

TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES E OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ COMPLEXAS: NOTAS A PARTIR DA MINUSTAH

João Marcelo Dalla Costa¹

Introdução

Com o fim da Guerra Fria, as Nações Unidas desenvolveram as chamadas complexas operações de paz e se tornaram cada vez mais envolvidas em *peacebuilding* (construção da paz), trabalhando ao lado de outras organizações intergovernamentais, governamentais e não-governamentais. Operações de paz complexas (ou de manutenção da paz complexas, como conhecido no *Brahimi Report*), incluem as tarefas tradicionais de manutenção da paz, de interposição e observação, as novas funções de monitoramento de eleições, desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), proteção aos trabalhadores humanitários e administração transitória (Bellamy, Williams e Griffin 2004)². Devido à grande variedade e interdependência dos atores envolvidos nesse tipo de missão (militares, agências, ONGs, etc.), a manutenção da paz complexa oferece uma oportunidade de acessar o quanto a Teoria das Organizações é capaz de esclarecer as coordenações interorganizacionais nessas operações³.

O conceito de *peacebuilding* foi discutido por Boutros-Ghali em *An Agenda for Peace* de 1992, e foi debatido mais a fundo no *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* de 2000 (mais conhecido como *Brahimi Report* – Relatório Brahimi). O Relatório Brahimi conecta as funções de *peacebuilding* e *peace enforcement* à definição de manutenção da paz comple-

1 Professor do Programa de Pós Graduação em Ciências Militares (PPGCM) da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME). Email: jmdallacosta@hotmail.com

2 Ver também Paris 2004.

3 Ver Herrhausen 2007 e Lipson 2003, 2005, 2007.

xa. Nesse sentido, o Relatório Brahimi define *peacebuilding* como: “atividades empreendidas no lado mais distante do conflito para montar as fundações da paz e providenciar ferramentas para construir naquelas fundações algo que é mais do que apenas a ausência da guerra” (Brahimi 2000, 3). Por outro lado, Roland Paris sugere uma definição acadêmica mais compreensiva, baseada em premissas apoiadas no Relatório Brahimi mas mais úteis para analisar e entender manutenção da paz complexa: “ações tomadas ao final de um conflito civil para consolidar a paz e prevenir uma recorrência de combate. Uma missão de construção da paz envolve o desdobramento de pessoal militar e civil de várias agências internacionais, com um mandato para conduzir a construção da paz em um país que está recém saindo de uma guerra civil” (Paris 2004, 38). A definição de Paris observa que *peacebuilding* é uma atividade pós-conflito e, mais importante, envolve a participação de uma variedade de atores diferentes, portanto, reconhece a necessidade da coordenação como parte da missão (Paris 1997). Nesse sentido, assim como a coordenação interorganizacional pode ser vista como pré-requisito para o sucesso da operação, também falhas persistentes na coordenação, especialmente através da competição entre diferentes atores no campo, podem levar ao colapso de operações de paz complexas como um todo e ter impactos em operações futuras (Cooley e Ron 2002). Como mencionado no *Report on Integrated Missions* de 2005: “(...) a natureza multidimensional de tal empreendimento [*peacebuilding* pós-conflitos], assim, demanda medidas efetivas de coordenação”. (Eidel *et al.* 2005)

A ONU utiliza um notável número de mecanismos de coordenação para suas operações de paz. Essas podem englobar o uso dos Representantes Especiais do Secretário Geral (SRSG’s, em inglês), personalidades, definição de departamentos na ONU que ficam responsáveis pelas medidas de coordenação (departamentos principais), operação e suporte, a iniciativa da Estrutura Estratégica, Forças-tarefa de Missão Integrada (IMTFs, em inglês), Centros de Operações Humanitárias (HOCs, em inglês) e Centros de Operações Civis-Militares (CMOCs/CIMIC, em inglês). Estados, individualmente, também contribuem para a coordenação com o desenvolvimento de um grupo de amigos do processo de paz, os Grupos de Contato, etc. Não obstante, a Comissão para a Construção da Paz, o Escritório de Apoio à Construção da Paz e o Fundo para a Construção da Paz também contribuem para aumentar a cooperação na construção da paz (Jones 2002).

A coordenação interorganizacional é uma séria armadilha, especialmente em operações de paz complexas que envolvem diversos atores com diferentes culturas organizacionais. A ONU desenvolveu muitos mecanismos e técnicas para lidar com as falhas de coordenação em manutenção da paz complexa. As questões da cooperação interorganizacional são centrais para a

Teoria Organizacional, e muitos ramos dessa teoria podem dar *insights* e esclarecer sobre tais armadilhas e falhas. Nesse sentido, a teoria sugere que a coordenação pode ocorrer através da transmissão de padrões comuns em campos organizacionais (DiMaggio e Powell 1991). Estudos baseados em custos de transação e nas relações contratuais apresentam *insights* acerca das circunstâncias nas quais coordenação usando estruturas e instrumentos hierárquicos são adotadas e funcionam bem (Weber 2000). Por outro lado, a teoria do agente-principal argumenta que problemas de controle de agência podem desencorajar a coordenação em estruturas hierárquicas (Hawkins *et al.* 2006). Coordenação sem hierarquia também é analisada pela teoria de rede social (Kadushin 2012). A maioria dos estudos sobre *peacebuilding* em Relações Internacionais tende a focar nas relações entre Estados e Organizações Intergovernamentais. Eles tendem a analisar tais missões exclusivamente como um problema do agente principal. Eles explicam problemas de coordenação como se fossem causados por uma falha de delegação e de responsabilidade. A essa visão falta um entendimento mais compreensivo da verticalidade de operações de manutenção da paz complexas e da grande variedade de atores envolvidos.

A importância reconhecida de outros atores que não as organizações intergovernamentais para o sucesso das operações de paz complexas significa que um foco exclusivo em coordenação hierárquica não é capaz de compreender a complexidade desses novos tipos de relações. Interações entre vários atores como Estados, militares, atores locais civis e armados, organizações regionais, organizações internacionais e organizações não-governamentais devem ser levadas em conta caso se queira entender como a coordenação interorganizacional funciona na manutenção da paz complexa. A Teoria das Organizações aborda ambos os caminhos, formal e informal, de coordenação interorganizacional; assim é mais adequado esclarecer como a coordenação em manutenção da paz complexa ocorre.

Esse artigo deriva de pesquisa prévia realizada por Michael Lipson, Roland Paris, Thomas Weiss e outros. Nós oferecemos um breve estudo de caso da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), explicando, com a ajuda da Teoria das Organizações, por que a cooperação entre militares e ONGs é eficiente para fornecer propriedade local e aumentar a legitimidade da missão⁴.

4 Este estudo de caso é largamente baseado em entrevistas com membros da MINUSTAH, diplomatas nacionais e representantes de ONGs.

Teoria das Organizações

Entre as diferentes abordagens desenvolvidas pela Teoria das Organizações, nós observaremos neste artigo a economia dos custos de transação e a teoria de redes. Nós entendemos que essas duas abordagens explicam melhor ambas as maneiras, formal e informal, de coordenação interorganizacional. Outras abordagens da Teoria Organizacional como a dependência de recursos, a teoria da contingência, a ecologia organizacional e o modelo do “processo da lata de lixo” também podem ser testadas contra o nosso argumento para alcançar o melhor poder explicativo (Fordisck 1999).

Economia dos Custos de Transação

Central para o campo da estratégia econômica, economia dos custos de transação pontua questões básicas de por que companhias existem e como governam operações. Nesse sentido, companhias são criadas para estruturar e coordenar transações de maneira controlada e previsível. Essa coordenação hierárquica funciona de forma mais eficiente que o mercado. Portanto, podemos argumentar que as estruturas organizacionais emergem como uma consequência de economizar nos custos de organizar e implementar contratos que regem trocas. De acordo com Lipson, essa lógica, empregada pelos teóricos de Relações Internacionais para explicar regimes internacionais e acordos securitários (Hasenclever, Meyer e Rittberger 1997; Hart 1995), pode também ser usada para entender a coordenação em manutenção da paz. Nas suas palavras:

Isso sugeriria a hipótese de que a estrutura de mecanismos de coordenação deve refletir a relativa eficiência do custo de transação de meios alternativos de coordenar relações interorganizacionais na manutenção da paz. *Ceteris paribus*, onde custos de transação de coordenação são altos, nós devemos esperar mecanismos de coordenação mais hierárquicos, como SRSG's com mandatos fortes e autoridade explícita. (Lipson 2007, 15)

Da mesma forma, David Lake (1999) examina as relações entre economias de produção conjunta, custos de governança e custos de oportunidade; enquanto que Katja Weber (2000) observa que custos de transação integram com níveis de ameaça para determinar quanta hierarquia existirá em um acordo securitário. Tais suposições adequam o caso de cooperação entre Estados entendidos como atores racionais unitários. Entretanto, elas não são amplas o suficiente para capturar a diferente variedade de atores (cuja maioria

não pode ser incluída na estreita categoria de atores racionais, como ONGs e atores locais) incluídos em manutenção da paz complexa. Essas missões são melhores entendidas como sistemas abertos; portanto, devido à quantidade e à complexidade de atores interdependentes envolvidos para o sucesso da missão, a importância do intercâmbio de informação e coordenação entre eles mesmos e com o ambiente é fundamental. Isso sugere que abordagens dos custos de transação, ainda que úteis para observar que o grau de hierarquia é, em parte, uma função dos custos de transação, devem ser utilizadas com prudência.

Teoria de Rede Social

Mais proveitosa para nossa discussão sobre a coordenação interorganizacional na MINUSTAH é a coordenação informal através de redes de atores participantes da missão. Redes são mais flexíveis do que hierarquias. A premissa básica das redes é que as partes na relação são mutuamente dependentes dos recursos controlados por cada uma, assim, compartilhar recursos pode levar a ganhos mútuos (Naim 2003). Nesse sentido, a efetividade da coordenação através de redes tornou-se saliente com as mudanças econômicas, sociais e tecnológicas induzidas por inovação, maiores níveis de educação e a cultura de cooperação e confiança no setor industrial (Alter e Hage 1993). De acordo com Alter e Hage (1993), esse novo mecanismo de governança cada vez mais substitui mercados e hierarquias. Porque redes são muito mais flexíveis do que hierarquias, funcionam melhor em situações que envolvem crescente quantidade de informação, necessidade de respostas rápidas, confiança na verdade, reciprocidade e entendimentos compartilhados, aumentando, assim, a cooperação.

Segundo Lipson, em manutenção da paz complexa, muito da interdependência e da coordenação ocorre bilateralmente (quando um par de nós de uma rede são fortemente ligados entre si) do que multilateralmente (quando nós organizacionais são rigidamente ligados e multiplamente conectados). Isto é, a maior parte da coordenação ocorre em situações em que uma ONG precisa de escolta militar ou quando uma unidade de assuntos civis precisa de suprimento de fontes locais (Weiss 1998). Nesses casos, estruturas informais são mais adequadas (como CIMIC/CMOCs), enquanto arranjos mais hierárquicos e formais podem ser perigosos, ou ao menos disfuncionais, especialmente em cenários onde princípios de consentimento, imparcialidade e não-uso da força são instáveis ou inoperantes, e os locais percebem um ou mais atores envolvidos na missão como parte do problema.

Isso não é para argumentar que estruturas formais não são importantes para a coordenação interorganizacional em missões de manutenção da paz, mas que em casos onde os atores estão envolvidos em atividades complementares em andamento e em circunstâncias que requerem integração operacional, ou sob condições de incerteza sobre como obter resultados desejados, redes informais são mais prováveis de se desenvolver. Essas redes informais normalmente navegam em torno de estruturas formais que são ineficientes. Elas podem se desenvolver quando as estruturas formais apresentam um obstáculo, ou mesmo impedem a tarefa de ser cumprida para o sucesso da missão. Nesses casos, redes informais complementam arranjos formais compensando suas fraquezas. Em casos extremos, toda a coordenação interorganizacional pode se dar exclusivamente através de arranjos informais, deixando estruturas formais como meramente cerimoniais (Alexander 1995). Esse tipo de dissociação entre coordenação interorganizacional e estruturas formais é útil se fizer as organizações coordenarem melhor suas atividades através de arranjos informais, enquanto mantém as estruturas hierárquicas (formais) intactas a fim de satisfazer pressões políticas (Brunsson 1989).

Coordenação Interorganizacional na MINUSTAH

Em fevereiro de 2004, o presidente haitiano Jean Bertrand Aristide deixou o país após uma série de conflitos armados que começou na cidade de Gonaives e ameaçou se espalhar em direção à capital. Em abril de 2004, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução 1542, que estabeleceu a quinta missão da ONU no Haiti, a MINUSTAH, para assumir o controle sobre a Força Interina Multinacional (MIF, em inglês). A Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti é a última de uma série de missões da ONU no Haiti, desde 1993. A complexidade daquelas intervenções aumentou de manutenção da paz para incluir a construção do Estado e da nação (Aguillar 2002). De acordo com seu mandato, a MINUSTAH é responsável pelo estabelecimento de um ambiente seguro e estável; assistir e dar suporte ao processo político; e monitorar e informar sobre a situação dos direitos humanos (UN 2004). Nesse sentido, a MINUSTAH pode ser incluída na definição de manutenção da paz complexa apresentada acima, devido às suas tarefas, que vão desde reestruturar a Polícia Nacional do Haiti (HNP, em inglês), fazer um processo DDR (junto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD), promover o diálogo político entre atores políticos e auxiliar o governo a organizar eleições, monitorar e reportar violações de direitos humanos, trabalhando em estreita cooperação com o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, e fornecer

necessidades básicas humanitárias para a população local. Assim, o alcance dos atores e as tarefas envolvidas nessa missão requerem o bom funcionamento da cooperação interorganizacional. Essa missão de manutenção da paz complexa se estabelece em um ambiente muito específico onde elites locais são usadas para intervenções estrangeiras e se beneficiam disso.

O quadro de organização da ONU no Haiti assemelha-se muito a um quadro comum de manutenção da paz: com o Representante Especial do Secretário Geral (SRSG, em inglês) como chefe da missão, o Deputado Principal, a seção de eleições, a seção de administração, o Deputado Especial de Representação do Secretário Geral e Coordenador Humanitário, o Coordenador Residente e Representante Residente do PNUD; o comandante militar e o comissário de polícia (Marcondes 2008). Enquanto o quadro é muito claro, a situação do território determina o ritmo e como a coordenação entre todas as agências, atores locais e outras partes interessadas realmente se desenvolve. A abordagem de que um tamanho se adequa a todos não funciona na prática e a operação de manutenção da paz tende a interpretar o mandato criativamente, de acordo com as especificidades locais, encontrando o melhor caminho para produzir ações burocráticas de resolução de problemas e resultados concretos para o sucesso da missão (Rocha 2009).

Como esforço para entender as especificidades das elites locais haitianas, Antônio Jorge Ramalho da Rocha identifica que existem três princípios fundamentais que organizam a sociedade haitiana: *visão de curto prazo*, *resistência* e *autoritarismo*. Esses três princípios combinados influenciam processos econômicos, políticos e sociais no Haiti. O primeiro refere-se à necessidade de que os resultados de políticas públicas devem ser vistos imediatamente, porque a vida é curta (a expectativa de vida é de 52 anos) e o futuro é incerto. O segundo princípio refere-se à grande informalidade e ambiguidade nas interações sociais; também refere-se ao fato de que haitianos não confiam uns nos outros e raramente firmam compromissos fora de seu círculo familiar. O terceiro princípio refere-se ao fato de que René Préval foi o primeiro e até agora o único presidente eleito na História do Haiti a transferir o poder pacificamente a outro presidente eleito, Jean Bertrand Aristide, em 2001; também refere-se ao fato de que o jogo político no Haiti não possui regras claras e partidos políticos são criados e dissolvidos de acordo com os interesses de curto prazo dos líderes e circunstâncias políticas. Isso retoma a ideia de *republicanismo predatório* promovida por Robert Fatton (2002), para explicar que os haitianos veem o acesso às instituições do Estado, através de privilégios regulatórios que favorecem famílias e grupos econômicos, como o meio primordial ou único de adquirir riqueza e poder.

Nesse ambiente de visão de curto prazo, onde tudo é percebido como

precário e transitório, os atores lutam pela sobrevivência gerando um ciclo de medo entre grupos políticos. Esses grupos usam quadrilhas a fim de tentar preservar suas influências políticas. A espiral de violência evita qualquer tipo de acordo entre grupos políticos e, devido ao seu registro passado, intervenção internacional é vista apenas como uma solução transitória e superficial. Em sociedades como o Haiti, onde a violência é vista como legítima para resolver conflitos e resolver disputas, essa dinâmica é perpetuada, alternando entre períodos de tirania e de domínio da máfia. Atores locais têm experiência em lidar com intervenções estrangeiras, e as veem como uma possibilidade de tirar vantagem pessoal. Isso também segue uma lógica circular: crises políticas são criadas e resolvidas para manter ingressos financeiros a fim de beneficiar alguns atores, enquanto os problemas são mantidos sem solução. Segundo Antônio Jorge Ramalho da Rocha: “Como a elite local entende o tempo das missões e as pessoas encarregadas das operações, bem como seus interesses de carreira profissional, eles manipulam o tempo, fazem acordos, nutrem inquietações sociais, dependendo das questões da agenda” (2009, 17). Missões de manutenção da paz são também métodos de escape para elites locais que justificam a ineficiência do governo e ganham suporte entre a população, normalmente dizendo para o povo que o país permanece sob ocupação estrangeira. O grau de legitimidade associado ao governo local também reflete a tolerância com a operação de manutenção da paz. Na falta de autoridades legítimas, “desmancha-prazeres” alimentam a espiral de violência e evitam qualquer possível acordo.

A MINUSTAH opera nesse ambiente complexo, que inclui também a participação de ONGs, companhias que providenciam diferentes tipos de serviços, incluindo segurança, fluxo de bens, pessoas e informações, e sob forte vigilância da mídia. Elites locais acusam doadores e a operação de manutenção da paz como responsáveis por endereçar não só estabilidade securitária mas também, se não todas, a maioria das necessidades sociais. A operação de manutenção da paz é acusada e pressionada pela elite local para construir infraestrutura básica, desenvolver políticas públicas econômicas e criar empregos, tudo projetado para favorecer setores particulares da economia ou grupos específicos. A elite haitiana é experiente e hábil em afirmar, ao mesmo tempo, a soberania do Estado e sua fragilidade, dependendo do interesse no momento. Nesse sentido, eles são capazes de explorar as falhas interorganizacionais nas agências da ONU para ajeitar as coisas a seu favor, de acordo com o caso, criando mudanças para justificar os investimentos, mas controlando o destino final do dinheiro a seu próprio favor. Na rádio, em créole (a língua local), congressistas e membros do Gabinete culpam a comunidade internacional pela situação atual, tentando ganhar influência entre a população e mantendo

um jogo ambíguo e arriscado. Essa imagem da MINUSTAH ganha força entre a população, enquanto é solicitada para reprimir manifestações e controlar a ordem social. Após mais de dez anos de MINUSTAH, os doadores e organizações internacionais continuam vendo a situação como volátil, enquanto novas urgências que emergem ao redor do globo demandam recursos e energia. A população local vê a presença de tropas militares estrangeiras como muito longa (Rocha 2009).

Por essa razão, levar em conta práticas políticas tradicionais e entender como a sociedade local funciona são fatores fundamentais para reforçar a legitimidade e aumentar as chances de sucesso da missão. A recente experiência de cooperação entre diferentes atores na MINUSTAH mostra que relações informais são o caminho mais efetivo para entregar a propriedade local em um ambiente povoado por uma elite habilidosa, já acostumada a tirar vantagens de intervenções internacionais, e pela necessidade social de ver resultados concretos da missão no curto prazo. Propriedade local envolve mais do que apenas organizar eleições locais, representa que a chave para o sucesso de manutenção da paz complexa permanece com atores domésticos. Entretanto, no caso haitiano, propriedade local além de eleições expõe tensões entre normas internacionais e realidades domésticas. A necessidade dos haitianos de verem os resultados concretos da missão de manutenção da paz em sua vida cotidiana representa um grande desafio para sua legitimidade. Contudo, os tradicionais proprietários locais – a elite política local – são os mais problemáticos. Nesse sentido, uma possibilidade para contornar o problema de elites locais corruptas é fortalecer organizações da sociedade civil. A sociedade civil doméstica pode ser vista como um conjunto alternativo de agentes capaz de executar projetos de propriedade local, enquanto fortalece a confiança pública na missão de manutenção da paz (Donais 2008). De acordo com Beatrice Pouligny (2005): “[a sociedade civil é] frequentemente vista para carregar as melhores esperanças para um genuíno contrapeso democrático aos poderosos, exploradores econômicos e senhores da guerra que tendem a predominar em Estados assolados por conflitos, fracos ou falidos”.

Alguma preocupação é necessária também para não se supervalorizar a importância das ONGs para a construção da paz. Em alguns casos, organizações ativistas e empoderadas da sociedade civil podem ser apenas como as elites políticas engajadas em rivalizar na política (Pendergast e Plumb 2002). Especialmente no caso do Haiti, onde doadores são confrontadas com instituições governamentais fracas, tendem a circundar o governo e priorizar o trabalho com ONGs. Todavia, a construção institucional deve ser o objetivo fundamental (International Crisis Group 2009).

Entretanto, após as crises de legitimidade entre a saída de Aristide

em 2004 e a chegada de Préval em 2006, a MINUSTAH ganhou novamente legitimidade, especialmente devido à eleição de Préval e à entrega bem sucedida de necessidades humanitárias efetivamente coordenadas pela MINUSTAH e por ONGs. Essa coordenação é feita usando principalmente acordos informais, que respondem mais rápida e efetivamente às necessidades dos haitianos, levando em conta as especificidades locais. Enquanto a construção institucional formal de longo prazo é conduzida pelas agências da ONU, a entrega local de necessidades sociais básicas é mais efetiva quando realizada por ONGs locais e internacionais. Nesse sentido, os dois maiores obstáculos para o sucesso no Haiti dependem também da capacidade interorganizacional da MINUSTAH de continuar desenvolvendo a “construção da paz para baixo”⁵, especialmente levada adiante usando coordenação informal entre militares e ONGs; e de continuar a tratar do déficit de capacidade do Estado haitiano através de meios formais das Agências da ONU.

CIMIC e o BRABAT

No que diz respeito à capacidade interorganizacional da MINUSTAH, é fundamental observar a Cooperação Civil-Militar (CIMIC, em inglês), especialmente no Batalhão Brasileiro (BRABAT, em inglês). O Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, em inglês) define CIMIC como: “(...) uma função militar que contribui para facilitar a comunicação entre os componentes militares e civis de uma missão integrada, bem como com os atores humanitários e de desenvolvimento na área da missão (...)” (DPKO 2010). O Brasil não possui somente o comando militar da missão mas é também o maior contribuidor de tropas com 1.343 homens em solo⁶. As relações entre as ONGs e as tropas brasileiras têm sido descritas como “muito positivas” por algumas ONGs que previamente se declararam céticas em relação à cooperação com militares⁷.

Cada batalhão tem sua própria Seção Assuntos Cívicos (G9) que coordena a CIMIC. A rotação de seis meses do G9 é, na visão a longo prazo, uma falha para a coordenação interorganizacional da missão. Nesse sentido, nós

5 “(...) a construção da paz para baixo visa combinar a ação de baixo para cima de locais, gerada pelas ações no nível nacional, com uma variedade de formas de empoderamento local de baixo para cima, no qual os atores, as comunidades e as organizações em nível local se tornam participantes e agentes ativos do processo de construção da paz, ao invés de serem apenas recebedores passivos de intervenções externas.” (Donais 2008, 16)

6 Números de maio de 2015.

7 Entrevistas com ONGs. Especialmente a Viva Rio declarou abertamente sua positiva cooperação com os militares brasileiros no Haiti.

observamos que cada contingente tem seus próprios objetivos estabelecidos pelo G9 de acordo com as circunstâncias locais. Esses objetivos são em geral restritos ao período rotativo de seis meses. Ademais, a falta de pessoal qualificado trabalhando na CIMIC aponta para uma dificuldade em sua atividade (Cerqueira 2014). Um dos maiores desafios de doutrina do G9 é apresentar as tropas com uma clara diferença entre a CIMIC e as atividades civis-sociais. Atividades civis-sociais são aquelas a curto prazo, atividades temporárias executadas exclusivamente pelos militares com o objetivo de resolver uma necessidade social urgente e conquistar as mentes e os corações da população local⁸. Essa concepção equivocada leva ao erro de os militares ignorarem ou duplicarem os esforços civis. Além do treinamento intensivo na CIMIC anterior às operações⁹, conversas informais entre os componentes militares e civis envolvidos na CIMIC foram fundamentais para entender a diferença entre CIMIC e ações civis-sociais. Também foi identificado que a informação incluída na Área de Responsabilidade (AoR, em inglês) foi exclusivamente delimitada para atividades militares e de inteligência e não incluía a CIMIC. Não havia nenhum documento que incluísse as atividades da CIMIC na AoR em que os militares poderiam basear seus planos. Para resolver esse problema, o Exército Brasileiro começou um novo Estudo Estratégico da Área. Esse documento, visando mapear as necessidades da CIMIC para estimular a coordenação, foi baseado em dois outros documentos: o Manual da OTAN sobre o campo da CIMIC e a Nota de Coordenação Doutrinária do Exército Brasileiro (N. 02/2012). Seis importantes campos de cooperação baseados no Mandato da Missão foram mapeados de acordo com a AoR: político, de segurança, econômico, social, de infraestrutura e de informação. O documento também mapeou as principais ONGs, OIs (e agências) e agências governamentais atuantes na AoR. No documento final também está listada uma análise das partes interessadas; mecanismos, melhores práticas e plataformas para coordenação civil-militar na MINUSTAH; e possibilidades de financiamento da CIMIC.

Com a chegada do fim do mandato (e a completa retirada planejada para dezembro de 2016), a chamada fase de transição/entrega se apressa com a execução de projetos e entrega das propriedades locais à população haitiana.

8 “Conjunto de atividades de caráter temporário, episódico ou programado de assistência e auxílio às comunidades promovendo o espírito cívico e comunitário dos cidadãos, no país ou no exterior, desenvolvidas pelas organizações militares das forças armadas, nos diversos níveis de comando, com o aproveitamento dos recursos em pessoal, material e técnicas disponíveis, para resolver problemas imediatos e prementes. Além da natureza assistencial, também se insere como assunto civil e colabora nas operações psicológicas.” (Manual de Campanha EB20-MC-10.201, Brazilian Army)

9 O treinamento pré-operações ocorre no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

Dois desses projetos chamaram nossa atenção porque eles expressam como os canais informais de cooperação aliviam problemas de coordenação interorganizacional no Haiti. O Projeto “Honra e Respeito em Bel Air” é gerenciado pela ONG brasileira Viva Rio. Esse projeto é bancado pelos governos da Noruega e do Canadá e planeja levar água potável e coleta de lixo para as partes mais pobres do Haiti. A ONG costumava requisitar um comboio ou apoio militar para levar suas atividades. Segundo os coordenadores da Viva Rio, o apoio militar foi decisivo para o sucesso do projeto, especialmente no começo. Eduarda Hamann, ex-coordenadora da Viva Rio, defende que “(...) há uma forte e permanente interação com o batalhão brasileiro”. O fundador da Viva Rio, Rubem César Fernandes, concorda com Eduarda Hamann e acrescenta que a cooperação através de canais informais e contatos pessoais com o componente militar foi fundamental para o sucesso do projeto. Outro projeto que chamou nossa atenção foi a parceria entre o BRABAT e a Pastoral da Criança¹⁰; o projeto, bancado principalmente pelo governo brasileiro, consiste em levar assistência médica básica para a população haitiana e promover um debate dentro do governo haitiano sobre como melhorar o sistema de saúde do país. Nesse projeto, o BRABAT ajudou com a realocação de um campo IDP (Pessoas Deslocadas Internamente), oferecendo cursos técnicos, palestras educacionais e habitação.

A prática de redes informais parece promover confiança mútua, aumentar a coordenação interorganizacional e apressar a entrega da propriedade local à população haitiana. O G9, percebendo que esses canais informais eram úteis, redirecionou as demandas da comunidade para subunidades de responsabilidade local, criando, assim, um canal direto entre a população local/ONGs e o comandante das subunidades, aumentando a confiança. A ordem de prioridade foi delegada à subunidade e o G9 se tornou um facilitador, coordenador e assessor dessas subunidades, criando um fluxo melhor de informação e gerenciamento de comando e controle. Os cursos técnicos também se tornaram bastante descentralizados, com as subunidades locais organizando em conjunto com a comunidade local. As consequências da descentralização foram a crescente quantidade de interações e canais informais de comunicação entre as subunidades e a população local/ONGs com o subsequente incremento de confiança desses atores no comandante da subunidade; a simplificação da coordenação e a priorização de atividades; e o empoderamento da comunidade local e da subunidade, acelerando o ritmo de como as demandas da população local são endereçadas.

¹⁰ A fundadora da Pastoral da Criança, Dra. Zilda Arns Neumann, morreu no Haiti durante o terremoto de 2010.

Considerações Finais

Uma grande variedade de organizações participa de missões de manutenção e construção da paz, incluindo Agências da ONU, ONGs, militares, atores locais da sociedade civil, atores estatais, etc. Podemos reconhecer que essas organizações possuem diferentes e às vezes conflitantes visões, culturas organizacionais, missões, etc. Apesar disso, elas são dependentes, em alguma medida, de cada uma para cumprir suas missões individuais. Portanto, coordenação interorganizacional é um elemento chave para o sucesso de operações de paz.

As organizações envolvidas em missões de manutenção e construção da paz têm, às vezes, um entendimento distinto de conceitos e normas. Esses padrões conflitantes incluem normas básicas de soberania, democracia, direitos humanos, propriedade local, etc. Missões de Paz são fortes dependentes de conformidade do entendimento dessas normas para sua legitimidade. Portanto, se as organizações envolvidas na missão carecem de entendimento comum ou discordam fortemente sobre esses padrões normativos, elas irão falhar na garantia de apoio (legitimidade) e recursos necessários para alcançar o sucesso da Missão. Nesse ambiente institucional, essas organizações são avaliadas em relação à sua adesão a padrões e normas coletivos, habilidade e eficiência no desempenho de tarefas, providência de bens e, principalmente, entrega da propriedade local.

Baseados em entrevistas, literaturas primárias e secundárias, nós discutimos neste artigo que a cooperação na MINUSTAH ocorre com sucesso usando canais informais entre militares e ONGs. As ONGs possuem uma abordagem flexível e informal e são focadas em projetos a curto prazo destinados a fortalecer as propriedades locais. Por outro lado, a falta de coordenação das Agências da ONU e os poucos projetos direcionados a criar propriedade local a partir de baixo são causados pela inerente complexidade interorganizacional da ONU e um compreensível foco em desenvolver as instituições nacionais haitianas.

Finalmente, é argumentado que a Teoria das Organizações oferece abordagens consistentes para entender a complexidade da cooperação interorganizacional em operações da manutenção da paz. A MINUSTAH apresenta um caso interessante para a cooperação informal como meio para entregar resultados a curto prazo e aumentar a propriedade local. Isso não significa que toda missão de construção da paz será igual. Entretanto, aplicar a Teoria Organizacional ajuda a esclarecer fatores que podem permitir ou inibir coordenação interorganizacional favorável entre as Agências da ONU, os militares e ONGs, considerando as especificidades locais.

REFERÊNCIAS

- Aguillar, Sérgio. 2002. “As forças de paz do Brasil: um balanço.” In *Brasil e o mundo: novas visões*, editado por Clóvis Brigagao e Domício Proenca Jr. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Alexander, E. R. 1995. *How organizations act together: interorganizational coordination in theory and in practice*. Luxembourg: Gordon and Breach Publishers.
- Alter, Caroline, e Jerald Hage. 1993. *Organizations Working Together*. Newbury Park: Sage.
- Arquilla, J., e David Rosenfeldt. 2001. “The Advent of Netwar.” In *Networks and netwars: the future of terror, crime and militancy*, editado por John Arquilla e David Rosenfeldt. Santa Monica: RAND.
- Bellamy, A., Paul Williams, e Stuart Griffin. 2004. *Understanding peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- Brahimi, L. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: General Assembly and Security Council.
- Brunsson, Nils. 1989. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Action in Organization*. New York: John Wiley and Sons.
- Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Cerqueira, Bruno. 2014. “Coordenação Civil-Militar em Operações de Paz Multidimensionais.” *Military Review*.
- Cooley, A., e James Ron. 2002. “The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action.” *International Security* 27 (1): 5-39.
- DiMaggio, P., e W. Powell. 1991. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Donais, Timothy. 2008. “Peacebuilding and the Dilemmas of Local Ownership: the Case of Haiti.” Artigo apresentado na Associação de Estudos Internacionais, San Francisco.
- DPKO. 2010. *Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CMIC)*.
- Duggan, C. 2004. “UN Strategic and operational coordination: mechanisms for preventing and managing violent conflict.” In *From Rethoric to Reality in Conflict Prevention*, editado por Albrecht Schnabel e David Carment. Lanham: Lexington Books.
- Eidel, Espen Barth, Anja T. Kaspersen, Randolph Kent, e Karin von Hippel.

2005. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. New York: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- Fatton, R. 2002. *Haiti's Predatory Republic: The Unending Transition to Democracy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Fosdick, Anna. 1999. "Using Organization Theory to Understand International Organizations: four models of multilateral decision-making." *International Public Management Journal* 2 (2A).
- Ghali, Boutro-Boutros. 1992. *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peace-making and peacekeeping*. New York: General Assembly and Security Council.
- Hasenclever, Andreas, Peter Meyer, e Volker Rittberger, eds. 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hauge, Wenche, Rachele Doucet, e Alain Gilles. 2008. *Conflict Prevention in a DDR Context in Haiti*. Oslo: PRIO.
- Hart, O. 1995. "An Economist's Perspective on the Theory of the Firm." In *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, editado por Oliver Williamson. New York: Oxford University Press.
- Hawkins, D., David Lake, Daniel Nielson, e Michael Tierney. 2006. "Delegation Under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory." In *Delegation and Agency in International Organizations*, editado por Darren Hawkins, David Lake, Daniel Nielson e Michael Tierney. New York: Cambridge University Press.
- Herrhausen, Anna. 2007. "Coordination in United Nations Peacebuilding: A Theory-Guided Approach." *Discussion Paper No. SP IV 2007-301*. Berlin: Social Science Research Center.
- International Crisis Group (ICG). 2008. "Reforming Haiti's Security Sector." *Latin America and Caribbean Report* no. 28.
- _____. 2009. "Haiti 2009: stability at risk." *Latin America and Caribbean Briefing* no. 19.
- Jones, Bruce D. 2002. "The challenges of strategic coordination." In *Ending Civil Wars*, editado por Stephan Stedman, Donald Rothchild, e Elizabeth Cousens. Boulder: Lynne Rienner.
- Kadushin, C. 2012. *Understanding Social Networks: Theories, concepts and findings*. Oxford: Oxford University Press.
- Lake, David. 1999. *Entangling Relations: American Foreign Policy in Its Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Lipson, Michael. 2003. "Interorganizational Networks in Peacekeeping and

- Humanitarian Relief: An Institutional Theory Perspective.” Artigo apresentado na Associação Americana de Ciência Política, Philadelphia.
- . 2005. “Interorganizational Coordination in Complex Peacekeeping.” Artigo apresentado na Associação de Estudos Internacionais, Honolulu.
- . 2007. “Interorganizational Coordination in Peacebuilding: Perspectives from Organizational Theory.” Artigo apresentado na Associação Americana de Ciência Política, Chicago.
- Marcondes, Danilo. 2008. “A participação e a cooperação entre os países do Cone Sul em operações de paz: o caso da MINUSTAH.” Artigo apresentado no II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Defesa (ABED), Rio de Janeiro.
- Morneau, J. 2006. “Reflections on the situation in Haiti and the Ongoing UN Mission.” In *Haiti: hope for a fragile State*, editado por Yasmine Sham-sie e Andrew Thompson. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.
- Naim, Moisés. 2003. “The five wars of globalization.” *Foreign Policy* (Jan-Feb)
- Paris, Roland. 1997. “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism.” *International Security* 22 (2): 54-89.
- . 2004. *At war's end: Building Peace After Civil Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Pendergast, J., e Emily Plumb. 2002. “Building Local Capacity: From Implementation to Peacebuilding.” in *Ending Civil Wars*, editado por Stephan Stedman, Donald Rothchild, e Elizabeth Cousens. Boulder: Lynne Rienner.
- Pouligny, Beatrice. 2005. “Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building ‘New Societies’.” *Security Dialogue* 36 (4).
- Powell, W. 1990. “Neither Market nor Hierarchy: Networks Forms of Organization.” In *Research in Organizational Behaviour* 12, editado por Barry Staw e Larry Cummings. Greenwich: JAI Press.
- Rocha, Antônio Jorge. 2009. “Do Peacekeeping Missions Reinforce State Failure? The Case of Haiti.” Artigo apresentado na Conferência da Associação de Estudos Internacionais, New York.
- Tschirgi, N. 2004. “Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges.” Artigo apresentado em WSP International / IPA Peacebuilding Forum Conference, New York.
- UN. 2004. *Resolution 1542*. New York: United Nations Security Council.

Weber, K. 2000. *Hierarchy Amidst Anarchy: Transaction Costs and Institutional Choice*. New York: Albany Press.

Weiss, T. 1998. "Humanitarian Shell Games: Whither UN Reform?." *Security Dialogue* 29 (1).

———. 1999. *Military-Civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises*. Lanham: Rowman and Littlefield.

RESUMO

Como a Teoria das Organizações pode esclarecer operações de manutenção da paz complexas, observando o poder de explicação e as diferenças entre as abordagens mais baseadas em hierarquia e a teoria de redes? Isso também propicia uma pesquisa mais a fundo em por que e como as elites locais, experientes com a intervenção estrangeira, "sequestram" as organizações internacionais para promover seus próprios interesses.

PALAVRAS-CHAVE

Teoria das Organizações; MINUSTAH; Elites.

*Recebido em 22 de julho de 2015.
Aprovado em 03 fevereiro de 2016.*

Traduzido por Amabilly Bonacina e Vitória Gonzalez Rodriguez