

AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E A FORÇA AÉREA BRASILEIRA: entraves e possibilidades.

Robert Brum Klüppel¹
Claudia Maria Souza Antunes²

RESUMO: Este artigo discute o envolvimento da Força Aérea Brasileira (FAB) em Operações de Paz da ONU e como a sua participação pode impactar na projeção do Brasil no contexto internacional. Aborda como a evolução dos cenários de conflito implica novas necessidades tecnológicas para as missões e mostra a conexão entre a capacidade e disponibilidade da FAB e as demandas correntes da ONU. O trabalho foi conduzido por meio de pesquisa bibliográfica e documental. O estudo buscou fundamento na obra de Walter Dorn (2014), que condiciona o sucesso das Operações de Paz ao judicioso uso do Poder Aeroespacial. Os resultados parciais da pesquisa apontam que a Força Aérea Brasileira dispõe das capacidades e dos meios necessários para atuar em Operações de Paz, o que permite orientar suas ações para o aprimoramento da qualidade do preparo de Unidades Aéreas e tripulações.

Palavras-chave: Nações Unidas. Operações de Paz. Força Aérea Brasileira. Poder Aeroespacial.

ABSTRACT: This article discusses the involvement of the Brazilian Air Force (FAB) in UN Peacekeeping Operations and how its participation can impact Brazil's projection in the international context. It addresses how the evolution of conflict scenarios implies new technological needs for missions and shows the connection between the capacity and availability of the FAB and the current demands of the UN. The work was conducted through bibliographic and documentary research. The study sought foundation in the work of Walter Dorn (2014), which conditions the success of Peace Operations to the judicious use of Aerospace Power. The partial results of the research indicate that the Brazilian Air Force has the necessary capabilities and means to operate in Peacekeeping Operations, which allows it to guide its actions towards improving the quality of preparation of Air Units and crews.

Keywords: United Nations. Peace Operations. Brazilian Air Force. Aerospace Power.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (PPGCA/UNIFA).

² Doutora e Mestre em Letras Vernáculas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Adjunta no Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (PPGCA/UNIFA).

INTRODUÇÃO

O Brasil se faz presente nas Operações de Paz (OpPaz) da Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1948. Como mostram Andrade, Hamann e Soares (2019), a Comissão Especial da ONU nos Balcãs (UNSCOB) foi a primeira missão criada pela ONU, em 1947, no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, e teve como objetivo a verificação das fronteiras da Grécia com a Albânia, Iugoslávia e Bulgária. Já no ano seguinte, o Brasil demonstrou interesse na garantia da paz mundial, enviando três observadores militares e dois diplomatas a essa operação. Desde então, já participou de mais de 50 missões diferentes, com observadores militares, policiais, peritos, especialistas em saúde, civis e tropas armadas. Mais recentemente, destacou-se por sua contribuição no Haiti com o envio de cerca de 37 mil militares (Hamann e Mir; 2019) para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

Em 2017, com o fim da MINUSTAH, surge um vácuo operacional. É nesse contexto que se insere o objetivo deste trabalho, buscando evidenciar que a participação brasileira, mais especificamente da Força Aérea Brasileira (FAB) na ONU, concorre para projetar o Brasil no Concerto das Nações. Nesse contexto, o Poder Aeroespacial, como instrumento de projeção do Poder Nacional, por intermédio das missões da ONU, pode subsidiar o planejamento, preparo e emprego dos meios da FAB para atender às demandas formuladas pelas políticas de Estado. A contribuição do país com unidades militares permite alavancar a diplomacia brasileira, ao mesmo tempo em que supre uma necessidade daquele órgão, repassada aos países contribuintes por meio de demandas oficiais.

O Poder Aeroespacial pode ser empregado em sinergia com as forças terrestres, projetando as capacidades humanas e tecnológicas no cenário internacional. A tecnologia associada a esse poder pode ser um instrumento fortalecedor para a proteção de pessoas, tanto a população civil local quanto as forças de paz. Dispor de tais tecnologias para salvar vidas, reduzir riscos e garantir a paz e não as empregar seria um fracasso do ponto de vista ético (Axworthy; Dorn, 2016).

A obra *Air Power in UN Operations: Wings for Peace*, de A. Walter Dorn (2014), estabelece uma relação entre o emprego do Poder Aeroespacial e os

resultados obtidos nas OpPaz por meio dessa ferramenta. Nesse livro, o autor reúne a perspectiva de 14 especialistas na aplicação do Poder Aeroespacial nas

OpPaz, e mostra que “[...] o Poder Aeroespacial pode salvar vidas, aliviar o sofrimento e construir segurança global”³ (Dorn, 2014, p. xxx, tradução nossa).

Dorn (2014) conclui sua obra apresentando diferentes sugestões e propostas para o emprego de meios aéreos em benefício das OpPaz. Elas incluem capacidades das quais dispõem a maioria das forças aéreas no mundo, e não se limitam ao emprego em combate, mas abrangem também o uso de aeronaves remotamente pilotadas, capacidades de inteligência e de vigilância, transporte logístico e evacuação aeromédica.

A ONU E AS OPERAÇÕES DE PAZ

A Organização das Nações Unidas (ONU) é uma Organização Intergovernamental (OI) criada para promover a cooperação internacional. Em seu primeiro artigo, a Carta das Nações Unidas estabelece seu propósito: “manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim, tomar medidas coletivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outras rupturas da paz”⁴ (UNITED NATIONS, 1945, tradução nossa). A Organização é composta por seis órgãos principais, com atribuições e constituições específicas: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado (UNITED NATIONS, 2023a).

A Assembleia Geral é o principal órgão político e deliberativo da ONU, e dele participam todos os 193 Estados-membros, tornando-a o único órgão da ONU com representação universal. Anualmente, em setembro, representantes de todos os Estados-membros se reúnem no Salão da Assembleia Geral em Nova York para a sessão anual da Assembleia Geral, onde participam e deliberam muitos Chefes de Estado. As decisões sobre questões importantes, como paz e segurança, admissão de novos membros e questões orçamentárias, requerem uma maioria de dois terços da Assembleia Geral. As decisões sobre outras

³ [...] air power can save lives, alleviate suffering, and build global security. (DORN, 2014).

⁴ To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace (UNITED NATIONS, 1945).

questões são por maioria simples. O Presidente da Assembleia Geral é eleito a cada ano, para um mandato de um ano. O Presidente da Assembleia Geral, eleito em setembro de 2023, é o embaixador Dennis Francis, de Trinidad e Tobago. O único brasileiro a ocupar o cargo foi o diplomata Oswaldo Aranha, eleito no ano de 1947. Como órgão deliberativo, a Assembleia Geral discute problemas de ordem global que demandam ações conjuntas dos Estados-membros, por meio do cumprimento de suas Resoluções.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) tem a responsabilidade primária de manter a paz e segurança internacionais. Tem 15 membros com direito de voto, sendo cinco membros permanentes e 10 membros não permanentes, ou eleitos. Apenas os votos dos membros permanentes têm poder de veto sobre as resoluções do Conselho. Todos os Estados Membros são obrigados a cumprir as decisões do CSNU. O Conselho assume a liderança na determinação da existência de uma ameaça à paz ou ato de agressão, convida as partes em uma controvérsia a resolvê-la por meios pacíficos e recomenda métodos de ajuste ou termos de solução. Em alguns casos, o CSNU pode recorrer à imposição de sanções ou mesmo autorizar o uso da força para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. O CSNU é presidido por um dos 15 países que o compõe, em um rodízio mensal. Os membros permanentes, com poder de veto nas deliberações do CSNU, são China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia. Os outros 10 membros são eleitos para turnos de dois anos.

O Conselho Econômico e Social é o principal órgão de coordenação, revisão e debates de políticas e recomendações sobre questões econômicas, sociais e ambientais, bem como a implementação de metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente. É a plataforma central das Nações Unidas para reflexão, debate e pensamento inovador sobre o desenvolvimento sustentável. Atua como mecanismo central para as atividades do sistema ONU e de suas agências especializadas nessas áreas, supervisionando órgãos subsidiários e especialistas. Possui 54 membros, eleitos pela Assembleia Geral para mandatos intercalares de três anos.

O Conselho de Tutela foi estabelecido em 1945 pela Carta das Nações Unidas, nos termos do Capítulo XIII, para fornecer supervisão internacional para 11 territórios tutelados que haviam sido colocados sob a administração de sete Estados Membros, e garantir que as medidas adequadas fossem tomadas para preparar esses Territórios para o autogoverno e a independência.

Em 1994, todos os territórios então tutelados alcançaram autogoverno ou independência, e o Conselho de Tutela suspendeu suas operações em novembro. Por uma resolução, adotada em 25 de maio de 1994, o Conselho alterou seu regulamento interno para abandonar a obrigação de reunir-se anualmente e acordou em se reunir quando necessário: por decisão do próprio Conselho ou de seu Presidente, ou a pedido da maioria dos seus membros ou da Assembleia Geral ou do CSNU.

A Corte Internacional de Justiça é o principal órgão judicial das Nações Unidas. Sua sede é no Palácio da Paz em Haia (Holanda). É o único dos seis principais órgãos das Nações Unidas fora de Nova York. A função do Tribunal é resolver, de acordo com o direito internacional, disputas jurídicas submetidas a ele pelos Estados e dar opiniões consultivas sobre questões jurídicas trazidas por órgãos autorizados das Nações Unidas e agências especializadas. A Corte Internacional de Justiça funciona de acordo com Estatuto próprio.

O Secretariado é composto pelo Secretário-Geral e dezenas de milhares de funcionários internacionais da ONU que realizam o trabalho diário da ONU, conforme determinado pela Assembleia Geral e outros órgãos principais da Organização.

O Secretário-Geral é o diretor administrativo da Organização, nomeado pela Assembleia Geral sob a recomendação do Conselho de Segurança para um mandato renovável de cinco anos. Em 2023, o Secretário-Geral, nomeado em janeiro de 2017, é o argentino António Guterres. Ele é também um símbolo dos ideais da Organização e um defensor de todos os povos do mundo, especialmente os pobres e vulneráveis. O andamento de todas as Operações de Paz é responsabilidade do Secretário. Assim, ele é responsável por levar ao conhecimento do CSNU e da Assembleia Geral o andamento das operações, bem como as propostas de mudanças e evoluções, tais como o aumento do efetivo ou do orçamento necessário para o andamento de uma OpPaz. Na impossibilidade de se fazer presente em todas elas, designa um Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG, do inglês *Special Representative of the Secretary-General*) para cada missão. Os demais funcionários do Secretariado são recrutados internacional e localmente, e trabalham em postos de serviço e

em missões de manutenção da paz em todo o mundo (UNITED NATIONS, 2023a).

As OpPaz foram evoluindo conforme acompanhavam as mudanças na política internacional. O conceito mais intervencionista de paz e segurança, por exemplo, trouxe consigo uma geração de OpPaz mais enérgica. As Operações passaram de uma condição reativa, que buscava congelar ou amenizar o conflito, para uma postura mais proativa, que busca influenciar diretamente seu resultado (KENKEL, 2013).

Para guardar a coerência com essa evolução, a ONU sofreu uma reforma estrutural em seus componentes ligados às OpPaz, que incluiu a mudança do nome de um de seus principais departamentos. Antes chamado de Departamento de Operações de Manutenção de Paz (Department of Peacekeeping Operations – DPKO), o órgão passou a se chamar, a partir de 2019, de Departamento de Operações de Paz (Department of Peace Operations – DPO). Como definido nos Princípios e Diretrizes das operações de manutenção de paz das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2008) o espectro de atividades ligadas à paz e segurança envolvem, basicamente, cinco tipos diferentes de atuação, comumente associados aos tipos de operação de paz:

a) Prevenção do Conflito ou Diplomacia Preventiva (Conflict Prevention) – envolve a aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas para evitar que tensões entre Estados ou interestatais se transformem em conflitos violentos. São medidas que podem envolver a ação direta do Secretário-Geral, ou o envio de missões diplomáticas preventivas;

b) Pacificação (Peacemaking) – inclui medidas para resolver conflitos em andamento e envolve, geralmente, a ação diplomática para levar as partes em disputa a um acordo negociado. Os pacificadores também podem ser enviados especiais do Secretário-Geral, grupos de estados, organizações regionais ou operações da ONU;

c) Imposição da Paz (Peace-Enforcement) – mediante autorização do CSNU, envolve a aplicação de uma série de medidas coercitivas, que podem incluir o uso direto do poder militar. Tais ações são autorizadas para restaurar a paz e a segurança internacionais em situações em que o Conselho de Segurança

tenha identificado a existência de uma violação ou ameaça à paz ou um ato de agressão;

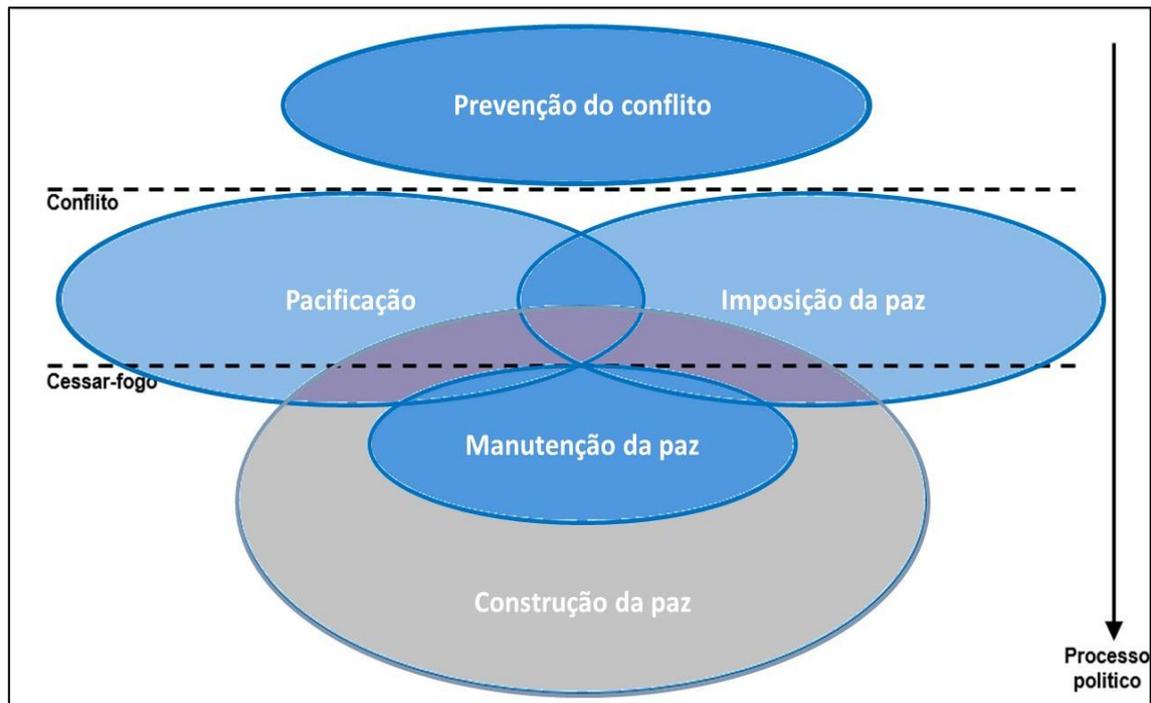
d) Manutenção da Paz (Peacekeeping) – é uma técnica destinada a preservar a paz, implementada por meio de um acordo, após o término do conflito.

Ao longo dos anos, evoluíram de um modelo essencialmente militar de observação de cessar-fogo e de separação de forças após guerras entre Estados, para incorporar um modelo complexo contendo diversos atores (militares, policiais e civis) trabalhando em conjunto para ajudar a estabelecer as bases de uma paz sustentável; e

e) Construção da Paz ou Consolidação da Paz (Peacebuilding) – envolve uma série de medidas destinadas a reduzir o risco de reincidência de conflitos. É um processo complexo e de longo prazo, que visa criar as condições necessárias para uma paz sustentável, por meio de medidas que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado, e procuram aumentar a capacidade deste em desempenhar eficaz e legitimamente as suas funções essenciais.

A Figura 1 mostra as atividades descritas acima, evidenciando uma sobreposição de possibilidades entre elas. Como afirmam Andrade, Hamann e Soares (2019, p. 11) “apesar de, conceitualmente, dividirmos os tipos de operações de paz, é importante ter em mente que a intersecção entre elas é imprescindível”, pois algumas atividades podem ser combinadas ou sucedidas para atingir o objetivo final de paz sustentável.

Figura 1 – Espectro das atividades ligadas à paz e segurança.



Fonte: United Nations (2008, p. 19).

De fato, embora as operações de Manutenção da Paz sejam mobilizadas para apoiar a implementação de um cessar-fogo ou de um acordo de paz, elas são frequentemente obrigadas a desempenhar um papel ativo nos esforços de Manutenção da Paz e podem também estar envolvidas nas primeiras atividades de Consolidação da Paz. As operações de Manutenção da Paz também podem utilizar a força em nível tático, com a autorização do CSNU, para autodefesa, particularmente em situações em que o Estado seja incapaz de fornecer segurança e manter a ordem pública (UNITED NATIONS, 2008).

Os militares dos diversos países, quando atuando sob a bandeira da ONU, utilizam um gorro ou um capacete com a cor azul da ONU. Por isso, são chamados de boinas azuis (ou, em inglês, *blue berret*) ou capacetes azuis (do inglês *blue helmet*), independentemente do tipo de OpPaz que tomam parte. O termo *peacekeeper* (e as diversas variantes com a mesma raiz), comumente utilizado para referir-se ao “soldado da paz”, refere-se conceitualmente a apenas um dos tipos de OpPaz. Seu uso se tornou generalizado e difundido, sem sofrer modificações que acompanhassem as evoluções das próprias operações. Sendo estrito à definição do termo, ele se refere às missões de manutenção da paz.

As OpPaz foram concebidas para ter, como premissas norteadoras, três princípios básicos: o consentimento das partes, a imparcialidade e o não-uso da

força, exceto para legítima defesa ou defesa do mandato. As missões mais primitivas dedicavam-se prioritariamente ao monitoramento de acordos de paz ou de cessar-fogo, mas evoluíram para missões multidimensionais e complexas, capazes de abordar questões políticas, sociais, econômicas e, não raro, empregar tropas armadas para a proteção de civis. As OpPaz de hoje são utilizadas não apenas para manter a paz e a segurança, mas também para facilitar o processo político, proteger civis, auxiliar no desarmamento, desmobilizar e reintegrar ex-combatentes, apoiar a organização de eleições, proteger e promover os direitos humanos e ajudar a restaurar o estado de direito (UNITED NATIONS, 2023b).

Os soldados da paz podem ainda prevenir ativamente conflitos, reduzir a violência, fortalecer a segurança e auxiliar na capacitação das autoridades nacionais a reassumir essas responsabilidades. Isso requer uma estratégia coerente de segurança e construção da paz que apoie a estratégia política. As OpPaz da ONU têm a função de ajudar os países anfitriões a se tornarem mais resilientes ao conflito, estabelecendo as bases para uma paz duradoura,

abordando, inclusive, as causas que deram origem ao conflito. Elas têm demonstrado, ao longo do tempo, ser uma das ferramentas mais eficazes de que a ONU dispõe para ajudar nações em conflito a criar condições para uma paz duradoura. Essa ferramenta possui características como a legitimidade, o compartilhamento de responsabilidades e a capacidade de enviar e manter tropas e policiais de todo o mundo, integrando-os aos órgãos civis para atingir o objetivo de mandatos multidimensionais (UNITED NATIONS, 2023).

PROJEÇÃO BRASILEIRA NO CONCERTO DAS NAÇÕES

A contribuição para as OpPaz da ONU está prevista na Política Nacional de Defesa (PND) brasileira e faz parte dos compromissos assumidos pelo país como membro fundador e signatário da Carta da ONU (Brasil, 2020). O ex-Ministro da Defesa e das Relações Exteriores Celso Amorim destaca que a participação em OpPaz da ONU é, talvez, a forma mais visível em que o Brasil provê a paz:

O Brasil também quer ser um provedor de paz. Isso significa que o Brasil deseja contribuir ativamente para que a ordem internacional evolua em um sentido que seja conducente à paz. Política externa e política de defesa se

complementam nessa tarefa, tanto em nosso entorno regional, como no sistema internacional. (Amorim, 2013, p. 128)

Tal pensamento é corroborado por Aguilar (2015), que afirma que a participação em OpPaz tem relação com a projeção de poder, além de outros objetivos de política externa, como o reforço da estratégia de dissuasão e o fortalecimento da confiança mútua entre países vizinhos. Nas duas primeiras décadas do século XXI, o país buscou aumentar sua participação militar nas OpPaz, ciente de que esse engajamento pode também produzir resultados positivos no campo das relações internacionais. O Brasil tem tentado, por meio desse tipo de atuação, mostrar que é uma potência militar e um país estável.

Essa oportunidade pode contribuir para que o Brasil desenvolva um protagonismo internacional com a projeção do poder nacional, uma vez que o emprego das Forças Armadas nacionais em um contexto de segurança internacional é um importante instrumento de diplomacia. Além disso, a qualidade do treinamento dos militares brasileiros poderá ser atestada em outro ambiente, assim como foi o caso da MINUSTAH, onde a presença brasileira conquistou notoriedade pelo preparo e profissionalismo dos seus homens (Hamann e Mir, 2019). O conhecimento adquirido pelos militares brasileiros no Haiti é uma prova dessa ligação entre ações e resultados. Segundo Hamann e Mir (2019), ao longo dos 13 anos de participação na MINUSTAH, as tropas brasileiras demonstraram preparo para o desafio de proteger países em conflito. Durante esse período, o Brasil buscou construir bases para a preparação de suas tropas por meio da criação de um centro conjunto de treinamento e do investimento de recursos financeiros superiores ao reembolso feito pela ONU.

Outra vertente do compromisso brasileiro com a paz mundial é a busca por melhorias na estrutura do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Tal posicionamento é parte dos objetivos de Defesa, como é possível perceber na PND pelo desejo de “Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.” (BRASIL, 2020, p. 25).

O Brasil advogou, por muitos anos, a reforma do CSNU, de forma a permitir uma maior participação de nações sem os impedimentos gerados pela dicotomia entre Estados Unidos e Rússia (Corrêa, 2014). Com efeito, muitas decisões do Conselho são freadas pelo uso do poder de veto desses dois países, e a mudança pleiteada permitiria diminuir tais atritos e tornar as ações do Conselho mais eficientes.

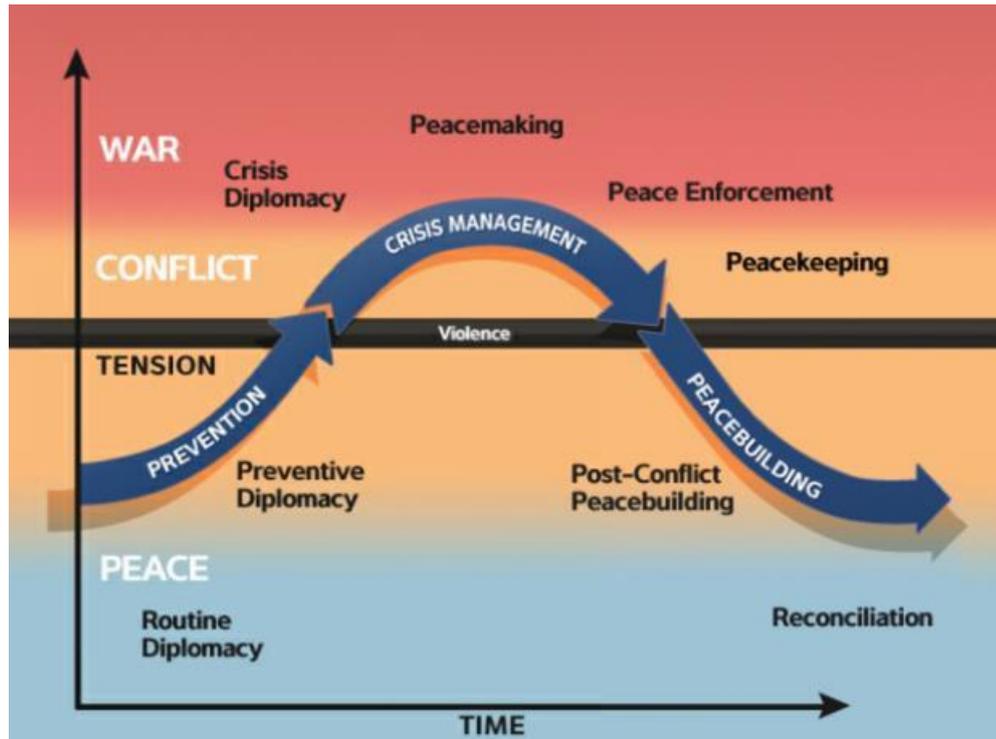
Além da reforma, o Brasil se fez presente na disputa pelo assento rotativo no órgão que, mesmo sem o poder de veto, permite contribuir de forma mais ativa para as decisões. Desde 1946, o Brasil é o segundo país que mais ocupou vaga não permanente no CSNU. O país foi eleito membro não permanente por 22 anos, atrás apenas do Japão, que ocupou vaga por 23 anos. Além disso, o Brasil ocupou a presidência do órgão por 18 vezes nesse período, sendo as últimas em julho de 2022 e em outubro de 2023 (UNITED NATIONS, 2023a).

Cabe destacar que a presença no CSNU, ocupando uma vaga não permanente, não é questão de simples rodízio. Ter acesso ao CSNU requer engajamento político e articulação do país pretendente, pois demanda a aceitação de outros candidatos e propositura antecipada. Prova disso é que mais de 50 países nunca ocuparam tais vagas (UNITED NATIONS, 2023a), enquanto outros, como Brasil e Japão, se esforçam para estarem sempre presentes. Para Albuquerque e Barreto (2019), essa atividade é um instrumento de consolidação dos objetivos estratégicos brasileiros, buscando influenciar agendas internacionais e projetar valores, contribuindo para uma estabilidade no sistema internacional.

Embora o conceito das OpPaz não estivesse explicitamente definido na Carta das Nações Unidas, em sua gênese, os fundadores da ONU já vislumbravam um papel importante para o Conselho de Segurança quanto à autorização para o uso da força onde a paz e a segurança internacionais fossem ameaçadas ou violadas (SLOAN, 2014).

Conflitos evoluem ao longo do tempo, e, de acordo com a fase em que se encontram, é possível verificar a percepção da sua dinâmica e compreender a relação entre as suas diversas fases. A Curva do Conflito (Figura 2) ajuda na visualização desse relacionamento, com a desconstrução da dinâmica do conflito e a análise das formas mais eficazes para seu enfrentamento (Curve Conflict, 2023).

Figura 2 - Intervenções conforme as fases do conflito



Fonte: *Curve of conflict*. United States Institute for Peace. 2023.

Dentre as diversas atividades e iniciativas conduzidas pela ONU, destacam-se aquelas ligadas à garantia da paz mundial, sendo a imagem da Organização muitas vezes confundida com as operações por ela conduzidas. No entanto, instrumentos de segurança coletiva também podem ser conduzidos por outras OI, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Europeia (UE), a União Africana (UA), dentre outras. De Coning (2019, tradução nossa) afirma ainda que “a ONU não pode mobilizar as suas próprias operações de paz na África sem, pelo menos, estreitar as discussões com a União Africana e os organismos sub-regionais”⁵, trazendo evidências de operações onde o sucesso só tem sido alcançado graças à interação entre ONU e organismos regionais, como a União Africana e a União Europeia.

Estudo realizado por Bara e Hultman (2020) mostra que, nas últimas décadas, os organismos regionais iniciaram mais OpPaz que a ONU, mas que os resultados obtidos possuem muitas semelhanças. Segundo os autores, tanto a ONU quanto outros organismos regionais possuem capacidade de influenciar politicamente ou aplicar sanções aos atores estatais que empregam a violência contra populações civis. A diferença se apresenta quando se trata de conter a

⁵ De Coning (2019, p. 226)

violência imposta à população civil por grupos rebeldes, onde inexistente um poder centralizador, ao invés de atores estatais. Organismos regionais possuem menos capacidades em termos de treinamento, material e logística, o que os torna menos eficientes quando comparados com uma tropa onusiana de igual tamanho, mais eficiente para tais casos. Nesse caso, a diferença de capacidade das tropas de paz pode fazer a diferença no resultado final.

Esse cenário aponta para a necessidade de incorporação de uma “Virada local” (*local turn*), que considera a importância da inclusão de agentes locais na definição e implementação de políticas que irão configurar as bases do novo Estado (Mac Ginty e Richmond, 2013). As discussões a respeito do tema costumam estar orientadas para dois enfoques: um que aborda a mudança terminológica no discurso internacional relativo às intervenções e outro que critica as práticas de legitimação dessas interferências. Essa Virada Local traz uma perspectiva crítica à chamada ‘paz liberal’, em relação às práticas internacionais de promoção da paz. Integrado a essa concepção, está o conceito de paz híbrida, posicionamento crítico que considera a coexistência de lógicas competitivas, e não a sua sobreposição (Maschietto, 2016).

O OBSERVADOR MILITAR

A Organização das Nações Unidas (ONU) criou, em 1948, a figura do Observador Militar, que atua em operações de manutenção da paz em áreas de conflito. O Observador Militar, comumente chamado de MilOb⁶, realiza atividades de monitoramento de acordos de cessar-fogo, supervisão de ações de desarmamento, observação de movimentos de tropas, entre outras. O Brasil contribui para tais missões de manutenção da paz, enviando tropas formadas ou militares isolados para atuarem em diversos países em crise (UNited Nations Department Of Peacekeeping Operations, 2014).

⁶ O termo MilOb é a contração da expressão em língua inglesa *Military Observer*, tradução livre de Observador Militar.

Essa contribuição é importante por diversos motivos: aumento da visibilidade internacional, atendimento a compromissos junto a organismos internacionais, manutenção do preparo do seu efetivo, dentre outros:

A existência deste tipo de operação é um valioso instrumento para [o Brasil] se fazer presente no terreno dos conflitos, resultante de tensões étnicas, políticas ou sociais, de forma a incentivar que as partes resolvam suas disputas por meios pacíficos. [...] A participação das FA brasileiras em Op Paz proporciona a melhoria do preparo destas corporações, além de promover a valorização de seus membros perante a sociedade. (BRASIL, 2010, p. 8).

Ainda, segundo legislação do Ministério da Defesa (BRASIL, 2013, p. 15), “As FA brasileiras devem estar cada vez mais aptas a participar de Op Paz, desde que coerentes com os interesses nacionais”. Como exemplo, no biênio 2013-2014 foram enviados 11 Observadores Militares da Força Aérea Brasileira (FAB) para os mais diversos países, projetando internacionalmente a Força Aérea (MILITARES..., 2015). Apesar da diminuição dos efetivos da FAB em missões das Nações Unidas, a participação da Força Aérea Brasileira tem sido constante. Mesmo com pequenos efetivos, de modo geral, é possível inferir, a partir desse envolvimento, “a preocupação do Brasil de participar da divisão de tarefas do sistema internacional [...] sendo a manutenção da paz um dos mais importantes”, como aponta Hamann, ao se referir ao engajamento do Brasil nesse tipo de missão (Hamann, 2015a, p. 14).

Dados de 2022 atestam a atuação da FAB com 1 (um) observador militar na Missão das Nações Unidas para a Organização de um Referendo no Saara Ocidental (MINURSO), no contexto da participação de cerca de 250 militares brasileiros, tanto das Forças Armadas quanto policiais, em operações ao redor do mundo. (Operações, 2022). Essa participação também pode ser atestada pela consulta ao Atlas de Defesa da América do Sul (GEDES, 2023), que reúne dados de 1990 a 2020 sobre os quantitativos da participação dos países da América do Sul em Operações de Paz⁷. De acordo com o Atlas, em 2020 havia 199 militares brasileiros em missões pelo globo.

⁷ No Atlas, é possível, além de visualizar dados da participação em operações de paz, encontrar dados sobre gastos militares, transferências de armamentos e indústria de Defesa.

Diante das peculiaridades e restrições que a missão em si impõe, os requisitos básicos para que o militar da FAB seja Observador Militar são: ser voluntário, pertencer aos quadros de oficiais aviador, intendente ou de infantaria, no posto mínimo de capitão e ter habilitação na língua inglesa (BRASIL, 2010). A participação de um oficial nesse tipo de missão implica seu distanciamento, pelo prazo de um ano, de suas atividades no Brasil. Tal distanciamento de sua atividade-fim traz consequências distintas conforme o quadro a que pertence o militar em questão. Por um lado, esse afastamento pode provocar uma defasagem em relação à atualização de conhecimentos, técnicas e programas utilizados no dia a dia, gerando um hiato em sua capacidade profissional a ser posteriormente preenchido, quando do seu retorno às atividades rotineiras no Brasil. Por outro, o militar que participa de uma missão de paz desenvolve novas competências, pois, como explica Perrenoud (1999), certas experiências únicas geram um aprendizado acelerado na construção de competências. A experiência adquirida por esses militares em áreas de conflito é capaz de melhorar o desempenho de suas atividades no Brasil.

A FAB EM MISSÕES DE PAZ

Assim como em qualquer cenário de conflito, as OpPaz evoluíram ao longo dos anos, passando de missões tradicionais de observação de cessar-fogo para missões multidimensionais, com o consequente aumento de sua complexidade.

Com essas mudanças, o número de fatalidades envolvendo militares da ONU também aumentou (UNITED NATIONS, 2020b). Para tentar reverter o quadro, foram buscadas alternativas para garantir a segurança das tropas. Um resultado dessa busca foi concretizado no chamado *Cruz Report* (CRUZ, 2017). O relatório faz uma análise das possibilidades de melhoria da Organização e propõe, dentre outras medidas, o uso mais eficiente de meios modernos, incluindo aeronaves para reconhecimento e projeção de poder de fogo, melhoria da capacidade de resgate e utilização de equipamentos de visão noturna, dentre outras possibilidades (CRUZ, 2017).

Nesse sentido, é importante perceber que essas recomendações criam novas perspectivas de atuação, pois supõem a possibilidade de um aumento da participação inclusive de Unidades Aéreas (UAe) de diferentes países nas atuais

OpPaz. O relatório cita, por exemplo, o uso de helicópteros nas atividades de ataque e de evacuação médica, ensejando o aumento dos meios disponíveis para garantir a segurança dos militares no terreno. São estruturas de que dispõe a FAB, pois conta com UAe treinadas e prontas para realizar missões de resgate em diferentes cenários (SANTOS, 2019).

Informes das Nações Unidas (ONU, 2022) evidenciam a evolução dos conflitos, demandando novos e modernos meios aéreos para a garantia da segurança no terreno, logo, existem oportunidades reais de emprego desse tipo de meio nas OpPaz da ONU. Essa demanda está fundamentada nos documentos do sistema de prontidão de capacidades *United Nations Peace Capability Readiness System* (UNPCRS) (ONU, 2019), que listam as carências do Organismo em termos de meios militares a serem supridas pelos países contribuintes. Desse modo, percebe-se uma conjunção entre oferta e demanda de meios, que pode ser suprida pela FAB em uma ou mais OpPaz da ONU.

Como é afirmado na página da ONU,

O tipo mais comum de soldado de paz da ONU é o soldado de infantaria. No entanto, cada vez mais precisamos de pessoal especializado, [...] Nós também precisamos de helicópteros e das suas tripulações, pois permitem-nos alargar a nossa área de influência e ser muito mais visíveis.⁸ (ONU, 2024)

É importante destacar que o emprego de UAe em OpPaz não é um projeto inovador, e não implicaria em desenvolvimento de novas doutrinas de emprego por parte da FAB. Ao contrário, Santos (2020) mostra que já estão em andamento treinamentos específicos de capacitação das UAe da FAB para que atuem em OpPaz, cumprindo os protocolos da ONU. Moura (2022) também menciona a existência da competência técnica exigida pela ONU no preparo de tropa de infantaria da Aeronáutica para emprego em Operações de Paz. Dorn (2014), por sua vez, aponta que o emprego de UAe em OpPaz para executar tarefas típicas de Força Aérea data da década de 1960 e, desde então, a FAB também já desdobrou UAe em OpPaz, embora não o tenha feito nas últimas décadas, como ressalta Aguilar (2015). No entanto, tal aplicação se mostra cada vez mais necessária para o apoio às tropas, como evidencia Cruz (2017) e, portanto,

⁸ The most common sort of UN peacekeeper is the infantry soldier. However, increasingly we need specialized personnel who we refer to as 'enablers'. [...] We also need helicopters and their crews, as they enable us to extend our area of influence and be much more visible.

<https://peacekeeping.un.org/en/military>

Universidade Federal Fluminense

Instituto de Estudos Estratégicos

traduz-se em oportunidade para que a FAB dê continuidade à trajetória de sucesso alcançada pelo país em suas atuações na ONU.

Essa oportunidade é mostrada no sistema de prontidão usado pela ONU para obter os meios necessários junto aos países contribuintes, chamado de UNPCRS (UNITED NATIONS, 2020a). Nas missões da ONU no Mali e na República Centro Africana, essas oportunidades estão registradas no UNPCRS, pois são justamente as missões que mais sofreram perdas de militares da ONU e carecem de reforço nos meios de apoio. Por outro lado, o Brasil possui essa capacidade registrada no mesmo sistema, mas empregar tais meios em atendimento à demanda da ONU depende de um alinhamento da vontade política em um cenário interno com outras prioridades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O encerramento da MINUSTAH, em 2017, foi duplamente importante para o Brasil. Por um lado, pôde comprovar o nível de capacidade e adestramento de suas tropas, instrumentos de projeção da política externa brasileira no Concerto das Nações. Por outro lado, abriu uma porta para a participação brasileira em novas OpPaz, que necessitam hoje de unidades capacitadas a atuar em ambientes complexos e com tecnologia de ponta, como citado no *Cruz Report*.

Tais capacidades podem ser supridas por unidades da FAB, uma vez que ela dispõe dos meios necessários, com equipamentos e tripulações qualificadas para atuar nos complexos cenários que caracterizam as atuais OpPaz. A FAB possui, por exemplo, esquadrões de helicópteros tecnicamente qualificados e treinados para atuar nas tarefas exigidas pela ONU e registradas no UNPCRS, e empregar seus vetores em OpPaz seria uma evolução natural da vertente combativa da Força.

A participação de Observadores Militares em missão de paz é benéfica para o desenvolvimento das competências do militar que dela venha a participar, fato que deve ser levado em consideração ao se decidir enviar tais militares para realizar missões de paz em detrimento de suas obrigações funcionais rotineiras.

Com isso, fica evidente que a participação da FAB em OpPaz é oportuna e conveniente, podendo contribuir para a projeção do Brasil na comunidade internacional, atestando a capacidade dos seus meios e reforçando a vertente

proativa com a qual o país tem pautado suas ações junto à ONU desde a criação desse Organismo. Essa possibilidade é importante para que o país esteja preparado para corresponder a um futuro chamado da ONU, desdobrando prontamente seus esquadrões.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. 2015. **A participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro.** *Brasiliiana-Journal for Brazilian Studies*, v. 3, n. 2, p. 113-141.

ALBUQUERQUE, Beatriz Martins de; BARRETO, Jéssica Pires Barbosa. 2019. Os diferentes interesses nas Operações de Paz: casos Canadense e Brasileiro. **Conjuntura Internacional**, v. 16, n. 1. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/92891>. Acesso em: 08 jun. 2020.

AMORIM, Celso. Brasil, um país provedor de paz. 2013. **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 1, n. 2.

ANDRADE, Israel O.; HAMANN, Eduarda. P.; SOARES, Matheus A. 2019. **A Participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

AXWORTHY, Lloyd; DORN, A. Walter. New Technology for Peace & Protection: Expanding the R2P Toolbox. **Daedalus**, v. 145, n. 4, p. 88-100, 2016.

BARA, Corinne; HULTMAN, Lisa. 2020. Just different hats? Comparing UN and non-UN peacekeeping. **International Peacekeeping**, v. 27, n. 3, p. 341-368.

BRASIL. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria EMAER nº 36/2SC, de 24 de novembro de 2010. Aprova a edição da Instrução que dispõe sobre a participação de militares do COMAER em Operações de Paz (ICA 35-14). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 220, p. 9491, 29 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 2.090/MD, de 12 de julho de 2013. Dispõe sobre o "Manual de Operações de Paz" (MD34-M-02). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 134, p. 120, 15 jul. 2013.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.** 2020. Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 25 jul. 2022.

CORRÊA, Glauco Corbari. **A política de defesa do Brasil no século XXI.** 2014. Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares, v. 8, n. 31, p. 29-38.

CRUZ, Carlos Alberto dos Santos. 2017. **Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business.** Nova Iorque. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/reports>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

Universidade Federal Fluminense

Instituto de Estudos Estratégicos

CURVE CONFLICT. United States Institute for Peace (USIP). Disponível em:

<https://www.usip.org/public-education-new/curve-conflict>

<<https://www.usip.org/public-education-new/curve-conflict>>. Acesso em 24 de agosto de 2023.

DE CONING, Cedric. 2019. Africa and UN Peace Operations: Implications for the Future Role of Regional Organisations. *In*: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (ed.). **United Nations peace operations in a changing global order**. Springer Nature, p. 213-229.

DORN, A. Walter (Ed.). 2014. **Air power in UN operations: wings for peace**. Ashgate Publishing, Ltd.

GEDES. **Atlas de Defesa da América Do Sul**. Operações de Paz. Disponível em: <https://atlas.gedes-unesp.org/operacoes-de-paz/>. Acesso em: 19 dez 2023.

HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. 2019. **É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU**. Artigo Estratégico 43, set. 2019. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé.

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

MAC GINTY, Roger; RICHMOND, Oliver P. 2013, “The Local Turn in Peace Building: a Critical Agenda for Peace”, *Third World Quarterly*, 34(5), 763-783.

MASCHIETTO, Roberta Holanda. 2016. **A emergência do ‘local’ na agenda da construção da paz: contribuições e desafios**. Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança (PCECS). Disponível em: <<https://redepecs.wordpress.com/2016/01/06/a-emergencia-do-local-na-agenda-da-construcao-da-paz-contribuicoes-e-desafios/>>. Acesso em: 15 de fev 2024.

MILITARES da FAB atuam em áreas de conflito. **O Jornal da Força Aérea Brasileira NOTAER**, Brasília, ano 38, n. 02, p. 6, fev. 2015.

OLIVEIRA, Gustavo Moura de. 2022. **Instrumentalização do preparo de tropa de infantaria da Aeronáutica para emprego em missões de paz, a partir da MINUSTAH**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea.

OPERAÇÕES de Paz: a atuação dos militares da FAB nas missões da ONU. **Agência Força Aérea**. Notícias. 29 mai 2022. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/39182/>. Acesso em 19 mar 2024.

PERRENOUD, Philippe. 1999. **Construir as competências desde a escola**. Porto Alegre: Artmed.

SANTOS, Pedro Henrique Nascimento dos. 2020. **O preparo de unidades aéreas para Operações de Paz: uma questão estratégica nacional**. 136 f. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea.

UNITED NATIONS. 1945. **United Nations Charter**. Disponível em:
<https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Acesso em: 21 abr. 2020.

UNITED NATIONS. 2008. **United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines**. New York: United Nations.

UNITED NATIONS. Com evolução de conflitos, Conselho de Segurança destaca multilateralismo. **ONU News**. 14 dez 2022. Disponível em:
<<https://news.un.org/pt/story/2022/12/1806787>>. Acesso em 19 mar 2024.

UNITED NATIONS. **Current and Emerging Uniformed Capability Requirements for United Nations Peacekeeping**. UN Department of Peace Operations: July 2020a. Disponível em: <https://pcrs.un.org/SitePages/Home.aspx>. Acesso em: 12 nov. 2020.

UNITED NATIONS. **Fatalities**. Peacekeeping Resources, 2020b. Disponível em:
<https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>. Acesso em: 15 nov. 2020.

UNITED NATIONS. **Peacekeeping**. Disponível em:
<https://peacekeeping.un.org/en>. Acesso em: 18 nov. 2023.

UNITED NATIONS. 2019. United Nations Department of Peace Operations. Department of Operational Support. **Guidelines Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS)**. Disponível em:
[https://resourcehub01.blob.core.windows.net/\\$web/Policy%20and%20Guidance/corepeacekeepingguidance/Thematic%20Operational%20Activities/Military/2019.01%20Peacekeeping%20Capability%20Readiness%20System_Guidelines.pdf](https://resourcehub01.blob.core.windows.net/$web/Policy%20and%20Guidance/corepeacekeepingguidance/Thematic%20Operational%20Activities/Military/2019.01%20Peacekeeping%20Capability%20Readiness%20System_Guidelines.pdf).
Acesso em 19 mar 2024.