



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

EDSON RAMON LIMA PEREIRA DOS SANTOS

**A RENOVAÇÃO DA ARQUITETURA DE TREINAMENTO PARA OPERAÇÕES DE
PAZ DA ONU E SEU IMPACTO NO BRASIL.**

**João Pessoa - PB
2022**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S237r Santos, Edson Ramon Lima Pereira dos.

A renovação da arquitetura de treinamento para operações de paz da ONU e seu impacto no Brasil / Edson Ramon Lima Pereira dos Santos. - João Pessoa, 2022.
104 f. : il.

Orientação: Mariana Pimenta Oliveira Baccharini.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Operação de paz. 2. Difusão de políticas. 3. Treinamento. 4. Políticas públicas. 5. ONU. I. Baccharini, Mariana Pimenta Oliveira. II. Título.

UFPB/BC

CDU 351.75(043)

EDSON RAMON LIMA PEREIRA DOS SANTOS

A RENOVAÇÃO DA ARQUITETURA DE TREINAMENTO PARA OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E SEU IMPACTO NO BRASIL.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência da Informação.

Linha de pesquisa: Segurança, Estudos de Paz e Ordem Internacional

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

**João Pessoa - PB
2022**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

ATA DE DEFESA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DO(A) ALUNO(A) EDSON
RAMON LIMA PEREIRA DOS SANTOS

Aos 10 dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e dois, às 14 horas, realizou-se na Sala 2 do PPGCPRI, do CCHLA, a sessão pública de defesa da Dissertação intitulada: "A Renovação da Arquitetura de Treinamento para Operações de Paz da ONU e seu Impacto no Brasil", apresentada pelo aluno EDSON RAMON LIMA PEREIRA DOS SANTOS, Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras, que concluiu os créditos exigidos para obtenção do título de MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS, área de Concentração Política Internacional, segundo encaminhamento do Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB e segundo os registros constantes nos arquivos da Secretaria da Coordenação da Pós-Graduação. O(A) Prof(a). Dr(a). Mariana Pimenta Oliveira Baccarini (PPGCPRI/UFPB), na qualidade de orientador(a), presidiu a Banca Examinadora da qual fizeram parte os Professores Doutores Augusto Wagner Menezes Teixeira Junior (PPGCPRI/UFPB) e Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves (UFPB). Dando início aos trabalhos, o(a) Senhor(a) Presidente Prof(a).Dr(a). Mariana Pimenta Oliveira Baccarini convidou os membros da Banca Examinadora para comporem a mesa. Em seguida foi concedida a palavra a(o) mestranda(o) para apresentar uma síntese de sua Dissertação, após o que foi argüido(a) pelos membros da Banca Examinadora. Encerrando os trabalhos de argüição, os examinadores deram o parecer final sobre a Dissertação, à qual foi atribuído o seguinte conceito: APROVADO. Proclamados os resultados pelo(a) Prof(a). Dr(a). Mariana Pimenta Oliveira Baccarini, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, e para constar eu, Prof(a). Dr(a) Mariana Pimenta Oliveira Baccarini (Secretário ad hoc) lavrei a presente ata que assino juntamente com os demais membros da Banca Examinadora. João Pessoa, 10 de junho de 2022.

Documento assinado digitalmente
 PASCOAL TEOFILLO CARVALHO GONCALVES
Data: 15/06/2022 15:20:10-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof(a). Dr(a) Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves

Documento assinado digitalmente
 AUGUSTO WAGNER MENEZES TEIXEIRA JUNIOR
Data: 15/06/2022 15:15:00-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof(a). Dr(a) Augusto Wagner Menezes Teixeira Junior

Documento assinado digitalmente
 MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI
Data: 14/06/2022 11:05:36-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof(a). Dr(a) Mariana Pimenta Oliveira Baccharini
Presidente da Banca

AGRADECIMENTOS

Dedico meu agradecimento inicial àquela que mais contribuiu para a transformação desse sonho em realidade, minha querida Bia. Seu apoio, incentivo e parceria foram fundamentais para a minha jornada acadêmica. À intensa e curiosa Maya, o brilho dos seus olhos desejando conhecer o mundo é uma das minhas maiores inspirações. Aos meus pais Isa e Márcio, minha gratidão pelo DNA, por me ensinarem a acreditar nos meus propósitos e no meu potencial. Agradeço também à tia Eneida, pelo incentivo, pelas incontáveis horas de atenção e disponibilidade, além de ter acreditado em mim antes mesmo que eu o fizesse. Gratidão.

Professora Mariana Baccarini, minha orientadora, muito obrigado pela paciência, dedicação e respeitosa indicação de correção de rumo. Ainda que citar nomes possibilita que eu seja injusto pelas omissões, também desejo agradecer aos professores que mais marcaram minha trajetória. Aos professores Ítalo e Augusto, por me ajudarem a descobrir os encantos da metodologia de pesquisa. Ao professor Henrique, por me apresentar a teoria que mudou minha pesquisa e fez tudo fazer mais sentido. Ao professor Saulo, pela didática envolvente, tornando os nossos debates sobre o Estado e as políticas públicas algo fascinante.

Como “quem tem um amigo tem tudo”, Valdetaro, Sodré, Serrano e Túlio Bicalho, amigos-irmãos, que com suas experiências foram fundamentais para a produção dessa pesquisa, meu forte abraço de gratidão. Aproveito a oportunidade para agradecer aos que tornaram a rotina acadêmica, ainda que em sua maior parte “virtual”, algo leve e agradável. Yasmin, Raphaela, Rebeca, Mussa, Erikson e João Paulo, obrigado pelas contribuições que de alguma forma vieram parar nesse trabalho acadêmico.

RESUMO

A RENOVAÇÃO DA ARQUITETURA DE TREINAMENTO PARA OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E SEU IMPACTO NO BRASIL.

Edson Ramon Lima Pereira dos Santos

As pesquisas para compreensão de como o entendimento de políticas públicas, idéias e instituições ocorridas em um ambiente político têm sido utilizadas para o desenvolvimento destas em outro cenário têm crescido muito na literatura internacional. Dessa forma, buscando contribuir com a literatura brasileira, o foco dessa dissertação é compreender como processos de normatização nas organizações internacionais impactam na agenda de políticas públicas dos países. A análise é realizada estudando os efeitos produzidos pela evolução da arquitetura de treinamento para missões de paz na ONU na agenda brasileira de capacitação de recursos humanos para operações de paz. O objetivo é identificar nas evidências empíricas as expectativas teóricas da difusão internacional de políticas por meio do estudo de caso, tendo a seguinte pergunta de pesquisa: como a evolução da arquitetura de treinamento para operações de paz da ONU ocorrida a partir do relatório Brahimi impactou a agenda brasileira de treinamento para missões de paz no período compreendido entre os anos de 2004 e 2017? A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com estudo de caso único, utilizando do *process-tracing*, com aporte teórico da teoria de difusão de políticas públicas e do modelo do equilíbrio pontuado. A análise empírica consiste na revisão de literatura e análise de documentos e discursos oficiais da ONU e do governo brasileiro. Constatamos que os dados sustentam a hipótese de que a normatização da arquitetura de treinamento para missões de paz da ONU impactou a agenda brasileira de capacitação de recursos humanos gerando alterações institucionais e procedimentais, tendo como principal mecanismo causal a emulação. Indicamos caminhos para futuras pesquisas, apresentando a viabilidade do modelo utilizado para identificação da difusão internacional de políticas e seus mecanismos causais.

Palavras-chave: operação de paz; difusão de políticas; treinamento, políticas públicas; e ONU.

ABSTRACT

THE IMPACT OF THE CHANGES ON THE UNITED NATIONS PEACEKEEPING TRAINING ARCHITECTURE ON TRAINING FOR PEACEKEEPING OPERATIONS IN BRAZIL.

Edson Ramon Lima Pereira dos Santos

The research in international literature to understand how the knowledge about policies, institutions and ideas in one political atmosphere is used in the development of those in another political setting has been growing recently. Therefore aiming to contribute to Brazilian literature the dissertation focuses on the understanding of how international organizations impact the behavior of countries. The analysis is carried out by studying the effects produced by the evolution of the training architecture for peace missions at the UN on the Brazilian agenda of training human resources for peace operations. This study seeks to identify the theoretical expectations of the international diffusion of policies analyzing the empirical evidence, having the following research question: How the evolution of the training architecture for UN peace operations, occurred from the Brahimi report, have impacted the Brazilian training agenda for peacekeeping operation in the period between 2004 and 2017? Based on international policy diffusion theory and punctuated equilibrium model, we argue that the data support the hypothesis that emulation is the primary mechanism of policy diffusion from the UN peacekeeping training architecture to Brazilian peacekeeping training agenda, generating institutional and procedural changes. It indicates paths for future research, presenting a possibility of using the international diffusion of policies and their causal mechanisms to analyze the relations among UN and their member states.

Keywords: peace operation; policy diffusion; training, public policies; and UN.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Expectativa Teórica da Teoria do Equilíbrio Pontuado.....	25
Figura 2: Theory-testing.....	30
Figura 3 - Evolução da Aprendizagem Organizacional na Manutenção da Paz.....	50
Figura 4: Principais aspectos das missões de paz multidimensionais.....	54
Figura 5: Esquema do Processo Decisório Brasileiro.....	65
Figura 6: Arquitetura de Treinamento.....	75
Figura 7: Subordinação do CCOPAB.....	76
Figura 8: Ensino Profissional do Exército.....	77
Figura 9: Eficiência Operacional.....	79
Figura 10: Treinamento específico para operações de paz da ONU.....	82
Figura 11: Arquitetura de Treinamento.....	83
Figura 12: Exemplos de Instrução da Abordagem Azul e Verde.....	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estrutura de Transferência de Política.....	19
Tabela 2: Expectativa Teórica das Ols na difusão de políticas.....	23
Tabela 3: Módulo de Treinamento do SGTm.....	52
Tabela 4: Módulo de Treinamento do CPTM.....	56
Tabela 5: Módulo de Treinamento do CPTM 2017.....	58
Tabela 6: Atores envolvidos na difusão por nível de análise.....	87
Tabela 7: Encadeamento da cadeia de causalidade no tempo.....	90

LISTA DE SIGLAS

ALCOPAZ - Associação Latino-Americana dos Centros de Treinamento para as Operações de Paz

CPO - Observações do Processo Causal

DPO - Departamento de Operações de Paz

DPKO - Departamento de Operações de Manutenção da Paz

EMI - Exposição de Motivos Interministerial

INTERFET - Força Internacional para o Timor Leste

ITS - *Integrated Training Service*

IMTCs - Centros Integrados de Treinamento para Missões de Paz

MD - Ministério da Defesa

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti

MRE - Ministério das Relações Exteriores

OIs - Organizações Internacionais

ONU - Organização das Nações Unidas

ONUC - Missão das Nações Unidas no Congo

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PE - Polícia do Exército

PEB - Política Externa Brasileira

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

SGTM - *Standard Generic Training Module*

SOFA - Acordo do Estado de Força (*Status of Force Agreement*)

SOP - Procedimento Operacional Padrão *Standard Operating Procedures*

TCC - Países Contribuintes com Tropas

TES - Serviço de Treinamento e Avaliação

UNEF I - *United Nations Emergency Force*

UNMIK - Missão de Administração Interina do Kosovo

UNMOGIP - *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*

UNTAET - Missão de Transição Administrativa do Timor Leste

UNTSO - *United Nations Truce Supervision Observer*

UNSCOB - *UN Special Commission on the Balkans*

UNSCR - *United Nations Security Council Resolution*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO.....	16
2.1 Difusão internacional de políticas públicas.....	17
2.2 O papel das Organizações Internacionais.....	21
2.3 O modelo do Equilíbrio Pontuado.....	23
2.4 Estratégia de pesquisa.....	26
3. SEGURANÇA COLETIVA E A DEMANDA POR CAPACITAÇÃO DE PESSOAL.....	31
3.1 A evolução das operações de paz.....	32
3.1.1 Primeira Geração: Missão de Paz Tradicional.....	32
3.1.2 Segunda Geração: Missões multidimensionais.....	35
3.1.3 Terceira Geração: Imposição da Paz.....	38
3.1.4 Quarta Geração: Construção da Paz.....	41
3.1.5 Quinta Geração: Missões Híbridas.....	43
3.1.6 Desdobramentos da evolução das operações de paz.....	45
3.2 Arquitetura de treinamento para operações de paz.....	45
3.3 A ONU estabelece um padrão de treinamento.....	51
4. A AGENDA BRASILEIRA DE TREINAMENTO PARA OPERAÇÕES DE PAZ.....	61
4.1 O engajamento brasileiro em operações de paz.....	62
4.1.1 Macroprocesso Político.....	65
4.1.2 Macroprocesso Militar.....	69
4.2 A evolução do treinamento brasileiro para missões de paz.....	73
4.2.1 Abordagem Verde.....	78
4.2.2 Abordagem Azul.....	81
4.3 O impacto da normatização da arquitetura na ONU na institucionalização do treinamento no Brasil.....	86
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97

*"The UN was not created to take mankind to
heaven, but to save humanity from hell."*

(Dag Hammarskjöld)

1. INTRODUÇÃO

Diante do insucesso da Liga das Nações, após a Segunda Guerra Mundial e sob o efeito do surgimento da era nuclear e da Guerra Fria, a comunidade Internacional se sensibilizou quanto à necessidade de estabelecer um sistema de segurança coletiva. Em 1945, com base nos princípios de Westfália, foi elaborada a Carta das Nações Unidas dando origem à Organização das Nações Unidas (ONU).

O seu papel no estabelecimento desse suposto sistema de segurança coletiva tem sido questionado em inúmeras ocasiões ao longo da história. O fato mais recente que desencadeia uma série de críticas é a inação do Conselho de Segurança da ONU diante da invasão da Ucrânia pela Rússia, em 2022. Assim como, a intervenção dos EUA no Iraque, em 2003, diante da não autorização da ONU, colocou em dúvidas a capacidade da organização de contribuir para a paz e segurança global.

Segundo Burchill e Linklater (2005), os terríveis reflexos das duas guerras mundiais foram o estímulo para que a comunidade internacional desenvolvesse ferramentas para tentar evitar conflitos entre países. Para os idealistas, o único meio de alcançar a paz seria por meio de uma ordem mundial cooperativa, estabelecendo um sistema de segurança coletiva baseado em leis e diplomacia. Entretanto, de acordo com os realistas, o Sistema Internacional baseia-se em poder e interesse, sendo as instituições ferramentas para a manutenção do *status quo* dos Estados mais poderosos.

De acordo com Morgenthau (2003), esta ambigüidade é apresentada na ONU. De um lado, o sistema de votação da Assembleia Geral com os conceitos idealistas, enquanto a faculdade de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança caracteriza os princípios realistas. Com o fim da Guerra Fria, houve uma grande mudança de paradigma tanto na estrutura de paz e segurança quanto na disciplina Relações Internacionais. Diversos autores passaram a incluir temas não militares nas suas análises de segurança. Um exemplo notável é Samuel

Huntington(1997) que propõe em seu artigo *Choque de Civilizações* que os protagonistas do jogo de poder global passam a ser as civilizações e destaca que as medidas econômicas superariam em importância às militares.

Entretanto, para Rudzit (2006), os países do sul global não se beneficiaram dessas alterações como os países do norte. Muitos países em desenvolvimento estão inseridos numa rede de relações complexas com distintos desafios de segurança. Ameaças difusas, envolvendo as áreas de saúde, econômica, ambiental, crimes transfronteiriços e terrorismo, além de conflitos internos e externos.

Segundo Bellamy, Williams e Griffin (2010), o modelo das operações de paz contemporâneas é caracterizado pela teoria da paz liberal, que sustenta que Estados democráticos, com economias de mercado, são menos sujeitos a conflitos entre si. Entretanto, “face a esse alargamento teórico-conceitual para a formulação de segurança da ONU, ganha força a abordagem crítica que questiona a suficiência para dialogar com as realidades dos países em conflito”. (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016).

Face à relevância das operações de paz da ONU tanto como ferramentas para a promoção da segurança e da paz quanto como palco para esse novo jogo de poder, observa-se que o debate acadêmico sobre o tema cresceu exponencialmente. Diante das críticas sofridas pelas operações de paz, Guerra e Blanco (2018) destacam duas categorias: a primeira são as falhas consideradas estruturais, que questionam os pressupostos teóricos e ideológicos do modelo de paz proposto pela ONU; a segunda são as procedimentais, relacionadas às melhores estratégias para que se alcance os objetivos propostos.

Visando superar os desafios relativos aos procedimentos, no início do século, a ONU reformulou sua política de treinamento de pessoal pré-desdobramento. Segundo Jakobi (2009), organizações internacionais são instituições centrais para a formulação de políticas globais de educação de todos os tipos. Dessa forma, considerando que a ONU não possui recursos humanos próprios e que o treinamento do pessoal empregado é realizado por seus Estados-membros, identifica-se a possibilidade de estudo da difusão dessa política por essa Organização Internacional global.

Para Faria (2018), existe um paradoxo na análise de políticas públicas. Face à crescente internacionalização dos processos de produção das políticas públicas a expectativa era o aumento dos estudos considerando a interação do nível doméstico

com o internacional. Entretanto, observa-se que os analistas têm privilegiado as relações entre atores e instituições domésticas.

Diante do exposto, este trabalho pretende contribuir com a literatura de difusão de políticas sugerindo novos *insights*, por meio de análise profunda de evidências empíricas, restringindo as explicações à difusão de políticas de uma organização internacional para o Brasil, em um tempo específico, visando compreender quais mecanismos estão em ação, quando e onde. Para tal, adota-se a estratégia de estudo de caso único, à luz das teorias de difusão de política pública e do modelo do equilíbrio pontuado, estabelecendo as seguinte pergunta norteadora: como a reformulação da arquitetura de treinamento para operações de paz da ONU, ocorrida no início do Séc XX, impactou a agenda brasileira de treinamento para missões de paz?

O objetivo precípuo deste trabalho é analisar como as Organizações Internacionais (OIs) impactam em agendas de política pública de Estados soberanos, testando a teoria de difusão de políticas públicas, especificamente na temática de paz e segurança internacional, por meio do estudo da evolução da arquitetura de treinamento para operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus reflexos na agenda brasileira de capacitação de recursos humanos para missões de paz.

Visando o esclarecimento dessa questão, o trabalho organiza-se em três capítulos. O primeiro destina-se à apresentação do referencial teórico metodológico, com a revisão da literatura relacionada à teoria de difusão internacional de políticas públicas, identificando os padrões de propagação de políticas, o papel das organizações internacionais nesse contexto e os principais mecanismos causais encontrados no arcabouço teórico. No tocante ao modelo do equilíbrio pontuado, destaca-se os estudos sobre a formação de agenda, com especial atenção para os conceitos de múltiplos fluxos, desenvolvidos por John Kingdon (2003) e a noção dos subsistemas de Baumgartner e Jones (1993). Finalizando o capítulo inicial, os procedimentos de pesquisa são detalhados por meio da explicação das estratégias metodológicas adotadas para responder a pergunta de pesquisa.

O segundo capítulo destina-se a uma revisão bibliográfica da evolução das operações de paz, desde a origem da ONU até os dias atuais. Destacam-se os desafios que demandaram a alteração do padrão de comportamento do pessoal

desdobrado, acarretando na renovação da arquitetura de treinamento de pessoal para as operações de paz a fim de construir capacidades condizentes com as necessidades. Para delinear o estudo, adota-se a abordagem de Kenkel (2013), dividindo as operações de paz em “gerações”¹, em função de suas características e peculiaridades, desconsiderando a linearidade temporal, classificando-as em função de alterações no mandato e modificações em suas características. Ainda no segundo capítulo, é apresentado o processo de normatização e evolução da arquitetura de treinamento para operações de paz da ONU, analisando as alterações e as medidas para propagação destas de maneira cronológica.

No terceiro capítulo, é realizada uma análise dos reflexos das ações tomadas pela ONU no Brasil, investigando como e porque o treinamento para missões de paz sofreu alterações no país. Mediante análise de documentos oficiais, discursos de líderes brasileiros e revisão da literatura, apresentamos a evolução da agenda brasileira de capacitação de recursos humanos para missões de paz, enfatizando a incrementalidade no longo prazo e a mudança drástica provocada pelo protagonismo do país na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Na sequência, destacam-se os achados da pesquisa, delineando sobre a política pública transferida, os atores envolvidos e apresentação das principais evidências empíricas que dialogam com as expectativas teóricas, demonstrando os mecanismos causais presentes no fenômeno.

¹ Com finalidade didática, Kenkel, sistematiza a evolução das operações de paz, rastreando sua evolução por meio de cinco “gerações” analíticas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO

Para estudar políticas públicas é fundamental entender sua definição. Segundo Secchi (2014), "política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público". Desta forma, visto que a capacitação de recursos humanos para missões de paz constitui uma agenda que está inserida na política de defesa e relaciona-se com a política externa, esta pode ser caracterizada pelo conjunto de ações do governo para gerar capacidade, por meio do treinamento de seus recursos humanos próprios, para representá-lo em uma atividade multilateral, traduzindo as preocupações do Estado Brasileiro na área de defesa e política externa.

Faria (2018) em seu estudo das políticas públicas para além do Estado nacional, ao articular os campos de Análise de Políticas Públicas e Relações Internacionais, apresenta que politólogos e internacionalistas têm negligenciado o estudo da internacionalização das políticas públicas, destacando que o fenômeno é perceptível em todos os momentos do ciclo de políticas públicas.

Segundo Oliveira e Pal (2018), "no mundo globalizado, onde as fronteiras do Estado são permeáveis e a política pública viaja transnacionalmente, a difusão de políticas é o que conecta naturalmente a política doméstica à internacional". Nesse sentido, a difusão de políticas é caracterizada pelo processo de adoção de política pública seguindo algo sugerido ou já praticado em outro tempo ou espaço.

Internacionalmente, o fluxo de informações sobre políticas públicas foi radicalmente acelerado pela tecnologia moderna que move pessoas e informações de um continente para outro. ... Em uma época em que a família média contém bens de pelo menos três continentes – América, Europa e Ásia – as políticas públicas também se tornaram parte do fluxo internacional de bens e serviços. (ROSE, 1993).

Visando atender os objetivos propostos da dissertação, este capítulo está dividido em três seções. Inicialmente, apresenta-se o referencial teórico e metodológico relacionado à difusão internacional de políticas públicas, abordando questões conceituais e destacando as principais ferramentas e mecanismos deste fenômeno. Na seção seguinte, destaca-se o papel das organizações internacionais entre a governança global e as políticas públicas nacionais, aprofundando o debate sobre os instrumentos empregados nesse processo. A terceira seção destina-se a apresentação do arcabouço teórico relativo ao modelo do Equilíbrio Pontuado, que subsidia a análise no nível doméstico. Por fim, detalha-se os

procedimentos de pesquisa, expondo as estratégias metodológicas adotadas para responder a pergunta de pesquisa.

2.1 Difusão internacional de políticas públicas

É vasta a bibliografia da ciência política e Relações Internacionais vocacionada ao estudo da convergência de políticas, difusão e transferência de políticas. Ainda que não haja consenso conceitual, as pesquisas têm um objeto semelhante, “o processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político é utilizado para desenvolver políticas públicas em outro sistema político”(DOLOWITZ; MARSH,2000,p.5).

Ainda que esse tema seja incipiente no cenário nacional, a literatura internacional desse fenômeno é vasta e consolidada. A abordagem multidisciplinar mobiliza cientistas políticos, sociólogos, economistas, historiadores, entre outros especialistas. Nesse contexto, observa-se espaço para inovações e utilização de diferentes termos para nomear fenômenos similares.

Nesse escopo, de acordo com Marsh e Sharman (2009) é comum na literatura a compreensão das abordagens de difusão e transferência como complementares, consequentemente, visando ampliar as possibilidades de análise, destacam-se as seguintes questões centrais:

- (a) ambas as abordagens poderiam se beneficiar de uma maior preocupação com as cambiantes interações entre os vários mecanismos que promovem tanto a transferência quanto a difusão;
- (b) se a literatura sobre difusão privilegia a estrutura, aquela dedicada à transferência foca a agência. Sendo assim, claro está que explicações mais robustas poderiam ser desenvolvidas a partir do reconhecimento da relação dialética entre agência e estrutura;
- (c) se os estudos sobre a difusão procuram descobrir padrões, as análises sobre a transferência normalmente privilegiam o rastreamento dos processos (*process-tracing*). Contudo, parece evidente que uma compreensão mais cabal desses fenômenos requer o conhecimento de ambos;
- (d) ambas as literaturas, por motivos diversos, têm prestado pouca atenção aos países ditos em desenvolvimento; e
- (e) ambas as literaturas deveriam estar mais interessadas no fato de a difusão e a transferência levarem à adoção de políticas que, depois, nem sempre se revelam bem-sucedidas (FARIA,2018).

Segundo Dobbin, Simmons e Garret (2007), nas Ciências Sociais a “difusão global de políticas públicas” são explicadas por quatro principais teorias: i) a

abordagem construtivista; ii) as “teorias da coerção”; iii) a teoria da competição; e iv) a teoria do aprendizado.

Para os construtivistas, a política pública que está sendo difundida é aceita socialmente quando potências mundiais estabelecem o que deve ser seguido. Segundo esta corrente de pensadores, especialistas apresentam ou teorizam sobre possíveis resultados, definindo que determinada política é adequada aos cenários expostos, subsidiando decisões políticas.

Por outro lado, os “teóricos da coerção” sugerem que a adoção relaciona-se à utilização da força, manipulação ou monopólio da *expertise*, impostas por países líderes, organizações internacionais ou organizações não-governamentais para coagir.

Já os teóricos da competição entendem que a adoção das políticas são reflexos da competição política e/ou econômica entre os países, levando esses Estados a tomarem decisões preocupados em não estarem em desvantagens em relação aos demais.

O aprendizado, por sua vez, é a teoria que explica a adoção de políticas públicas difundidas quando o Estado identifica novidades que modificam os entendimentos pré-existentes, alterando a concepção dos problemas, conduzindo a cópia ou emulação de uma política já adotada em outro lugar.

A fim de delinear a expectativa do resultado que o arcabouço teórico expõe, optamos pelo modelo proposto por Dolowitz e Marsh (2000) para desenvolver uma estrutura analítica do processo de transferência de políticas (ver Tabela 1).

Tabela 1: Estrutura de Transferência de Política

Por que transferir?			Quem está envolvido na transferência?	O que é transferido?	De onde?			Graus de transferência	Constran - gimentos à transfe - rência	Como demonstrar a transfe - rência de políticas	Como a transferência leva ao fracasso da política
Continuo Querer Dever					Passado	De dentro da nação	Cross - National				
Voluntário	Misturas	Coerção	Representantes eleitos	Políticas	Interno	Governos regionais	Organizações internacionais	Cópia	Complexidade da política	Mídia	Transferência não informada (uninformed)
Lições aprendidas (lesson drawing) (Perfeita Racionalidade)	Lições aprendidas (Racionalidade Limitada)	Imposição direta	Partidos políticos	(Objetivos) (conteúdo) (instrumentos)							
	Pressões internacionais		Burocratas/ Servidores públicos	Programas	Global		Governos regional estadual local	Emulação		Relatórios	
	(Imagem) (Consenso) (Percepções) Externalidades		Grupos de pressão Experts/ Policy entrepreneurs	Instituições Ideologias		Governos municipais			Políticas pretéritas	(Comissionado) (não comissionado)	Transferência incompleta
	Condicionalidade		Consultores	Atitudes/ Valores culturais			Misturas	Possibilidade estrutural institucional		Conferências	
	(Empréstimos) (Condições vinculadas à atividade comercial)		Think Tanks			Autoridades locais	Inspiração		(Ideologia) (proximidade cultural) (tecnologia) (econômico) (burocrático)	Encontros/ Visitas	Transferência inapropriada
	Obrigações		Instituições supranacionais	Lições negativas			Relações passadas			Declarações (escritas) (verbais)	

Fonte: Dolowitz; Marsh (2000, p.9)

Dolowitz e Marsh (2000) elaboram uma estrutura organizada em torno de seis perguntas:

- i) Porque os atores se engajam na transferência de políticas?
- ii) Quem são os principais atores envolvidos no processo de transferência de políticas?**
- iii) O que é transferido?**
- iv) De onde são tiradas as lições?**
- v) Quais são os diferentes graus de transferência?**
- vi) O que restringe ou facilita o processo de transferência da apólice? Como o processo de transferência de políticas está relacionado ao “sucesso” ou ao “fracasso” da política?

Diante disso, a fim de delinear o aporte teórico da difusão de políticas públicas para subsidiar a compreensão da maneira que a reformulação da arquitetura de treinamento para operações de paz da ONU impactou a agenda brasileira de treinamento para missões de paz, optou-se pelo delineamento do argumento dos autores atinentes às perguntas destacadas.

No tocante a expectativa de atores políticos envolvidos no processo de transferência de políticas, os autores identificam nove categorias principais: “funcionários eleitos, partidos políticos, burocratas/funcionários públicos, grupos de pressão, empresários e especialistas, corporações transnacionais, *think tanks*, organizações governamentais supranacionais e instituições não governamentais”.

De acordo com os autores, ainda que a análise dos envolvidos no processo possa parecer uma preocupação trivial, ela pode implicar em informações esclarecedoras sobre a profundidade do envolvimento dos países nos processos. Destaca-se, que a literatura de difusão de políticas públicas ressalta o papel das organizações governamentais internacionais na disseminação de ideias, programas e instituições em todo o mundo, como será analisado na seção seguinte.

No que se refere à terceira questão, os autores apontam oito categorias diferentes: “objetivos políticos, conteúdo político, instrumentos políticos, programas, instituições, ideologias, ideias e atitudes, além de lições negativas”(DOLOWITZ; MARSH,2000,p.12.). Destaca-se a diferenciação entre programa e política, que subdivide-se em objetivos, conteúdo e instrumentos. Programa são caracterizados por ações completas, realizadas para implementar políticas. Enquanto políticas relacionam-se a diretrizes gerais, podendo, inclusive, uma política possuir diversos programas.

Por fim, a expectativa teórica para responder a quarta pergunta de Dolowitz e

Marsh (2000) compreende três níveis de governança: o internacional, o nacional e o local. Nesse escopo, espera-se que os formuladores de políticas possam e busquem inspirações em unidades subnacionais de qualquer dos níveis.

No tocante aos graus de transferência, não existe a expectativa que o processo de difusão seja uma relação de tudo ou nada. Inclusive, há a possibilidade de envolver um misto de processos. Entretanto, os autores tratam de quatro graus diferentes de transferência que oferecem expectativas para a identificação dos principais mecanismos causais presentes no fenômeno:

- i) cópia, que envolve transferência direta e completa;
- ii) emulação, que envolve a transferência das ideias por trás da política ou programa;
- iii) combinações, que envolvem misturas de várias políticas diferentes; e
- iv) inspiração, onde a política em outra jurisdição pode inspirar uma mudança de política, mas onde o resultado final não se baseia no original.

No sentido de compreender as ferramentas utilizadas para transferência de lições, Jakobi (2009) apresenta a seguinte tipologia de instrumentos utilizados nos processos de difusão de políticas:

- i) disseminação discursiva;
- ii) formação de padrões;
- iii) funções coordenativas;
- iv) meios financeiros; e
- v) assistência técnica.

Em complemento, Carvalho, Fernandes e Maria (2021) destacam que “o simples fato de permitir que *policy-makers* ocupem espaços comuns, permitindo o diálogo, possibilita o compartilhamento de práticas e a consequente difusão de políticas”, assim, sugerem a inclusão de mais um instrumento: a abertura de espaços para diálogos.

2.2 O papel das Organizações Internacionais

Um dos principais motivos que levaram à criação da ONU, no período pós guerra, foi a expectativa pela coordenação da segurança coletiva. Ao longo dos mais de setenta anos da sua criação, observou-se o surgimento de inúmeras outras organizações internacionais, criadas para organizar, regularizar e/ou contribuir na consecução das expectativas e ações coletivas internacionais. Dessa forma,

constata-se que a influência dessas instituições na formulação e adoção de políticas públicas nos Estados tem crescido consideravelmente.

Nas últimas décadas, as organizações internacionais sofreram alterações quantitativas e qualitativas. Além da multiplicação do número de organizações, observa-se uma expansão significativa em suas funções, particularmente em relação a sua influência no Sistema Internacional, com destaque para o impacto nas políticas públicas domésticas dos seus Estados membros.

De acordo com Park (2005), os Estados conferem uma variedade de tarefas e funções às OIs, e estas são frequentemente vistas como agentes dos interesses das principais potências mundiais. Entretanto, ainda que as OIs possam refletir relações de poder desiguais entre os estados, elas também podem operar como atores por seus próprios méritos. Nesse contexto, as OIs operacionalizam seus mandatos com base em sua identidade e na influência das normas no sistema internacional, seja por meio do estabelecimento de regimes, formação de agendas internacionais, construção de discurso, aplicação de regras ou mediação entre estados.

Segundo Finnemore (1996), normas podem ser definidas como expectativas construídas sobre o comportamento adequado a ser realizado por uma comunidade de atores. As normas difundidas em todo o sistema internacional são ensinadas aos estados via OIs, por meio da difusão de qual o comportamento apropriado em agendas específicas. A pesquisa empírica sobre a influência das OIs na formulação de políticas domésticas revela uma grande variedade de ferramentas e mecanismos, incluindo *hard power* e *soft power*.

Para Menezes e Vieira (2021), os teóricos da difusão buscam compreender os padrões de propagação de políticas, argumentando que as escolhas políticas dos países são moldadas pelas de outros. Consequentemente, a difusão de políticas relaciona-se a um processo estrutural, onde ideias e políticas se espalham geograficamente ao longo do tempo e a replicação de políticas por diferentes países é normalmente explicada em termos de variáveis sistêmicas inerentes à globalização.

Nesse escopo, Weyland (2008) apresenta que experimentos psicológicos e estudos de campo mostram que os tomadores de decisão procedem com racionalidade limitada. Dado um conhecimento cognitivo claro, limitações e altos custos computacionais, eles não buscam interpretar e avaliar informações de forma sistemática e equilibrada, como supõem os postulados típicos-ideais da escolha

racional. Diante de problemas, os tomadores de decisão têm dificuldade em projetar suas próprias soluções do zero, devido ao esforço demandado, preferindo aprender com experiências estrangeiras, importando informações externas prontamente disponíveis em modelos. Assim, a racionalidade limitada explica por que a oferta de propostas muitas vezes têm origens estrangeiras, não domésticas e por que as soluções para os problemas derivam frequentemente da emulação e não da inovação.

Para Faria (2018), as organizações internacionais conquistaram uma enorme capacidade de agência, passando a exercer o papel de atores-chave nos processos de internacionalização das políticas públicas, contribuindo ao longo de todo o ciclo de produção das políticas. Considerando que o ciclo de políticas é composto pela definição da agenda, formulação da política, implementação e avaliação, apresentamos a seguir as expectativas teóricas relacionadas ao papel das Organizações Internacionais na Difusão de políticas públicas:

Tabela 2: Expectativa Teórica das OIs na difusão de políticas

Fase do Ciclo	Característica
Definição de Agenda	Distinção entre agenda pública e agenda governamental.
Formulação de Política	Propaganda de boas práticas e oferta de auxílio técnico para governos nacionais produzirem políticas.
Implementação	Oferecimento de recursos financeiros e auxílio técnico para a execução das políticas e programas.
Avaliação	Assistência técnica para a sua realização, treinamento de servidores públicos nas metodologias e/ou contribuindo para criação de uma cultura de avaliação.

Fonte: Faria (2018).

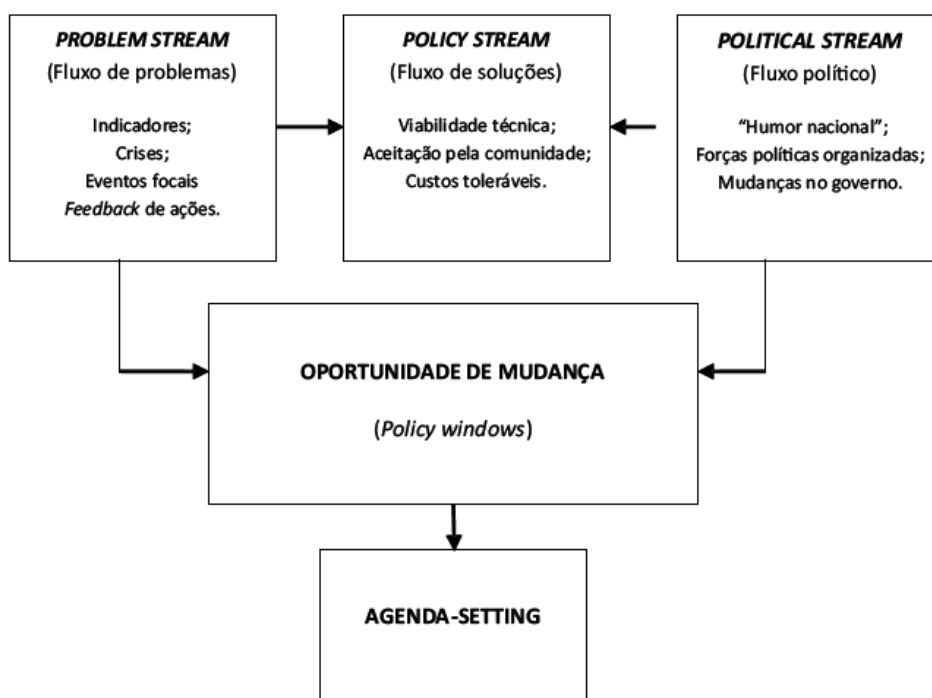
2.3 O modelo do Equilíbrio Pontuado

No intuito de explorar os processos e mecanismos causais que explicam o processo de difusão internacional de políticas públicas, essa seção tem a missão de fornecer subsídios teóricos para a análise no nível doméstico. No que se refere a análise da evolução do treinamento para missões de paz à luz das teorias de políticas públicas, partiremos do conceito da Teoria do Equilíbrio Pontuado, proposta por Baumgartner e Jones (1993), que parte do pressuposto que as políticas públicas passam por longos períodos de estabilidade, intercalados por momentos turbulentos de alterações significativas.

De acordo com Capella (2018), "duas perspectivas de análise de políticas públicas são fundamentais ao modelo de Equilíbrio Pontuado: os estudos sobre a formação de agenda", desenvolvidos por Kingdon (2003), com especial atenção aos conceitos relativos aos múltiplos fluxos e a noção dos subsistemas de Baumgartner e Jones (1993).

Face à primeira perspectiva, para Kingdon (2003), as agendas mudam em função de três fluxos - o fluxo de problemas, o fluxo de políticas públicas (soluções) e o fluxo político - conectados por empreendedores de políticas públicas em eventuais janelas de oportunidade (ver figura 1). O que possibilita a existência de alterações bruscas e repentinas nos ciclos de política. A identificação das questões caracteriza o fluxo dos problemas, as alternativas para solução destas são o fluxo das políticas públicas e o fluxo político considera três elementos: clima nacional, forças políticas e as mudanças no governo. "A integração dos três fluxos é denominada como a abertura de uma janela de políticas públicas, que se constitui na oportunidade para que os empreendedores possam apresentar suas propostas"(KINGDON,2003).

Figura 01: Expectativa Teórica da Teoria do Equilíbrio Pontuado



Fonte: Capella (2018, p.45.)

A segunda perspectiva é encontrada na obra de Baumgartner e Jones (1993), que trata dos subsistemas, do macrossistema e do fluxo das questões entre ambos.

Partindo do pressuposto da racionalidade limitada, os governos delegam autoridade para especialistas que compõem subsistemas, caracterizados por monopólios, com poucos participantes e baixa visibilidade das decisões. Dessa forma, para De Carvalho (2018), "os subsistemas do sistema político podem ser vistos como um mecanismo que permite a discussão paralela de vários temas, simultaneamente, com as respectivas comunidades de especialistas de cada tema".

Na macropolítica as decisões têm alta visibilidade e envolvimento de mais participantes, o que restringe a quantidade de temas debatidos na agenda. "Contudo, é nesse contexto que as maiores mudanças ocorrem, pois, ao alcançar a agenda da macropolítica, o tema em discussão necessita de uma solução não incremental" (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 25).

Para explicar o movimento das questões entre os subsistemas e o macrossistema, os autores apresentam o monopólio de políticas. Configurações do sistema político que por meio de regras formais e informais desencorajam a participação de estranhos na formulação de políticas, produzindo certa estabilidade por longos períodos. Entretanto, quando há alterações ou fim de algum monopólio existe a possibilidade de mudanças bruscas, nominadas pelos autores de "terremotos".

Isso exposto, segundo Baumgartner e Jones (1993), as mudanças estão diretamente relacionadas à interação de imagem política e instituições, visto que "com a imagem política contestada e o monopólio político está sob ataque, cresce a possibilidade de novas mobilizações que levem o tema para a agenda".

Nesse sentido, os conceitos presentes no Modelo do Equilíbrio Pontuado oferecem o aporte teórico para a análise no nível doméstico da transferência da política pública de treinamento para missão de paz, possibilitando a compreensão da evolução do engajamento brasileiro em missões de paz e os seus reflexos na agenda de capacitação de recursos humanos para essas operações. Destaca-se a expectativa teórica de longos períodos de estabilidade, caracterizados por poucas mudanças incrementais nas políticas públicas, intercalados por momentos turbulentos, gerados por alterações significativas e, por consequência, modificações na política.

Face ao referencial teórico, constata-se que, diante do fenômeno da globalização, o impacto das organizações internacionais na compreensão do como e porque o Estado age como age é cada vez maior. Entretanto, visando a

compreensão de como a política pública foi difundida adota-se a estratégia de dois níveis de análise, amparado nas expectativas das teorias apresentadas para análise do fenômeno.

2.4 Estratégia de pesquisa

Considerando que o “desenho de pesquisa é um plano que mostra, por meio de uma discussão do nosso modelo e dos nossos dados, como nós pretendemos usar nossa evidências para fazer inferências” (KING;KEOHANE;VERBA,1994), a pedra fundamental deste trabalho encontra-se na pergunta norteadora da pesquisa. Dessa forma, elaborou-se a seguinte questão: como a evolução da arquitetura de treinamento para operações de paz da ONU ocorrida a partir do relatório Brahimi impactou a agenda brasileira de treinamento para missões de paz no período compreendido entre os anos de 2004 e 2017?

A escolha do objeto de análise deriva de três aspectos: i) a ONU é uma das instituições internacionais mais consolidadas do globo, ii) após a década de 1990 a agenda de geração de capacidades para operações de paz da organização ganhou mais relevância; e iii) segundo Abdenur et al(2017), no âmbito nacional, embora tenham ocorrido avanços significativos do ponto de vista prático, são escassas as análises acadêmicas sobre o treinamento de tropas para missões de paz.

Identificando a possibilidade de contribuir de maneira relevante para a literatura, no intuito de identificar de que maneira essa difusão de política ocorre, parte-se da definição de que a "evolução da arquitetura de treinamento para operações de paz da ONU" caracteriza uma mudança na Organização Internacional que produz efeitos verificáveis na ação dos Estados membros, visto que as reformas normativas que ocorrem na ONU, para serem operacionalizadas, dependem da ação dos Estados membros, responsáveis por desdobrar e treinar suas tropas. Dessa forma, essa demanda sistêmica causada pela reestruturação das diretrizes de treinamento configura a variável independente.

Considerando a imperiosidade de realizar a análise nos níveis internacional e doméstico e tendo em conta que a alteração ocorrida na ONU gera efeitos verificáveis nos Países Contribuintes de Tropas, constata-se reflexos na organização, nas práticas, políticas e instituições domésticas, identificadas no estudo das alterações na “agenda brasileira de treinamento para operações de paz”.

Dessa forma, as consequências da supracitada demanda sistêmica constituem a variável dependente.

Diante da complexidade característica de pesquisas em Ciência Política e Relações Internacionais, utilizou-se a pergunta de pesquisa e a delimitação das variáveis para investigar a melhor estratégia a ser adotada. Isso exposto, segundo Rezende (2011), existem três características a partir da perspectiva da tradição da nova metodologia qualitativa que demarcam “territórios epistemológicos onde métodos qualitativos possuem o monopólio para a produção de inferências causais” (MAHONEY, 2010).

Nesse sentido, diante da nossa pergunta e de nossas variáveis, constata-se os três aspectos relevantes para o estudo do objeto sob a ótica da nova abordagem qualitativa: i) o propósito fundamental da pesquisa é investigar possíveis causas que produzem o efeito; ii) o impacto da normatização da temática de defesa em uma organização internacional no desenvolvimento do mesmo em um Estado soberano, além de ser um evento raro, possui restrições para análise de regularidade ou padrões visando a produção de inferências; e iii) o objeto da pesquisa apresenta clara dependência de agências e instituições.

Nesse escopo, optou-se pelo estudo do objeto de pesquisa, à luz da teoria de difusão² internacional de políticas públicas, no intuito de compreender quais os atores envolvidos, qual a política transferida, de onde estão vindo as lições aprendidas e como é possível demonstrar a ocorrência da transmissão da política pública desenvolvida na renovação da arquitetura de treinamento ocorrida na ONU para os seus Estados membros, identificando os principais mecanismos em ação.

Visando a consecução dos propósitos desse estudo, definiu-se o recorte temporal de 2004 a 2017 como os limites da pesquisa. Tal delimitação justifica-se pelo engajamento brasileiro na MINUSTAH, o consequente aumento significativo do engajamento brasileiro em operações de paz e os reflexos na agenda nacional de capacitação de recursos humanos para missões dessa natureza.

Outro fator limitante para a pesquisa são os preparativos dos componentes civil e policial das missões de paz. A escassez de dados e ausência de política pública que oriente o treinamento desse universo inviabiliza a sua análise. Dessa

² A revisão da literatura dedicada ao estudo dos processos que nos interessam não apresenta consenso conceitual. Face a multiplicidade de termos correlatos, como difusão de políticas, transferência de políticas, convergência, de políticas, entre outros, desconsideramos as definições, focando nos estímulos, nos meios, nos atores e nos resultados (Solingen, 2012).

forma, optou-se por restringir a análise ao preparo do componente militar, desdobrado uniformizado e com frações constituídas com treinamento executado pelo exército brasileiro.

Diante do exposto, no intuito de responder a pergunta de pesquisa, apresenta-se como hipótese que a normatização da arquitetura de treinamento para missões de paz da ONU, ocorrida a partir do Relatório Brahimi, impactou a agenda brasileira por meio da ocorrência gradual de alterações institucionais e procedimentais na agenda brasileira de treinamento, tendo como principal mecanismo causal a emulação.

Da análise do objeto de pesquisa, utilizando-se do arcabouço teórico da difusão de políticas públicas e do modelo do equilíbrio pontuado, constata-se que a teoria oferece expectativas sobre processos intervenientes que deveriam ocorrer se a variável independente realmente afeta a variável dependente. Segundo Falletti e Lynch (2009), enquanto variáveis são atributos observáveis das unidades de análise, os mecanismos são conceitos relacionais. Assim, descrevem as relações ou as ações entre as unidades de análise, dependendo fundamentalmente do contexto em que operam.

Isso exposto, por meio da revisão da literatura, do estudo de documentos oficiais da ONU e do governo brasileiro, bem como de declarações de importantes líderes de ambas instituições, observa-se a existência de dados relevantes relacionados a eventos e processos que podem subsidiar a pesquisa. Nesses termos, constata-se que há possibilidade da utilização do *process-tracing* na identificação e explicação de hipóteses sobre mecanismos causais, visando a produção de inferências causais de qualidade.

O foco da pesquisa é testar a teoria de difusão de políticas públicas, entretanto considera-se que análise empírica pode indicar a operação de mecanismos não identificados pelo arcabouço teórico. Nessa lógica, Mahoney (2010) apresenta que a alavancagem das “observações do processo causal” (CPO)³ não estão relacionadas ao tamanho do N da pesquisa. Pelo contrário, o efeito de alavanca que proporcionam deriva da capacidade de observações individuais para

³ *Causal Process Tracing Observation* (CPO), são observações que oferecem informações sobre o contexto, processo ou mecanismo, contribuindo para a inferência causal. Ver mais em Collier; Brady; Seawright, (2010, p. 506)

confirmar ou contestar expectativas anteriores do investigador sobre o que deveria ocorrer. O que sugere a utilização do estudo de caso único.

A fim de utilizar múltiplas origens de evidências, baseado na análise da literatura, documentos oficiais e discursos de líderes e autoridades políticas da OI e do Estado-membro, analisa-se a evolução do tema na ONU e no Brasil. Buscando traços dos principais mecanismos causais propostos pela teoria, adotando-se o "Modelo de Dolowitz e Marsh".

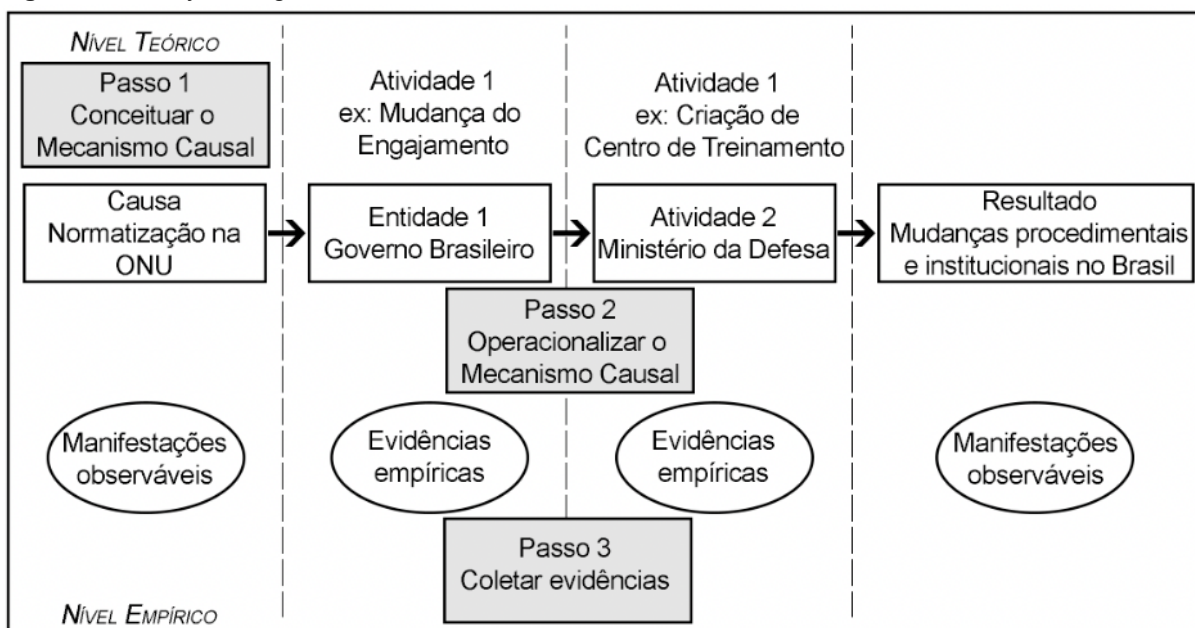
De acordo com Beach e Pedersen (2013), a adoção do *process-tracing*, além de contribuir para a explicação dos resultados, possui mais três possibilidades de utilização do método: i) para testar teoria; ii) para construir teoria; e iii) para refinar/revisar teoria. A opção adotada relaciona-se diretamente com a identificação dos mecanismos sugeridos pela teoria, as evidências empíricas disponíveis e as peculiaridades do evento em estudo.

Considerando a importância do aporte teórico para a qualidade inferencial do trabalho e a provável presença de mecanismos causais sugeridos pela teoria da difusão de políticas públicas na influência da ONU na política de treinamento para missões de paz dos Estados-membros, a estratégia adotada é o *theory-testing*, por meio da qual, num processo dedutivo, busca-se testar a teoria constatando a existência do mecanismo no caso estudado.

De acordo com Cunha e Araújo (2018), após essa definição, três passos orientam a pesquisa:

- i) conceituação do mecanismo causal a partir da teoria e literatura empírica existentes, desagregando cada parte desse mecanismo e quais condições contextuais afetam seu funcionamento;
- ii) operacionalização, a fim de verificar se o mecanismo causal hipotetizado e suas partes são observáveis nas evidências; e
- iii) por fim, analisa-se as evidências empíricas para verificar a presença de cada parte do mecanismo causal, a fim de fazer inferências causais acerca da sua presença (ou ausência) no caso.

Partindo do pressuposto que emulação é o principal mecanismo causal, a partir da teoria e da literatura empírica a expectativa é identificar que a difusão ocorre adaptando a política ao contexto local, visto que “o mecanismo emulação é caracterizado pelo desejo ou necessidade de atores domésticos de se adequarem às normas espalhadas na esfera internacional”(HEINZE, 2011).

Figura 2: Theory-testing

Fonte: Elaboração própria baseado em Beach; Pedersen (2016, p. 323)

Assim, compreende-se que a equação do problema de pesquisa, da expectativa de resultado e da lógica a ser utilizada compõe a fórmula para subsidiar a decisão do melhor caminho a seguir. Guiado pela lógica *bayesiana*, utilizada por meio da análise qualitativa, no próximo capítulo apresentamos as condições antecedentes e a operacionalização do mecanismo e as evidências coletadas no contexto internacional e no capítulo seguinte, o contexto doméstico.

3. SEGURANÇA COLETIVA E A DEMANDA POR CAPACITAÇÃO DE PESSOAL

A fim de atingir seus objetivos atinentes à paz e segurança, desde 1948 as operações de paz da ONU são os instrumentos de garantia da Segurança Coletiva. A base legal implícita dessa ferramenta, amplamente utilizada, encontra-se nos capítulos VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas e nos princípios do consentimento das partes envolvidas no conflito, imparcialidade e não uso da força, exceto em casos de defesa do pessoal ou do mandato. Entretanto, a forma de emprego na resolução de conflitos armados entre Estados evoluiu consideravelmente ao longo do tempo.

Da análise evolutiva das operações de paz, constata-se que a ONU não possui recursos humanos próprios e que o desempenho do pessoal responsável por operacionalizar as operações de paz depende diretamente do engajamento de seus Estados-membros. Nesse sentido, instrumentalizar as alterações demandadas perpassa pela produção de novas estratégias e difusão destas aos executores. No intuito de compreender a evolução histórica desse fenômeno, dividimos o presente capítulo em três seções.

A seção inicial apresenta um trabalho de revisão bibliográfica, identificando elementos característicos das operações de paz ocorridas a partir da criação da ONU até os dias atuais, analisando, com base nos supracitados princípios, de que maneira a ONU reagiu aos desafios impostos. Nesse escopo, destacam-se os desafios que demandaram a alteração do padrão de comportamento do pessoal desdobrado, acarretando na renovação da arquitetura de treinamento de pessoal para as operações de paz para construir capacidades condizentes com as necessidades.

A segunda seção é destinada à análise do processo de normatização e evolução da arquitetura de treinamento para operações de paz da ONU, enfatizando as alterações e as medidas para propagação destas de maneira cronológica. Por meio do estudo bibliográfico e documental constata-se evidências empíricas da reformulação dessa política pública nos níveis operacional, político e organizacional. Destaca-se a preocupação da ONU na geração de capacidades nos Estados membros coerentes com as demandas da organização internacional.

Encerrando o capítulo, a última seção é vocacionada para a exposição da evolução doutrinária e das ferramentas elaboradas pela ONU para possibilitar a

geração de capacidades pelos Estados membros, dialogando com as expectativas da difusão internacional de políticas públicas. O detalhamento dos programas de treinamento para missões de paz elaborados pela ONU para orientar a ação dos Estados membros relacionam-se com a busca da compreensão da origem das lições da política, apresentadas pelo modelo de Dolowitz e Marsh.

3.1 A evolução das operações de paz

O debate acadêmico sobre operações de paz cresceu de maneira exponencial e a análise da evolução de suas características e peculiaridades evidencia as tentativas da ONU de se reorganizar perante os novos desafios. Nesse escopo, a fim de delinear o estudo, organizando a análise, adota-se a abordagem de Kenkel⁴, dividindo as operações de paz em “gerações”, em função de suas características. Cabe ressaltar que não existe uma linearidade temporal, podendo inclusive, a mesma missão ser classificada em diferentes “gerações”, em função de alteração no seu mandato e modificações em suas características.

Ainda que a divisão das operações de paz em “gerações” possa transmitir a ideia de padronização entre as missões de características similares, destaca-se que essa ferramenta de resolução de conflito da ONU é diretamente impactada por diversos fatores, principalmente pelo contexto do local onde está sendo desdobrada, sendo inviável desenvolver “modelos” de resolução de conflitos. Dessa forma, a análise considera alterações relevantes que diferenciam as gerações de suas predecessoras.

3.1.1 Primeira Geração: Missão de Paz Tradicional

O contexto histórico da primeira geração das operações de paz relaciona-se com o misto de incerteza do sucesso da ONU diante do fracasso da Liga das Nações e o ambiente de desconfiança característico do período pós-Guerra. Diante de um momento em que as rivalidades da Guerra Fria em diversas ocasiões paralisaram o Conselho de Segurança, “as operações de paz limitaram-se, principalmente, a manter o cessar-fogo e estabilizar as situações no terreno,

⁴ Para Kenkel, para além das mudanças concretas, o progresso através das gerações de missões de paz considera fatores como o debate entre soberania e intervenção; alterações na propensão ao uso da força militar; a atitude da ONU em relação ao conflito e o tipo de paz ou forma de resolução de conflitos procurado.

fornecendo apoio crucial aos esforços políticos para resolver o conflito por meios pacíficos" (UN,2022).

A origem das missões de paz da ONU remete aos anos 1948/49, com o estabelecimento da *United Nations Truce Supervision Observer* (UNTSO), no Oriente Médio, e da *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP), na fronteira da Índia com Paquistão. Segundo Fontoura (1999), essas missões, que encontram precedentes na Liga das Nações, tinham como característica o desdobramento de tropas levemente armadas e/ou observadores militares desarmados, com funções relacionadas ao monitoramento, relatórios e construção de confiança. Ambas as missões, continuam operando até hoje e caracterizam muito bem esse tipo de operação de paz, com a tarefa restrita à supervisão de acordos de cessar-fogo.

As operações de paz da primeira geração são caracterizadas por regras de engajamento muito restritas, tarefas reduzidas às ações de monitoramento de zona de conflitos, equipes formadas por pequenos efetivos levemente armados e respeito à soberania de cada ator estatal. Seus mandados foram expedidos à luz da Solução Pacífica de Controvérsias, como prevê o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas.

Segundo Martins Filho e Uziel (2018), "a ideia das operações de paz como um instrumento inovador de política internacional surge em 1956, com o estabelecimento da *United Nations Emergency Force* (UNEF I)". A missão foi desdobrada na Península do Sinai para mediar a crise de Suez envolvendo França, Inglaterra, Israel e Egito. Diferente das missões anteriores, houve uma grande mobilização de militares e novos conceitos e procedimentos foram estabelecidos.

Segundo Cassese (2005), uma das consequências da UNEF I foi o estabelecimento do modelo para as operações de paz tradicionais, padronizando as seguintes características: i) compostas por militares de Estados-membros, colocados à disposição da ONU e desdobrados em uma área de conflito com o consentimento do Estado territorial; ii) o Conselho de Segurança da ONU é responsável pela direção política geral, a direção executiva e comando são confiados ao Secretário-Geral da ONU e o comando no terreno é dado ao Chefe da Missão; iii) não têm poder de coerção militar, devendo recorrer às armas apenas para autodefesa; iv) devem agir de forma neutra e imparcial; e v) são financiados pelo orçamento da ONU.

Na UNEF I, o Brasil foi o único país Sul-Americano a desdobrar tropa durante toda operação com um batalhão de infantaria, o Batalhão Suez. "Composto por cerca de 600 homens, realizou o rodízio de vinte contingentes, entre 1957 a 1967, perfazendo um total de 6.300 homens desdobrados no Oriente Médio"(AGUILAR,2005). As principais tarefas eram realizadas por soldados armados ou fracamente armados, seguindo as características do não uso da força e a imparcialidade, ocupando zonas tampão para monitorar acordos de cessar-fogo, tréguas e armistícios bem como patrulhar fronteiras e zonas de exclusão militar, apoiando a retirada de tropas e acompanhando as negociações para a assinatura de tratados de paz.

A UNEF I cumpriu o mandato da missão e o Secretário-Geral Dag Hammarskjöld, confeccionou seu relatório à Assembleia Geral ressaltando no capítulo 7, conclusões sobre observações e princípios atinentes às missões de paz, dos quais se destacam:

- i) a restrição do uso da força a casos de legítima defesa;
- ii) a imparcialidade;
- iii) a contribuição voluntária de pessoal e material, excetuando-se os países membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e países que tenham interesse na área de conflito; e
- iv) o consentimento das partes em disputa (UN,1958).

Os princípios das operações de paz supracitados, suas interpretações e aplicabilidades sustentam muitos debates até os dias atuais. Entretanto, com algumas adaptações e modificações realizadas ao longo dos anos, continuam sendo pilares basilares que sustentam as operações de manutenção da paz.

É importante lembrar, todavia, que o mundo vivia o contexto do pós-guerra, caracterizado pela Guerra Fria. A ordem mundial apresentava-se em um sistema bipolar, opondo as potências EUA e URSS. Sendo a ONU uma instituição intergovernamental, com as decisões sendo votadas pelos representantes dos governos de seus Estados integrantes. Nesse contexto, apenas 13 operações de paz foram implementadas no período, sendo a maioria com desdobramento em conflitos interestatais, de natureza passiva e focada na solução pacífica dos problemas. Razão pela qual, foi acusada de congelar conflitos e fomentar um desincentivo para resoluções finais.

Segundo Andrade (2005), as questões no Conselho de Segurança que tiveram como resultado a implementação de operações de manutenção de paz

ilustram bem o entrave que a organização vivia, podendo ser divididos em dois grupos: i) decisões nas quais os acordos entre as superpotências foi possível na medida em que estas não estavam diretamente envolvidas nos conflitos, como, por exemplo, na Indonésia, nas crises do Oriente Médio, de 1948 a 1956, na Caxemira e no Líbano; e ii) situações nas quais a celebração de acordos entre as superpotências foi conseguida devido ao seu explícito consentimento e interferências realizadas por algumas médias potências, como a resolução da crise do Congo, na década de 1960. Inclusive, a Missão das Nações Unidas no Congo (ONUC) embora tenha ocorrido durante a Guerra Fria, desencadeou um debate significativo sobre a utilização da força em missões de paz.

Ainda que escassas, se comparadas às operações subsequentes, observa-se que durante a Guerra Fria o foco das operações de paz era o fim de conflitos bélicos entre Estados. As mudanças provocadas pelo fim da Guerra Fria apresentaram novas oportunidades e novos desafios às Nações Unidas. Com o esfriamento das tensões entre as duas superpotências, podemos observar um aumento exponencial das operações de paz. Entre 1988 e 1996, foram criadas 29 operações de paz, em comparação com o estabelecimento de apenas 13 operações entre 1948 e 1987. Entretanto, mais importante que a variação quantitativa foi a mudança qualitativa ocorrida com o surgimento da segunda geração de missões de paz.

3.1.2 Segunda Geração: Missões multidimensionais

O fim da Guerra Fria provocou profundas mudanças no cenário político internacional que refletiram de maneira significativa na natureza e no alcance das operações de paz. Nessa perspectiva, a compreensão da segunda geração perpassa pelo entendimento dos principais fatores que refletiram no aumento do emprego da ONU. Segundo Diehl (2008), houve uma reformulação na “oferta” e na “demanda” por operações de paz.

Segundo Fontoura (1999), o fim dos riscos de confrontos estratégicos entre URSS e os EUA os levou a considerar a ONU como opção para resolução de conflitos na agenda de paz e a segurança internacional. Particularmente, pelo interesse de ambas potências no desenvolvimento de estabilidade em regiões do globo onde não tinham interesse em atuar diretamente.

Em 1987, às vésperas da 42ª Assembléia Geral da ONU, Mikhaíl Gorbachev, Secretário-Geral do Partido Comunista da URSS, publicou um artigo apresentando a necessidade de criação de um sistema universal de paz e segurança, destacando três ideias: i) abordagem multidisciplinar da segurança internacional; ii) busca de soluções para superar a corrida armamentista; e iii) fortalecimento da autoridade da ONU no campo da paz e segurança. Nesse mesmo compasso, o presidente norte-americano Ronald Reagan destacou que *"the United Nations shall succeed and serve the cause of peace for humankind"* (UN,1988).

Nesse contexto, na mesma medida que a quantidade de missões de paz aumentava, o escopo de atuação do Conselho de Segurança se expandia. As operações de paz tornaram-se mais fáceis de serem implementadas, entretanto passaram a ser enviadas para contextos cada vez mais complexos e perigosos. O que resultou em mandatos com características mais ambiciosas e ativas, deixando de preocupar-se em evitar conflitos para assistir processos de transição para paz.

Após o fim da conflagração bipolar, face à nova conformação, o encerramento do suporte das duas superpotências às suas zonas de influências interferiu diretamente na capacidade dos Estados de combater suas ameaças internas. Os conflitos passaram a ser definidos de forma mais relevante pela prevalência de problemas internos em detrimento de desavenças entre Estados. "A desterritorialização do conflito e o aumento do foco na identidade de minorias, criou um cenário imprevisto pelos autores soberanistas da Carta das Nações Unidas"(FETHERSTON, 1994).

Analisando a violência interna nos Estados após o fim da Guerra Fria, destacam-se três aspectos: i) as tensões étnicas, culturais e religiosas; ii) as diferenças econômicas entre os países do globo; e iii) as disputas políticas. De acordo com Penna Filho (2004), "a situação africana foi particularmente afetada pelo distanciamento das antigas metrópoles coloniais", pelo negligenciamento dos Estados Unidos às questões da região e pela incapacidade russa de suceder a URSS na política mundial, gerando o afastamento do continente. "Como desdobramento dessa situação as Nações Unidas se viram compelidas a assumir um papel mais ativo nos assuntos referentes ao continente".

Segundo Hansen, Ramsbotham e Woodhouse(2004), o aumento significativo nas operações de paz foi acompanhado de uma alteração significativa em sua natureza, em sua função e em sua composição. A função das missões de paz

tradicionais passava a envolver uma multiplicidade de tarefas, incorporando tarefas nas áreas política, militar e humanitária. O que constata-se em 1992, quando o Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, consolidou o relatório *An agenda for peace*, ressaltando a importância das atividades desenvolvidas na construção da paz após o conflito. Destaca-se a inclusão de iniciativas relacionadas à capacitação governamental, auxílio na organização de eleições, entrega de ajuda humanitária, entre outras.

Segundo Fontoura (2005), um dos maiores desafios encontrados pela ONU relaciona-se ao conceito fundamental do consentimento por todas as partes. Nos conflitos entre Estados, a existência de interlocutores, que detém controle territorial claro e condições para negociar seus interesses, possibilitam condições satisfatórias para a manutenção da imparcialidade. Entretanto, diante da alteração do contexto para conflitos intraestatais, os lados beligerantes, por vezes, não reconhecem acordos ou instrumentos jurídicos internacionais, dificultando o reconhecimento de interlocutores dispostos a dialogar e buscar soluções para os desafios.

A supracitada *An Agenda for Peace*, apresentada pelo Secretário-Geral da ONU Boutros-Ghali em 1992, buscava evidenciar uma estrutura legalista para as ações da organização. Fruto de um estudo do Capítulo VI da Carta da ONU, foram estabelecidas as seguintes definições de significado para os termos *Preventive diplomacy*, *Peacemaking* e *Peacekeeping* que, até os dias atuais, norteiam as missões de paz:

- i) A diplomacia preventiva é a ação de prevenir o surgimento de disputa entre partes, prevenir que disputas existentes se tornem em conflitos e limitar a propagação destes caso ocorram.
- ii) A pacificação é a ação de trazer partes hostis a um acordo, essencialmente por meio de medidas pacíficas como as previstas no Cap. VI da Carta das Nações Unidas.
- iii) A manutenção da paz é o desdobramento das Nações Unidas no terreno, com o consentimento das partes envolvidas, geralmente com emprego de militares das Nações Unidas, policiais e, frequentemente, também com civis. Sendo esta última, a técnica que expande as possibilidades para prevenir os conflitos e manter a paz (UN,1992).

Para Kenkel (2013), as missões de segunda geração foram implementadas à luz do Capítulo VI, o que trazia uma dependência da boa vontade das partes em conflito para o sucesso das missões. Entretanto, face às exigências dos contextos onde as missões de paz estavam inseridas, os mandatos e as ações dos *peacekeepers* começavam a avançar em direção às peculiaridades do Capítulo VII.

Fruto da distinção da agenda entre a imposição da paz e outras atividades de manutenção da paz, surge o debate sobre a fronteira entre os capítulos VI e VII da carta. Essas características levaram a uma enorme distância entre as tarefas impostas às operações de paz e os meios colocados à sua disposição, o que conduziu a ONU a três profundos fracassos que demandaram o reajuste das operações de paz.

No intuito de superar os desafios encontrados, o Secretário-Geral da ONU Kofi Annan solicitou um grupo de notáveis para auditar as operações de paz, no intuito de identificar as deficiências do sistema ONU e sugerir implementações realistas para aperfeiçoá-lo. Essa equipe elaborou o *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, amplamente conhecido como *Brahimi Report*⁵.

“Existem muitas tarefas que as forças de paz da ONU não deveriam realizar e muitos lugares que não deveriam ir. Mas quando a ONU envia suas forças para manter a paz, elas devem estar preparadas para enfrentar as forças remanescentes da guerra e da violência, com capacidade e determinação para derrotá-las (UN,2000).

Publicado em agosto de 2000, o Relatório Brahimi ofereceu profundas e embasadas críticas ao processo de condução das operações de paz da ONU, sugerindo uma série de alterações. Fruto dessa demanda, surge a terceira geração das operações de paz: o “*peace enforcement*” ou imposição da paz.

3.1.3 Terceira Geração: Imposição da Paz

Segundo Lopes e Casarões(2009), “as tragédias iugoslava, somali e ruandesa trouxeram para a ONU a percepção de que, se a instituição não quisesse ver a sua autoridade ser corroída pelos insucessos a ela atribuídos, haveria de adaptar-se à nova realidade”. Consequentemente, algumas inovações começaram a surgir na agenda das operações de paz e o aumento da permissividade para usar a força deu origem à terceira geração. Ainda que exista um debate conceitual entre *robust peacekeeping* e *peace enforcement*, as missões de imposição da paz, são baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, onde está previsto que o Conselho de

⁵ O Relatório do Painel das Operações de Paz da ONU foi assim batizado devido ao fato do subsecretário-geral da ONU Lakhdar Brahimi ser o presidente do painel. UNITED NATIONS.

Segurança determinará a existência de ameaças à paz e decidirá as medidas que serão tomadas para manter ou restaurar a paz e a segurança.

Os fatores que caracterizaram o fracasso das missões supracitadas estão relacionados aos princípios das operações de paz, principalmente no tocante à imparcialidade e ao não uso da força. Segundo Uziel (2010), "o Relatório Brahimi não fez grandes inovações conceituais ou políticas". Ao se propor avaliar as experiências anteriores, foi usado como base para uma nova compreensão das missões, além de permitir uma nova interpretação de suas funções e limites. Um outro aspecto importante foi a legitimação da ideia de que tinha surgido um novo modo de realizar operações de paz, respeitando-se os princípios tradicionais, apesar de possibilitar interpretações menos restritivas.

No entanto, Paula e Donadelli (2019) defendem que os debates institucionais sobre a reforma das operações de paz enfatizaram a necessidade de engajamento proativo, e por vezes antecipado, dos componentes militares. Ressaltando que essa interpretação ignora a prevalência de objetivos políticos que orientam a aprovação de mandatos para novas operações e o desembarque de tropas internacionais em sociedades sob intervenção.

O "Relatório Brahimi" lançou luz sobre a necessidade de fortalecer os meios disponíveis ao pessoal desdobrado em operações de paz, a fim de subsidiá-los de ferramentas para responder melhor aos desafios encontrados, assim como destacou a necessidade de moderação no estabelecimento de novas operações de paz. Como resultado, "observou-se uma redução substancial na quantidade de operações de paz aprovadas"⁶.

De acordo com Lemos (2019), "os direitos humanos alcançaram um novo patamar quando ONGs, lideradas pelos Médicos Sem Fronteiras, propuseram a ideia de intervenção humanitária sob a premissa do *droit d'ingérence*". Uma iniciativa do governo canadense convidou a ONG *International Crisis Group* que reuniu um grupo de notáveis com representantes das esferas acadêmica, diplomática, política e militar que culminou com a elaboração do conceito do R2P - Responsabilidade de Proteger.

De acordo com o R2P, no nível doméstico, os Estados devem "proteger suas populações em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes

⁶ Fontoura (2005). *Op. Cit*

contra a humanidade"(ICISS,2001). Na mesma sintonia, no nível internacional, a comunidade deve estimular e apoiar os Estados na execução dessa atividade. Nas situações em que o Estado seja incapaz de proteger sua população dos crimes supracitados, o Sistema Internacional deve exercer a responsabilidade de proteger, por meio do seu sistema de segurança coletiva, mediante autorização do Conselho de Segurança. Nesse diapasão, Reis infere que:

De um lado, existe a ideia de que a soberania de um Estado deve estar condicionada à capacidade de proteger e promover os direitos civis e políticos fundamentais dos cidadãos. De outro, a de que a soberania deve ser inviolável e a busca de soluções para os problemas de direitos humanos deve excluir o uso da força por parte de agentes externos (REIS,2006).

Kenkel(2013) apresenta que "a primeira intervenção a reivindicar motivação predominantemente humanitária foi a ação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) contra a Iugoslávia em função do conflito em Kosovo, em 1999". Ainda que controverso e inicialmente sem o endosso do Conselho de Segurança das Nações Unidas, esse emprego "inaugurou as operações de paz sob a égide do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, que ampara o desdobramento de organizações regionais ou coalizões para desempenhar a missão".

Para Fontoura(2005), "as forças multinacionais vêm sendo empregadas historicamente pelo Conselho de Segurança para atuar, sobretudo, em situações de imposição da paz". Apesar de atuarem com base em mandatos aprovados pelo Conselho, são geridas por suas lideranças, mantendo o comando operacional de suas tropas, reportando à ONU a evolução dos acontecimentos. Em síntese, o que ocorre é que "o Conselho de Segurança mantém o controle político da operação, cabendo aos países participantes de uma força multinacional cumprirem as tarefas determinadas pelo mandato aprovado por ele".

As missões muitas vezes possuem um mandato temporalmente limitado destinado a restaurar uma paz, contexto em que a ONU pode realizar suas tarefas civis. A combinação do uso intensificado da força e um aumento na invasividade das operações civis com mandatos transitórios, designam a quarta geração de operações de paz da ONU.

A terceira geração de operações de paz são implementadas, num momento inicial, por Organizações Regionais ou coalizões, sob a égide do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas. Possuem mandatos específicos, com tempo limitado, objetivo de restabelecer a segurança e permitir o trabalho do componente civil da ONU. Dois exemplos clássicos de imposição da paz são as operações no Kosovo, pela OTAN, e no Timor Leste, pela Austrália. Em ambas, posteriormente a missão evoluiu para a quarta geração.

3.1.4 Quarta Geração: Construção da Paz

A quarta geração é caracterizada pela consolidação robusta das operações de paz. Segundo Richmond (2004), "as injustiças sociais, disparidades econômicas e opressões políticas são fatores compreendidos como raízes profundas da eclosão e reincidência de conflitos violentos". Em virtude disso, no intuito de criar um ambiente favorável à instalação de uma paz autossustentável e com condições de perdurar, a ONU promoveu o emprego de operações robustas de manutenção da paz, combinando o uso da força e uma intervenção elevada nas instituições e sistemas de governança.

Por definição, "as operações de *peacebuilding* ("construção da paz") são aquelas orientadas para a resolução das causas estruturais dos conflitos, tendo por objetivo central evitar a reincidência dos mesmos"(UN,1992). Nesse contexto, David Last(2000) argumenta que o desafio de países onde a ONU implanta operações está muito além do controle da violência, e incorpora a reconstrução do governo, da sociedade civil e do "espaço público" para debate.

A compreensão do *peacebuilding* no nível macro é complexa e desafiadora, entretanto dois estudiosos apresentaram esclarecedoras contribuições para o nível micro. De acordo com Fetherston(1994), existem três maneiras pelas quais a construção da paz funciona em um nível micro: i) construindo infraestrutura econômica e/ou política; ii) tendo como objetivo específico uma reconciliação ou restauração de interações interrompidas; e iii) a prestação de ajuda humanitária.

Schrich (2013) complementou acrescentando que o contexto da construção da paz é: i) informada por uma robusta avaliação contínua e participativa de conflitos; ii) informada pela sensibilidade ao conflito que reduz a possibilidade de danos colaterais; iii) projetada para abordar os impulsionadores e mitigadores dos

conflitos; iv) construída com base nas capacidades locais para gerenciar e resolver pacificamente; v) impulsionada pela governança local; vi) informada pelo diálogo social para construir consenso e confiança; e vii) inclusiva, agregando todas as partes interessadas em toda a programação e implementações.

De acordo com Lopes e Casarões (2009), tais operações constituem "tentativas da ONU de estabelecer um novo Estado, com viabilidade técnico-administrativa e legitimidade sociopolítica". Para viabilizar isso, durante o processo de construção da paz, "a ONU assume interinamente as funções administrativas e de polícia do próprio Estado".

Para Kenkel(2013), uma forma extrema de *peacebuilding* é a administração de transição, onde um exercício da soberania de determinada área é efetivamente transferida para uma operação de paz da ONU e todas as autoridades executivas, legislativas e judiciárias, temporariamente, cabem ao chefe da missão da ONU. Nesse contexto, o *peacebuilding* pode ser caracterizado como “os esforços para dar assistência a países e regiões em transição da guerra para a paz, incluindo-se as atividades e os programas de suporte e fortalecimento dessas transições” (UN,2004).

Duas missões estabelecidas com essas características são: a Missão de Administração Interina do Kosovo (UNMIK) e a Missão de Transição Administrativa do Timor Leste (UNTAET). Na primeira, a ONU estabeleceu a missão de administração interina após uma intervenção militar da OTAN, não autorizada pelo Conselho de Segurança, na Iugoslávia. Na segunda, a ONU assumiu o comando multinacional da UNTAET após a Austrália ter coordenado a “Força Internacional para o Timor Leste” (INTERFET).

Face à evolução das características das operações de paz, visando definir a natureza, o escopo e as tarefas principais das missões contemporâneas, o Departamento de Operações de Paz da ONU lançou a Doutrina Capstone, onde quatro diretrizes estratégicas caracterizam perfeitamente as operações de quarta geração:

- i) Restauração da capacidade do Estado de prover ordem e segurança à sua população.
- ii) Fortalecimento do estado de direito e dos direitos humanos.
- iii) Apoio a estruturação de instituições legítimas, respaldadas pela participação popular.
- iv) Promoção do Desenvolvimento econômico e social (UN,2008).

Essa complexa geração de operação de paz teve uma destacada participação do Brasil, principalmente pela atuação do brasileiro Sérgio Vieira de Mello. No Kosovo, Vieira de Mello foi o Representante Especial do Secretário Geral da UNMIK, entre junho e julho de 1999. No Timor Leste, liderou a UNTAET, passando a exercer os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em Timor-Leste, tendo destacada atuação para resolução do conflito.

3.1.5 Quinta Geração: Missões Híbridas

Segundo Aguilar (2015), as últimas décadas apresentam uma alteração do papel da ONU como liderança hegemônica das operações de paz. "Impulsionada pela crise da década de 1990 e, amparada no capítulo VIII de sua Carta, a ONU passou a dividir suas tarefas de manutenção da paz com organizações regionais". Operações mobilizando pessoal sob comando misto, cadeias de comando mistas e diferentes tipos de mandato, caracterizam um formato híbrido de missão de paz.

Mac Ginty e Richmond(2016) definem "o hibridismo como um conceito dinâmico e fluido, compreendendo que as intervenções de operações de paz deixam espaços a serem ocupados pelas agências locais". Nesses termos, a paz híbrida é caracterizada pelo "equilíbrio encontrado entre atores internacionais e locais na construção da paz". Reconhecendo a existência de sua abordagem positiva, onde as divergências entre as normas internacionais e práticas culturais locais seriam respeitadas; e negativa, onde políticas retificam as estruturas de poder existentes, com as organizações internacionais ditando suas regras desconsiderando os contextos locais.

Assim, a quinta geração de missão de paz surge numa conjuntura resultante da constante mudança na natureza dos conflitos e no impacto do contexto local, o campo de atuação das operações tornou-se mais amplo e dentre os diversos tipos de abordagens, observa-se a opção por esse tipo de missão. Operações em que há participação de organizações internacionais e regionais, com liderança conjunta e estrutura de comando única.

Definida por seu caráter misto, com envio de tropas sob a égide da ONU e de organizações regionais, sob cadeias de comandos e mandatos distintos; e pelo desdobramento de tropas e policiais, de diferentes subordinações, sob comando

misto, diferente de uma missão de capítulo VIII, principalmente de imposição da paz, com "alto uso de mandatos de força, essas missões envolvem a implantação simultânea das tropas da ONU e as de uma organização regional" (KENKEL,2013).

Tardy (2014), buscando compreender se as operações híbridas resultam de um pensamento estratégico acerca da melhor resposta à complexidade das crises ou uma reação às demandas dos conflitos, elencou três razões pelas quais os atores internacionais escolheram modificar suas respostas:

- i) para dividir a responsabilidade de prover a paz e segurança internacionais, fruto da enorme demanda por recursos humanos, financeiros e internacionais;
- ii) por razões estratégicas, relacionando-a à cooperação internacional, com os atores internacionais diversificando a fonte de material estratégico, o que facilitaria a elaboração de políticas abrangentes e adaptadas às situações; e
- iii) devido a flexibilidade e a seletividade, possibilitando que cada ator decida como participar dos arranjos de acordo e em quais condições.

De acordo com Aguilar e Marquezi (2015) o hibridismo demanda às organizações envolvidas a necessidade de coordenar as decisões de implementação, acompanhamento, avaliação e, quando necessário, reformulação das ações. Cabe destacar que, considerando que os efetivos desdobrados são de organizações diferentes, há necessidade de discutir posições, restrições e visões distintas para evitar acidentes.

Visando superar os desafios encontrados, tanto dessa geração de missões quanto das anteriores, e melhorar as operações de paz, em março de 2018, o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, discursou sobre a urgente necessidade da ONU dar um salto quântico no engajamento coletivo. Assim, lançou o A4P "Ação pela Paz", realizando seis pedidos:

- i) Conselho de segurança - aprimorar e simplificar os mandatos.
- ii) Estados-Membros - sustentar o envolvimento político, buscando soluções e processos inclusivos, por diplomacia bilateral e sanções, caso necessário.
- iii) Estados-Membros - Manutenção das parcerias com as Organizações Regionais.
- iv) Estados-Membros - Manutenção do pessoal, civil, militar e policial, prontos para cumprir suas missões.
- v) Estados-Membros - Assunção da responsabilidade de dotar as missões de recursos humanos e financeiros compatíveis com seus mandatos.
- vi) Países Anfitriões - Total consentimento e cooperação ativa para as missões de paz (UN,2022).

Como consequência, observa-se um movimento dos países periféricos no sentido de revisão da estrutura da ONU. À medida que as operações de paz

evoluíram, é notável o aumento da participação dos países do Sul global no desdobramento de pessoal para executá-las. Entretanto, observa-se que a participação destes membros na normatização das operações de paz tem pouca representatividade.

3.1.6 Desdobramentos da evolução das operações de paz

Face ao exposto, constata-se que as operações de paz da ONU são instrumentos de garantia de Segurança Coletiva criados pelo Sistema Internacional. Diante das críticas sofridas, seja por falhas procedimentais, seja em virtude da ordem mundial vigente, entender a evolução das gerações das operações de paz e seus reflexos na dinâmica das relações de poder é fundamental para a compreensão das dinâmicas globais e do posicionamento do Brasil perante as Nações Unidas.

Nesse sentido, observa-se dois objetos de análises muito relevantes para o entendimento da atuação da ONU na segurança e paz internacional. O primeiro são as operações de paz como ferramenta da perpetuação da hegemonia de uma ordem mundial neoliberal, visto que a escolha recorrente dos países periféricos como palco das operações de paz sugere uma interpretação da utilização da securitização para a manutenção do *status quo* das relações de poder internacionais. Este aspecto, relaciona-se diretamente com as críticas estruturais.

O outro objeto, relaciona-se às críticas procedimentais, particularmente à compreensão de como a ONU age para aprimorar o desempenho do pessoal desdobrado para operacionalizar as tarefas e objetivos dessa ferramenta de solução de conflitos. Diante desses complexos desafios, delimitando nossa análise ao segundo objeto, apresentamos na seção seguinte a análise da evolução histórica da arquitetura de treinamento para operações de paz da ONU.

3.2 Arquitetura de treinamento para operações de paz

Para compreender a estrutura de treinamento para operações de paz da ONU é importante considerar que essa arquitetura é ligeiramente amorfa. Apesar dos militares desdobrados nas missões de paz, conhecidos como *peacekeepers*, estarem sob responsabilidade da ONU, o treinamento desse pessoal é encargo do

seu Estado-membro de origem, conhecido como Países Contribuintes com Tropas (TCC).

Nas missões tradicionais, onde o efetivo desdobrado tinha a missão de ocupar zonas tampão, controlando e monitorando uma faixa territorial entre lados beligerantes, o treinamento militar oferecido pelos TCCs atendiam as necessidades. Entretanto, o surgimento dos conflitos intraestatais, em contextos de tensões étnico-culturais, religiosas e econômicas, desafiou a função precípua das missões de paz, incorporando demandas nas áreas política, militar e humanitária. Consequentemente, o treinamento do “soldado da paz” passou a carecer de estratégias, características e peculiaridades muito diferentes da necessidade inicial, o que deu início à discussão sobre a padronização do treinamento.

Uma das primeiras vezes que tal demanda apareceu, fruto dos debates sobre as alterações que ocorriam nas características das operações de paz, foi na resolução A/RES/49/37 da Assembleia Geral da ONU, de dezembro de 1994. Tal documento sugere o estabelecimento de diretrizes básicas e padrões de desempenho, um programa de coordenação de treinamento, o estabelecimento de centros de treinamento e a possibilidade de assessoria de treinamento de equipes regionais. Desde então, o tema passou a ser recorrente nos relatórios sobre operações de paz.

Aliado ao crescente debate sobre a padronização do treinamento, surgido na década de 1990, as tragédias enfrentadas pela ONU com o Genocídio Tutsi, o Massacre de Srebrenica e o fracasso na Somália impulsionaram uma reorganização das operações de paz na instituição. Assim, no ano 2000, o Secretário-Geral da ONU convocou o Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas, com o objetivo de "avaliar a capacidade das Nações Unidas de conduzir as operações de paz de forma eficaz e oferecer respostas francas, específicas e realistas sobre formas de recomendações para aumentar essa capacidade" (UN,2000a).

Segundo o UN(2000b), a convocação do painel de alto nível para revisão das atividades de paz e segurança das Nações Unidas destinou-se a apresentar recomendações pontuais, concretas e exequíveis para ajudar a ONU a conduzir melhor tais atividades no futuro. Da análise do relatório produzido, constata-se que o painel é franco, mas justo. As recomendações são abrangentes, mas sensatas e

práticas. Assim como a implementação das recomendações demandaram um esforço coletivo, inclusive extrapolando as responsabilidades do Secretário-Geral.

O relatório elencou dezenas de recomendações relativas às operações de paz, as organizando em: i) doutrina, estratégias e tomadas de decisão; ii) capacidade de rápido desdobramento; iii) recursos e estruturas para planejar e apoiar as operações; iv) tecnologia da informação e recursos tecnológicos; e v) desafios de implementação. Dentre os aspectos apresentados, dezenas de sugestões relacionam-se ao preparo para as operações de paz. Diante do seu teor prático, destaca-se o item 108 do relatório que enfatiza a necessidade de aproximar o que está previsto nos documentos da realidade encontrada nas operações de paz:

O Secretário-Geral encontra-se numa posição insustentável. Ele recebe resoluções especificando os níveis desejados para as tropas que serão desdobradas, mas sabe que não condiz com a realidade do preparo das tropas. As tropas que eventualmente chegam ao teatro de operações pode ainda estar subequipada: Alguns países têm fornecido soldados sem rifles, ou com rifles, mas não capacetes, ou com capacetes, mas sem coletes balísticos, ou sem capacidade de transporte orgânico. As tropas podem não ser treinadas em operações de manutenção da paz, e é improvável que os vários contingentes de uma operação tenham treinado ou trabalhado juntos antes. Algumas unidades podem não ter pessoal habilitado para falar os idiomas da missão. Mesmo que a linguagem não seja um problema, eles podem não ter procedimentos operacionais comuns e ter interpretações divergentes de elementos-chave de comando e controle e das regras de engajamento da missão, assim como podem ter expectativas diferentes sobre os requisitos para o uso da força na missão (UN, 2000).

Ainda que tais recomendações estejam na seção do painel que trata da capacidade de desdobramento rápido e eficaz, os reflexos da falta de padronização na execução das missões deixava lacunas que dificultavam o bom desempenho nas missões. Nesse contexto, o relatório recomendou que “para funcionar como uma força coerente, os contingentes deveriam pelo menos ter sido treinados e equipados de acordo com um padrão comum”. Recomendou, ainda, que “a ONU deve estabelecer o treinamento mínimo, equipamentos e outros padrões necessários para que as forças participem das Nações Unidas nas operações de manutenção da paz”.

Para além da necessidade de padronizar o treinamento, no item 109, o Relatório Brahimi realça a importância da verificação das condições de preparo do TCC:

Países contribuintes de tropas que não podem cumprir os termos de seus memorandos de entendimento devem assim indicar às Nações Unidas, e não deve ser desdobrado. Para isso, o secretário-geral deve receber os recursos e o apoio necessários para avaliar a preparação dos potenciais contribuintes de tropas antes do desdobramento para confirmar que as disposições dos memorandos serão cumpridos(UN, 2000).

Em resposta ao *Brahimi Report*, a ONU fez uma reforma agressiva buscando fortalecer e profissionalizar todo o processo das operações de paz. Uma das iniciativas adotadas, segundo Odoi (2005), foi a designação da Divisão Militar do Departamento de Operações de Paz (DPKO) para prover diretrizes e assistência limitada aos Estados Membros, o que ocorreu por meio do *Training and Evaluation Service* (TES), composto inicialmente por 19 funcionários com um modesto orçamento.

O TES tinha a tarefa de desenvolver e disseminar cursos e módulos padronizados para reconhecer o treinamento por meio de um processo consultivo, incluindo a fusão dos conhecimentos e experiências dos Estados-Membros e várias organizações de treinamento para operações de paz. (ODOI,2005).

Segundo Curran (2016), no nível político, a resposta da ONU foi centralizar os esforços para coordenar a prática das operações de paz. Desse modo, as Resoluções do Conselho de Segurança da ONU criam as missões, o Departamento de Missões de Paz (DPKO) procura informar e orientar essas resoluções, além de apoiar as missões. Por fim, a Assembleia Geral procura oferecer um fórum para todos os TCC, visando a supervisão e desenvolvimento da política de manutenção da paz.

Além da reorganização da ONU, o treinamento para missões de paz também passou a ser impactado por meio de "Resoluções transversais" introduzidas pelo Conselho de Segurança da ONU. Destaca-se como exemplo, o tema "mulheres, paz e segurança" onde observa-se, ao analisar o UNSCR 1325, demanda por treinamento:

Fornecer aos Estados Membros diretrizes de treinamento e materiais sobre proteção, direitos e necessidades particulares das mulheres, bem como sobre a importância de envolver as mulheres em todas as medidas de manutenção e consolidação da paz. (UN 2000).

No tocante à proteção de civis em conflito armado, o UNSCR 1265 também apresentou uma série de recomendações sobre o treinamento:

Solicita ao Secretário-Geral que assegure que o pessoal das Nações Unidas envolvido em atividades de pacificação, manutenção da paz e construção da paz têm treinamento apropriado em direito internacional humanitário, direitos humanos e refugiados, incluindo crianças e disposições relacionadas ao gênero, habilidades de negociação e comunicação, consciência cultural e coordenação civil-militar, e estimula os Estados e organizações regionais para garantir que o treinamento apropriado seja incluído em seus programas para o pessoal envolvidos em atividades semelhantes (UN 1999).

Os *peacekeepers* são inovadores e especialistas em resolução de problemas. A complexidade dos ambientes em conflito demandam adaptação, criatividade e ações tempestivas para o efetivo cumprimento dos mandatos das missões. Em consequência, diversas resoluções do Conselho de Segurança, além de tratar da necessidade do treinamento, sugerem a incorporação de lições aprendidas e melhores práticas para auxiliar na melhora do desempenho das forças de manutenção da paz. Nesse sentido, o UNSCR 2436 destaca:

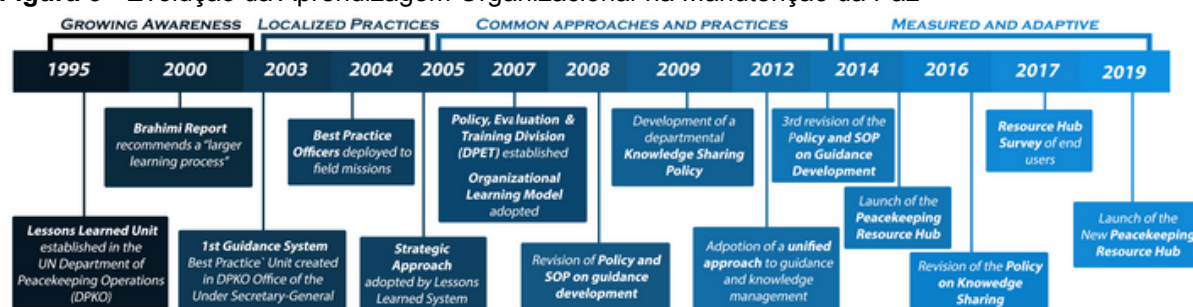
a importância da identificação de lacunas que tenham impacto na execução de mandatos, melhorando a prestação de serviços de apoio ao pessoal desdobrado, abordando questões sistêmicas e fazendo recomendações sobre a incorporação de lições aprendidas e melhores práticas, em estreita cooperação com os países que contribuem com tropas e polícia e liderança sênior, tanto em campo quanto no Quartel-General (UN,2018b).

Além da demanda sistêmica, sobre a importância do estabelecimento de diretrizes e orientação, coerente com a política vigente, para o treinamento para a missão de paz, os países integrantes da ONU também apresentavam essa necessidade:

Como os Estados Membros salientaram repetidamente, a escala e a complexidade das operações de paz requerem uma abordagem interligada ao desenvolvimento da política de operações de paz, o fornecimento de treinamento baseado em políticas e monitoramento e avaliação do desempenho da missão. Portanto, proponho estabelecer uma Divisão de Política, Avaliação e Treinamento no Departamento de Operações de Manutenção da Paz para fornecer uma capacidade integrada para o desenvolvimento de doutrina e política de operações de paz, informada pela captura sistemática de melhores práticas e lições aprendidas, a padronização, design e entrega de treinamento baseado na doutrina e/ou política e na avaliação do desempenho da missão na implementação de mandatos. A Divisão prestaria serviços tanto para o Departamento de Operações de Manutenção da Paz quanto para o Departamento de Apoio de Campo. (UN 2007).

Segundo UN (2022), no nível organizacional, observa-se essa crescente conscientização da análise das melhores práticas desde meados da década de 1990 (ver figura 3). O relatório Brahimi, reconheceu a necessidade de uma “cultura de aprendizagem” e que, para que as lições fossem realmente aprendidas, elas não apenas precisavam ser coletadas, mas transformadas sistematicamente em orientação, doutrina e direção operacional. Em 2007, com a criação da Divisão de Políticas, Avaliação e Formação, constata-se a adoção de um modelo organizacional de aprendizagem, tendo o Serviço de Políticas e Melhores Práticas e o Serviço Integrado de Formação como os seus dois pilares principais. Na última década, foram desenvolvidas políticas de compartilhamento de conhecimento, sendo lançado e aprimorado o *Peacekeeping Resource Hub* para disseminar orientação e materiais de treinamento para os Estados Membros, institutos de treinamento de manutenção da paz e outros parceiros.

Figura 3 - Evolução da Aprendizagem Organizacional na Manutenção da Paz



Fonte: UN (2022)

Da análise da literatura e dos documentos oficiais da ONU, conclui-se parcialmente que a arquitetura de treinamento para operações de paz passou por uma reformulação nos níveis operacional, político e organizacional. Destaca-se que a evolução das características dos conflitos e os eventos ocorridos na década de 1990 impactaram significativamente nessas alterações. Apesar do pessoal desdobrado nas operações serem treinados por seus Estados-membros, a ONU passou a ter um papel muito mais ativo, como abordaremos a seguir.

3.3 O padrão de treinamento estabelecido pela ONU

Segundo UN(2022), desde 1995 os países reconhecem sua responsabilidade pela capacitação de recursos humanos para as operações de manutenção da paz da ONU, inclusive "solicitaram ao Secretário-Geral que desenvolvesse materiais de treinamento e estabelecesse uma série de medidas para ajudar os Estados Membros".

De acordo com Odoi(2005), a fim de atender essa demanda, a necessidade de padronização do treinamento levou ao desenvolvimento de módulos de treinamento, conduzidos pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), por meio do Serviço de Treinamento e Avaliação (TES). Sharma(2003), apresenta que no esforço para padronizar o treinamento, o TES se aproximou dos Estados-Membros para desenvolver um programa de formação coerente, focando no trabalho dos centros de treinamento de manutenção da paz, o que resultou em um projeto que ficou conhecido como "*Standard Generic Training Module (SGTM)*".

No relatório A/58/753, o Secretário-Geral da ONU deliberou sobre essa política do DPKO, apresentando os métodos de treinamento, monitoramento e avaliação, especificando os objetivos e prioridades. Nesse escopo, a política de formação desenvolvida estabeleceu *benchmarks* e certificações para as habilidades e competências exigidas dos militares, da polícia e do pessoal civil. Para tal, a implementação do sistema de avaliação e monitoramento para treinamento seria facilitada com a introdução desses Módulos de Treinamento Padronizados e estabelecimento de Centros de Treinamentos Integrados. Dessa forma, os módulos fornecem a linha de base para avaliação, enquanto os centros integrados cedem os meios necessários para avaliar os resultados do treinamento.

De acordo com UN(2004), o *Standard Generic Training Module* (SGTM) surgiu como um pacote de treinamento para operações de paz, constituído de 13 módulos (ver Tabela 3), sendo reconhecido por Estados-membros, organizações regionais e pela própria ONU. Destaca-se a estreita relação entre estes atores, caracterizado pela participação ativa no desenvolvimento dos módulos. Como exemplo, a parte do treinamento que trata do Sistema ONU e as operações de paz foi desenvolvido com a contribuição de 75 Estados Membros, por meio de seminários regionais.

Tabela 3: Módulo de Treinamento do SGTM

Módulos de Treinamento do SGTM	
1a—The UN system; 1b—UN peacekeeping operations;	8—Human rights for peacekeepers
2—Structure of UN Peacekeeping Operations;	9—Humanitarian assistance;
3—Legal frameworks for UN peacekeeping operations;	10—UN Civil-military coordination;
4—Stress management;	11—Communication and Negotiation;
5a—Code of Conduct/Code of Conduct Case Studies; 5b—Cultural awareness; 5c— Gender and peacekeeping; 5d—Child protection;	12—Disarmament, demobilisation and reintegration;
6—Personal security awareness;	13—Media relations.
7—Landmines and UXO Awareness;	-

Fonte: Curran (2016)

À medida que as operações de paz evoluíram, observou-se a escassez de documentos oficiais com diretrizes e princípios que orientassem a preparação dos Estados-membros. Nesse sentido, em 2008, criou-se a *Doutrina Capstone*, documentando as experiências, no intuito de beneficiar os planejadores e executores de operações de paz da ONU. Entretanto, considerando que “o espectro das operações de paz contemporâneas tornou-se cada vez mais amplo, incluindo tanto as operações de paz lideradas pelas Nações Unidas, como aquelas conduzidas por outros atores”UN(2008), o documento se concentrou em apenas um elemento desse espectro:

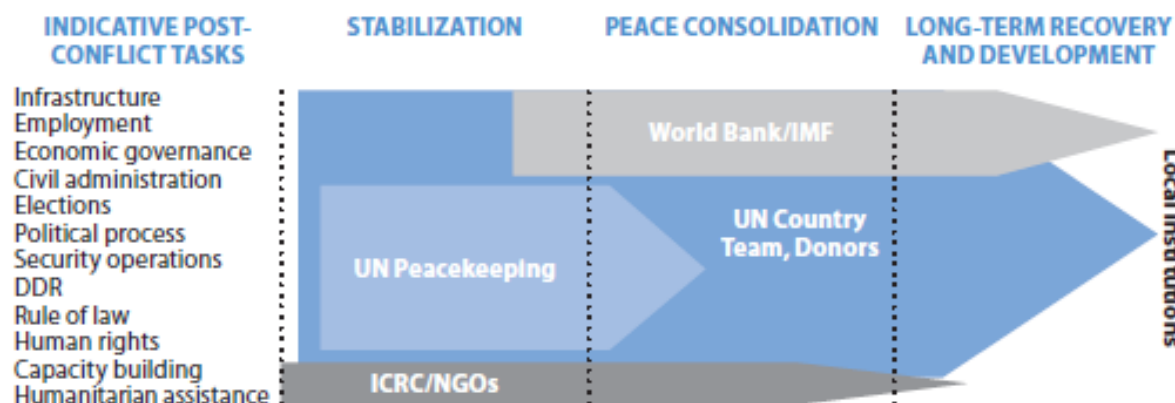
operações de manutenção da paz lideradas pelas Nações Unidas, autorizadas pelo Conselho de Segurança, conduzido sob a direção das Nações Unidas Secretário-Geral, e planejado, gerido, dirigido e apoiado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO) e o Departamento de Apoio de Campo (DFS). O foco específico deste documento reconhece a necessidade de uma articulação mais clara dos fundamentos doutrinários Operações de manutenção da paz das Nações Unidas, à luz dos novos desafios colocados pela natureza mutável do conflito, de conflitos interestatais para conflitos intraestatais.UN(2008).

A fim de captar a ampliação das atividades de manutenção da paz e seus reflexos para o treinamento desenvolvido pelos Estados-membros, o documento caracteriza o ambiente das operações multidimensionais como desafiador, argumentando que geralmente os conflitos estão inseridos num contexto onde “a capacidade do Estado de fornecer segurança à sua população e manter a ordem pública é muitas vezes fraca, e a violência pode continuar em andamento em várias partes do país”. Assim como, “é provável que a infraestrutura básica tenha sido destruída e grande parte da população pode ter sido deslocada”. Destaca ainda que “a sociedade pode ser dividida ao longo de linhas étnicas, religiosas e regionais, com graves abusos dos direitos humanos sendo cometidos durante o conflito, complicando ainda mais os esforços para alcançar a reconciliação nacional”.UN(2008).

Nesse sentido, “as missões de paz são desdobradas como parte de um esforço internacional muito maior para ajudar países que emergem de conflitos a fazerem uma transição para a paz sustentável”UN(2008). A *Capstone Doctrine* apresenta as várias fases desse esforço que envolve uma série de atores com mandatos e áreas de especialização específicas, por vezes, sobrepostos (ver figura 4). Assim como apresenta que as funções centrais de uma missão multidimensional devem:

- a) Criar um ambiente seguro e estável ao mesmo tempo que fortalece a capacidade de fornecer segurança, com pleno respeito pelo Estado de direito e direitos humanos;
- b) Facilitar o processo político promovendo o diálogo e a reconciliação e apoiar o estabelecimento de direitos legítimos e instituições eficazes de governança;
- c) Fornecer uma estrutura para garantir que todas as Nações Unidas e outros atores internacionais exerçam suas atividades em nível nacional em um forma coerente e coordenada.UN(2008)

Figura 4: Principais aspectos das missões de paz multidimensionais.



Fonte: UN (2008) *Capstone Doctrine*

As tarefas dos militares desdobrados, geralmente, relacionam-se com o estabelecimento de um ambiente seguro e estável. Entretanto, as ações dos militares impactam significativamente a segunda e a terceira funções supracitadas. Nessa conjuntura, o reflexo para o treinamento é a demanda pelo desenvolvimento da capacidade de coordenação, o “espírito” de diálogo, reconciliação e coerência, agregando conceitos de resolução de conflitos ao preparo das tropas .

Segundo UN (2008a), a Divisão de Política, Avaliação e Treinamento, visando identificar prioridades de treinamento, realizou uma avaliação estratégica das necessidades atuais e futuras. A metodologia utilizada incluiu i) entrevistas e reuniões com *peacekeepers* e parceiros da ONU; ii) pesquisas de opinião com o pessoal desdobrado; iii) pesquisas de opinião com as Forças Armadas e Polícia dos Estados-membros, além de Instituições de Treinamento para Operações de Paz; e iv) pesquisas e consultas com Centros Integrados de Treinamento para Missões de Paz (IMTCs). O resultado dessa iniciativa confirmou a importância que o pessoal desdobrado atribui ao treinamento e identificou que as principais lacunas de habilidade eram: i) comunicação; ii) gestão; iii) liderança; e iv) coesão e integração dos componentes da missão.

Nesse mesmo documento, observa-se que o *feedback* recebido indicou grande demanda pelo estabelecimento de padrões de treinamento, políticas, orientações e boas práticas para melhorar o preparo para missões de manutenção da paz. Dessa forma, o DPKO, por meio do *Integrated Training Service* (ITS) se concentrou nos seguintes objetivos:

- (i) fornecer políticas e orientações claras sobre treinamento;

- (ii) melhorar os padrões fornecidos aos Estados-membros para pré-implantação treinamento de policiais e militares e melhorar o pré-desdobramento formação de pessoal civil;
- (iii) fornecer aos IMTCs o apoio e a orientação de que precisam para melhor ministrar treinamento ao pessoal no campo; e
- (iv) fornecer treinamento aprimorado em áreas transversais, incluindo habilidades de comunicação, gestão e liderança. (UN,2008a).

Assim, um dos reflexos desse relatório foi o desenvolvimento do *Core Pre-Deployment Training Materials* (CPTMs), em maio de 2009, que se trata de uma atualização do SGTm, ampliando a compreensão da política e legislação do sistema ONU e dos requisitos de treinamento. Para além da mudança semântica, observa-se a importância e a profundidade com que o CPTM trata temas complexos das operações de paz, tentando atingir os objetivos elencados para o ITS no Relatório de Necessidades das Operações de Paz.

O CPTM surge como um programa de treinamento pré-desdobramento para todas as categorias de pessoal. São projetados para conterem os princípios básicos, as diretrizes e as políticas de manutenção da paz da ONU de maneira direta e objetiva, sendo complementados por “materiais de treinamento especializados”, que se concentram no desenvolvimento de habilidades importantes para os *peacekeepers*.

Dessa forma, o material foi organizado em unidades didáticas (ver tabela 4) que:

- i) abordam as questões de nível estratégico, descrevendo as definições básicas e introduzindo os princípios fundamentais da manutenção da paz;
- ii) aborda do nível estratégico ao operacional, explicando como o Conselho de Segurança estabelece mandatos para operações de paz da ONU e como eles são operacionalizados pelo Secretariado da ONU e pela Liderança da missão;
- iii) aborda as questões transversais que todo o pessoal desdobrado em manutenção da paz deve saber para implementar o seu mandato de forma eficaz, garantindo uma paz sustentável e uma eventual entrega aos atores locais e às *UN Country Team* (UNCT); e
- iv) aborda as políticas e procedimentos relacionados ao pessoal de manutenção da paz individual. (UN,2009).

Da análise das alterações, destaca-se o impacto da evolução das características das missões na necessidade de mudança do treinamento. Destaca-se como exemplo os reflexos para a cooperação civil-militar, que no SGTm restringia a ação dos militares ao compartilhamento de informações e estabelecimento da segurança na zona de conflito. Já no CPTM, apresenta uma ampliação do papel das autoridades civis-militares na cooperação, considerando

uma interpretação mais ampla, expandindo o escopo dos “civis” nessa relação, incluindo a importância da consideração dos civis “locais” nas dinâmicas da missão.

Tabela 4: Módulo de Treinamento do CPTM

Módulos de Treinamento do CPTM
Unit 1: A Strategic Level overview of United Nations Peacekeeping Part 1— Introduction to UN Peacekeeping Part 2— Fundamental Principles of UN Peacekeeping
Unit 2: The Establishment and functioning of UN Peacekeeping Operations Part 1—Establishment and Operationalization of Security Council Mandates in Peacekeeping Operations Part 2—How United Nations Peacekeeping Operations Function
Unit 3: Effective Mandate Implementation Part 1a— International Law Relevant to Peacekeeping Operations Part 1b— Human rights Protection in UN Peacekeeping Operations Part 1c— Women, Peace and Security: The Role of UN Peacekeeping Operations Part 1d— Protection of Children: the Role of UN Peacekeeping Operations Part 2— Working with Mission Partners
Unit 4: Standards, Values and Safety of UN Peacekeeping Personnel Part 1— Conduct and discipline Part 2— HIV/AIDS and UN Peacekeeping Operations Part 3— Respect for Diversity Part 4— Safety and Security

Fonte: (UN,2009)

É importante que o pessoal de manutenção da paz converse com todas as partes da sociedade sobre quais são suas necessidades e como o trabalho da missão pode melhorar suas vidas. Isso significa funcionários locais, mas também organizações não governamentais, diferentes partidos políticos, associações de mulheres, grupos de jovens e estudantes. Todas as opiniões precisam ser ouvidas e compreendidas (UN 2009a).

Segundo Williams (1998), a conscientização da tropa quanto elementos da cultura local poderiam evitar problemas como os ocorridos na década de 1990. que ocorreram na Bósnia e na Somália podem ter sido evitados se as forças mobilizadas estivessem melhor preparadas para os desafios culturais que encontraram na zona de conflito. Isso o levou a concluir que as forças de manutenção da paz “precisam

ser conscientizadas sobre a cultura local e as normas de comportamento”, e que deve ser enfatizada a “importância da colaboração com civis, tanto dentro das missões quanto à margem”.

Em 2015, a ONU encomendou um novo relatório de alto nível sobre a manutenção da paz. O Relatório do Painel Internacional de Alto Nível sobre Operações de Paz, examinou um gama considerável de questões táticas, operacionais e estratégicas relacionadas à conduta das operações da ONU, ressaltando a importância do papel da ONU como um "ponto central na coordenação de uma parceria global de treinamento mais forte". Nesse contexto, o Painel destaca dois pontos que impactam diretamente a arquitetura de treinamento:

- (a) O Secretariado apóia os Estados Membros no estabelecimento de uma forte parceria global de treinamento, baseada em um sistema de certificação de treinamento para ajudar a direcionar recursos limitados entre os Estados Membros; e
- (b) Os esforços de treinamento devem visar cada vez mais os “novos fundamentos” da Manutenção da paz da ONU em ambientes mais difíceis e com foco em trabalhar as deficiências que afetam a segurança e a eficácia no terreno. Equipes de treinamento móveis devem ser fortalecidas para ajudar a fornecer esse esforço de treinamento aprimorado (UN,2015).

Segundo UN (2017), periodicamente, o ITS revisa o treinamento pré-desdobramento, o CPTM e os *Specialized Training Materials* (STM), para garantir o atendimento do que foi identificado nos *Training Needs Assessment* (TNA). O *Global Training Needs Assessment* (TNA) 2012-2013 confirmou a importância e a validade de grande parte do conteúdo da CPTM 2009, entretanto recomendou sua atualização, com foco na implementação do mandato.

Da análise do CPTM revisado em 2017, observa-se que além da atualização do conteúdo, há uma ênfase no aprendizado e um aprimoramento do suporte aos Estados-membros. Para além da descrição das políticas e orientações, o material se dispõe a construir capacidades para implementar a política das operações de paz. Para atingir essa ambiciosa meta, o CPTM inclui diretriz para três grupos:

- i) os Estados Membros quanto aos aspectos do ciclo de treinamento;
- ii) as Instituições de Treinamento para operações de paz quanto o desenvolvimento dos cursos e estágios, os perfis de instrutores e as estratégia de avaliação; e
- iii) os instrutores com atualizações e suporte de aprendizagem (UN,2017).

Tabela 5: Módulo de Treinamento do CPTM 2017

Módulos de Treinamento do CPTM 2017
Module 1: An Overview of United Nations Peacekeeping Operations Lesson 1: Introduction to United Nations Peacekeeping Lesson 2: Spectrum of Peace and Security Activities Lesson 3: Principles of United Nations Peacekeeping Lesson 4: Legal Framework for United Nations Peacekeeping Lesson 5: Security Council Mandates in Practice Lesson 6: How Peacekeeping Operations Work Lesson 7: Working As One in the Mission Lesson 8: Mission Partners
Module 2: Mandated Tasks of United Nations Peacekeeping Operations Lesson 1: An Overview of Mandated Tasks Lesson 2: Peacebuilding Activities Lesson 3: Human Rights Lesson 4: Women, Peace and Security Lesson 5: Protection of Civilians Lesson 6: Conflict Related Sexual Violence Lesson 7: Child Protection Learning Activity: Actions for Peacekeeping Personnel
Module 3: Individual Peacekeeping Personnel Lesson 1: UN Core Values and Competencies Lesson 2: Respect for Diversity Lesson 3: Conduct and Discipline Lesson 4: Sexual Exploitation and Abuse Lesson 5: Environment and Natural Resources Lesson 6: Safety and Security for UN Personnel Lesson 7: Personal Security Awareness Lesson 8: Health Lesson 9: HIV/AIDS Lesson 10: Stress Management Lesson Outline: Road Safety Lesson Outline: Basic First Aid

Fonte: UN(2017)

O material do CPTM é reorganizado, passando de quatro unidades de instrução para três módulos, divididos em lições, conforme apresentado na tabela 5. Cada lição contém mensagens-chave que são apresentadas em forma de resumo. Arquivos de *slides* com apresentação das lições são fornecidos e as atividades de aprendizagem são sugeridas em vários pontos do documento, com instruções

detalhadas e diversos recursos necessários para desenvolvê-las. Nessas condições, o CPTM é visto como um material muito mais didático, o que possibilita aos Estados-membros um suporte mais efetivo no preparo de seus contingentes de pessoal uniformizados. Com essa iniciativa, a expectativa da ONU é que as capacidades do pessoal desdobrado nas missões de paz seja mais homogênea.

Outro aspecto relevante recomendado no Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz, com impacto direto no treinamento nos Estados-membros, foi a "criação de uma Brigada de Vanguarda para permitir que a ONU insira rapidamente uma capacidade militar e policial em uma nova área de missão ou reforce uma missão existente. Esta recomendação foi endossada pelo Secretário-Geral, que dirigiu o desenvolvimento de um conceito de Capacidade de Vanguarda da ONU" (UN,2019).

Essa iniciativa recebeu especial atenção em documentos subsequentes que regulam as operações de paz. Em 2017, a ONU lançou o *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business*, também conhecido como *Cruz Report*, por ter sido produzido pelo General brasileiro Santos Cruz. Esse documento, altera substancialmente a visão que a ONU tem da atuação de suas tropas no tocante à utilização da força, gerando inúmeras discussões.

Em resposta ao Relatório Cruz, o Secretário-Geral da ONU implementou a agenda *Action for Peacekeeping* (A4P), convocando os atores envolvidos em operações de paz a renovarem o compromisso com a segurança coletiva. Nesse escopo, segundo UN(2022), sobre o desenvolvimento de políticas, os Estados Membros levantaram a necessidade de compartilhar as lições aprendidas e aumentar a complementaridade. A geração estratégica de forças, a capacitação e o treinamento foram cruciais, incluindo a implementação do *Light Coordination Mechanism* (LCM) e treinamento de idiomas.

O LCM tem o objetivo de “detalhar os procedimentos relacionados ao registro de promessas feitas pelos Estados Membros ao Sistema de Prontidão de Capacidade de Manutenção da Paz (PCRS) e explicar a organização e a estrutura do Sistema”. Nessas condições, o PCRS estabelece quatro níveis de capacidade:

- a. Nível 1: uma capacidade prometida é aceita e registrada no PCRS;
- b. Nível 2: uma capacidade de Nível 1 recebeu uma *Assessment and Advisory Visit* (AAV) e foi considerada apta a ser desdobrada;

- c. Nível 3: uma capacidade de Nível 2 tem seu equipamento e pessoal alinhados com o SUR; e
- d. *Rapid Deployment Level* (RDL): uma unidade na RDL está pronta para desdobramento em qualquer missão designada pela ONU dentro de 60 dias, após um convite formal do Secretariado (UN,2017).

Em consequência, a certificação ocorrida no nível 2 significa o aumento do controle do treinamento dos recursos humanos empregados nas missões de paz. Essa preocupação com a capacidade e mentalidade do material humano empregado nas operações de paz relaciona-se diretamente com a evolução da arquitetura do treinamento pré-desdobramento.

Em março de 2021, com o terceiro aniversário do A4P, o Secretário Geral da ONU lançou o A4P+, onde observa-se a manutenção da elevada prioridade conferida ao treinamento e à certificação deste:

precisamos trabalhar com os Estados Membros para acelerar nossos tempos de desdobramento e aumentar os investimentos na preparação, treinamento e apoio de contingentes para desdobramento com as capacidades necessárias, inclusive tornando mais eficazes as parcerias triangulares. O Sistema de Prontidão de Capacidade de Manutenção da Paz (PCRS), o Mecanismo de Coordenação de Luz (LCM), o Programa de Arquitetura de Treinamento de Polícia das Nações Unidas e o Programa de Parceria Triangular (TPP) podem contribuir. Daremos prioridade a treinamentos especializados relevantes (como Contra-IED) para indivíduos e unidades qualificadas (incluindo candidatas femininas em apoio a atividades-chave mandatadas) já comprometidos com a implantação de uma operação da ONU, bem como em resposta às necessidades da missão. Continuaremos também a trabalhar com os Estados-Membros para evitar todas as ressalvas, que têm um impacto negativo na implementação e desempenho do mandato (UN,2021).

Da análise da literatura e dos documentos oficiais, conclui-se parcialmente que enquanto abordagens amplas sobre a construção da paz debatem a validade dos modelos econômicos e políticos das operações de paz, observa-se uma mudança considerável no papel exercido pelos profissionais desdobrados nessas missões. Face a esse desafio, é nítido o esforço da ONU na reformulação dos métodos, processos e programas de capacitação de pessoal, a criação de ferramentas para fazer essa transformação chegar na ponta da linha e a difusão dessa normatização para os Estados-membros, considerando que estes são os verdadeiros responsáveis por capacitar melhor o pessoal a ser desdobrado.

4. A AGENDA BRASILEIRA DE TREINAMENTO PARA OPERAÇÕES DE PAZ

Como apresentado no capítulo anterior, as operações de paz da ONU viveram significativas evoluções com a chegada do Séc. XXI. O espectro dessas alterações é amplo, sendo caracterizado por discussões políticas, sociais, econômicas e culturais, refletidas em numerosos debates, relatórios e documentos oficiais produzidos pela organização. Diante desse cenário, o Brasil buscou adaptar-se às características multidimensionais que despontavam.

Segundo Hamann(2015), "a participação brasileira em operações de paz observa-se um padrão irregular". A partir da atuação do Brasil nas operações realizadas em Angola, Moçambique, Timor-Leste e, particularmente no Haiti, o país alcança um novo perfil.

Nesse sentido, o início do século XXI vem presenciando um engajamento mais incisivo do Brasil nas operações de paz (como na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti – MINUSTAH e na UNIFIL), que se reflete no aumento do número de tropas enviadas e no aumento do número de missões que recebem brasileiros, em uma postura voltada para o nexo entre segurança e desenvolvimento, na participação recorrente de *force commanders* brasileiros e no desempenho proativo da diplomacia (HAMANN,2015).

Assim, identificar o alinhamento das diretrizes nacionais sobre o assunto produzidas até o presente momento, partindo da publicação da Constituição Federal, passando pela Política Nacional de Defesa (PND)⁷, da Estratégia Nacional de Defesa (END)⁸, e do Livro Branco de Defesa, no qual ficam estabelecidas as ideias principais relacionadas à política externa, política de defesa e participação brasileira em missões de paz da ONU e de Organismos Regionais, contribui sobremaneira para a compreensão de como as políticas públicas relacionadas às operações de paz são difundidas no país.

Diante dessa contextualização e no intuito de responder a pergunta de pesquisa proposta na dissertação, este capítulo dialoga com os dois anteriores, utilizando-se do arcabouço teórico-metodológico e da evolução histórica ocorrida na ONU para analisar os reflexos no Brasil. Utilizando-se das evidências empíricas coletadas por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o texto também está organizado em três seções.

⁷ (PND, 2008, 2012 e 2020)

⁸ (END, 2008, 2012 e 2020)

A primeira seção apresenta uma análise no nível doméstico, identificando a alteração do padrão do engajamento brasileiro nas operações de paz da ONU, sob a ótica da política externa e da política de defesa, enfatizando as decisões que impactam na agenda de treinamento para missões de paz e destacando a presença da expectativa teórica do modelo do equilíbrio pontuado nas evidências empíricas estudadas.

Na segunda seção, aborda-se a evolução do treinamento para operações de paz no Brasil, analisando as alterações institucionais e procedimentais ocorridas por meio do estabelecimento de um centro de treinamento, a adoção das disciplinas dos Programas Padrão da ONU nos treinamentos e a busca brasileira pela avaliação e certificação da ONU aos cursos e estágios ministrados pelo Brasil.

Encerrando o capítulo, a última seção é vocacionada para a apresentação dos principais resultados produzidos da análise bibliográfica e documental, explicando-os à luz das teorias. A apresentação cronológica da relação entre a política e os eventos, nos níveis doméstico e internacional contribui para a identificação dos atores envolvidos, da política transferida, de onde as lições aprendidas vêm, quais os níveis de transferência e quais os principais mecanismos em ação.

4.1 O engajamento brasileiro em operações de paz

A ativa participação brasileira em assuntos de paz e segurança internacional antecede a elaboração da Carta das Nações Unidas. Ainda que fosse considerado um país modesto no concerto das nações, o fato de ter sido o único país latino-americano a participar com tropas da 2ª Guerra Mundial, possibilitou ao Brasil envolver-se diretamente em questões centrais do mecanismo de segurança coletiva. Segundo Uziel(2015), destaca-se que o Brasil:

- i) Advogou a inserção de cláusulas que permitissem a legítima defesa individual ou coletiva, processo que resultou no artigo 51 da Carta.
- ii) Insistiu na inconveniência do veto e tentou limitar seu escopo. Estando claro que esse era um ponto inarredável para os Cinco Grandes, aderiu a seu princípio guia de privilegiar o estabelecimento da Organização.
- iii) Atuou para deixar claro que a Assembleia Geral também disporia de competências, ainda que subsidiárias, na área de paz e segurança.
- iv) Foi instrumental na formulação do texto que viria a constituir o artigo 2.7, que veda às Nações Unidas interferirem em assuntos internos aos Estados.
- v) Sustentou que a nova Organização deveria ter uma vocação universal, exigindo dos membros apenas adesão a seus princípios e propósitos. No

que concerne ao funcionamento das Nações Unidas, o Brasil foi particularmente afeito à ideia de conferências de revisão periódicas, que pudessem, talvez, lhe conduzir ao almejado assento permanente no Conselho de Segurança.

De acordo com Hamann (2016), o engajamento brasileiro em missões de paz pode ser classificado em quatro fases. A primeira fase, de 1947 a 1966, é caracterizada pelo início da contribuição do Brasil, com o envio de um diplomata e três militares para a *UN Special Commission on the Balkans* (UNSCOB) e com o desdobramento de um batalhão, na UNEF I, em rodízios de seis meses, entre 1956 e 1967. A segunda fase, entre 1967 e 1989, é caracterizada pela ausência de missões internacionais. A terceira fase tem retorno da contribuição brasileira às missões internacionais por meio de militares em funções individuais (observadores ou assessores) e desdobramento de tropa. Uma Subunidade foi para Moçambique, no biênio 1993-94, uma Unidade para Angola, entre 1995 e 1997, além de um Pelotão ter sido desdobrado no Timor Leste, em 1999. A última fase, a partir do início do Séc. XXI, é considerada a mais importante da história tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Além do engajamento brasileiro ter crescido exponencialmente, o protagonismo assumido no comando da MINUSTAH, fez o país assumir responsabilidades internacionais, que alteraram as expectativas quanto à contribuição brasileira para a segurança coletiva.

Essa mudança pode ser explicada de várias formas, entretanto dois fatores tendem a permear todos os debates. De um lado, “uma reorientação da política externa brasileira em direção à conformidade com normas e regras internacionais”. De outro, “a diversificação das operações de manutenção da paz em fins dos anos 1980”, que “significava que seu caráter deixou de ser esmagadoramente militar e começou a incluir componentes civis” (CAVALCANTE, 2010).

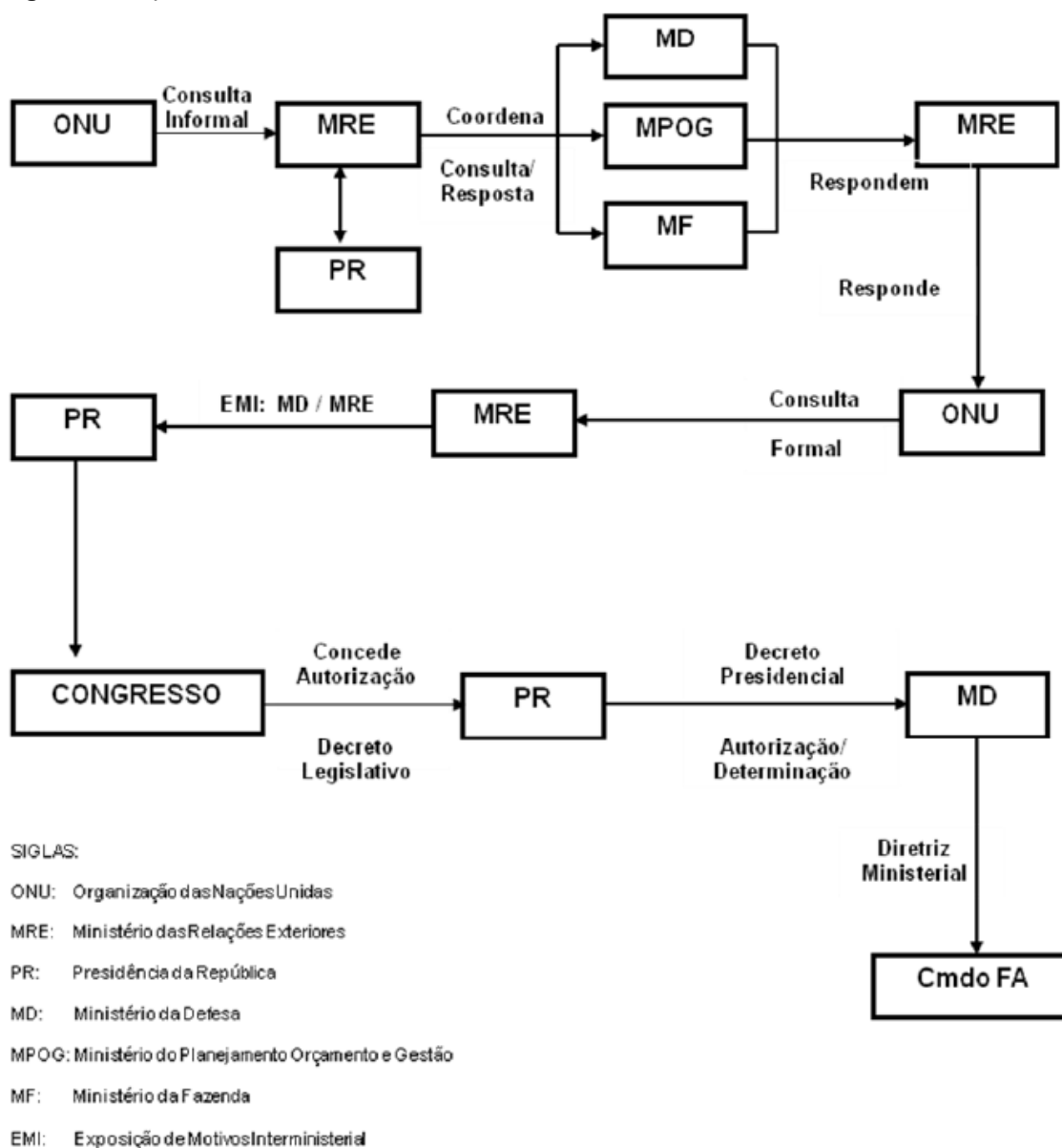
Consequentemente, essa atividade constitui um elemento-chave na busca do Brasil por ampliar seu perfil na área da defesa e da segurança. Além do objetivo mais amplo de maior influência – particularmente com respeito à já antiga demanda de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas –, os demais benefícios da participação nas operações de paz são claros: mais interação com pessoal civil e militar do mundo inteiro; oportunidades para um papel de liderança regional em assuntos como o treinamento militar e civil para as operações de paz; treinamento em situações de combate para as Forças Armadas; e o potencial de melhoramento na integração entre a política externa, a política de defesa elaborada por civis e as capacidades militares do país (KENKEL; MORAES, 2012).

Hamann (2016) apresenta que essa alteração no engajamento do Brasil nas missões de paz reflete a evolução e a consolidação de três macroprocessos que sustentam a atuação do país: (i) o político-normativo, marcado pela criação e atualização de normas, políticas e instituições; (ii) o financeiro, relacionado à destinação de recursos e políticas econômicas que viabilizem a implementação da nova visão; e (iii) o militar, definido pela atenção destinada à capacitação dos recursos humanos responsáveis por operacionalizar essa nova abordagem.

Segundo Brasil(2017), destaca-se que o processo decisório brasileiro começa por uma avaliação relativo à pertinência da participação brasileira, realizada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Nesse estudo, o Ministério da Defesa (MD) é consultado sobre a oportunidade, a disponibilidade e a conveniência. Desse modo, caso seja concluído que há interesse, o MRE, autorizado pelo Presidente da República, articula-se com o MD para tratar os aspectos da área militar e com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, para discutir a disponibilidade e liberar os recursos orçamentários. Definido o contingente que pode ser desdobrado e garantido o aporte financeiro necessário, a consulta preliminar da ONU é respondida, uma Exposição de Motivos Interministerial (EMI) - MD/MRE - é submetida ao Presidente da República, que encaminha uma Mensagem ao Congresso Nacional solicitando autorização (ver figura 5).

Diante da expectativa teórica apresentada no capítulo inicial, o modelo dos múltiplos fluxos apresenta "o governo como uma organização permeada por três fluxos decisórios relativamente independentes – problemas (*problems stream*); soluções ou alternativas (*policy stream*); e política (*political stream*)"(CAPELA,2018). Considerando a dinâmica decisória brasileira para operações de paz, os macrociclos sugeridos por Hamann e o nosso objeto de análise, abordaremos a seguir os macrociclos político e militar.

Figura 5: Esquema do Processo Decisório Brasileiro



Fonte: Brasil (2013).

4.1.1 Macroprocesso Político

No escopo do macroprocesso político, a redemocratização brasileira possibilitou o aumento da participação do país em foros multilaterais. Nesse contexto, a política externa brasileira passou a apresentar mudanças e os princípios que passaram a orientar as suas relações internacionais foram apresentados no Art. 4º da Constituição Brasileira:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;

- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político. (Brasil, 1988).

Destaca-se que, no artigo supracitado, são apresentados diversos conceitos, entretanto não há estabelecimento de prioridade ou hierarquia entre estes. Consequentemente, os preceitos elencados garantem ampla flexibilidade para as interpretações, podendo subsidiar decisões antagônicas para um mesmo caso. Dessa forma, os tomadores de decisão têm liberdade para estabelecer quais princípios serão considerados.

Segundo Uziel (2015), as linhas básicas que amparam a atuação do Brasil na agenda de paz e segurança derivam do "artigo 4º da Constituição Federal e da Carta das Nações Unidas, priorizando a solução pacífica de controvérsias e a igualdade soberana dos Estados". Portanto, a delegação brasileira no Conselho de Segurança da ONU, no começo do Séc. XXI, ao invés de focar no questionamento sistemático do funcionamento do Conselho, procurou "aplicar os conceitos de maneira a moldar as decisões específicas para estarem mais próximas de sua visão de mundo". O que pode ser constatado na "tentativa de cumprir as decisões emanadas do órgão, assim como na busca de consensos para construção de políticas consistentes".

Dessa forma, observa-se que a liberdade legislativa dos documentos norteadores das decisões brasileiras, ainda que amparem discussões sobre a legitimidade das ações adotadas, possibilitaram o aumento do engajamento do país nas operações de paz. No âmbito do discurso diplomático, o Embaixador Valle⁹ destacou, no Conselho de Segurança, "a importância do debate sobre a proteção de civis em conflito armado", visto que "os mandatos de manutenção da paz foram ampliados para incluir o acesso humanitário". Ressaltou que "estas importantes medidas aumentaram o perfil das operações de paz das Nações Unidas, avançando, em termos práticos, para o reforço da proteção dos civis" e que para o Brasil "a proteção de civis em conflito armado devem ter prioridade na agenda das ONU".

Hamann (2015), analisa que a noção sofisticada do uso responsável da força para proteção de civis sugere uma releitura do significado de missões baseadas no

⁹ Discursos do Brasil na reunião do Conselho de Segurança da ONU: Embaixador Valle, reunião n. 4990 (14 Jun 2004) (UN,2004b);

Cap. VII para o Brasil. Destaca, ainda, que o desdobramento de tropas brasileiras em duas missões específicas representam uma alteração radical em relação ao discurso oficial da diplomacia brasileira ao tratar de missões do Capítulo VII, são essas: i) a Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET), em 1999, quando Brasil desdobrou um pelotão da Polícia do Exército (PE) no Timor Leste. Destaca-se que apesar de ser uma missão amparada no Cap. VII, a tropa brasileira não teve autorização para o uso da força, a não ser em autodefesa; e ii) a MINUSTAH, a partir de 2004, quando o país empregou pela primeira vez um batalhão em uma missão desdobrada majoritariamente à luz do Capítulo VII, recebendo autorização para usar a força no nível tático. O que ocorreu de maneira contundente durante a missão dos contingentes responsáveis pela pacificação da capital haitiana.

De acordo com Nasser (2012), "a participação brasileira na MINUSTAH ocorreu tanto por um sentido de projeção de poder nas relações internacionais como pelo desejo de prestar solidariedade ativa a sociedades vitimadas por conflitos armados". Fontoura e Uziel (2017) apresentam que "em 2004, o país passava por um momento de reinvestimento na ONU e de reconfiguração de suas estratégias". Segundo, o então Presidente, Lula Da Silva (2008a), o Brasil liderou o esforço da ONU no Haiti, na esperança de criar um novo paradigma para as operações de paz, desejando que no Haiti se criassem condições para uma efetiva reconciliação política, desenvolvimento econômico e social.

A publicação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 2005, trata do multilateralismo e da importância do direito internacional, destacando os princípios da "soberania, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados como promotores de um mundo mais estável"(BRASIL,2005). Nesse sentido, apresenta o posicionamento brasileiro:

4.12 O Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios constitucionais de autodeterminação, não-intervenção e igualdade entre os Estados. Nessas condições, sob a égide de organismos multilaterais, participa de operações de paz, visando a contribuir para a paz e a segurança internacionais (BRASIL,2005).

Ao tratar da "vertente preventiva da Defesa Nacional", salienta a "valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos" e apresenta os os seguintes pressupostos basilares:

I - fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente;

- II - estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional baseado na confiança e no respeito mútuos;
- III - rejeição à guerra de conquista;
- IV - busca da solução pacífica de controvérsias;
- V - valorização dos foros multilaterais;
- VI - existência de forças armadas modernas, balanceadas e aprestadas; e
- VII - capacidade de mobilização nacional (BRASIL,2005).

O documento sugere que o país deve intensificar sua contribuição com missões de paz e ações humanitárias “para ampliar a projeção do País no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos”. Define, ainda, que o Brasil deve “participar de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais”.

De acordo com Hamann (2016), no início da segunda década do milênio, três documentos políticos relevantes merecem destaque:

i) a Política Nacional de Defesa (PND), que atualiza a PDN de 2005, modificando seu nome e estabelecendo que “o Brasil deverá dispor de capacidade de projeção de poder, visando a eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU”. Destaca-se a manutenção do protagonismo dos princípios estabelecidos no Art. 4º da Constituição:

O Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios consagrados no art. 4º da Constituição, em particular os princípios de autodeterminação, não-intervenção, igualdade entre os Estados e solução pacífica de conflitos. Nessas condições, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), participa de operações de paz, sempre de acordo com os interesses nacionais, de forma a contribuir para a paz e a segurança internacionais (BRASIL,1988)

ii) a Estratégia Nacional de Defesa (END) que, seguindo os objetivos e orientações da PND, estabelece diretrizes e ações estratégicas. Ressalta-se a seguinte Diretriz relacionada ao fenômeno em estudo:

19. Preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil. Em tais operações, as Forças agirão sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região, pois o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional. (BRASIL, 2012a,p.59)

Assim como a seguinte Ação Estratégica:

Operações Internacionais

Promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações internacionais em apoio à política exterior, com ênfase nas operações de paz e ações humanitárias, integrando Forças da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de organismos multilaterais da região.

O Ministério da Defesa promoverá ações com vistas ao incremento das atividades do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, e de convidados de outras nações amigas. Para tal, prover-lhe-á o apoio necessário a torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária (BRASIL, 2012a,p.136)

iii) o Livro Branco de Defesa Nacional que apresenta as metas do Plano Brasil 2022, estabelecendo que o país deve “participar de operações de paz e de ações humanitárias de interesse do País, no cumprimento de mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), com amplitude compatível com a estatura geopolítica do País”(BRASIL, 2012), além de apresentar a relação da defesa com os direitos humanos, ressaltando “o emprego constitucional das Forças Armadas em conflitos armados internacionais também está fundamentado no Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA)”(BRASIL, 2012) e o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil como ferramenta do Ministério da Defesa de participação no processo educacional, destacando a expertise dessa instituição na temática de Direito Humanitário Internacional.

Face o exposto, observa-se as iniciativas do Brasil para normatizar e institucionalizar princípios e valores para orientar as decisões relativas ao engajamento em operações de paz. Destaca-se que na primeira década do Séc XXI, a defesa do multilateralismo e a presença do Brasil nos processos decisórios mundiais passam a ser prioridades.

4.1.2 Macroprocesso Militar

O aspecto de maior visibilidade no engajamento brasileiro em operações de paz é a expressão militar do poder. Nesse escopo, paralela à evolução no espectro político, constata-se a adequação das Forças Armadas ao novo contexto. Assim, Hamann(2016) destaca que "o preparo dos militares brasileiros passou por um grande processo de normatização e institucionalização no início do Séc. XXI, o que reflete a complexidade e a maturidade da participação do país nas missões da ONU".

Segundo Teixeira, a preparação de indivíduos e tropas brasileiras para participarem de missões de paz pode ser dividida em quatro fases:

i) a primeira coincide com o início da participação brasileira nas operações de paz até a década de 1990, quando as tropas eram preparadas por seus

comandos enquadrantes e os indivíduos realizavam sua própria preparação;

ii) a segunda, de 1992 a 2005, é caracterizada pelo estabelecimento do Estado-Maior do Exército como responsável pelo preparo individual e, em 2001, pela criação do Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro (CEPAEB);

iii) a terceira fase, de 2005 a 2010, registra uma mudança radical na forma de preparo das tropas. Diante das reformas na arquitetura do treinamento para operações de paz da ONU, num contexto onde as missões se tornavam complexas e multidimensionais, com a participação expressiva de civis e policiais, além da participação do país na MINUSTAH, por meio da Portaria nº 090, de 23 de fevereiro de 2005, do Comandante do Exército, é criado o Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz); e

iv) a quarta fase inicia-se em 15 de junho de 2010, com a Portaria nº 952, do Ministro da Defesa, que designa o CI Op Paz para a preparação de militares e civis brasileiros e de nações amigas a serem enviados em missões de paz e desminagem humanitária, alterando sua denominação para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e passando sua subordinação para o Ministério da Defesa. Essa medida, ressalta a visão estratégica dessa designação (TEIXEIRA, 2017, p.26-27).

Em 2013, por meio da Portaria Normativa nº 2.090, do Ministério da Defesa, foi aprovada a publicação do Manual de Operações de Paz - MD34-M-02, com a finalidade de “estabelecer os procedimentos a serem empreendidos pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Armadas para a participação militar brasileira em Operações de Paz junto a organismos internacionais”. Seus objetivos são claros:

- a) orientar as Forças Armadas (FA) quanto à organização, ao processo, ao deslocamento, à manutenção, ao acompanhamento, à substituição ou ao rodízio, ao resgate e à desmobilização de um contingente que venha a ser empregado em uma Op Paz;
- b) delinear as atribuições; e
- c) facilitar o planejamento e o processo decisório. (BRASIL,2013).

Tendo como referência as legislações vigentes no país, a Doutrina Capstone e as diretrizes da ONU, o manual brasileiro salienta a responsabilidade pela capacitação profissional do pessoal designado para integrar as Forças de Paz, tendo como orientação o CPTM e indicando que a necessidade da tropa ser treinada com atenção específica para duas áreas:

- i) básica e geral, válida para todos os tipos de missão (preparação completa); e
- ii) específica, válida para uma determinada missão (preparação específica), envolvendo todos os aspectos conhecidos, como o conflito em si, o clima da região, os costumes e as características da população, o conceito da operação, a organização da força, as relações de comando e as tarefas a executar. (BRASIL,2013).

Ainda em 2013, a publicação da Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI), com os objetivos de "ampliar a projeção do Exército Brasileiro no cenário internacional, em consonância com a Política

Externa Brasileira (PEB)", de desenvolver sistemas da força, assim como promover o desenvolvimento de competências essenciais para o desempenho profissional, caracteriza o emprego dos meios militares em prol da diplomacia. Nesse sentido, ressalta-se os propósitos da Diplomacia Militar:

- a) manter um diálogo regular sobre questões bilaterais e multilaterais de interesse mútuo, no âmbito da Defesa, fomentando a cooperação, a integração e a confiança recíproca com os exércitos de outros países;
- b) contribuir para manter a ordem global estável, mediante a participação em ajuda humanitária e operações de paz sob a égide dos organismos internacionais e regionais;
- c) apoiar e contribuir com os esforços dos exércitos dos países amigos para consolidarem suas estruturas;
- d) facilitar a consecução de um marco jurídico que regule o desenvolvimento, no âmbito da Defesa, das relações bilaterais e multilaterais; e
- e) ampliar as oportunidades de fortalecimento da indústria nacional de produtos de defesa, para reduzir a dependência tecnológica e superar as restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis (BRASIL,2013a,p.15).

Para além da atenção destinada ao multilateralismo, a diretriz destaca como primeira prioridade os acordos internacionais assumidos, enfatizando o papel junto à ONU:

O Exército participa ativamente do objetivo da PEB de aumentar a presença como protagonista, particularmente nas missões de paz junto a organismos internacionais e, em especial, junto à Organização das Nações Unidas. A participação em reuniões e conferências no âmbito de Regimes e Organismos Internacionais visa ao acompanhamento de temas relativos à concretização dos mais variados tratados, convenções e protocolos, com o intuito de preservar os interesses da Força (BRASIL,2013a,p.17).

Em 2015, o sistema de Pronto-Emprego da ONU foi atualizado, com a criação do *United Nations Peacekeeping Capabilities Readiness System* (UNPCRS). A intenção foi estabelecer um processo mais dinâmico entre o Quartel-General da ONU e seus Estados-Membros, assegurando uma prontidão que possibilite o desdobramento das unidades de forma rápida e eficaz.

Visando estabelecer mecanismos para atender esta demanda, em 9 de novembro de 2015, a Portaria nº 300-EME, aprovou a diretriz para a seleção, a estruturação e o preparo de Organizações Militares de Força de Paz (OM F Paz) colocadas à disposição do UNPCRS. Assim, quando uma unidade é designada para o cumprimento de uma determinada missão de paz, a metodologia do preparo deixa de ser regulada pela supracitada diretriz, passando a ser regulada pelas normas de atividades relacionadas à seleção, preparo, emprego, desmobilização e utilização dos recursos financeiros de tropas do Exército Brasileiro em missões de paz.

Consequentemente, o constante treinamento dos contingentes desdobrados na MINUSTAH foi o foco do preparo para as missões de paz até 2017. Com o fim da missão, o preparo de tropas passou a ser regulado pelo Programa de Instrução Militar (PIM), documento anual que regula a instrução no âmbito do Exército, estabelecendo a programação do contingente brasileiro no UNPCRS. Em 2021, a 15ª Brigada de Infantaria Mecanizada foi designada como OM empregada, sendo inspecionada em setembro de 2021. “O profissionalismo, a preparação e a prontidão operacional de unidades militares foram destacados em relatório do Escritório de Assuntos Militares das Nações Unidas (Office of Military Affair - OMA)” (BRASIL,2021).

Outra atividade de treinamento que ganhou relevância nas ações recentes do CCOPAB, relaciona-se com o trabalho das Equipes Móveis de Treinamento (EMT). Desde 2014, o Brasil envia pessoal para cooperar com o treinamento de nações amigas. Segundo Brasil(2019), essa atividade "é realizada sob a orientação temática, metodológica e de currículo, oferecidas pelo Departamento de Operações de Paz da ONU aos Estados-Membros". Cabe à delegação brasileira as seguintes tarefas de cooperação junto às nações amigas apoiadas:

- i) apoio à criação de cursos, desenvolvimento de currículos e técnicas de ensino;
 - ii) treinamento de instrutores;
 - iii) montagem e controle de exercícios no terreno;
 - iv) orientação técnica de treinamento e desenvolvimento de capacidades; e
 - v) avaliação e certificação de cursos e exercícios do país apoiado.
- (BRASIL,2019).

Conclui-se parcialmente, que o macroprocesso militar deve ser analisado tendo em conta que “nas operações de paz, as forças armadas são utilizadas para fortalecer a diplomacia” (NASSER,2012). Dessa forma, a preocupação com a capacitação dos recursos humanos desdobrados em operações de paz fica evidente no processo evolutivo ocorrido nas últimas décadas. É notável a maturidade alcançada pelo país, desenvolvendo desde de um preparo individualizado até a “exportação” da expertise de capacitar pessoas para trabalhar em operações de paz.

Diante da análise do engajamento brasileiro, a revisão bibliográfica permite retificar a expectativa teórica do modelo do equilíbrio pontuado, com longos períodos de estabilidade, caracterizados por poucas mudanças incrementais contrastando com uma brusca mudança do padrão. Fato que é caracterizado, segundo

Hamann(2016), pelas pequenas alterações nas três fases iniciais do engajamento e a brusca mudança que aconteceu por ocasião do engajamento na MINUSTAH.

4.2 A evolução do treinamento brasileiro para missões de paz

Inicialmente, os contingentes brasileiros selecionados para desdobramento em operações de paz para o emprego em missões fora do país eram treinados por seus comandos enquadrantes. Posteriormente, o Estado-Maior do Exército (EME) centralizou a responsabilidade pela condução dos treinamentos. Segundo Braga (2017), em 2004, devido ao curto prazo entre a aprovação do mandato e o início das atividades em solo haitiano, o planejamento e o treinamento do primeiro contingente da MINUSTAH ocorreram em ritmo frenético. O que foi aprimorado graças às lições aprendidas, melhorando as condições do treinamento dos próximos contingentes.

Uma importante ação institucional que corroborou sobremaneira para possibilitar que o treinamento evoluísse foi a criação do Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOPaz), por meio da Portaria do Comandante do Exército nº 090, de 23 de fevereiro de 2005. Segundo Teixeira (2017), o processo de treinamento teve um expressivo salto qualitativo. Com o retorno do contingente desdobrado, o CI Op Paz estabeleceu o seu corpo docente e elaborou o primeiro treinamento completo. Para isso foi elaborada uma documentação amparada numa revisão das experiências brasileiras anteriores.

O CIOPaz foi um catalisador do treinamento brasileiro. Os *feedbacks* recebidos do efetivo desdobrado eram refletidos diretamente no ajuste do preparo do próximo contingente. Essa dinâmica possibilitou a evolução do treinamento. "Estágios e cursos específicos foram concebidos para proporcionar as condições necessárias para o pessoal entender as tarefas do mandato, tomar e implementar decisões, enfrentar riscos e atingir os objetivos planejados" (VENDRAMIN, 2015). Essa função do centro foi primordial, particularmente em função da demanda doutrinária do uso da força à luz do Capítulo VII da Carta da ONU.

Segundo Teixeira (2017), em 2007 o CIOPaz foi transferido para novas instalações, o que possibilitou a adoção de "um currículo de treinamento com foco na instrução de tiro, na utilização do terreno e nas regras de engajamento, além dos módulos de treinamentos padronizados pela ONU - SGTm". Essas eram as

demandas primordiais para os anos iniciais da missão, marcado por operações robustas de combate às gangues.

Nos anos seguintes, além do preparo dos contingentes da MINUSTAH, foram criados diversos outros estágios. Ressalta-se o início da inserção do segmento civis nos treinamentos, realização de simpósios e seminários, com destaque para o "*Senior Mission Leadership Course (SML)*", realizado em 2008, numa parceria com o DPKO, com o universo de 24 Oficiais-Generais, policiais e civis de vários países, candidatos a líderes sêniores de missões de paz" (TEIXEIRA,2017,p.28.).

Alinhado com a END, após o terremoto do Haiti e a demanda pelo 2º Batalhão na MINUSTAH, o CIOpPaz, do Exército Brasileiro, por meio da Portaria Nº 952-Ministério da Defesa, de 15 de junho de 2010, passa a denominar-se Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), sendo designado para a preparação de militares e civis a serem enviados em missões de paz e passando a ser subordinado ao Ministério da Defesa.

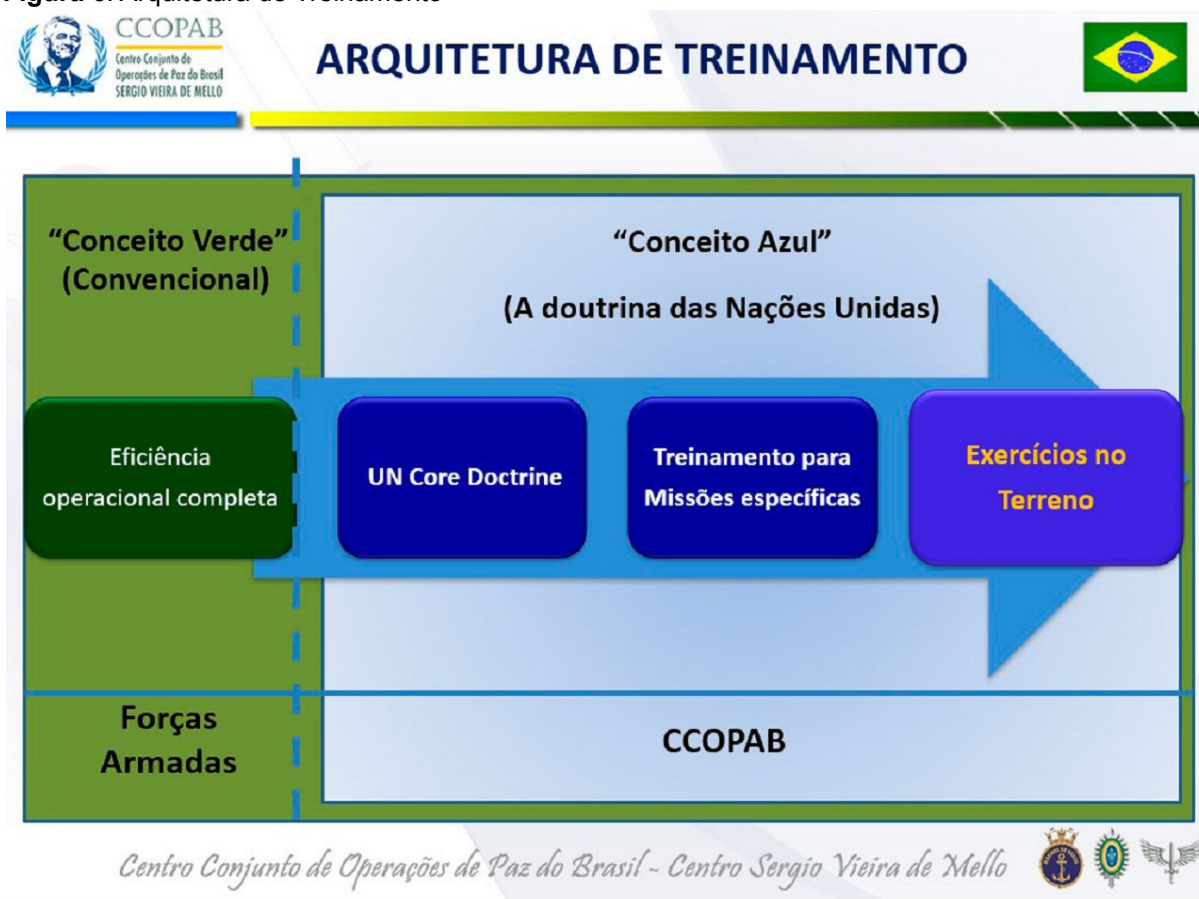
De acordo com Teixeira (2017), esse novo período foi marcado pela "adequação dos documentos escolares às normas vigentes, a atualização dos programas e a integração acadêmica com diversas instituições de ensino superior". Outra característica dessa fase foi a intensificação do intercâmbio de instrutores e alunos de países da Associação Latino-Americana dos Centros de Treinamento para as Operações de Paz (ALCOPAZ).

Segundo Geraldo (2020), "o CCOPAB permitiu consolidar uma doutrina de preparo de militares, policiais e contingentes para as operações de paz, baseada na doutrina da ONU, sugerindo a concepção da Abordagem Verde e da Abordagem Azul". Tal tipologia é definida para identificar o sistema que oferece o arcabouço teórico que subsidia o preparo para operações de paz (figura 6).

No nível político, a PND destaca a importância do treinamento ao afirmar que "o Brasil deverá aperfeiçoar o preparo das Forças Armadas para desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais"(BRASIL,2012a). No nível Estratégico, a END prevê, como ação estratégica, que o Brasil deve "promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações internacionais em apoio à política exterior, com ênfase nas operações de paz e ações humanitárias"(BRASIL,2012a). No nível operacional, fruto das peculiaridades

de suas Forças Singulares, o Ministério da Defesa destina a atribuição do preparo ao CCOPAB, especificando que "esse estabelecimento é voltado à preparação de militares, principalmente brasileiros e estrangeiros, que irão compor as missões de paz das Nações Unidas"(BRASIL,2022).

Figura 6: Arquitetura de Treinamento



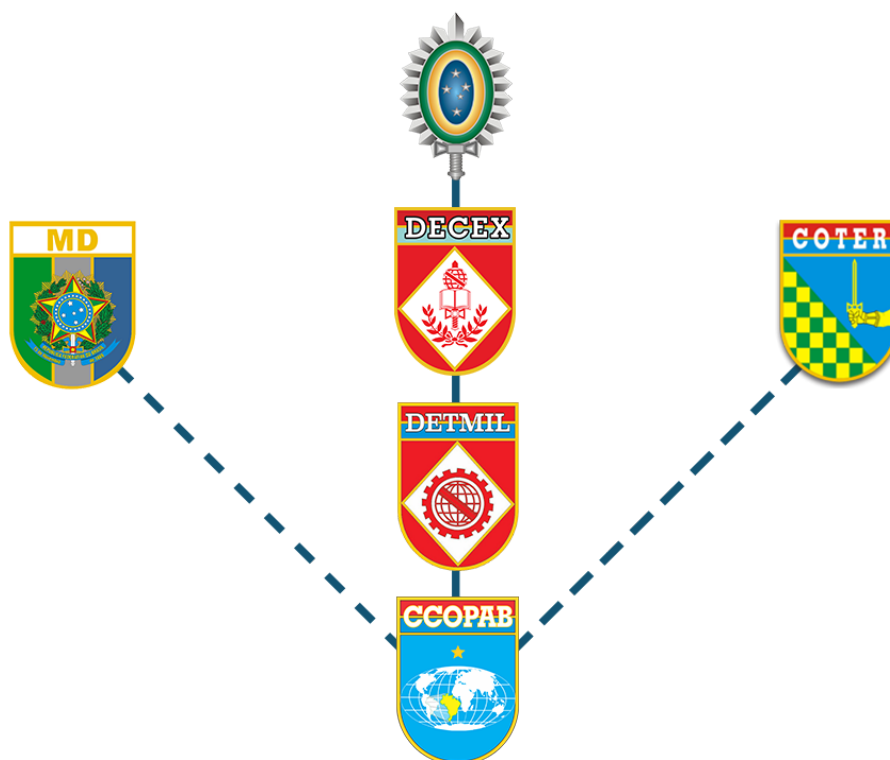
Fonte: (BARBOSA,2021)

Dialogando com o aporte teórico, uma importante evolução no treinamento brasileiro para operações de paz relaciona-se à fase da avaliação do ciclo de políticas públicas. Segundo Faria (2018), nessa fase do ciclo as OIs difundem as políticas por meio de assistência técnica para a sua realização, treinamento de servidores públicos nas metodologias, contribuindo para criação de uma cultura de avaliação. O que observamos na evidência empírica apresentado por Teixeira (2017), "coincidindo com a elaboração de estudos por parte do *Integrated Training Service* (ITS), do DPKO, sobre a avaliação de tropas e indivíduos em missões de paz, o CCOPAB criou a Divisão de Avaliação". Dessa forma, a partir de 2014, os

processos de avaliação e certificação, estabelecendo parâmetros de desempenho integrados com as diretrizes da ONU foram implementados no Brasil.

O CCOPAB é uma organização militar vinculada diretamente ao Ministério da Defesa, porém subordinada ao Exército Brasileiro (ver figura 7). Sua visão de futuro é "ser uma referência internacional na promoção da excelência do preparo de recursos humanos para operações de paz e desminagem humanitária" (BRASIL, 2022a). No dia 3 de setembro de 2019, conforme Portaria nº 1179, do Comandante do Exército, passou a integrar a Diretoria de Educação Técnica Militar, caracterizando a institucionalização da função exercida pela organização no ensino profissional.

Figura 7: Subordinação do CCOPAB



Fonte: (BRASIL, 2022a)

De acordo Brasil (2018), “o ensino profissional no exército é realizado por meio de dois sistemas distintos, porém integrados: o Sistema de Ensino Militar e o SIMEB”(ver figura 8). O primeiro, destina-se a “formar, aperfeiçoar, especializar e ampliar os conhecimentos profissionais dos militares de carreira”. Para isso, “possui uma estrutura técnica especializada na atividade de ensino e é coordenado pelo Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX)”. Paralelamente, o

SIMEB destina-se ao treinamento “da Força Terrestre como instrumento de combate”, sendo coordenado pelo Comando de Operações Terrestres (COTER).

Figura 8: Ensino Profissional do Exército

ENSINO PROFISSIONAL DO EXÉRCITO			
SISTEMA	OBJETO BÁSICO	ESTRUTURA	
ENSINO MILITAR	Pessoal de Carreira	DECEX ↓ EE	ESPECIALIZADA
	Quadros da Reserva		
INSTRUÇÃO MILITAR	Pessoal Temporário	COTER ↓ C Mil A ↓ OM	NÃO ESPECIALIZADA
	Instrumento Terrestre de Guerra		

Fonte: (BRASIL, 2018)

Destaca-se que a estrutura especializada em ensino é dotada de apoio técnico e possui “flexibilidade para absorver novas técnicas e para modernizar métodos e processos”. Nesse ínterim, orientado pela bibliografia emanada pela ONU, o CCOPAB busca o alinhamento doutrinário, cooperando com a atualização da instrução brasileira sob os parâmetros emitidos pela organização internacional. Assim como orienta as Organizações Militares que coordenam o preparo dos contingentes sobre as melhores práticas a serem adotadas na Instrução militar.

Por outro lado, a estrutura não especializada caracteriza-se por ser destinada ao treinamento para operações militares. Nesse sentido, o planejamento, a execução e o controle das atividades relacionadas ao preparo são orientadas e coordenadas pelo SIMEB, documento caracterizado por ser o “sistema de alto nível da atividade de Preparo da Força Terrestre, de caráter normativo e doutrinário, que estabelece os fundamentos e a sistemática da Instrução” (BRASIL, 2018).

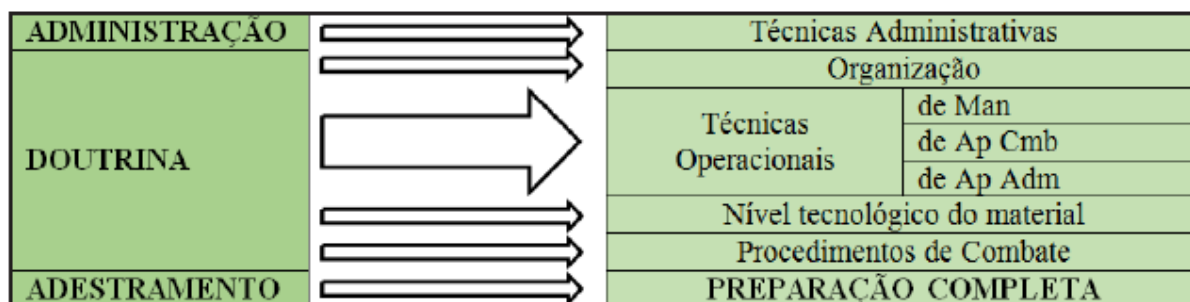
Diante do exposto, considerando a evolução dos materiais fornecidos pela ONU aos Estados-membros, em função dos avanços doutrinários e das novas diretrizes elaboradas, assim como os seus reflexos nos treinamentos realizados no país, aprofundaremos o debate apresentando ambas abordagens, concluindo sobre o impacto da abordagem azul no treinamento brasileiro para operações de paz.

4.2.1 Abordagem Verde

O Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa estabelece que “o preparo para a participação em missões deverá estar voltado, basicamente, para o cumprimento das tarefas previstas para as unidades disponibilizadas” (BRASIL,2013). Ressalta que as diretrizes específicas de cada Missão podem variar, mas destaca dentre as tarefas operacionais realizadas pela Força de Paz as seguintes:

- a) conduzir atividades de busca, patrulhamento, observação, supervisão, monitoramento e relato de situações;
 - b) conduzir operações tipo polícia;
 - c) evacuar áreas;
 - d) desdobrar preventivamente a força;
 - e) estabelecer e manter áreas de segurança;
 - f) participar na desmobilização, desarmamento e reintegração de facções litigantes;
 - g) cooperar para o atendimento de necessidades críticas da população;
 - h) controlar determinadas áreas terrestres, marítimas ou ribeirinhas;
 - i) exercer a vigilância e o controle de determinado espaço aéreo;
 - j) cumprir sanções ou embargos;
 - k) contribuir para a assistência humanitária;
 - l) prestar assistência a refugiados e deslocados;
 - m) estabelecer um local neutro para negociações de paz;
 - n) dirigir negociações locais entre as facções envolvidas;
 - o) efetuar operações de desminagem;
 - p) executar operações de evacuação;
 - q) respaldar a ação diplomática pela presença;
 - r) interpor-se entre forças oponentes;
 - s) executar operações de transporte de carga, pessoal ou material;
 - t) atuar no espectro eletromagnético;
 - u) prover apoio de fogo, caso seja imprescindível para o exercício do direito de autodefesa das forças da ONU em terra;
 - v) alojar temporariamente tropas da ONU;
 - x) prover segurança a instalações e autoridades;
 - y) realizar escolta de comboios e de autoridades;
 - w) realizar a destruição de material bélico capturado ou apreendido;
 - z) realizar trabalhos de engenharia de construção; e
 - aa) realizar outras tarefas previstas no Mandato das Nações Unidas.
- (BRASIL,2013)

Dessa forma, conforme prevê o SIMEB, a instrução é desenvolvida visando atingir a eficiência operacional, dinamizando os recursos físicos das OM, dentro de prazos estabelecidos, por intermédio de métodos, processos e técnicas apropriadas (administrativas e operacionais), elevando o nível de sua capacitação operacional.

Figura 9: Eficiência Operacional

Fonte: (BRASIL,2019)

Nessas condições, a essência do preparo é voltada para o emprego, tendo em conta que o vínculo entre esses é o que garante que os comandos em todos os níveis tenham confiança na capacidade responder às demandas. Dessa forma, o SIMEB estabelece que:

2.9.2 Os Manuais, Cadernos de Instruções e Programas-Padrão oferecem uma gama de possibilidades para os Comandantes de OM adaptarem as instruções para suas tropas conforme suas necessidades.

2.9.3 É oportuno identificar as características das tropas para, respeitando-se a individualidade do grupo, escolher o melhor método de instrução, o tempo necessário para se atingir os objetivos propostos e o padrão mínimo exigido. (BRASIL,2018)

Analisando a Ordem de Instrução (OI) do Preparo do 10º Contingente do BI Paz HAITI, as considerações gerais sobre o preparo estabelecem a centralização mínima por frações nível pelotão, definindo que as instruções gerais e as quatro primeiras semanas de instrução peculiar são ministradas de forma descentralizada, na Organização Militar(OM) sede de cada fração, sob responsabilidade do comandante da OM. Além de apresentar a divisão da preparação em oito módulos: i) providências iniciais; ii) instrução geral; iii) instrução peculiar; iv) instrução específica; v) instrução de adestramento; vi) ensino de idiomas; vii)instrução de recuperação; e viii) outras atividades.

No escopo da Abordagem Verde, durante as instruções gerais, peculiares e específicas previstas na supracitada OI, constata-se uma vasta gama de atividades de preparo amparadas pelos Programas-Padrão do exército. No segundo módulo, destacam-se as matérias Treinamento Físico Militar, Ordem Unida, Higiene e Primeiros Socorros. No terceiro, as instruções constantes do PPB/2 - Formação Básica do Combatente e o PPQ/1 - Qualificação do Cabo e Soldado (Instrução Comum). No quarto módulo o foco está na habilitação dos militares para ocuparem os cargos previstos, capacitando-os no desempenho de missões específicas. Tudo à

luz da Doutrina Militar vigente, considerando-se a necessidade de realizar o treinamento vocacionado para a linha da pior hipótese, como destaca Mendonça:

Independente da situação do Haiti, de calma ou conflito, o militar foi treinado para a pior hipótese. Seu treinamento é baseado nas tarefas necessárias de uma operação de paz. Assim, as técnicas operacionais e o tiro com o armamento, nas diversas situações possíveis, têm prioridade no treinamento. (MENDONÇA, 2017).

Segundo Teixeira (2017), com o fim da MINUSTAH o início dos módulos UNPCRS marca uma nova fase do treinamento brasileiro. Segundo a Diretriz para seleção, estruturação e preparo das tropas à disposição do UNPCRS, o Comando de Operações Terrestre tem como atribuição:

- 7) Incluir a metodologia de preparo das OM F Paz/P no Programa de Instrução Militar do COTER (PIM/COTER).
- 8) Determinar ao CCOPAB que ajuste o atual programa de treinamento para as diferentes OM F Paz/P e proponha ao COTER as alterações a serem introduzidas, bem como auxilie sua execução, baseado nas diretrizes de treinamento definida pelo DPKO, de seus manuais para tropas empregadas em Missão de Paz e de outros documentos de apoio à instrução. (BRASIL, 2015).

Dessa maneira, o PIM/COTER orienta o planejamento do ano de instrução e assegura a coordenação e a avaliação das atividades, definindo a Grande Unidade empregada no UNPCRS, como apresentado no macroprocesso militar. Assim, a responsabilidade pela seleção, treinamento e obtenção da eficiência operacional cabe às OM definidas para o preparo. O que caracteriza a consecução do previsto para a abordagem Verde do preparo para missões de paz da ONU.

O CCOPAB, seja nas instalações de ensino no Rio de Janeiro-RJ, seja por meio de Equipes Móveis de Treinamento (EMT), é responsável pela condução de estágios temáticos em proveito das tropas à disposição do UNPCRS. Esse trabalho é realizado baseado em três pilares: i) treinamento; ii) avaliação; e iii) certificação.

No tocante à Abordagem Verde, por meio do Estágio de Preparação para Comandantes de Organização Militar e Estado-Maior para Missões de Paz e do Estágio de Preparação para Comandantes de Subunidade e de Pelotão para Missões de Paz, o Centro de Instrução capacita os decisores das tropas a realizar ajustes no treinamento programado. Nesse contexto, Gianini e Costa (2017) exemplificam o treinamento na ocupação de pontos fortes, que não constavam na doutrina brasileira nem no material doutrinário da ONU e, fruto de lições aprendidas, fizeram parte do treinamento das tropas nas fases de pacificação e parte da consolidação.

Entretanto, destaca-se que nos vetores avaliação e certificação o CCOPAB impacta significativamente ao conjugar ambas abordagens ao participar na verificação dos níveis atingidos, por meio do Exercício Básico de Operações de Paz (EBOP) e do Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP).

4.4.2 Abordagem Azul

Segundo Curran (2016), o desafio do treinamento de forças de paz é informar os “deveres de rotina” do pessoal militar quando desdobrados em operações de manutenção de paz da ONU, visto que as tarefas típicas de ambientes de manutenção da paz provavelmente não estão presentes no treinamento militar convencional. Consequentemente, isso demanda consideráveis “mudanças na cultura militar tradicional ou convencional em direção a uma cultura ou psicologia adequada para manutenção da paz”(WOODHOUSE,1998).

Woodhouse (1998), salienta que a manutenção da paz espera que os militares entendam que, em vez de destruir um inimigo, um soldado pode ter que negociar com eles, trocando a explosão de uma porta em uma operação de busca e apreensão, por aprender a bater nela. Visando superar essa dificuldade, minimizando as lacunas existentes no material que subsidia o preparo das tropas do exército brasileiro, o CCOPAB, utilizando-se do material de treinamento fornecido pela ONU e das lições apreendidas colhidas de relatórios e experiência de veteranos de missões de paz, difunde a Abordagem Azul para todo o efetivo brasileiro que executa o *pre-deployment training*.

Segundo as diretrizes da ONU para os TCC, de 2008, “Todo o pessoal desdobrado na área de operações deve ser fisicamente apto e treinado em habilidades básicas de infantaria, com atenção especial ao desempenho das funções nos contextos de uma Missão de Paz” (UN,2008b). Consequentemente, existe a necessidade de complementar a Abordagem Verde fornecendo conhecimento específicos da doutrina e de legislações como os Procedimentos Operacionais Padrão (*Standard Operating Procedures – SOP*), as Regras de Engajamento (*Rules of Engagement – ROE*), Acordo do Estado de Força (*Status of Force Agreement – SOFA*) e as Diretrizes da ONU (*Guidelines*).

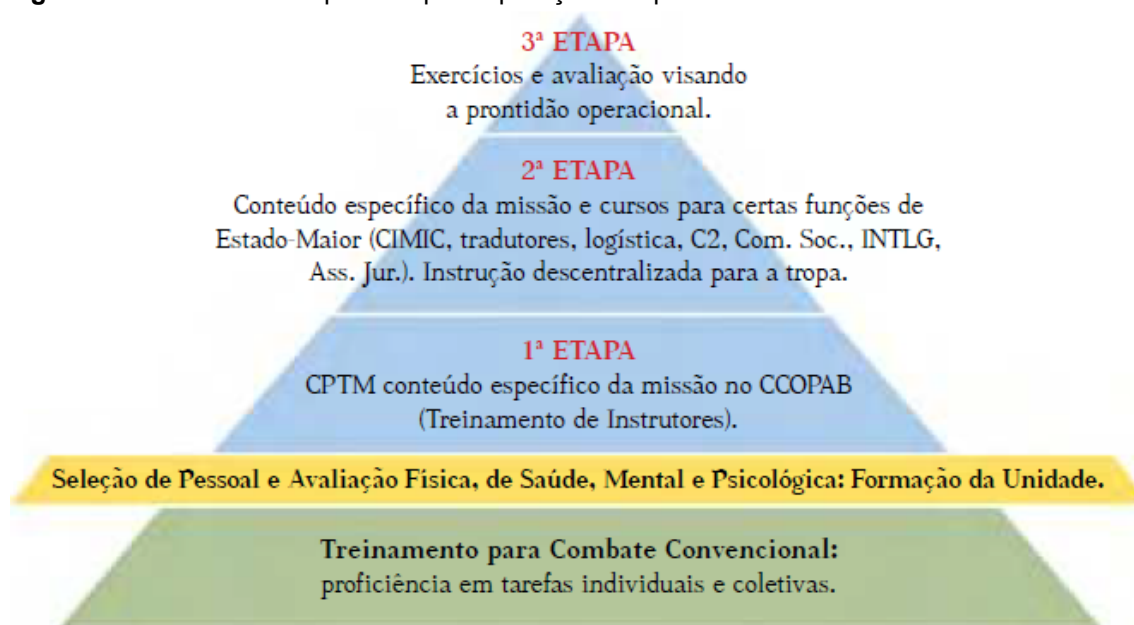
Nessas condições, a Abordagem Azul tem o adestramento fornecido pela Abordagem Verde como base, sendo responsável pela difusão dos conceitos característicos das operações de paz. O que acontece por meio de instruções com os quadros, para fornecer o conhecimento necessário; acompanhamento do desempenho das frações, para sugerir correções de rumos; e certificação da tropa, para garantir que os níveis satisfatórios foram atingidos.

Essa dinâmica de instrução iniciou-se com o CIOPaz, após o retorno do 3º Contingente da MINUSTAH, ganhou força com a transformação do Centro em CCOPAB e a passagem de subordinação ao Ministério da Defesa e vem sendo aperfeiçoada ano após ano. Analisando o desempenho brasileiro na MINUSTAH, dentre os fatores cruciais, Mendonça destaca:

- a Metodologia de Treinamento - o treinamento do Contingente Brasileiro é regulado em diretriz específica, que traça as linhas gerais de como deve ser realizado, e é baseado em um programa-padrão elaborado para atender ao que prescreve as ações táticas necessárias para as missões de paz da ONU. Além disso, é estabelecido em níveis baseado na metodologia de *train of trainers*. É sistematizado para ocorrer dentro de um ciclo contínuo (MENDONÇA, 2017,p. 63.).

O treinamento específico para missões de paz (figura 10) ocorre de maneira descentralizada nas fases iniciais, com a reunião dos meios para avaliação e certificação na fase final. De acordo com Teixeira (2017), o CCOPAB, no módulo tropa, conduz os seguintes estágios e exercícios:

Figura 10: Treinamento específico para operações de paz da ONU



Fonte: (BRASIL,2020,apud GERALDO 2020)

- i) Estágio de Preparação para Comandantes de Organização Militar e Estado-Maior para Missões de Paz (EPCOEM);
- ii) Estágio de Preparação para Comandantes de Subunidade e de Pelotão para Missões de Paz (EPCOSUPEL);
- iii) Estágio de Tradutores e Intérpretes Militares (ETIMIL);
- iv) Estágio de Logística Reembolso em Operações de Paz (ELROP);
- v) Estágio de Proteção de Civis (EPC);
- vi) Estágio de Coordenação Civil-Militar (CIMIC);
- vii) Exercício Básico de Operações de Paz (EBOP), e
- viii) Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP) (TEIXEIRA,2017).

A organização desses estágios, sua distribuição no cronograma do treinamento e os seus objetivos constituem a arquitetura brasileira de treinamento para missões de paz (ver figura 11).

Figura 11: Arquitetura de Treinamento



Fonte: (BARBOSA, 2021)

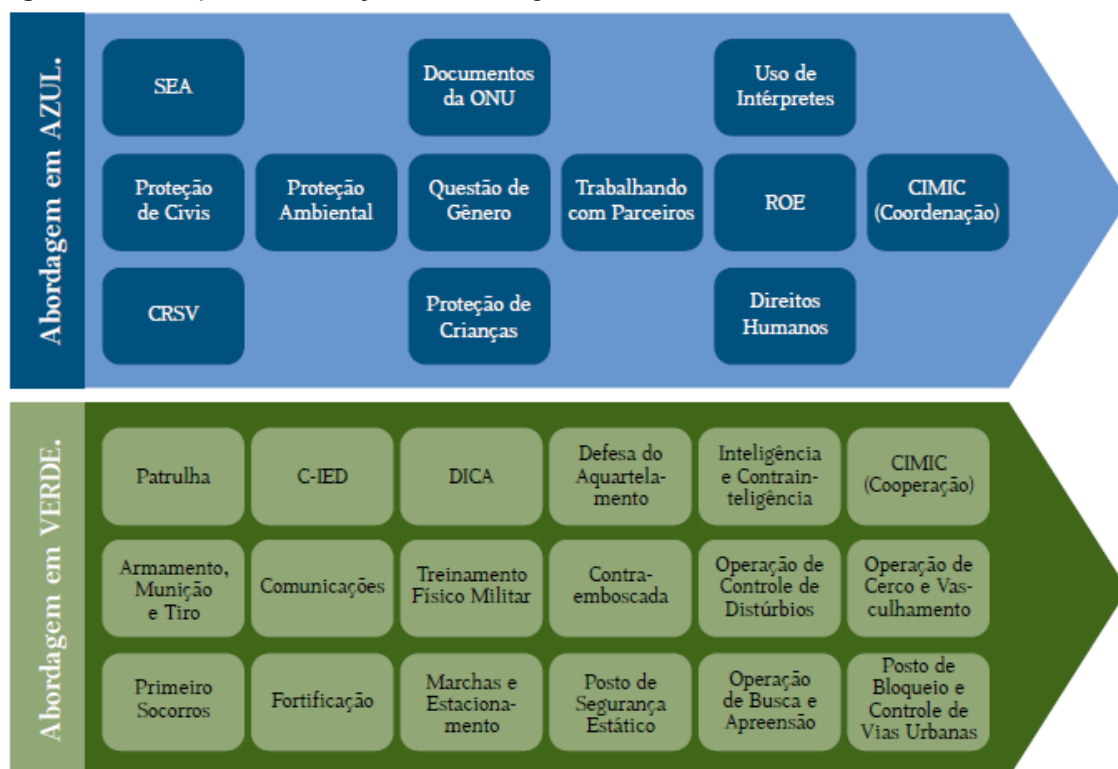
Voltando aos pilares do preparo, no tocante ao treinamento, destaca-se os Estágios de Preparação caracterizados por fornecerem informações que serão replicados. O EPCOEM, que ocorre no início do preparo, possibilita ao Comandante da tropa e ao seu Estado-Maior a familiaridade com os módulos de instruções sob suas responsabilidades, difundindo o material didático da ONU como CPTM e STM. O EPCOSUPEL também funciona para transmitir a doutrina de operações de paz. Entretanto, utiliza-se do processo *Trainers of Trainers*, detalhando o material, aprofundando os debates e capacitando os oficiais intermediários e subalternos, comandantes de Subunidades e Pelotões, no intuito de possibilitar que esses militares transmitam os conhecimentos adquiridos aos seus subordinados.

Considerando a ampla gama de demandas para algumas funções específicas do contingente, como: o relacionamento com as lideranças locais, com Organizações Não Governamentais (ONG) e com Organizações Internacionais (OI); as operações de Coordenação Civil-Militar (CIMIC); gestão de denúncia de abuso e exploração sexual (Sexual Exploitation and Abuse – SEA); entre outros aspectos não relacionados a Doutrina Militar, na Abordagem AZUL, o CCOPAB oferta estágios e treinamentos dedicados aos militares que ocuparão os cargos relacionados às atividades supracitadas.

Na linha dos pilares de avaliação e certificação, o EBOP tem o objetivo de verificar o nível de instrução alcançado, utilizando-se dos relatórios de missões anteriores, lições aprendidas e experiência do público docente para fornecer *feedbacks* precisos. Dividido em duas fases, inicialmente, seguindo a sistemática de condução de oficinas de instrução por parte dos comandantes de Pelotão, com acompanhamento de militares experientes utilizando a metodologia de Observação e Controle do Adestramento. Na segunda fase, são executadas pequenas operações, no contexto das missões específicas, com ênfase na aplicação das Regras de Engajamento.

Coroando o preparo da Abordagem AZUL, o CCOPAB conduz o EAOP. São criados cenários dinâmicos, com a participação de profissionais e acadêmicos de diversas áreas do conhecimento, no intuito de aproximar as situações da atmosfera característica de uma operação de paz multidimensional, demandando atuação proativa e profissional dos comandantes e das tropas. Problemas militares simulados são organizados para avaliar a capacitação na Abordagem AZUL, exigindo proficiência dos decisores e executores, identificando a adequada conjugação dos objetivos de instrução da Abordagem Verde no contexto das operações de paz.

Figura 12: Exemplos de Instrução da Abordagem Azul e Verde.



Fonte: (GERALDO,2020)

Segundo Barbosa (2021), o CCOPAB conduz, em etapas, uma sequência de atividades de instrução que culmina com a realização de exercícios com cenários semelhantes aos encontrados nas operações de paz, a fim de certificar que o treinamento teve condições de gerar as capacidades requeridas. Nesse contexto, o "rigoroso cumprimento dos três pilares da preparação: i) treinamento; ii) avaliação; e iii) certificação, contribui para a obtenção da eficiência e consolidação doutrinária relacionada às operações de paz de ONU, denominada Abordagem Azul".

Face o exposto, constata-se que a Abordagem Verde concebida pelo COTer, por meio do SIMEB, fornece os subsídios para a capacitação dos militares brasileiros visando "à formação do líder em todos os escalões, à capacitação dos combatentes e o adestramento das frações constituídas em todos os níveis"(BRASIL,2018). Em consequência, utilizando-se das técnicas, táticas e procedimentos desenvolvidos por meio da Abordagem Verde, a Abordagem Azul visa treinar, avaliar e certificar, à luz da doutrina da ONU sintetizada nos CPTM e no STM, as tropas brasileiras em treinamento para missão de paz.

4.3 O impacto da normatização da arquitetura na ONU na institucionalização do treinamento no Brasil

A fim de apresentar os principais achados da pesquisa, inicialmente será apresentada a análise da conjuntura doméstica, à luz da teoria do equilíbrio pontuado, a fim de identificar os principais atores envolvidos. Na sequência, argumentamos sobre as descobertas relativas à difusão de políticas realizando uma comparação multinível.

No nível doméstico, nossa análise pautou-se no modelo do Equilíbrio Pontuado. No tocante à formação da agenda, observa-se que a janela de oportunidade que possibilitou a ocorrência de uma mudança brusca no padrão brasileiro de treinamento para operações de paz foi mobilizada pela convergência dos três fluxos decisórios.

O fluxo dos problemas pode ser caracterizado pelo convite recebido pelo Governo brasileiro para liderar a MINUSTAH que teve como consequência a demanda por geração de capacidade para desempenhar essa missão.

O fluxo de soluções é caracterizado pelo processo decisório, realizado por meio da avaliação quanto à pertinência da participação brasileira pelo MRE; quanto à oportunidade, a disponibilidade e a conveniência pelo MD; e pela disponibilidade dos recursos orçamentários pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Identificando a viabilidade técnica e a tolerância aos custos.

Por fim, o fluxo político possui três elementos que influenciam a agenda: "o humor nacional, as forças políticas organizadas e mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental"(CAPELLA,2018). Nesse aspecto, destaca-se a mudança das aspirações da Política Externa Brasileira, como destacou o Presidente do Brasil em seu discurso no dia do Diplomata:

Os países em desenvolvimento precisam colocar os seus problemas no centro do debate, devem participar da elaboração da agenda internacional. O Brasil está disposto a atuar sem arrogância, sem megalomania, sem pretensões hegemônicas, mas com o sentimento de que somos um grande país e que temos o que dizer ao mundo. Por essa razão, estamos presentes na estabilização do Haiti. Por essa razão, aspiramos reformar a ONU e seus mecanismos de segurança coletiva.(SILVA, 2008).

Tratando da segunda perspectiva apresentada no referencial teórico do equilíbrio pontuado, na formação da agenda sob a perspectiva de Baumgartner e Jones (1993), destaca-se que o engajamento em operações de paz constituía uma pauta militar presente nos subsistemas, o que é observado na presença da

participação em operações de paz nos documentos estratégicos. Destaca-se o desejo dos militares destacado pelo General Heleno, primeiro *Force Commander* da MINUSTAH em entrevista à Pinheiro: "interessava ao Exército participar como treinamento, como fonte de recursos, como oportunidade de participar em uma missão real, como forma de aperfeiçoamento logístico e doutrinários"(PINHEIRO,2015).

Dessa forma, a explicação teórica para os longos períodos de estabilidade em contraste com rápidas mudanças na agenda relacionando-as a desestruturação do monopólio de políticas, possibilitando a ação de novos atores, é identificada nas evidências empíricas, visto que com a discussão do engajamento brasileiro em operações de paz a agenda brasileira de treinamento rompeu a barreira dos monopólios de política, possibilitando ao Brasil exercer um papel de liderança regional por meio do treinamento militar para as operações de paz.

Respondendo a primeira pergunta que selecionamos do modelo identificamos no nível doméstico a presença de três atores: i) o Governo Federal, representando a categoria dos funcionários eleitos; ii) os militares, principais envolvidos no processo de treinamento de pessoal para missões de paz; e iii) os diplomatas, que apesar de não se relacionarem diretamente com a agenda de treinamento foram responsáveis pelas articulações iniciais relacionadas ao aumento do engajamento brasileiro compondo um dos fatores antecedentes. No âmbito internacional, o DPKO é o ator da ONU envolvido no fenômeno.

Tabela 6: Atores envolvidos na difusão por nível de análise

Nível	Atores
Doméstico	Funcionários eleitos (Governo Brasileiro) e Funcionários Públicos (MRE e MD)
Internacional	Organização Governamental supranacional (ONU - DPKO)

Fonte: Elaboração do autor

Visando responder a pergunta sobre o que foi transferido, realizamos uma revisão bibliográfica identificando a evolução histórica das operações de paz da ONU, com suas respectivas evoluções e demandas. Desse estudo foi possível observar que, fruto do aumento da complexidade das atividades e tarefas a serem executadas nos contextos pós-conflitos, viu-se a necessidade de construção de novas capacidades. Isso gerou uma reestruturação da arquitetura de treinamento

para operações de paz na organização, implementada por meio da normatização, criando diretrizes e programas de treinamentos para serem difundidos aos Estados Membros.

No nível doméstico, estudando o caso brasileiro observa-se a criação do CIOPaz, no exército brasileiro, sua posterior mudança de nome e subordinação, passando a denominar-se CCOPAB e ser uma organização militar subordinada ao MD, caracterizando alterações institucionais. Diante da criação do estabelecimento de ensino constata-se a adequação dos documentos escolares às normas vigentes, assim como a adequação dos programas aproveitando o auxílio técnico oferecido pela ONU por meio do SGTm e posteriormente do CPTM, bem como das visitas de avaliação e certificação.

Voltando à expectativa teórica do modelo de análise de difusão de política pública que nos orienta, temos a questão relativa aos três níveis de governança: o internacional, o nacional e o local. Considerando a especificidade da análise, observa-se a possibilidade de inclusão do nível regional. Internacionalmente é indiscutível o papel da ONU na normatização e difusão das orientações e programas. No nível regional, o intercâmbio de instrutores e alunos membros da ALCOPAZ além de possibilitar a liderança regional desejada pelos militares permitem a adição de lições aprendidas nos países vizinhos à política desenvolvida no país. No âmbito local, as lições aprendidas dos contingentes anteriores, do contexto local e o incrementalismo característico dos anos iniciais da MINUSTAH destacam as ações relacionadas ao treinamento para operações de paz.

Para analisar os graus de transferência da política, a teoria nos apresenta que elas são classificadas em: i) cópia; ii) emulação; iii) combinações; e iv) inspiração. Combinação envolve a difusão de várias políticas e inspiração apresenta um resultado que não se baseia na política original, o que restringe nos direciona para uma análise entre cópia e emulação. O primeiro, envolve a transferência direta e completa da política, enquanto o segundo envolve a transferência das ideias por trás da política ou programa.

A fim de identificar o grau de transferência no nosso objeto, buscamos detalhar o estudo recorrendo aos instrumentos de difusão de políticas utilizados por OIs para influenciar países, seguindo a tipologia de Jakobi (2009) que apresenta as

seguintes ferramentas: i) disseminação discursiva; ii) formação de padrões; iii) funções coordenativas; iv) meios financeiros; e v) assistência técnica.

Quanto ao primeiro instrumento, todos os relatórios, recomendações e orientações relacionados ao treinamento para missões de paz, criados pela ONU a partir do Relatório Brahimi e posteriormente disseminados aos Estados-membros, seja identificando boas práticas, sugerindo ações ou orientações, são exemplos dessa ferramenta. A formação de padrões é claramente identificada nos SGTM, CPTM e STM, caracterizadas por regras e recomendações claras e precisas, elaboradas pela ONU para serem executadas pelos Estados. Por meio das visitas de avaliação e certificação para verificar as condições de treinamento nos países, a organização executa suas funções coordenativas. Com a política da ONU de repasse de recursos e abertura do canal de comunicações do Departamento de Operações de Paz (DPO), os meios financeiros e assistência técnica também se fazem presentes.

Conhecendo os instrumentos de difusão de políticas públicas presentes no fenômeno analisado, observamos as características envolvidas em cada fase do ciclo de políticas e a expectativa teórica para o papel das Ols nesse processo. A partir daí, identificamos que na fase de formulação da política e de implementação, a ONU oferece os subsídios necessários para o Brasil realizar o treinamento de acordo com os padrões estabelecidos por ela. Nessas fases, destaca-se o auxílio técnico prestado por meio dos programas padrões e da doutrina que subsidiou o desenvolvimento da abordagem de treinamento azul. Na fase de avaliação, ressalta-se a assistência técnica para a sua realização, ocorridas por meio das visitas de certificação e na orientação dos profissionais quanto às metodologias utilizadas, contribuindo para criação de uma cultura de avaliação caracterizada pela criação da Divisão de Avaliação do CCOPAB.

Isso exposto, diante do desenvolvimento da arquitetura brasileira de treinamento para missões de paz, ocorrida com muita velocidade após o engajamento brasileiro na MINUSTAH, com mudanças institucionais, e adequação de procedimentos, é possível identificar fortes traços de influência da ONU (ver tabela 7).

Tabela 7 - Encadeamento da cadeia de causalidade no tempo

ANO	ONU	Brasil	Observação
2000 a 2004	A ONU elabora o Relatório Brahimi recomendando alterações na Arquitetura de treinamento para operações de paz.	O enfoque brasileiro no multilateralismo e na cooperação internacional, criam atmosfera favorável para aceitação do comando militar da MINUSTAH.	Ambos são fatores antecedentes da difusão da política.
2004	Em resposta ao Relatório Brahimi, ONU estimula o DPKO a desenvolver e disseminar cursos e módulos padronizados para reconhecer o treinamento dos Estados membros. Em consequência, DPKO cria o SGTM.	O Brasil assume o comando militar da MINUSTAH e inicia o treinamento de seus contingentes à luz da Doutrina Militar Terrestre vigente.	ONU estabelece <i>benchmarks</i> e certificações, normatizando o treinamento e encorajando os Estados membros a organizarem a estrutura de treinamento.
2005 a 2007	ONU adota abordagem estratégica estabelecendo um Sistema de Lições Aprendidas, buscando feedback dos Estados membros, estabelecendo um modelo de aprendizado organizacional.	Brasil cria o Centro de Instrução de Operações de Paz, incorporando os módulos de treinamento do SGTM e atualização o Manual de operações de paz do MD.	Brasil promove mudanças institucionais e procedimentais, cria uma Organização Militar para centralizar o treinamento e incorpora o material da ONU em suas atividades.
2008	A ONU elabora e publica a <i>Capstone Doctrine</i> estabelecendo princípios e diretrizes para orientar as operações de paz da ONU, destacando os principais fatores que contribuem para o sucesso.	Brasil realiza em parceria com o DPKO o <i>Senior Mission Leadership Course</i> , para 24 Oficiais Generais com potenciais para assumir o cargo de <i>Force Commander</i> .	Em consonância com o ativismo multilateral e com o interesse na expansão do potencial normativo do Sul Global, o Brasil aproveita a arquitetura de treinamento da ONU para passar uma mensagem de ator relevante.

ANO	ONU	Brasil	Observação
2009 a 2013	Em resposta à <i>Capstone Doctrine</i> a ONU atualiza o SGTM dando origem ao CPTM, alinhando o treinamento às necessidades levantadas nos relatórios do <i>Integrated Training Service</i> - ITS.	No Brasil, o treinamento de tropas é certificado pelo DPKO, o centro de treinamento passa por mudanças institucionais e o manual de operações de paz brasileiro é atualizado com a incorporação da nova doutrina onusiana.	A ONU atualiza a normatização e o Brasil promove mais mudanças institucionais e normativas.
2014 a 2017	A ONU realiza o Painel Internacional de Alto Nível sobre Operações de Paz indicando a necessidade de fortalecer o sistema de uma parceria global de treinamento baseada em certificações e no emprego de Equipes Móveis de Treinamento. Além de atualizar o CPTM.	O Brasil passa a enviar Equipes Móveis de Treinamento do CCOPAB para países da África e América Latina para capacitar recursos humanos para operações de paz à luz da doutrina da ONU.	A ONU avalia, certifica e reconhece a <i>expertise</i> brasileira no treinamento para operações de paz, caracterizando o alinhamento da agenda brasileira às expectativas da ONU.

Fonte: Elaboração do autor

Entretanto, também é nítida a manutenção de técnicas, táticas e procedimentos característicos da doutrina militar terrestre, demonstrados por meio da abordagem verde. Nesse escopo, sugere-se que a difusão da política de treinamento para operações de paz é mais caracterizada pela transmissão das ideias por trás da política do que por uma transferência direta e completa, o que caracteriza que a difusão ocorreu por meio de emulação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo analisar como os efeitos produzidos pela normatização ocorrida na evolução da arquitetura de treinamento para missões de paz na ONU, ocorrida a partir da elaboração do relatório Brahimi, impactou na agenda brasileira de capacitação de recursos humanos para operações de paz no período compreendido entre 2004 e 2017. Para isso, adotou-se uma estrutura trinária, composta de um capítulo teórico metodológico, apresentando o aporte teórico, a descrição das variáveis e em quais níveis de análise elas estão; um capítulo histórico; e um capítulo dedicado à análise detalhada do objeto.

A revisão da literatura da teoria de difusão internacional de políticas pública é caracterizada por uma abordagem multidisciplinar. Observa-se a mobilização de pesquisadores de diversos campos e presença de inovações e utilização de diferentes termos para nomear fenômenos similares. Assim, a meta do trabalho foi compreender como o entendimento de políticas públicas, programas e instituições ocorridas em um ambiente político têm sido utilizadas para o desenvolvimento de políticas públicas, programas e instituições em outro local.

Nesse sentido, visando compreender quais mecanismos estão em ação, quando e onde, a pesquisa foi organizada utilizando o modelo de estrutura para análise de processo de transferência de políticas proposto por Dolowitz e Marsh (2000), o que nos possibilitou identificar os atores envolvidos, o que foi transferido, de onde saíram as lições e quais os diferentes graus de transferência. Para isso, a tipologia de instrumentos utilizados nos processos de difusão de políticas sugerido por Jakobi (2009) e as expectativas teóricas relacionadas ao papel das Organizações Internacionais na Difusão de políticas públicas nas fases do ciclo da política pública apresentadas por Faria (2018) foram fundamentais.

Para o estudo do caso no nível doméstico, Capella (2018) nos apresenta o modelo do Equilíbrio Pontuado, sugerindo duas perspectivas de análise de políticas públicas que contribuíram sobremaneira para a compreensão do fenômeno: i) os estudos sobre a formação de agenda de Kingdon (2003); e ii) a noção dos subsistemas de Baumgartner e Jones (1993).

A hipótese elaborada afirma que a normatização da arquitetura de treinamento para missões de paz da ONU ocorrida a partir do Relatório Brahimi gera a ocorrência gradual de alterações institucionais e procedimentais na agenda

brasileira de treinamento, tendo como principal mecanismo causal a emulação. Sustentada inicialmente pela expectativa teórica da atuação das organizações internacionais exercendo o papel de atores nos processos de internacionalização das políticas públicas e pela drástica mudança do engajamento brasileiro em operações de paz caracterizado pela aceitação do comando militar da MINUSTAH.

Em virtude da evolução das características dos contextos pós conflitos, onde as operações de paz são desdobradas, a ONU atualizou sua doutrina. Isso ocorreu, a partir do relatório, por meio da elaboração de Programas Padrões de treinamento no intuito de gerar capacidades específicas no pessoal desdobrado. Fruto do engajamento brasileiro na MINUSTAH, o Brasil destinou atenção e recurso para o treinamento de seus recursos humanos. Foram realizadas mudanças institucionais e procedimentais, estabelecendo um centro de treinamento, adotando disciplinas dos Programas Padrão da ONU e buscando ser bem avaliado e certificado pela organização.

Para retificar nossa explicação, no capítulo histórico, realizamos um estudo bibliográfico, mapeando a evolução das operações de paz, desde a origem da ONU até os dias atuais, visando identificar as condições antecedentes que influenciaram a normatização do treinamento na organização. Seguindo a tipologia sugerida por Kenkel, dividimos as operações de paz em “gerações” analisando as alterações em suas características e os reflexos que essa evolução teve para a necessidade de construção de capacidades condizentes com as necessidades.

Para compreender o processo da normatização da arquitetura de treinamento na ONU, privilegamos o estudo documental para analisar a reformulação nos níveis operacional, político e organizacional relacionados ao treinamento para operações de paz. Ressalta-se que apesar do pessoal desdobrado nas operações serem treinados por seus Estados-membros, a ONU passou a ter um papel muito mais ativo. O relatório Brahimi reconheceu a necessidade de uma “cultura de aprendizagem” e da rápida transformação das lições aprendidas em orientação, doutrina e direção operacional. Consequentemente, em resposta às recomendações, a ONU reformulou sua estrutura, criou diretrizes para os Estados membros e estabeleceu Programas Padrão de treinamento difundindo-os.

No capítulo dedicado à análise detalhada do nosso objeto, realizamos a análise bibliográfica e documental dedicando a seção inicial para a apresentação do

engajamento brasileiro em operações de paz, destacando os ciclos políticos e militares. Segundo Hamann (2016), as três primeiras fases do engajamento brasileiro em missões de paz não possuem nenhuma mudança tão brusca quanto aquela ocorrida por ocasião da entrada do Brasil na MINUSTAH. Ressalta-se as mudanças na política externa brasileira, a compreensão do papel do engajamento em operações de paz como ferramenta dessa política e a relevância que o treinamento para as operações de paz passaram a ter. Dessa forma, identifica-se os atores nacionais envolvidos no fenômeno.

Na sequência, privilegiando a análise documental, apresenta-se a arquitetura de treinamento para operações de paz do Brasil no período do desdobramento do país na MINUSTAH, nosso recorte temporal. Observa-se que inicialmente o preparo é realizado no âmbito do Exército, baseado em experiências anteriores e no treinamento militar vigente na doutrina militar terrestre. À medida que a política pública começa a ser difundida, é possível identificar alterações institucionais e procedimentais com a criação do CIOPaz, sua posterior evolução para o CCOPAB e a incorporação da doutrina da ONU. Destaca-se que o treinamento manteve alguns traços característicos da doutrina nacional, identificados pela abordagem verde, sendo complementado pela abordagem azul, relativa à doutrina da ONU.

Na última seção, apresentamos a evolução da arquitetura brasileira de treinamento para operações de paz, à luz do aporte teórico e das evidências empíricas coletadas, com as relações e ações entre as unidades de análise, para compreensão do contexto em que operam os mecanismos causais. Ressalta-se que a reforma sugerida pelo relatório Brahimi e o ativismo brasileiro, com enfoque no multilateralismo e na cooperação internacional, bem como com um discurso defendendo reformas institucionais para expandir o potencial normativo do Sul Global, constituíram fatores antecedentes da difusão de política.

Segundo Curran (2017), entre os desafios para institucionalizar o treinamento para operações de paz, destaca-se a falta de vontade de alguns Estados-membros, o que está longe de ser o caso brasileiro. Assim, à medida que a ONU, por meio das diretrizes, normas, orientações e programas padrão de treinamento normatiza e difunde a política pública de treinamento para operações de paz, o Brasil, por meio da transmissão das ideias e programas por trás dessa política, promove mudanças

institucionais e procedimentais observadas no estabelecimento de um centro de treinamento, na adoção das disciplinas dos Programas Padrão da ONU nos treinamentos e na busca brasileira pela avaliação e certificação para reconhecer sua *expertise* para gerar essa capacidade. O que fica evidente quando a ONU seleciona Equipes Móveis de Treinamento brasileiras para treinar tropas de outros países.

Em síntese, o engajamento brasileiro na reforma da agenda de treinamento para as operações de paz e sua preocupação em ter seu centro de treinamento certificado pela ONU, mais do que caracterizar a adoção da política por sua finalidade, é um ato simbólico visando passar a mensagem do país como um ator relevante para contribuir como mediador de conflitos globais, a fim de atingir seus objetivos de política externa. Dessa forma, esse trabalho sugere um caminho sustentável para a compreensão de como a normatização da ONU impacta no Brasil indicando que o principal mecanismo causal em ação é a emulação. Esta análise profunda, apesar de não sugerir a generalização dos resultados, pode apresentar interessantes e valiosos *insights* sobre as teorias e métodos utilizados para futuras pesquisas no campo da ciência política e Relações Internacionais.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABDENUR, Adriana Erthal et al. Análises da academia e experiências da sociedade civil brasileira. *in*: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires. A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Iguarapé, 2017.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz.(Org.). 2005. Brasil em missões de paz. São Paulo: Usina do Livro.

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

ANDRADE, Luís Manuel Vieira de. A política internacional e as operações de apoio à paz. *ARQUIPÉLAGO - Revista da Universidade dos Açores* 2005.

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: Evolução, desafios e oportunidades. Texto para Discussão, 2019.

BARBOSA, Márcio Carneiro. Visita de Avaliação e Assessoramento do Secretariado das Nações Unidas e a Arquitetura de Treinamento conduzida pela Força Terrestre: uma breve retrospectiva. *DefesaNet*. 2021. Disponível em: <https://www.defesenet.com.br/onu/noticia/41370/Visita-de-Avaliacao-e-Assessoramento-do-Secretariado-das-Nacoes-Unidas-e-a-Arquitetura-de-Treinamento-conduzida-pela-Forca-Terrestre--uma-breve-retrospectiva/> Acesso em 13 de abril de 2022.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, Bryan D. Agendas and instability in american politics. Chicago:University of Chicago Press, 1993.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. *Process-tracing methods*: foundations and guidelines. Michigan: Universtiy of Michigan Press, 2013.

BRAGA, Contra-Almirante FN CARIOS CHAGAS Vianna. 4. Os desafios iniciais da participação das Forças Armadas Brasileiras na MINUSTAH. A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017), p. 36, 2017.

BRASIL, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Política de defesa nacional. Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. 10ª Bda Inf Mtz. Ordem de Instrução 001-G3. Preparo do 10º Contingente do BI Paz HAITI. Recife, PE. 2008. p.3-6

BRASIL, MD. Livro Branco de Defesa Nacional. 2012.

BRASIL. Política de defesa nacional. Estratégia Nacional de Defesa. Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 2012a.

BRASIL. Comando do Exército. Portaria Normativa nº 2.090, de 12 de julho de 2013. Dispõe sobre o Manual Operações de Paz (MD34-M02). 3. ed. Brasília, DF, 2013

BRASIL. Comando do Exército. Portaria nº 544-Cmt Ex, de 2 de julho de 2013 - Aprova a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI) e dá outras providências. 2013a.

BRASIL. Portaria nº 300-EME, de 9 de novembro de 2015. Diretriz para a seleção, a estruturação e o preparo de Organizações Militares de Força de Paz colocadas à disposição do UNPCRS (EB20-D-05.004). Brasília, 2015

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. Sistema de Instrução Militar (SIMEB). ed 2019. Brasília, DF. 2018.

BRASIL. Instrução Normativa nº. 2/EMCFA/MD, de 17 de junho de 2019. Estabelece as normas para o emprego de Equipes Móveis de Treinamento do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil como mecanismos de cooperação multilaterais. Brasília, 2019.

BRASIL. MD. Militares brasileiros estão prontos para atuar em missões de paz. 2021 Disponível em:
<<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/militares-brasileiros-e-stao-prontos-para-atuarem-em-missoes-de-paz>>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

BRASIL, Ministério da Defesa. Missões de Paz. Governo Federal, 2022. Disponível em:
https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz Acesso em 12 de abril de 2022.

BRASIL, CCOPAB. Visão de Futuro. Rio de Janeiro, 2022a. Disponível em:
<http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/sobre-o-ccopab> Acesso em 12 de abril de 2022.

BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew. Introduction. In: BURCHILL, Scott et al (org). *Theories of International Relations*. New York: Palgrave, 2005.

CARVALHO, Thales; FERNANDES, Jéssica Silva; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Organizações Internacionais e Políticas Públicas Nacionais: variáveis organizacionais e instrumentos de difusão. *Carta Internacional*, v. 16, n. 2, p. e1112-e1112, 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de políticas públicas. Brasília, 2018.

CASSESE, Antonio. International law. Oxford university press, 2005.

CAVALCANTE, F. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years 2003-2010. Brasília: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010.

COLLIER, David; BRADY, Henry E.; SEAWRIHT, Jason. Outdate views of qualitative methods: time to move on. *Political analysis*, v. 18, p. 506-513, 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, E. Leitão. *Process tracing* nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade. – Brasília: Enap, 2018.

CURRAN, David. More than fighting for peace?: conflict resolution, UN peacekeeping, and the role of training military personnel. Springer, 2016.

DE CARVALHO, Daniel Izaias. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 1, p. 85-110, 2018.

DIEHL, Paul (2008) *Peace Operations*. Malden, MA: Polity Press; 197 p.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?. *Annu. Rev. Sociol.*, v. 33, p. 449-472, 2007.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5, 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative political studies*, v. 42, n. 9, p. 1143-1166, 2009.

FETHERSTON, A. B. UN Peacekeeping in the Post-Cold War World. In: *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*. Palgrave Macmillan, London, 1994. p. 20-44.

FINDLAY, Trevor (2002), *The Use of Force in UN Peace Operations*. New York: Oxford University Press; 486 p.

FINNEMORE, Martha. *National interests in international society*. Cornell University Press, 1996.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Instituto Rio Branco, 1999.

FONTOURA, P.; UZIEL, E., A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017.

GERALDO, Anderson Félix. As abordagens azul e verde na preparação dos peacekeepers brasileiros. *CCOPAB E OPERAÇÕES DE PAZ: Perspectivas, Reflexões e Lições Aprendidas*, 2020.

GIANNINI, Renata Avelar; COSTA, Ivana Mara F. A incorporação de uma perspectiva de gênero pelo Brasil na MINUSTAH.in: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires. A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: CCOPAB/Instituto Igarapé, p. 75-83, 2017.

GUERRA, Lucas; BLANCO, Ramon. A Construção da Paz no Cenário Internacional: Do Peacekeeping Tradicional às Críticas ao Peacebuilding Liberal 2018.

HAMANN, Eduarda. A Força de uma Trajetória. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015.

HAMANN, Eduarda Passarelli. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil. Cadernos Adenauer, v. 17, n. 4, p. 95-110, 2016.

HANSEN, Wibke; RAMSBOTHAM, Olive; WOODHOUSE, Tom. Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution. Berlim: Berghof-Foundation 2004.

HEINZE, T. (2011). Mechanism-Based Thinking on Policy Diffusion – A Review of Current Approaches in Political Science. KFG Working Paper, vol. 34.

HUNTINGTON, Samuel P. O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial. Tradução de M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

ICISS. The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre. 2001.

JAKOBI, Anja. International organizations and lifelong learning: From global agendas to policy diffusion. Springer, 2009.

KEMER, Thaíse; PEREIRA, Alexsandro Eugenio; BLANCO, Ramon. A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de peacebuilding. Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 137-150, 2016.

KENKEL, Kai Michael. Cinco gerações de operações de paz: de "tênue linha azul" a "pintar um país de azul". Revista Brasileira de Política Internacional, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013.

KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Org.). O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado : entre a tradição e a inovação. 1ed.Brasília: IPEA, 2012. p. 19-48.

KINGDON, John. Agendas, alternatives, and public policies. 3ª. ed. New York: Harper Collins,[1984], 2003.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry*. Princeton university press, 1994.

LAST, D. (2000). *Organising for Effective Peacebuilding*. *Peacekeeping and Conflict Resolution*. T. Woodhouse and O. Ramsbotham. London, Frank Cass. 80–96.

LEMONS, Daniel Ramos. *A criação e emprego da Brigada de Intervenção da MONUSCO na República Democrática do Congo: vencendo a síndrome do capítulo VI* Rio de Janeiro: ECEME, 2019.

LOPES, Dawisson Belém; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. ONU e segurança coletiva no século XXI: tensões entre autoridade política e exercício efetivo da coerção. *Contexto Internacional*, v. 31, p. 9-48, 2009.

LULA DA SILVA, Luis Inacio. *Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata*. Palácio Itamaraty, 2008a.

MAC GINTY, Roger; RICHMOND, Oliver. The fallacy of constructing hybrid political orders: a reappraisal of the hybrid turn in peacebuilding. *International Peacekeeping*, v. 23, n. 2, p. 219-239, 2016.

MAHONEY, James. After KKV: The new methodology of qualitative research. *World Politics*, v. 62, n. 1, p. 120-147, 2010.

MARSH, David; SHARMAN, Jason C. Policy diffusion and policy transfer. *Policy studies*, v. 30, n. 3, p. 269-288, 2009.

MARTINS FILHO, Elias Rodrigues; UZIEL, Eduardo. As operações de manutenção da paz e o Secretariado das Nações Unidas. *Política Externa*, v. 24, n. 1, 2015. p.108

MENDONÇA, Marcos Venicio. Brasil no Haiti, um caso de sucesso: uma análise da missão brasileira no Haiti. *in*: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires. *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Iguarapé, 2017. p. 63

MENEZES, Henrique; VIEIRA, Marco. Explaining Brazil as a rising state, 2003–2014: the role of policy diffusion as an international regulatory instrument. *Journal of International Relations and Development*, p. 1-22, 2021.

MORGENTHAU, H. *Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Tradução de O. BIATO. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2003.

NASSER, Filipe. *Pax Brasiliensis: Projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em Operações de paz da Organização das*

Nações Unidas. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *O Brasil e as Operações de Paz em um mundo globalizado*. Entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012. Cap. 8, pp. 213-242.

ODOI, Nana. Cultural diversity in peace operations: Training challenges. 2005.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie A. New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: agents, spaces, resistance, and translations. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 199-220, 2018

PARK, Susan. Norm diffusion within international organizations: a case study of the World Bank. *Journal of international relations and development*, v. 8, n. 2, p. 111-141, 2005.

PAULA, Leonardo Dias de; DONADELLI, Laura M. "Preparing the Road to Peace? The Use of Force in United Nations Peace Operations." *Conjuntura Internacional*. Belo Horizonte, 2019.

PENNA FILHO, Pio. Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos - o caso africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, p. 31-50, 2004.

PINHEIRO, Juliana Sandi. A atuação militar brasileira na MINUSTAH: estratégias de enfrentamento das gangues no Haiti. 2015.

REIS, Rossana Rocha. "Os direitos humanos e a política internacional". *Revista de Sociologia e Política*, nº 27, pp. 33-42, nov. 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha (2011). "A Nova Metodologia Qualitativa" e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. *Revista Política Hoje*, vol 20(1), pp.218-252.

RICHMOND, Oliver. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. *Londres: International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 83–101, 2004.

ROSE, Richard. Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space. Chatham: Chatham House Publishers, 1993.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 2, p. 297-323, 8 dez. 2006.

SCHIRCH, Lisa. *Conflict Assessment and Peacebuilding Planning: Toward a Participatory*. 2013.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning, 2014. p.1.

SHARMA, C. K. The Challenge of change: an approach to training for UN peacekeeping operations. *Perceptions: Journal of International Affairs* 8 (2003)

SOLINGEN, Etel. Of dominoes and firewalls: The domestic, regional, and global politics of international diffusion. *International studies quarterly*, v. 56, n. 4, p. 631-644, 2012.

TARDY, Thierry. Hybrid Peace Operations: Rationale and Challenges. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, v. 20, n. 1, jan.-mar., p. 95-118, 2014.

TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires. A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Iguarapé, 2017.

VENDRAMIN, José Ricardo. Treinamento para o Batalhão Brasileiro desdobrado na MINUSTAH: a consolidação de um modelo. *Brasil e Haiti: Reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. v. 10, p. 16-25, 2015.

WEYLAND, Kurt. Toward a new theory of institutional change. *World Politics*, v. 60, n. 2, p. 281-314, 2008.

WILLIAMS, Michael C.; LONDON INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *Civil-military relations and peacekeeping*. New York: Oxford University Press, 1998

Woodhouse, T. (1998). *Peacekeeping and the Psychology of Conflict Resolution. The Psychology of Peacekeeping*. H. J. Langholtz. Westport, Praeger. 163.

UNITED NATIONS. General Assembly - Thirteenth Session - Annexes - Document (A/3943). Nova York: Nações Unidas, 1958.

UNITED NATIONS. UN document A/43/PV.4, 1988, pp. 22 e 26.

UNITED NATIONS. *An Agenda for Peace*. 1992.

UN. UN General Assembly Resolution 49/37 Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in ALL their Aspects (A/RES/49/37). New York, United Nations, 1994

UNITED NATIONS. UN document S/RES/1265, 1999

UNITED NATIONS. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. UN document A/55/305 and S/2000/809, 2000.

UN. Letter dated 17 August 2000 from the Chairman of the Panel on United Nations Peace Operations to the Secretary-General, New York, United Nations, 2000a.

UN. Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council, New York, United Nations, 2000b.

UNITED NATIONS. Basic facts about the United Nations. New York: United Nations, 2004. p. 78-79

UN. UN General Assembly Report of the Secretary-General 58/753 Training policy and evaluation system of the Department of Peacekeeping Operations. New York, United Nations, 2004a.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL, UN document S/PV/4990, 2004b.

UNITED NATIONS. SECRETARY-GENERAL, Comprehensive Report on Strengthening the Capacity of the United Nations to Manage and Sustain Peace Operations: Report of the Secretary-General. 2007.

UNITED NATIONS. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. DPKO-DFS. New York, United Nations, 2008

UN Annex to the Strategic Peacekeeping Training Needs Assessment Report. New York, United Nations. 2008a.

UNITED NATIONS. Guidelines for TCCs Deploying Military Units. DPKO. New York, United Nations, 2008b

UN. Introduction to the United Nations Core Pre-Deployment Materials. New York, United Nations. 2009.

UN. United Nations Core Pre Deployment Training Module. New York, United Nations. 2009a

UN. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People. UN doc. A/70/95-S/2015/446 (17 June 2015), para. v. 36, 2015.

UNITED NATIONS. Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We Are Doing Business. 2017.

UNITED NATIONS. Light Coordination Mechanism (LCM) - Building Capacity for Effective United Nations Peacekeeping – DPO: New York, 2017a.

UN. United Nations Peacekeeping. Our History. 2017b. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/our-history>. Acesso em 30 de março de 2022.

UNITED NATIONS. Action-for-Peacekeeping A4P. 2018. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es_0.pdf Acesso em: 30 de março de 2022.

UNITED NATIONS. UN document S/RES/2436, 2018b.

UNITED NATIONS. A4P+ Backdrop Paper. 2021. Acessado em 1 de abril de 2022. Disponível em:

<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_background_paper.pdf> Acesso em: 31 de março de 2022.

UNITED NATIONS. United Nations Peacekeeping Resource Hub. 2022. Disponível em: <https://research.un.org/en/peacekeeping-community/guidance> Acesso em 30 de março de 2022.

UZIEL, Eduardo. Brasil, Conselho de Segurança e operações de manutenção da paz da ONU. Revista Política Externa, v. 19, n. 1, p. 63-77, 2010.