuais forças hostis à missão de paz. De acordo com os autores, “infelizmente, as forças hostis não entendem uma linguagem diferente da força. Para deter e repelir ataques e derrotar os atores hostis, as Nações Unidas precisam ser fortes e não temer usar a força quando necessário” (SANTOS CRUZ; PHILIPS; CUSIMANO, 2017, p. 7, tradução nossa)²². Apesar da proposição de uma atuação mais ofensiva, o relatório matizou as sugestões sob a justificativa do imperativo de ampliar a segurança dos componentes da missão de maneira a permitir o cumprimento do mandato.

Progressivamente mais distantes dos mandatos aprovados sob as características tradicionais das operações de paz, as resoluções contemporâneas do CSNU, que descreveram ações mais robustas para as missões da ONU, aproximaram as missões mobilizadas sob a égide da Organização às ações militares de outros atores em conflitos marcados pela assimetria estratégica. Há de se considerar, no entanto, que o incremento no emprego de recursos bélicos pelas operações de paz potencialmente gera efeitos negativos sobre as missões. Excedendo a contradição entre a proposta ofensiva contida no relatório e os princípios tradicionais, o robustecimento da ação militar por componentes de uma missão de paz inflige dificuldades à consolidação de um cenário pacífico. De acordo com Hunt (2017, p. 7), o uso mais frequente da força por operações de paz da ONU acarreta em uma série de adversidades para a condução de suas atividades, como: (i) a maior vulnerabilidade de civis; (ii) a exposição de funcionários das Nações Unidas à violência; (iii) maiores obstáculos para o acesso a fluxos de auxílio humanitário; (iv) resistência mais intensa

²² No original: “unfortunately, hostile forces do not understand a language other than force. To deter and repel attacks and to defeat attackers, the United Nations needs to be strong and not fear to use force when necessary”. (SANTOS CRUZ; PHILIPS; CUSIMANO, 2017, p. 7).

ao desenvolvimento e consolidação da paz após o conflito; (v) e novas dificuldades para o processo político de paz.

A centralidade concedida às soluções violentas pelo recente relatório ignorou a demanda por intenso esforço político e coordenação com atores locais para a conclusão da vasta gama de objetivos das operações contemporâneas. Boutellis (2018) argumenta que a concentração em respostas militarizadas dirime o potencial político de construção de outras respostas aos desafios contemporâneos entre as questões de segurança internacional. Nesse sentido, Hunt (2018) indica que a ampliação do uso da força é fútil na ausência de uma estratégia política adequada para a consolidação da paz.

Na seção seguinte, voltamos a atenção aos resultados esperados pelos atores intervenientes ao desdobrar operações de paz na contemporaneidade. Identifica-se uma tendência à incorporação de critérios liberais para orientar reformas institucionais e gerir as sociedades sob intervenção.

2.2 O conteúdo da paz nas operações da ONU

Para além de investigar o processo de reforma que implicou uma postura mais robusta e polivalente das operações de paz da ONU na contemporaneidade diante dos desafios contemporâneos à segurança internacional, é prudente observar o conteúdo dos resultados produzidos através da miríade de atividades desempenhadas pelos atores intervenientes durante o processo de resolução de um conflito. Nas operações de paz contemporâneas, desdobradas sob uma compreensão multidimensional do processo de paz, a resolução de um conflito violento não se limita à interrupção das hostilidades entre as partes beligerantes. Com efeito, os objetivos atrelados à consolidação da paz ensejam a necessidade de produzir um ordenamento capaz de sustentar uma conjuntura pacífica.

A multidimensionalidade nos processos de paz contemporâneos incorpora temas como o desenvolvimento local, a garantia de determinados direitos e liberdades, as formas e regimes de governo e a ação das instituições estatais. Como resposta às crises de segurança arrola-se uma profusão de reformas institucionais nos

Estados sob intervenção, com o objetivo de adequá-los aos padrões de governança estabelecidos pelos atores intervenientes.

Contudo, essas operações produzem a disseminação centrífuga, do centro à periferia do sistema internacional, de um modelo de relações políticas e econômicas fundamentadas em critérios ocidentais-liberais que determinam um novo padrão aceitável para a participação de atores na comunidade internacional (CUNLIFFE, 2012, p. 428). Pureza (2011, p. 15) argumenta que o ideário da “paz liberal” se tornou um cânone para as iniciativas de estabilização das unidades políticas na periferia do sistema internacional. Esses critérios se difundem através de processos de reforma de uma miríade de instituições locais que ordenam o convívio das sociedades sob intervenção. Há projetos de transformação profunda desde os setores mais intimamente acoplados ao Estado, como as áreas de segurança e justiça, ou as reformas voltadas à liberalização dos mercados produtivos.

Nota-se que a adesão aos fundamentos do pensamento liberal remonta à década de 1990 em momento posterior à queda da União Soviética, e foi informada por uma imagem triunfalista e quimérica desse modo de organização social (ŽIŽEK, 2010). Nesse período, o avanço da arenga liberal incorporou a ideia de que a constituição de formas de governo liberalizantes seria necessária para garantir uma conjuntura pacífica. Parte desse discurso recorreu à ideia de que Estados democráticos não travam conflitos entre si e apresentam conjunturas domésticas mais estáveis.

As práticas intervencionistas aprofundadas na década de 1990 subscrevem a essa narrativa ao promover reformas institucionais nas sociedades sob ingerência internacional (ORFORD, 2003; PARIS, 2004). Convém atinar, no entanto, para a manifestação dos ideais liberais nas instituições internacionais relacionadas às questões securitárias em período anterior à queda do Muro de Berlim. *Exempli gratia*, as cartas constitutivas da Organização de Estados Americanos (OEA) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que também atuam em relação às questões de segurança internacional, indicaram o regime democrático como elemento necessário para a adesão de novos membros ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948, p. 3; NORTH ATLANTIC ORGANIZATION, 1949, p. 1).

Em agravio, a abordagem internacional às crises contemporâneas de segurança internacional é pautada por um modelo que, embora se pretenda universal, ignora o conhecimento necessário para consolidar a paz nos contextos não-

ocidentais e do Sul Global (RICHMOND, 2014, p. 107). Os espaços disponibilizados para a interação entre os atores intervenientes e os atores locais são constrictos e garantem a deferência ao projeto de paz intervencionista.

[...] a ênfase local do discurso oficial tem sido limitada pela forma como os conceitos são definidos, enfatizando o processo participativo e a criação de espaços convidados, previamente definidos pelos atores intervenientes e com efeito reduzido [...]. (BORGES; MASCHIETTO, 2014, p. 66).

Resulta desses projetos de paz uma conjuntura de conteúdo insípido e volátil, em que, apesar da suspensão das hostilidades, permanecem condições estruturalmente violentas, que contribuem para a prevalência de relações injustas e exploratórias. Não pretendemos despendar uma sequência de laudas para explorar as contradições inerentes às formas liberais de ordenamento das relações sociais. Todavia, é prudente indicar uma antinomia dessa forma de administração das sociedades antes em conflito: o desdobramento de um governo liberal nas comunidades sob intervenção tende a substituir as promessas de prosperidade e liberdade pela ameaça constante das crises e da austeridade (McFALLS; PANDOLFI, 2017, p. 221).

O modelo de organização social difundido através das operações de paz é incompatível com a satisfação das demandas locais e em relação à inclusão ativa dos atores autóctones na construção de uma conjuntura menos violenta. É adequado indicar que a designação do Estado como única autoridade política capaz de ordenar uma sociedade acopla-se à reprodução de uma ordem capitalista injusta, não só por seu conteúdo ou pelos atores que o ocupam, mas especialmente por sua forma (MASCARO, 2013).

Os Estados resultantes não objetivam satisfazer as necessidades de seus habitantes, confirmar suas identidades sociais e históricas ou proteger seus modos de interação e organização. Pelo contrário, esses Estados correspondem a objetivos ideológicos, securitários e econômicos de atores internacionais e regionais dominantes, como determinado pela tradição realista de que “a guerra faz o Estado” nas teorias de formação estatal. Uma vez que as tradições estruturais, sociológicas e antropológicas da formação estatal foram ignoradas, muitos estados pós-conflitos não são construídos a partir das necessidades ou identidades locais. (RICHMOND, 2014, p. 81-82, tradução nossa²³).

²³ No original: “The resultant states are not aimed at fulfilling the needs of their inhabitants, confirming their socio- historical identity or protecting their modes of interaction and organization. Instead, they respond to the ideological, security and economic objectives of dominant international and regional actors, as determined by the realist ‘war makes the state’ tradition of state- formation theory. Because the structural, sociological and anthropological traditions of state formation have been ig-

A narrativa humanitária que mobiliza esforços para legitimar a intervenção internacional remete à percepção de uma disfunção na ordem vigente que demanda e justifica uma ação robusta (ORFORD, 2003, p. 162-163). Assim, os regimes democráticos de governo e as economias de livre mercado foram caracterizados como modelos mais eficientes para a manutenção da estabilidade política, o desenvolvimento e a resolução de conflitos de interesses (BROWN *et al.*, 2010, p. 99). A profusão de narrativas excepcionais informadas pela percepção da necessidade de intervir em crises, oculta a manutenção de um *status quo* injusto e explorador e ignora a contribuição política de atores e instituições intervenientes na reprodução dessas mesmas crises (ORFORD, 2003).

Sem prejuízo à complexidade inerente aos processos de paz, é possível agrupar as reformas conduzidas pela comunidade internacional sob os grandes eixos da política e da economia (PARIS, 2004; PUREZA, 2011). Entre os pilares da liberalização política, destacam-se a implementação de democracias multipartidárias, a realização de eleições regulares e periódicas, e a existência de espaço para a atuação da sociedade civil; entre os projetos de liberalização econômica indicam-se as iniciativas para a consolidação de uma economia de mercado, com ênfase na privatização e na redução da intervenção do Estado nas trocas econômicas (MASCHINETTO, 2016, p. 515).

Ao invés de facilitar a mediação e a resolução entre projetos políticos ou nacionais em competição, a ONU atualmente promove a conformidade com uma ordem política, a “paz liberal”: governança liberal e uma sociedade de mercado. Esse consenso é considerado incontroverso: modelos políticos, legais e econômicos de governança que estão tão estabelecidos e enraizados que são considerados como incontestavelmente bons e gozam de apoio universal, doravante suspendendo a necessidade de consentimento. Destarte, decisões sobre a ordem política e a organização social são pressupostas como dadas. (CUNLIFFE, 2012, p. 438, tradução nossa²⁴).

nored, many post- conflict states are not constructed on the basis of local needs or identities at all” (RICHMOND, 2014, p. 81-82).

²⁴ No original: “*Rather than facilitating mediation and resolution between competing political or national projects, the UN now facilitates conformity with one political order, the ‘liberal peace’: liberal government and market society. This consensus is taken to be beyond challenge: economic, legal and political models of governance that are all so well established and entrenched that they are assumed to be selfevidently good and enjoy universal support, thereby obviating the need for assent. In this way, decisions about political order and social organization are assumed to be a given*” (CUNLIFFE, 2012, p. 438).

Para além da inadequação diante de instituições locais, o processo de liberalização propugnado pelas intervenções internacionais pode incutir uma desestabilização contínua das sociedades sob intervenção (PARIS, 2004) ao introduzir novos foros para a manifestação de conflitos de interesse. Corrobora-se, portanto, a ideia de que a liberalização impositiva através dos processos intervencionistas, ademais de satisfazer os interesses dos atores intervenientes, implica desafios contundentes a uma conjuntura pacífica sustentável e fundada na emancipação dos sujeitos.

2.3 As operações de paz e as doutrinas de contrainsurgência: uma aproximação plausível?

A maior permissividade ao emprego da violência pelos componentes militares de missões de paz permite-nos aproximá-las à condução de outras campanhas bélicas em conflitos assimétricos. Adicionalmente, o exercício de funções tipicamente civis nos remete às ocupações que exerceram o governo das áreas dominadas pelas forças intervenientes. Em sentido lato, ao conjugar ambas as características, é possível localizar as operações de paz multidimensionais e robustas entre as campanhas de pacificação. Thaiane Mendonça (2017) recorda que a lógica de pacificação, ao longo da história, evoca a ideia de controle de determinadas populações e territórios, coordenando meios violentos e não coercitivos para garantir seu governo.

Compreendemos que a maior permissividade ao emprego de recursos coercitivos em operações de paz deriva de uma necessidade em garantir a execução dos objetivos do mandato aprovado pelo CSNU. Richmond (2006, p. 303) alerta para uma tendência das iniciativas de aplicação da paz liberal ao recrudescimento a posturas mais coercitivas e impositivas pelos atores intervenientes para garantir a realização de seus objetivos. Assim, é possível sugerir que o recurso à violência garante a reprodução de uma ordem específica, objetivada pelos atores intervenientes. Nas operações de paz contemporâneas, esse ordenamento almejado vincula-se estritamente aos pressupostos do pensamento liberal.

A literatura crítica às iniciativas de pacificação contemporâneas buscou identificar traços que permitam rememorar outras formas coercivas de intervenção inter-

nacional anteriores: Cunliffe (2012) indica a possibilidade de ganhos analíticos em incorporar os estudos sobre imperialismo às análises do desdobramento de operações de paz da ONU; Moreno (2011) argumenta que as missões de paz contemporâneas apresentam uma “herança colonial”. De maneira semelhante, Anne Orford (2003) e Gregory Fox (2008) negam o caráter integralmente inovador das intervenções humanitárias hodiernas, enquanto Friis (2010) as compara especificamente às campanhas de contrainsurgência.

No capítulo a seguir, pretendemos explorar as intersecções entre as operações de paz contemporâneas – sobretudo aquelas caracterizadas sob o signo da robustez e da multidimensionalidade – e as campanhas de contrainsurgência empregadas por potências internacionais em campanhas militares de outrora. Nos interessa especialmente a coordenação entre atividades de repressão violenta e iniciativas de aquisição do apoio da população local através de estruturas de governo, presente em ambas as formas de intervenção internacional.

3 LIÇÕES APRENDIDAS? AS SEMELHANÇAS ENTRE AS DOUTRINAS DE CONTRAINSURGÊNCIA E AS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DAS NAÇÕES UNIDAS

A formulação de um corpo doutrinário diversificado para as campanhas de pacificação nos séculos XIX e XX abordou as demandas para a condução mais efetiva de campanhas militares em conflitos assimétricos contra grupos considerados irregulares. Dentre as ações de pacificação nesse período ressalta-se a contrainsurgência das potências europeias contra as colônias, enfaticamente nos continentes africano e asiático. A experiência adquirida na condução dessas campanhas militares e os obstáculos percebidos pelas metrópoles coloniais informou a redação de textos de instrução para o engajamento de forças militares regulares nesse tipo de conflito. Ao longo da história desses conflitos, as escaramuças da pacificação foram caracterizadas pela assimetria entre os grupos que reivindicavam sua independência em meio ao contexto de descolonização e as potências militares europeias.

As operações de paz multidimensionais da ONU se engajam majoritariamente em situações de conflitos também marcadas pela assimetria e pela presença de grupos irregulares em meio à beligerância. Como discutimos no capítulo anterior as características dessas operações de paz foram profundamente modificadas a partir da década de 1990. As lições aprendidas nas intervenções controversas do período final do século XX contribuíram para transformações significativas das operações de paz da ONU. Neste capítulo, argumentamos que, em diferentes intensidades e nas mais diversas áreas, o desdobramento de operações de paz multidimensionais e robustas da ONU se assemelha à condução de operações de contrainsurgência.

Nas páginas a seguir, evitando a imprudência de não distinguir esses dois instrumentos de intervenção em suas particularidades, pretendemos explorar características que permitem identificar similitudes das operações de paz contemporâneas em relação à mobilização das intervenções militares em conflitos marcados pela assimetria entre as partes beligerantes. Interessam-nos dois elementos: a concentração na necessidade de adquirir a aquiescência das populações autóctones para a consolidação dos resultados esperados pelos atores intervenientes, e a realização de atividades de administração política dos territórios

ocupados.

Deriva de ambos os fundamentos a concatenação entre atividades tipicamente relacionadas à esfera militar e a execução de diferentes funções civis como ferramenta necessária para alcançar os fins políticos da intervenção. Tarefas como a provisão de auxílio médico, a realização de obras de infraestrutura, a verificação das condições de respeito a direitos e liberdades, entre tantas outras, foram apensadas às atividades dos componentes militares mobilizados para campanhas de contrainsurgência e para operações de paz. Esse traço é especialmente relevante para a análise de nosso objeto nos capítulos posteriores. O contato constante entre os militares brasileiros e a população local haitiana foi muitas vezes anunciado como característica distintiva e inovadora da participação desse contingente em comparação com militares de outras nacionalidades. Entretanto, um número extenso de manuais de instrução para ações de contrainsurgência preconizou a proximidade entre tropas ocupantes e a sociedade sob intervenção como elemento necessário para garantir o apoio da população às ações de pacificação e, por conseguinte, o sucesso da campanha. As experiências francesas e britânicas na pacificação das comunidades coloniais foram episódios importantes para a formulação dessas doutrinas, como apontaremos adiante.

Sob esse objetivo, exploramos a literatura de acadêmicos e militares vinculados à essa coleção de princípios que orientaram a mobilização de campanhas de contrainsurgência. A análise de documentos referentes ao tema complementou o esforço apresentado neste capítulo, sob vistas de identificar as similitudes entre as experiências de sufocamento de insurgências e o desdobramento de operações de paz.

É insuficiente frisar que a ordem pretendida por essas variedades de intervenção militar tende a ignorar as demandas locais. Os resultados esperados pelas campanhas militares de pacificação pendem favoravelmente à realização de interesses econômicos e políticos dos atores intervenientes. Enquanto as ocupações de outrora almejavam a perpetuação do jugo colonial sobre a periferia do sistema internacional, as operações contemporâneas pretendem restabelecer a ordem no espaço doméstico, bem como na arena mundial.

Optamos por seccionar o capítulo em três divisões principais. Nas primeiras seções, voltamo-nos ao estudo das características centrais nas guerras assimétricas

entre grupos revolucionários e contrainsurgentes. Na breve análise disposta na seção inicial, privilegiamos a bibliografia que concerne os insurgentes de cunho revolucionário e acepção ideológica socialista. Ressaltamos, no entanto, a pluralidade de motivações políticas que moveram os grupos oprimidos a se insurgir contra o *status quo* e os poderes dominantes.

Na seção seguinte, enveredamos por uma análise daqueles que consideramos os principais fundamentos que orientam as ações de contrainsurgência. A atenção recai sobre o caráter político da ação militar nessa forma de conflito e a definição da população como objeto primeiro das campanhas. Nosso estudo se concentra prioritariamente nas fontes doutrinárias francesas. Reconhecemos, no entanto, a variedade de experiências distintas para a supressão de movimentos de grupos contrários à autoridade política estabelecida.

Na seção final deste capítulo, exploramos os traços que permitem aproximar as campanhas de contrainsurgência às operações de paz da ONU. Como elo compartilhado por ambos os tipos de intervenção, enfatizamos a concatenação de atividades tipicamente civis e militares, alternativa para adquirir o apoio da população local ao projeto de pacificação. Nota-se que o processo de robustecimento e ampliação do quadro de funções observado no capítulo anterior concede às operações de paz contemporâneas uma gama mais abrangente de recursos para implementar a ordem pretendida pelos atores intervenientes.

3.1 Características dos movimentos insurgentes: a tática da guerrilha

A formulação de um conjunto teórico que informasse a condução de ações militares em combates assimétricos foi impulsionada pela necessidade de readequar a atuação de forças militares experientes no confronto com suas homólogas regulares às escaramuças contra grupos insurgentes. Reconhecemos que os debates proporcionados por analistas e insurgentes sobre os métodos disponíveis para empreender a luta contra o ordenamento político vigente se estende por uma rica variedade de vertentes. Consideramos, no entanto, que para nosso propósito é suficiente apresentar as características relevantes para o estudo de sua contraparte, as forças de contrainsurgência. Nesse breve estudo, enfatizamos o emprego das

táticas de guerrilha com compromisso político socialista como instrumento para a condução de uma campanha insurgente. O combate a grupos autodenominados revolucionários ao fim do período colonial foi uma experiência factual fundamental para a formulação das doutrinas contemporâneas de pacificação.

Como a nomenclatura sugere, as doutrinas para a contrainsurgência espelham as principais características de seus opositores no teatro de batalhas. Assim, faz-se relevante reconhecer alguns dos pontos principais da condução das guerras assimétricas pelos grupos em desvantagem. Esses grupos tendem a aderir intimamente a causas políticas que ecoam as demandas postuladas por parcelas significativas das populações locais, e propõem uma alternativa para mudanças profundas na estrutura política e social vigente. Nos casos históricos que informaram a redação dos primeiros dispositivos doutrinários de pacificação, os grupos insurgentes hastearam bandeiras da luta anticolonial (FANON, 2004), nacionalista, ou ainda encamparam ideologias que propugnassem intensa modificação das estruturas de poder e de classe (MARIGHELLA, 1967; GIAP, [19--]). Mao (1989) destaca que a guerrilha é uma parte componente de uma política de guerra revolucionária mais ampla.

Sem uma causa política, o combate de guerrilhas fracassará, assim como em casos em que seus objetivos políticos não coincidem com as aspirações do povo e em que é impossível adquirir a simpatia, cooperação e assistência dos habitantes locais. A essência da guerrilha é, assim, de caráter revolucionário. (MAO, 1989, p. 43, tradução nossa²⁵).

Os grupos insurgentes defrontam-se, ao menos em suas fases iniciais, com uma extensa assimetria em relação às forças convencionais. Esse desequilíbrio pode ser delineado em termos militares e econômicos, como também em relação às motivações políticas de ambos os atores. Atribuímos uma concepção estratégica ofensiva aos grupos insurgentes, centrada na subversão da ordem vigente e sua substituição (MARIGHELLA, 1967). A necessidade de adaptação à desvantagem militar determina dispositivos táticos constritos, que permitem que o grupo insurgente adapte a assimetria do conflito aos objetivos revolucionários.

Deriva da necessidade de adaptar-se constantemente ao terreno e manter a

²⁵ No original: *"Without a political goal, guerrilla warfare must fail, as it must if its political objectives do not coincide with the aspirations of the people and their sympathy, cooperation, and assistance cannot be gained. The essence of guerrilla warfare is thus revolutionary in character."* (MAO, 1989, p. 43).

mobilidade e a flexibilidade das ações a irregularidade dos grupos armados insurgentes que empregam táticas de guerrilha. Essa característica pode ser observada em sua constituição organizacional, em características como a estrutura de comando descentralizada e na atribuição de vastas prerrogativas para os comandantes de unidades menores (SAINT-PIERRE, 2000). Outra face da assimetria e da irregularidade dos grupos insurgentes concerne o acesso à tecnologia bélica. O armamento e a munição dos grupos guerrilheiros são condicionados pela necessidade da manutenção da mobilidade. Em agravamento, os obstáculos à obtenção de recursos bélicos impõem que os insurgentes se apropriem de materiais em ataques a bases e comboios das forças regulares. Ainda é possível indicar a ausência de identificações precisas para os combatentes, que lhes permite a capacidade de se esconder em meio à população.

No combate a esses grupos, os atores regulares tendem a classificar as ações insurgentes como ilegais. Com efeito, os guerrilheiros confrontam também as estruturas centrais do Estado, como o monopólio do uso legítimo da violência. Assim, a ação insurgente, para além de ser considerada “fora da lei”, é frequentemente empreendida como ferramenta “contra a lei”, ou seja, para modificar os dispositivos jurídicos que sustentam a autoridade política (SAINT-PIERRE, 2000).

O guerrilheiro revolucionário combate não apenas o inimigo que ostenta o poder de executar a ordem jurídica institucional, mas também e fundamentalmente essa própria ordem. Essa atitude caracteriza o combatente revolucionário como ilegal no segundo sentido – como combatente contra a ordem legal [...] (SAINT-PIERRE, 2000, p. 186).

Ernesto Guevara sintetiza os princípios táticos que devem orientar a condução de operações de guerrilha nas áreas rurais:

[...] conhecimento perfeito do terreno; vigilância e a capacidade de antever as linhas de retirada; a supervisão de todos os caminhos secundários que podem trazer suporte ao ponto de ataque; intimidade com a população da zona de atuação de maneira a ter ajuda garantida em relação a suprimentos, transporte e localizações para esconderijos temporários ou permanentes caso seja necessário deixar companheiros feridos para trás; superioridade numérica no ponto escolhido para a ação; mobilidade irrestrita; e a possibilidade de contar com uma retaguarda. (GUEVARA, 1961, p. 10, tradução nossa²⁶)

²⁶ No original: “[...] perfect knowledge of the ground; surveillance and foresight as to the lines of escape; vigilance over all the secondary roads that can bring support to the point of attack; intimacy with people in the zone so as to have sure help from them in respect to supplies, transport, and temporary or permanent hiding places if it becomes necessary to leave wounded

Um dos dilemas da ação guerrilheira em regiões rurais se refere à execução de ataques contundentes e a manutenção do efetivo e o reabastecimento dos suprimentos do grupo irregular. O conhecimento preciso das zonas de ação contribui para mobilidade durante todas as etapas de uma operação.

Mao Tsé-Tung também se dedicou a pensar as ações guerrilheiras, partindo da experiência chinesa ao longo do século XX:

Em combates de guerrilha, deve-se selecionar a tática de parecer vir pelo Leste e atacar pelo Oeste; evitar o sólido, atacar o vazio; atacar e retirar-se; conduzir um golpe contundente, procurar uma decisão veloz. Quando guerrilhas atacam um oponente mais forte, elas retiram-se quando ele avança; provocam-no quando ele pausa; golpeiam-no quando está cansado; perseguem-no quando se retira. Na estratégia da guerrilha, a retaguarda, os flancos e outros pontos vulneráveis do adversário são seus pontos vitais, e nesses o inimigo deve ser provocado, atacado, dispersado, exaurido e aniquilado. Esse é o único caminho em que as guerrilhas podem concluir sua missão [...]. (MAO, 1989, p. 46, tradução nossa²⁷)

Assim, destaca-se a necessidade de concentrar forças para atacar os pontos desguarnecidos do adversário, somada às características de velocidade e adaptabilidade demandadas aos combatentes insurgentes.

Em seu *Mini-manual do Guerrilheiro Urbano*, Carlos Marighella dedicou-se a prescrever princípios básicos para a formação de grupos citadinos de combatentes contra a ditadura brasileira. No espaço urbano, as ações guerrilheiras concernem a eliminação de membros de repressão do Estado e a expropriação de bens necessários para a continuidade do movimento revolucionário (MARIGHELLA, [1969]). O desdobramento de operações urbanas – assaltos, emboscadas, libertações de prisioneiros, execuções, sequestros, sabotagens, terrorismo e propaganda – visam desgastar, desmoralizar e distrair as forças contrarrevolucionárias, sob o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da

companions behind; numerical superiority at a chosen point of action; total mobility; and the possibility of counting on reserves.” (GUEVARA, 1961, p. 10).

²⁷ No original: “In guerrilla warfare, select the tactic of seeming to come from the east and attacking from the west; avoid the solid, attack the hollow; attack; withdraw; deliver a lightning blow, seek a lightning decision. When guerrillas engage a stronger enemy, they withdraw when he advances; harass him when he stops; strike him when he is weary; pursue him when he withdraws, In guerrilla strategy, the enemy's rear, flanks, and other vulnerable spots are his vital points, and there he must be harassed, attacked, dispersed, exhausted and annihilated. Only in this way can guerrillas carry out their mission [...]”. (MAO, 1989, p. 46).

guerrilha no meio rural (MARIGHELLA, [1969]).

Além da movimentação tática na extensão do terreno, os grupos insurgentes que empregam táticas de guerrilha usufruem do apoio ou da aquiescência da população local para embrenhar-se no tecido social (GUEVARA, 1961; MARIGHELLA, 1967; [1969]; SAINT-PIERRE, 2000). O apoio popular à causa insurgente é fundamental para prover elementos necessários ao combate aos grupos revolucionários. Através da população esses grupos podem granjear alimentos, materiais bélicos, itens de vestuário, bem como abrigo e suporte no combate contra as forças convencionais. Marighella (1967) sintetizou a necessidade do apoio popular aos movimentos revolucionários: “o segredo da vitória é o povo”.

O emprego de táticas de guerrilha, no entanto, pode constituir uma etapa de um projeto revolucionário mais amplo, que prevê o emprego de estratégias e táticas referentes à guerra de movimento ou à guerra de posição entre as forças opositoras (MAO, 1975). Nesse sentido, a formação de guerrilhas pode ser concebida como etapa anterior ao desdobramento de uma guerra de manobras de ampla escala, travada por um exército revolucionário (MARIGHELLA, 1967). Guevara (1961) e Marighella (2007) afirmam que a guerrilha pode inclusive antecipar as condições materiais necessárias para a condução de um processo revolucionário de massas com viés socialista. O ingresso das populações locais nas colunas do movimento insurgente permitiria a gradual ampliação das forças militares, contribuindo para a transformação do conflito e concedendo a possibilidade de vitória pelo desarmamento do oponente.

Apesar da possibilidade de reunir diversos movimentos insurgentes a partir de suas motivações revolucionárias – de contestação à ordem vigente e aos poderes dominantes – características contingenciais a cada conflito matizaram diferentes formas de combate. Assim, faz-se preciso apontar a multiplicidade de disposições estratégicas e táticas entre os grupos insurgentes. Há divergências, por exemplo, quanto ao terreno preferencial para a condução da guerrilha – a área rural ou as zonas urbanas – em relação às atividades adequadas para a realização dos objetivos militares e políticos, a concentração em focos revolucionários ou a defesa de uma luta de massas, entre outras características.

Adicionalmente, os grupos armados ativos em conflitos assimétricos contemporâneos não se limitam àqueles com um objetivo político manifesto ou que

empregam táticas de guerrilha como *modus operandi*. O desenvolvimento tecnológico e de suas aplicações bélicas, bem como o advento de novas dinâmicas políticas no cenário internacional contribuíram para o surgimento de grupos distintos das guerrilhas revolucionárias de outrora. Nesse sentido, é possível observar um acúmulo de grupos de interesse que não percebem a possibilidade de ganhos na renúncia à violência (MÜNKLER, 2005, p. 3). No entanto, a práxis de pacificação permanece sendo aplicada contra grupos irregulares, indicando a necessidade de estudar e compreender suas filigranas.

Como discutiremos a seguir, a proximidade entre insurgentes e a população local foi considerada fundamental para pensar a ofensiva dos atores intervenientes diante de um movimento de insurgência. Em verdade, parte significativa das instruções para a contrainsurgência enfatiza a necessidade de desfazer os resultados alcançados pelos grupos insurgentes e revertê-los em favor dos atores ocupantes. Os brevíários de pacificação tendem a inverter os preceitos revolucionários para a condução do combate, em alguns momentos tão somente trocando-lhes o sinal.

Em sequência, exploramos os princípios contidos nesses documentos. A ênfase da doutrina de contrainsurgência recai sobre a necessidade de conquistar o apoio – ou ao menos a aquiescência – das populações locais ao processo de intervenção. Para tanto, priorizam a realização de ações tipicamente policiais e civis, assimilando a condução do conflito ao governo de uma determinada área.

3.2 Campanhas militares centradas na população: uma análise dos brevíários de contrainsurgência

Uma das dificuldades iniciais enfrentadas pelas forças de pacificação no contexto das lutas anticoloniais no século XX consistiu no recurso a estratégias e táticas empregadas contra outras forças regulares, inadequadas à guerra assimétrica, o que obstaculizou a eliminação dos grupos insurgentes e a consequente realização dos objetivos políticos da campanha de ocupação. Os obstáculos na consolidação dos resultados de esforços cinéticos diretamente concentrados na eliminação dos oponentes geraram demandas por adaptação às

características desse tipo de conflito. Nesse sentido, as forças contrainsurgentes precisaram se adequar à constante mutabilidade da conjuntura em terreno para satisfazer objetivos militares e políticos dos atores intervenientes.

A elaboração de um corpo doutrinário para as campanhas militares, para além de pretender uniformizar a ação em terreno, reflete a compreensão política de um ator, ou de um conjunto de atores, sobre a condução do conflito. Metz (2012) argumenta que a concepção predominante das potências intervenientes na condução de conflitos contra atores insurgentes se fundamenta na percepção de que as formas ocidentais de organização política e social são modelos de eficiência e podem solucionar as demandas locais. Nesse sentido, compreendemos que os textos doutrinários que exploramos ao longo desse capítulo comunicam-se com os interesses dos atores intervenientes na condução da beligerância.

O problema é que a conceptualização básica de insurgência – a ferramenta fundamental da indústria intervencionista – adveio e refletiu a tradição ocidental aplicada através do colonialismo. Essa concepção está fundamentada em um modelo de política e desenvolvimento específico de uma cultura e – de maneira importante – apenas parcialmente aplicável às regiões do mundo suscetíveis a insurgências. Esse modelo demandou a re-engenharia dos sistemas políticos, econômicos, de segurança ou até mesmo sociais, possível apenas através do colonialismo, ao menos em nações que não integram a cultura ocidental. Assim, a conceptualização ortodoxa pode não ser integralmente inaplicável no ambiente securitário contemporâneo, mas não reflete a realidade em regiões suscetíveis a conflitos. Por um lado, essa concepção está correta: uma insurgência é um sintoma de profundas deficiências sociais, econômicas e políticas. O problema surge quando se assume que estimular o Estado a emular o modelo político ocidental é uma solução, ou que as insurgências são distintas das outras dimensões desse mesmo problema. (METZ, 2012, p. 33, tradução nossa²⁸).

Em sentido lato, as ações de contrainsurgência se referem ao repertório de métodos disponíveis a uma autoridade política para impor sua vontade sobre uma população subordinada (GONZÁLEZ; GUSTERSON; PRICE, 2009, p. 12). Nesse

²⁸ No original: “The problem is that the basic conceptualization of insurgency – the stock-in-trade of the industry – arose from and reflected the Western tradition as applied through colonialism. It is based on a model of politics and development which is culture specific and – importantly – only partly applicable to those parts of the world susceptible to insurgency. It demanded a re-engineering of the political, economic, security and even social systems that was possible only through colonialism, at least in nations not part of Western culture. Thus the orthodox conceptualization may not be wholly inapplicable in the contemporary security environment, but does not fully reflect reality in conflict-prone regions. In one sense it is correct: insurgency is a symptom of deeper social, economic and political shortcomings. The problem comes from assuming that encouraging a state to emulate the Western political model is the cure, or that insurgency is distinct from other dimensions of the deeper pathology. The solution is a broad reconceptualization of insurgency”. (METZ, 2012, p. 33).

sentido, a referência à contrainsurgência compreende as ações realizadas por uma unidade política para dissipar movimentos de contestação de sua autoridade. Esse repertório de ferramentas coordena ações tipicamente militares a atividades que transcendem as funções tradicionais das forças armadas. David Kilcullen (2010a) descreve esse tipo de campanha como um arco que circunscreve ações políticas, administrativas, econômicas, políticas, ou informacionais, apensadas às operações militares, sob o objetivo de derrotar um grupo político-militar opositor. Em nossa exposição, voltamos a atenção às campanhas de contrainsurgência empreendidas contra grupos armados e em contextos de grave crise política.

Essa definição, delineada a partir das funções executadas e do objetivo militar, não é suficiente para vislumbrar os resultados pretendidos pelos atores intervenientes. Em síntese, argumentamos que a condução de campanhas de pacificação almeja a reprodução de uma ordem político-econômica favorável ao exercício da autoridade política pelos atores intervenientes ou por aliados locais cooptados à causa contrainsurgente. Os dispositivos doutrinários e a prática de pacificação conjugam elementos tipicamente da guerra, de policiamento e de governança e reproduzem uma racionalidade específica de governo nas sociedades sob intervenção (KIENSCHERF, 2016, p. 7). Em contradição às promessas de progresso aventadas pelos atores intervenientes, a ordem pretendida está calcada na tradição das potências ocupantes e negligencia as formas locais de organização (PORCH, 2011, p. 240).

Parte relevante dos esforços de sistematização das lições aprendidas a partir das experiências empíricas de campanhas de contrainsurgência se concentrou na prescrição de brevíários destinados a diferentes estratos da hierarquia militar contendo instruções para a ação em terreno nesse tipo de campanha. Entre os autores notórios nessa literatura estão militares de diferentes nacionalidades que estiveram em campanhas conduzidas em unidades políticas da periferia do sistema internacional.

Entre os principais casos históricos que informaram a redação desse tipo de literatura se destacam as operações desdobradas por França e Reino Unido nos antigos territórios coloniais, e pelos Estados Unidos nas Filipinas e em El Salvador, ou ainda no Iraque e no Afeganistão, essas últimas com o apoio de uma coalização de Estados membros da OTAN. Em uma colecção das obras publicadas sobre esse tipo de conflito, Ian Beckett (2012) argumenta ser possível detectar uma

intensificação no debate sobre contrainsurgência a partir da década de 1980, com a incorporação de uma diversidade de casos empíricos e o aprofundamento de discussões teóricas. Na bibliografia sobre o tema, outros termos designam o mesmo objeto. As menções à irregularidade, às expressões em inglês “*small wars*” ou “*military operations other than war*”, ou à francesa “*guerre révolutionnaire*” são frequentes entre as análises dos conflitos assimétricos que contam com campanhas de pacificação (ALDERSON, 2010; DURAND, 2010). Até mesmo expressões conceitualmente inapropriadas como “operações de paz”, em sentido lato, ou “intervenções humanitárias” foram empregadas para descrever campanhas de pacificação conduzidas sob a lógica da contrainsurgência (KEANEY; RID, 2010). Apesar do amplo número de ações que a nomenclatura de contrainsurgência é empregada para caracterizar, é possível identificar recorrências frequentes entre os instrumentos doutrinários que orientam sua operacionalização no terreno.

Um ponto comum aos manuais analisados nesse capítulo consiste na definição do apoio da população local como ponto gravitacional para o sucesso da campanha militar contra os grupos insurgentes locais (GALULA, 2006a, p. 52; KILCULLEN, 2006, p. 29). A referência à aquisição do apoio da população local como objetivo último das campanhas contra grupos insurgentes é frequente entre as obras influenciadas pelas experiências francesas e britânicas (DURAND, 2010; ALDERSON, 2010).

Segurança é um pré-requisito essencial para o sucesso em uma operação de contrainsurgência, mas, quando isolada, raramente é suficiente para encerrar um conflito. A vitória requer que o ator contrainsurgente aborde as raízes de uma insurgência. Essas podem ser elementos muito distintos, mas usualmente se resumem a disputas por poder, recursos ou território. Não obstante, se a população é o terreno decisivo em que as guerras de contrainsurgência são conduzidas, então convencê-la da possibilidade de uma vida melhor é essencial para restaurar a legitimidade das autoridades governantes. Frequentemente descrita como uma batalha por “corações e mentes”, esse campo de atividade pode ser melhor compreendido como uma disputa pela confiança da população local. O povo deve ser convencido de que o apoio às autoridades legítimas do governo é preferível ao suporte à causa insurgente. Ações cívicas e de auxílio humanitário, portanto, são elementos essenciais do conjunto de ferramentas da contrainsurgência. Uma vez que essas atividades ocorrem no teatro de operações, em meio à população, enquanto a violência prevalece, sua realização usualmente é atribuída a membros do exército. (MANSOOR, 2010, p. 82, tradução nossa²⁹).

²⁹ No original: “Security is an essential prerequisite for success in counterinsurgency warfare, but itself is rarely sufficient to end a conflict. Victory requires the counterinsurgent to address the root causes of the insurgency. These could be many different things, but often boil down to disputes over power, resources or territory. Nevertheless, if the population is the decisive terrain over which

Para os atores intervenientes exsurge, portanto, a necessidade de disputar o apoio concedido aos grupos insurgentes pela população local e monopolizar o exercício da autoridade política no território ocupado através do desempenho de uma série de funções que excedem as atividades tradicionais das forças armadas regulares. Kilcullen (2010a) aproxima estreitamente a condução de campanhas deste tipo ao controle do poder estatal e instrui o tratamento distinto entre grupos insurgentes e a população local. Nesse sentido, a violência visceral é preferencialmente utilizada contra os grupos opositores armados, enquanto à população civil devem ser direcionadas atividades que cultivem o apoio aos atores intervenientes, por exemplo a provisão de serviços essenciais e sua inclusão gradual no processo político.

Não implica dizer, no entanto, que as operações de contrainsurgência evadem ao uso indiscriminado da violência. No decorrer do desdobramento de algumas campanhas, os atores intervenientes recorreram ao emprego intensivo da violência para aniquilar oponentes, ou mesmo garantir a aquiescência da população local ao cultivar o medo. Mesmo as recomendações contidas nos brevíários analisados vislumbram a possibilidade de empregar métodos como a tortura para satisfazer dos objetivos da intervenção (TRINQUIER, 2006). Nesse sentido, Mendonça (2017, p. 59) destaca que a condução de campanhas de contrainsurgência demanda o decreto de uma situação excepcional, um estado de exceção, que suspende a “normalidade jurídica” de maneira a permitir as ações de pacificação.

Essas ações violentas contra as populações autóctones e membros ou apoiadores dos movimentos insurgentes foram historicamente justificadas por discursos e elementos culturais destinados a desumanizar esses grupos. Rodrigues, Castro e Mendonça (2016) alertam que a manipulação de discursos que desumanizam os grupos considerados como ameaças existenciais pode contribuir para a legitimação e normalização de estados permanentes de exceção em que o emprego letal da vio-

counterinsurgency wars are fought, then convincing the people that a better life is ahead is essential to restoring the legitimacy of the governing authority. Often deemed the battle over “hearts and minds”, this field of activity is more appropriately labeled a race for the people’s trust and confidence. The people must be convinced that support for the legitimate governing authority is preferable to support for the insurgent cause. Civic action and humanitarian assistance, therefore, are essential elements of the counterinsurgent toolkit. Since these activities occur on the ground among the people while violence still rages, it often falls to army organizations to accomplish them”. (MANSOOR, 2010, p. 82).

lência é permitido sob a justificativa da condução de uma guerra contra esses inimigos construídos.

Ao sintetizar as operações realizadas pelas forças contrainsurgentes, Roger Trinquier (2006, p. 37) lista: (i) a realização de policiamento ostensivo nos territórios ocupados; (ii) a mobilização de um intenso esforço de propaganda contendo como público alvo a população civil e parte dos atores insurgentes; e, (iii) a administração de programas civis voltados à provisão de serviços de cunho social, como a provisão de auxílio médico às populações autóctones. Destarte, muito embora não ignorem o combate entre as forças interventoras e os grupos insurgentes, as instruções para a condução das campanhas de contrainsurgência centradas na aquisição de apoio popular se concentram nas ações políticas para a administração do território ocupado, ensaiando uma intervenção arrastada ao longo do tempo. Com efeito, o emprego exclusivo de métodos convencionais contra os grupos insurgentes em um conflito assimétrico pode mesmo obstaculizar a realização dos objetivos políticos.

Essa é a razão pela qual os métodos atualmente empregados contra guerrilhas – como os postos avançados militares, grupos de elite autônomos ou patrulhas afastadas destes postos, emboscadas isoladas, e varreduras de grande amplitude – raramente alcançam os resultados esperados, e, quando os alcançam, o fazem por acaso. (TRINQUIER, 2006, p. 47, tradução nossa³⁰).

Ao descrever parte de sua experiência como oficial francês contra a luta anti-colonial argelina, David Galula (2006a, p. 55-56) sintetizou um plano estratégico de contrainsurgência que emprega a repressão e a administração civil dos territórios ocupados de acordo com a seguinte sequência: (i) concentrar forças suficientes para expulsar a parte majoritária dos combatentes do grupo insurgente; (ii) ocupar as regiões habitadas para evitar um retorno dos insurgentes; (iii) estabelecer contato com a população e cortar seus laços com os grupos armados; (iv) desbaratar a organização política insurgente; (v) selecionar novas autoridades políticas locais através da realização de eleições; (vi) testar a aquiescência dessas autoridades ao designar a realização de determinadas tarefas e substituir aquelas que se mostrarem incompe-

³⁰ No original: “*This is the reason why methods currently employed against guerrillas - such as military outposts, autonomous commando groups or patrols detached from such posts, isolated ambushes, and wide-ranging sweeps - only rarely achieve the hoped-for results, and then usually by accident*” (TRINQUIER, 2006, p. 47).

tentes; (vii) aglutinar os líderes locais em um movimento político nacional; e, por fim, (viii) cooptar ou eliminar os últimos membros de grupos insurgentes.

Outros brevíários propõem ciclos similares para a condução das campanhas de pacificação, contendo etapas de eliminação da resistência, controle da situação e consolidação dos resultados através da coordenação de atividades civis e militares. O manual de contrainsurgência estadunidense, *Counterinsurgency Field Manual 3-24*, por exemplo, adere à sequência de “*clear-hold-build*” (UNITED STATES, 2006). Assim, o manual de contrainsurgência redigido a partir das dificuldades encontradas nas ocupações do Afeganistão e do Iraque propõe como etapas o estabelecimento de um ambiente seguro, a consolidação das instituições de governança sobre o território ocupado e a aquisição do suporte da população (UNITED STATES, 2006, p. 120).

Também o manual de campanha para operações de pacificação do Exército Brasileiro é erigido sobre um plano estratégico similar, que compreende uma fase de intervenção, durante a qual se desenvolvem as principais ações militares e o atendimento a necessidades emergenciais das populações locais; em sequência a estabilização da área de atuação; e, por fim, a etapa de normalização, centrada na provisão de serviços que contribuam para a sustentabilidade dos objetivos alcançados nas etapas anteriores (BRASIL, 2015). O documento afirma que:

As ações militares, em cada uma das fases, devem objetivar a construção das condições necessárias para o desenvolvimento de um ambiente favorável à retomada do controle do Estado sobre a área a ser pacificada e têm como finalidades principais: proporcionar um ambiente seguro e estável; proteger a população, ativos e infraestruturas críticas; atender às necessidades críticas da população; conquistar o apoio da opinião pública; e restabelecer o ambiente institucional para o desenvolvimento (BRASIL, 2015, p. 25).

Mais adiante, descreveremos similitudes entre as atividades executadas por atores contrainsurgentes e as operações de paz contemporâneas da ONU. Antes, porém, é prudente explorar alguns aspectos em maior profundidade. Os elementos que optamos por destacar nas linhas a seguir são relevantes para o estudo das ações de militares brasileiros durante o mandato da MINUSTAH que pretendemos explorar no capítulo final dessa dissertação.

No conjunto de textos analisado nesse capítulo, o sucesso de uma campanha de contrainsurgência foi submetido à necessidade da presença constante dos atores intervenientes na extensão do território ocupado para satisfazer os objetivos tanto na esfera de segurança como nas ações civis. A escolha por operações convencionais de varredura e cerco a oponentes, executadas com regularidade esparsa, revelou-se inadequada diante das características volúveis do conflito. O tempo ocioso entre operações de larga magnitude permitiria que grupos armados insurgentes tornassem a se esconder e se recuperassem das escaramuças contra as forças militares intervenientes. Assim, Mark Neocleous (2013, p. 9) argumenta que os processos de pacificação eivados por doutrinas da contrainsurgência aproximam-se da lógica do policiamento.

Sugere-se que, enquanto para a maioria das pessoas a pacificação é associada às ações das potências coloniais, e mantém uma conexão íntima com as táticas de contrainsurgência, e, portanto, é largamente compreendida como a aniquilação militar da resistência, um exame da teoria e da prática de pacificação revela uma dimensão ‘produtiva’ de sua lógica. Produtiva, pois envolve menos a aniquilação militar da resistência, e mais ativamente a fabricação de uma ordem, da qual a destruição da resistência é apenas uma parcela. É por isso que os principais teóricos da pacificação, de Machuca no fim do século XVI, passando pelo general Thomas Robert Bugeaud, pelo general Galiéni, e pelo tenente-coronel Lyautey no século XIX, e ainda por Roger Trinquier e David Galula no século XX, discutem pacificação como uma guerra para “construir” antes de um combate para destruir. É também a razão pela qual a principal prática da pacificação consiste em nada mais do que uma enorme façanha de engenharia social para (re)construir a ordem social. (NEOCLEOUS, 2013, p. 8, tradução nossa³¹).

Em campanhas de contrainsurgência a realização de ações de policiamento ostensivo e a instalação das tropas em regiões habitadas guardam potencial para o cultivo de um ambiente estável e contribuem simultaneamente para o estabelecimento de relações cooperativas entre a população local e os atores intervenientes (GALULA, 2006a) e para o melhor desempenho dos ocupantes em exercer o controle político do território. Galula (2006b) argumenta que o envio de tropas para ocupar

³¹ No original: “*I suggested that whereas for most people ‘pacification’ is associated with the actions of colonizing powers, has a close connection to counter-insurgency tactics and is therefore widely understood as the military crushing of resistance, an examination of the theory and practice of pacification reveals a far more ‘productive’ dimension to the idea. ‘Productive’ in that what is involved is less the military crushing of resistance and more the fabrication of order, of which the crushing of resistance is but one part. This is why the key theorists of pacification, from Machuca in the late-sixteenth century, through to General Thomas-Robert Bugeaud, General Gallieni, Lieutenant Colonel Lyautey in the nineteenth century, taking in Roger Trinquier and David Galula in the twentieth century, all talk about pacification as a war to build rather than destroy. It is also why the key practice of pacification is nothing less than a feat of enormous social engineering to (re)build a social order.*” (NEOCLEOUS, 2013, p. 8).

regiões próximas à população local foi decisão importante para o sucesso de sua atuação na campanha militar na Argélia, uma vez que permitiu simultaneamente a aquisição de informações sobre os grupos insurgentes, ampliou a segurança das comunidades ocupadas e impulsionou relações cooperativas, ainda que não tivesse garantido o apoio irrestrito da população civil à causa contrainsurgente.

A recomendação para a ocupação militar das regiões habitadas também esteve presente entre teóricos britânicos. A proposta formulada por Charles Edward Callwell (2012) para dividir o teatro de operações em setores compreendia a ocupação de “*blockhouses*”, edificações defensivas adotadas para exercer controle territorial nas áreas selecionadas. A primeira edição do manual de Callwell para as “pequenas guerras” remonta ao final do século XIX, sendo datada em 1896. Essas edificações foram consideradas cruciais para a articulação de unidades militares de intensa mobilidade durante a condução das campanhas de contrainsurgência pelas forças britânicas (ALDERSON, 2010, p. 32). Os blocos de Callwell e a ocupação de edificações nos aglomerados populacionais de Galula permitiram a presença constante das forças militares nas regiões mais instáveis da área de operação e, conseqüentemente, contribuíram para a regularidade de ações de policiamento, o estabelecimento de pontos de controle, e operações de busca e apreensão ou de cerco e varredura em escala reduzida.

O contato constante entre a população local e os atores intervenientes contribuiu também para a obtenção de informações relevantes para a melhor adaptação das campanhas de contrainsurgência aos desafios em terreno. Concebe-se que o melhor entendimento da volatilidade das características do conflito permite aos atores contrainsurgentes alocar com maior precisão os recursos disponíveis e orientar decisões políticas na busca do apoio da população local e do desmonte dos grupos insurgentes. Nesse sentido, Kilcullen (2010b, p. 156) sugere que a melhor forma de obter informações relevantes para a condução de uma campanha de pacificação consiste no emprego de métodos que se assemelhem ao trabalho etnográfico, em busca de elementos que caracterizam os atores e o espaço de atuação com maior detalhamento. Esse tipo de atividade pode ser desempenhado não apenas pelas frações especializadas no serviço de inteligência das forças armadas, mas também por uma variedade de atores desdobrados em terreno que abrange tropas, policiais, diplomatas, funcionários de diferentes agências e departamentos.

A coordenação entre atividades civis e militares sob o objetivo de consolidar o apoio popular à causa contrainsurgente incluiu o desempenho de funções como a provisão de serviços educacionais e de saúde, ações de propaganda e a administração política das regiões ocupadas. É possível afirmar que o desenvolvimento de projetos centrados nas necessidades civis também está localizado na disputa entre atores intervenientes e os grupos armados locais pelo apoio político da população.

Vencer a disputa da governança requer o emprego bem-sucedido das capacidades operacionais no terreno. Insurgentes e contrainsurgentes competem pelo uso de instrumentos civis – desde a construção de escolas, passando pela distribuição de alimentos, ao controle do sistema financeiro – que são centrais para a reconstituição do sistema político desejado. Enquanto os grupos insurgentes se fortalecem, buscarão consolidar seus ganhos ao trabalhar por diversas linhas de operação. Essas linhas incluem o estabelecimento de uma administração civil efetiva, a provisão de desenvolvimento social e econômico, a mobilização do apoio popular para garantir o suporte à organização insurgente, e a proteção da população de atos hostis. (SCHADLOW, 2010, p. 180-181, tradução nossa³²).

A relação entre atores civis e militares submetidos a estruturas de comando e com perfis de tomada de decisão díspares implicou obstáculos à coordenação necessária para a implementação de projetos complexos em parte das campanhas de contrainsurgência. Ao passo que as instituições militares são reconhecidas pela prevalência de uma estrutura de comando hierárquica e rígida, a variedade de atores civis implicados nesse tipo de projeto – departamentos e escritórios governamentais, agências e instituições internacionais, organizações não-governamentais, atores locais não-militares – inclui também uma profusão de métodos decisórios, que podem gerar contradições e disputas que obstaculizam e delongam a operacionalização de projetos de cunho civil. De Coning (2016, p. 18) argumenta que diferentes intensidades de coordenação entre os atores de uma intervenção podem ser identificadas, variando desde a competição até a integração, de acordo com a percepção de suas funções e responsabilidades, sua legitimidade, credibilidade e seus mandatos. Esse

³² No original: *Prevailing in the competition of governance requires the successful employment of operational capabilities on the ground. Insurgents and counterinsurgents compete over the use of civil instruments – from the building of schools, to the distribution of food, to control over banks – which are central to reconstituting a desired political system. As insurgents grow stronger they will seek to consolidate their gains by working along several lines of operation. These include establishing an effective civil administration; establishing an effective military organization; providing social and economic development; mobilizing the population to support the insurgent organization; and protecting the population from hostile acts.* (SCHADLOW, 2010, p. 180-181).

mesmo matiz pode contribuir para o estudo das relações entre diferentes atores implicados na condução de campanhas de contrainsurgência.

É prudente indicar que as instruções contidas nos instrumentos doutrinários para a ação contrainsurgente não permaneceram exclusivamente empregadas para o combate a grupos insurgentes em sua acepção mais precisa. Formas semelhantes de combate foram empregadas no enfrentamento a atores como os grupos criminosos na América Latina (MENDONÇA, 2017) e em situações de grave crise em Estados da periferia do sistema considerados “falidos” (BUNKER, 2012). A ação muscular das autoridades políticas tende a ser considerada como única solução para as conjunturas violentas nos espaços domésticos e internacionais. Faz-se necessário, no entanto, superar a falsa dicotomia entre a inação e a intervenção violenta como únicas opções para a solução de crises, e propor alternativas políticas distintas (ORFORD, 2003).

A partir da compreensão do emprego elástico das formas contrainsurgentes como doutrina para a solução de diferentes crises de segurança, na próxima seção, exploramos mais detidamente a aproximação entre essas campanhas e as operações de paz da ONU. Nos interessam sobretudo as características identificadas nas operações multidimensionais e robustas contemporâneas, desdobradas em contextos de conflitos violentos complexos e influenciadas pelo processo de flexibilização dos princípios que tradicionalmente regeram a aprovação desse tipo de missão no passado.

3.3 Intersecções entre a contrainsurgência e as operações de paz da ONU

Como discutimos no capítulo anterior, durante a década de 1990, desencadeou-se uma tendência das operações de paz aprovadas pela ONU em utilizar com maior frequência recursos violentos e diversificar as atividades realizadas durante as etapas de estabelecimento de uma conjuntura pacífica. Parte das críticas a esse processo de robustecimento das operações de paz da Organização concentrou-se em recordar semelhanças entre essa e outras formas de intervenção conduzidas pelas potências e organizações internacionais diante de crises de segurança internaci-

onal. As referências mais comuns a essas críticas abrangem as formas imperiais e coloniais de intervenção militar e suas faces mais violentas.

Em nossa breve exposição um trilha será percorrido para estudar a tendência de aproximação entre as características das operações de paz multidimensionais da ONU e as de pacificação que assumiram a forma da contrainsurgência analisadas anteriormente. Argumentamos que o repertório de ações executadas pelos atores em ambas as formas de intervenção conserva similaridades sensíveis. Muito embora não seja possível estabelecer uma relação unívoca de influência dos textos doutrinários da contrainsurgência para o processo de reforma dos princípios que regem as operações de paz da Organização, argumentamos que as operações da ONU mimetizam uma série de elementos fundamentais para a operacionalização das operações de pacificação.

Para além das características da ação dos atores intervenientes, é adequado indicar a semelhança entre as crises de segurança abordadas tanto por operações de paz multidimensionais da ONU como pelas campanhas de contrainsurgência contemporâneas. Entre os teatros de operação de ambas as formas de intervenção, são recorrentes conflitos assimétricos que contam com a participação de atores não-estatais que contestam a autoridade política do Estado. A maior participação de atores não-estatais como partes de um conflito na contemporaneidade implicou a articulação de formas distintas de financiamento, mobilização social e de combate (KALDOR, 2012; MÜNKLER, 2005). *Pari passu*, os conflitos contemporâneos, e sobretudo aqueles decorridos no pós-Guerra Fria, tornaram-se progressivamente mais violentos e acarretaram o desgaste do tecido social (SAINT-PIERRE, 2010). É prudente indicar, entretanto, que essas características não são precisamente inéditas em forma ou conteúdo. Apesar de parte significativa das análises de segurança internacional enfatizar os conflitos entre Estados como eventos mais frequentes, conflitos assimétricos e com o engajamento ativo de partes não-estatais podem ser regularmente observados ao longo da história.

Mockaitis (1999) sugere que a proximidade entre os conflitos sob a intervenção de campanhas de contrainsurgência e aqueles em que há a presença de operações de paz da ONU permite pensar novos formatos para o expediente intervencionista.

Se uma guerra civil étnica se assemelha a uma insurgência, então, uma intervenção para interrompê-la deve estar fundamentada em sólidos princípios de contrainsurgência. Infelizmente, o histórico dos atores ocidentais na condução de campanhas de contrainsurgência foi tão decepcionante como sua performance nas operações de paz recentes. Um novo modelo de intervenção, portanto, deve ser derivado de uma compreensão precisa da natureza dos conflitos civis e de um minucioso estudo de exemplos históricos relevantes. (MOCKAITIS, 1999, p. 43, tradução nossa³³).

Como apontamos anteriormente, a queda da União Soviética, o descongelamento do processo decisório no CSNU e a renovada crença na capacidade dos atores internacionais em solucionar crises securitárias abriram as comportas para uma profusão de iniciativas para a resolução de conflitos. Entre essas alternativas de ação nos temas securitários renovadas ao longo da década de 1990 estiveram as operações de paz da ONU (ROCHA, 2010). A partir de então, essas missões de paz foram desdobradas cada vez mais em conflitos complexos e assumiram posturas progressivamente mais robustas enquanto diversificaram o rol de funções desempenhadas, acompanhando o processo de reforma normativa.

A adesão a três princípios que tradicionalmente regeram a aprovação de operações de paz da ONU – reiteradamente, a necessidade de consentimento das partes, a atuação imparcial da missão e a restrição do uso da força à própria defesa – foi traço distintivo desse tipo de missão em relação a demais formas de intervenção no período anterior aos anos 1990. Como características próprias das operações de paz da ONU, a eles somam-se a aprovação multilateral através do CSNU e uma cadeia de comando submetida ao SGNU, bem como o caráter voluntário da contribuição dos Estados membros com a disponibilização de tropas e recursos financeiros (GOULDING, 1993).

A multilateralidade no processo decisório e na contribuição de recursos materiais e humanos e a submissão das cadeias de comando ao SGNU permanecem como características distintivas das operações de paz contemporâneas em relação às campanhas de contrainsurgência conduzidas por Estados individuais ou coalizões. No entanto, o processo de reforma que descrevemos no capítulo anterior dis-

³³ No original: “If an ethnic civil war resembles an insurgency, then intervention to end it must be based on sound counterinsurgency principles. Unfortunately, the counterinsurgency record of the West has been almost as disappointing as its performance in recent peace operations. A new model for intervention must therefore be derived from a clear understanding of the nature of civil conflict and careful study of truly relevant historical examples” (MOCKAITIS, 1999, p. 43).

tanciou as operações aprovadas pelo CSNU na contemporaneidade das missões regidas mais estritamente pela tríade de princípios tradicionais. Consideramos que a reinterpretação de dois desses princípios é relevante para aproximar as operações de paz às campanhas de contrainsurgência: a formulação mandatos progressivamente mais robustos e a relativização do princípio de imparcialidade diante das partes beligerantes.

Nesse sentido, Thijs Zaalberg (2012, p. 94) destaca três grandes tendências que aproximam ambos os tipos de intervenção: (i) a crescente ampliação dos recursos violentos disponíveis às operações de paz, e seu emprego contra grupos resistentes à intervenção, e, por outro lado, a ênfase na realização dos objetivos civis amplos; (ii) a expansão das atividades relacionadas à “construção do Estado”; (iii) o uso demasiadamente elástico do termo “manutenção da paz”, implicando caracterizações eufemísticas de operações violentas, com propósitos políticos demarcados e severamente distintas de uma definição mais precisa para “operações de paz”. Com efeito, o exercício da governança sobre as populações submetidas às operações de paz tornou-se mais frequente a partir da década de 1990, concatenando em diferentes medidas o apoio aos governos instituídos, ou ainda a realização de responsabilidades tradicionalmente reservadas às unidades políticas. As funções desempenhadas pelos diferentes componentes de uma operação de paz multidimensional da ONU variam desde a manutenção de um ambiente estável e seguro, a realização de eleições ou a administração temporária da burocracia pública.

A aproximação entre as operações de paz da ONU e as campanhas de contrainsurgência não se limita às grandes tendências transformativas. Em argumentação semelhante, Karsten Friis (2010, p. 50) enumera seis traços de convergência entre as ações derivadas de ambas as doutrinas: (i) o foco em elementos civis em detrimento das soluções exclusivamente militares para um conflito; (ii) a ênfase na necessidade de proteger as populações locais de manifestações de violência organizada; (iii) a demanda por coesão política e operacional entre os diferentes atores relevantes para a intervenção; (iv) a atribuição de importância à participação de parcelas das sociedades sob intervenção no projeto político de longo prazo; (v) o crescente recurso a operações de inteligência para fundamentar as ações em terreno; e, (vi) o reconhecimento dos limites no uso da força para concluir os objetivos da campanha de intervenção.

Mendonça compartilha um argumento semelhante:

[...] apesar de aparentar ser composta por táticas estritamente militares, a contrainsurgência valoriza sobremaneira o uso extensivo de outros aspectos como o desenvolvimento e a garantia da segurança ou da sensação de segurança. Da mesma forma, as operações de *peacebuilding* tendem a seguir a mesma lógica: a importância de garantir o retorno da autoridade local, o desenvolvimento do território e o aumento da segurança. (MENDONÇA, 2017, p. 78).

E prossegue:

Ainda, cabe notar que nos planos tático e estratégico, as Operações de Paz da ONU pouco se diferem de operações de contrainsurgência. A lógica inerente da pacificação como sujeição e ato violento encontra-se subentendida na prática das Operações. A partir disso, diversos questionamentos e ponderações podem ser feitos relativos à natureza das operações, à sua pretensa imparcialidade, ao papel das Operações de Paz, principalmente, no processo de *state-building*. (MENDONÇA, 2017, p. 80).

Em síntese, é possível argumentar que as doutrinas de contrainsurgência e a operacionalização das missões de paz multidimensionais da ONU se aproximam ao propor o exercício das atividades de governança dos territórios ocupados pelos atores internacionais durante o período de intervenção militar. Essa concentração no esforço de exercer a autoridade política demanda coordenar projetos de amplo espectro em áreas predominantemente civis. A realização dessas tarefas está submetida ao objetivo de obter o apoio político de atores locais relevantes ao processo de paz.

A seleção dos meios militares em ambas as formas de intervenção também converge. O emprego da violência através das instituições militares e policiais contribuem para a consolidação da autoridade dos atores intervenientes, garantindo sua segurança, dissuadindo ou combatendo a ação de grupos irregulares, e criando as condições necessárias para a realização dos objetivos políticos de uma operação. O uso de policiamento ostensivo nos territórios ocupados em detrimento da busca por confrontos decisivos contra os grupos insurgentes é uma característica comum de parte majoritária das iniciativas de pacificação e das operações de paz da ONU.

Insistimos, no entanto, que a opção por concentrar a campanha militar na aquisição do apoio da população local não é incompatível com o uso da violência contra os atores locais. A prática de tortura no complexo prisional de Abu Ghraib, e posteriormente em Guantánamo, durante a ocupação estadunidense no Afeganistão

e no Iraque (KHAN, 2008), ou os relatos de abusos sexuais cometidos por integrantes de uma missão de paz da ONU na antiga Iugoslávia (SLANJANKIC, 2016) são apenas alguns dos casos de crimes perpetrados pelos atores ocupantes.

3.4 O *nexo* entre contrainsurgência e as operações de paz: oportunidade para investigações críticas

Como apontamos ao longo do presente capítulo, a literatura crítica às operações de paz da ONU dedicou-se a buscar intersecções entre as missões de paz e outras formas de intervenção militar (MORENO, 2011; CUNLIFFE, 2012). Mais especificamente, argumentamos que as operações de paz contemporâneas – robustas e multidimensionais – apresentam convergências em relação às campanhas de contrainsurgência conduzidas pelas potências internacionais contra diferentes tipos de atores ao redor do globo. Sob o objetivo de iluminar essas intersecções, é prudente compreender os traços dos conflitos submetidos às dinâmicas da pacificação.

A assimetria característica desses confrontos demandou que os grupos insurgentes adotassem princípios estratégicos e dispositivos táticos que lhes permitissem obter ganhos militares e políticos diante das forças convencionais. A ação dos grupos revolucionários desvela um intenso compromisso político que pode assumir matizes nacionalistas, anticoloniais ou socialistas e se traduz por um confronto à ordem vigente. Entre os aspectos táticos empregados por esses grupos, predomina a adoção de princípios da guerrilha. Assim, é possível caracterizá-los sinteticamente pela irregularidade, mobilidade e flexibilidade, pelo conhecimento preciso do teatro de operações, e pela vasta adaptabilidade às condições do terreno. Ademais, o apoio da população local à causa insurgente é fundamental para a continuidade do processo revolucionário, garantindo aos insurgentes recursos, refúgio, e suporte político ao combate contra as forças regulares.

As doutrinas que orientaram a condução das campanhas de pacificação espelharam em larga medida as características dos combatentes revolucionários. Atribuiu-se o cerne das ações de contrainsurgência à obtenção do apoio ou da aquiescência da população local às forças intervenientes. Para tanto, se enfatizou a necessidade de apensar tarefas de governo às ações militares. Assim, as operações de

contrainsurgência desempenharam também funções salutaras, educacionais, de propaganda e de reconstrução de pequenas infraestruturas como atividades para garantir a vitória no conflito assimétrico. Entre os aspectos militares destaca-se a demanda por contingentes dotados de intensa mobilidade e adaptabilidade, tal e qual as forças insurgentes.

Por sua vez, as operações de paz contemporâneas, mobilizadas sob a égide da ONU, foram influenciadas por um multifacetado processo de reforma normativa, derivado das lições aprendidas dos resultados negativos das intervenções mobilizadas na década de 1990. Insistimos em apontar uma tendência a aprovação de mandatos com prerrogativas mais flexíveis para o recurso à violência – incluindo a possibilidade de emprega-la para garantir a realização de objetivos relacionados pelo CSNU – e a ampliação das atribuições dos diferentes componentes das missões. Depreende-se que ambas as tendências contribuem para a efetivação dos objetivos de cada operação de paz, dotando-as das ferramentas necessárias para sua execução em terreno. Argumentamos que é precisamente a concatenação entre funções civis e militares para garantir o apoio local a um processo político que permite-nos aproximar as operações de paz da Organização às campanhas de contrainsurgência.

No próximo capítulo, prosseguimos por um breve estudo dos momentos históricos relevantes para a análise das características da MINUSTAH. Assim, percorremos períodos fundamentais para a história do Haiti em busca de elementos que contribuam para estudar as crises políticas e securitárias mais recentes do país caribenhos. Adiante, no capítulo final, voltamo-nos às características do engajamento de contingentes brasileiros na missão de estabilização.

4 HAITI: UMA HISTÓRIA MARCADA PELA VIOLÊNCIA E PELAS INTERVENÇÕES INTERNACIONAIS

Não é uma hipérbole afirmar que a história haitiana foi marcada pela recorrência de manifestações de violência e de formas de interferência movidas por outros Estados e atores internacionais. Essa afirmação não deve ser compreendida como um reducionismo superficial da história do Haiti, mas traz a lume fatores relevantes para estudar a crise do país na metade anterior da década de 2000 e seus desdobramentos. Ressalva-se que a recorrência de crises não é uma peculiaridade exclusiva a essa quadra do planisfério. E é impreciso reduzir a história haitiana a esses dois elementos. Mesmo em cenário tão adverso persistem manifestações culturais e uma história riquíssimas. Não obstante, as crises haitianas podem ser utilizadas como baliza para uma breve inspeção da história do país. A reprodução da violência e a reincidência de intervenções no território haitiano são a tramontana das considerações que tecemos neste capítulo sob o objetivo de contribuir para o estudo do desdobramento da MINUSTAH e das características da participação de militares brasileiros no componente militar dessa missão.

Não pretendemos tecer uma cronologia exaustiva da história haitiana. Assim, nossa análise enfatiza cinco momentos que consideramos fundamentais para uma leitura do caso haitiano no século XXI. Os episódios selecionados e discutidos a seguir constituem eventos singulares e marcos relevantes para a política haitiana desde o período colonial. Para realizar essa análise, recorreremos à produção acadêmica sobre os diferentes períodos da história do Haiti, bem como a um conjunto de documentos descritivos das missões de paz da ONU no país.

Inicialmente, nos concentramos em estudar a eclosão da Revolução Haitiana ao fim do século XVIII. O regime colonial francês sobre o Haiti foi caracterizado pela violência severa dispensada aos escravos e a exploração exaustiva de sua força de trabalho, fundamentais para a exploração do cultivo de cana-de-açúcar que garantiu à colônia a alcunha de “Pérola das Antilhas”. A revolução conduzida pelos escravos derrotou o maquinário bélico metropolitano e tornou o Haiti a primeira nação independente na América Latina e a primeira república negra no mundo.

Em seguida, movemo-nos ao século XX para explorar brevemente a

ocupação estadunidense entre os anos de 1915 e 1934. Mascarada sob pretensas preocupações humanitárias, a primeira ocupação do Haiti no início dos anos 1900 atendeu a objetivos políticos e econômicos dos interventores. Os Estados Unidos exerceram o governo factual do país durante os 19 anos de ocupação, imiscuindo-se nos assuntos legislativos e operando casas alfandegárias. Ainda no século XX, estudamos as características do regime duvalierista, instalado entre os anos de 1957 e 1981. A dinastia de François e Jean-Claude Duvalier foi marcada pelo emprego da violência contra opositores políticos e a população civil.

Nas seções finais, discorremos sobre o ciclo de intervenções conduzidas sob a égide da ONU durante as décadas de 1990, 2000, e 2010. Estudá-las permite-nos identificar algumas disposições do processo de reforma das operações de paz da Organização. Tanto as missões da década de 1990 como a operação de estabilização iniciada em 2004 apresentam objetivos relacionados à restauração de um regime democrático e de garantia de direitos e liberdades fundamentais. Ressalvamos, no entanto, que esses objetivos aparecem em diferentes intensidades e são operacionalizados através de mecanismos distintos em ambas as intervenções.

4.1 A Revolução Haitiana, o fim da colonização francesa e a primeira independência latino-americana (1791-1804)

A história da formação do Haiti moderno conserva elementos comuns à história do colonialismo europeu em outras partes do mundo. A Ilha Hispaniola, avistada por Cristóvão Colombo na navegação que lhe garantiu o crédito de “descobridor” da já povoada América, foi um território-chave para a exploração francesa das plantações de cana-de-açúcar no continente. Nesbitt (2017, p. 139) afirma que a exploração agrícola do terreno haitiano durante a colonização pode ser compreendida como um dos muitos elos de uma rede global da economia colonial. A exploração do açúcar na colônia garantiu a aferição de lucros na metrópole e nas cidades mercantes francesas; simultaneamente, a demanda pelo trabalho forçado de africanos perpetuou o tráfico de escravos. Além da lavoura de cana-de-açúcar, os cultivos do cacau e do café foram importantes na exploração econômica do Haiti ao

longo da história (AGUILAR, 2014, p. 51).

Expressões de violência foram fundamentais para a imposição do jugo colonial em suas diferentes fases. A ocupação do continente americano nas etapas iniciais do colonialismo europeu demandou a condução de uma campanha de conquista, por vezes deflagrada em intensos morticínios provocados pelos colonizadores contra os povos originários (TODOROV, 1999). A reprodução do sistema colonial no tempo também demandou o exercício constante da violência para garantir a exploração dos produtos coloniais e manter a ordem imposta pelas metrópoles europeias sobre os territórios submetidos a seu jugo. Ao analisar o escravismo no Haiti colonial, James (1989, p. 7) enfatiza o recurso à crueldade e à brutalidade pelos colonizadores para manter a exploração do trabalho escravo e, assim, garantir o enriquecimento da metrópole. Uma das razões da lucratividade do açúcar haitiano residiu precisamente no tratamento inumano dispensado aos escravos e na exploração esgotante dos negros na lavoura que, por vezes, os levou à morte por exaustão (GATES JR, 2014, p. 358).

Ao fim do século XVIII avolumou-se um movimento revolucionário com participação das populações haitianas oprimidas, que findou a dominação francesa sobre a parcela ocidental da Ilha Hispaniola e resultou na primeira independência na América Latina e na constituição da primeira República Negra em todo o mundo. Iniciado em 1791, o movimento pelo fim da escravidão encontrou diferentes adversários. Os escravos liderados por Toussaint L'Ouverture fizeram alianças ocasionais com diferentes atores – inclusive a França, enquanto combatiam espanhóis em São Domingos. Em 1802, Napoleão Bonaparte determinou o envio de militares franceses para silenciar a Revolução Haitiana e restaurar o regime de escravidão. Toussaint L'Ouverture e Jacques Dessalines tornaram-se figuras-chave na luta haitiana contra as potências coloniais e levaram adiante um ideário balizado pela luta por uma profunda igualdade. A causa pela independência seria acentuada tão somente após a prisão e deportação de L'Ouverture à metrópole europeia.

O confronto entre o exército napoleônico e os revolucionários haitianos foi caracterizado por uma profunda assimetria. Apesar da distância entre a colônia e a metrópole, o exército francês possuía contingentes mais volumosos e mais preparados quando comparado às forças revolucionárias (MAIA, 2019). Napoleão atribuiu o comando das tropas francesas a Charles Leclerc, seu cunhado e general, que restaria derrotado pelos haitianos e morto pela febre amarela. Aos haitianos

foram reservadas causas políticas irrevogáveis – o fim da escravidão e a independência do jugo colonial – e o recurso a uma estratégia e a táticas similares às que, séculos mais tarde, seriam denominadas como “guerrilha” ou “insurgência”. James (2010, p. 288) relata diversos casos do uso dessas táticas pelos revolucionários haitianos, dos quais destacamos um:

E aqueles negros eram inimigos surpreendentes. Possuíam a organização e o treinamento de um exército e, ao mesmo tempo, conheciam todos os truques e artimanhas da guerrilha. Um negro surgiu no meio de soldados de Boudet dizendo ser desertor. Quando foi interrogado, parecia estar em pânico. Mas era um espião e, quando soube tudo o que queria saber, correu para fugir. Boudet, que foi o primeiro a perceber o movimento, tentou detê-lo, mas o negro quase arrancou seu polegar com uma mordida. Depois, atirando-se embaixo das pernas de um cavalo, derrubou os soldados que queriam prendê-lo, pulou no rio e escapou no meio de uma saraivada de balas. Acabou sendo alvejado, pois quando chegou na outra margem caiu, mas alguns companheiros o levaram.

Laurent Dubois (2017, p. 88) destaca que a Revolução Haitiana desvelou implicações globais ao confrontar-se diretamente com as dinâmicas do tráfico de escravos que sustentaram secularmente o colonialismo. Com efeito, as implicações da Revolução Haitiana permitem adicioná-la à díade de movimentos que marcam o surgimento da Idade Moderna: a Revolução Francesa, de 1789, e a Revolução Americana, de 1776 (MAIA, 2019). O desafio à colonização europeia iniciou-se como uma luta concentrada no fim do regime de escravidão, fundamental para a exploração econômica dos territórios colonizados e para o enriquecimento das metrópoles. Estatísticas do Banco de Dados do Comércio Transatlântico de Escravo estimam em 770 mil o número de escravos conduzidos violentamente ao Haiti; o número tende a ser maior, em razão do tráfico ilegal de escravos (GATES JR, 2014, p. 349). Simultaneamente, o movimento dos jacobinos negros – os revolucionários haitianos – também instou as revoluções americana e francesa quanto à abrangência de suas reivindicações (MAIA, 2019). Afinal, enquanto bradavam por liberdade e igualdade, ambas as revoluções mantiveram regimes dependentes da exploração da mão de obra escrava e estiveram muito distantes de proclamar sua abolição.

A Revolução Haitiana não esteve alheia às suas próprias contradições³⁴. Toussaint L'Ouverture hesitou em buscar a independência ao acreditar ser possível

³⁴ Para um registro minucioso sobre a Revolução Haitiana, recomendamos a leitura de: JAMES, Cyril Lionel Robert. **The Black Jacobins: Toussaint L'Ouverture and the San Domingo Revolution**. 2nd ed. rev. New York: Vintage Books, 1989.

manter o vínculo entre Haiti e França e, simultaneamente, conquistar a liberdade para os escravos na Ilha Hispaniola (JAMES, 2010). O objetivo da grande campanha militar francesa no Haiti, entretanto, concernia a restauração do regime escravista, de maneira a satisfazer os proprietários de terra na colônia. Após a deportação de L'Ouverture para que morresse longe da colônia, Jaques Dessalines tornou-se um dos líderes político-militares da revolução, defendeu a independência haitiana e a conquistou através das armas (JAMES, 2010). Posteriormente, Dessalines se tornaria Imperador Haitiano, encerrando o breve período republicano inicial do Estado recém-independente.

O que aconteceu em São Domingos depois da morte de Leclerc é uma daquelas páginas da História que todo aluno deveria aprender e que, certamente, aprenderá algum dia. A luta nacional contra Bonaparte na Espanha e o incêndio de Moscou pelos russos, que enchem as histórias daquela época, foram antecipadas e sobrepujadas pelos negros e mulatos da ilha de São Domingos. Os fatos foram registrados. Devido ao seu sacrifício e ao seu heroísmo, os homens, mulheres e crianças que expulsaram os franceses não ficam nada a dever a todos aqueles que lutaram pela independência em qualquer lugar do mundo, em qualquer época. E a razão é muito simples. Eles haviam percebido, finalmente, que sem a independência não conseguiriam manter a liberdade, e a liberdade era mais concreta para os antigos escravos do que para as elusivas formas de democracia na França (JAMES, 2010, p. 323).

Alcançada efetivamente em 1804, a independência haitiana só seria reconhecida pelas potências internacionais anos mais tarde, em 1824 (MATIJASCIC, 2014a), e a deferência formal acarretou em uma laboriosa dívida para a nova república. O fim da colonização, no entanto, não resultou em um futuro alheio às crises políticas e à violência, frequentes em toda a região latino-americana. Problemas estruturais contemporâneos – como a carência na provisão de serviços públicos ou a severa dependência econômica – estiveram enraizados desde o período colonial e foram agravados ao longo da sucessão de crises e intervenções. Nesse sentido, Trouillot (1990, p. 88) identifica, desde o início do período independente do Estado haitiano, uma cisão abrupta entre o Estado e a população, fundamentada em formas autoritárias e militarizadas de governo, que resultou em ocasiões distintas em práticas violentas contra opositores políticos e outros civis. Matijascic (2014a, p. 47) afirma ser possível estudar a história haitiana a partir da sucessão de ciclos de instabilidade política e de centralização do poder em uma elite.

Outro tema recorrente entre a historiografia sobre o país caribenho concerne a profunda concentração de riqueza e poder político em grupos restritos: as elites militares, mercantes e políticas desde o século XIX no recém-independente Haiti. Essa concentração não esteve alheia a disputas entre facções dos grupos no centro desse processo de concentração que, por um lado, evitaram a supremacia de uma única facção; por outro, desenredaram frequentes disputas políticas e econômicas no país (TROUILLOT, 1990, p. 98).

Na próxima sessão, iniciamos o estudo dos acontecimentos do século XX. Ainda na metade anterior dos anos 1900, o Haiti foi ocupado por forças militares estadunidenses, que exerceram intensa influência sobre o governo local por aproximadamente duas décadas. No período, a ocupação estadunidense acumulou poder sobre o processo legislativo e administrou a receita advinda das casas alfandegárias haitianas, principal fonte de arrecadação estatal no período.

4.2 A ocupação militar estadunidense (1915-1934)

Em 1915, os Estados Unidos invadiram a porção ocidental da Ilha Hispaniola, sob supostas pretensões humanitárias. É aconselhável afastarmo-nos da Ilha Hispaniola para observar as crises internacionais que ocorrem simultaneamente à ocupação estadunidense do Haiti. Nesse sentido, destaca-se a coincidência temporal entre a invasão e o início da Primeira Guerra Mundial, dada a competição em território haitiano entre interesses econômicos estadunidenses e germânicos (TROUILLOT, 1990; NICHOLLS, 2007; MATIJASCIC, 2014a).

Os interventores acumularam prerrogativas extensas no Estado haitiano, variando desde a exploração econômica até a influência sobre os rumos do governo local. Ainda no primeiro ano de intervenção foi aprovado um acordo legislativo que atribuiu poderes extensos à ocupação estadunidense, entre eles: a coordenação dos serviços públicos, a supervisão da rotina de assuntos do governo e a criação de uma força militar com funções policiais, denominada *Gendarmerie d'Haiti* (MATIJASCIC, 2014a, p. 49-50). O controle das casas alfandegárias, principais fontes de receita para o Estado haitiano, também foi atribuído aos estadunidenses (TROUILLOT, 1990). Assim, os interventores reuniram poder suficiente para

administrar o governo haitiano durante os 19 anos de ocupação de seu território.

A invasão, entretanto, não ocorreu sem resistência da população local:

Alegando a necessidade de saldar dívidas e restabelecer a ordem, os fuzileiros-navais americanos, como sabemos, invadiram o Haiti em 191[5]. A nação inteira resistiu. Uma greve geral foi organizada e liderada pelos intelectuais literatos que tinham descoberto o africanismo de seus camponeses como uma via para a identidade nacional (JAMES, 2010, p. 348).

A retirada em 1934 seria tão somente o fim da primeira intervenção contemporânea no Haiti, mecanismo repisado nas décadas de 1990, 2000 e 2010. Em agravamento, no decorrer do século XX a política do Haiti seria seguidamente abalada por crises, incluindo diversos golpes de Estado, e o recorrente uso da violência para alterar ou perpetuar a ordem estabelecida. A seguir, voltamos nossa atenção ao regime ditatorial liderado por François e Jean-Claude Duvalier, ao longo da metade posterior dos anos 1900.

4.3 Os anos do regime Duvalierista (1957-1986)

Em 1957, François Duvalier foi eleito para a presidência da República do Haiti, marcando o início de uma dinastia ditatorial que perduraria até 1986, estendida à figura de seu filho, Jean-Claude Duvalier. Os governos duvalieristas podem ser sintetizados pelo autoritarismo e pela repressão violenta e brutal. Algumas características permitem singularizá-los diante de outros governos autoritários na história haitiana ou latino-americana. A lógica do recurso à violência em ambos os governos – mas sobretudo entre 1957 e 1971, sob a liderança de *Papa Doc*³⁵ – residiu na ação violenta indiscriminada contra a população haitiana, transformada em traço da potencial onipresença do Estado haitiano sob a figura dos Duvalier: homens e mulheres, crianças e idosos, opositores e indivíduos ou grupos sem distinção de vinculação política, e mesmo servidores públicos tornaram-se alvos para a repressão (TROUILLOT, 1990, p. 169).

³⁵ O apelido concedido à François Duvalier remete à profissão de médico sanitário, desempenhada pelo ditador haitiano antes de sua ascensão ao poder. Seu filho, Jean-Claude, seria popularmente conhecido como *Baby Doc*.

Ressalva-se, entretanto, que o regime duvalierista não se fiou somente ao recurso à violência indiscriminada como sustentáculo durante as três décadas de sua perpetuação. É possível apontar algumas formas de criação de consenso pelo regime duvalierista entre a população haitiana: no plano discursivo, a intensificação do discurso *noiriste*³⁶ em meio a um quadro nacionalista e a fabricação de uma identificação do chefe de Estado com a nação; no plano material, a expansão do papel do Estado como mecanismo de redistribuição – centrado na concessão de cargos públicos em troca de apoio ou aquiescência e de formas de patronato – e o ingresso na milícia civil como uma organização provedora de apoio ao governo (TROUILLOT, 1990, p. 188).

As milícias civis, criadas em 1962 sob o nome de Voluntários da Segurança Nacional, constituem um caso relevante de intersecção entre o recurso à coerção – alastrando a presença do regime duvalierista por todo o território haitiano através dos contingentes de milicianos uniformizados – e a construção de consentimento – adquirido ao conceder prestígio aos membros voluntários dessa milícia. É possível ressaltar ainda a interação entre o VSN e os *tonton macoutes*³⁷, grupo de sicários vinculados à figura de François Duvalier que atuaram clandestinamente como uma espécie de polícia secreta e responsáveis por ações extremamente violentas contra haitianos (TROUILLOT, 1990).

Adiante, enveredamos por um estudo das primeiras operações de paz aprovadas pelo CSNU para o Haiti. Durante a década de 1990, as intervenções da ONU buscaram restaurar a democracia haitiana e adestrar as forças de segurança locais, sob o objetivo de evitar novas crises políticas e interromper a sequência de golpes de Estado na Ilha Hispaniola.

³⁶ O princípio político do *noirisme* durante o regime duvalierista pode ser compreendido por dois pilares: (i) a atribuição unívoca da coesão nacional à consciência racial; e, (ii) a compreensão de que a pequena burguesia e a classe média negras são as categorias representativas do povo haitiano (TROUILLOT, 1990, p. 192). De acordo com Trouillot (1990, p. 194) François Duvalier empregou o discurso *noiriste* como alternativa para fabricar uma identificação entre a liderança do regime autoritário e a nação haitiana. Frequentemente o ditador se referiu à população haitiana em tom fraterno. *Exempli gratia*, durante seus discursos, Duvalier empregou a fórmula “*Haitian, my Brothers*”.

³⁷ A expressão “*tonton macoute*” faz referência às lendas haitianas sobre figuras mitológicas de um “bicho-papão”. A nomenclatura foi atribuída ao grupo paramilitar obediente a François Duvalier em razão dos desaparecimentos e sequestros praticados pelos sicários do regime.

4.4 A década de 1990 e as intervenções sob a égide da ONU

Tampouco a transição após o exílio de Jean-Claude Duvalier, em 1986, precipitou prospectos positivos quanto à estabilidade política e incrementos na qualidade de vida da população haitiana. Entre 1986 e 1990, o país foi afetado por golpes de Estado que resultaram em 5 governos distintos no período, três desses compostos por membros das forças armadas locais (AGUILAR, 2014). Em dezembro de 1990, Jean-Bertrand Aristide³⁸ foi eleito presidente para a República do Haiti em um pleito realizado sob a supervisão da OEA, da Comunidade do Caribe (Caricom) e da ONU.

Entretanto, o primeiro mandato de Aristide foi abruptamente encerrado oito meses após sua condução ao cargo, através de um golpe de Estado encabeçado pelo general Raoul Cédras e levado a cabo em 30 de setembro de 1991 (MATIJASCIC, 2014). A crise se prorrogaria nos anos seguintes, opondo partidários de Aristide, favoráveis a seu retorno ao país, a membros e apoiadores das forças armadas haitianas e atraiu o empenho de organizações internacionais para solucionar o contencioso e promover a restauração da democracia no país. Destaca-se que somente a partir de junho de 1993 a ONU passou a protagonizar o empenho para a resolução do caso haitiano (MATIJASCIC, 2014, p. 76). A OEA e a ONU, por meio de sua Assembleia Geral, condenaram o golpe de Estado promovido por Cédras e promoveram esforços coordenados para conduzir a um acordo de restauração (UNITED NATIONS, 1991; 1992a). Em conjunto, ambas as organizações estabeleceram uma missão política sob o objetivo de promover um acordo entre militares e Aristide: a Missão Internacional de Suporte Civil ao Haiti (MICIVIH) (AGUILAR, 2014, p. 57).

O acordo de paz derivado do empenho internacional e assinado pelo presidente democraticamente eleito e pelo comandante militar golpista na Ilha dos Governadores, na cidade de Nova Iorque, no dia 3 de julho de 1993, previa o retorno de Aristide à Ilha Hispaniola, a indicação de um novo primeiro-ministro, a anistia aos militares participantes do golpe, a aposentadoria precipitada de Cédras e a indicação

³⁸ Aristide foi membro da ordem dos Salesianos e designado como pároco de uma paróquia pobre na região de Porto Príncipe em 1983. Desde a década de 1980 participou ativamente da política local. Foi eleito para a presidência haitiana nos anos de 1990 e 2000. Em ambos os mandatos foi deposto e exilou-se no exterior.

de um novo comandante para as forças armadas haitianas, que seria responsável por reestruturá-las (UNITED NATIONS, 1993a). O CSNU aprovou em sequência o estabelecimento da Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH, em inglês), com mandato que previa o desdobramento de 567 policiais e cerca de 700 militares (UNITED NATIONS, 1993b). Além de auxiliar na implementação das medidas do Acordo da Ilha dos Governadores, o mandato aprovado para a UNMIH previa o treinamento da polícia haitiana e a modernização das forças armadas locais (UNITED NATIONS, 1993b).

Entretanto, o empenho das organizações internacionais foi obstaculizado por grupos populares e pelos militares haitianos, que impediram a realização dos objetivos da missão e o retorno de Aristide à presidência do Haiti (AGUILAR, 2014; MATIJASCIC, 2014). Sob o objetivo de transpor a obstrução à condução do mandato da UNMIH, o Secretário-geral das Nações Unidas sugeriu o desdobramento de uma “força expandida”, com autorização para desdobrar cerca de 15 mil militares – entre unidades de combate, de suporte e de retaguarda – e 550 policiais, e dotada de prerrogativas para atuar em situações hostis com previsão para o recurso à violência (UNITED NATIONS, 1994a). Acatando a sugestão do secretariado da Organização, o CSNU aprovou o desdobramento de uma força multinacional autorizada a utilizar meios coercitivos sob o objetivo de manter uma conjuntura segura e estável, favorável a implementação das disposições do Acordo da Ilha dos Governadores (UNITED NATIONS, 1994b). O contingente militar dessa força multinacional foi largamente composto por militares estadunidenses. Na mesma resolução, o CSNU autorizou a ampliação do contingente previsto para a UNMIH para seis mil militares.

O retorno de Aristide e de outras autoridades haitianas foi realizado após a garantia de um ambiente estável e seguro pelas tropas internacionais desembarcadas em razão da resolução do CSNU (MATIJASCIC, 2014a). Em 23 de dezembro de 1994, o presidente haitiano dissolveu as forças armadas locais. Os militares demitidos, quando não incorporados às forças policiais, se tornaram candidatos a programas de desmobilização e reintegração conduzidos por organizações internacionais (AGUILAR, 2014). Após retornar ao país, Jean-Bertrand Aristide cumpriu seu mandato presidencial até o ano de 1996, sendo sucedido por

René Préal³⁹ após uma eleição democrática supervisionada por atores internacionais.

Com o desenrolar da situação, em janeiro de 1995, as responsabilidades atribuídas à força multinacional iniciaram a ser gradualmente transferidas à UNMIH (UNITED NATIONS, 1995b), finalmente habilitada a desenvolver o mandato aprovado pela Organização meses antes. Missões subsequentes foram aprovadas pelo CSNU como alternativa para consolidar os resultados parciais obtidos através do desembarque da força multinacional e do desdobramento da UNMIH em relação à consolidação do regime democrático e da profissionalização das forças de segurança do Estado haitiano.

Os mandatos e contingentes desdobrados para as três operações subsequentes, no entanto, foram significativamente menores do que o empenho anterior da “força expandida” e da primeira missão de paz. Em sequência direta à UNMIH, o CSNU aprovou a mobilização da Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH) sob o objetivo de assistir o governo haitiano a profissionalizar as forças policiais e manter um ambiente seguro (UNITED NATIONS, 1996a). O mandato inicial dessa operação autorizava o desembarque de um contingente de 300 policiais e 600 militares com previsão de encerramento em novembro de 1996 (UNITED NATIONS, 1996a). Esse mandato seria posteriormente prorrogado até o mês de julho de 1997 (UNITED NATIONS, 1996b, 1996c).

Uma outra missão foi estabelecida por sugestão do Secretário-geral da Organização e por aprovação do CSNU. A Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH, em inglês) teve um contingente autorizado ainda mais restrito – 250 policiais e 50 militares – por um período improrrogável de quatro meses (UNITED NATIONS, 1997a). A missão de transição seria responsável por levar adiante o processo de profissionalização das forças de segurança haitianas (UNITED NATIONS, 1997b). Uma outra resolução, para uma nova operação de paz, estenderia a presença da ONU no Haiti aos primeiros meses do ano 2000. Aprovada com um mandato ainda relacionado ao adestramento das forças de segurança

³⁹ Préal foi eleito duas vezes para a presidência da República do Haiti. Exerceu seu primeiro mandato entre 1996 e 2001. Posteriormente, foi o primeiro presidente eleito durante a intervenção da MINUSTAH, e exerceu o cargo entre os anos de 2006 e 2011. Durante a ditadura de François Duvalier, sua família exilou-se no exterior. Iniciou a carreira política como aliado próximo à Aristide, e ocupou o cargo de primeiro ministro no período anterior ao golpe de 1991 (ROBLES; KATZ, 2017).

locais, a Missão de Policiais Civis das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH, em inglês) perdurou entre dezembro de 1997 e março de 2000 (UNITED NATIONS, 1997b).

Por fim, uma missão política e integralmente civil ainda prorrogou a permanência da intervenção internacional no Haiti. Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a MICIVIH teve mandato relacionado a diferentes temas, *exempli gratia*: (i) o processo democrático; (ii) a reforma do setor de justiça e encarceramento; (iii) a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana; (iv) a garantia da vigência de direitos e liberdades fundamentais; (v) assistência técnica à realização de eleições e outras formas de cooperação multilateral (UNITED NATIONS, 2000b). A missão permaneceu no país até o início de 2001, sob tentativa de consolidar os resultados adquiridos pelas intervenções anteriores.

É possível traçar algumas considerações sobre o conteúdo e as implicações das operações de paz desdobradas pela ONU ao longo da década de 1990 no Haiti. Preliminarmente, é aconselhável pensá-las em um quadro de transformação do instrumento interventor sob a égide da ONU ao longo do mesmo período. A compreensão tradicional sobre os limites do uso da força e a necessidade de uma atuação imparcial ainda era vigente no início da sequência de intervenções. Com efeito, o CSNU hesitou em providenciar uma resolução que abordasse a crise haitiana, e, quando o fez, autorizou uma missão inicial com capacidades militares restritas.

Parte significativa dos temas frequentes entre as missões de paz no Haiti iniciadas nos anos 1990 também recebeu ênfase durante o processo de reforma das operações da Organização. Desde a primeira movimentação, as operações de paz no Haiti estiveram centradas na promoção – ou na restauração – de uma democracia representativa no país caribenho. Outros temas relevantes coincidem em ambos os processos: a defesa de um conjunto de direitos e liberdades considerados fundamentais e a reforma das instituições estatais, com ênfase nos setores de segurança e justiça no caso haitiano. Nesse sentido, destaca-se a prevalência dos projetos de reforma das forças policiais e de defesa locais ao longo das missões desdobradas na década de 1990, e que seriam reproduzidos nas décadas seguintes. Amiúde, é prudente reconhecer que o conteúdo liberal dos projetos de paz tende a negligenciar mudanças estruturais necessárias para a

consolidação de uma conjuntura pacífica que não se iguale somente à ausência de violência bélica. Problemas históricos, sobretudo influenciados pela pobreza e pela desigualdade, tendem a ser apenas superficialmente considerados.

A seguir, exploramos o desenredar da MINUSTAH ao longo das décadas de 2000 e 2010. Identificam-se similaridades entre os dois momentos da intervenção da ONU no Haiti, tanto entre o conjunto de elementos conjunturais convencionados como causa para a ocupação internacional, como pelas ações desenvolvidas pela Organização e por vezes rotuladas como bálsamo para os problemas haitianos, ainda que não cheguem a tangenciar as raízes do problema. Entretanto, é preciso sublinhar diferenças: a operação de estabilização foi dotada de mandato com prerrogativas para o uso da violência e contou com um contingente militar mais numeroso do que as missões anteriores no Haiti; os projetos humanitários e de desenvolvimento contaram com o engajamento de uma miríade de atores não-estatais; e, a necessidade de acorrer à população após desastres naturais, como o terremoto de janeiro de 2010, impôs demandas particulares à missão.

4.5 O século XXI e o retorno do intervencionismo: um histórico da MINUSTAH (2004-2017)

Em 2000, o ex-presidente Aristide se candidatou novamente ao cargo e venceu as eleições iniciando o mandato no início do ano seguinte. Acusações de fraudes no pleito eleitoral e um intenso movimento oposicionista que combinava setores políticos e ex-militares – descontentes com a dissolução das forças armadas durante a primeira presidência de Aristide – se avolumaram no decorrer do mandato, tornando-se mais violentas a partir de 2003 (AGUILAR, 2014). Com o agravamento da situação no início de 2004, a OEA requisitou que o CSNU se manifestasse sobre o caso haitiano em 26 de fevereiro de 2004 (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 2004a). No intervalo entre a solicitação da organização regional e a decisão das Nações Unidas, grupos armados reivindicaram o controle sobre a porção norte do território haitiano e ameaçaram tomar a capital do país, Porto Príncipe (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 2004b). Aristide evadiu o país caribenho em 29 de fevereiro de 2004. Com a presidência vacante, e de acordo com o texto da carta

constitucional, o presidente da Suprema Corte Haitiana, Alexandre Boniface, assumiu o poder em regime provisório. Instituído como chefe interino do poder Executivo, Boniface expressou consentimento formal do Estado haitiano à intervenção internacional sob a égide da ONU.

Ainda em 29 de fevereiro de 2004, o CSNU aprovou a mobilização de uma Força Multinacional Interina, com mandato que a autorizava a utilizar meios coercitivos e previsão de encerramento em três meses, quando seria substituída por uma missão de estabilização (UNITED NATIONS, 2004c). Os objetivos listados no mandato dessa intervenção interina concentraram-se na esfera da segurança e da provisão de auxílio humanitário emergencial à população local (UNITED NATIONS, 2004c). A força multinacional foi composta majoritariamente por militares estadunidenses e canadenses, rapidamente desdobrados em razão da demanda da Organização por uma intervenção ágil para garantir a estabilidade no país caribenho em prol do futuro desdobramento de uma missão mais complexa. Essa intervenção contou também com contribuição relevante do Estado chileno, que prevaleceria durante o mandato da MINUSTAH. A transição entre a Força Multinacional Interina e a MINUSTAH foi concluída em 1º de junho, mas o desdobramento dos contingentes da operação de estabilização só se aproximaria da permissão do CSNU ao final do ano de 2004.

A proposta do SGNU para a missão de estabilização compreendia uma operação robusta, autorizada a recorrer à violência para garantir a execução do mandato, e multidimensional, abarcando objetivos em áreas desde a segurança à promoção da democracia e a garantia da vigência de direitos e liberdades, incluindo aspectos como reformas estatais profundas, o apoio à rede de serviços públicos, o suporte a políticas de criação de emprego, ou ainda a colaboração em iniciativas de cooperação multilateral (UNITED NATIONS, 2004a). A amplitude dos objetivos previstos para a operação de estabilização permite inferir simultaneamente a complexidade da estrutura necessária para seu desdobramento adequado, e a gravidade dos problemas que a intervenção pretendia solucionar.

A Missão seria multidimensional e ajudaria o Haiti a abordar um espectro complexo de questões de maneira sustentável, alcançar a paz e a estabilidade, construir e fortalecer instituições democráticas operantes; apoiar o reestabelecimento do primado da Lei; promover desenvolvimento social e econômico, assim como práticas de boa governança. A missão conduziria essas atividades em estreita cooperação e coordenação com as autoridades haitianas nos níveis nacional, regional e local, bem como junto a atores

da sociedade civil e a população em geral (UNITED NATIONS, 2004a, p. 21, tradução nossa⁴⁰).

Diante de nosso objetivo nesta dissertação, é prudente atentar ao conteúdo do plano de engajamento proposto pelo Secretário-geral para o componente militar da operação de estabilização. A missão seria autorizada a mobilizar 1.622 policiais e cerca de 6.700 militares em seu período inicial, além de um extenso componente civil responsável por atividades de gestão, coordenação, humanitárias e de desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2004a, p. 33). Entre as funções atribuídas aos contingentes militares da missão é possível frisar: manter um ambiente estável e seguro em todo o país; prover segurança em cidades-chave e redondezas; assegurar localidades e instalações relevantes; ampliar a segurança das principais vias rodoviárias; impedir o engajamento de grupos armados violentos; proteger a infraestrutura humanitária; realizar atividades de desarmamento; assistir à Polícia Nacional Haitiana (PNH) e ao contingente policial da missão a conter protestos e eventos de violência organizada; e, ainda, garantir a segurança dos ativos da missão em todo o Haiti (UNITED NATIONS, 2004a, p. 29).

Mesmo as funções atribuídas ao componente militar da operação no relatório do SGNU revelam a multidimensionalidade do mandato que posteriormente seria aprovado pelo CSNU. As atividades previstas para as tropas transcenderam significativamente as ações desenvolvidas por militares mobilizados em operações de paz consideradas tradicionais. Para além de responsabilidades que atribuíram a participação ativa do componente militar da operação na garantia de uma conjuntura segura através da realização de patrulhas, varreduras e operações de ocupação territorial, as forças militares da missão deveriam apoiar a PNH em aspectos operacionais e no processo de reforma da instituição, supervisionar a realização de eleições e monitorar a condição dos direitos e liberdades fundamentais, sobretudo voltando as atenções ao impedimento de ameaças e da concretização de práticas de violência e violações de direitos da população civil. Parte do componente militar da missão – e, para nosso estudo, especificamente dos militares brasileiros – também esteve en-

⁴⁰ No original: “*The Mission would be multidimensional and would help Haiti address a complex range of issues in a sustainable manner, achieve peace and stability, build and strengthen functioning democratic institutions; support the re-establishment of the rule of law; and promote social and economic development, as well as good governance. The Mission would conduct these activities in close cooperation and coordination with the Haitian authorities at the national, regional and local levels, as well as with civil society actors and the population at large*” (UNITED NATIONS, 2004a).

volvida em projetos relacionados aos objetivos humanitários e de desenvolvimento, fornecendo suporte ou atuando diretamente nessas áreas.

As tropas do componente militar da MINUSTAH estiveram predominantemente localizadas em regiões urbanas do país. A previsão inicial incluiu o desembarque de dois batalhões de infantaria na capital, Porto Príncipe, localidade percebida como a principal fonte de violência e de instabilidade para a política do país. Os contingentes brasileiros mantiveram a capital haitiana como área de responsabilidade operacional ao longo de toda a missão. De acordo com a proposta do SGNU, seriam alocados em regiões prioritárias, definidas pelo volume populacional e pela localização em pontos de entroncamento ou próximos a vias de transporte importantes: um batalhão em *Cap Haitien*, *Hinche*, *Gonaives*, *Les Cayes*, e um batalhão menor em *Jacmel* (UNITED NATIONS, 2004a, p. 29). No mapa a seguir, é possível visualizar a disposição das principais cidades haitianas. A Oeste, o mapa representa o território de Guantánamo, em Cuba; e a Leste está a fronteira entre Haiti e República Dominicana.

Mapa 1 – Mapa político da República do Haiti



Fonte: Elaboração própria.

Em 30 de abril de 2004, o CSNU aprovou o estabelecimento da MINUSTAH a partir das considerações tecidas pelo Secretário-geral da Organização no relatório analisado anteriormente. O mandato aprovado concentrou-se em três eixos prioritários: (i) a manutenção de um ambiente estável e seguro; (ii) o apoio ao processo político democrático e constitucional; e, (iii) a garantia do respeito a direitos e liberdades fundamentais (UNITED NATIONS, 2004d). Entre os objetivos estritamente relacionados à área da segurança, o mandato aprovado pelo CSNU para o início da missão atribuiu à operação de paz funções como: a manutenção de um ambiente suficientemente seguro para o avanço do processo político democrático; a profissionalização da PNH de acordo com critérios internacionais quanto aos princípios democráticos e a direitos e liberdades fundamentais; a assistência a projetos de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de todos os grupos armados locais; a restauração e manutenção do Primado da Lei; a proteção de pessoal, recursos e instalações da ONU; e, a proteção de civis sob risco iminente de sofrer ações de violência física (UNITED NATIONS, 2004d, p. 2-3).

Convém insistir que as disposições do mandato para a missão de estabilização se adequam às disposições contidas no processo de reforma das operações de paz em direção a intervenções complexas e suficientemente robustas para garantir a sua proteção e a implementação do projeto de paz internacional. Assim, depreende-se que a MINUSTAH foi uma das missões afetadas pelas disposições publicadas no Relatório Brahimi (UNITED NATIONS, 2000a). A preocupação com a manutenção de um regime democrático, a valorização do respeito a um conjunto de direitos e liberdades, bem como a prevalência da responsabilidade em proteger a população civil são alguns dos traços que permitem-nos localizar a MINUSTAH entre as missões multidimensionais. As referências a princípios fundamentais do arquétipo de paz liberal também se fazem presentes entre os objetivos concentrados nos aspectos securitários, exercendo a função de balizas para a reforma das instituições de segurança haitianas e instrumentalizando as ações de segurança para a garantia do processo constitucional e democrático no país. Podem ser observadas nesse quadro, ainda, a presença de estruturas para a coordenação entre atores civis e militares, para a comunicação entre a missão e a população local, para realizar ações relacionadas a políticas de redução de desigualdades de gênero, entre outras atividades que complexificaram a estrutura da operação.

Concomitantemente, o mandato para a missão foi aprovado sob as disposições do Capítulo VII da Carta de São Francisco, garantindo ao componente militar da operação as prerrogativas para recorrer ao uso da violência durante sua operacionalização. Como discutimos ao longo do primeiro capítulo, o desdobramento de operações de paz da ONU mais robustas é uma tendência que se tornou progressivamente mais intensa no decorrer do processo de reforma desse instrumento de intervenção. Adiante examinaremos características mais precisas dos aspectos táticos do recurso a meios coercitivos pelo componente militar da MINUSTAH, especialmente no que se refere ao engajamento de militares brasileiros mobilizados para a missão.

É possível identificar períodos de transformação do perfil das ações desenvolvidas pela MINUSTAH ao longo dos mais de treze anos de desdobramento da missão. Parte dessas modificações podem ser atribuídas às alterações provocadas pelo desempenho dos componentes da operação e aos resultados parciais obtidos no seu decurso. Entretanto, a principal demarcação se refere a um evento natural alheio aos esforços internacionais no Haiti: o terremoto em 12 de janeiro de 2010, nas proximidades de Porto Príncipe, que tornou urgentes e prioritárias ações humanitárias para aliviar as condições precárias causadas pelo tremor.

Em uma demarcação mais minuciosa é possível listar cinco momentos distintos, excetuando os períodos de planejamento e desdobramento dos contingentes iniciais: (i) confronto, relacionado aos combates mais intensos entre o contingente militar da missão e os grupos armados locais, compreendido entre o último trimestre de 2004 e os primeiros meses de 2007; (ii) estabilização, voltado à consolidação dos resultados obtidos no primeiro momento, e circunscrito entre 2007 e janeiro de 2010; (iii) pós-terremoto, em que as ações se concentraram na provisão de auxílio humanitário emergencial e início da recuperação do país, entre janeiro de 2010 e meados de 2011; (iv) recuperação, com o desenvolvimento de ações de reconstrução das estruturas e instituições afetadas pelo sismo, inscrito entre os anos de 2011 e 2015; e, (v) desmobilização, que concerne a transição da MINUSTAH para a Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça do Haiti (MINUJUSTH, em francês) a partir de

2015 e até o encerramento da operação de estabilização em 15 de outubro de 2017 (BRAGA, 2019) ⁴¹.

Outra baliza temporal que se pode utilizar ao analisar as implicações da missão de estabilização são as votações para a presidência durante os ciclos eleitorais haitianos. Três ciclos eleitorais para o governo haitiano foram realizados durante a vigência da MINUSTAH. Com efeito, a realização de pleitos regulares esteve entre os objetivos prioritários da missão da ONU. Entretanto, apesar das ações conduzidas pela operação de paz e por outros atores internacionais, as eleições presidenciais durante o período de intervenção foram marcadas por tensões e protestos.

No período anterior ao sismo (2004-2009), as principais preocupações da missão estiveram concentradas na articulação entre os três pilares de seu mandato. Nossa atenção nessa dissertação recai justamente sobre esse período, em que podemos estudar as principais ações relacionadas à esfera da segurança que nos permitem questionar a caracterização de um modo distinto de atuação dos militares brasileiros em operações de paz. As questões de segurança foram especialmente sensíveis para o desdobramento da MINUSTAH durante essa primeira etapa, sobretudo por sua profunda intersecção com os objetivos de preservar o regime democrático haitiano e de garantir a vigência de direitos e liberdades no território sob intervenção. As formas de violência mais frequentes no Haiti eram comuns a outras regiões urbanas violentas: assassinatos, sequestros, roubos, furtos, e violência sexual (KOLBE, 2013). É possível incluir ainda a recorrência de manifestações populares de fundo político, sobretudo de grupos vinculados ao *Fanmi Lavalas*, partido fundado por Jean-Bertrand Aristide, que desencadearam episódios de repressão severa pelas forças de segurança haitianas.

No campo estrito da segurança, ex-membros das forças armadas haitianas – referidos como *ex-FADH* – e grupos responsáveis por práticas violentas nas periferias haitianas foram as principais preocupações para a missão em seus primeiros meses de atividade (UNITED NATIONS, 2004b). Griffin (2004) afirma que os antigos membros do Exército, dissolvido por Aristide em 1994, reivindicavam a reinstituição

⁴¹ O contra-almirante Carlos Chagas Vianna Braga foi assessor do primeiro comandante do contingente militar da MINUSTAH, general Augusto Heleno entre os anos de 2004 e 2005. Posteriormente, Braga coordenou a participação da Marinha do Brasil na ocupação da Vila do Cruzeiro e do Complexo do Alemão na cidade do Rio de Janeiro em 2010 e foi chefe do Estado Maior Conjunto da Coordenação Geral de Defesa de Área durante a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

das forças armadas nacionais como órgão responsável pela segurança haitiana e o pagamento de indenizações equivalentes a dez anos de soldo. Em adição, ressalta-se que esse grupo de ex-militares continuaram a desempenhar ilegalmente funções de segurança, apoiando as forças governamentais ocasionalmente (GRIFFIN, 2004, p. 18-19). Nota-se que após a deposição de Aristide, em fevereiro de 2004, autoridades do governo provisório louvaram ex-membros das forças armadas haitianas, denominando-os como “combatentes da liberdade”, e promoveram um período de intensa repressão a partidários do movimento *Fanmi Lavalas* (KOLBE, 2013, p. 8).

É possível observar ainda a atuação de milícias privadas contratadas por empresários ou traficantes, redes criminosas transnacionais e de grupos insurgentes na área rural do país (KOLBE, 2013). Mendonça (2017, p. 91) destaca o caráter político das gangues combatidas pelo componente militar da MINUSTAH, apesar do conteúdo ilícito de suas atividades:

O que é importante ressaltar é que as gangues não são somente grupos violentos que colocam em risco a população. As gangues urbanas cumprem, em determinadas comunidades, funções que seriam de responsabilidade do Estado, como o fornecimento de proteção e de serviços básicos. (MENDONÇA, 2017, p. 91).

Salienta-se que a situação de segurança no Haiti, quando do início do desdobramento da MINUSTAH, apesar da gravidade, não se assemelhava a outros conflitos sob intervenção da ONU. As partes envolvidas na crise haitiana não estavam envolvidas propriamente em uma disputa armada concebida em seus moldes tradicionais; a decisão para a intervenção antecedeu até mesmo a possibilidade de um conflito alastrado. Os principais grupos geradores de instabilidade combinavam a prática de ilícitudes ao governo informal de determinados territórios, inclusive dispondo empenho para a provisão de alguns serviços básicos (KOLBE, 2013). Apesar das ações violentas de grupos locais, a situação seria melhor descrita como uma profunda crise de segurança com o envolvimento de grupos políticos e associações criminosas.

Kolbe (2013) indica a dificuldade que as gangues locais encontravam em adquirir armamentos e munições em razão de seu elevado custo. Assim, seus membros recorreram a instrumentos como pedras e pedaços de madeira para se armar. Em verdade, milícias privadas, os *ex-FADH* e famílias abastadas tinham acesso

mais frequente a armamentos quando comparados aos grupos criminosos urbanos. Em adição, Muggah (2015, p. 10) aponta que a incidência de crimes contra a propriedade, roubo, assédio ou estupro no Haiti, apesar de sua indubitável gravidade, tem índices oficiais mais baixos do que geralmente se presume. As principais ocorrências foram registradas em centros urbanos e, em especial, na capital Porto Príncipe.

A resposta da operação de paz incluiu a realização de patrulhas e operações de cerco e varredura⁴², de busca e apreensão, de policiamento e estabelecimento de pontos de controle em regiões definidas como alvo para a ação de pacificação, seja de maneira independente ou em cooperação com a Polícia Nacional Haitiana (UNITED NATIONS, 2004b). Esperava-se que a constante realização de operações nas áreas consideradas violentas permitiria a gradual extensão do domínio do Estado haitiano sobre essas regiões, que deveria ser complementado por formas de presença mais perene, incluindo atividades que transcendessem a esfera de segurança, como a provisão de serviços públicos essenciais. Nessa etapa inicial, as operações foram conduzidas com o apoio de veículos blindados para o transporte de pessoal, devido à necessidade de proteger membros da missão e policiais haitianos ao ingressar nas zonas de atuação e trafegar em vias em estados precários de conservação.

Relatórios de organizações não governamentais denunciaram excessos cometidos por membros da operação e das forças policiais locais. De acordo com investigadores do Centro de Justiça Global e da associação *Harvard Law Students Advocates for Human Rights* (2005), no início da operacionalização, a MINUSTAH foi leniente com acusações de violações de direitos humanos por membros forças de segurança haitianas assim como contribuiu para o quadro de violência ao ter seus próprios membros envolvidos em acusações de infrações da mesma natureza. Nesse sentido, Griffin (2004, p. 43, tradução nossa⁴³) apontou que “as forças da MINUSTAH, ostensivamente presentes para auxiliar a PNH, contribuíram em certas ocasiões para complexificar e intensificar a imprecisão das operações e a violência”.

⁴² Como discutiremos em seção posterior neste capítulo em maior detalhe, as operações de varredura conduzidas pelo componente militar da missão de paz são um dos elos que a aproximam da doutrina e das operações de contrainsurgência. Operações de “*cordon and search*” foram usadas por atores contrainsurgentes na busca por suspeitos e armamento e outros recursos durante as campanhas francesas na Argélia, por exemplo (TRINQUIER, 2006; GALULA, 2006a, 2006b).

⁴³ No original: “*The MINUSTAH forces, ostensibly there to help the HNP, sometimes complicate and intensify the imprecision and the violence*”. (GRIFFIN, 2004, p. 43).

Em agravo, Griffin (2004, p. p. 59, tradução nossa⁴⁴) afirma que “[...] as forças policiais, respaldadas por forças da ONU, conduziram rotineiramente operações de assassinio indiscriminado e amador”.

As operações eram conduzidas sem a expedição de mandados para busca, apreensão e detenção de suspeitos, o que configura uma flagrante violação de direitos (CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL, 2005). Em agravo, relatos colhidos pelo Centro de Justiça Global (2005) ressaltam a truculência das abordagens e denúncias de mortes ocasionadas pelas operações, em razão de disparos, “balas perdidas”, uso inapropriado de gás lacrimogêneo, entre outras causas relacionadas às atividades conduzidas por contingentes da missão de paz e membros da Polícia Nacional Haitiana.

Essas violações defrontam-se com diferentes aspectos do mandato aprovado pelo CSNU para a missão de paz. De maneira mais flagrante, estão em contradição com os objetivos de prover proteção à população civil e de promover e garantir a vigência de um conjunto de direitos e liberdades fundamentais (CORREA, 2014). Membros da missão foram perpetradores de violência e violadores de direitos e liberdades fundamentais. Ao negligenciar as violações cometidas por policiais haitianos, membros da missão de paz incidiram em contradições em relação aos objetivos de reforma das instituições de aplicação de justiça no Haiti, das quais se destaca a própria PNH.

Um dos casos rememorados pelo emprego excessivo da violência por tropas da missão de paz foi nomeado pela população local como “Massacre de 6 de julho”. No ano de 2005, durante a realização da “Operação Punho de Aço”, 440 militares liderados pelo então comandante do componente militar da missão, general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, entraram na região de *Cité Soleil* em busca de Emmanuel Wilmer, acusado por liderar uma gangue (ZANINI, 2019). Estima-se que 22 mil disparos foram efetuados nessa operação, resultando em mortes de até 27 civis, incluindo crianças (ZANINI, 2019; STARGARDTER, 2018). Wilmer e cinco membros de sua gangue foram mortos em decorrência da operação. De acordo com Miranda⁴⁵

⁴⁴ No original: “[...] *the police, backed by UN forces, routinely carry out indiscriminate and unprofessional killing operations*”. (GRIFFIN, 2004, p. 59).

⁴⁵ André Luis Novaes Miranda é General de Divisão do Exército Brasileiro. Durante a intervenção no Haiti desempenhou a função de oficial de operações do terceiro contingente brasileiro.

(2019) a operação contribuiu para a ocupação de pontos fortes na região de *Cité Soleil*, considerados fundamentais para o processo de pacificação.

Além do uso indiscriminado da violência, as tropas internacionais na MINUSTAH foram acusadas de praticar abusos sexuais contra mulheres e crianças haitianas. Membros da missão de diferentes nacionalidades exploraram sexualmente mulheres e menores de idade em troca de pequenos valores monetários ou alimentos (LEE; BARTELS, 2019). A suspensão das garantias jurídicas proporcionada pelos acordos firmados entre a Organização e o Estado haitiano permitiram que militares acusados de praticar crimes dessa natureza fossem repatriados sem a necessidade de serem submetidos a um julgamento em território caribenho. Os atos violentos e as acusações que pesaram contra membros da operação de paz inflamaram sequências de protestos populares contra a intervenção, pedindo sua retirada do território haitiano (AMARAL; VIANA, 2011).

A realização de um ciclo de eleições nacionais para substituir o governo interino de Boniface Alexandre foi submetida à necessidade de uma conjuntura minimamente estável e suficientemente segura. O pleito também demandou o cadastramento de eleitores e candidatos, o estabelecimento de um calendário factível, a organização da votação com o auxílio de observadores internacionais dentre outras tarefas técnicas (UNITED NATIONS, 2006a). Após adiamentos, as votações foram realizadas em 7 de fevereiro de 2006 com a concorrência de 33 candidatos diferentes para a presidência haitiana, sob proteção reforçada provida pelos contingentes da missão e supervisão de diferentes organizações internacionais (UNITED NATIONS, 2006b). A divulgação de resultados parciais da apuração de votos foi contestada ao apresentar uma margem de votos menor do que o esperado para o candidato René Préval, motivando manifestações populares (UNITED NATIONS, 2006b). Como alternativa para solucionar o impasse, o Conselho Eleitoral Provisório, órgão haitiano responsável pelos procedimentos eleitorais da votação em 2006, optou por repartir proporcionalmente os votos brancos entre todos os candidatos – uma quantidade extremamente elevada, correspondente a 43,6% de todos os votos depositados (UNITED NATIONS, 2006b). A alternativa consolidou a vitória de Préval ainda no primeiro turno, e pavimentou o caminho para que o novo governo fosse empossado em 14 de maio de 2006.

A realização de eleições democráticas em 2006 pode ser interpretada como um progresso da missão entre os objetivos de um de seus pilares: a promoção da democracia e a garantia do processo político constitucional. No entanto, a contestação dos resultados tão logo realizada a divulgação das parciais permite-nos sugerir a prevalência de obstáculos à consolidação do regime democrático. Em uma democracia fragilizada por sequências numerosas de golpes de Estado e recorrentes governos autoritários, é preciso cautela em indicar sucessos.

No decorrer da operação, os relatórios do SGNU atestaram os obstáculos em conduzir ações e consolidar resultados favoráveis às metas traçadas pelos atores intervenientes em relação à segurança e à manutenção de um processo democrático estável (UNITED NATIONS, 2006a, 2006b, 2006c, 2007, 2008b, 2008c, 2009, 2009a, 2010b, 2014c). A fragilidade da situação de segurança foi abalada seguidas vezes por ciclos de violência intermitentes e com causas diversas. Com efeito, é possível identificar o diagnóstico da volatilidade das condições de segurança no Haiti como uma permanência de diferentes missões autorizadas pela ONU para o país caribenho. Ao longo de todo o período de desdobramento da MINUSTAH, relatórios do Secretário-geral insinuaram resultados controversos: simultaneamente foram atestados incrementos contínuos na estabilidade haitiana, muito embora fosse mantido o diagnóstico de fragilidade das condições de segurança (UNITED NATIONS, 2006a, 2006b, 2006c, 2007, 2008b, 2008c, 2009, 2009a, 2010b, 2014c). O uso da fórmula “a situação de segurança durante o período reportado permaneceu relativamente calma, **porém frágil**” (UNITED NATIONS, 2016b, grifo nosso, tradução nossa⁴⁶), e de suas variações, tornou-se um mote renovado à exaustão no decorrer do desdobramento da operação de estabilização.

Uma nota instigante deve ser realizada: manifestações populares reivindicando melhores condições de vida foram frequentemente relatadas pelos documentos assinados pelo SGNU como eventos que ameaçariam a estabilidade das condições de segurança no Haiti sob a missão de paz, mesmo quando realizados de maneira integralmente pacífica (UNITED NATIONS, 2008b; 2008c). Depreende-se que a meta de promover um regime democrático, contida no mandato da operação, derivou de uma percepção restrita da democracia, sobrevalorizando a realização regular de

⁴⁶ No original: “*The security situation during the reporting period remained relatively calm **but fragile***”. (UNITED NATIONS, 2016, grifo nosso).

disputas eleitorais. Em agravado, as ações da PNH contra os protestos foram um problema significativo, em razão dos excessos cometidos contra os manifestantes nas tentativas de extinguir passeatas.

É possível afirmar que as principais diligências para a MINUSTAH, no decorrer do desempenho de seu mandato, se referiram à extensão da autoridade do Estado haitiano em busca da consolidação de um cenário de estabilidade, por vezes realizadas através do recurso à violência. Outrossim, o recorrente apelo a uma conjuntura volátil incidiu sobre as sugestões de renovação do mandato da missão, por vezes justificadas pela ausência de capacidades suficientes das forças de segurança locais em assumir integralmente as responsabilidades por esse setor de atividades. A percepção da instabilidade das condições relacionadas à esfera da segurança foi compartilhada por ex-integrantes da missão (BRAGA, 2010, p. 717).

Em um momento em que a Polícia Nacional Haitiana é incapaz de responder independentemente à instabilidade do país, tropas e policiais da MINUSTAH, incluindo suas unidades policiais formadas, continuam a desempenhar um papel indispensável para a manutenção de um ambiente seguro e estável em que processos políticos podem avançar e para promover a ordem pública. [...] Durante o período objeto deste relatório, tropas e policiais da MINUSTAH trabalharam em conjunto com a Polícia Nacional Haitiana para manter um ritmo intenso de patrulhas e operações para deter atividades criminosas em áreas urbanas e incrementar o compartilhamento de informações, a comunicação e a colaboração com o público em geral (UNITED NATIONS, 2009a, p. 6, tradução nossa⁴⁷).

Outras dificuldades também foram relatadas no que tange aos problemas sistêmicos no Haiti como a profunda desigualdade, a carência de serviços públicos nas áreas da educação, da saúde, de acesso às instituições de justiça (UNITED NATIONS, 2008b). A operação, em coordenação com atores humanitários, organizações não governamentais, agências de cooperação para o desenvolvimento e outros atores internacionais, conduziu diversos projetos visando a solução de demandas imediatas e duradouras das populações locais. Apesar dos fluxos de auxílio internacio-

⁴⁷ No original: "At a time when the Haitian National Police is unable to respond alone to such threats to the country's stability, MINUSTAH troops and police, including its formed police units, continue to play an indispensable role in ensuring a secure and stable environment within which political processes can advance and in helping to promote public order. [...] During the reporting period, MINUSTAH military and police personnel worked closely with the Haitian National Police to maintain a heightened rhythm of patrolling and operations to deter criminal activities in urban areas and to improve information-sharing, communication and collaboration with the general public". (UNITED NATIONS, 2009, p. 6).

nal, as demandas haitianas eram extremamente profundas e demasiadamente amplas para serem resolutas em um único ímpeto.

Como apontamos anteriormente, as condições humanitárias foram agravadas após o sismo de 2010. O terremoto atingiu sete pontos na escala Richter e, somado à precariedade da infraestrutura haitiana, resultou em uma catástrofe magnificada. O evento causou a destruição de infraestruturas fundamentais para a continuidade do processo de paz engendrado pela ONU: hospitais, clínicas, escolas, mercados, vias de trânsito, delegacias e prisões, prédios governamentais e localidades ocupadas por membros da missão de paz (AGUILAR, 2014). Em um primeiro momento, as preocupações mais latentes concerniam a provisão de auxílio emergencial às vítimas da catástrofe. Foi necessário coordenar as buscas por desaparecidos e mortos, gerenciar a distribuição de alimento, água potável, serviços médicos, itens de vestuário e higiene, prover abrigo emergencial para centenas de milhares de desabrigados e deslocados internos, assim como garantir a segurança. O desempenho dessas tarefas foi obstaculizado pela destruição da já precária infraestrutura haitiana; estradas, sistemas de comunicação e distribuição de energia foram severamente avariados. Posteriormente, seria necessário reavaliar a situação e traçar planos extensivos de reconstrução das infraestruturas e instituições abaladas pelo tremor, de maneira a permitir a continuidade do processo de intervenção.

Apesar da manutenção de um ambiente razoavelmente estável após o tremor, eventos abalaram a avaliação da segurança haitiana no início do ano de 2010. Entre eles registram-se a fuga de cerca de metade dos detentos do país, o roubo de armamento da PNH, a necessidade de prover proteção em assentamentos de deslocados e desabrigados, e garantir a segurança da distribuição de auxílio humanitário emergencial (UNITED NATIONS, 2010a). O componente militar da missão – que seria ampliado até 8.168 tropas em abril de 2010 – foi responsável pelas ações de segurança e desdobrou esforços em operações de busca e salvamento, avaliação inicial de danos e desobstrução de vias cruciais (UNITED NATIONS, 2010a). Hirst (2018) destaca a prevalência da prática de violações a direitos e liberdades fundamentais por tropas da MINUSTAH também no período posterior ao sismo de 2010.

Logo após o terremoto, os Estados Unidos mobilizaram a operação “*Unified Response*”, desdobrando a *Joint Task Force Haiti* (JTF-H), que chegou a contar com mais de 22 mil militares, 23 navios e 53 aeronaves (BRAGA, 2019, p. 127). As tro-

pas estadunidenses se empenharam em realizar ações emergenciais como operações de busca e salvamento em meios aos escombros, a distribuição de auxílio humanitário e o controle do tráfego aéreo do Aeroporto Internacional Toussaint L'Ouverture, em Porto Príncipe, restringindo-o a voos com provisões humanitárias.

A realização de eleições em novembro de 2010 foi circundada por tensões e episódios de violência relacionados a acusações de fraude e corrupção (UNITED NATIONS, 2011). Uma missão conjunta de observadores da OEA e da Caricom sugeriu alterações na apuração dos votos que resultaram na substituição do segundo colocado no primeiro turno, Jude Célestin, pelo terceiro mais votado, Michel Martelly⁴⁸ (UNITED NATIONS, 2011). No segundo turno, após ter sido favorecido pelas sugestões da comunidade internacional quanto à apuração dos votos, Martelly foi eleito sob o desafio de reconstruir as estruturas físicas e reconstituir o Haiti devastado pelo evento sísmico.

Documentos publicados pela própria ONU indicaram o recrudescimento de crimes de assassinato, estupro, sequestro e tráfico de entorpecentes, sobretudo cocaína, no período entre os anos de 2010 e 2011 (UNITED NATIONS, 2011). Esses crimes seriam adicionados a recorrentes manifestações populares e de grupos políticos rivais quanto à legitimidade das eleições haitianas como elementos catalisadores da instabilidade no país (UNITED NATIONS, 2011). A atuação de grupos criminosos em centros urbanos também persistiu ao longo dos anos, apesar das operações conduzidas por militares e policiais da MINUSTAH em conjunto com a PNH (UNITED NATIONS, 2013a).

No diagnóstico da Organização, o componente militar da missão permaneceu como ator primordial para a estabilidade do país, exercendo também funções de controle de fronteiras, distribuição de assistência humanitária e suporte a esforços de recuperação e reconstrução (UNITED NATIONS, 2012b). Apesar de um contínuo empenho pela profissionalização e ampliação dos efetivos da polícia haitiana, os resultados alcançados não habilitaram a instituição local a assumir integralmente sua responsabilidade prioritária na garantia de um ambiente estável e seguro, deman-

⁴⁸ Michel Martelly foi um cantor do ritmo tipicamente haitiano *konpa*. Seu nome artístico é *Sweet Micky*. A candidatura à presidência em 2011 foi sua primeira experiência na disputa eleitoral haitiana. Durante a campanha, prometeu reconstruir o país após o sismo de janeiro de 2010 e reinstaurar as forças armadas haitianas. Apesar da inexperiência política, foi conhecido por criticar ativamente o ex-presidente Aristide (PROFILE..., 2011).

dando o suporte ativo dos contingentes militar e policial da operação de paz (UNITED NATIONS, 2013a; 2014a).

O processo eleitoral para o legislativo e o executivo federais no segundo semestre de 2015 foi novamente marcado por protestos, acusações de fraudes, e acarretou um adiamento do cronograma inicialmente previsto para as eleições presidenciais (UNITED NATIONS, 2016a). Após um escrutínio de comissões especializadas, as eleições foram remarcadas para o mês de outubro de 2016, com seu segundo turno agendado para o início de janeiro de 2017 (UNITED NATIONS, 2016b). Esse calendário preliminar seria ainda adiado em razão da passagem do furacão Matthew pelo Caribe e pela América do Norte. Contudo, o presidente eleito, Jovenel Moïse, foi conduzido ao cargo na data prevista inicialmente, 7 de fevereiro de 2017 (UNITED NATIONS, 2017a).

Em 13 de abril de 2017, o CSNU decidiu estender o mandato da missão de estabilização por um período final de seis meses (UNITED NATIONS, 2017b). O fim da MINUSTAH, entretanto, não representou um encerramento abrupto da intervenção, que seria perpetuada pelo desdobramento de uma missão voltada às questões de aplicação da justiça haitiana, com ênfase nas operações policiais, e posteriormente por sua substituição por um escritório para assuntos políticos. A transição completa entre a operação de estabilização e a missão de suporte à justiça foi marcada para o dia 15 de outubro de 2017, mais de 13 anos após a transição entre a Força Multinacional Interina e a MINUSTAH, após um processo de redução gradual dos contingentes da missão da última.

O mandato inicial para a MINUJUSTH previu ações em três eixos: (i) prover assistência ao governo haitiano no fortalecimento de instituições de aplicação da justiça e manutenção da ordem; (ii) oferecer suporte à Polícia Nacional Haitiana; e, (iii) monitorar, reportar e analisar as condições de respeito a direitos e liberdades fundamentais (UNITED NATIONS, 2017b). A capacidade da nova missão e o volume de efetivos mobilizados foram reduzidos a contingentes civis e policiais. Não obstante, a MINUJUSTH foi aprovada pelo CSNU sob o abrigo do Capítulo VII da Carta de São Francisco, autorizando-a a recorrer à violência para garantir a execução de seu mandato (UNITED NATIONS, 2017b).

Com o fim do mandato da missão de suporte à justiça, a Organização aprovou o estabelecimento de uma missão de cunho político. Ao Escritório Integrado

das Nações Unidas no Haiti (BINUH, em francês) foram atribuídas funções de suporte ao governo local na manutenção de um ambiente estável e seguro através da garantia do Primado da Lei, da promoção de diálogo político e de direitos e liberdades fundamentais (UNITED NATIONS, 2019a).

Como notamos anteriormente, apesar dos relatórios publicados pela Organização e da decisão do CSNU em desmobilizar a operação de estabilização, a incapacidade das instituições haitianas em garantir uma ordem estável e segura prevaleceram após longos anos de intervenção. Com efeito, ao longo de 2018 manifestações populares contra o governo de Jovenel Moïse⁴⁹ eclodiram, elevando uma vez mais as tensões. O movimento popular foi motivado, dentre outros fatores, por elevações nos preços de combustíveis que incidiram sobre produtos alimentícios e itens de consumo básico. Serviços de transporte e unidades educacionais encerraram temporariamente suas atividades e centros de saúde funcionaram de maneira intermitente; uma crise severa se aplacou sobre a produção de alimentos por pequenos produtores no interior do país, e alimentou crises no comércio e em outros setores produtivos (STEMPLE, 2019). As manifestações se estenderam através do ano de 2019, e o governo haitiano optou por reprimi-las violentamente, com recurso ao uso excessivo da violência, detenções arbitrárias e relatos de práticas de tortura pelas forças governamentais de segurança. De acordo com Rivara (2019), ao menos 77 pessoas foram mortas ao longo do período de protestos.

4.6 Uma história contada em cores rubras

Insistimos que o esforço realizado nas páginas desse capítulo não configura um retrato completo da história haitiana. Em nosso estudo sobrevalorizamos as cores rubras: a violência, o autoritarismo, a intervenção externa, a miséria. Assim, não discorremos sobre a riqueza cultural do país caribenho, que demandaria outros tomos para ser analisada de forma responsável. Não obstante, as considerações que tecemos anteriormente podem contribuir para a compreensão dos episódios de crise deflagrados ao longo das décadas de 2000 e 2010 no Haiti. Assim,

⁴⁹ Jovenel Moïse é um empresário e político haitiano. Foi eleito para a presidência nas votações de 2016 e assumiu o cargo em no mês de fevereiro de 2017, substituindo o governo provisório estabelecido após o fim do mandato de Michel Martelly.

compreendemos que as manifestações de violência contemporâneas lançam raízes por toda a história haitiana. No entanto, não é possível creditar a recorrência dessa violência a motivações imanentes à sociedade haitiana. É prudente sugerir que as aflições contemporâneas têm causas estruturais, conformadas ao longo de uma história de profunda exploração do Haiti.

Esses problemas enraizados demandam, portanto, um intenso esforço transformativo, capaz de erradicar a pobreza e impedir índices excessivos de desigualdade. Uma alternativa para promover essas mudanças concerne a ampliação do acesso da população haitiana aos itens essenciais à sua vivência, considerando a possibilidade de construir uma conjuntura pacífica positiva. Entretanto, as experiências de reformas que observamos anteriormente apontam para obstáculos na transformação radical do Haiti, contribuindo para um frequente retorno das manifestações de violência e para tornar mais agudas as condições sociais.

No próximo capítulo, nos debruçamos sobre os aspectos mais sensivelmente relacionados à participação do Estado brasileiro na MINUSTAH. Em primeiro estágio, descrevemos traços do discurso que buscou singularizar o engajamento de militares nacionais na operação de paz e, em sequência, discutimos a proximidade entre as ações de segurança desenvolvidas pelo contingente brasileiro e as doutrinas de contrainsurgência. Assim, indagamo-nos sobre a validade da caracterização de um *modus operandi* distinto dos contingentes brasileiros na MINUSTAH. Respondemos negativamente à indagação, destacando a proximidade entre o engajamento dos batalhões brasileiros às doutrinas de contrainsurgência e a influência do processo de reforma das operações de paz sobre o mandato da missão de estabilização.

5 SOLIDARIEDADE OU VIOLÊNCIA: UM MODO BRASILEIRO DE ENGAJAMENTO EM OPERAÇÕES DE PAZ?

Um estudo breve da história do engajamento do Estado brasileiro em questões sensíveis à segurança internacional pode revelar um traço das preferências de política externa no país: a promoção de soluções não-coercitivas às contendas internacionais, em detrimento às demonstrações de poderio bélico (DINIZ, 2006). Entre as alternativas aventadas pela diplomacia do país ao longo de sua história destacam-se as oportunidades de negociação e mediação de conflitos no continente americano, assim como momentos de proposição ativa de outras formas de resolução não-coercitivas para as tensões internacionais. Nesse sentido, é possível identificar alguma insistência entre especialistas, políticos e membros do corpo diplomático em caracterizar o Brasil como um país pacífico. Com efeito, na esteira dessa tradição os princípios de “não-intervenção”, “prevalência dos direitos humanos”, “defesa da paz” e “solução pacífica dos conflitos” foram consagrados ao rigor de uma cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988 no artigo que rege os fundamentos da política externa brasileira (BRASIL, 1988).

No entanto, essa caracterização não isenta o Estado brasileiro de responsabilidade em episódios atroz, como a participação na Guerra da Tríplice Aliança contra o vizinho Paraguai ou na atuação violenta das forças de segurança contra a própria população brasileira. Revoltas e movimentos políticos entre as fronteiras nacionais foram violentamente reprimidos pelas forças policiais e de defesa do Estado brasileiro desde a independência. Uma lista extensa de casos poderia ser enumerada, desde as revoltas contra o Império até a atuação das Forças Armadas e das polícias em operações internas durante a década de 2010, perpassando a repressão violenta e cruel durante a ditadura de 1964 (CARVALHO, 2005; SUCCI JUNIOR, 2018).

Em meio ao rol de iniciativas de resolução de conflitos com participação relevante do Estado brasileiro não podemos negligenciar as operações de paz da ONU, objeto de estudo dessa dissertação. O primeiro envio de militares brasileiros a

uma missão de paz da Organização remonta ao ano de 1957⁵⁰, por ocasião da UNEF I, desdobrada para solucionar a contenda entre Egito e Israel em relação ao controle do Canal de Suez. A partir de 1948 e até 2017, ano de encerramento da MINUSTAH, o Estado brasileiro contribuiu com tropas, policiais ou civis para 46 das 71 operações de paz operacionalizadas sob a égide a ONU (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019).

Apesar de longaeva, a contribuição brasileira para esse mecanismo de resolução de conflitos foi intermitente e irregular quanto ao volume de contingentes enviados às operações (REZENDE, 2010). Para além da UNEF I, que contou com a participação de cerca de 6.300 militares do Exército Brasileiro, demandam relevo, no que tange o volume das contribuições de contingentes, a contribuição para a Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III), durante a década de 1990, e para a MINUSTAH, já no século XXI. A parcela mais volumosa das contribuições brasileiras se concentrou no período que se inicia com o envio de militares para a Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I), a partir do ano de 1989. No entanto, quando comparada à contribuição de outros Estados a esses mecanismos de intervenção, a participação brasileira permanece diminuta (REZENDE, 2010).

A contribuição brasileira para as operações de paz da ONU foi condicionada por fatores domésticos e, simultaneamente, por tendências internacionais. Assim, é possível identificar as causas para variações no volume do envio de militares nacionais para essas missões no decorrer das décadas. Um exemplo dessa dupla condicionante se refere ao hiato na participação brasileira em operações de paz entre os anos de 1967 e 1989. Por um lado, o período recortado coincide largamente com a ditadura militar instaurada no país entre 1964 e 1985 – responsável por direcionar o emprego das forças armadas predominantemente a questões políticas domésticas e à repressão. Em contraparte, ressalva-se que o período da Guerra Fria corresponde ao menor desdobramento de novas operações de paz pela Organização em razão do congelamento dos processos decisórios do CSNU pelas contendas entre EUA e União Soviética.

⁵⁰ Fontoura (1999, p. 211) recorda o envio de militares brasileiros para instrumentos mais concisos de mediação de conflitos como a Comissão da Liga das Nações que administrou a região de Letícia, na fronteira entre Peru e Colômbia, entre 1933 e 1934, e à Comissão das Nações Unidas para os Balcãs, entre 1947 e 1951. É prudente afirmar, no entanto, que essas formas de intervenção não correspondem ao modelo de operação de paz da ONU, estabelecido a partir de 1948.

A amplitude das funções desempenhadas pelos contingentes militares enviados às missões de paz da ONU acompanhou o processo de ampliação do escopo de atividades incluídas pela Organização nos mandatos aprovados pelo CSNU. Enquanto os militares brasileiros desdobrados na missão do Canal de Suez estiveram predominantemente voltados à execução de atividades de supervisão do cumprimento de acordos de interrupção de hostilidades, os contingentes brasileiros na MINUSTAH executaram funções em um espectro que variava desde o uso da violência em sua área de responsabilidade na cidade de Porto Príncipe ao apoio a programas humanitários e de desenvolvimento engendrados através da estrutura hierárquica da operação de paz.

Apesar de conferirmos ênfase à contribuição de tropas para as operações da ONU, é preciso mencionar que o Estado brasileiro também contribuiu com a cessão de policiais e civis para as missões de paz. A participação dessas categorias, no entanto, é bastante reduzida em comparação à contribuição militar.

A MINUSTAH pode ser interpretada como um marco relevante na cronologia da participação brasileira em missões de paz da ONU. No aspecto quantitativo, o período de 2004 a 2017 representou a contribuição mais volumosa de militares brasileiros para uma única operação, totalizando cerca de 37 mil nacionais (HAMANN; MIR, 2019). Esse número corresponde a aproximadamente 68% de todos os contingentes mobilizados pelo país em operações de paz entre os anos de 1957 e 2019 (HAMANN; MIR, 2019).

Outros destaques, porém, podem ser traçados. Sem pretender uma pauta exaustiva, citamos algumas das implicações qualitativas da participação brasileira na MINUSTAH. Durante todo o período, oficiais brasileiros desempenharam a função de comandantes do componente militar da missão, fato inédito entre as operações de paz da ONU⁵¹. Na sequência do início da participação brasileira no Haiti, em 2005, foi criado o Centro de Instrução de Operações de Paz, posteriormente transformado em Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), responsável por aperfeiçoar e instruir a atuação de brasileiros e nacionais de outros Estados em operações de paz da ONU. Ainda é possível destacar: o caráter regional das

⁵¹ Como descrevemos anteriormente, a posição do comandante do componente militar situa-se na intersecção entre os níveis de ação operacional e tático, e guarda sob sua responsabilidade a tradução das disposições do mandato aprovado pelo CSNU e das decisões do Representante do Secretário-geral para uma operação de paz ao terreno.

principais contribuições de tropas para a operação, com a realização de operações conjuntas e multinacionais; a interação entre atores civis e militares; e, a realização de operações em todo o espectro de ações militares, particularmente aquelas dependentes do uso da violência (BRAGA, 2019, p. 119).

A participação na MINUSTAH também revelou implicações no âmbito doméstico. A expertise adquirida e aperfeiçoada pelos contingentes enviados à Ilha Hispaniola foi reimportada para a condução de missões de segurança nas cidades brasileiras (HARIG, 2015, 2019), seja através do emprego das forças armadas brasileiras sob a modalidade de operações de Garantia da Lei e da Ordem – amplamente utilizadas na década de 2010 para solucionar uma miríade de questões⁵² –, seja para a atuação na Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro durante o ano de 2018. Essa experiência contribuiu para a atualização das doutrinas de emprego das forças armadas em regiões urbanas e para a pacificação.

Outrossim, o envio de militares para o Haiti foi instrumentalizado para a política externa brasileira, sobretudo ao longo dos mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A participação na MINUSTAH esteve alinhada com as diretrizes de uma política externa que valorizou a participação em mecanismos multilaterais e que propugnou o país como um ator relevante para as questões de segurança internacional. Nesse ínterim, o corpo diplomático, os membros das forças armadas e integrantes do governo buscaram diferenciar o engajamento brasileiro da atuação de outros Estados em intervenções. O Estado brasileiro realçou a interlocução entre aspectos securitários e esforços humanitários e de desenvolvimento no desempenho das funções atribuídas ao batalhão brasileiro no decorrer da missão (CAVALCANTE, 2010; DINIZ, 2006).

A expressão anglófona “*Brazilian way of peacekeeping*”, que contou com elevada adesão por parte dos atores estatais e não-estatais no Brasil, sintetizou a ideia de que a atuação de militares brasileiros no Haiti diferiria da ação de militares de outras nacionalidades em intervenções internacionais. Essa expressão combinou aspectos da eficiência das ações de segurança e particularidades táticas na condução de operações em regiões urbanas à proximidade entre a população local

⁵² Como breve exemplo, é possível recordar a composição do primeiro contingente selecionados para a ocupação das comunidades da Maré, majoritariamente derivada de militares com experiência adquirida na missão de paz no Haiti.

e soldados e oficiais brasileiros, fabricada em relação a traços culturais como a história colonial compartilhada por ambas as nações, e, por vezes, mesmo o apreço por futebol ou por comemorações carnavalescas. Outro destaque se referiu ao enfoque em ações de desenvolvimento, realizadas tanto pelos contingentes militares, como em projetos de cooperação internacional com participação ativa da diplomacia brasileira. Em resumo, essa fórmula discursiva divulgou a concatenação de atividades tipicamente militares e funções civis pelos contingentes brasileiros como distinção da atuação do país em relação a outros interventores.

Neste quarto capítulo, indagamo-nos quanto à validade da caracterização de um modo tipicamente brasileiro de engajamento em operações de paz. Dispomo-nos a realizar um estudo da atuação de militares brasileiros na MINUSTAH confrontando a caracterização contida na expressão “*Brazilian way of peacekeeping*”. Para tanto, recorreremos à análise de documentos e da bibliografia especializada disponível sobre o assunto de maneira a observar as principais características da ação de militares brasileiros no Haiti e identificar sua recorrência em outras formas de intervenção.

Nesse ínterim, argumentamos que o padrão de atuação dos contingentes brasileiros desdobrados para a missão de paz no Haiti conserva características observadas em outras operações de paz e em diferentes formas de intervenção. A concatenação do uso da violência e a proximidade de militares em relação às populações locais, bem como o empenho em ações que transcendem a esfera tipicamente militar, não constituem características distintivas das ações dos batalhões brasileiros em relação a outros casos históricos de intervenção internacional.

Como discutimos ao longo do primeiro capítulo dessa dissertação, a doutrina para operações de paz da ONU transformou-se, incorporando funções de dimensões políticas, sociais e econômicas ao longo das décadas de 1990 e 2000. Concomitantemente, o recurso à violência tornou-se uma alternativa para garantir a realização dos objetivos do mandato de uma missão de paz aprovada pelo CSNU. Nesse sentido, sugerimos que a atuação brasileira na MINUSTAH se inseriu em um processo de transformação das intervenções aprovadas sob a égide da ONU. Aspectos similares também podem ser identificados na doutrina e entre as campanhas de contrainsurgência. Características que distinguiriam a ação de militares brasileiros na MINUSTAH tem suas raízes nas formas de combate da

contrainsurgência, tanto entre os aspectos bélicos, como entre as ações tradicionalmente reservadas a civis.

O capítulo está organizado em três seções, para além dessa introdução e uma síntese ao seu encerramento. Abrimos a discussão ao analisar a adesão do discurso de militares e diplomatas à ideia contida na expressão “*Brazilian way of peacekeeping*”. Nesse sentido, identificamos caracterizações peculiares dessa tentativa de distinguir a ação brasileira na intervenção do território haitiano em relação à tradição de outros Estados interventores. A propaganda brasileira apensou questões estritamente bélicas a características históricas e sociais ao buscar fabricar uma imagem de mediações positivas entre os militares brasileiros e a população haitiana sob a intervenção. O uso da expressão anglófona não se limitou à caracterização da atuação dos contingentes dentro da estrutura hierárquica da missão de paz, e abrangeu também outros projetos desenvolvidos pelo Estado brasileiro no Haiti no período correspondente. Aglutinaram-se a essa expressão as ideias de “solidariedade” e “não indiferença”, empregadas de maneira a justificar a decisão brasileira favorável à participação na operação de paz.

Em sequência, estudamos as principais características da atuação do contingente brasileiro desdobrado na MINUSTAH. Buscamos sintetizar o conjunto de atividades desempenhados por esses contingentes, reunindo-as entre as ações de cunho estritamente militar e aquelas tradicionalmente civis. Convém apontar que os militares engajados na missão priorizaram a concatenação entre ambos os aspectos de sua atividade, desempenhando simultaneamente, sempre que possível, ações de cunho militar e civil. Ressaltamos que ambos os conjuntos podem ser interpretados como pilares para a realização dos objetivos de uma missão, e derivam dessas metas seu caráter político.

Por fim, debatemos as semelhanças entre o engajamento de militares brasileiros na MINUSTAH e as campanhas de pacificação conduzidas sob a orientação de doutrinas de contrainsurgência. Compreendemos que as funções executadas pelos militares nacionais correspondem ao processo de reformulação das operações de paz da ONU em direção a missões multidimensionais e com prerrogativas para usar a violência para realizar os objetivos do mandato. Em adição, características da atuação desses contingentes guardam similaridades em relação à doutrina e às campanhas de contrainsurgência conduzidas por outras

potências internacionais durante distintas intervenções de pacificação.

5.1 Solidariedade, não indiferença e “*Brazilian way of peacekeeping*”: um retrato discursivo da participação brasileira na MINUSTAH

Os círculos diplomáticos e militares brasileiros buscaram distinguir a atuação dos contingentes nacionais mobilizados para a MINUSTAH das ações de outros Estados durante intervenções internacionais e operações de paz da ONU (HIRST, 2018). A distinção proposta por esse discurso pode ser observada em pelo menos duas frentes distintas: (i) o conjunto de interesses que fundamentaram a decisão do país em engajar-se na missão; e, (ii) os aspectos mais estritamente relacionados às disposições táticas e estratégicas da atuação das forças armadas brasileiras no Haiti. Em ambos os aspectos, o engajamento nacional na operação de estabilização foi descrito como uma ação balizada por motivos solidários e voltada para a resolução de problemas enraizados na sequência de crises haitianas, localizados em uma agenda relacionada ao desenvolvimento (LUCENA, 2014; KENKEL; SOUZA NETO; RIBEIRO, 2020). O discurso fabricado pelas autoridades brasileiras também valorizou o padrão de interação entre militares e a população local, interpretando-o como uma relação positiva e cooperativa.

Outros aspectos foram frequentemente evocados para singularizar o engajamento brasileiro durante a missão. O passado colonial comum aos países latino-americanos potencialmente evitaria a caracterização da intervenção como uma invasão ou ocupação aos moldes dos séculos anteriores pela população haitiana. Traços culturais como o apreço pelo futebol⁵³ e por festas populares, por música e dança, também foram instrumentalizados como fatores de aproximação entre brasileiros e haitianos que permitiriam um engajamento diferente das intervenções anteriores (KENKEL, 2010). De acordo com Kenkel (2010, p. 657, tradução nossa⁵⁴) “[...] o va-

⁵³ Em 18 de agosto de 2004, as seleções masculinas de futebol de Brasil e Haiti disputaram um amistoso em iniciativa coordenada pelo Exército Brasileiro, a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e o Governo brasileiro. De acordo com a CBF (2015, grifo nosso), a realização do amistoso pretendia “levar ao sofrido povo do Haiti um pouco de **solidariedade**, alegria e paz”.

⁵⁴ No original: “[...] *the value of cultural affinities and similarities – the draw of Brazilian football and carnival cannot be overestimated – to the effectiveness of Brazilian peacekeeping contingents is immense*” (KENKEL, 2010, p. 657).

lor das afinidades e similaridades culturais – o apelo do futebol e do Carnaval brasileiros não pode ser sobrestimado – para a efetividade dos contingentes brasileiros de manutenção da paz é imenso”. Até mesmo um pretense “bom humor” das tropas brasileiras foi inusitadamente recordado como base para as distinções da atuação brasileira no Haiti. De acordo com Barros, Costa e Ferreira (2019, p. 76) é possível apontar “[...] um jeito brasileiro de conduzir missões de paz – baseado no bom humor e na criação de laços que facilitam a aproximação com a comunidade local”.

Essa caracterização resoluta dos esforços mobilizados pelo Estado brasileiro durante a operacionalização da missão de paz esteve em harmonia com a política externa do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), sobretudo em suas fases iniciais. Centradas em um projeto de intensificação do protagonismo brasileiro em questões sensíveis à política internacional, as decisões de política externa nesse período incentivaram a participação ativa do Estado brasileiro em iniciativas multilaterais em uma miríade de temáticas, dentre elas: a paz e a segurança internacional, as disparidades agudas entre Estados do Norte e do Sul Global em aspectos políticos e econômicos, e a busca por alternativas de cooperação multilateral voltadas a um ideário de desenvolvimento (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p. 291).

Alguns termos e expressões foram consagrados a essa benevolente descrição das ações brasileiras no Haiti. No campo da política externa as ideias de “não indiferença” e “solidariedade” estiveram presentes nos discursos de Celso Amorim e Lula da Silva ao descrever a decisão brasileira em participar ativamente da operação de paz da ONU. Adicionalmente, a expressão anglófona “*Brazilian way of peacekeeping*” pode ser compreendida como um arco que abrange simultaneamente os traços relacionados às ações de política externa, e as ações do contingente militar mobilizado para a MINUSTAH. Com frequência, as ideias contidas nessas expressões vocabulares foram expressas de maneira indissociável por atores brasileiros relevantes à participação do país na missão de estabilização. A seguir, descrevemos brevemente o conteúdo dessas fórmulas discursivas, buscando identificar os traços fundamentais que pretensamente distinguiriam e singularizariam a ação brasileira no decorrer da missão.

Antes de prosseguir para uma análise das três expressões mais frequentes na tentativa de particularizar a atuação brasileira no processo de paz implementado no Haiti é prudente fazer uma ressalva. Por vezes a caracterização das atividades

militares e das decisões de política externa foram tratadas conjuntamente por autoridades e analistas. Muito embora existam elos entre ambas as esferas de atuação, é preciso salientar que nem todos os projetos desenvolvidos por atores brasileiros em território haitiano foram realizados no âmbito da missão de paz. Acordos multilaterais e bilaterais de cooperação envolvendo outras instâncias do Estado brasileiro, e mesmo projetos desenvolvidos por organizações não governamentais brasileiras, por vezes, só apresentaram vínculo marginal ou informal com os contingentes militares nacionais enviados à porção ocidental da Ilha Hispaniola. A atuação de outros atores não-estatais, como as Organizações Não Governamentais e a sociedade civil organizada, também foi integrada a essa designação de um modo distinto de pacificação. Nosso esforço a seguir se concentra nos fatores do discurso brasileiro sobre a atuação na MINUSTAH vinculados à política externa e nas ações desenvolvidas em meio a estrutura hierárquica da operação pelos contingentes das forças armadas.

Durante o mandato de Lula da Silva é possível notar uma modificação na condução de questões da política internacional em prol de mecanismos multilaterais e de um engajamento mais ativo do Estado brasileiro em diferentes temáticas, de maneira a consolidar sua percepção pelos pares como uma potência emergente do Sul Global (MARCONDES; MAWDSLEY, 2017). Foros multilaterais foram priorizados como espaço para concertação política e avanço dos interesses brasileiros. Para além dos interesses nacionais estritos, o Estado brasileiro mobilizou pautas relacionadas à diminuição das profundas desigualdades verificadas entre Estados localizados no Norte Global e seus pares sulistas. Nesse sentido, Hirst (2014, p. 7-8) argumenta que o Estado brasileiro defendeu um reordenamento da ordem internacional, de maneira a contribuir para maior representatividade de outros Estados nas agendas internacionais. Prioritariamente identificadas em razão de fatores econômicos, essas desigualdades também foram sublinhadas em relação a capacidades militares e preponderância política nos espaços de tomada de decisão.

Por ocasião da transição do Ministério das Relações Exteriores em 2003, o recém empossado chanceler, Celso Amorim, sintetizou algumas das ideias-força que guiariam a atuação do país na política internacional:

Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no

Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais. Incentivaremos a promoção universal dos direitos humanos e o combate a todas as formas de discriminação. Lutaremos para viabilizar o desenvolvimento sustentável e para eliminar a pobreza. (AMORIM, 2003).

Em seu discurso de posse, o presidente Lula da Silva também sugeriu a participação ativa nos foros de discussão multilateral como uma das tramontanas para a política externa brasileira durante seu mandato:

A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da Humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada estado. Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais. (SILVA, 2003).

De ambos os discursos é possível depreender alguns valores cruciais na condução da política externa brasileira durante os dois primeiros mandatos presidenciais do Partido dos Trabalhadores. Extraem-se como ideias-chave da diplomacia no período: a valorização dos mecanismos multilaterais e da agenda de desenvolvimento, da preservação de direitos e liberdades fundamentais, o intuito de conservar uma ordem estável através do respeito à soberania. As ações derivadas da agenda de desenvolvimento, através do mote das desigualdades internacionais, incluíram atividades de cooperação técnica e concertação política.

Em síntese, é possível inferir que o protagonismo reivindicado pela política externa “ativa e altiva” de Lula e Amorim deriva de um interesse em consolidar o Brasil em uma posição relevante para a tomada de decisões sensíveis na política internacional. No entanto, não é possível negligenciar fatores sistêmicos que, instrumentalizados com sucesso pelo governo, contribuíram para a consecução de objetivos importantes da pauta de política externa. Os avanços registrados durante o governo de Lula não podem ser atribuídos a mero voluntarismo ou exclusivamente aos esforços da diplomacia brasileira. O avanço nos preços de *commodities*, a realocação dos interesses estadunidenses no Oriente Médio, a ascensão chinesa nas relações comerciais junto ao Brasil, entre outros fatores mais amplos foram eventos significativos para a condução da política externa do país, sobretudo no que toca os aspectos econômicos (HURRELL, 2010).

Um estudo da participação do país na MINUSTAH demanda a compreensão desse quadro mais amplo, sob o objetivo de localizá-la entre as prioridades do Estado brasileiro na condução de questões da política internacional. Com efeito, a decisão por participar da missão de paz da ONU no Haiti na década de 2000 apresenta elos com as pautas de política externa do período correspondente (LUCENA, 2014). É possível interpretá-la como uma alternativa para o engajamento mais ativo do Estado brasileiro em questões de segurança internacional e em prol da manutenção da estabilidade e da paz. Esse rol de problemas recebe peso adicional entre os temas de política internacional devido a sua volatilidade e ao potencial de derramamento por outras áreas temáticas e por outras regiões geográficas. Nesse sentido, a participação brasileira na MINUSTAH foi vinculada a uma tradição do país em participar de mecanismos de resolução de conflitos através da negociação e da mediação. É adequado compreendê-la também como um novo estágio de participação brasileira em operações de paz, dotado de responsabilidades renovadas e com engajamento mais volumoso e ativo.

Como apontamos anteriormente, no entanto, o corpo diplomático, as forças militares e outras autoridades brasileiras buscaram particularizar a participação do Estado na MINUSTAH. A atribuição de motivos para a decisão favorável ao engajamento do país evadiu às possibilidades de auferir ganhos materiais ou realizar objetivos políticos. As menções à “solidariedade” e à “não indiferença” em relação à conjuntura haitiana se avolumaram entre as exposições de motivos que mobilizaram os esforços do Estado brasileiro para a missão de paz. Esses mesmos termos podem ser identificados, em intensidades distintas, na atuação do país em outras agendas da política internacional no mesmo período (HERMANN, 2011). Nesse sentido, ao descrever a *racionale* do engajamento brasileiro na operação de paz, Amorim (2006), indicou a percepção de solidariedade e proximidade em relação ao Haiti: “também nos animou o natural sentimento de solidariedade regional, e afinidades de natureza cultural e étnica que justificam um maior envolvimento de países da América Latina e do Caribe no Haiti”.

Ricardo Seitenfus propõe uma elaboração conceitual para a “diplomacia solidária” nos contextos de intervenção:

A diplomacia solidária pode ser definida como sendo a concepção e a aplicação de uma ação coletiva internacional, sob os auspícios do Conselho de Segurança [...] das Nações Unidas, feita por terceiros Estados intervenien-

tes num conflito interno ou internacional, desprovidos de motivações decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência. O desinteresse material e/ou estratégico constitui a marca registrada deste modelo de ação externa do Estado-sujeito. Para que tal ausência de interesse seja inconteste é necessário igualmente que o Estado-sujeito não tenha tido no passado qualquer relação especial com o Estado-objeto de intervenção. (SEITENFUS, 2006, p. 8).

Assim, uma ação mobilizada sob o signo da solidariedade deveria ser pautada exclusivamente por um sentido de dever humanitário benevolente alheio a interesses políticos e econômicos de toda a espécie. Concebemos que uma ação de diplomacia solidária só poderia ser concebida, portanto, como uma abstração cosmopolita. É improvável identificar entre as experiências materiais uma ação interventora que corresponda aos critérios da solidariedade. Não obstante, Seitenfus insiste em descrever o engajamento do Estado brasileiro na MINUSTAH como uma decisão de política externa pautada exclusivamente pela solidariedade:

Não somente o Brasil agiu corretamente ao enviar tropas ao Haiti, mas sobretudo o fez desprovido de todo e qualquer interesse que não fosse o de servir às causas mais nobres da Humanidade. Desta intervenção não pode sair nenhum proveito material para o Estado brasileiro, mas tão somente a satisfação de obedecer a um dever de consciência e de dar forma real a valores outrora não mais que retóricos. (SEITENFUS, 2006, p. 10).

A compreensão do princípio de não indiferença é relevante para a articulação da decisão favorável ao engajamento brasileiro na MINUSTAH à tradição do país em evitar a participação em intervenções robustas. Associada ao princípio norteador de solidariedade, a justificativa para o envio de contingentes brasileiros para a operação de paz residiria na opção por não permanecer inerte diante do agravamento da crise de segurança e humanitária em um país latino-americano. Assim, conclui-se a formulação contida no conceito exposto por Seitenfus (2006) para a diplomacia solidária: a ação brasileira teria sido movida por um imperativo humanitário altruísta, que não porta interesses políticos ou econômicos.

A interpretação do princípio de “não indiferença” possibilitou o engajamento do país em uma missão de paz da ONU aprovada sob o Capítulo VII da Carta de São Francisco, e com prerrogativas extensivas para o uso da violência para concluir os resultados esperados. Essa decisão rompeu com uma tradição da diplomacia brasileira (KENKEL, 2010; KENKEL; SOUZA NETO; RIBEIRO, 2020). No período anterior à participação no Haiti, o país evitou enviar contribuições a missões de im-

posição da paz, bem como absteve-se de votar favoravelmente a esse tipo de missão nas oportunidades em que esteve representado no CSNU (LUCENA, 2014; FONTOURA, 1999).

Apesar da caracterização positiva, que concedeu uma face benevolente à decisão brasileira em participar da MINUSTAH, é possível identificar uma série de inconsistências na opção do Estado brasileiro, como a interpretação particular das instâncias de governo sobre a caracterização da operação como uma missão de manutenção da paz e a consonância de seu engajamento com a reforma da política externa do país (DINIZ, 2005, p. 92). O chanceler Amorim buscou amalgamar os princípios de “solidariedade” e “não indiferença” à realização dos objetivos do Estado brasileiro:

Normalmente, a política externa é vista como a defesa crua do interesse nacional. Tudo o que aparentemente contraria ou mesmo qualifica essa postura pode ser interpretado como manifestação de ingenuidade ou forma de ocultar a verdade. Qualquer menção a “generosidade” tende a ser encarada como uma atitude tola, falsa ou pretensiosa. Naturalmente nenhum Presidente, Ministro das Relações Exteriores ou autoridade de qualquer escalão pode deixar de defender o interesse nacional. Mas o interesse nacional e a solidariedade não são necessariamente antagônicos. Há, na verdade, uma relação dialética entre ambos. Sob muitos aspectos, a “generosidade” é o reflexo de uma visão esclarecida, que coloca os interesses de longo prazo do conjunto da nação acima de ganhos imediatos deste ou daquele setor. No caso da política brasileira para a América do Sul, uma atitude pró-integração, solidária, “não indiferente” em relação aos parceiros sul-americanos corresponde ao nosso interesse nacional no sentido mais profundo. O preço que tivermos de pagar no curto prazo será em geral muito menor do que o custo, no futuro, de situações agudas de conflito, ressentimento ou convulsão interna em países vizinhos, que inevitavelmente terão graves consequências para o Brasil. (AMORIM, 2008).

A harmonização entre solidariedade e interesse nacional proposta no discurso de Amorim (2008) sugere uma definição menos etérea para a “diplomacia solidária”. Entre interesses latentes na participação brasileira na MINUSTAH é possível identificar: o reconhecimento do país como uma potência do Sul Global relevante para as questões de segurança internacional; a reivindicação pela democratização pelos fóruns decisórios mundiais, que incidiu sobre o novo fôlego para a campanha pela ampliação do número de assentos do CSNU; a oportunidade de empregar as forças armadas nacionais em uma operação efetiva, revertendo-lhes em aperfeiçoamento, prestígio e aportes de recursos. Seria imprudente negligenciar esses ganhos derivados do engajamento do país na operação de estabilização do país caribenho.

Como indicamos anteriormente, a adesão à expressão “*Brazilian way of peacekeeping*” corroborou a narrativa de singularização do engajamento do país na operação de paz no Haiti, estendendo-a à ação dos contingentes militares nacionais em terreno. Neste sentido, a atuação dos soldados e oficiais brasileiros seria distinta por evitar a truculência no desempenho de suas funções, empenhar-se em atividades humanitárias e de desenvolvimento, e promover interações positivas com a população local (CORREA, 2014; KENKEL, 2010).

Uma face do emprego da expressão anterior corresponde à eficiência das ações de pacificação das regiões consideradas mais perigosas em Porto Príncipe. O emprego de dispositivos táticos como operações de cerco e varredura, ou a ocupação de “pontos fortes” estão entre os elementos que distinguiriam a atuação de militares brasileiros de outros contingentes no que se refere especificamente às operações desenvolvidas na área de segurança. É prudente considerar, entretanto, que dificilmente esses dispositivos táticos podem ser apresentados como exclusividade do padrão de engajamento dos militares brasileiros na intervenção da ONU no Haiti.

Em adição, segundo o significado atribuído a essa expressão, o engajamento de militares brasileiros seria singular por não se concentrar unicamente nas funções de segurança. Com efeito, os contingentes brasileiros também desempenharam atividades relacionadas à distribuição de auxílio humanitário emergencial – alimentos, água potável, medicamentos, entre outros itens essenciais –, à realização de pequenas obras de infraestrutura – abertura de poços artesianos, desobstrução de vias rodoviárias importantes, desenvolvimento de projetos de impacto rápido⁵⁵ – e na condução de ações cívico-sociais junto à população local.

Para além das funções desempenhadas pelos contingentes militares implicados na estrutura hierárquica da operação de paz, atores e instituições relevantes à política externa brasileira desenvolveram projetos de redução de pobreza, suporte à reforma de instituições de segurança, entre outras atividades (NAPOLEÃO; KALIL, 2015, p. 104). Iniciativas de cooperação Sul-Sul foram desenvolvidos em áreas como segurança alimentar, saneamento básico, desenvolvimento agrário, saúde públi-

⁵⁵ Projetos de impacto rápido consistem em projetos de baixo custo e rápida implementação realizados sob o objetivo de contribuir para a confiança das populações locais na missão, em seu mandato ou no processo de paz (UNITED NATIONS, 2012). Os recursos para a implementação desses projetos podem provir da própria missão ou de atores parceiros, como os governos locais, empresas privadas, e o próprio componente militar de uma operação.

ca e educação básica (NAPOLEÃO; KALIL, 2015, p. 105). Esses projetos, levados a cabo dentro de um quadro mais amplo de atividades relacionadas ao processo de paz no Haiti, contribuíram para a imagem de um engajamento distinto do Estado brasileiro em missões de paz ao não se limitar exclusivamente às preocupações de segurança.

A tentativa de denotar uma postura menos violenta dos militares brasileiros negligencia eventos como o Massacre de 6 de julho de 2005, discutido no capítulo anterior e as acusações de exploração sexual e estupro. É preciso conceder que as denúncias de violações de direitos e liberdades fundamentais não incidiram exclusivamente sobre militares de nacionalidade brasileira. Entretanto, não se deve ignorar que os mecanismos de denúncia e responsabilização de civis, policiais e militares mobilizados em operações de paz da ONU podem não ser acessíveis às vítimas e, em agravo, são regulados por acordos estabelecidos entre os países contribuintes de pessoal, a própria Organização e o Estado sob intervenção.

Como discutiremos adiante, as tropas brasileiras não hesitaram em recorrer à violência, sobretudo durante a fase de confrontos mais intensos contra as gangues haitianas. Outrossim, o desempenho de funções tipicamente civis pelo componente militar da operação foi instrumentalizado como parte da estratégia de conquista do apoio da população local aos objetivos políticos do projeto de paz internacional desenredado através da ONU no Haiti. A reunião desse conjunto de características nos remete às campanhas de pacificação sob o signo da contrainsurgência.

5.2 Características do engajamento dos contingentes militares brasileiros na MINUSTAH

Nesta seção, enveredamos por uma exposição das principais atividades desempenhadas pelos contingentes militares brasileiros enviados à porção ocidental da Ilha Hispaniola. Ao invés de dispor esse conteúdo em forma cronológica, optamos por condensar as características da ação de militares brasileiros ao longo da missão de paz de maneira a produzir um estudo capaz de aproximá-las às particularidades das campanhas de pacificação. Não obstante, apontamos a validade da divisão cronológica apresentada na seção anterior. O engajamento dos contingentes

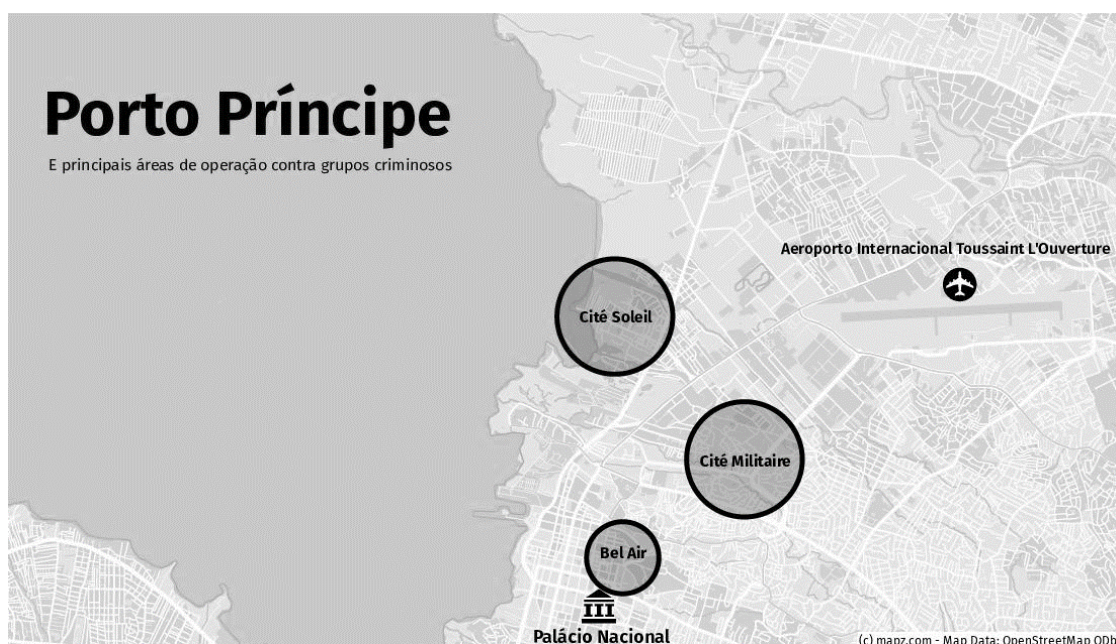
brasileiros no Haiti foi sensivelmente influenciado pela progressão da missão. Assim, as fases de intervenção, estabilização, gerenciamento da crise causada pelo sismo de 2010, reconstrução do país e desmobilização condicionaram a ação militar brasileira. É possível observar essa transformação no perfil do engajamento do contingente militar quando as operações desenvolvidas no terreno passaram a assumir um caráter policial, em detrimento às ações de confronto às gangues locais. Outro exemplo faz referência ao sismo de 2010, ocasião em que o Estado brasileiro disponibilizou e enviou um segundo batalhão para integrar o componente militar da missão de estabilização em razão das demandas humanitárias ampliadas pelo desastre natural.

A divisão temática nas páginas a seguir reflete apenas uma decisão para melhor explanar as particularidades de cada tipo de ação. Ressalvamos que, no terreno, o desempenho de atividades militares e civis em um mesmo intervalo de tempo foi priorizado pelos membros dos contingentes brasileiros da MINUSTAH sempre que as condições de segurança permitissem. A competição pelo apoio local à intervenção foi uma preocupação desde o seu princípio. A análise que apresentamos enfatiza as operações transcorridas no período de ação mais intensa contra grupos criminosos, compreendida entre as fases de confronto (2004-2007) e estabilização (2007-2010) da operação de paz.

5.2.1 Aspectos securitários: dispositivos militares para garantir o domínio territorial

A zona de responsabilidade atribuída aos contingentes brasileiros na MINUSTAH esteve predominantemente localizada na zona urbana de Porto Príncipe. As áreas mais sensíveis para as questões de segurança foram as vizinhanças de *Bel Air*, *Cité Militaire* e *Cité Soleil*, que concentraram as principais ações de combate a grupos criminosos. O Batalhão Brasileiro foi acompanhado pelo batalhão jordaniano ao norte, e a sudeste, pela presença de um batalhão proveniente do Sri Lanka (BRASIL, 2007). A seguir, dispomos um mapa da região urbana da capital haitiana, com destaque para as três áreas citadas.

Mapa 2 – Porto Príncipe e principais áreas de operação



Fonte: Elaboração própria.

O terreno em que se desdobraram as operações era, portanto, urbano. A aglomeração populacional, as construções citadinas de um ou dois pavimentos, a presença de becos, vielas e outras vias de difícil trânsito com veículos, condicionaram o leque de ações disponíveis ao contingente militar (BRASIL, 2007). Como agravante, apresentando dominância sobre determinadas áreas, os grupos criminosos também detinham a capacidade de se refugiar nas edificações, que lhes proviam a possibilidade de efetuar disparos sem que fossem percebidos pelas forças de segurança. As ações das tropas brasileiras deveriam considerar, portanto, a dificuldade em realizar disparos contra os grupos criminosos locais pelas características das edificações identificadas no teatro de operação e, sobretudo, pelo elevado risco de atingir pessoas inocentes.

No enfrentamento às gangues haitianas por militares brasileiros, foram realizadas operações em todo o leque de ações militares, e particularmente o recurso à violência para garantir um ambiente seguro e estável (BRAGA, 2019). Mais especificamente é possível listar: (i) operações de cerco e vasculhamento; (ii) busca e apreensão; (iii) patrulhamento a pé, motorizado ou mecanizado; (iv) estabelecimento de pontos fortes; (v) a ocupação de pontos de segurança estáticos; (vi) estabelecimento de pontos de bloqueios para o controle de vias urbanas; (vi) a seleção de pontos de

observação e de tiro (BRASIL, 2006, p. 8-9). Além dessas: (i) a criação de perímetros de segurança; (ii) a escolta de comboios; (iii) o controle de trânsito; (iv) a segurança de autoridades; (v) o transporte de material sensível (BRASIL, 2006, p. 9; PINHEIRO, 2015).

A retomada da autoridade do Estado haitiano, através das forças interventoras, sobre as áreas citadas anteriormente perpassou um matiz que incluiu desde ações tradicionalmente militares a missões do tipo policial. Assim, observa-se um plano de ação iniciado pela execução de operações de cerco e varredura pelas regiões dominadas por gangues, passando pelo estabelecimento de presença constante através da ocupação de pontos fortes que permitiriam a irradiação da dominância sobre o território através de patrulhamentos e pontos de controle diurnos e noturnos. A progressão entre os diferentes tipos de operação foi submetida à melhoria das condições de segurança e estabilidade do território.

A ocupação de edificações pelas tropas brasileiras como foco de irradiação de segurança foi um dos dispositivos para a atuação do contingente militar em Porto Príncipe. Um ponto forte pode ser definido como:

[...] um dispositivo no qual uma tropa estabelece segurança em todas as direções, tem condições de defender-se de ações das forças adversas e, a partir desse local, pode projetar poder e cumprir outras missões. É uma cunha dentro do dispositivo dos grupos armados. Na prática, foram estabelecidos em casas, preferencialmente as mesmas de onde as gangues exerciam seu controle sobre áreas do bairro. (MIRANDA, 2019, p. 135).

Miranda acrescenta:

Outra grande vantagem operacional do estabelecimento dos PF [Pontos Fortes] foi o lançamento dos pelotões no terreno, com uma área de influência delimitada, com aproximadamente 200 metros de raio, na qual o tenente comandante tinha liberdade de ação e responsabilidade diuturna. Nela, agia com rapidez, iniciativa e oportunidade, por meio de patrulhas a pé, motorizadas, mecanizadas e mistas, estabelecimento de postos de observação (PO), emprego de caçadores, postos de bloqueio relâmpagos e fixos, pequenos PF, vasculhamentos de áreas, cadastramento da população e outras ações cabíveis. (MIRANDA, 2019, p. 135-136)

Uma particularidade do engajamento das forças armadas brasileiras na MINUSTAH foi a mobilização de um Destacamento de Operações de Paz, constituído como força de operações especiais e empregado para secundar as ações da tropa em áreas de maior risco. Um projeto embrionário foi nomeado “Destacamento Cavei-

ra”, no 3º Contingente; a partir do 4º Contingente, os destacamentos de operações de paz foram incorporados oficialmente ao batalhão brasileiro (SOUZA, 2017, p. 68).

Entre as funções operacionais do Destacamento de Operações de Paz, Souza (2017, p. 68-70) enumera: (i) o planejamento e a execução de ações diretas, incluindo ações de choque e invasão de instalações e construções; (ii) reconhecimentos especiais, caracterizados pelo maior detalhamento das informações; (iii) apoio às operações de batalhão com o emprego de equipes de caçadores; (iv) operações de inteligência ostensiva e sigilosas; (v) execução de patrulhamentos noturnos, a pé ou motorizados, em áreas perigosas; (vi) participação de reuniões de segurança comunitária; e, (vii) reforço às equipes de divulgação de operações psicológicas. O grupamento foi responsável por apoiar as ações de maior risco executadas pelo contingente brasileiro durante o enfrentamento aos grupos armados locais, provendo-lhes serviço de inteligência e secundando as operações com militares adestrados para desempenhar funções que demandam elevada especialização, como o emprego de atiradores de precisão.

Parte das operações efetivadas pelo contingente brasileiro contaram com a participação de membros da PNH, e de policiais da própria missão de paz. Em algumas ocasiões, enquanto as tropas internacionais se encarregavam de garantir a segurança do perímetro da ação, policiais haitianos realizavam ações de busca e apreensão de armas não registradas e de drogas, bem como a detenção de pessoas suspeitas (BRASIL, 2005).

Um elemento para a consolidação do domínio das tropas internacionais sobre sua área de responsabilidade em Porto Príncipe concerne a periodicidade das operações. A manutenção de uma rotina frequente de patrulhas, ações de cerco e vasculhamento, ou pontos de controle contribuiu para a fabricação de uma imagem de onipresença das forças de segurança nas áreas antes sob controle dos grupos criminosos locais. Após a eliminação das principais lideranças desses grupos, e seu consequente enfraquecimento, as ações levadas a cabo pelo contingente militar apresentaram tendência a incidir de forma menos coercitiva, desdobrando-se como ações de teor policial (BRASIL, 2007).

O contato frequente com os habitantes da área de responsabilidade do contingente brasileiro foi realizado durante as ações de policiamento, contribuindo para a aquisição de informações relevantes para o setor de inteligência da missão e para

garantir o apoio da população local à intervenção. Como indicaremos adiante, os militares brasileiros também desempenharam ações de cunho civil para consolidar o relacionamento com haitianos em sua zona de responsabilidade.

Ao analisar as características do engajamento militar brasileiro na MINUSTAH, Correa afirma:

[...] não encontramos nenhum tipo de dado que pudesse dar respaldo a um possível *modus operandi* brasileiro ou latino-americano menos violento nas ações estritamente militares. A força empregada nas operações de combate e tipo polícia foi, na melhor das hipóteses, de acordo com a intensidade permitida pelo mandato da MINUSTAH. Os dados levantados pelos mencionados relatórios sobre violações dos direitos humanos apontam inclusive para uma direção oposta, ou seja, de que existem indícios de momentos de exacerbação do uso da força por parte das tropas, passíveis de serem classificados como violações dos direitos humanos. (CORREA, 2014, p. 156).

A experiência adquirida durante o engajamento no Haiti, bem como nas ações desenvolvidas no estado do Rio de Janeiro no início da década de 2010⁵⁶, foram refletidas no documento doutrinário do Exército Brasileiro para campanhas de “pacificação” mais recente. O Manual de Campanha sugere as operações de paz da ONU como uma das possibilidades de aplicação de suas recomendações doutrinárias (BRASIL, 2015).

O manual do Exército Brasileiro arrola as possibilidades de atuação das forças armadas em uma operação de pacificação, considerando-as como uma das alternativas para a condução de operações de “amplo espectro”: (i) prover um ambiente seguro e estável; (ii) facilitar a reconciliação entre adversários; (iii) apoiar a criação de instituições políticas, jurídicas, sociais e econômicas; (iv) auxiliar vítimas de desastres naturais; (v) realizar trabalhos de engenharia – desobstrução de vias, remoção de escombros, construção de pontes rodovias, viadutos e ferrovias, purificação de água, confecção de obras de arte, execução de obras verticais e horizontais, serviços de levantamento topográfico, cartografia e terraplanagem; (vi) conduzir operações de tipo polícia; (vii) evacuar áreas; (viii) participar de projetos de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes; (ix) auxiliar no cumprimento e

⁵⁶ Para uma leitura instigante sobre o emprego das forças armadas brasileiras na “pacificação” das periferias da cidade do Rio de Janeiro recomendamos: MENDONÇA, Thaiane Caldas. **Pacificação e contrainsurgência**: as Forças de Pacificação do Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Penha (2010-2012). 2017. 146f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

monitoramento das condições de direitos humanos; (x) respaldar a ação diplomática através da presença; (xi) “atuar no espectro eletromagnético”; (xii) realizar escolta de comboios e autoridades; (xiii) destruir material bélico capturado; e, (xiv) dirigir negociações locais entre beligerantes sob o objetivo de contribuir para os esforços de reconciliação (BRASIL, 2015, p. 27).

Nesse sentido, observa-se a preocupação com o restabelecimento de uma ordem centrada na figura do Estado. Para além dos objetivos intimamente relacionados à segurança, há a prescrição de apoio ao restabelecimento de instituições e a conexão entre estabilidade e desenvolvimento na lista de objetivos de uma operação de pacificação. Com efeito, como apontamos anteriormente, as doutrinas de contra-insurgência constituem-se efetivamente como brevíários para a extensão ou retomada da autoridade de um governo sobre territórios antes submetidos a forças adversas.

A seguir, discutiremos a face civil das ações desempenhadas por militares brasileiros no componente militar da operação. Destacam-se dois tipos de ação: as desenvolvidas sob o signo das Ações Cívico-Sociais (ACISOs) e os projetos de engenharia realizados pela respectiva companhia do Exército Brasileiro. Insistimos que, apesar da delimitação de faces distintas da intervenção, as ações civis e as operações militares foram desempenhadas ao longo de toda a duração da missão de paz, sob o intento de contribuir para a realização de seus objetivos estratégicos e, conseqüentemente, políticos.

5.2.2 Aspectos civis: ações para conquistar a aquiescência das populações sob intervenção

O desempenho de funções que excedem a tradicional esfera de segurança foi uma das características da atuação de contingentes brasileiros mobilizados para a MINUSTAH. Por um lado, o contato constante com as populações locais pode ser compreendido como um trunfo para conquistar o apoio à causa interveniente, enquanto garantia de uma fonte de informação relevante para a realização de operações contra grupos criminosos em Porto Príncipe. Recordar-se que a interação per-

manente com os habitantes da região sob ocupação é um dos requisitos para a condução de campanhas militares de pacificação sob o signo da contrainsurgência.

Em adição, os militares brasileiros se empenharam em uma série de atividades relacionadas a programas de auxílio emergencial e desenvolvimento no Haiti. Além das atividades de distribuição de itens essenciais – como alimentos, água potável, peças de vestuário – os projetos conduzidos pela companhia de engenharia do batalhão brasileiro foram listados como alguns dos sucessos da missão (FARIAS, 2015)⁵⁷.

A interpretação contida nos relatórios da missão sobre as características da sociedade haitiana denota uma compreensão rasa das peculiaridades locais. Ao analisar fatores “socioculturais e psicossociais”, o relatório transparece uma percepção preconceituosa da população haitiana, atribuindo-lhe características como “submissão àqueles que detenham maior poder”, “desorganização e a falta de noção de estrutura e hierarquia”, influenciados, ao menos em parte, por “características históricas e da crença vodu”⁵⁸ (BRASIL, 2006, p. 3). É possível depreender um teor “civilizatório” no entendimento dos militares de sua missão no Haiti. Com efeito, as operações de matriz civil desenvolvidas pelas forças armadas brasileiras mobilizadas para a operação de paz contribuíram para o projeto político de reconstrução das instituições de governo haitianas a partir de critérios ocidentais-liberais.

As atividades de cunho civil desempenhadas pelos batalhões brasileiros na MINUSTAH foram rotuladas ora como “humanitárias”, ora como “assuntos civis”, “ACISO”, ou ainda como “Cooperação/Coordenação Civil-militar” (PINHEIRO, 2015, p. 173). A variedade de atividades é extensa: distribuição de alimentos, itens de vestuário, materiais escolares, brinquedos; reforma de escolas; estabelecimento de centros médicos e odontológicos; atendimento médico e odontológico; plantio de árvores; organização de passeatas pacíficas junto às lideranças locais; aulas de português; projetos de coleta de lixo e zeladoria urbana (PINHEIRO, 2015).

⁵⁷ Alerrandro Leal Farias é tenente-coronel do Exército Brasileiro. Durante a intervenção no Haiti foi subcomandante da companhia brasileira de engenharia do 18º contingente, no ano de 2013, e comandou-a no 25º contingente, no ano de 2017.

⁵⁸ Gates Jr (2014) recorda que a prática do Vodu foi estigmatizada ao longo da história por uma descrição racista. Os cultos da prática religiosa típica do Haiti foram caracterizados como “magia negra” e “pactos diabólicos”. Por exemplo, atores importantes da política estadunidense proferiram discursos vexaminosos sobre Vodu, como o presidente Theodore Roosevelt (GATES JR, 2014) e o reverendo Pat Robertson que atribuiu à crença a ocorrência do terremoto de janeiro de 2010 (DAVIS, 2010).

É possível localizar esse tipo de ação entre as prescrições do caderno de instruções do Exército Brasileiro para ACISOs. Ainda que o caderno disponibilizado pela instituição omita ao menos três seções temáticas, é possível agrupar as ações cívicas nos temas dispostos no quadro a seguir (BRASIL, 2009).

Quadro 9 – Ações Cívico-Sociais

Ações Cívico-Sociais	
Área Temática	Atividades
Transporte	Manutenção de estradas, pontes, passarelas e bueiros; construção de atracadouros para balsas e embarcações; busca de apoio de empresas privadas ligadas à área de transporte para obtenção de recursos e conhecimento; apoio à construção de campos de pouso em regiões afastadas; e ligação com as autoridades competentes do setor de transporte para a obtenção de recursos;
Higiene e Saúde	Apesar da inclusão da área temática, o manual disponibilizado não detalha as atividades de Higiene e Saúde compreendidas como ACISOs;
Educação	Distribuição de equipamento, material escolar, didático e esportivo para escolas públicas; ligação com a autoridade competente da área educacional para obtenção de recursos; realização de testes vocacionais; busca de apoio de empresas privadas; realização de cursos de orientação pedagógica infantil; acesso à internet nos locais de ACISO para pesquisa escolar e contato entre pessoas;
Bem-estar e recreação	Apoio a projetos comunitários de melhoria de sedes cívico-culturais, postos de higiene, escolas, entre outros; incentivos à construção de parques infantis e áreas de esporte, bem como à realização de competições desportivas; realização de passeios à pé ou ciclísticos; incentivo ao desenvolvimento e preservação do folclore e das tradições culturais regionais (música, teatro, literatura e artesanato); realização de colônias de férias; projeção de filmes e audiovisuais; realização de retretas e bailes populares;
Justiça	Ligação com as autoridades judiciárias competentes para a celebração de casamentos, fornecimento de certidões e solução de demandas judiciais

Fonte: Elaboração própria com base em: BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **Ação Cívico-Social (ACISO)**. Caderno de Instrução. Brasília, 2009.

Intensificadas logo após o terremoto de janeiro de 2010, as ações de distribuição de itens essenciais pelo Exército Brasileiro já eram realizadas durante as fases de intervenção e estabilização. Os comandantes do contingente brasileiro compreendiam que a satisfação de necessidades imediatas da população haitiana contribuiria para a fabricação de uma imagem positiva de sua atuação pela opinião pública, e, conseqüentemente, auxiliaria na obtenção de apoio ao projeto internacional de paz.

Como apontamos preliminarmente, outra vertente do empenho dos contingentes brasileiros no Haiti residiu na realização de obras de engenharia através da mobilização de uma companhia especializada para a missão de paz. Farias (2015, p. 55) agrupa as missões executadas pela companhia de engenharia em três conjuntos: (i) prover apoio de engenharia aos componentes civil e militar da MINSUTAH; (ii) manter um ambiente seguro e estável; e, (iii) apoiar a reconstrução do país sob intervenção. Assim, observa-se que o emprego da companhia de engenharia brasileira descreveu uma intersecção entre as áreas de segurança e desenvolvimento delineadas no mandato aprovado para a MINUSTAH. Essa intersecção corrobora o discurso brasileiro sobre a necessidade de prover desenvolvimento para consolidar uma conjuntura pacífica.

Barros, Costa e Ferreira (2019, p. 69-70) listam entre as atividades da companhia de engenharia brasileira: a perfuração de poços para a obtenção de água potável; a pavimentação de vias; obras de infraestrutura (terraplanagem, drenagem, reparos em estradas de terra, abertura de acessos; melhoria de instalações governamentais, com a construção, recuperação ou ampliação de instalações que prestam serviços públicos; destruição de artefatos explosivos); desobstrução de vias e limpeza de áreas urbanas; apoio a organizações não governamentais e outros atores humanitários; apoio ou execução de projetos de impacto rápido e ações cívico-sociais; ações em resposta a desastres naturais (eventos climáticos como furacões e enchentes e sismos); patrulhas fluviais.

É possível atribuir às ações de engenharia uma díade de impactos. Por um lado, atividades como a perfuração de poços para a coleta de água potável e o reco-

lhimento de lixo e entulho atenderam a necessidades imediatas das populações locais. Amiúde, as ações de infraestrutura obtiveram alcance a longo prazo, contribuindo para a transformação do ambiente urbano ao prover melhores instalações para o acesso a serviços públicos ou contribuindo para a economia local ao melhorar o transporte e escoamento da produção e a comercialização de produtos haitianos.

Na próxima seção sublinhamos as aproximações entre o padrão de engajamento dos contingentes brasileiros desdobrados na operação de estabilização e os preceitos doutrinários da contrainsurgência. Essas similitudes impedem-nos de anuir categoricamente à existência de um *modus operandi* distinto das forças armadas nacionais em operações de paz da ONU.

5.3 “*Brazilian way of peacekeeping*” e contrainsurgência: aproximações sensíveis

As discussões que realizamos ao longo dos capítulos iniciais descrevem o processo de aproximação entre as operações de paz sob a flâmula da ONU e outras campanhas intervencionistas, sobretudo aquelas operacionalizadas sob os ditames de doutrinas de contrainsurgência. As prerrogativas mais amplas para o emprego de meios violentos e a coordenação entre funções tipicamente militares e civis como alternativa para adquirir o apoio da população local aos objetivos políticos da campanha de intervenção são duas das semelhanças identificadas entre as operações de paz multidimensionais robustas contemporâneas e as campanhas de contrainsurgência.

Insistimos também que ambas as formas de intervenção conjugam um objetivo político semelhante em forma, muito embora por vezes distinto em conteúdo: a manutenção ou reprodução de uma ordem pretendida pelos atores intervenientes. No caso específico das operações de paz contemporâneas da ONU identifica-se a prevalência de valores liberais entre os projetos de pacificação engendrados nos Estados sob intervenção. O paradigma liberal para a paz preconiza a instalação de regimes democráticos de governo, a realização de profundas reformas nas instituições estatais – em áreas tão distintas como a segurança, a aplicação da justiça, a administração e provisão de serviços públicos –

e a liberalização de mercados.

Nesse sentido, é adequado afirmar que a operacionalização da MINUSTAH esteve, ao menos parcialmente, condicionada por esse processo longo de transformação das missões de paz da ONU. Como ressaltamos anteriormente, observamos algumas das tendências de reforma das operações de paz da Organização no mandato aprovado pelo CSNU para a resolução da crise haitiana (UNITED NATIONS, 2004d). Primeiramente, foi garantida à missão a prerrogativa de empregar meios coercitivos para concluir os objetivos listados em mandato. As tarefas atribuídas aos três componentes da operação – civil, policial e militar – transcenderam atividades de observação ou assistência marginal ao processo político entre as partes. As funções atribuídas à MINUSTAH demandaram um engajamento ativo da operação na manutenção da segurança, na reforma das instituições políticas e na preservação de direitos e liberdades fundamentais. Assim, sugerimos que o engajamento dos contingentes militares enviados pelo Estado brasileiro ao Haiti também foi influenciado por esse processo de transformação das doutrinas de operações de paz.

A concatenação entre atividades civis e militares como instrumento para adquirir o apoio, ou a aquiescência, das populações locais é uma das características prementes da participação de militares brasileiros no Haiti. Porém, ao observar com maior precisão as características do engajamento desses contingentes no nível tático é possível assinalar semelhanças significativas em relação às disposições contidas nos brevíários de contrainsurgência, bem como em seus desdobramentos em diferentes teatros de operação.

A expertise das forças nacionais nessa forma de combate antecedeu em décadas o envio de batalhões à Ilha Hispaniola nos anos 2000. Martins Filho (2008, 2012) sublinha a influência pioneira das doutrinas francesas das guerras coloniais sobre a formação de militares brasileiros em relação à “*guerre révolutionnaire*” durante as décadas de 1950 e 1960. Nos anos anteriores ao golpe de Estado de 1º de abril de 1964, o Estado Maior das Forças Armadas recomendou a conceituação de termos como “guerra revolucionária”, “subversão”, “ação psicológica”, “guerra psicológica” e “Guerra Fria” (MARTINS FILHO, 2012, p. 529). O significado atribuído pelas forças armadas brasileiras a esses termos foi influenciado pela experiência francesa em conflitos assimétricos nos antigos territórios coloniais.

Outra fonte importante de influência para a doutrina brasileira durante o século XX derivou das doutrinas estadunidenses para a segurança do hemisfério americano durante a Guerra Fria. Um marco temporal decisivo para a expansão de uma Doutrina de Segurança Nacional anticomunista e voltada às ameaças domésticas dos Estados latino-americanos foi a vitória da Revolução Cubana em janeiro de 1959. O movimento de expansão das doutrinas de contrainsurgência foi iniciado em Washington e apresentou aspectos civis – como mecanismos de cooperação internacional em questões de desenvolvimento – e militares – a exemplo do fornecimento de equipamentos, treinamento e doutrina de pacificação às forças armadas latino-americanas (FERNANDES, 2009, p. 836; MARTINS FILHO, 1999). No espectro doutrinário, listam-se adestramentos para operações psicológicas, ações cívicas, inteligência, comunicação, manutenção de veículos, e treinamento tático para pequenas unidades e programas de contra insurreição (MARTINS FILHO, 1999, p. 75).

Adicionalmente, Mendonça recorda a singularidade da adaptação das doutrinas de contrainsurgência às características das forças armadas brasileiras:

A doutrina de contrainsurgência e a sua aplicação durante a Ditadura no Brasil estão profundamente ligadas ao *ethos* das Forças Armadas brasileiras e da sua constante e histórica atuação para dentro do país. A Guerra do Paraguai, que se estendeu de 1864 a 1870, foi o último grande conflito internacional no qual o Brasil atuou ostensivamente, sendo a grande maioria deles conflitos por territórios nas fronteiras do país. Durante a República Velha (1889-1932), uma série de revoltas internas ocorreram em território nacional, o que demandou a atuação do braço armado brasileiro contra a própria população em ocasiões como a Guerra de Canudos (1896-1897) e a Revolução de 1930. Associada ao contexto da Guerra Fria e da percepção das Forças Armadas de que eram o bastião da moral, da ordem e da disciplina no país, não é surpreendente que uma doutrina formulada para lidar com o conflito interno tenha sido tão bem recebida e disseminada entre os militares brasileiros à época do Golpe de 1964. (MENDONÇA, 2017, p. 66).

Argumentamos que a aproximação das operações de paz da ONU às operações de pacificação orientadas pela doutrina da contrainsurgência pode ser identificada também na participação de militares brasileiros na missão de estabilização no Haiti. A transição das etapas de engajamento do contingente militar brasileiro assemelha-se aos planos propostos por Galula (2006a; 2006b) e Trinquier (2006). Um roteiro similar para operações de pacificação consta no manual estadunidense para contrainsurgência (UNITED STATES, 2006) e aparece também na versão mais recente do manual de campanha brasileiro para operações de pacificação (BRASIL, 2015), como discutimos anteriormente.

Em razão do controle territorial exercido pelas gangues urbanas sobre sua região e o apoio popular que tentavam convocar, a situação estratégica no terreno demandou táticas remanescentes da clássica doutrina de contrainsurgência como o processo de *clear-hold-build*, em que um território capturado deve ser consolidado “pela provisão de projetos de impacto rápido e pelo estabelecimento de uma presença mais permanente” antes da implementação de “projetos econômicos baseados nas necessidades da comunidade”. Assim, ao identificar que a chave para derrotar as gangues haitianas residia na abordagem à dimensão política, a MINUSTAH deslocou-se a uma estratégia mais compreensiva de contrainsurgência, envolvendo “operações conjuntas entre militares, policiais e agências de desenvolvimento para executar as etapas de ‘clear’ e ‘hold’ para que outros atores executassem as tarefas de reconstrução. (SCHUBERTH, 2019, p. 8, tradução nossa⁵⁹).

Nesse sentido, as operações militares descrevem um processo iniciado pelo combate às forças locais, seguido pela estabilização do teatro de operações e a reconstrução de estruturas físicas e de instituições. Esse arco de pacificação permitiria eliminar ameaças ao projeto de implementação ou restauro de uma ordem pretendida pelos atores intervenientes. A execução de atividades tipicamente civis entre os estágios de estabilização e reconstrução seria fundamental para consolidar os resultados anteriores, conquistar o apoio das populações locais e estender a autoridade dos atores contrainsurgentes sobre o território.

Schuberth (2019, p. 5) argumenta que o *modus operandi* brasileiro em operações de paz, e especificamente na MINUSTAH, aproxima-se às práticas de contrainsurgência ao conjugar ações coercitivas e atividades de fortalecimento da autoridade do Estado haitiano. Foi precisamente essa característica que compôs a diferenciação proposta por diplomatas, militares e acadêmicos entre a atuação de militares brasileiros e contingentes de demais nacionalidades na condução de operações de paz ou outras intervenções.

Afinal, essa modalidade de emprego das forças armadas para suprimir movimentos insurgentes não é inovadora, e tampouco distingue o Brasil de outros países. Antes, o recurso às formas da contrainsurgência aproxima o *modus operandi* brasileiro às práticas interventoras de outras potências internacionais, como a Fran-

⁵⁹ No original: “Given the territorial control urban gangs exerted over their turf and the popular support they attempted to muster, the strategic situation on the ground called for tactics reminiscent of the classic COIN doctrine of clear-hold-build, whereby captured territory is to be consolidated ‘by providing quick impact projects and establishing a more permanent presence’ before implementing ‘community-based economic projects’. Thus, realizing that the key to defeating Haiti’s gangs lay in addressing their political dimension, MINUSTAH shifted to a more comprehensive COIN strategy involving ‘joined-up operations with military and police actors and development agencies to ‘clear and hold’ so that others can ‘build’”. (SCHUBERTH, 2019, p. 8).

ça e a Inglaterra durante o período colonial, ou os Estados Unidos em diferentes períodos de sua história.

Ao reter a atenção entre os aspectos táticos é possível observar outras semelhanças em reação às campanhas e doutrinas movidas contra grupos insurgentes: (i) o uso da inteligência; (ii) a constituição de forças-tarefas móveis, a pé e com apoio de blindados e “caçadores”; (iii) a ocupação de pontos fortes permanentes, garantindo o controle efetivo de determinadas áreas; (iv) a realização de operações de cerco e varredura; (v) a delegação de autoridade a comandantes de subunidades (PINHEIRO, 2015, p. 142-143). Cada uma dessas características pode ser localizada entre os brevíários da contrainsurgência.

O recurso a operações de inteligência é considerado fundamental para as forças intervenientes por assessorá-las no conhecimento do terreno em que atuam, tanto entre os aspectos físicos, quanto pela obtenção de informações sobre os grupos que combatem e a população que almejam submeter a seu governo (KILCULLEN, 2010b). A realização frequente de operações de cerco e varredura, ou de busca e apreensão, com alta mobilidade contribuiu para a detenção de suspeitos e pode exercer também função dissuasória por representar a extensão da presença das forças interventoras em sua área de operações.

A seleção de edificações para ocupar permanentemente corrobora o alcance dos atores contrainsurgentes. Um dos exemplos de dispositivo tático rotulado como inovador, os pontos fortes do contingente brasileiro ecoam as experiências de Galula (2006a, 2006b) e Trinquier (2006b) em ocupar casas e outras construções locais na Argélia para manter as tropas sob seu comando sempre próximas aos aglomerados populacionais. Ao retroagir mais algumas décadas, encontra-se a presença de mecanismos similares nos blocos de Callwell (2012). A partir dessas edificações, os militares poderiam irradiar ações de segurança como patrulhas, pontos de controle e bloqueios; em contraparte, os pontos fortes garantem refúgio às tropas e podem também ter a função de armazenamento de recursos necessários à operação, como armamento e munições.

Como apontamos seguidas vezes ao longo desse trabalho, as doutrinas de contrainsurgência atribuem prioridade às relações com a população local durante a condução de campanhas de pacificação. Nas prescrições doutrinárias, torna-se fundamental cultivar relações positivas entre ambos os conjuntos de atores para facilitar

a realização dos objetivos políticos de uma operação. O desempenho de operações de ACISO pelos contingentes militares brasileiros na MINUSTAH contribuiu para ampliar o contato com os habitantes de Porto Príncipe. A interação com a população local, mediada pelas ACISOs, pode ser compreendida como uma via para adquirir apoio à intervenção. Em alguma medida, a relação estabelecida entre os atores intervenientes e a população rememora uma troca. A distribuição de auxílio – nas distintas formas que pode assumir – tem como objetivo obter a aquiescência ou a colaboração ao projeto de paz.

Ao teorizar o emprego de contingentes militares para a realização de ações cívicas e humanitárias, Mansoor registra sua faceta transacional:

Ao considerar ações cívicas e assistência humanitária, atores contrainsurgentes devem manter-se cautelosos de maneira a usufruir dos resultados de suas ações. É importante recordar a primeira regra da economia: tudo que é gratuito será utilizado excessivamente. Ao providenciar serviços essenciais e apoio à reconstrução para a população civil, é crítico que a organização militar **force a população a realizar uma opção ativa em favor de apoiar a autoridade governante legítima**. De outra forma, qualquer auxílio realizado será aceito de bom grado, mas terá nenhum impacto sobre o resultado do conflito. (MANSOOR, 2010, p. 83, tradução nossa⁶⁰, grifo nosso)

A atuação da companhia de engenharia brasileira pode ser inspecionada sob ótica similar. Obras que atendessem demandas das populações locais, como a perfuração de poços para o consumo de água potável, foram priorizadas. Ademais, as ações de engenharia geraram uma intersecção com a pauta de desenvolvimento contida entre as metas da operação ao executar obras para centros educacionais, clínicas médicas, vias de trânsito, entre outras infraestruturas relevantes para o desenvolvimento e a economia locais.

Primeiro comandante do componente militar da MINUSTAH, o general Augusto Heleno Ribeiro Pereira (2019, p. 82) resumiria as semelhanças entre as operações de paz e as campanhas de contrainsurgência ao afirmar que “em missão de paz é mandatório conquistar corações e mentes”. O mesmo epíteto sobre a conqui-

⁶⁰ No original: “When considering civic action and humanitarian assistance, counterinsurgents must be careful to make their actions count. They would do well to remember the first rule of economics: anything free will be overused. In providing a civilian population with essential services and reconstruction assistance, it is critical that military organization **force the population to make an active choice in favor of supporting the legitimate governing authority**. Otherwise, any aid rendered will be accepted gladly, and have zero impact on the ultimate outcome of the conflict”. (MANSOOR, 2010, p. 83, grifo nosso).

ta do apoio dos habitantes da área sob intervenção foi frequentemente evocado por teóricos e militares durante a condução de campanhas de pacificação, como síntese da centralidade da disputa pelo apoio ao projeto político para o sucesso das operações de contrainsurgência.

5.4 As antinomias entre o discurso e a prática

Iniciativa da ONU mobilizada após a deposição de Aristide, a MINUSTAH foi autorizada a desdobrar-se em terreno respaldada por um mandato que lhe garantia a prerrogativa de empregar a violência e atribuições relacionadas à segurança, à promoção da democracia e do processo político constitucional e à garantia da vigência de direitos e liberdades fundamentais. O Brasil assumiu uma postura proativa, mobilizando o principal contingente para o componente militar da missão e teve oficiais selecionados como comandantes da força de paz ao longo de todo o mandato da operação. Além disso, o país também empenhou esforços para além da estrutura hierárquica da missão através de iniciativas diplomáticas e projetos de cooperação técnica em diferentes áreas.

Ao observar as fórmulas discursivas empregadas para diferenciar o *modus operandi* de contingentes militares brasileiros na MINUSTAH diante das características empíricas de sua atuação é possível localizar diferenças que demandam relevo. A propaganda governamental valorizou uma caracterização que incluiu pautas políticas – como a ausência de interesse material na participação brasileira na missão e o imperativo de auxiliar solidariamente uma nação latino-americana – bem como traços da atuação militar no terreno – exemplificada pelo contato constante entre soldados e oficiais brasileiros com a população local. Os termos “solidariedade”, “não indiferença”, e a expressão “*Brazilian way of peacekeeping*” sintetizaram as ideias-força do discurso brasileiro sobre a participação do país na operação de estabilização.

Como discutimos ao longo desse quarto capítulo, as ações desempenhadas por militares nacionais mobilizados para a missão de paz da ONU no Haiti não constituem um padrão de engajamento inovador e tampouco permitem distingui-lo da ação de tropas de outras nacionalidades em intervenções. Pelo contrário, as

características identificadas no desempenho dos contingentes brasileiros na MINUSTAH aproximam-no das campanhas de pacificação orientadas por doutrinas de contrainsurgência. Assim, reiteramos duas características que permitem agrupar as demais: (i) a concatenação entre funções militares e civis na ação do contingente militar; e (ii) o contato constante entre tropas e a população local, dado por constantes operações de varredura e patrulhamento e pela ocupação de edificações nas principais áreas de atuação, denominadas de pontos fortes. É prudente insistir que ambas estão intimamente atadas.

A primeira descreve a coordenação entre o emprego da violência através de operações de cerco e varredura, busca e apreensão, e missões de policiamento, e o desempenho de ACISOs e ações de engenharia. Como discutimos ao longo do trabalho, em operações orientadas pelas máximas da contrainsurgência, as ações de cunho civil executadas por contingentes militares são instrumentalizadas de maneira a adquirir o apoio da população local à causa interveniente. Na MINUSTAH, o apoio local conquistado se refere ao projeto internacional de paz, pautado por um paradigma liberal.

Indicamos a necessidade de estudar com cautela os impactos das ações civis executadas por militares em uma operação de paz. Em uma intervenção dessa modalidade, há uma diversidade de atores empenhados em projetos das temáticas de desenvolvimento e humanitária: o componente civil da missão, agências especializadas, organizações não governamentais, agências de desenvolvimento, entre outros. A coordenação entre esses atores, de maneira a aperfeiçoar os esforços para a garantia da segurança e o desenvolvimento de outros projetos, é um elemento necessário para o sucesso dos objetivos do mandato de uma missão de paz.

O contato frequente entre tropas e a população local – outro fator que destacamos no *modus operandi* brasileiro – deriva do volume de operações realizadas bem como da opção por ocupar edificações em meio às áreas críticas de atuação. Por um lado, essa frequência de missões contribui para consolidar um ambiente estável e seguro ao permitir ações de apreensão de armamento, munições, drogas, e detenção de suspeitos. A opção por realizar operações militares rotineiras também pode inibir a atuação de grupos violentos locais. Ainda no âmbito bélico, o contato com a população permite adquirir informações relevantes para o planejamento dos

próximos passos da operação tanto em relação aos objetivos securitários quanto sobre as demandas locais por projetos civis.

Adicionalmente, as interações entre os contingentes militares e os habitantes de sua área de atuação podem ser interpretadas como uma oportunidade para amplificar o apoio ao processo de pacificação. Assim, essa característica pode ser compreendida como uma intersecção que permite conduzir simultaneamente operações e projetos em prol de metas securitárias, humanitárias, de desenvolvimento, e mesmo de reformas institucionais, contribuindo para a realização dos objetivos do mandato.

Compreendemos que discurso e prática quanto à participação brasileira na MINUSTAH conformam uma antinomia. As características basilares de um pretenso “*Brazilian way of peacekeeping*” – que singularizariam a ação dos contingentes brasileiros no Haiti – não podem ser efetivamente observadas entre os aspectos materiais do engajamento na operação de estabilização. Como insistimos ao longo do trabalho, a participação das tropas brasileiras foi influenciada pelo processo de reforma das operações de paz e compartilha de princípios doutrinários da contrainsurgência, aproximando-se, portanto, de outras formas de intervenção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aprovação do mandato para a MINUSTAH, em abril de 2004, pode ser compreendida como mais um episódio de intervenções internacionais para solucionar crises políticas e de segurança na história haitiana. É possível traçar um histórico de governos autoritários e violentos, bem como de intensa pobreza e desigualdade na porção ocidental da Ilha Hispaniola desde o período colonial. A profunda exploração do Haiti pela metrópole francesa gerou impactos severos no cotidiano local, sobretudo em quesitos econômicos e sociais.

Ao longo do século XX, identificam-se diferentes modalidades de intervenção no país caribenho. Na primeira metade dos anos 1900, o território haitiano foi ocupado e efetivamente administrado por militares estadunidenses, que obtiveram prerrogativas para influenciar os processos legislativos e controlar as casas alfandegárias do país. É prudente ainda ressaltar os anos de regime duvalierista. O período entre 1957 e 1981 foi marcado pelo emprego indiscriminado da violência pelas forças estatais contra opositores e a população em geral. Durante a década de 1990, a ONU aprovou o desembarque de seguidas operações de paz sob o objetivo de restaurar a democracia no Haiti, bem como promover reformas que permitissem sua consolidação em um ambiente estável e seguro.

A deposição do presidente Aristide em fevereiro de 2004 esteve localizada em um período de recrudescimento da violência local, marcada por movimentações mais intensas de ex-membros das forças armadas haitianas, que reivindicavam a restauração das instituições militares após sua dissolução na década de 1990 e o pagamento de indenizações pelo Estado haitiano. A conjuntura foi agravada pela prevalência de manifestações urbanas de violência, causadas por gangues locais, e por um quadro histórico de parcas condições de vida. Insistimos, entretanto, que a crise haitiana na metade anterior da década de 2000 não configurou um conflito armado em suas acepções tradicionais. Pelo contrário, a situação do país caribenho amalgamou o uso da violência, demandas por causas de fundo político e atividades de governo dos territórios em disputa através da administração de serviços essenciais à população.

O envio de militares brasileiros à MINUSTAH entre os anos de 2004 e 2017

pode ser compreendido como um ponto de referência para um estudo da participação do país em operações de paz da ONU. Aspectos como o volume da contribuição de tropas, o protagonismo em meio ao componente militar e, a seleção de oficiais brasileiros para o comando desse componente são algumas das características que distinguem a participação na operação de estabilização na Ilha Hispaniola do engajamento brasileiro em outras missões de paz.

Uma outra característica é especialmente relevante: durante o período, os contingentes brasileiros desempenharam atividades em uma missão aprovada sob o capítulo VII da Carta de São Francisco, e autorizada a empregar a violência para garantir a segurança no teatro de operações e contribuir para a realização dos objetivos do mandato. A decisão por participar em uma missão sob essa configuração contrariou a tradição do país em contribuir apenas para iniciativas do CSNU sem prerrogativas para empregar a violência. Durante o desdobramento em terreno, os contingentes brasileiros executaram ações em todo o espectro de operações militares e foram acusados de exceder os limites autorizados em algumas ocasiões.

Ademais, tomar parte na MINUSTAH suscitou incompatibilidades entre o mandato aprovado pelo CSNU e parte dos princípios que orientam a política externa brasileira. O feito mais coercitivo da operação defrontou-se parcialmente com os princípios de “não-intervenção” e “autodeterminação”, e implicou em uma contradição mais profunda em relação à tradição diplomática em privilegiar a solução pacífica de controvérsias na política internacional. De maneira a desatar essas contradições, o envio de militares brasileiros ao Haiti foi cercado por um empenho de diferentes atores estatais em matizá-lo como uma contribuição distinta para processos de intervenção. Essa propaganda conjugou traços que alegadamente se localizariam entre as motivações para a decisão brasileira, e características do emprego dos contingentes brasileiros na operação de estabilização.

Nessa narrativa, a participação do país na missão de paz da ONU não seria motivada por interesses materiais ou políticos do Estado brasileiro. A comunicação governamental argumentou que o engajamento das forças armadas do país na intervenção seria mobilizado pelos afetos de “solidariedade” em relação à nação haitiana e de “não indiferença” diante do agravamento da crise no país caribenho.

Assim, a decisão favorável ao engajamento na MINUSTAH derivaria de uma espécie de imperativo ético presente na ideia de condução de uma “diplomacia solidária”.

Em um quadro mais amplo, ainda de acordo com o discurso prevalecente, a atuação brasileira em relação à crise haitiana enfatizaria esforços para promover iniciativas de desenvolvimento na porção ocidental da Ilha Hispaniola. Essa característica afastaria o engajamento do país de outras intervenções internacionais, que enfatizam a eliminação de grupos responsáveis por manifestações de violência. Convém insistir que esse traço do discurso não se limita às ações conduzidas por contingentes militares nacionais. Diferentes atores brasileiros realizaram projetos de desenvolvimento no Haiti, dentre agências estatais, associações religiosas e organizações não governamentais. Esses projetos também foram contabilizados para a descrição das ações brasileiras em sentido lato.

Ao restringirmos o estudo às ações de cunho militar, nota-se um esforço semelhante em distinguir o *modus operandi* brasileiro de outras experiências intervencionistas ao longo da história. Nesse ínterim, a atuação de tropas e oficiais brasileiros preconizaria o estabelecimento de uma relação positiva junto aos habitantes locais e a ampliação de esforços em atividades que transcendem as questões de segurança. De acordo com essa descrição favorável sobre a contribuição brasileira, traços culturais compartilhados com a população haitiana contribuiriam para as interações entre tropas e habitantes locais. Rememoram-se, como exemplos da proximidade cultural de Brasil e Haiti, o passado colonial de ambos os países, o apreço por futebol ou por manifestações culturais populares.

Reunidas, essas características propagadas pela descrição prevalente sobre a atuação brasileira diante da crise haitiana foram sintetizadas sob a expressão “*Brazilian way of peacekeeping*”. Insistimos que o emprego dessa fórmula discursiva apresentou pouca coesão, sendo atribuída a diferentes facetas dos esforços nacionais no Haiti, abrangendo iniciativas diplomáticas, militares e mesmo ações não estatais. Somada aos termos de “solidariedade” e “não indiferença”, a expressão anglófona foi exaustivamente empregada para justificar e valorizar a participação brasileira na MINUSTAH. Ressaltamos também que as ideias contidas nas três expressões estiveram apensadas no discurso prevalecente sobre a participação do país na missão de estabilização.

No decorrer de nossa exposição, questionamos a descrição provida pelo

discurso brasileiro predominante. Argumentamos que as características do engajamento de militares do país atuantes na MINUSTAH não configuram um *modus operandi* distinto de outras experiências intervencionistas. Assim, defrontamos a narrativa propagada pelos atores oficiais e buscamos identificar semelhanças entre a atuação brasileira no Haiti e os traços essenciais de outras formas de intervenção. Uma observação das atividades realizadas pelos contingentes brasileiros em terreno permitiu-nos avançar na investigação.

No campo da segurança, tropas e oficiais brasileiros desempenharam funções em todo o espectro de operações militares. Resumidamente, é possível citar: a condução de operações de cerco e vasculhamento, ou de busca e apreensão; o patrulhamento a pé, motorizado ou mecanizado; o estabelecimento de pontos fortes, pontos de segurança estáticos, bloqueios para o controle de vias urbanas, e postos de observação e de tiro. Acrescentam-se ainda: o estabelecimento de perímetros de segurança; a escolta de comboios; a segurança de autoridades; e, o transporte de material sensível.

Os contingentes nacionais também realizaram ações de cunho cívico-social como a distribuição de itens emergenciais, a realização de atividades educacionais, atendimento médico e odontológico, a promoção de momentos de recreação, dentre outras. E desempenharam funções de engenharia, à exemplo da desobstrução de vias, construções verticais e horizontais, perfuração de poços para a obtenção de água potável, auxílio em ocasiões de desastres naturais e participação na condução de projetos de impacto rápido.

Compreendemos que a concatenação entre atividades militares e civis para contribuir para a realização dos objetivos políticos de uma intervenção pode ser localizada em ao menos duas formas distintas de campanhas intervencionistas. Em primeira mão, é prudente inspecionar o processo de reforma das operações de paz da ONU, iniciado na década de 1990. Impulsionada pela necessidade de adequar as missões aprovadas pelo CSNU às transformações do teatro de operações contemporâneo e de garantir a satisfação dos objetivos políticos dos atores implicados na intervenção, observam-se dois processos distintos, mas que descrevem intersecções. Uma referência adequada para analisá-los é a transformação da interpretação da Organização em relação aos princípios que tradicionalmente orientaram a operacionalização de novas missões: a necessidade

de consentimento das partes, a imparcialidade da intervenção, e a restrição do uso da violência à própria defesa.

Por um lado, houve a ampliação do rol de funções atribuídas aos diferentes componentes das operações de paz. Esse movimento se fundamentou na compreensão de que os conflitos armados contemporâneos demandam um projeto de paz multidimensional, sob vistas de solucionar as raízes que o geraram. Os mandatos contemporâneos incorporaram objetivos relacionados à manutenção de um regime democrático, à vigência de direitos e liberdades fundamentais ou ao desenvolvimento do Estado sob intervenção. Em paralelo, os mandatos aprovados pelo CSNU ao longo das décadas de 2000 e 2010 apresentaram um acirramento da permissão para o emprego da violência para proteger a missão, as populações locais ou garantir o cumprimento dos objetivos estipulados pelo órgão decisório. Excepcionalmente, a MONUSCO foi autorizada a empregar a força ofensivamente para combater grupos armados na República Democrática do Congo.

Ambas as transformações apontam para uma nova interpretação sobre a tríade de princípios tradicionais das operações de paz. A imparcialidade da operação passa a ser balizada pelas disposições do mandato, elementos fruto de uma discussão política. A nova interpretação propugna que o princípio de imparcialidade não pode ser invocado quando implica a possibilidade de inação dos componentes intervenientes. De forma semelhante, a restrição do uso da força foi agraciada por novas exceções. A principal reside na possibilidade de empregar a violência para garantir a realização dos objetivos do projeto internacional de paz.

A MINUSTAH, cujo mandato foi aprovado no primeiro semestre de 2004, esteve localizada nesse processo de transformação das operações de paz da ONU. Aprovada sob o Capítulo VII da Carta de São Francisco, a missão de estabilização incorporou prerrogativas para utilizar meios violentos para garantir a segurança e manter um ambiente estável durante o período de intervenção. Ademais, o escopo de atribuições da operação mobilizada para o Haiti incluiu funções sob os temas da promoção de um processo político democrático e constitucional, e da garantia de direitos e liberdades para as populações locais.

Adicionalmente, apontamos a tendência à aproximação entre essas operações, aprovadas sob a égide da ONU, e as campanhas de pacificação conduzidas sob as doutrinas de contrainsurgência. Os brevíários que analisamos ao

longo da investigação destacam que o objetivo crucial de uma operação de contrainsurgência reside em adquirir o apoio – ou ao menos a submissão – dos habitantes de uma região sob intervenção ao projeto político dos atores intervenientes. Esse princípio foi condensado sob a fórmula da necessidade de “conquistar corações e mentes”, reiterada através da bibliografia referente às doutrinas de contrainsurgência. Para tanto, em detrimento à execução de operações militares de larga escala, seria necessário enveredar pela realização de atividades de cunho civil. Como exemplos é possível citar a condução de projetos civis, a administração de serviços médicos, o apoio à reconstrução de pequenas estruturas, a influência sobre o processo político local.

Em síntese, a principal intersecção entre as operações de paz multidimensionais e robustas da ONU e as campanhas de contrainsurgência reside na ênfase em atividades que transcendem o exercício da violência militar e incluem funções de governo das localidades sob ocupação. Assim, depreende-se que a consolidação do projeto político dos atores intervenientes demanda não só o emprego da força, mas, sobretudo, a execução de funções de governança.

Ao analisar mais detidamente a ação brasileira no Haiti, é possível visualizar semelhanças entre o engajamento das forças armadas nacionais e as doutrinas de contrainsurgência no que se refere a aspectos táticos das campanhas de pacificação. No espectro de alternativas militares, operações rotineiras de varredura, busca e apreensão, bloqueios em vias de trânsito e patrulhamento de caráter policial foram algumas das ferramentas centrais dos comandantes que conduziram missões de contrainsurgência. O expediente de ampliar o contato entre a população e as tropas interventoras através desse tipo de atividade ou pela ocupação de edificações em meio às aglomerações urbanas é também um elemento comum a ambas as formas de intervenção militar.

Mesmo as características que alegadamente distinguiriam o *modus operandi* brasileiro na MINUSTAH podem ser identificadas em outras formas de intervenção. A execução de funções de cunho civil, como as ACISOs e as obras de engenharia, pode ser compreendida como uma alternativa para adquirir o apoio da população local ao projeto de paz. Com efeito, compreendemos que a interação entre militares e os habitantes locais contribuiu para a realização dos objetivos do mandato da operação de paz ao garantir-lhes o apoio necessário à realização de suas tarefas.

Destarte, consideramos que o padrão de atuação dos contingentes brasileiros não constituiu uma *modus operandi* ímpar, como o discurso oficial empenhou-se em caracterizar. Antes, a atuação de militares brasileiros na MINUSTAH esteve condicionada pelo processo de reforma das operações de paz da ONU, que implicou a ampliação das atribuições de uma missão e tornou mais elástica a interpretação dos princípios de imparcialidade e restrição do uso da violência. Também identificamos semelhanças sensíveis entre o engajamento de militares brasileiros no Haiti e campanhas de pacificação sob o signo da contrainsurgência.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **Gerenciamento de Crises: o terremoto no Haiti**. São Paulo: Porto de Ideias, 2014.

ALDERSON, Alexander. Britain. *In*: RID, Thomas; KEANEY, Thomas (org.). **Understanding counterinsurgency: doctrine, operations and challenges**. London: Routledge, 2010.

AMARAL, Marina; VIANA, Natália. Haiti: 'Aba MINUSTAH'. **Agência Pública**. [s.l], 27 set. 2011. Disponível em: <https://apublica.org/2011/09/haiti-aba-minustah/>. Acesso em: 25 dez. 2019.

AMORIM, Celso. **Criação e Inovação na Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro. Abr. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7976-texto-base-da-conferencia-do-ministro-celso-amorim-na-coordenacao-dos-programas-de-pos-graduacao-de-engenharia-coppe-da-universidade-federal-do-rio-de-janeiro-ufri-criacao-e-inovacao-na-politica-externa-brasileira-rio-de-janeiro-25-04-2008>. Acesso em: 19 ago. 2018.

AMORIM, Celso. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti**. Brasília: 23 maio 2006. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7826-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-sessao-de-abertura-da-reuniao-internacional-de-alto-nivel-sobre-o-haiti-brasilia-23-de-maio-de-2006>. Acesso em: 30 ago. 2018.

AMORIM, Celso. **Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília: 02 jan. 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7547-discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Acesso em: 19 ago. 2018.

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação do Brasil em Operações de Paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades**. Texto para discussão. Brasília-Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BARNETT, Michael *et al.* Peacebuilding: what is in a name?, **Global Governance**, v. 13, p. 35-58, 2007.

BARROS, Felipe Araújo; COSTA, Renata Alves; FERREIRA, Rodrigo Tavares. Construindo a paz: a engenharia do Exército como elemento de *smart power* do Brasil na MINUSTAH. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 51, p. 61-81, jul./set. 2019.

BECKETT, Ian. The historiography of insurgency. *In*: RICH, Paul B.; DUYVEN-STEYN, Isabelle. (org.). **The Routledge Handbook of insurgency and counterinsurgency**. London: Routledge, 2012.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. **Understanding peace-keeping**. 2nd ed. Cambridge: Polity Press, 2009.

BIGATÃO, Juliana de Paula. A norma de proteção das Operações de Paz da ONU: os mandatos robustos da década de 2000. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 3, set./dez. 2016, p. 460-483.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Do fracasso à reforma das operações de paz das Nações Unidas (2000-2010)**. Orientador: Héctor Luís Saint-Pierre. 2015. 191 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2015.

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

BORGES, Marisa; MASCHIETTO, Roberta Holanda. Cidadania e empoderamento local em contextos de consolidação da paz. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 105, dez. 2014, p. 65-84.

BOUTELLIS, Arthur. Hostile Forces: Cruz Report risks distracting from strategic context. **IPi Global Observatory**. New York, 05 feb. 2018. Disponível em: <https://theglobalobservatory.org/2018/02/cruz-report-strategic-context/>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Uso da Força nas Operações de Paz: o caso da MINUSTAH. *In*: BRAGA, Carlos Chagas Vianna; FERREIRA, Adler Cardoso (org.). **13 anos de Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. MINUSTAH and the security environment in Haiti: Brazil and South American cooperation in the field. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, nov. 2010, p. 711-722.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25/12/2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Brigada Brasileira de Força de Paz. **2º Contingente: Relatório Final**. [s.l.], 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final da Operação**. 4º Contingente. Porto Príncipe, 2006.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Batalhão de Força de Paz Haiti. **Relatório Final da Operação**. 6º Contingente. Porto Príncipe, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **Ação Cívico-Social (ACISO)**. Caderno de Instrução. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-maior do Exército. **Operações de Pacificação**. Manual de campanha. EB20-MC-10.217. Brasília, 2015.

BROWN, M. Anne *et al.* Challenging statebuilding as peacebuilding: theory and working with hybrid political orders to build peace. *In*: RICHMOND, Oliver P. (org.). **Palgrave advances in Peacebuilding**: critical developments and approaches. London: Palgrave Macmillan, 2010.

BUNKER, Robert J. Changing forms of insurgency: pirates narco gangs and failed states. *In*: RICH, Paul B.; DUYVENSTEYN, Isabelle (Org.). **The Routledge Handbook of insurgency and counterinsurgency**. London: Routledge, 2012.

CALLWELL, Charles Edward. **Small Wars**: their principles and practice. Seattle: Tales End Press, 2012.

CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e Política no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge ZAHAR, 2005.

CAVALCANTE, Fernando. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, 2010, p. 142-159.

CEPALUNI, Gabriel. VIGEVANI, Tullo. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007, p. 273-335.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. **Seleção Brasileira faz o Jogo da Paz no Haiti**. 09 de out. 2015. Disponível em: <https://www.cbf.com.br/selecao-brasileira/torcedor/jogos-inesqueciveis/em-porto-principe>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino. MINUSTAH e diplomacia solidária: criação de um novo paradigma nas operações de paz? *In*: MATIJASCIC, Vanessa Braga (org.) **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.

COUTO, Mia. **Murar o Medo**. Cascais, 2011. Disponível em: <https://www.miacouto.org/murar-o-medo/>. Acesso em: 26 jan. 2019.

CUNLIFFE, Philip. Still the spectre at the feast: comparisons between Peacekeeping and Imperialism in Peacekeeping Studies today. **International Peacekeeping**, v. 19, n. 4, August 2012, p. 426-442.

DAVIS, Wade. Haiti Earthquake e Voodoo: myths, ritual and Robertson. **National Geographic News**. Entrevistador: Ker Than. 10 jan. 2010. Disponível em: <https://www.nationalgeographic.com/news/2010/1/100125-haiti-earthquake-voodoo-pat-robertson-pact-devil-wade-davis/>. Acesso em: 05 jan. 2020.

DE CONING, Cedric. Civil-Military Interaction: rationale, possibilities and limitations. *In*: LUCIUS, Gerard; RIETJENS, Sebastian (ed.). **Effective Civil-military interaction in peace operations: theory and practice**. [s.l.]: Springer International, 2016.

DINIZ, Eugênio. O Brasil e a MINUSTAH. **Security and Defense Studies Review**, v. 5, n. 1, 2005.

DINIZ, Eugênio. O Brasil e as operações de paz. *In*: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DUBOIS, Laurent. Reading The Black Jacobins: historical perspectives. *In*: FORDSICK, Charles; HØGSEBJERG, Christian (ed.). **The Black Jacobins' reader**. Durham: Duke University Press, 2017.

DURAND, Etienne. France. *In*: RID, Thomas; KEANEY, Thomas (org.). **Understanding counterinsurgency: doctrine, operations and challenges**. London: Routledge, 2010.

FARIAS, Alerrandro Leal. A participação da companhia de engenharia de força de paz no Haiti. **Doutrina Militar Terrestre em revista**, v. 5, n. 12, out./dez. 2017, p. 54-67.

FANON, Frantz. **The Wretched of the Earth**. New York: Grove Press, 2004.

FERNANDES, Amanda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **Antíteses**, v. 2, n. 4, p. 831-856, jul./dez. 2009.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarris. **O Brasil e as operações de manutenção de Paz da ONU**. Brasília: FUNAG, 1999.

FOX, Gregory H. **Humanitarian occupation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

FRIIS, Karsten. Peacekeeping and counter-insurgency – two of a kind? **International Peacekeeping**, v. 17, n. 1, feb. 2010. p. 49-66.

GALTUNG, Johan. **Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization**. London: SAGE Publications, 1996.

GALTUNG, Johan. Violence, peace and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969

.

GALULA, David. **Counterinsurgency warfare: theory and practice**. Westport, London: Praeger Security International, 2006a.

GALULA, David. **Pacification in Algeria: 1956-1958**. 2nd ed. Santa Monica: RAND Corporation, 2006b.

GATES JR, Henry Louis. **Os negros na América Latina**. Tradução de Donaldson M. Garschagen. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GIAP, Vo Nguyen. **Armamento das massas revolucionárias: edificação do Exército do Povo**. Tradução de Manuel Reis Ferreira. Lisboa: Ulmeiro, [19--].

GONZÁLEZ, Roberto; GUSTERSON, Hugh; PRICE, David. War, culture and counterinsurgency. *In*: NETWORK OF CONCERNED ANTHROPOLOGISTS. **The counter-counterinsurgency manual**: or, notes on demilitarizing American society. Chicago: Prickly Paradigm Press, 2009.

GOULDING, Marrack. The evolution of United Nations Peacekeeping. **International Affairs**, v. 69, n. 3, jul. 1993, p. 451-464.

GRIFFIN, Thomas M. **Haiti Human Rights investigation**: november 11-21,2004. Miami: Center for the Study of Human Rights, 2004

GUEVARA, Ernesto. **Guerrilla Warfare**. New York: Montlhy Review Press, 1961.

HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. **É tempo de reengajar**: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU. Artigo Estratégico 43. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2019/10/2019-09-25-v2-AE43_Tempo-de-reengajar.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

HARIG, Christoph. Re-Importing the ‘Robust Turn’ in UN Peacekeeping: Internal Public Security Missions of Brazil’s Military. **International Peacekeeping**, v. 26, n. 2, 2019.

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

HARVARD LAW STUDENT ADVOCATES FOR HUMAN RIGHTS; CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL. **Mantendo a Paz no Haiti?** Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu Mandato como parâmetro de sucesso. Cambridge-São Paulo-Rio de Janeiro: 2005.

HERMANN, Breno. **Soberania, não-intervenção e não interferência**: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HIRST, Monica. Latin America’s farewell to arms in Haiti. **Notes international CIOB**, n. 195, p. 1-5, abril 2018.

HIRST, Monica. **O Brasil emergente e os desafios da governança global**: a paz liberal em questão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

HUNT, Charles T. All necessary means to what ends? The unintended consequences of the 'robust turn' in UN peace operations. **International Peacekeeping**, v. 24, n.1, p. 108-131 2017.

HUNT, Charles T. Protecting peacekeepers requires better politics, not more force. **Global Observatory**. New York, 14 feb. 2018. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/protecting-peacekeepers-better-politics/>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

HURRELL, Andrew. Brazil and the New Global Order. **Current History**, n. 109, p. 60-66, feb. 2010.

JAMES, Cyril Lionel Robert. **The Black Jacobins**: Toussaint L'Ouverture and the San Domingo Revolution. 2nd ed. rev. New York: Vintage Books, 1989.

JAMES, Cyril Lionel Robert. **Os Jacobinos negros**: Toussaint L'Ouverture e a revolução de São Domingos. 1. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2010.

KALDOR, Mary. **New and old wars**: organised violence in a global era. 3rd ed. Cambridge: Polity, 2012.

KEANEY, Thomas; RID, Thomas. Introduction. In: RID, Thomas; KEANEY, Thomas (ed.). **Understanding counterinsurgency**: doctrine, operations and challenges. London: Routledge, 2010.

KHAN, Mahvish Rukhsana. **Diários de Guantánamo**: os detentos e as histórias que eles me contaram. São Paulo: Larousse, 2008.

KIENSCHERF, Markus. Producing 'responsible' self-governance: counterinsurgency and the violence of neoliberal rule. **Critical Military Studies**, v.2, n. 3, p. 1-20, 2016.

KILCULLEN, David J. **Counterinsurgency**. Oxford: Oxford University Press, 2010a.

KILCULLEN, David. Intelligence. In: RID, Thomas; KEANEY, Thomas. **Understanding counterinsurgency**: doctrine, operations and challenges. London: Routledge, 2010b.

KILCULLEN, David J. Twenty-eight articles: fundamentals of company-level counterinsurgency. **Joint Information Operations Center**, p. 29-35, Summer 2006.

KENKEL, Kai Michael. South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper. **International Peacekeeping**. v. 17, n. 5, p. 644-661, november 2010.

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

KENKEL, Kai Michael; SOUZA NETO, Danilo Marcondes; RIBEIRO, Mikelli Marzzini Lucas Alves Ribeiro. Peace Operations, Intervention and Brazilian Foreign Policy: key issues and debates. *In*: ESTEVES, Paulo; JUMBERT, Maria Gabrielsen; CARVALHO, Benjamin (Eds.). **Status and the Rise of Brazil: global ambitions, humanitarian engagement and international challenges**. Palgrave Macmillan, 2020.

KOLBE, Athena R. Revisiting Haiti's gangs and organized violence. **Households in Conflict Network**. Working Paper 147. June, 2013.

LANGHOLTZ, Harvey J. (Eds.). **Principles and guidelines for UN Peacekeeping Operations**. Williamsburg: Peace Operations Training Institute, 2010.

LEE, Sabine; BARTELS, Susan. 'They put a few coins in your hands to drop a baby in you' – 265 stories of Haitian children abandoned by UN fathers. **The Conversation**. [s.l.], 17 dez. 2019. Disponível em: <https://theconversation.com/they-put-a-few-coins-in-your-hands-to-drop-a-baby-in-you-265-stories-of-haitian-children-abandoned-by-un-fathers-114854>. Acesso em: 25 dez. 2019.

LÓPEZ, Ernesto. Nova problemática de segurança e novas ameaças. *In*: MATHIAS, Suzeley Kalil; SOARES, Samuel Alves (org.). **Novas Ameaças: dimensões e perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

LUCENA, Laryssa Lyryanne M. O Brasil e a MINUSTAH – ou a busca de novos parâmetros para uma política externa brasileira "altiva" e "ativa" em operações de paz das Nações Unidas. **Século XXI**. v. 5, n. 1, p. 129-149, Porto Alegre, Jan-Jun 2014.

MAIA, Tatiana Vargas. Viracasacas #139: Revolução Haitiana: Liberdade, Independência e Universalismo. Entrevistadores: Felipe Abal, Carapanã. *In*: **Viracasacas**. [S.I.], 19 nov. 2019. Áudio (ca. 1h56m). Disponível em: <https://viracasacas.com/2019/11/19/139-revolucao-haitiana-liberdade-independencia-e-universalismo/>. Acesso em: 28 nov. 2019.

MANSOOR, Peter. Army. *In*: RID, Thomas; KEANEY, Thomas (ed.). **Understanding counterinsurgency: doctrine, operations and challenges**. London: Routledge, 2010.

MAO, Tse Tung. **On Guerrilla Warfare**. Traduzido por Samuel B. Griffith. Washington: Department of the Navy, 1989.

MAO, Tse Tung. Sobre a Guerra Prolongada. IN: MAO, Tse Tung. **Obras escolhidas de Mao Tse Tung**. Pequim: Edições do Povo, 1975. t. 2.

MARIGHELLA, Carlos. Algumas questões sobre as guerrilhas no Brasil. **Jornal do Brasil**. 05 set. 1967. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marighella/1967/10/guerrilhas.htm>. Acesso em: 29 de jun. 2019.

MARIGHELLA, Carlos. La guerrilla urbana de los Tupamaros. LÖWY, Michael (Ed.) **El Marxismo en America Latina**. Santiago: LOM Ediciones, 2007. (Colección Ciencias Humanas).

MARIGHELLA, Carlos. **Mini-manual do Guerrilheiro Urbano**. [s.l.], [1969].

MARTINS FILHO, João Roberto. A conexão francesa: da Argélia ao Araguaia. **Varia História**, v. 28, n. 48, p. 519-536, jul./dez. 2012.

MARTINS FILHO, João Roberto. A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, p. 39-67, jun. 2008.

MARTINS FILHO, João Roberto. Os Estados Unidos, a Revolução Cubana e a contra-insurreição. **Revista de Sociologia e Política**, n. 12, p. 67-82, jun. 1999.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCHIETTO, Roberta Holanda. Consolidação internacional da paz *versus* percepções locais sobre a paz: encontros e desencontros. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 3, p. 512-536, 2016.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **Haiti**: segurança ou desenvolvimento no início dos anos 1990. Curitiba: Appris, 2014a.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **Peacebuilding e as Nações Unidas**. In: MATIJASCIC, Vanessa Braga. (org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas**: reflexões e debates. São Paulo: Ed. UNESP, 2014b.

MARCONDES, Danilo; MAWDSLEY, Emma. South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian Development Cooperation. **International Affairs**. v. 93, n. 3., p. 682-699, 2017.

MCFALLS, Laurence; PANDOLFI, Mariella. Too-late Liberalism: from promised prosperity to permanent austerity. *In*: BONDITTI, Philippe; BIGO, Didier; GROS, Frédéric (Eds). **Foucault and the Modern International**: silences and legacies for the Study of World Politics. New York: Palgrave Macmillan, 2017. (The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy).

MEI, Eduardo. Estado, guerra e violência: as “novas guerras” e suas implicações para a teoria clausewitziana da guerra. *In*: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Hector Luis. (Org.). **Paz e Guerra**: defesa e segurança entre as nações. São Paulo: UNESP, 2013.

MENDONÇA, Thaiane Caldas. **Pacificação e contrainsurgência**: as Forças de Pacificação do Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Penha (2010-2012). 2017. 146f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

METZ, Steven. Rethinking insurgency. *In*: RICH, Paul B.; DUYVENSTEYN, Isabelle (org.). **The Routledge Handbook of insurgency and counterinsurgency**. London: Routledge, 2012.

MIRANDA, André Luiz Novaes. A MINUSTAH e o uso da força: a pacificação de Bel-Air. *In*: BRAGA, Carlos Chagas Vianna; FERREIRA, Adler Cardoso (org.). **13 anos de Brasil na MINUSTAH**: lições aprendidas e novas perspectivas. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019.

MOCKAITIS, Thomas R. From counterinsurgency to peace enforcement: new games for old games?. **Small War and Insurgencies**, v. 10, n. 2, p. 40-57, 1999.

MORENO, Marta Fernández. A herança colonial das “novas” operações de paz da ONU. **Revista Ética e Filosofia política**, n. 12, v. 2, p. 70-90, jun. 2011.

MUGGAH, Robert. Reflexões sobre a contribuição da MINUSTAH à segurança e estabilidade. *In*: HAMANN, Eduarda Passarelli. **Brasil e Haiti**: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016. Artigo Estratégico 13. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015.

MÜNKLER, Herfried. **The New Wars**. Traduzido por Patrick Camiller. Cambridge: Polity Press, 2005.

NAPOLÊÃO, Thomaz; KALIL, Mariana. Stabilization as the securitization of peace-building? The experience of Brazil and MINUSTAH in Haiti. **Brasiliana – Journal for Brazilian Studies**, v. 5, n. 2, p. 87-112, mar. 2015.

NESBITT, Nick. Fragments of a Universal History: global capital, mass revolution and the idea of equality in The Black Jacobins. *In*: FORDSICK, Charles; HØGSBJERG, Christian. **The Black Jacobins' reader**. Durham: Duke University Press, 2017.

NICHOLLS, David. Haiti: the rise and fall of Duvalierism. **Third World Quarterly**, v. 8, n. 4, p. 1239-1252, 2007.

NORTH ATLANTIC ORGANIZATION. **The North Atlantic Treaty**. Washington: 1949. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_en_light_2009.pdf. Acesso em: 06 de jun. 2019.

ORFORD, Anne. **Reading Humanitarian Intervention**: human rights and the use of force in international law. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Bogotá: 1948. Disponível em: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp. Acesso em: 06 de jun. 2019.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Permanent Council Resolution 862** (2004). CP/RES 862. 26 fev. 2004a. Disponível em: <https://www.oas.org/ext/en/tools/Document-Search>. Acesso em: 04 jan. 2018.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Report on OAS activities involving Haiti from November 11, 2003 to March 10, 2004**. 17 mar. 2004b. Disponível em: <https://www.oas.org/ext/en/tools/Document-Search>. Acesso em: 04 jan. 2018.

PARIS, Roland. **At war's end**: building peace after civil conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança. 2ª ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. O primeiro ano da MINUSTAH. *In*: BRAGA, Carlos Chagas Vianna; FERREIRA, Adler Cardoso (Org.). **13 anos de Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019.

PINHEIRO, Juliana Sandi. **A atuação militar brasileira na MINUSTAH: estratégias de enfrentamento das gangues no Haiti**. Orientador: Lytton Leite Guimarães. 2015. 237 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/19957>. Acesso em: 18 dez. 2019.

PORCH, Douglas. The dangerous myths and dubious promise of COIN. **Small Wars and Insurgencies**, v. 22, n. 2, p. 239-257, May 2011.

PROFILE: Michel Martelly. **BBC**. 14 may. 2011. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-12971618>. Acesso em: 8 dez. 2019.

PUREZA, José Manuel. O desafio crítico dos Estudos para a Paz. **Relações Internacionais**. v. 32, p. 5-22, dezembro 2011.

REZENDE, Lucas P. **O engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU: um estudo comparativo**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Belo Horizonte, 2010.

RICHMOND, Oliver P. **Failed Statebuilding: intervention and the dynamics of peace formation**. New Haven: Yale University Press, 2014.

RICHMOND, Oliver P. The problem of peace: understanding the 'liberal peace'. **Conflict, Security and Development**, v. 6, n. 3, p. 291-314, oct. 2006.

RIVARA, Lautaro. La crisis de Haití: punto de bifurcación y no retorno. **Todos los puentes**. 6 dez. 2019. Disponível em: https://todoslospuentes.com/2019/12/06/la-crisis-de-haiti-punto-de-bifurcacion-y-no-retorno/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter. Acesso em 26 dez. 2019.

ROBLES, Frances; KATZ, Jonathan M. René Préval, President of Haiti in 2010 Quake, dies at 74. **The New York Times**. 3 mar. 2017. World. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/03/03/world/americas/rene-preval-dead-president-of-haiti.html?searchResultPosition=1>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. O futuro das operações paz das Nações Unidas. *In*: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sérgio W.; ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares (org.). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

RODRIGUES, Thiago; CASTRO, Flávia Rodrigues; MENDONÇA, Thaiane. A exceção como prática: as políticas de pacificação no Rio de Janeiro (2008-2015). **Brasiliana – Journal for Brazilian Studies**, v. 4, n. 2, p. 73-111, 2016.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís. **A política armada**: fundamentos da guerra revolucionária. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Grandes tendências da segurança internacional contemporânea. *In*: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sérgio W.; ALSINA JÚNIOR, João Paulo S. (org.) **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

SANTOS, Norma Breda. Dez anos no deserto: a participação brasileira na primeira missão de paz das Nações Unidas. *In*: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo. (Org.). **Israel-Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global**. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

SANTOS CRUZ, Carlos Alberto.; PHILIPS, William R.; CUSIMANO, Salvator. **Improving Security of United Nations Peacekeepers**: we need to change the way we are doing business. 2017. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf>. Acessado em 19 de jul. de 2018.

SCHADLOW, Nadia. Governance. *In*: RID, Thomas; KEANEY, Thomas. **Understanding counterinsurgency**: doctrine, operations and challenges. London: Routledge, 2010.

SCHUBERTH, Moritz. Brazilian peacekeeping? Counterinsurgency and police reform in Port-au-Prince and Rio de Janeiro. **International Peacekeeping**, v. 26, n.4, p. 487-510, 2019.

SEITENFUS, Ricardo. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. **Carta Internacional**, v. 1, n. 1, p. 5-12, 2006.

SILVA, Luiz Inácio Lula. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília: 01 jan. 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato>. Acesso em 19 ago. 2018.

SLAJANKIC, Azer. Bolkovac: 'Un tries to cover up peacekeeper sex abuse scandal'. **Deutsche Welle**. [s.l.] 29 feb. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/en/bolkovac-un-tries-to-cover-up-peacekeeper-sex-abuse-scandal/a-19082815>. Acesso em: 30 jun. 2019.

SOUZA, Arthur Sartori Português. O Destacamento de Operações de Paz (DOPAZ) no Haiti. **Doutrina Militar Terrestre em revista**, v. 5, n. 12, out./dez. 2017.

STARGARDTER, Gabriel. General Augusto Heleno, futuro ministro, liderou missão polêmica no Haiti. **Exame**, [s.l.] 29 nov. 2018. Brasil. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/general-augusto-heleno-futuro-ministro-liderou-missao-polemica-no-haiti>. Acesso em: 25 dez. 2019.

STEMPLE, Kirk. As esperanças estão se esvaindo na crise haitiana. **O Estado de São Paulo**, [s.l.], 24 out. 2019. Internacional. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/nytiw,crise-haiti-gasolina-pobreza-economia,70003059493>. Acesso em: 24 dez. 2019.

SUCCI JUNIOR, David Paulo. **Forças armadas e segurança pública: a construção do padrão de emprego militar na Argentina e no Brasil entre 2005 e 2015**. Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre. 2018. 113f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2018. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/152887/succijunior_dp_me_mar.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 28 jan. 2019.

TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América: a questão do outro**. 2. ed. Tradução de Beatriz Perrone-Moises. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

TRINQUIER, Roger. **Modern Warfare: a French view of counterinsurgency**. Traduzido por Daniel Lee. Westport, London: Praeger Security International, 2006. (PSI Classics of the Counterinsurgency Era).

TROUILLOT, Michel-Rolph. **Haiti, State against Nation: the origins and the legacy of Duvalierism**. New York: Monthly Review Press, 1990.

UNITED NATIONS. **Accord de Governor's Island**. 1993a. Disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/HT_930703_Accord%20de%20Governors%20Island.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.

UNITED NATIONS. **Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda**. S/1999/1257. 16 dec.1999a. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257. Acesso em: 01 mar. 2019.

UNITED NATIONS. **Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people**. A/70/95-S/2015/446. 17 jun. 2015. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/181/45/pdf/N1518145.pdf?OpenElement>. Acesso em: 26 dez. 2019.

UNITED NATIONS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. A/55/305-S/2000/908. 21 ago. 2000. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/70/pdf/N0059470.pdf?OpenElement>. Acesso em: 08 fev. 2019.

UNITED NATIONS. **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The Fall of Srebrenica**. A/54/549. 15 nov. 1999b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/348/76/img/N9934876.pdf?OpenElement>. Acesso em: 01 mar. 2019.

UNITED NATIONS. **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines**. 18 jan. 2008a. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf. Acesso em: 08 fev. 2019.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **Civil Affairs Handbook**. Nova Iorque: 2012a. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/civil_affairs_handbook.pdf. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 46/7**. The situation of Democracy and Human Rights in Haiti. A/RES/46/7. 11 out. 1991. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/580/95/img/NR058095.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 47/20**. The situation of Democracy and Human Rights in Haiti. A/RES/47/20. 24 nov. 1992a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/167/93/img/N9316793.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 54/193**. International Civilian Support Mission in Haiti. A/RES/54/193. 18 feb. 2000b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/294/28/pdf/N0029428.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Uniting for Peace**. A/RES/377 (V). 3 nov. 1950. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/img/NR005975.pdf?OpenElement>. Acesso em: 31 jan. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **An agenda for peace**: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: report of the Secretary-general pursuant to the statement adopted by the summit Meeting of the Security Council on 31 january 1992. A/47/277-S/74111. 17 jun. 1992b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/61/pdf/N9225961.pdf?OpenElement>. Acesso em: 07 fev. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-general on the United Nations Mission in Haiti**. S/1994/828. 15 jul. 1994a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/287/38/pdf/N9428738.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on Haiti**. S/2004/300. 16 abr. 2004a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/27/img/N0430427.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti**. S/2004/908. 18 nov. 2004b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/604/32/pdf/N0460432.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti**. S/2006/60. 2 feb. 2006a. Disponível em: [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/060/00/pdf/N0606000.pdf?OpenElement)

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/226/02/pdf/N0622602.pdf?OpenElement. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2006/592. 28 jul. 2006b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/441/61/img/N0644161.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2006/1003. 19 dec. 2006c. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/661/77/pdf/N0666177.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 jan. 2020.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2007/503. 22 aug. 2007. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/463/77/pdf/N0746377.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 jan. 2020.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2008/202. 26 mar. 2008b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/282/68/pdf/N0828268.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2008/586. 27 ago. 2008c. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/466/45/pdf/N0846645.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2009/129. 6 mar. 2009a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/253/44/pdf/N0925344.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2009/430. 1 set. 2009b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/494/51/pdf/N0949451.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 jan. 2020.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2010/200. 22 feb. 2010a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/319/57/pdf/N1031957.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2010/446. 1 set. 2010b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/494/00/pdf/N1049400.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 jan. 2020.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2011/183. 24 mar. 2011. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/273/00/pdf/N1127300.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2012/128. 29 feb. 2012b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/242/44/pdf/N1224244.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2013/139. 8 mar. 2013a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/245/82/pdf/N1324582.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2014/162. 7 mar. 2014a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/248/88/pdf/N1424888.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2014/446. 29 aug. 2014b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/511/85/pdf/N1451185.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 jan. 2020.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-general on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2014/617. 29 aug. 2014c. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/511/85/pdf/N1451185.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 jan. 2020.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2016/225. 8 mar. 2016a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/057/94/pdf/N1605794.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2016/753. 31 aug. 2016b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/266/46/pdf/N1626646.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary-General on United Nations Stabilization Mission in Haiti.** S/2017/223. 16 mar. 2017a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/061/05/pdf/N1706105.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Second and final report of the Secretary-general on the plan for an Emergency International United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956.** A/3276. 6 nov. 1956. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N56/296/23/pdf/N5629623.pdf?OpenElement>. Acesso em: 30 jan. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Supplement to an agenda for peace:** position paper of the Secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. A/50/60-S/1995/1. 25 jan. 1995a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/pdf/N9508095.pdf?OpenElement>. Acesso em: 07 fev. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 39 (1948).** S/654. 20 jan. 1948a. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/39>. Acesso em: 28 jan. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 47 (1948).** S/726. 21 abr. 1948b. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/47>. Acesso em: 28 jan. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 50 (1948)**. S/801. 29 maio 1948c. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/50>. Acesso em: 28 jan. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 867 (1993)**. S/RES/867/1993. 23 set. 1993b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/700/52/img/NR070052.pdf?OpenElement>. Acesso em 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 940 (1994)**. S/RES/940/1994. 31 jul. 1994b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/312/22/pdf/N9431222.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 975 (1995)**. S/RES/975/1995. 30 jan. 1995b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/028/26/pdf/N9502826.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1063 (1996)**. S/RES/1063/1996. 28 jun. 1996a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/162/13/pdf/N9616213.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1085 (1996)**. S/RES/1085/1996. 29 nov. 1996b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/343/57/pdf/N9634357.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1086 (1996)**. S/RES/1086/1996. 5 dec. 1996c. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/351/21/pdf/N9635121.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1123 (1997)**. S/RES/1123/1997. 30 jul. 1997a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/206/88/PDF/N9720688.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1141 (1997)**. S/RES/1141/1997. 28 nov. 1997b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/340/85/pdf/N9734085.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1529 (2004)**. S/RES/1529/2004. 29 fev. 2004c. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/254/10/pdf/N0425410.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1542 (2004)**. S/RES/1542/2004. 30 apr. 2004d. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/pdf/N0433298.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 2098 (2013)**. S/RES/2098/2013. 28 mar. 2013b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/273/81/pdf/N1327381.pdf?OpenElement>. Acesso em: 28 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 2350 (2017)**. S/RES/2350/2017. 13 apr. 2017b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/101/43/pdf/N1710143.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 2476 (2019)**. S/RES/2476/2019. 25 jun. 2019a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/192/52/pdf/N1919252.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolutions**. [2019b]. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>. Acesso em: 28 mai. 2019.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **Fatalities**. 2019. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>. Acesso em: 28 dez. 2019.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **List of peacekeeping operations (1948-2018)**. 2018. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/180413_unpeacekeeping-operationlist_2.pdf. Acesso em: 04 fev. 2019.

UNITED STATES. Department of the Army. **Counterinsurgency FM 3-24**. Washington, 2006.

ZAALBERG, Thijs Brocades. Counterinsurgency and peace operations. In: RICH, Paul B.; DUYVENSTEYN, Isabelle (org.). **The Routledge Handbook of insurgency and counterinsurgency**. Londres: Routledge, 2012.

ZANINI, Fábio. Brasil relatou falta de diretrizes ao abordar civis em ação no Haiti. **O Estado de S. Paulo**, [s.l.], 27 mai. 2019. Mundo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/brasil-relatou-falta-de-diretrizes-ao-abordar-civis-em-acao-no-haiti.shtml>. Acesso em: 25 dez. 2019.

ŽIŽEK, Slavoj. **Living in the end of times**. London: Verso, 2010.