

Kenkel, Kai Michael; Passarelli Hamann, Eduardo

Working Paper

Subsídios para participação de policiais brasileiros em operações de paz das nações unidas: Funcionamento, tarefas, recrutamento e oportunidades de destaque

Texto para Discussão, No. 1892

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Kenkel, Kai Michael; Passarelli Hamann, Eduardo (2013) : Subsídios para participação de policiais brasileiros em operações de paz das nações unidas: Funcionamento, tarefas, recrutamento e oportunidades de destaque, Texto para Discussão, No. 1892, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91444>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1892

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**SUBSÍDIOS PARA A PARTICIPAÇÃO DE POLICIAIS
BRASILEIROS EM OPERAÇÕES DE PAZ DAS
NAÇÕES UNIDAS: FUNCIONAMENTO, TAREFAS,
RECRUTAMENTO E OPORTUNIDADES DE DESTAQUE**

**Kai Michael Kenkel
Eduarda Passarelli Hamann**

SUBSÍDIOS PARA A PARTICIPAÇÃO DE POLICIAIS BRASILEIROS EM OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS: FUNCIONAMENTO, TAREFAS, RECRUTAMENTO E OPORTUNIDADES DE DESTAQUE*

Kai Michael Kenkel**

Eduarda Passarelli Hamann***

* Este estudo foi enviado para publicação em fevereiro de 2013. Os autores agradecem as contribuições de Marcelo Colus Sumi e Rodrigo Fracalossi de Moraes à versão final do texto. Entrevistas, consultas e agradecimentos: tenente-coronel André Silva de Mendonça, da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ); major Algenor Teixeira Filho, da Polícia Militar do Amazonas (PMAM); capitão Sergio Carrera de A. Melo Neto, da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF); capitão Marco Antonio dos Santos Morais, da Brigada Militar do Rio Grande do Sul (BMRS); capitão Emerson Fernandes, da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC); e capitão Fabricio Bassalo, da Polícia Militar do Pará (PMPA).

** Professor assistente do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea (2011-2012).

*** Advogada, mestre e doutora em relações internacionais e coordenadora do Programa de Cooperação Internacional do Instituto Igarapé.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F51; F53.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 O COMPONENTE POLICIAL DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU 8

3 BREVE HISTÓRICO SOBRE O ENGAJAMENTO DE UNPOLS BRASILEIROS 37

4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 53

REFERÊNCIAS 56

SINOPSE

Este estudo analisa as oportunidades de uma acrescida participação de policiais brasileiros nas operações de paz (OPs) da ONU, oferecendo subsídios para facilitar tais contribuições e maximizar seu impacto na inserção internacional do país. Após a apresentação da evolução geral das OPs, com ênfase em seu componente de *rule of law*, o texto se debruça sobre as tarefas, a doutrina e os desafios da atuação histórica de policiais em operações de paz, oferecendo exemplos concretos, e discute os arranjos institucionais que governam os componentes policiais, inclusive seu recrutamento e treinamento. Na terceira parte, faz-se o mapeamento dos processos internos ao Brasil, com destaque a três fases: antes, durante e depois do desdobramento. Inicia-se a apresentação com os processos de seleção (concurso). Discutem-se ainda os procedimentos imediatamente anteriores ao desdobramento, relacionados ao treinamento dos selecionados, à provisão de documentos e ao preparo pelos serviços de saúde. Em seguida, analisa-se detalhadamente o próprio desdobramento, com ênfase no contato com o Brasil e nas questões legais e financeiras. Na quarta e última parte do texto são oferecidos subsídios concretos para o contínuo aproveitamento desta participação como oportunidade para assegurar o crescente perfil do Brasil nesta atividade de destaque da política internacional. Estes se dividem em algumas recomendações para os níveis internacional, federal (brasileiro) e estadual/distrital.

Palavras-chaves: operações de paz; polícia; Nações Unidas; política externa brasileira.

ABSTRACTⁱ

This paper analyzes the opportunities for greater participation of Brazilian police officers in United Nations peace operations, offering recommendations for facilitating such contributions and maximizing their impact with a view to Brazil's international profile. Following a presentation of the general evolution of peace operations with an emphasis on the rule of law component, the text introduces the tasks, doctrine and challenges of past police participation in these operations, using concrete examples, and discusses the national institutional arrangements that govern police components,

ⁱ *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*
As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

including recruitment and training. The text's third section maps Brazilian internal processes, essentially in three phases: before, during and after deployment. The analysis begins with the selection process and training. Still before deployment, there is discussion of the provision of documents and health services to those deployed. Deployment itself is treated in some detail, with emphasis on officers' communication with Brazil and on legal and financial questions. The fourth and final section offers concrete policy recommendations for the continued utility of these contributions as an opportunity to strengthen Brazil's profile in an important international activity. The policy inputs are divided between the international, (Brazilian) federal and state levels.

Keywords: peace operations; police; United Nations; Brazilian foreign policy.

A polícia civil internacional e as amplas tarefas de manter a lei e a ordem deixaram de ser um adendo às operações de paz da ONU para se tornarem um dos principais pilares da consolidação da paz em sociedades dilaceradas pelas guerras. Missões que, poucos anos atrás, seriam consideradas ousadas ou inaceitavelmente intrusivas, hoje existem de maneira natural.

(Annika Hansen, 2002, tradução nossa, p.10)¹

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo discutir o envolvimento de policiais nas operações de paz (OPs) da Organização das Nações Unidas (ONU), com ênfase no engajamento de policiais militares brasileiros. Visa apresentar a evolução da atuação de componentes policiais nestas operações, tanto no quadro geral quanto no que tange às contribuições do Brasil. Para tanto, a segunda seção trata da discussão teórica por meio do levantamento bibliográfico da participação de policiais nas operações de paz da ONU. Após a apresentação da evolução geral das OPs, com ênfase em seu componente de *rule of law* (Estado de direito), o texto se debruça sobre tarefas, doutrinas e desafios da atuação histórica de policiais em operações de paz. Seguem exemplos de operações particularmente importantes no crescimento desta participação. A seção se encerra com a discussão dos arranjos institucionais que governam os componentes policiais, inclusive o seu recrutamento e treinamento.

A terceira seção, por sua vez, faz o mapeamento dos processos a que estão sujeitos os policiais militares brasileiros que decidem participar de uma missão de paz da ONU. Após uma breve apresentação do contexto geral, inicia-se a análise da participação de policiais brasileiros, dividida essencialmente em três fases: antes, durante e depois do desdobramento. Tem-se a apresentação dos processos de seleção (concurso) e treinamento. Discute-se o treinamento dos selecionados, a provisão de documentos e o preparo pelos serviços de saúde. Analisa-se ainda o próprio desdobramento, com ênfase no contato com o Brasil e nas questões legais e financeiras.

1. "From being an afterthought in UN peace operations, International civilian police and the wider task of maintaining law and order have become one of the major pillars of building peace in war-torn societies. Missions that were considered daring and unacceptably intrusive only a few years ago now proceed as a matter of course" (Annika Hansen, 2002, p. 10).

Na quarta e última seção do texto são oferecidos subsídios concretos para o contínuo aproveitamento desta participação como oportunidade para assegurar o crescente perfil do Brasil nesta atividade de destaque da política internacional. Estes se dividem em recomendações para os níveis internacional, federal (brasileiro) e estadual/distrital. O texto baseia-se tanto na literatura existente sobre o assunto quanto em entrevistas com policiais brasileiros com experiência no terreno.

2 O COMPONENTE POLICIAL DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Desde a sua origem em 1948 e a sua formalização em 1956, as operações de paz tornaram-se um elemento-chave da segurança coletiva e da resolução de conflitos, e recebem a maior parte da atenção internacional voltada para a ONU. Ao longo das últimas seis décadas, instigado por eventos políticos, estas operações sofreram mudanças fundamentais e revolucionárias em seus mandatos, práticas e composição; seu objetivo cresceu da simples interposição até ambiciosos esforços visando reconstruir instituições de Estado, ressuscitar economias nacionais e reintegrar Estados no sistema internacional (Bellamy e Williams, 2010; Diehl, 2008). Estes esforços chegaram a abranger o exercício da soberania pelas próprias Nações Unidas em casos como Timor-Leste e Kosovo. Determinadas operações alcançaram certo sucesso em melhorar as condições de vida de suas populações-alvo; outras foram fracassos abjetos.

A despeito de sua crescente influência no arcabouço de medidas políticas internacionais, as operações de paz têm recebido críticas ácidas e contundentes, particularmente em relação aos preceitos liberais que embasam a atual prática da ONU, ou seja: a economia de livre mercado, a privatização, o papel limitado do Estado, as formas retributivas de justiça e a ausência de ajuste entre a instalação pela comunidade internacional de tradições largamente ocidentais e o respeito à cultura e as tradições locais (Richmond, 2002; 2004; 2007; 2011; Chandler, 2006; 2009; 2010; Pugh, 2005; Pugh, Cooper e Turner, 2008). Já outros analistas defendem estes componentes da “paz liberal” como justamente a melhor garantia tanto do bem-estar efetivo das populações quanto da manutenção da eficácia da soberania estatal como princípio norteador da organização política do sistema internacional (Paris, 1997; 2002; 2004; 2010; Doyle, 2011; Doyle e Sambanis, 2006). A subseção 2.1 propõe uma análise conceitual das mudanças que ocorreram ao longo desta evolução, dando destaque aos elementos de particular importância, os componentes policiais e de *rule of law* (Estado de direito).

2.1 A evolução das operações de paz da ONU e o componente *rule of law*

Ao longo de sua evolução, as operações de paz percorreram cinco “gerações” (Kenkel, 2013). Além de mudanças concretas de mandatos e tarefas, o progresso pelas gerações seguiu vários eixos, centrados nos seguintes fatores: *i*) o estado do debate sobre soberania e intervenção e o aumento da propensão das operações em fazer uso da força militar; *ii*) o posicionamento da ONU em relação aos conflitos – variando de reativo a proativo – e o tipo de paz, ou forma de resolução do conflito, que se busca; *iii*) as tarefas e os mandatos concretos que derivam dos fatores citados; e *iv*) os atores necessários para cumprir tais mandatos.

As operações de paz de primeira geração, identificadas sobretudo durante a Guerra Fria, praticavam o que veio a ser chamado de *manutenção* da paz tradicional. Sempre desdobradas após o término de um conflito armado, estas operações buscam, por meio da introdução de uma força de interposição entre as partes, criar um ambiente propício à negociação de uma resolução pacífica do conflito. Outras atividades, sempre em apoio da busca de uma conclusão pacífica do contencioso – e autorizadas exclusivamente sob o capítulo VI da Carta das Nações Unidas –, incluem o monitoramento de fronteiras, a verificação de zonas desmilitarizadas e outras tarefas contidas na resolução de conflitos (Bellamy e Williams, 2010, p. 175-176; Hillen, 1998, p. 79). Com a obtenção de um acordo político duradouro, as operações de paz tradicionais são retiradas do terreno.

Essa prática se baseia na força de persuasão moral da ONU, não buscando solucionar o contencioso à base de um conflito. Desta forma, na ausência de vontade política de negociar pacificamente uma solução, estas missões nem sempre têm momento natural de retirada. Por exemplo, as primeiras duas operações deste tipo – a Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua² (United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO), desdobrada no Oriente Médio a partir de 1948, e o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (United Nations Monitoring and Observation Group in India and Pakistan – UNMOGIP), ativo na Caxemira desde 1949 – encontram-se ativas até hoje. A ONU desdobrou pela primeira vez contingentes plenamente armados em 1956, na ocasião da Força de Emergência das Nações Unidas I (United Nations Emergency Force I – UNEF I) ao Suez.

2. A tradução dos nomes das operações para o português foi feita livremente, com base no nome oficial em espanhol (onde disponível) ou em inglês.

O término da Guerra Fria pôs fim à predominância anterior dos conflitos interestatais para os quais as OPs tradicionais haviam sido desenhadas. Um breve período de cooperação que se seguiu ao fim do bloqueio bipolar abriu maiores possibilidades para a atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), encorajado em parte pelo crescente alcance das mídias (Diehl 2008, p. 54). Esta situação trouxe consideráveis transformações na natureza das OPs; enviaram-se mais missões com mandatos mais ambiciosos, pautados no envolvimento proativo – não só no “congelamento” de conflitos – com a finalidade de assessorar amplamente a transição à paz. Deste movimento emergiram as OPs “amplas” (“*wider*”) (Bellamy, Williams e Griffin, 2010, p. 193-213), e as “multidimensionais” (Fetherston, 1994, p. 23-44), ou de segunda geração. Estas operações se caracterizam pela adição de tarefas civis relacionadas à transição política do conflito, sem aumento na permissão do uso da força militar. Esta mudança foi codificada pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali em 1992 na Agenda para a Paz (ONU, 1992, parágrafos 20-21).

As tarefas civis típicas das OPs de segunda geração, adicionadas às de primeira geração, visam assessorar a transição política à paz e incluem: *i*) organização de eleições; *ii*) desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes; *iii*) entrega de ajuda humanitária; *iv*) promoção de direitos humanos; *v*) assistência a refugiados; e *vi*) fortalecimento de capacidades de governo. Esta geração marca a primeira vez em que as OPs se debruçaram sobre assuntos de lei e ordem em situações de colapso estatal, necessitando assim da participação ampla de policiais (Diehl, 2008, p. 57), com mandatos relacionados a treinamento e reestruturação, bem como policiamento executivo (*enforcement/executive policing*). Entre as OPs de segunda geração bem-sucedidas encontram-se: o Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição (United Nations Transition Assistance Group – UNTAG) na Namíbia, a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) e a Missão de Observadores das Nações Unidas em El Salvador (United Nations Observer Mission in El Salvador – ONUSAL).

Porém, em outras situações, devido à crescente lacuna entre, de um lado, as novas tarefas e os resultados esperados das OPs e, do outro, o uso da força colocado à disposição da ONU, houve três fracassos devastadores cujas lições acarretaram transformações fundamentais para a prática das OPs. Trata-se das seguintes operações: Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (United Nations Assistance Mission for Rwanda – UNAMIR), em 1994; Operação das Nações Unidas na Somália (United Nations Operation

in Somália – UNOSOM), no período 1992-1995; e a Força de Proteção das Nações Unidas (United Nations Protection Force – UNPROFOR) na Bósnia, especialmente em Srebrenica, no período 1992-1995.³

As OPs de terceira geração, ou de imposição da paz (*peace enforcement*), foram uma resposta à incapacidade das missões anteriores de cumprir seus mandatos mais complexos na ausência de consentimento ou cooperação de certos grupos, junto com o decrescente poder moral da ONU no mundo pós-Guerra Fria. Tipicamente dotadas de mandato amparado no capítulo VII, são notáveis pela maior permissividade de usar a força para impor os objetivos do mandato da missão, porém sem que este divirja significativamente das tarefas clássicas transicionais da segunda geração (Osman, 2002, p. 5-7; ONU, 2001). Em um clássico exemplo de “*mission creep*”, considera-se operação de terceira geração a UNPROFOR após as mudanças de mandato em seguida ao massacre de Srebrenica. Várias missões de terceira geração foram cumpridas por coalizões sob a égide do capítulo VIII da Carta, como a Força Internacional para o Timor Leste (International Force for East Timor – INTERFET), em 1999.

A quarta geração de OPs consiste em operações robustas de construção da paz (*peacebuilding*), que combinam o elevado potencial de uso da força com tarefas civis aprofundadas e mais intrusivas em termos de seu efeito na autonomia local, especialmente se comparada com as da segunda geração (Bellamy e Williams, 2010, p. 231). É nesta geração de OPs que as tarefas policiais chegaram a ter um papel distinto e central, especialmente no que se refere à decisão de ir além de treinamento e reestruturação para se engajar no policiamento executivo e na plena provisão, pelas Nações Unidas, de aspectos relacionados com o *rule of law* (Estado de direito) que os Estados fragilizados não têm capacidade de assegurar. Como será demonstrado neste trabalho, é no componente *rule of law* destas missões que os novos papéis significativos dos policiais da ONU se encontram.

Uma forma mais forte do *peacebuilding* é a administração transitória, na qual o exercício da soberania sobre um determinado território é efetivamente transferida a uma OP, e toda autoridade executiva, legislativa e judicial temporariamente emana do chefe da missão. Até hoje só foram criadas duas administrações com estas características,

3. Sobre estas mudanças, precisamente do ponto de vista dos efeitos sobre o policiamento, ver Donais (2004, p. 945-946).

ambas em 1999: a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK) e a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste (United Nations Transitional Administration in East Timor – UNTAET). Estas operações proporcionaram o mais extensivo papel que a polícia da ONU teve até agora, uma vez que todos os aspectos de controle sobre o território, inclusive questões de lei e ordem, foram colocados sob a responsabilidade da ONU. Embora não chegue a exercer a soberania no Haiti, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti – MINUSTAH) de fato exerce tarefas típicas de quarta geração (Fishel e Sáenz, 2007). Crucial para o sucesso destas missões é o foco em *rule of law*, além das atividades de construção do Estado (*statebuilding*) e as tarefas civis transformacionais típicas da segunda geração.

Finalmente, há evidências do surgimento de uma quinta geração de OPs “híbridas”, desdobradas sob comando misto, com a ONU e várias organizações regionais assumindo cadeias separadas de comando e formas distintas de mandato. Diferentemente das operações sob o capítulo VIII da Carta,⁴ com sua “terceirização” a tempo limitado e missões, por excelência, de imposição robusta da paz, as missões híbridas envolvem o envio simultâneo de tropas da ONU e de uma organização regional. Destaca-se, como exemplo deste tipo de missão, a Operação Híbrida da União Africana/Nações Unidas em Darfur (African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID), empreendimento conjunto da ONU e da União Africana na região de Darfur, no Sudão.

2.1.1 *Rule of law*

Em termos de sua relevância para o pilar policial das OPs, o componente-chave da evolução dos mandatos exposta neste estudo concerne à inclusão de elementos de *rule of law* nas bases das OPs da ONU, espelhando a crescente institucionalização das atividades deste tipo no trabalho desta organização. Hoje, a atuação dos componentes policiais nas OPs da ONU deve sempre ser vista como parte de um pacote de objetivos de *rule of law* que está presente nos mandatos e não pode ser tratada como elemento isolado. A ONU define o *rule of law* como:

4. O capítulo VIII da Carta das Nações Unidas versa sobre a relação da ONU com os arranjos regionais. No contexto das OPs, este capítulo permite uma efetiva “terceirização” de missões particularmente robustas para organizações regionais ou coalizões de Estados dispostos. O controle das missões permanece com o Conselho de Segurança, por meio de autorização limitada e renovável.

Um conceito no cerne da missão da Organização. Refere-se a um princípio de governança segundo o qual todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o Estado em si, devem estar sujeitos [*accountable*] a leis que são promulgadas de maneira pública, implementadas de maneira equitativa e julgadas de maneira independente, e que sejam consistentes com as normas e padrões do direito internacional e dos direitos humanos. Requer, ainda, medidas para garantir a adesão aos princípios da supremacia do direito, igualdade perante a lei, prestação de contas ao direito, justiça na aplicação da lei, separação de poderes, participação na tomada de decisões, certeza legal, não arbitrariedade e transparência legal e procedimental (ONU, 2004, parágrafo 6).^{5,6}

No nível de cada Estado, isto

inclui uma Constituição, ou equivalente, como mais alto nível legal daquele território; um arcabouço legal claro e consistente e a sua consequente implementação; instituições fortes nas áreas da justiça, governança, segurança e direitos humanos, que estejam bem estruturadas em termos de verba, capacitação e equipe; processos e mecanismos de justiça transicional; e sociedade civil que contribua para o fortalecimento do estado de direito e para fazer com que as instituições e os servidores públicos prestem contas. Essas são as normas, políticas, instituições e processos que formam o cerne de uma sociedade na qual os indivíduos sentem-se seguros, onde a proteção legal é prestada por direitos e títulos, e as disputas são resolvidas de maneira pacífica, existindo a efetiva oportunidade de recorrer delas (ONU, [s.d.]a).

Na prática, a ONU frequentemente age em contextos onde o espaço para o direito local é vago ou inexistente, o que faz com que ela procure atuar de acordo com uma combinação de tradições e precedentes locais e de padrões internacionais de direitos humanos.⁷ A ONU tem institucionalizado seu compromisso com o *rule of law* por meio de um número de órgãos que constituem o quadro organizacional para os policiais sob seu mandato. Estes incluem o Escritório de Estado de Direito e Instituições de Segurança (Office of Rule of Law and Security Institutions – OROLSI), criado em 2007, que, com a Divisão de Polícia das Nações Unidas (Police Division – UN) reúne o Serviço de Assessoramento em Direito Penal e Assuntos Judiciais (Criminal Law and Judicial Advisory Service – CLJAS), o Serviço das Nações Unidas de Atividades relativas a Minas (UN Mine Action Service – UNMAS), a seção de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) do OROLSI, e a Unidade de Reforma do Setor de Segurança (SSR, na sigla em inglês)

5. Ver Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 382).

6. Salvo indicação contrária, todas as traduções no presente texto são livres, feitas pelos autores.

7. Ver, entre outros, Kondocho (2011).

do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (Department of Peacekeeping Operations – DPKO).⁸

Consolidando ainda mais o compromisso da ONU com uma abordagem ampla do *rule of law*, em 2006 a ONU criou o Grupo de Coordenação e Apoio sobre o Estado de Direito (Rule of Law Coordination and Resource Group), composto de representantes oriundos dos seguintes órgãos: DPKO; Departamento de Assuntos Políticos (Department of Political Affairs – DPA); Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR); Escritório de Assuntos Jurídicos (Office of Legal Affairs – OLA); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children’s Fund – UNICEF); Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres); e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC). Este grupo é presidido, atualmente, pelo Secretário-Geral adjunto, Jan Eliasson, e recebe o apoio da Unidade de Estado de Direito (*Rule of Law Unit*) do Escritório do Secretário-Geral.⁹

Nesse sentido, é de suma importância enxergar a participação de policiais nas OPs da ONU como parte de um pacote maior intimamente relacionado ao restabelecimento do *rule of law*. No contexto do *peacebuilding*, os elementos dedicados ao *rule of law* são, além do papel crucial do componente de polícia, também aqueles vinculados ao restabelecimento do sistema judicial, incluindo os tribunais, o sistema penal e o apoio à legislação criminal.¹⁰ Estes compõem o que Blume (2004, p. 10) designa como “tríade do *rule of law*”, uma conglomeração mutuamente dependente que envolve reforma policial, reforma judicial e reconstrução do sistema penal. A polícia se mantém como o componente mais proeminente deste tipo de OP; a origem de sua presença tendo seu início bem antes de emergir o enfoque *rule of law*. A subseção 2.2 descreve concretamente as tarefas, os objetivos e as doutrinas que traduzem estes preceitos em atuação no terreno.

8. Ver <www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/orolsi.shtml>.

9. Ver <www.unrol.org/article.aspx?article_id=6>. Para uma lista de documentos da ONU com relevância ao papel dos processos de institucionalização e *mainstreaming* do *rule of law*, ver <www.unrol.org/article.aspx?article_id=25>.

10. Para um excelente resumo das características do enfoque *rule of law*, ver Durch e England (2010, p. 5-15).

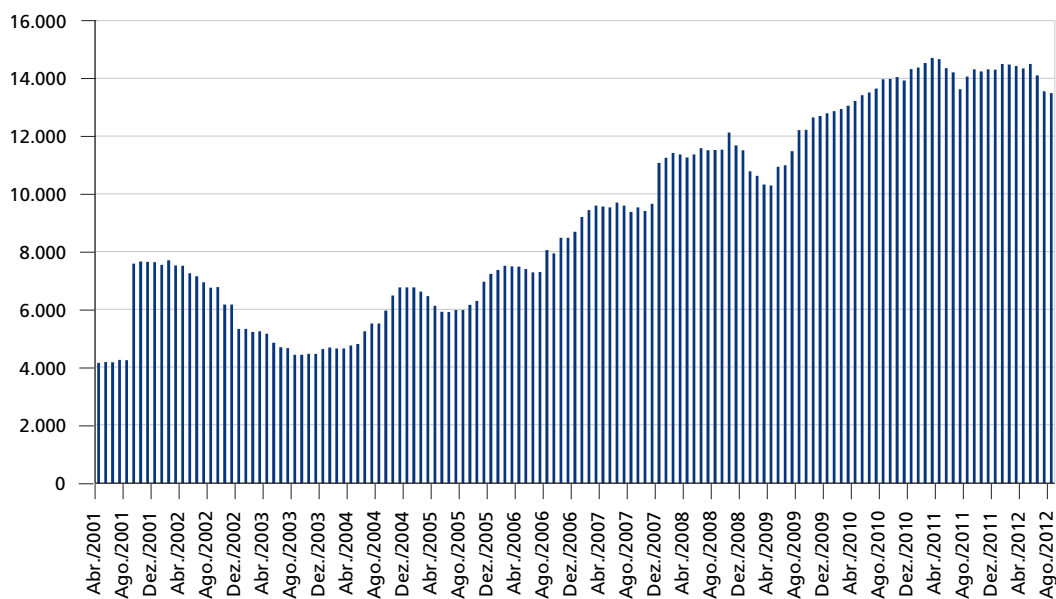
2.2 Histórico do componente policial: tarefas, doutrina e desafios

O primeiro componente de polícia de uma OP da ONU surgiu com o advento da Operação das Nações Unidas no Congo (Opération des Nations Unies au Congo – ONUC) em 1960. A ONUC foi uma missão anômala para a sua época, sendo autorizada – prematuramente, em termos da evolução aqui destacada – para lidar com os efeitos de uma falta de controle estatal. Um continente ganês de quinhentos policiais ocupou a função antes exercida pela força de ordem colonial e foi rapidamente substituído por uma força nigeriana (Chappell e Evans, [s.d.], p. 15). Pelo fato de a ONUC estar à frente de seu tempo, esta força exerceu tarefas parecidas com o atual policiamento executivo conduzido pelas Unidades de Polícia de Choque (Formed Police Units – FPU) –, atividades que só seriam retomadas muito mais tarde na evolução da participação de policiais nas OPs.

A próxima operação a contar com um contingente significativo de polícia é a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus – UNFICYP), criada em 1964 e ativa até hoje. Foi devido a seu envio à UNFICYP que os policiais da ONU ganharam o nome de Civilian Police (CIVPOL), baseado na sua designação como polícia civil, no intuito de distinguir suas tarefas e mandato dos contingentes militares que compuseram – e ainda compõem – a grande maioria do pessoal da operação. De fato, manter uma nítida distinção entre os pilares militar e policial das OPs viria a se constituir um problema crescente e recorrente nas OPs ao longo de sua evolução.

No decorrer das décadas seguintes, os componentes de polícia se tornaram uma parte regular, embora pequena e de certa forma secundária, das OPs. Esta posição só chegou a mudar com o advento de mandatos transicionais como o da ONUSAL (1991-1995). Ainda assim, as primeiras transformações significativas de mandatos e números ocorreram logo após o fim da Guerra Fria, quando a ONU se propôs a lidar sistematicamente com a desintegração de Estados e territórios em situação de falta de autoridade política.

GRÁFICO 1
Policiais civis em operações de paz do DPKO (2001-2012)



Fonte: DPKO.
Compilação: Enzo Mauro Tabet Cruz.
Obs.: dados disponíveis apenas a partir de 2001.

Em janeiro de 1988, havia 35 policiais servindo com a ONU, todos na UNFICYP (Durch e England, 2010, p. 17). Já em 1994, eram 1.677 os que estavam a serviço da ONU. Este número chegou a 5.840 em 2000 e, em 2010, houve *autorização* – porém não desdobramento – de um total de 17.500, espalhados em doze missões. Problemas crônicos de recrutamento continuam limitando os números de policiais realmente desdobrados a aproximadamente 75%-80% deste total (ONU, [s.d.]; Durch e England, 2010, p. 17). Mandatos civis mais ambiciosos trouxeram o crescimento dos contingentes em número e importância, e a ONU formalizou seus arranjos institucionais para estes componentes com a criação da Unidade de Polícia Civil (*Civilian Police Unit*) no DPKO em 1993 e de uma Divisão de Polícia em 2000. Uma limitada *Standing Police Capacity*, mantida pequena para não despertar a oposição de membros do CSNU, foi criada em 2006 e, no início, possuía menos de trinta oficiais (Benner, Mergenthaler e Rotmann, 2011, p. 86-87). Por colocar a qualidade acima da rapidez, porque estava limitada, esta força levou dois anos para funcionar plenamente (*op. cit.*, p. 90).

A Divisão de Polícia foi subordinada ao OROLSI em 2007. Em 2013 esta divisão é chefiada pela assessora de polícia (Police Advisor) – a sueca Ann-Marie Orler –

e consiste em quatro unidades: Office of the Police Advisor; Policy and Planning Section; Training and Development Section; e Mission Management Section (ONU, 2005, p. 16-17). O custo total das atividades policiais em OPs do DPKO no ano fiscal 2010-2011 foi de US\$ 578 milhões, dos quais US\$ 18 milhões foram dedicados à Divisão de Polícia e à Standing Police Capacity e o restante para a manutenção dos respectivos contingentes no terreno. Desta forma, as atividades policiais foram responsáveis por aproximadamente 8% do orçamento total dedicado às OPs do DPKO no período 2010-2011.

2.2.1 A evolução das tarefas policiais nas operações de paz

William Durch e Madeline England (2010) classificaram a evolução dos mandatos dos componentes policiais como uma progressão de: *i*) mandatos tradicionais; passando por *ii*) mandatos transformacionais (de segunda geração); até *iii*) mandatos de *law enforcement ad interim* – também conhecidos como policiamento executivo, característico da falta de presença do Estado, o que define as OPs de quarta geração.

QUADRO 1
Tipologia dos mandatos de operações de paz da polícia da ONU (1964-2010)

Tipo de mandato	Principal área de responsabilidade	Tarefas específicas	Exemplos de operações da ONU
Tradicional	Monitoramento e treinamento ou orientação limitados à polícia local	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorar as forças de polícia locais para garantir conformidade com acordo de paz e/ou respeito aos direitos humanos • Reportar violações às autoridades designadas • Prover orientação/treinamento limitados à polícia local 	UNFICYP (Chipre) UNTAG (Namíbia) UNAVEM II, UNAVEM III e MONUA (Angola) ONUSAL (El Salvador) ONUMOZ (Moçambique) UNTAC (Camboja) MINUGUA (Guatemala) UNPROFOR (Croácia) UNCRO (Croácia) UNPSG (Croácia)
Transformacional	Reformar, reestruturar e reconstruir a polícia local Esta categoria progressivamente inclui suporte operacional para responsabilidades claramente definidas do Estado anfitrião para <i>law enforcement</i> , como prover segurança para eleições, controle de distúrbios e multidões, e proteção de refugiados, bem como a proteção de instalações e pessoal da ONU	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer treinamento, doutrinas e material • Preparar academias de treinamento de polícia • Analisar potenciais policiais quanto a abusos anteriores • Desenhar e implantar controles internos no sistema policial • Prover segurança para locais de eleição, indivíduos específicos e localidades 	UNOSOM II (Somália) UNOMIG (Geórgia) UNMIH, UNSMIH, UNTMIH, MINUSTAH (Haiti) UNAMIR (Ruanda) UNMIBH (Bósnia-Herzegovina) UNTAES (Eslavônia do Leste) MINURCA (República Centro-Africana) UNAMSIL (Serra Leoa) MONUC (RDC) UNMIL (Libéria) UNOCI (Costa do Marfim) ONUB (Burundi) UNMIS (Sudão) UNAMID (Sudão/Darfur) MINURCAT (Chade e República Centro-Africana)

(Continua)

(Continuação)

Tipo de mandato	Principal área de responsabilidade	Tarefas específicas	Exemplos de operações da ONU
Policimento executivo	Responsabilidade primária de <i>law enforcement</i> (autoridade executiva), enquanto simultaneamente desenvolve instituições e capacidades locais de <i>law enforcement</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prover lei e ordem • Conduzir investigações, apreensão de criminosos, combater o crime organizado e atuar com oficiais de justiça • Coordenar a reforma e a reestruturação das forças locais de polícia 	UNMIK (Kosovo) UNTAET, UNMISSET e UNMIT (Timor-Leste)

Fonte: Durch e England (2010, p. 20). Ver, também, a figura em Bellamy e Williams (2010, p. 386).

Nota: ¹ United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) é categorizada tendo em vista sua missão primária, apesar de ter autoridade seletiva em *law enforcement* concedida pelo Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG), mas largamente não utilizada.

Obs.: United Nations Integrated Mission in East Timor (UNMIT).

As tarefas tradicionais dos policiais da ONU inicialmente consistiam no monitoramento das forças de ordem locais e no relato de violações de direitos humanos. Estas atividades “pretendem implementar medidas para a construção de confiança, oferecendo alguma tranquilidade à traumatizada população de que haverá redução dos abusos por parte dos policiais locais” (Durch e England, 2010, p. 19).

Durante essa época, as tarefas policiais foram resumidas pelos manuais de instrução da ONU por meio da sigla em inglês SMART: apoio aos direitos humanos; monitoramento da polícia local; assessoria de melhores práticas; relatos de incidentes, inclusive relacionados a direitos humanos; e treinamento para a polícia local (Bellamy e Williams, 2010, p. 378; Greener, 2009, p. 3; Serafino, 2004, p. 10).

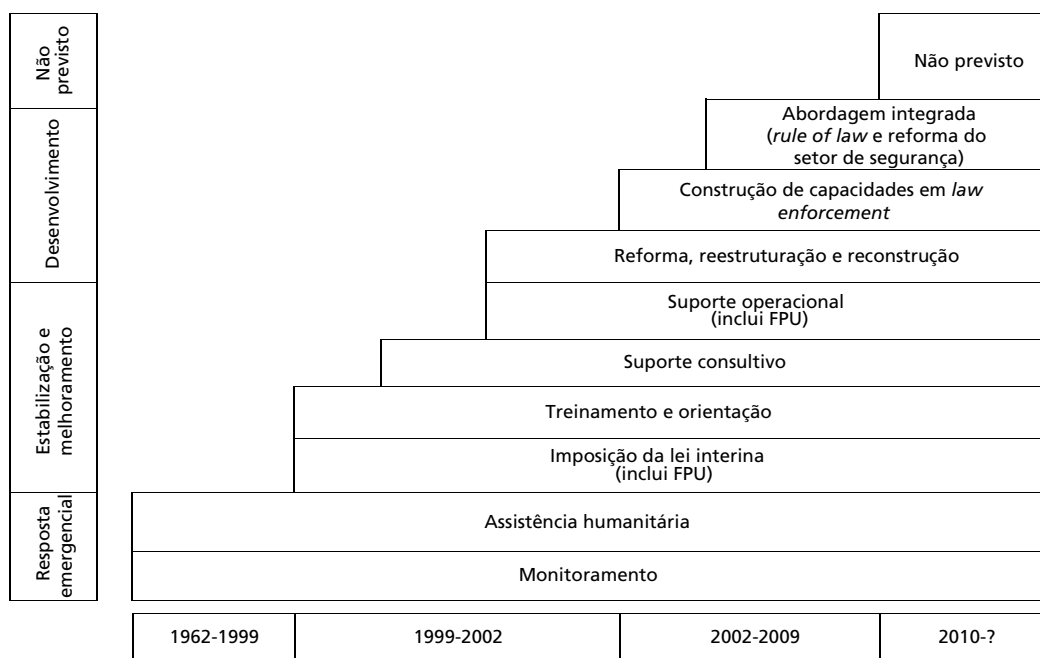
Os chamados *mandatos transformacionais* envolvem o que veio a ser chamado de os *três Rs*: reforma, reestruturação e reconstrução do setor de segurança do país hospedeiro (Durch e England, 2010, p. 21; PPC, 2012, p. 10). A reforma das estruturas de imposição (*enforcement*) da lei preconiza a implementação das práticas do policiamento democrático e de seu embasamento em uma cultura política de prestação de contas (*accountability*) e de foco no cidadão. É possível alcançar esta meta principalmente por meio do treinamento em direitos humanos, pela modificação de políticas e da legislação, e pela modernização das instituições envolvidas, até o nível do ministério responsável (Durch e England, 2010, p. 21).

A reestruturação envolve a despolitização das forças policiais locais e a erradicação de estruturas paralelas concebidas para tangenciar mecanismos de *accountability*. Com frequência, implica licenciamento de certos integrantes de uma força e ajuste do tamanho da força às necessidades atuais. A construção de confiança e *accountability* democrática também envolve o estabelecimento de um equilíbrio entre subgrupos da população e o distanciamento de violações de direitos humanos perpetradas no passado (Durch e

England, 2010, p. 21). A reconstrução, então, orienta-se em direção ao aumento da eficácia da nova força sem retornar a práticas repressivas contraproducentes ao novo padrão democrático de policiamento dirigido ao cidadão. Portanto, aqui o foco está na logística, na organização, no equipamento e na capacitação de policiais para investigação e *enforcement* (*op. cit.*).¹¹

Com o aumento da violência confrontada pelas OPs, e sua atuação em áreas de pouca capacidade estatal, os componentes policiais da ONU cada vez mais são solicitados para se engajar diretamente no policiamento executivo. Esta atividade talvez seja a mais controversa e profunda das mudanças nas tarefas destes profissionais nos últimos quinze anos. As forças da ONU têm exercido funções de prisão e detenção em locais onde há vácuos de autoridade judicial, como no Kosovo e no Timor-Leste (Oswald, 2011).

FIGURA 1
A crescente complexidade das tarefas policiais



Fonte: ONU (s.d.).

11. Para mais detalhes sobre estas atividades do ponto de vista de um documento oficial da ONU – nos quais são descritas como: Advising and Reporting; Reforming and Restructuring, Rebuilding and Strengthening Institutions; Training, Mentoring and Skills Transfer; Executive Law Enforcement; and Electoral Assistance –, ver ONU (2005, p. 30).

No ponto mais alto do espectro – e no seu nível mais alto de potencial uso da força – estão as FPU's que atuam nas OPs da ONU. Em fevereiro de 2010, 47% dos policiais desdobrados em missões da ONU serviam em FPU's (Durch e England, 2010, p. 18). Entre eles, no fim de 2011, havia mais de cinquenta atuando em: Haiti, República Democrática do Congo, Darfur, Sudão, Libéria, Timor-Leste e Costa do Marfim (Anderholt, 2012, p. 5). Segundo a ONU, esta porcentagem diminuiu levemente em 2012, porém quase toda a capacidade autorizada para FPU's foi preenchida – diferentemente dos policiais necessários para missões individuais – e, além disso, as FPU's compõem entre 36% e 71% da capacidade de polícia nas operações em que participam (Hansen, 2011, p. 3).

TABELA 1
Desdobramento de FPU's

	Oficiais nas FPU's	Autorizados	Oficiais mulheres
MONUSCO	1.050	1.050	90
UNMIL	843	845	120
MINUSTAH	1.684	2.100	99
UNAMID	2.238	2.660	37
UNOCI	999	1.000	0
UNMIT	490	490	2
Total	7.304	8.145	348

Fonte: ONU (2012, p. 22).

Segundo a doutrina da ONU, as FPU's, que têm entre 100 e 140 membros – tamanho típico: 125 policiais – que se submetem a treinamento conjunto e que constituem uma unidade móvel fechada, possuem três tarefas principais:

- gestão da ordem pública – controle de distúrbios;
- proteção do pessoal e da infraestrutura das Nações Unidas; e
- apoio às operações de polícia cuja execução precisa ser feita por uma unidade treinada conjuntamente e que podem envolver um maior nível de risco – acima da capacidade geral de policiais individuais da ONU (ONU, 2010, p. 3).

Os papéis das FPU's acompanham a origem da atuação da ONU em situações de colapso estatal e emergiram junto com as OPs de quarta geração – embora as FPU's tenham sido usadas em todas as OPs, salvo nas mais tradicionais.¹² O seu primeiro

12. Ver ONU (2010).

desdobramento foi no Kosovo e no Timor-Leste em 1999, tendo como inspiração o sucesso das *Multinational Specialised Units* empregadas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Força de Estabilização (Stabilization Force – SFOR) na Bósnia-Herzegovina a partir de 1998.

A preocupação da ONU em melhorar a participação de mulheres em todos os pilares das OPs aumentou significativamente nos últimos anos. Em maio de 2010 somente 2,3% do pessoal militar e 8,2% dos policiais da ONU eram mulheres – alguns meses antes, em agosto de 2009, o Secretário-Geral Ban Ki-moon deu início a uma campanha para aumentar estas taxas para 10% dos militares e 20% dos policiais. Dado o foco nas habilidades específicas das *peacekeepers* femininas e a importância dos assuntos de gênero na esteira da Resolução nº 1.325 do CSNU, a ONU iniciou o desdobramento de FPU inteiramente femininas (Female FPU – FFPUs). A primeira destas unidades foi uma FFPU indiana que se integrou à UNMIL, na Libéria, em 2007 e que continua presente em 2013 (Gender..., 2010). Da mesma maneira, uma FFPU de Bangladesh atua na MINUSTAH desde junho de 2010.

2.2.2 O policiamento democrático e suas implicações culturais

Além do enfoque no gênero, a ONU buscou dar contornos mais nítidos aos seus – frequentemente nebulosos – documentos oficiais sobre o *rule of law* e o papel do policiamento nas OPs. Como é o caso em geral com o paradigma que veio a ser chamado de “paz liberal”, este movimento gerou questionamentos sobre a aptidão dos valores liberais, oriundos do mundo desenvolvido, que regem a atuação das OPs da ONU nas sociedades em que estas estão desdobradas. O policiamento democrático implica uma mudança para além das formas repressivas de policiamento, responsáveis para com o Estado e sua hierarquia, até uma mentalidade de provisão de serviços ao cidadão, a quem a força estaria responsável (Hansen, 2002, p. 6).

Essa forma de atuação da policia é característica das democracias consolidadas do norte global, particularmente – em termos de policiamento – aquelas de tradição anglo-saxônica (Chappell e Evans, [s.d.], p. 4-5; Bayley, 1997, p. 10; ONU, 2005, p. 28). Porém, vários analistas reconhecem que

os reformadores devem separar o que é essencial na substância do policiamento democrático do que não é. Existe uma forte tendência dos assessores estrangeiros advogarem em favor das práticas

que conhecem de casa. A lógica parece ser que, como vêm de países democráticos, o que fazem suas forças policiais deve ser no interesse da democracia (Bayley, 1997, p. 5).

Em uma tentativa de oferecer uma definição mais universal, Durch e England se servem dos estudos jurídicos:

O “policimento democrático” capta a intenção dos planejadores das missões internacionais que as operações de paz estabeleçam forças de segurança interna que usem padrões e procedimentos de policiamento que seriam aceitáveis em países desenvolvidos e democráticos. O que implica precisamente o “policimento democrático” permanece, porém, sujeito a debates.

O criminologista internacional David Bayley identificou quatro critérios principais que qualificam uma força de polícia como comprometida com o policiamento democrático: prestação de contas [*accountability*] para com a lei em vez do governo; a proteção dos direitos humanos, particularmente aqueles associados com o exercício de liberdades políticas; *accountability* para com pessoas de fora da organização policial encarregadas de superintendência [*oversight*] efetiva; e prioridade operacional dada à segurança de grupos e indivíduos. Também argumenta que uma força de polícia justa e eficaz precisa da confiança do público. Opondo-se àqueles que argumentam que reformas democráticas e a criação de confiança pública tornam essas forças menos “duras” na luta contra o crime e menos capazes de dissuadir e punir criminosos, Bayley afirma que a confiança costuma aumentar a disposição da população para prover à polícia elementos de informação que aumentam a sua eficácia (Durch e England, 2010, p. 12).

O policiamento se baseia no conceito de *accountability* e na representatividade da força policial em termos da composição da população, amparado pelo *rule of law* e a justiciabilidade (ONU, 2005, p. 29-30; Blume, 2004, p. 16-20 e 67-70). Seu funcionamento segue uma combinação de tradições locais e padrões internacionais de direitos humanos (Kondoch, 2011; Watson, Fitzpatrick e Ellis, 2001). Implica abandono do policiamento militarizado característico das sociedades em transição, e se baseia na autoridade moral em vez do uso da força (McFarlane e Maley, 2001, p. 10). Em um Estado autoritário,

a polícia era um órgão de proteção do Estado e das elites que o dirigiam contra os cidadãos que representavam um perigo para o status quo, as chamadas “classes perigosas”. A transição do modelo de uma polícia de controle do cidadão para uma polícia de proteção das pessoas é gradual e ainda não foi concluída. (...) [persiste o] modelo da guerra como metáfora e como referência para as operações de segurança pública. Desse modo, o objetivo continua sendo, em muitos casos, o aniquilamento do “inimigo”, frequentemente sem reparar nos custos sociais. O problema de

segurança pública aparece às vezes como uma questão de calibre, como um nó que será desatado quando o poder de fogo das polícias supere o do inimigo. Em consequência, a segurança pública se apresenta fortemente militarizada em suas estruturas, doutrinas, formação, estratégia e táticas. As operações de segurança pública em áreas pobres se assemelham a operações de guerra em território inimigo: ocupação, blitz etc. (Cano, 2006, p. 141).

No modelo de policiamento que a ONU visa implementar, “[p]or outro lado, numa acepção mais “moderna”, a segurança pública é concebida como um serviço público a ser ofertado à sociedade, que passa a ser vista como beneficiária da ação do Estado - ou seja, o inimigo é substituído pelo cliente” (Grossi, 2011, p. 37).

Sem transformar o objetivo final e os valores normativos do policiamento, simples mudanças na sua forma – por exemplo, a adoção do policiamento comunitário – meramente aumentarão sua efetividade como ferramenta de repressão. O foco não deveria estar em reformar técnicas e arranjos institucionais, mas em como construir um âmbito de confiança e assessorar a polícia na assunção de um papel ativo de *accountability* para com a população (Hansen, 2002, p. 4-8). Este esforço se complica ainda pelo fato de que a tentação de usar a polícia como ferramenta de repressão é inerente ao próprio processo de fragmentação da autoridade do Estado (McFarlane e Maley, 2001, p. 5-6).

2.2.3 A separação entre militares e policiais

A separação entre as atividades militares e policiais está ligada intimamente à progressão de uma mentalidade da repressão a uma de provisão de serviços, inerente às transições democráticas, inclusive onde a ONU atua. Em decorrência, a própria natureza do policiamento democrático implica necessidade de reverter a responsabilidade pela lei e ordem às instâncias civis. Além deste imperativo democrático,

muitas forças militares não são adequadas para esse papel. Forças armadas nacionais são primariamente treinadas para combater entidades armadas organizadas parecidas com elas mesmas, para destruir alvos inimigos, e para capturar e segurar um território. Além disso, os militares em operações internacionais podem estar relativamente isolados da população geral por razões de proteção. Contudo, uma polícia internacional eficaz é treinada para integrar-se a (ou pelos menos trabalhar com) a comunidade para criar confiança e desenvolver relações que ajudam a recolher informações e dissuadir atividades criminosas (Durch e England, 2010, p. 12).

É de suma importância, então, manter uma rígida distinção entre as tarefas militares e as da polícia civil. A desmilitarização de estruturas carrega em si o movimento da repressão à provisão de um serviço ao cidadão. Adicionalmente, os policiais muitas vezes são menos intrusivos em sua forma de lidar com estruturas de poder locais, além de oferecerem um meio de evitar o uso da força, ou se preciso for, de usá-la sem recurso ao pilar militar (Hansen, 2002, p. 10-12). A sua própria nomenclatura revela que a polícia da ONU é situada fora do âmbito militar e não deve ser subordinada à hierarquia militar. Oficiais policiais civis – fora das FPU – possuem discricção individual muito maior que os seus homólogos militares, e prestam contas não a uma hierarquia organizacional, mas – idealmente – diretamente à população (McFarlane e Maley, 2001, p. 6; Melo Neto e Costa, 2010, p. 6). Esta distinção ficou mais uma vez turva com o advento do uso robusto das FPU no policiamento executivo – e com o uso crescente da polícia em papéis de segurança externa como em controles de migração – (Weiss, 2011), embora permaneça uma clara separação entre as tarefas militares e policiais.

QUADRO 2
Separação de atividades entre componentes militar e policial

Atividades	Polícia	Militares
Principal propósito	Imposição da lei Prevenção de crimes	Combate dissuasório
Objetivo	Justiça	Vitória/objetivo político
Foco	Lei e ordem – interno	Segurança – externo
Atividade	Constante	Preparatória – periódica
Leis relevantes	Direito doméstico	Direito dos conflitos armados
Constituição	Instrumento da lei Sem interferência política	Instrumento de política Controle político
<i>Accountability</i>	Cortes domésticas Estado de direito	Cadeia de comando Governo executivo
Procedimentos	Reunir evidências Necessidade de provas	Informação limitada Decisões sob incertezas
Uso da força	Mínimo	Graduado

Fonte: McFarlane e Maley (2001, p. 7).

A coordenação entre os componentes militares e policiais é outro desafio maior para as OPs atuais, devido a atitudes divergentes sobre o uso da força, fontes de *accountability*, e até de culturas institucionais (Greener e Fish, 2011, p. 7-8). Esta dificuldade se verifica em particular em contextos como a América Latina,¹³ em que muitas estruturas

13. Em decorrência disso, as Américas Central e do Sul estão sub-representadas nos aspectos policiais do trabalho da ONU: compõem 8,7% do pessoal militar e desdobram apenas 1,1% dos policiais (CIC, 2012, p. 142-144).

policiais permanecem bastante militarizadas e as forças armadas atendem, regularmente, a pedidos para conduzir missões de segurança pública (PPC, 2012, p. 9-12). Esta forma de coordenação é só um dos problemas estruturais que a ONU enfrenta com os componentes policiais das OPs, que continuam até hoje.

2.2.4 Problemas e desafios

Na crescente literatura sobre o papel dos policiais nas intervenções internacionais, os principais trabalhos concordam em classificar as dificuldades mais recorrentes em termos de “lacunas” – ou *gaps*, em inglês. Primárias entre estas são as lacunas identificadas por Michael Dziedzic: a lacuna de desdobramento, a lacuna de *enforcement* e a lacuna institucional. A estas podem ser agregadas a lacuna de segurança e a lacuna sistêmica, que se refere ao recrutamento.

A lacuna de desdobramento ocorre porque, por sua natureza, as forças militares possuem a sua própria cadeia logística e podem ser desdobradas mais rápido que os componentes de polícia. No espaço entre estes dois desdobramentos, as OPs da ONU ficam no terreno durante meses sem capacidades de fazer cumprir as leis que não estejam sob a responsabilidade da força militar – uma situação cujas implicações para a democracia e para a legitimidade já foram expostas aqui. De acordo com Dziedzic,

(...) as forças militares têm a capacidade de desdobrar rapidamente unidades inteiras; não é tipicamente o caso das organizações de polícia. Mobilizar um contingente de CIVPOL é inerentemente custoso em termos de tempo porque a maioria das forças policiais domésticas não possui significativa *surge capability*, mobilidade internacional, ou experiência em operar fora de suas fronteiras nacionais. Nos primeiros dias de uma intervenção, os militares frequentemente são a única fonte de ordem. Como assunto prático, CIVPOLs na ausência de apoio militar crível seria de questionável valor e poderiam ser expostos a riscos consideráveis.

(...) Durante esta primeira fase, a missão de paz provavelmente será testada, e uma área vulnerável tende a ser a lacuna de segurança pública. Se um único soldado errar usando força excessiva, a missão inteira pode ser colocada em jogo porque se perdeu o consentimento local. No entanto, a inação arrisca a perda de credibilidade e pode dar a impressão que a missão está fracassando. Em ambos os casos, a operação de paz pode enfrentar um momento de definição antes de estar bem posicionada para responder. Além disso, o holofote das mídias será inevitável, porque a ação (ou inação) de uma missão de paz em desdobramento produz cenas dramáticas de televisão.

As consequências para a opinião pública e a credibilidade de uma missão de paz, em caso de esta não lidar adequadamente com tais desafios, podem ser duradouras (Dziedzic, 1998, p. 6).¹⁴

O tempo de desdobramento dos componentes policiais permanece inaceitavelmente alto, levando geralmente de seis a nove meses, enquanto o envio dos militares é significativamente mais rápido (Durch e England, 2010, p. 44; Benner, Mergenthaler e Rotmann, 2011, p. 83-84). Esta situação melhorou parcialmente por causa da crescente dependência das FPU, mas aqui também há limites para saber até onde esta dependência pode ir, dada a diversidade de funções policiais nas OPs modernas, além da tarefa de policiamento executivo (Durch e England, 2010, p. 43). Quanto mais especializadas forem as capacidades procuradas pela ONU, mais difícil será obter um profissional apto e mais tempo demorará o seu desdobramento (Benner, Mergenthaler e Rotmann, 2011, p. 83). A lacuna de desdobramento se concentra precisamente nas áreas de maior importância para a imagem inicial das operações.

QUADRO 3

Policimento da ONU e outras tarefas de *rule of law*, nos primeiros noventa dias de missão¹

Tarefas	Habilidades	Frequência ²
Assessorar a polícia nacional – ou outra não ONU	Assessores de polícia – <i>rankings</i> superiores e médios –, intérpretes	12
Suporte para planejamento de missão	Planejadores de missão/operação	12
Monitorar/avaliar condução e desempenho da polícia do Estado anfitrião	Assessores de polícia, especialistas em avaliação. Monitores de direitos humanos, intérpretes	12
Orientar forças de polícia locais	Especialistas em treinamento, especialistas em informação e administração policial, intérpretes	11
Controle de multidões/distúrbios	Unidades formadas, intérpretes	8
Patrulhas conjuntas – com polícia local	Oficiais de patrulha, assessores de polícia, intérpretes	8
Assistência para recrutamento – incluindo classificação e certificação	Especialistas em recursos humanos policiais, advogados, monitores de direitos humanos, intérpretes	8
Policimento comunitário	Oficiais de patrulha, negociadores, intérpretes	7
Suporte ou condução de investigações criminais	Investigadores, especialistas forenses, intérpretes	7
Controle de fronteira/alfandegário	Polícia de fronteira/alfandegária, intérpretes	6
Condução de patrulhas independentes	Oficiais de patrulha, unidades formadas, intérpretes	6
Segurança de pessoal humanitário da ONU	Oficiais de proteção pessoal, unidades formadas	6
Investigação de abusos e corrupção na polícia e no governo do Estado anfitrião	Investigadores de direitos humanos, especialistas em assuntos internos policiais, analistas de crime organizado, intérpretes	6
Avaliação de necessidade/capacidades	Analistas de informação policial, especialistas em avaliação, antropólogos	6
Direitos das mulheres e das crianças, desenvolvimento de unidades relacionadas à violência doméstica	Monitores de direitos humanos, especialistas em proteção dos direitos de crianças e mulheres, intérpretes	6

(Continua)

14. Ver, também, Blume (2004, p. 8).

(Continuação)

Tarefas	Habilidades	Frequência ²
Segurança/repatriação de deslocados internos – proteção de minorias	Unidades formadas, oficiais de patrulha, intérpretes	5
Registrar polícia local	Especialistas em administração policial, intérpretes	5
Detenção	Oficiais de correção, intérpretes	4
Patrulha conjunta com militares internacionais	Oficiais de patrulha, unidades formadas	4
Imposição da lei com poder de prisão	Oficiais de patrulha, unidades formadas, intérpretes	4
Segurança aeroportuária/portos marítimos	Oficiais de patrulha, especialistas em segurança aeroportuária, polícia de fronteira/alfandegária, intérpretes	3
Operações antigangues	Unidades formadas, analistas de informação em crime organizado	2
Operações antitráfico	Polícia de fronteira/alfandegária, unidades formadas	2
Monitoramento de mídia, comunicações, relações públicas	Especialistas em informação pública, policiais, intérpretes	2
Assistir remoções de <i>checkpoints</i> ilegais	Oficiais de patrulha, unidades formadas, intérpretes	1
Prevenção/combate a crime organizado	Analistas de informação criminal, unidades de investigação de crime organizado, unidades formadas	1
Manter pontos de acantonamento	Unidades formadas	1

Fonte: Durch e England (2010, p. 57).

Notas: ¹ Nota do texto original: este quadro foi compilado por meio da análise de todos os relatórios do secretário-geral e resoluções do Conselho de Segurança relacionados a estas doze missões desde 1999. Somente tarefas reportadas nestas fontes oficiais da ONU foram relatadas.

² Frequência refere-se a quão frequente esta tarefa foi incluída no mandato da missão desde 1999. Missões incluem: UNMIL, UNOCI, MONUC, MINUSTAH, UNMISSET, UNMIT, UNTAET, UNMIK, ONUB, UNMIS, UNAMID e MINURCAT.

Segundo, a lacuna de *enforcement* é mais uma questão de responsabilidades e capacidades especializadas do que de simples capacidade de desdobramento rápido:

Quando um número suficiente de CIVPOLs tem sido desdobrado, o monitoramento da força de polícia local pode começar (se existir). Portanto, o nível *interno* de segurança pública para crimes individuais e pequenos distúrbios normalmente será provido por algum híbrido da força local e CIVPOLs. O componente militar normalmente entra em um modo de reação rápida para prover o nível *externo* de segurança da área. Nesta fase, é típico que a manutenção da ordem dependa fortemente de atores externos.

(...) Se a lacuna de desdobramento trata de um problema cronológico, a lacuna de *enforcement* é funcional. Uma lacuna de *enforcement* tem probabilidade de surgir quando a missão de paz enfrenta a necessidade de exercer funções que caem entre essas camadas *interna* e *externa* de segurança pública. Tipicamente, essas deficiências estão relacionadas ou com a manutenção básica de lei e ordem, ou com o não cumprimento do acordo de paz. Quando acontece uma falta grave de ordem, ou uma das partes age contra o processo de paz, a missão enfrenta desafios agudos porque as capacidades de seus contingentes militar e policial para lidar com essas situações não correspondem entre si. (...) Mesmo se a força de intervenção militar possui mais potência de fogo, só unidades especializadas, como polícia do exército, unidades constabulárias, e forças especiais, possuem o treinamento e os recursos para cumprir funções de cumprimento da lei [*law enforcement*] (...).

(...) Em muitos casos, também, a comunidade internacional tentará promover a transformação da força de polícia local de instrumento de repressão do Estado para servidora da população. O policiamento tem um caráter inerentemente político, e tal mudança de papel para as forças de segurança pública pode ter efeitos profundos na distribuição doméstica de poder. Esta é outra área que tem potencial de precipitar séria resistência local (Dziedzic, 1998, p. 8-9, grifos nossos).¹⁵

A lacuna institucional se situa fora da própria missão e se refere à capacidade de *enforcement* do governo anfitrião da OP. Nas palavras de Dziedzic,

lei e ordem não garantem segurança sustentável, porque sem justiça o resultado provável é a opressão. Isso cria as bases para outro ciclo de declínio institucional e colapso. A *segurança sustentável* requer que *lei e ordem* sejam combinadas com uma medida adequada de *justiça* para todos. Portanto, a *lacuna institucional* descreve a diferença de desenvolvimento entre um aparato de segurança pública que responde a todos os cidadãos e um que é disfuncional (ou talvez não tem nenhum funcionamento). Desta forma, a lacuna de desdobramento é *temporal*, a lacuna de *enforcement* é *funcional* e a lacuna institucional é um assunto de *desenvolvimento político* (Dziedzic, 1998, p. 9, grifos nossos).

Referindo-se aos seus impactos sobre a população, Timothy Donais (2004, p. 945-947) designou estas e outras dificuldades como “lacunas de segurança”. William Durch (2010, p. 42-47) completou a lista dos desafios mais comuns com problemas de clareza de mandatos, doutrina vaga, falta de *accountability* de oficiais individuais e de uma cultura generalizada de planejamento inadequado para um conceito integrado de *rule of law*, a despeito dos esforços de consolidação da ONU nesta área. Como é o caso de muitas das práticas das OPs da ONU, estas lições surgiram a partir de experiências no terreno; desta forma, convém observar, de maneira resumida, as experiências de algumas OPs da ONU com forte presença policial, na expectativa de: *i*) levantar conclusões sobre a sua prática regular; e *ii*) verificar como tem sido a participação de oficiais policiais brasileiros nestas missões.

2.3 Operações de destaque para o componente policial

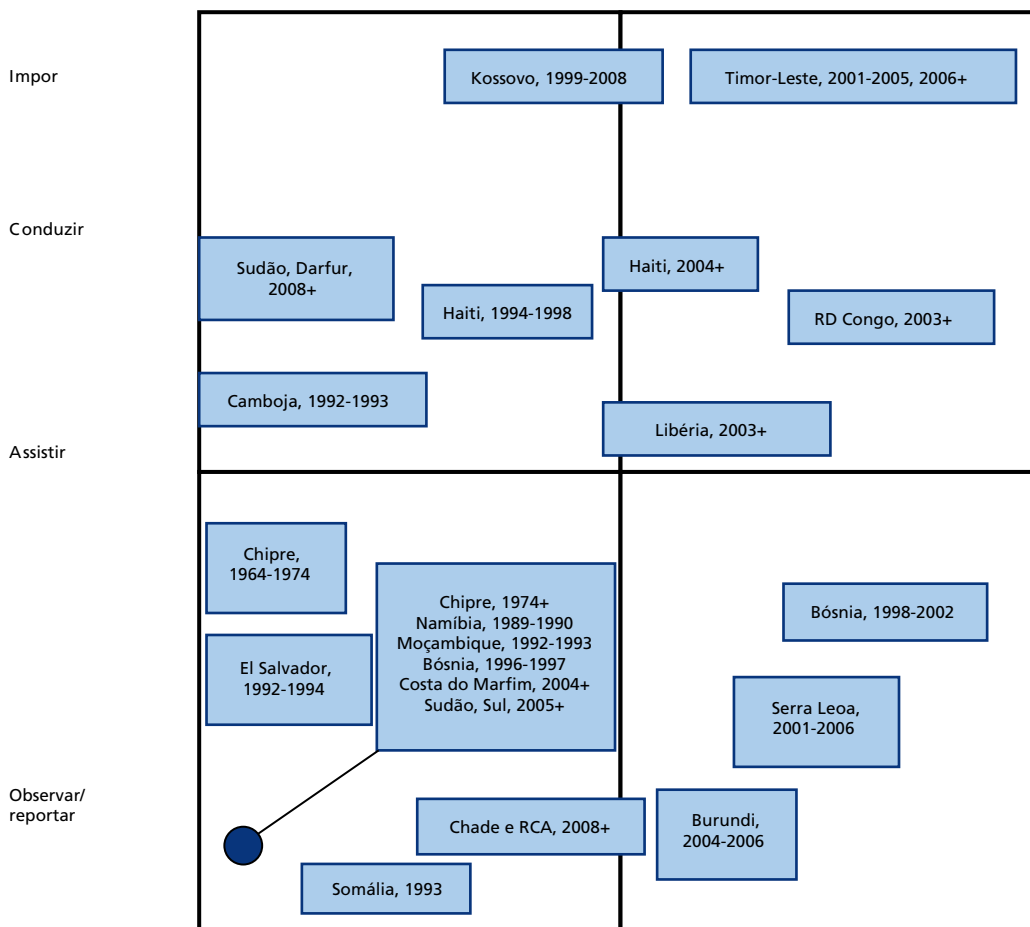
Os planos de incluir componentes de polícia nas OPs da ONU datam das primeiras missões, com a sugestão de uma força de proteção, situada fora do pilar militar, levantada pelo Secretário-Geral Trygve Lie para a UNTSO em 1948 (Schmidl, 1998, p. 25).

15. Ver também Blume (2004, p. 8-9).

A primeira força policial a ser desdobrada, como parte da ONUC no Congo (1960-1964), foi característica da ONUC; em geral seu mandato e suas ações precederam, em algumas décadas, a subsequente evolução do uso da força nas OPs.

FIGURA 2
Tipos de atividade em operações específicas

Papéis
diretos



Papéis de
suporte:

Nenhum Assessorar Orientar Treinar Verificar Reformar Reestruturar Reconstruir

Fonte: Durch (2010, p. 9).

2.3.1 ONUC (1960-1965)

Como mencionado, a participação de policiais nas OPs da ONU seguiu certa evolução nas tarefas de monitoramento típicas dos mandatos de primeira geração, até alcançar o policiamento executivo característico das situações de colapso do Estado – para as quais a quarta geração foi criada. O componente de polícia da ONUC agiu exatamente para tal tipo de situação e serviu, em essência, como precursor do que viriam a ser as FPU.

O componente de polícia da missão consistiu em uma força ganesa de quinhentos policiais, cujo mandato era substituir as forças de lei e ordem coloniais da Bélgica. A força de Gana não conseguiu ficar fora dos conflitos políticos locais e, em alguns meses, foi substituída por uma unidade nigeriana que permaneceu até 1965, um ano depois do fim da missão. Em mais um momento de presságio da ONUC em termos das subsequentes práticas das OPs, a força nigeriana “assumiu algumas tarefas das tropas, inclusive a segurança das vidas e da propriedade do pessoal da ONU” (Schmidl, 1998, p. 8). A força foi usada principalmente para o controle de distúrbios, e até nesta função teve que recorrer ao pilar militar – o que evidencia sua falta de treinamento específico e equipamento para este tipo de situação. Além disso, embora o componente policial estivesse encarregado de treinar a polícia local, pouco se fez para efetivamente (re) construir outros elementos do pacote *rule of law* (Anderholt, 2012, p. 17).

2.3.2 UNFICYP (1964-)

Com o advento da UNFICYP no Chipre, em 1964, os preceitos que tinham guiado as OPs “clássicas” ou tradicionais de primeira geração alcançaram também o pilar policial (Schmidl, 1998, p. 10; Bellamy, Williams e Griffin, 2010, p. 379). Foi durante esta missão que o termo *Civilian Police* (CIVPOL) foi cunhado, para distinguir os policiais como civis e deixá-los fora da força militar. Isto resultou em um retrocesso em relação às tarefas da força no Congo, mas marcou o momento em que as atividades foram integradas à prática geral das OPs. A força original recebeu um mandato restrito:

- a) ligação com a polícia cipriota;
- b) acompanhar patrulhas da polícia cipriota em pontos de controle de veículos para violações no trânsito;

- c) ocupar postos de polícia da ONU em certas áreas sensíveis onde existem tensões suscetíveis de ser aliviadas pela presença de elementos da polícia da UNFICYP;
- d) observar perquisições de veículos pela polícia local em pontos de controle;
- e) investigar incidentes onde cipriotas gregos ou turcos se envolvem com a comunidade oposta; e
- f) investigações especiais, segundo a necessidade (Chappell e Evans, [s.d.], p. 21; ONU, 1964).

A polícia da UNFICYP, no início, deveria ter trinta oficiais em cada distrito, mas logo encontrou desafios de recrutamento e coordenação que dificultam o *peacekeeping* até hoje. Embora o total já tenha alcançado algumas centenas, a CIVPOL da UNFICYP hoje conta com algumas dezenas de integrantes, que cumprem tarefas bastante semelhantes ao mandato original de 1964 (Schmidl, 1998, p. 10-11, Durch, 2010, p. 4-5; Anderholt, 2012, p. 19-20; Chappell e Evans, [s.d.], p. 19-23). A UNFICYP é considerada a OP onde as tarefas policiais tradicionais entraram na prática e na linguagem da ONU e onde tem início a evolução de seu crescente engajamento nas missões bem como do uso da força (da polícia).

2.3.3 UNTAG (1989-1990)

A UNTAG, na Namíbia, representa o advento das tarefas de polícia em OPs de segunda geração. Com a inserção nos mandatos de tarefas civis relacionadas à transformação de conflitos, os contingentes de polícia foram cada vez mais chamados a participar destes processos:

Uma nova era de operações policiais civis começa com a missão da ONU na Namíbia em 1989-1990, que definiu o tom para as missões iniciais de monitoramento civil policial. Aos monitores policiais civis do United Nations Transitional Authority Group (UNTAG) na Namíbia pediu-se para se monitorar a South West African Police (SWAPOL), que tinha responsabilidade para “manter lei e ordem de uma maneira eficiente, profissional e imparcial”. O contingente da UNTAG, que contava 1.500 integrantes, também deu apoio durante as eleições e ajudou os componentes militares no monitoramento do cessar-fogo. Esta confusão de tarefas militares e policiais caracteriza as operações policiais iniciais e ficou especialmente clara na operação no Camboja.

Três principais tarefas para os monitores policiais civis surgiram no início dos anos 1990: acompanhar a polícia local no cumprimento de suas tarefas; receber e investigar denúncias

públicas contra a polícia local; e supervisionar as investigações conduzidas pela polícia local (Hansen, 2002, p. 17).

Uma atividade típica das polícias nas OPs de segunda geração é o monitoramento da polícia local, o qual não incorporava o pacote completo de treinamento *rule of law*, tal como implementado nas missões mais modernas. A força de polícia da UNTAG contava com 1,5 mil integrantes – um terço do tamanho do pilar militar. Vários observadores notaram que esta presença aumentada reflete o caráter mais político, senão estratégico, dos mandatos das missões que se iniciaram neste período (Anderholt, 2012, p. 20-21). A UNTAG é geralmente reconhecida como um dos sucessos das OPs da ONU – uma avaliação na qual a atuação da polícia tem papel de destaque.

2.3.4 UNOSAL (1991-1995)

A UNOSAL marcou outra mudança significativa nos mandatos da polícia da ONU. Foi a primeira missão a se concentrar na reforma do setor de segurança e contou com um importante elemento de controle civil nas instituições de segurança pública – considerado uma ruptura radical com a prática anterior (Stanley, 1996, p. 40 e seguintes). Seu mandato era vago, criando um híbrido de tarefas de monitoramento e de reforma. Portanto, alguns analistas argumentam que sua ênfase na reforma da polícia local resultou do fato de que a missão “não tinha mandato para policiamento executivo, mas, em vez disso, arranhou tempo para construir uma nova força ao deixar, temporariamente, a força antiga no lugar” (Hansen, 2002, p. 21). Apesar de melhor suprida de pessoal e equipamento que as missões que lhe antecederam, a polícia da UNOSAL enfrentou problemas que se tornariam típicos das missões subsequentes, como

a predileção da ONU para missões “sem patente”, ou seja para desdobrar oficiais segundo a necessidade (da missão) e não segundo a patente nacional; estruturas de comando e controle paralelas, isoladas e verticais; altas taxas de criminalidade local no pós-conflito que a polícia da ONU não possuía mandato para enfrentar; e ações individuais para preencher lacunas na segurança pública pós-conflito que ultrapassaram o mandato oficial de observar e relatar (Durch, 2010, p. 6).

2.3.5 UNTAC (1992-1993)

Não obstante seu “inócuo” mandato inicial (Hansen, 2002, p. 26) – supervisionar e controlar a polícia cambojana –, dadas as mudanças no seu mandato como parte de uma administração transitória, a UNTAC foi um importante precursor das futuras missões

de policiamento executivo. Na ausência de forças locais eficazes, ganhou rapidamente o poder de prender ou deter suspeitos. Além disso, como a ONU estava efetivamente administrando o país, outros elementos da *rule of law* foram criados pela primeira vez, como um presídio da ONU e um promotor especial. A força era de longe a maior a existir até a sua época – 3,6 mil policiais – e o seu desdobramento demorou nove meses para chegar ao fim. De fato, apesar de seus importantes passos em direção à autoridade executiva e seus níveis maiores de responsabilidade para – e para com – a população, os policiais da UNTAC enfrentaram graves dificuldades de recrutamento, coordenação e domínio das línguas oficiais da missão, sobretudo o Khmer (Durch, 2010, p. 7; Hansen, 2002, p. 26; Schmidl, 1998, p. 14-15; Chappell e Evans, [s.d.], p. 29-30). Nas palavras de seu chefe, a UNTAC lidou com “um planejamento prévio muito ruim; (...) pessoal inadequado em termos de preparo e qualificações; (...) poder e recursos insuficientes para lidar com as tarefas que lhe foram autorizadas; e (...) tensões e problemas dentro e entre seus vários componentes” (Chappell e Evans, [s.d.], p. 30).¹⁶

2.3.6 Timor-Leste (1999-)

As sucessivas OPs no Timor-Leste, junto com a UNMIK no Kosovo, são notáveis por serem as primeiras missões a testemunharem a implementação de dois passos cruciais na evolução da atuação de policiais. Estas operações viram o pleno exercício da soberania pela ONU, que detinha toda a responsabilidade relacionada à ordem e ao *rule of law* naqueles territórios. As manifestações destas características de quarta geração, do ponto de vista policial, são o pleno policiamento executivo e o pacote completo de *rule of law* citado neste trabalho.

No caso do Timor-Leste, as questões de respeito às autoridades locais e, mais claramente, o desenvolvimento econômico ganharam mais destaque que nos Bálcãs. Damien Kingsbury (2010) tece convincentemente a ligação entre autoridade executiva, *rule of law*, progresso político e desenvolvimento econômico, e situa o caso do Timor nitidamente na literatura sobre os governos transicionais. Sob a égide da United Nations Assistance Mission in East Timor (UNAMET) e da UNTAET, ainda antes da independência timorense (2002), o componente policial alcançou 1.260 membros, inclusive com um importante destacamento brasileiro da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF).

16. Sobre as missões haitianas, algumas compostas exclusivamente de policiais no contexto do desmantelamento das forças armadas daquele país, ver Schmidl (1998, p. 18-20).

Além do policiamento executivo, o mandato das missões incluía o arcabouço completo do *rule of law*, ou seja: reformar, treinar e monitorar a força de polícia local; restabelecer os sistemas judicial, penal e de tribunais; e criar capacidades gerais para o setor judiciário. Deu-se atenção especial às autoridades locais e à rápida transferência de poder aos líderes timorenses. Como em vários outros casos, as missões no Timor-Leste não foram nem são imunes aos problemas de recrutamento e de eficácia que continuam a desafiar os componentes policiais da ONU, devido à ausência de doutrina clara e de contribuições sistemáticas de Estados-membros com efetivos de lei e ordem bem treinados e bem equipados (Kingsbury, 2010; Peake, 2010).

2.3.7 Kosovo (1999-)

Michael Dziedzic (2002, p. 44) também destaca a importância do policiamento executivo eficaz como parte integrante do *rule of law*, a fim de garantir o crescimento econômico sustentável e a estabilidade política. De fato, as missões no Kosovo e no Timor-Leste enfrentaram problemas parecidos:

As missões da ONU no Timor-Leste e no Kosovo enfrentaram três desafios principais. Primeiro, havia a dificuldade em recrutar e desdobrar um número suficiente de pessoal em um período muito curto de tempo. Quando ficou claro que a polícia civil não ia chegar cedo, a KFOR entrou, prendendo e detendo grande número de presos, como a INTERFET tinha feito no Timor. Segundo, não se respeitou todo o espectro de tarefas implícitas na responsabilidade da polícia para manter lei e ordem, ou seja, o policiamento executivo, no Kosovo e no Timor-Leste. Nos primeiros meses da UNMIK e da UNTAET, fazer cumprir a lei se revelou muito mais complexo do que um papel de monitoramento ou até de reformar as forças locais de polícia. Ambas as missões tiveram dificuldades contínuas para juntar habilidades específicas com as vagas abertas e necessidades urgentes da polícia local. Em terceiro, ficou muita clara a interdependência de manutenção efetiva de lei e ordem, reforma da polícia e progresso na reconstrução do setor judiciário (Hansen, 2002, p. 28-29).

O componente policial da UNMIK era muito maior do que aquele desdobrado no Timor-Leste, com um total de 4.478 policiais autorizados. Como no Timor-Leste, os policiais da UNMIK operaram em um vácuo de fontes legítimas de autoridade legal, tornando necessário o compromisso da ONU com o rápido estabelecimento de todo o arcabouço institucional do sistema judicial. Além dos conhecidos problemas das missões encarregadas do policiamento executivo, devido à proliferação de instituições e órgãos no Kosovo sob liderança europeia, vários analistas destacaram a importância da

coordenação a fim de permitir que esta missão em particular pudesse cumprir os seus objetivos (Cockell, 2002).¹⁷ A proeminência das tarefas de polícia e do *rule of law* nas mais recentes missões motivaram alguns observadores a cunhar o termo *policekeeping* para o foco das missões da ONU hoje (Day e Freeman, 2005a; 2005b).

2.4 Recrutamento e treinamento de policiais da ONU

O processo de recrutamento e treinamento enfrenta uma série de dificuldades que afetam a qualidade e a eficácia do pessoal da polícia da ONU. Devido a diferenças fundamentais na natureza e na organização dos trabalhos de militares e policiais, o recrutamento de policiais da ONU é consideravelmente mais difícil que o dos militares. O enfoque individual do trabalho de policiais – fora os FPU – torna mais difícil encontrar profissionais que cumpram os requisitos básicos da ONU e que possam ser desdobrados de maneira rápida. Como resultado, os componentes policiais sofrem de uma crônica falta de pessoal e a qualidade dos contingentes é bastante desigual.

Documentos da ONU estabelecem requisitos claros para os potenciais policiais da ONU, aplicáveis desde o início do processo de recrutamento. Além de cinco anos de experiência profissional, o candidato escolhido deve:

- representar seu contexto nacional;
- estar habilitado no idioma da missão, tanto oral como escrito;
- ter carteira de motorista válida e ser capaz de dirigir veículos com tração nas quatro rodas;
- ser de fácil adaptação e se sentir confortável em (diferentes) contextos sociais;
- dispor de técnicas operacionais adequadas ao que é exigido para as tarefas do trabalho para o qual o policial será selecionado (treinamento, *mentoring*, assessoria, gerenciamento etc.);
- ter conhecimento do contexto geral da missão e das partes envolvidas no respectivo conflito; e
- ser capaz de realizar investigações analíticas em relação a supostos incidentes, além de elaborar e submeter relatórios imparciais e baseados em fatos (ONU, 2005, p. 18).

17. Para uma análise detalhada das vantagens e dos desafios do contingente de polícia da UNMIK, e seu relacionamento com outras fontes institucionais de “lei e ordem”, como a Força Militar da OTAN no Kosovo (KFOR), ver Dziedzic (2002).

Além disso, a expectativa é de que os policiais da ONU tenham as seguintes características pessoais:

- bom discernimento, apoiado pelo bom senso em relação à resolução de problemas;
- comportamento objetivo, com tato e imparcialidade;
- comportamento educado, combinado com uma abordagem firme, mas também flexível e honesta;
- autocontrole e paciência consideráveis;
- abordagem amigável e aberta a outras nacionalidades, além de fácil senso de humor;
- capacidade de influenciar os outros, baseado na imaginação e na persuasão; e
- atributos demonstrados de liderança (ONU, 2005, p. 19).¹⁸

A responsabilidade para prover policiais que cumpram esses critérios, porém, permanece com os Estados-membros:

Conquanto a ONU possa estabelecer requerimentos e padrões para seu pessoal, depende dos governos a disponibilização de candidatos aptamente qualificados e a provisão a estes do treinamento necessário. A ONU possui mecanismos para estabelecer padrões mínimos para o cumprimento de seus mandatos de policiamento. Estes incluem uma série de documentos detalhados e diretrizes que estabelecem requerimentos de elegibilidade, códigos de conduta, procedimentos padrão (*standard operating procedures*) e medidas disciplinares (Grenfell, 2011, p. 100).¹⁹

Para ajudar os Estados-membros a desdobrar policiais de qualidade, o DPKO coloca à disposição os chamados *Selection Assistance and Assessment Teams*, que conduzem programas de treinamento no país de origem antes da missão e assessoram os Estados no aperfeiçoamento de seus procedimentos de recrutamento.²⁰ Um componente importante do treinamento genérico para policiais designados a missões de *rule of law* é uma base consolidada nos princípios básicos de direitos humanos (Blume, 2004, p. 24; Hansen, 2002, p. 14). Na prática, porém, os policiais enviados a OPs com frequência não conseguem cumprir estes padrões, prejudicando, por vezes, as missões (McFarlane e Maley, 2001, p. 14). Cabe notar que, nos anos 1990, 15% dos policiais desdobrados

18. Estes são elaborados com detalhes em: <<http://saatrc.blogspot.com.br/2012/06/requirements-for-mission-service-12.html>>.

19. Os documentos que elencam os critérios encontram-se listados em Grenfell (2011, p.102).

20. Para o tratamento detalhado do recrutamento para contingentes de polícia, ver <www.un.org/en/peacekeeping/publications/unpolmag/unpolmag_09.pdf>, pp. 10-18>.

não foram capazes de cumprir os critérios básicos citados (Blume, 2004, p. 24). Um dos resultados desta situação é a chamada “lacuna sistêmica”, enfrentada pelo DPKO (Serafino, 2004, p. 11-12): o total de pessoal dos componentes policiais da ONU continua entre 20% e 30% abaixo dos níveis autorizados pelo CSNU (Grenfell, 2011, p. 103; Hansen, 2002, p. 17).

O problema dos níveis inadequados de treinamento e experiência é exacerbado por uma marcante diferença entre policiais e militares. É mais difícil justificar o desdobramento no exterior de um policial cuja presença é necessária, de maneira regular, na sua corporação, do que a de um militar que talvez não exerça uma função executiva no seu dia a dia. Este problema é ainda mais desafiador em contextos de altos níveis de criminalidade e violência, o que traz consigo uma falta de capacidade de aumento de policiais em tempos de crise (*surge capacity*), assim como tempos de desdobramento mais longos. Isto explica parcialmente os baixos níveis de participação de policiais oriundos da América Latina em OPs da ONU (Hamann, 2011), junto com as diferenças entre sistemas jurídicos no mundo.

3 BREVE HISTÓRICO SOBRE O ENGAJAMENTO DE UNPOLS BRASILEIROS²¹

3.1 O contexto

O Brasil é membro fundador da ONU e contribui com militares para as missões de paz deste organismo desde 1947-1948, em missões individuais, e desde 1956, em missões coletivas (tropas). Em 1991, o Brasil deu início ao processo de identificação e desdobramento de policiais militares (praças e oficiais), após demanda do Secretariado da ONU por engajamento brasileiro nas missões em Angola (a partir de 1991) e, em seguida, em Moçambique (a partir de 1993). Até o momento, a corporação que mais enviou policiais para as missões da ONU foi a PMDF, contribuindo com 28% do total já desdobrado (Hamann e Leite, 2012; Melo Neto e Melo, 2011).

21. Por falta de referências bibliográficas, no Brasil, sobre o tema, a maioria das informações contidas na seção 3 foi obtida por meio de entrevistas com policiais militares que participaram de pelo menos uma missão de paz da ONU e que refletiram e/ou compartilharam esta experiência com outros colegas após o regresso ao Brasil – por meio de funções que passaram a exercer – por exemplo, a de instrutor – ou por meio de *blogs* ou redes sociais. Os nomes, as patentes e as corporações envolvidas neste processo constam nos agradecimentos. A pedido destes, preservou-se a origem das informações compartilhadas neste estudo.

Em maio de 1993, como mencionado anteriormente, foi criada a Unidade de Polícia Civil (Civilian Police Unit) no DPKO. O termo “civil” foi posteriormente questionado tanto no terreno como em Nova Iorque, porque muitas das polícias envolvidas eram militarizadas ou militares, ainda que voltadas prioritariamente para o policiamento civil, o que ocorre, por exemplo, com a *gendarmerie* francesa, os *carabinieri* italianos, a *gendarmeria* argentina e as polícias militares brasileiras (Melo Neto e Costa, 2010). Desde 2005, utiliza-se a expressão *UN Police* (UNPOL), inclusive no DPKO, mas esta noção ainda não foi absorvida pela academia (UN Police Magazine, 2011; USIP, s/d).

Também em 1993, no Brasil, diante da ausência de mecanismos para acompanhar o desenvolvimento das operações de paz, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial sobre Operações de Paz, sob a coordenação do Itamaraty. Além do Itamaraty, também integravam este grupo representantes do Ministério da Justiça (MJ), das Forças Armadas e do Congresso Nacional (Fontoura, 2005, p. 221-222). Durante este processo, decidiu-se que a intermediação das consultas entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e os estados ficaria sob a coordenação do Exército Brasileiro, mais precisamente a Inspeção Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (IGPM), subordinada ao Comando de Operações Terrestres (COTER).

A solicitação por policiais brasileiros geralmente tem início na própria missão, que repassa a demanda à Divisão de Polícia (*Police Division*) do DPKO. O pedido oficial segue, por *fax*, à Missão do Brasil junto às Nações Unidas (DelBrasONU), em Nova Iorque. Dalí, a solicitação é enviada, por telegrama, para a Divisão de Paz e Segurança Internacional do Itamaraty (DPAZ), em Brasília, onde é feita uma apreciação política. Dependendo do resultado, realiza-se uma consulta ao Ministério da Defesa (MD), antes de responder oficialmente à demanda.

Por não se tratar de força armada e por não implicar encargos adicionais, o envio de oficiais policiais²² para missões de paz (em missão individual) não exige aprovação prévia do Congresso Nacional, diferente do envio de tropas (Hamann e Leite, 2012).

22. Durante a década de 1990, soldados, cabos e sargentos (“praças”) também podiam servir como policiais da ONU, representando o Brasil. Hoje, porém, pelas regras do Comando de Operações Terrestres (COTER), apenas oficiais, e, desde 2013, de novo, sargentos, participam do processo seletivo. A restrição a oficiais não se aplica em todos os países.

3.2 O concurso

O Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro é o responsável pelo planejamento e pela execução do concurso para os UNPOLs brasileiros.²³ Os processos seletivos são constantes, independente de solicitação pontual do MRE. Os concursos são realizados duas vezes por ano – geralmente em abril e agosto – e o conteúdo segue os padrões definidos pelo DPKO. Há um sistema de “rodízio” nas Unidades da Federação (UFs), geralmente envolvendo Brasília, Recife, Porto Alegre e Manaus. Segundo um dos entrevistados, considera-se “sorte” quando o exame é realizado na capital do estado onde serve o policial – caso contrário, o próprio policial deve custear seus gastos até o local onde realizará o exame, sem reembolso.

Ao determinar as datas das provas, o COTER envia um ofício para todas as corporações da polícia militar. As vagas são geralmente divulgadas pela rede interna. Também pode haver divulgação pelo *site* oficial – como no da Polícia Militar do Pará (PMPA) –, mas isto não é uma política de todas as corporações. A Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC), por exemplo, só começou a divulgação pelo *site* em 2011.²⁴ O policial interessado é voluntário e manifesta sua vontade por meio de mensagem eletrônica endereçada à Diretoria de Instrução e Ensino de sua corporação – caso da PMSC – ou ao órgão equivalente e, em alguns casos, passa-se antes pela Secretaria de Estado da Casa Militar – caso da PMDF.²⁵ Esta unidade encaminha para o COTER a lista de inscritos e este, por sua vez, indica a melhor data para a realização da prova.

Na ausência de política de incentivo, as corporações tendem a apenas liberar o policial “sem ônus”, ou seja, os custos correm por conta dos interessados. Em concurso realizado em Porto Alegre em 2012, por exemplo, compareceram oficiais do interior

23. Tal subordinação deriva das discussões do Grupo de Trabalho de 1993, quando se definiram as regras para o desdobramento de policiais para missões da ONU. Vinte anos depois, tal vinculação pode ser repensada dada a atribuição dos componentes policiais ao lado civil, e não militar, na maioria das OP atuais.

24. Antes disso, há relatos de que a informação demorava para chegar no interior do estado e, frequentemente, quando isto ocorria, o prazo para as inscrições já havia terminado.

25. No caso da PMDF, o documento é enviado à Secretaria de Estado da Casa Militar do Governo do Distrito Federal (GDF) e depois à PMDF. Um edital é lançado e o interessado deve preencher os requisitos, não apenas os exigidos pelo COTER, como também os previstos pela PMDF nas Normas Reguladoras de Processos Seletivos. Seu requerimento deverá ser deferido pelo chefe do Departamento de Educação e Cultura da PMDF, de onde segue para o comandante-geral, que indica que policiais deverão fazer o concurso. Em seguida, remete-se um expediente à Casa Militar que, por sua vez, o encaminha à IGPM/COTER.

do Rio Grande do Sul, assim como de São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Mato Grosso e Alagoas. Todos, sem exceção, tiveram que custear suas passagens, estadia e alimentação durante uma semana.

Nas provas, são aferidas três habilidades: *i*) proficiência em língua estrangeira – geralmente inglês; *ii*) direção de veículos com tração nas quatro rodas; e *iii*) tiro com arma de porte. O candidato também passa por uma avaliação psicossocial (Melo Neto e Costa, 2010), o que, no caso da PMDF, só ocorre depois que o oficial é designado para a missão, quando ele é submetido a um *check-up* completo, que inclui exames psicológicos e psiquiátricos. A prova de idiomas é dividida em quatro etapas. As primeiras três etapas são: *i*) interpretação de texto; *ii*) *listening* com perguntas objetivas; e *iii*) *listening* com preenchimento de um relatório semelhante ao que o policial encontrará durante a missão. Se aprovado nas três etapas, o policial segue para a quarta etapa, que consiste em uma entrevista em inglês. As provas de condução de veículo com tração 4 x 4 e a prova de tiro são de nível bastante básico, não sendo consideradas um “desafio”, como é a prova de idiomas.

Ainda há que se destacar pelo menos dois pontos acerca do concurso. Primeiro, a grande maioria dos profissionais reprovados nas habilitações encontra dificuldades na prova de inglês. Um dos entrevistados mencionou que a média de reprovação é de aproximadamente 50%. Outro relatou que participou das habilitações três vezes, para diferentes missões e, nas três situações, cerca de 70% teriam sido *reprovados* por causa do inglês. Vê-se, de toda forma, que os indicadores não são baixos. Uma vez aprovado, o nome do policial militar passa a integrar um banco de dados por até dezoito meses – durante este período, ele pode ou não ser designado para uma missão (Hamann e Leite, 2012). Após este prazo, o policial que continuar interessado deve repetir o procedimento a fim de se recadastrar. A partir de 2011, o policial que retorna da missão passa a ter um *status* diferente em relação aos demais: ele automaticamente volta a integrar o banco de dados e tem sua “aptidão” renovada por mais dezoito meses. Segundo um dos entrevistados, muitos veteranos têm sido consultados mas, até o momento, nenhum aceitou voltar para uma missão depois de tão pouco tempo.

Vale ainda acrescentar que, em tempos recentes, o COTER tem buscado distribuir as vagas de UNPOLs pelas várias Unidades da Federação. Porém, a PMDF ainda é a que mais contribui com oficiais para as missões de paz – quase 30% do total já

desdobrado – graças a uma política de incentivos interna, o que inclui legislação semelhante à dos militares, que permite recebimento de remuneração no exterior.

3.3 O treinamento

Os policiais cadastrados no banco de dados geralmente realizam um curso à distância, coordenado pelo Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Em seguida, deslocam-se para o Rio de Janeiro para participar de um curso presencial, com duração de um mês, chamado Estágio de Preparação para Missões de Paz (EPMP), dedicado a militares e policiais militares.

Nem sempre o total de aprovados na habilitação do COTER ou no curso à distância consegue efetivamente se deslocar até o Rio de Janeiro para comparecer ao curso presencial. Algumas suposições talvez expliquem porque isto acontece. Primeiro, há a questão financeira: o policial deve arcar com seus próprios custos de deslocamento, enquanto o CCOPAB oferece estadia e alimentação. Via de regra, não há diária ou ajuda de custo oferecida pelo estado de origem, embora haja a explícita liberação do oficial, geralmente “sem ônus para a corporação”. Em agosto de 2011, por exemplo, catorze oficiais foram aprovados na habilitação do COTER, mas apenas sete participaram do EPMP II, no CCOPAB, em outubro do mesmo ano. No EPMP I, de abril de 2012, nenhum dos policiais aprovados pôde participar.

Segundo, nem toda corporação tem recursos humanos suficientes para liberar seu oficial policial para passar um mês em um curso no Rio de Janeiro. A pesquisa levantou que os cursos do CCOPAB – à distância e presencial – não são considerados obrigatórios para que os policiais saiam do Brasil em direção às missões da ONU. Em outras palavras, o policial brasileiro pode participar de missão da ONU mesmo que não tenha feito curso nenhum. Por exemplo, praticamente nenhum dos policiais desdobrados para o Timor-Leste em 2010 participou do curso do CCOPAB – nem à distância, nem presencial. No segundo semestre de 2012, dos quatro policiais enviados para o Haiti, dois fizeram o curso à distância – e *não* o presencial –, e apenas um fez um dos cursos do CCOPAB, embora não tenha chegado a terminá-lo.

De toda forma, os que participam no curso presencial do CCOPAB têm seus nomes enviados para as respectivas corporações para autorização formal. Dali, os dados

seguem o seguinte caminho político-institucional: primeiro, passam para o Estado-Maior do Exército; depois, para o Ministério da Defesa; então, seguem para o Itamaraty – primeiro para a DPAZ, depois para a DelBrasONU – e, por fim, são enviados para as Nações Unidas (Hamann e Leite, 2012). Em seguida, a ONU realiza entrevistas, pelo telefone, o que vai finalmente determinar se o candidato será ou não desdobrado para uma missão no terreno (Melo Neto e Costa, 2010). Vale ressaltar que os policiais nacionais de países que não tenham processos seletivos ou cursos credenciados junto à ONU devem passar por novos testes ao chegarem ao país da missão – é o caso dos policiais brasileiros (Hamann e Leite, 2012).

O curso do CCOPAB foi elogiado por todos os entrevistados. Trata-se de um curso bem estruturado, com didática adequada e com uma abordagem de se provocar situações semelhantes às que serão vivenciadas durante a missão. Alguns entrevistados participaram de duas missões e, na primeira, não havia ainda treinamento de policiais, o que possibilitou a comparação da ida com e sem preparo prévio. A percepção resultante é a de que o curso é realmente útil, não só pelos motivos aqui citados como também pela oportunidade de trocar experiência com outros policiais e militares que participaram de operações anteriores.

Além do curso presencial no CCOPAB, algumas corporações também oferecem cursos a seus policiais. A PMDF também se destaca neste quesito e, desde 2009, organiza ciclos de palestras sobre os policiais da ONU, bem como oferece cursos para UNPOLs brasileiros em parceria com corporações policiais de outros países – por exemplo, da Suécia. Além dos cursos na própria corporação, a PMDF custeou, em 2010 e 2011, a ida de policiais a cursos de UNPOL na Argentina, Suécia e Noruega, bem como duas idas ao CCOPAB. Em 2012, estas atividades foram suspensas.²⁶ Outras corporações, como a PMSC, não têm qualquer preparo específico para missões da ONU. Vê-se, portanto, que o preparo depende da corporação e não há padronização neste quesito.

26. Alguns dos cursos aos quais os policiais da PMDF eram enviados – por exemplo, Suécia – são reconhecidos pela ONU e têm duração de um mês. Mesmo assim, o Exército Brasileiro insiste para que os policiais participem do curso no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) antes da missão, também com duração de um mês, embora o curso não seja obrigatório e ainda não foi reconhecido pela ONU. O Comando Geral da PMDF, portanto, suspendeu o envio de policiais para cursos no exterior para não ficar sem o oficial por um período total de dois meses – e ainda tendo que pagar pelos custos.

Ao chegar à área da missão, os policiais são submetidos ao *induction training*. Isto geralmente ocorre no país da missão, mas há exceções. Por exemplo, após a criação do Sudão do Sul e da missão da ONU neste país, os policiais brasileiros desdobrados participaram de um *induction training* em Uganda devido à ausência de infraestrutura adequada no Sudão do Sul.

3.4 Documentação e saúde

Após a designação formal para a participação em uma missão de manutenção da paz ou missão política especial, o policial recebe do COTER ou, geralmente, de UNPOLs veteranos informações básicas sobre os documentos necessários para a viagem – passaporte, procuração etc. – e os cuidados com a saúde antes da missão – vacinas, exames médicos e outras providências.

Quanto à documentação, cada policial deve providenciar o seu próprio passaporte de serviço ou diplomático, a depender da função a ser exercida durante a missão. Para tanto, é preciso que preencha uma série de fichas, imprima o requerimento e o envie para o Itamaraty por Sedex. O passaporte pode ser recebido em Brasília e, para isto, é preciso se deslocar até lá ou ter algum conhecido que o faça, mediante procuração. Outra opção é receber o passaporte em casa, via Sedex – custo de aproximadamente R\$ 60,00. Os custos com a passagem a Brasília ou com os Correios são geralmente cobertos pelos interessados.

Quanto à questão da saúde, todos os policiais consultados, exceto os da PMDF, indicaram que eles mesmos tiveram de cobrir os custos dos exames médicos a que se submeteram.²⁷ Em um dos casos, o valor total superou R\$ 500,00, ainda que o policial tenha feito vários exames em uma instituição estadual. Isto se deu porque muitos dos médicos não têm convênio com o estado. Em outra situação, as inspeções médicas e odontológicas foram feitas no corpo militar de saúde da própria polícia militar e, mesmo neste caso, o policial teve de custear suas próprias vacinas. Ainda quanto à saúde, alguns entrevistados relataram terem recebido, antes da missão, uma caixa com remédios e outros medicamentos profiláticos, úteis para o terreno.

27. Na PMDF, todos os exames necessários à missão são realizados e assinados por um oficial do quadro de saúde, o que exime o policial de ter que custear os seus próprios exames, como nas demais corporações.

3.5 O desdobramento

Os UNPOLs são desdobrados por um período típico de doze meses, com possibilidade (remota) de extensão por mais doze meses. A ONU é responsável pela compra da passagem aérea do policial, por meio do escritório do PNUD no Brasil, sediado em Brasília. O itinerário é variado, dependendo de cada caso. Para o primeiro contingente de policiais brasileiros que participou da nova missão no Sudão do Sul, por exemplo, a viagem teve início no estado de origem do policial, seguiu pelo aeroporto de Guarulhos para Johannesburgo e, de lá, para Entebbe (Uganda), onde ocorreu o *induction training*.²⁸ Até este momento, a viagem ocorreu em voos comerciais. De Entebbe até Juba, capital do Sudão do Sul, os policiais seguiram em um avião da própria ONU.

Como relatado por um dos entrevistados, houve percalços durante o trajeto – a maioria deles poderia ter sido evitada com mais informação e melhor comunicação entre as partes envolvidas. Por exemplo, houve relatos de problemas quanto ao transporte de armamentos de um oficial desdobrado para a missão no Timor-Leste, além de armas retidas nos aeroportos de Viracopos e Paris. Outro exemplo ocorreu na missão do Sudão do Sul: quando já estavam no setor de cargas da ONU (chamado de MovCon), na véspera da viagem, os brasileiros foram informados de que o que excedesse o limite de 20 kg por pessoa seria despachado para Juba por meio de um avião cargueiro, em voo separado dos policiais. Devido à grande quantidade de bagagens despachadas por aviões cargueiros e à consequente fila de espera, as bagagens dos brasileiros chegaram sete dias depois, com roupas, sapatos, itens pessoais e outros. Além disso, também foi relatado que não havia ninguém da ONU à espera pelos policiais na chegada em Entebbe, o que pode ser interpretado como falha de comunicação entre o COTER e a missão. A unidade de treinamento havia sido informada que a chegada deles estava próxima, mas não sabiam quando seriam os voos, o que a pesquisa identificou como uma negligência bastante comum. Como consequência, o grupo de policiais brasileiros viu-se diante da situação de reservar um hotel local e de providenciar seu próprio traslado do aeroporto até o hotel e até a base da ONU – onde todos pareceram surpresos com a sua chegada. Após este momento, o transporte esteve sob a responsabilidade da ONU e, ao chegarem a Juba, os brasileiros já presentes na missão receberam os novos policiais.

28. A ONU estabeleceu uma base em Entebbe, Uganda, onde são recepcionados e preparados militares, policiais e civis não apenas para a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (United Nations Mission in South Sudan – UNMISS), como também para as missões no Congo e em Darfur.

A ONU exige que os policiais estejam fardados para o cumprimento de suas funções, a fim de que sejam identificados pelas partes do conflito, pelos demais integrantes da missão e também pelo governo e população locais. Exige-se também, entre as funções do UNPOL, que se faça policiamento ostensivo (Hamann e Leite, 2012). Devido ao caráter federativo e à submissão das polícias ao governo dos estados – e não ao governo federal –, o Brasil se apresenta como um dos poucos países em que não há um uniforme único para policiais em missões da ONU. Há casos, como o Timor-Leste, em que há mais de dez policiais de diferentes corporações, onde cada um usa o fardamento de sua corporação, apesar de representarem o mesmo país. Situação semelhante ocorre entre os militares das diferentes Forças Armadas, vez que não há um uniforme único, militar, para as missões no exterior. Porém, são apenas três forças, enquanto, no caso das polícias militares, há 27 corporações e, como consequência, 27 tipos diferentes de fardamento.

Para minimizar essa questão e tentar criar uma “identidade brasileira” entre os policiais que estão no terreno, o contingente policial 2006-2007 da MINUSTAH optou por uniformizar pelo menos a parte superior do fardamento: criaram uma camisa polo preta com o brasão da República e o tipo sanguíneo no peito, a bandeira do Brasil na manga direita e o brasão da PM de origem na manga esquerda, junto com a patente e o nome de guerra. A parte de baixo se manteve como o fardamento original de cada corporação – na maioria dos casos, trata-se do camuflado urbano. Depois desta “inovação”, os policiais brasileiros que estavam no Timor-Leste adotaram a mesma ideia, o que foi seguido pelos que estavam no Sudão – ainda antes da existência da missão no Sudão do Sul. Desde então, muitos dos futuros UNPOLs preparam este “uniforme” antes de seu desdobramento – mas o seu uso não é obrigatório. Cada policial geralmente manda confeccionar três camisas – aproximadamente R\$ 40,00 cada – e paga pelo Sedex R\$ 30,00. Trata-se de uma iniciativa dos próprios policiais, criada e custeada por eles, e ainda sem incentivo oficial – seja do COTER, seja do Itamaraty.

Os equipamentos a serem levados variam de acordo com o tipo de missão para a qual o policial será desdobrado. Segundo um oficial, os que têm oportunidade de realizar o curso no CCOPAB recebem informações sobre os equipamentos, a título de orientação. Quem define o que vai realmente levar é o próprio policial, que conta com a experiência dos UNPOLs veteranos. No caso das missões em que é necessário o uso de arma de fogo, o COTER assume a responsabilidade de transmitir a informação ao

policial e este segue os trâmites para levar armamento e munições – materiais fornecidos por sua própria corporação. O restante – colete tático, algemas plásticas, *kit* de primeiros socorros e coldres, por exemplo – deve ser definido e adquirido pelo próprio policial, sem reembolso da corporação.

Toma-se, mais uma vez, o exemplo da nova missão, a do Sudão do Sul, por ser a que tem menor estrutura. A Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (United Nations Mission in South Sudan – UNMISS) exige que os policiais levem, de seus países, o colete balístico e o capacete. O COTER, então, passou a exigir que tal material tivesse a cor azul da ONU. Como não há política nas corporações para a aquisição ou confecção deste material, houve mais gastos, por parte dos policiais, para a aquisição do tecido e a costura das capas – aproximadamente R\$ 80,00. Além do equipamento, os policiais também receberam a solicitação de levar, do Brasil, barraca tipo “iglu” para duas pessoas, capa de chuva, botas de borracha, mosquiteiros e repelentes, além de utensílios para cozinha – panelas, talheres, copo, xícara e pratos elétricos para cozinhar. O custo total com equipamento e material de apoio tende a se aproximar dos R\$ 800,00, mais uma vez, absorvidos pelos próprios policiais.

A questão do passaporte também merece destaque. O COTER informou a alguns policiais que o pedido deveria ser feito pelo comando da corporação de origem do policial, anexando o ofício do próprio COTER que contém a designação para a missão. Isto, porém, não é tão simples na prática; um dos policiais da PMPA teve de fazer dois deslocamentos a Brasília a fim de solucionar a questão de seu passaporte. Outro relato aponta mais uma curiosidade: alguns policiais brasileiros vão para missões da ONU com passaporte diplomático, outros, com passaporte de serviço. Isto parece não depender da missão nem da função a ser exercida – não há padronização por parte do Itamaraty, segundo as informações levantadas pela pesquisa. Um oficial relatou que nas duas missões de que já participou – Haiti e Sudão do Sul – o Itamaraty concedeu o passaporte de serviço. No mesmo período em que ele esteve no Haiti, os outros dois policiais do contingente brasileiro portavam passaporte diplomático e desempenhavam o mesmo tipo de serviço.²⁹ Outro oficial entrevistado informou que, para o Timor-Leste,

29. Parece haver algum tipo de distinção entre as corporações – mais precisamente, entre a PMDF e as demais, mas tal comprovação exigiria uma pesquisa mais detalhada. O que se levantou, até o momento, é que os policiais da PMDF, por estarem em Brasília, ficam mais próximos do Itamaraty e têm maiores condições de acompanhar o processo referente à expedição do passaporte diplomático – que, hoje, leva até trinta dias para ser entregue, devido à exigência de assinatura por parte do ministro de Estado. O passaporte de serviço, por sua vez, tem procedimentos mais simples: pode ser assinado pelo chefe da Divisão de Documentos de Viagem (DDV) e, depois de toda a documentação aprovada, é expedido em até sete dias.

utilizou o passaporte de serviço enquanto, para o Sudão, viajou com o diplomático. O COTER apenas repassa as orientações, sendo o Itamaraty o responsável pela efetiva emissão dos passaportes. Ali, as informações são repassadas pela Divisão de Documentos de Viagem (DDV) do MRE, em contato feito diretamente pelo interessado.

Por fim, cabe adicionar que, no primeiro mês, a ONU paga um salário diferenciado, a título de “ajuda de custo”, para o estabelecimento do policial na área da missão. A diferença está no valor da *monthly subsistence allowance* (MSA) – por exemplo, no Sudão do Sul, a MSA convencional é de US\$ 136,00 mas, no primeiro mês, calcula-se o pagamento a partir de US\$ 188,00 por dia. O policial pode vir a receber uma espécie de “adiantamento”, geralmente em dinheiro e até o 10º dia da missão, visto que o pagamento do primeiro mês é o mais demorado por questões administrativas. O valor deste “adiantamento” equivale a US\$ 3 mil. A partir do fim do segundo mês, o MSA passa a ser depositado regularmente. As questões financeiras serão detalhadas na subseção 3.7.

3.6 O contato com o Brasil durante e após a missão

A ONU não cobre os custos da passagem daqueles que desejam regressar ao Brasil *durante* a missão. Um UNPOL veterano da PMDF relatou que a ONU disponibiliza voos gratuitos para países vizinhos durante o período de *Compensatory Time Off* (CTO). Tem-se conhecimento dos seguintes exemplos: do Haiti, pode-se voar para a República Dominicana; da Guiné Bissau, pode-se voar para o Senegal; do Timor-Leste, para a Austrália; e do Sudão do Sul, para Uganda. São voos que a ONU oferece para civis, policiais e militares da missão, geralmente uma vez por semana, aos fins de semana. De toda forma, as despesas durante a viagem, no período de CTO, correm por conta do policial. Deve-se obrigatoriamente informar à ONU o local onde o policial viajará durante o CTO, inclusive a volta para casa.

Não há política que rege o contato entre o UNPOL brasileiro desdobrado em missão da ONU e a Embaixada do Brasil no local. Relatos indicam que o contato era bastante regular na Embaixada em Porto Príncipe, com apoio total sobre qualquer aspecto, inclusive por parte dos embaixadores. Outros UNPOLs veteranos relatam que a iniciativa tende a partir do próprio policial e que, por não ser obrigatório, o contato nem sempre é regular. Mas a Embaixada esteve presente quando houve necessidade, tanto no Sudão como no Timor-Leste.

Vale também narrar o processo de desligamento. Nos trinta dias que antecedem o fim da missão, o policial inicia o *end of mission* (EOM) ou o *check out*, quando alguns procedimentos são observados: o policial deve passar a sua função para um substituto; informar ao COTER sobre as datas de seu retorno – teoricamente; providenciar o *hand over* – transferência de material e equipamento que lhe foram confiados; encerrar a sua conta bancária; desabilitar a carteira de motorista da missão; entre outras atividades. Nos últimos sete dias na missão, dá-se o processo final de *hand over* e recebe-se o *clearance* – uma espécie de “nada consta” de todas as seções da missão da ONU. Neste momento, o policial se dirige à seção de finanças para receber o seu último pagamento, que não é depositado no último mês. Além disso, todos os que trabalham temporariamente para a ONU devem deixar US\$ 1 mil nesta seção, que serão devolvidos após a conferência de todos os equipamentos e de eventuais dívidas – por exemplo, dano a viatura ou extravio ou perda de materiais, como computador, capacete, colete, entre outros. O dinheiro é depositado após alguns meses em uma conta bancária no Brasil, previamente designada pelo policial.

O desligamento formal da missão é feito de maneira automática, findo o período pré-estabelecido. Existe a possibilidade de prorrogação, geralmente por mais três ou seis meses – podendo, excepcionalmente, chegar até doze meses – mas o pedido deve ser feito com antecedência junto à missão e às autoridades brasileiras – corporação de origem e COTER.

Ao retornar ao Brasil, as narrativas dos policiais consultados são variadas. Quase todos informaram que não há qualquer tipo de “quarentena” por parte da corporação, com exames médicos e/ou apoio psicológico, como ocorre com os militares das Forças Armadas quando retornam das missões da ONU. Não há iniciativa institucional. Caso julgue necessário, o próprio policial é quem deve procurar ajuda para a sua saúde física ou mental.

Alguns policiais relataram que precisaram de alguns meses como período de readaptação. Além disso, não há um período de trânsito ou licença antes de retornar às atividades regulares: quem não tem férias acumuladas, volta ao trabalho no dia seguinte. Salvo no caso da PMDF que, novamente, constitui-se como exceção, pois os policiais têm vinte dias de trânsito. A regra para todos, de toda forma, é a de que haja, sim, férias a gozar, uma vez que o policial passa um ano na missão – prazo em que adquire este

direito, segundo as leis brasileiras. As férias, portanto, não estão ligadas à missão, mas sim ao direito gerado pelo decurso do tempo. Há duas exceções: a PMPA e a PMDF. A PMPA garante trânsito e férias, o que não ocorre sem problemas, sobretudo com a Receita Federal – em um caso, a Receita taxou as bagagens do policial como “importação”, o que o levou a ajuizar uma ação na Justiça Federal a fim de ter a liberação de seus bens pessoais. Já na PMDF, que segue, em grande medida, a legislação das Forças Armadas, os policiais têm previsão legal de período de trânsito.

Quanto ao cargo a ser ocupado no retorno à missão, também há variações significativas. Na PMDF, o policial retorna ao cargo original e há incentivo institucional para que profira palestras sobre a experiência. Não se observou política semelhante em outras corporações: como regra, o policial não retorna ao cargo original e não necessariamente fará palestras sobre sua experiência, salvo raras exceções ou por iniciativa própria. Todos, sem exceção, devem apresentar um relatório formal após o retorno.

3.7 Questões legais e financeiras

Cada Unidade da Federação tem autonomia para definir a legislação vigente e a remuneração de seus policiais militares. Legalmente, quando o policial militar brasileiro é desdobrado para uma missão da ONU, há uma “cessão” deste policial para a Organização. A contagem do tempo de serviço se mantém no Brasil durante o período em que o profissional está no exterior e não há incentivos como os dos militares e dos diplomatas, quando em missão em contextos mais problemáticos. A única exceção verificada foi o caso da Polícia Militar do Paraná (PMPR), em que a legislação que regulamenta o serviço do UNPOL explicita que o tempo passado na missão conta em dobro para fins de aposentadoria.

O financiamento para o envio de policiais militares a missões no exterior, inclusive missões da ONU, é de responsabilidade dos governos estaduais e distrital. O estado de origem cobre o salário-base do PM e a ONU é responsável pelo pagamento do transporte – ida e volta da missão – e pela ajuda de custo (MSA). Não há apoio financeiro por parte do governo federal, mas o apoio político é fundamental.

O salário-base do policial é calculado a partir de seu posto e de seu tempo de serviço. Qualquer adicional decorrente das funções exercidas deixa de ser recebido no

momento da exoneração do cargo que exercia – incluem-se horas extras, adicional noturno e horas-aula. Estes adicionais não são oficialmente “incorporados” ao salário-base e, quando em missão no exterior, os policiais perdem estes valores porque não executam as funções que deram origem àquele direito. Isto leva a frustrações de alguns dos entrevistados: há casos em que os salários são “reduzidos” em até R\$ 2.500,00 por mês. A PMDF é a única corporação que tem legislação que regulamenta o recebimento de remuneração no exterior, semelhante à das Forças Armadas – também conhecida como “legislação compensatória”.

A MSA tem valor definido pela ONU a partir do risco e do custo de vida no local. O cálculo é feito por dia, mas o pagamento é recebido a cada mês. A tabela 8 traz os valores das diárias nas missões da ONU onde há policiais brasileiros, em meados de 2012, no momento de realização desta pesquisa.

TABELA 2
Valores das MSAs nas missões da ONU onde há policiais brasileiros (2012)

País	Missão da ONU	US\$/dia
Guiné-Bissau	UNIOGBIS	100
Haiti	MINUSTAH	150
Sudão do Sul	UNMISS	136
Timor-Leste	UNMIT	119

Fonte: capitão Sérgio Carrera/PMDF e capitão Marco Antonio dos Santos Moraes/BMRS.
Elaboração dos autores.

Para o cálculo do valor mensal, também são incluídos na base os sábados, domingos e feriados, assim como os períodos de folga. A única variação diz respeito ao número de dias do mês (28/29, 30 ou 31). Como se vê, a contagem do tempo para os UNPOLs é diferente da dos militares e especialistas civis. Segundo um dos entrevistados, os UNPOLs trabalham de domingo a domingo, mesmo nos feriados da ONU – seriam, portanto, os únicos de uma missão da ONU a trabalhar todos os dias da semana, sem folga. A cada cinco dias trabalhados, ganha-se um dia de folga – ou seja, a cada trinta dias, ganha-se seis dias. O período de folga que se adquire é chamado de *Compensatory Time Off*. Não se pode obter mais de doze dias de folga, de uma só vez, pelo CTO. Além do CTO, há ainda 2,5 dias de *Annual Leave* (AL) por mês. O mesmo limite de doze dias (no máximo) se aplica ao AL. Somando-se os limites máximos do CTO e do AL, pode-se ficar até 24 dias corridos fora da área da missão (de cada vez), o que geralmente é utilizado para visitar a família no Brasil, para descansar ou fazer turismo.

Vale notar que os dias de folga não são contabilizados para obter mais dias de folga – de toda forma, como já mencionado, eles são incorporados na base do cálculo para se receber a MSA, como espécie de “compensação” pelos dias trabalhados. A contagem para a obtenção de nova folga tem início a partir do momento em que se retorna para a área da missão.

Não há intermediários entre a ONU e o UNPOL, e o acompanhamento dos novos policiais é realizado pela *Induction Unit*. Ao chegar à missão, o policial deve abrir uma conta bancária no banco local que seja parceiro das Nações Unidas. Ali, a MSA será mensalmente depositada pela ONU, enquanto o salário-base continuará a ser depositado, pela corporação, na conta bancária do Brasil. Existe uma prática administrativo-financeira que é a de fracionar o pagamento e, assim, receber parte da MSA na missão e parte na conta do Brasil. As porcentagens ficam a critério de cada policial. Um deles também informou que, no Timor-Leste, no início da missão, podia-se receber parte do salário em dinheiro quando se trabalhasse nos distritos e nos *team sites* do interior do país. Não foi possível aferir se esta prática se manteve.

Os gastos durante a missão também variam de acordo não apenas com o país, mas principalmente do local onde se vai morar. Nas capitais dos estados do Sudão do Sul, inclusive na capital Juba, pode-se morar em contêineres da ONU, cujo aluguel custa aproximadamente US\$ 650,00/mês.³⁰ Quanto à alimentação, nestes locais há restaurantes nas bases da ONU e as três refeições diárias, juntas, custam US\$ 25,00, ou US\$ 750,00 por mês. Ou seja, aluguel e refeições, juntos, custam US\$ 1.400,00 mensais. Em cidades menores, a situação é diferente. A opção de acomodação é residir em barracas fornecidas da ONU, com até outros nove UNPOLs. Neste caso, não há cobrança de aluguel. Tampouco há restaurantes: deve-se preparar o alimento por conta própria. Os gastos são mínimos, mas as condições de vida são precárias. Já em Porto Príncipe, por seu turno, a alimentação e os preços dos serviços em geral são bastante elevados. O almoço na base da ONU custa em torno de US\$ 15,00/20,00 e o aluguel de uma casa de três quartos pode chegar a US\$ 1,7 mil.

A partir dos dados obtidos com entrevistas e trocas de *e-mails*, fez-se um levantamento de valores a fim de compreender, de maneira matemática – e não discursiva –,

30. A ONU deduz US\$ 21,00 por dia do salário dos UNPOLs que residem em contêineres nas bases – independente de ser um contêiner individual ou compartilhado. Assim como a MSA, o valor final depende do número de dias de cada mês, ou seja, US\$ 630,00 para os meses de trinta dias e US\$ 651,00 para os meses de 31 dias.

quais as receitas e as despesas de um policial brasileiro *antes e durante* a missão. Para tanto, tomou-se por base relatos de oficiais que participaram da missão no Sudão do Sul, instalados na capital. Os valores estão em reais – cotação utilizada: R\$ 2,00/US\$ – e são aproximados, apenas a título de ilustração.

TABELA 3
Estimativa de receitas e despesas de um policial brasileiro, antes e durante sua participação na missão da ONU no Sudão do Sul – valores de 2012

Itens	Obrigatório (R\$)	Reembolsado (R\$)	Valor aproximado (R\$)
1. Receitas			
Salário bruto no Brasil (doze meses)	Sim	N/A	-
<i>Monthly Daily Allowances</i> (doze meses – US\$ 49,504)	Sim	N/A	99.008,00
Total de crédito (doze meses)			99.008,00
2. Despesas			
2A Dano emergente			
Exame do COTER (deslocamento + estadia de quatro dias + alimentação)	Sim	Não	1.200,00
Preparo CCOPAB (26 dias – passagem aérea + outros)	-	Não	900,00
Exames médicos	Sim	Não ¹	500,00
Sedex do passaporte	Sim	Não	30,00
Equipamentos	Sim	Não	800,00
Fardamento	Não	Não	120,00
Sedex do fardamento	Não	Não	30,00
Sugestão da ONU para levar US\$ 500,00 para o início da missão	Sugestão	Não	1.000,00
Total de 2A			4.580,00
2B Lucro cessante			
Perdas salariais	Sim	Não	1.800,00
Total de 2B			1.800,00
2C. No terreno			
Acomodação (US\$ 650,00/mês)	Sim	N/A	15.600,00
Alimentação (US\$ 25,00/dia – em 341 dias durante a missão – excluindo-se o CTO)	Sim	N/A	34.100,00
Viagem para casa durante missão ² – só a passagem aérea (estimativa: 1 vez)	Não	Não	5.200,00
Total de 2C			55.000,00
Total de despesas (2A + 2B + 2C)			61.380,00
Saldo total			37.628,00
Saldo por mês (doze meses)			3.136,00

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Sim apenas para a PMDE.

² Na prática, os UNPOLs geralmente voltam para o Brasil duas vezes durante as missões de doze meses.

Obs.: N/A = não se aplica.

O salário-base do policial não foi considerado no cálculo porque este é o único dado da equação que se mantém constante, independente de o policial participar ou não de uma missão da ONU. De toda forma, salienta-se que o salário-base varia entre as corporações e também sofre variação de acordo com a patente e o tempo de serviço.

A partir da análise dos dados aqui expostos, é possível tecer pelo menos dois comentários. Primeiro, o policial pode receber até R\$ 3.136,00 por mês, líquidos, por sua participação na missão – considerando que tenha realizado as despesas citadas, o que ocorre com a grande maioria, e que tenha recebido as receitas consideradas. Segundo, verificou-se que, como regra – a única exceção é a PMDF –, o oficial *deixa de receber* os benefícios que recebia antes da exoneração, decorrentes da função ou de outras atividades que viesse a desenvolver, como aulas, horas extras e atividades noturnas. O valor dos benefícios que deixam de receber pode chegar a R\$ 2.500,00, o que é interpretado, por alguns, como “perda salarial”. Este valor, porém, não pode ser considerado legalmente perda salarial porque decorria de função ou atividade específica e, assim, não estava efetivamente integrado ao salário. Independente da situação legal, os salários-base nem sempre são razoáveis em algumas corporações e os R\$ 2.500,00 podem representar uma diferença bastante significativa no orçamento familiar.

De toda forma, se se descontar os R\$ 2.500,00 que o policial poderia receber (como teto) antes de optar pela missão dos R\$ 3.136,00 que ele passa a receber, líquidos, por sua dedicação no exterior, tem-se que o valor recebido, além do salário-base, poderá ser de apenas R\$ 636,00 mensais. Esta é a diferença que o policial efetivamente recebe por participar de uma missão da ONU, nas condições exemplificadas pela tabela 9, o que contribui para desconstruir o “mito”, até agora não questionado, de que o policial enriquece devido à sua participação em missão no exterior.

4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Algumas das principais conclusões decorrentes deste estudo são elencadas nesta seção, sem prejuízo de outras conclusões e análises igualmente relevantes, mas que não receberão destaque por falta de escopo e espaço.

As recomendações a seguir procuram atender simultaneamente às lacunas identificadas na atuação dos UNPOLs quanto ao objetivo de aprimorar o engajamento do

Brasil nesta atividade e sua aptidão como oportunidade de aumentar o perfil do país nas OPs. Neste sentido, a ênfase será em mudanças que produziriam sinergias entre as capacidades – tanto atuais como potenciais – do Brasil e as necessidades e os desafios da ONU. Apontam-se como de particular destaque a crescente importância do componente amplo de *rule of law*, além somente do policiamento, e as lacunas institucional, de desdobramento, de *enforcement*, e sistêmica de recrutamento.

Sem dúvida, a ausência de política no Brasil para o desdobramento de policiais para missões da ONU, tanto no nível federal como no estadual/distrital, é um dos principais causadores de muitas das dificuldades identificadas. Os mecanismos para o recrutamento, preparo e desdobramento dependem de diferentes instituições – não estão centralizados e tampouco são “coordenados” –, fazendo com que o processo seja longo demais e tenha avanços e retrocessos, o que é pouco eficiente. Além disso, muitos dos custos prévios ao desdobramento para a missão são assumidos pelos próprios policiais, sem apoio financeiro de sua corporação ou do governo federal. Se os policiais são desdobrados para missões da ONU como parte da política externa brasileira, então parte do investimento deveria ficar sob a responsabilidade do governo federal. É possível vislumbrar a hipótese de, por exemplo, algum tipo de “ajuda de custo”, por parte do governo federal, para a realização das provas do COTER e do curso presencial no CCOPAB, inspirando-se na legislação para os militares.

Por fim, apresentou-se como relevante e surpreendente o resultado do levantamento das receitas e das despesas de um policial brasileiro desdobrado para uma missão da ONU. Por meio de cálculos detalhados, a partir de dados reais e de algumas estimativas, verificou-se que o policial que vai para uma missão da ONU não irá enriquecer, ao contrário do que é amplamente divulgado. A partir do material levantado, pode-se elaborar também algumas recomendações.

Para o nível internacional/Nações Unidas:

1. Limitar a participação policial a profissionais de alto nível de preparo e que cumpram plenamente os requisitos estabelecidos pela ONU. O desdobramento de efetivos inadequados corre o risco de ser contraproducente para a eficácia da missão e para a imagem do país.

2. Aproveitar o processo de treinamento para fomentar a cooperação regional no treinamento para operações de paz e aumentar a participação, atualmente bem abaixo da média global de policiais do continente nas operações da ONU.
3. Estabelecer um banco de dados ou *roster* de policiais com treinamentos e habilidades específicas para desdobramento em operações de paz.
4. Recrutar prioritariamente os policiais de unidades que recebam treinamento em determinada filosofia do trabalho policial, a exemplo da oferta de serviços ao cidadão e da prestação de contas diretamente à população. Não devem ser considerados aptos os policiais de unidades cujo treinamento se baseia predominantemente em uma abordagem repressiva.
5. Incentivar o desdobramento de grupos de policiais em vez de indivíduos, explorando, inclusive, a possibilidade de estabelecimento de uma FPU brasileira.
6. Adotar uma política de aumentar significativamente a capacidade dos policiais de todas as corporações em matéria de outros idiomas, sobretudo inglês, francês e espanhol, que estão entre os idiomas oficiais da ONU.

Para o nível federal:

1. Procurar maneiras de executar a decisão de aumentar a participação de brasileiros nas missões da ONU, inclusive policiais, buscando não somente números melhores, mas também posições de chefia/comando.
2. Levantar as dificuldades políticas, legais e financeiras para o alcance deste objetivo.
3. Fortalecer a Seção de Assuntos Policiais no CCOPAB e na Missão Permanente do Brasil junto à ONU, envolvendo policiais de patentes mais elevadas.
4. Desenvolver/fortalecer a discussão sobre assuntos policiais na DPAZ/MRE.
5. Aproveitar as estruturas de segurança pública a nível federal, como a Secretaria Nacional de Segurança Pública e a Força Nacional, no processo de recrutamento de policiais para operações de paz.

Para o nível estadual/distrital:

1. Estimulado pelo nível federal, o nível estadual/distrital deve tentar compreender que o policial que participa de uma missão, em nome do Brasil, não tende a enriquecer como se imaginava e que, ao regressar, ele poderá trazer, consigo, valores importantes, como solucionar problemas complexos, trabalhar melhor em equipe, entre outros.

2. Devido ao alto nível de estresse de algumas missões, é possível que o policial, ao retornar à sua corporação, necessite realizar exames médicos ou receber apoio psicológico. Recomenda-se que este fator seja levado em consideração.
3. Oferecer apoio direto ou indireto a policiais que queiram aprender outro idioma – o Brasil está cada vez mais envolvido com questões regionais e globais. Além disso, há um número cada vez maior de turistas estrangeiros em território nacional. O policial que ficar no Brasil ou o que quer ter uma experiência no exterior deve expor-se a outros idiomas a fim de diferenciar-se dos demais.

REFERÊNCIAS

ANDERHOLT, C. **Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations**. Carlisle Barracks: U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/dvYyjd>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

BAYLEY, D. H. The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View. *In*: BURACK, J.; LEWIS, W.; MARKS, E. (Orgs.). **Civilian Police and Multinational Peacekeeping: A Workshop Series A Role for Democratic Policing**, 1997. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles/172842.pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

BELLAMY, A.; WILLIAMS, P.; com GRIFFIN, S. **Understanding Peacekeeping**. 2. ed. Malden, MA: Polity Press, 2010.

BENNER, T.; MERGENTHALER, S.; ROTMANN, P. **The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?** Oxford: Oxford University Press, 2011.

BLUME, T. **Analyzing Organizational Change and Adaptation of Civilian Police Components in UN Peace Operations The United Nations Mission in Bosnia-Herzegovina (UNMIBH) 1996-2002, and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) 1999-2004**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universität Konstanz, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/ZuoRaH>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

BUWITT, D. **Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen: Erfahrungen und Lehren aus Bosnien-Herzegowina und im Kosovo**. Berlin: Berlin Information Center for Transatlantic Security, 2001. Disponível em: <<http://www.bits.de/public/pdf/rr01-1.pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n. 5, p. 137-155, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/sur/v3n5/v3n5a06.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2013.

CCI – CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION. **Annual Review of Global Peace Operations 2012**. Boulder: Lynne Rienner, 2012.

CHANDLER, D. **Empire in Denial: the politics of state-building**. Ann Arbor: Pluto Press, 2006.

_____. **Statebuilding and Intervention: policies, practices and paradigms**. New York: Routledge, 2009.

_____. **International state-building: the rise of post-liberal governance**. New York: Routledge, 2010.

CHAPPELL, D.; EVANS, J. **The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.icclr.law.ubc.ca/publications/reports/peacekeeping.pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

COCKELL, J. G. Civil-Military Responses to Security Challenges in Peace Operations: Ten Lessons from Kosovo. **Global Governance**, v. 8, n. 4, p. 483-502, 2002.

DAY, G.; FREEMAN, C. Operationalizing the Responsibility to Protect: the Policekeeping Approach. **Global Governance**, v. 11, p. 139-146, 2005a.

_____. Policekeeping is the Key: Rebuilding the Internal Security Architecture of Postwar Iraq. **International Affairs**, v. 79, n. 2, p. 299-313, 2005b.

DIEHL, P. **Peace Operations**. Malden, MA: Polity Press, 2008.

DONAIS, T. Peacekeeping's Poor Cousin: Canada and the Challenge of Post-Conflict Policing. **International Journal**, v. 59, n. 4, p. 943-963, 2004.

DOYLE, M. **Liberal Peace: Selected Essays**. New York: Routledge, 2011.

DOYLE, M.; SAMBANIS, N. **Making War & Building Peace: United Nations Peace Operations**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

DURCH, W. J. **United Nations Police: Evolution, Present Capacity and Future Tasks**. Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies, 2010. (Discussion Paper, n. 10). Disponível em: <www3.grips.ac.jp/~pinc/data/10-03.pdf>. Acesso em: 1º jan. 2013.

DURCH, W. J.; ENGLAND, M. L. **Enhancing United Nations Capacity to Support Post-Conflict Policing and Rule of Law**. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Pq3lai>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

DZIEDZIC, M. J. Introduction. *In*: OAKLEY, R. B.; DZIEDZIC, M. J.; GOLDBERG, E. M. (Orgs.). **Policing the new world disorder**. Washington: National Defense University Press, 1998.

_____. Policing from above: executive policing and Peace implementation in Kosovo. *In*: DWAN, R. (Org.). **Executive Policing: Enforcing the Law in Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002. (Sipri Research Report, n. 16).

FETHERSTON, A. B. **Towards a Theory of United Nations Peacekeeping**. New York: St. Martin's Press, 1994.

FISHEL, J. T; SAÉNZ, A. (Orgs.) **Capacity Building for Peacekeeping: The Case of Haiti**. Washington: National Defense University Press, 2007.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG, 2005.

GENDER: Women UN peacekeepers: more needed. **IRIN News**, 20 may 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/MfYPBt>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

GREENER, B. K. UNPOL: UN police as peacekeepers. **Policing and Society**, v. 19, n. 2, p. 106-118, 2009.

GREENER, B. K.; FISH, W. J. **Situating Police and Military in Contemporary Peace Operations: Civil-Military Occasional**. Canberra: Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellence, 2011. (Discussion Paper, n. 3).

GRENFELL, K. Accountability in International Policing. **Journal of International Peacekeeping**, v. 15, p. 92-117, 2011.

GROSSI, S. B. C. **Governança em segurança pública: capacidade de coordenação das secretarias estaduais de segurança pública**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 2011.

HAMANN, E. P. Latin America's involvement in United Nations Peace Operations and Brazil's Engagement as a Key Player. **Pearson Papers**, v. 13, 2011. Disponível em: <www.pearsoncentre.org/dl67>.

HAMANN, E. P.; LEITE, I. C. **A experiência do Brasil em contextos instáveis: levantamento e análise da participação de especialistas brasileiros em missões multilaterais**. Brasília: Instituto Igarapé, 2012. (Nota Estratégica, n. 3). Disponível em: <<http://goo.gl/BLJdgP>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

HANSEN, A. S. **From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations**. London: International Institute of Strategic Studies, 2002. (Adelphi Paper, n. 343).

_____. **Den Frieden sichern: Geschlossene Polizeieinheiten in Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen**. Policy Briefing. Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/z2vxUb>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

HILLEN, J. **Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations**. Washington: Brassey's, 1998.

ICISS – INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

KINGSBURY, D. Policing, Rule of Law, State Capacity and Sustainable Peace in Timor-Leste. **Journal of International Peacekeeping**, v. 14, p. 353-374, 2010.

KONDOCH, B. The Applicability of Human Rights Standards to International Policing. **Journal of International Peacekeeping**, v. 15, p. 72-91, 2011.

MCFARLANE, J.; MALEY, W. **Civilian Police in United Nations Peace Operations**: some lessons from recent Australian experience. Canberra: Australian Defence Studies Centre, 2001. (Working Paper, n. 64).

MELO NETO, S. C. A.; COSTA, I. S. Características e competências essenciais aos policiais das Nações Unidas (*United Nations Police – UNPOL*) nas operações de paz. **Revista Eletrônica Boletim do Tempo**, v. 5, n. 8, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/pGYXfr>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

MELO NETO, S. C. A.; MELO, A. S. C. A. The PMDF and United Nations Peace Operations: A Brief History and Future Perspectives. Latin America and Peace Operations. **Partners and Perspectives**, v. 13, p. 31-37, 2011.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report by the Secretary-General on the Organization and Operations of the United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus**. Documento S/5679. 1964. Disponível em: <<http://goo.gl/9oqD8D>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

_____. Secretary-General. **Agenda for Peace**: preventive diplomacy, peacekeeping and peace-making. Documento A/47/277-S/24111. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 11 Out. 2012.

_____. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Documento A/55/305–S/2000/809. 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/SH1qi2>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

_____. **The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies**. Documento S/2004/616. 2004. Disponível em: <www.unrol.org/doc.aspx?d=3096>. Acesso em: 1º jan. 2013.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **Handbook on Policing in UN Peacekeeping Operations**. New York: Police Division, UN DPKO, 2005. Disponível em <<http://unrol.org/files/Handbook%20on%20Policing%20in%20PKeeping%20Operations.doc>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **Policy (revised)**: Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/3V55nf>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **UN Police Magazine**, n. 9, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/EceVTp>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

_____. Rule of Law Unit. **What is the rule of law?** [s.d.]a. Disponível em: <<http://goo.gl/JvjW77>>. Acesso em: 6 jan. 2013.

_____. UN Police. **History of United Nations Police**. [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/history.shtml>>. Acesso em: 6 jan. 2013.

_____. UN Police. **Increasing the Number of Female Police Officers in Peacekeeping Operations to 20% by 2014**. [s.d.]c. Disponível em: <<http://goo.gl/16Ha6W>>. Acesso em: 6 jan. 2013.

OSMAN, M. A. **The United Nations and Peace Enforcement**: Wars, terrorism and democracy. Burlington, VT: Ashgate, 2002.

OSWALD, B. Detention by United Nations Peacekeepers: Searching for Definition and Categorisation. **Journal of International Peacekeeping**, v. 15, p. 119-151, 2011.

PARIS, R. Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. **International Security**, v. 22, n. 2, p. 54-89, 1997.

_____. International Peacebuilding and the Mission Civilisatrice. **Review of International Studies**, v. 28, n. 4, p. 637-56, 2002.

_____. **At War's End**: Building Peace after Civil Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

_____. Saving Liberal Peacebuilding. **Review of International Studies**, v. 36, n. 2, p. 337-365, 2010.

PEAKE, G. Understanding International Police Organisations: What the Researchers Do Not See. **Journal of International Peacekeeping**, v. 14, p. 425-445, 2010.

PPC – PEARSON PEACEKEEPING CENTRE. **Military-Police Cooperation in Peace Operations**: Experiences and Recommendations of ALCOPAZ Training Centres. Ottawa: PPC, Jan. 2012.

PUGH, M. The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective. **International Journal of Peace Studies**, v. 10, n. 2, p. 23-42, 2005.

PUGH, M.; COOPER, N.; TURNER, M. (Orgs.). **Whose peace?** Critical perspectives on the political economy of peacebuilding. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

RICHMOND, O. **Maintaining Order, Making Peace**. New York: Palgrave, 2002.

_____. UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, p. 83-101, 2004.

_____. **The Transformation of Peace**. New York: Palgrave, 2007.

_____. **A Post-Liberal Peace**. New York: Routledge, 2011.

SCHMIDL, E. **Police in Peace Operations**: Informationen zur Sicherheitspolitik. Wien: Landesverteidigungsakademie, 1998. Disponível em: <http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/01_ppo_01_ppo.pdf>. Acesso em: 1º jan. 2013.

SERAFINO, N. M. **Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations**: Problems and Proposed Solutions. Washington: Congressional Research Service, 2004. Disponível em: <www.fas.org/man/crs/RL32321.pdf>. Acesso em: 1º jan. 2013.

STANLEY, W. S. International Tutelage and Domestic Political Will: Building a New Civilian Police Force in E1 Salvador. In: MARENIN, O. (Org.). **Policing Change, Changing Police**: International Perspectives. New York: Garland, 1996.

UN – UNITED NATIONS. **UN Police Magazine**: Sustainable Peace through Justice and Security, New York, 6th ed., Jan. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/unpolmag/unpolmag_06.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.

USIP – UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE. **UN Police**. S. l., s.d. Disponível em: <<http://www.usip.org/node/5547>>. Acesso em: 16 out. 2013.

WATSON, J.; FITZPATRICK, M.; ELLIS, J. The Legal Basis for Bilateral and Multilateral Police Deployments. **Journal of International Peacekeeping**, v. 15, p. 7-38, 2011.

WEISS, T. The blurring border between the police and the military: A debate without foundations. **Cooperation and Conflict**, v. 46, n. 3, p. 396-405, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAKER, B. Grasping the Nettle of Nonstate Policing. **Journal of International Peacekeeping**, v. 14, p. 276-300, 2010.

CANADÁ. Department of Foreign Affairs and International Trade. **Human Security**: Safety for People in a Changing World. Ottawa: DFAIT, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/EJ0EFG>>. Acesso em: 11 out. 2012.

DURCH, W. J. *et al.* **Understanding the Impact of Police, Justice and Corrections Components in UN Peace Operations**. 2012. Washington: Stimson Center. Disponível em: <<http://goo.gl/j8QQoq>>. Acesso em: 1º Jan. 2013.

FETHERSTON, A. B. Peacekeeping, Conflict Resolution and Peacebuilding: a Reconsideration of Theoretical Frameworks. **International Peacekeeping**, v. 7, n. 1, p. 190-218, 2002.

FINNEMORE, M. **The Purpose of Intervention**: Changing Beliefs about the Use of Force. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

KALDOR, M. **New & Old Wars**. 2. ed. Stanford: Stanford University Press, 2007.

KENKEL, K. M. Brazil and R2P: Does taking responsibility mean using force? *Global Responsibility to Protect*, v. 4, n. 1, p. 5-32. 2012a.

_____. O dilema interno da soberania: a evolução das normas de intervenção. *In*: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. (Orgs.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012b.

LEVINE, D. H. **African Civilian Police Capacity for International Peacekeeping Operations**. Washington: Stimson Center, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/t8hv2Z>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

OLIVEIRA, P. R. Profissionais brasileiros com experiência em missões multilaterais – o caso dos policiais militares. *In*: SEMINÁRIO EFEITO BRASIL: ESPECIALISTAS CIVIS BRASILEIROS EM PAÍSES FRÁGEIS OU PÓS-CONFLITO. Brasília, 29 fev. 2012.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. **A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping**. 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2012.

_____. Secretary-General. **Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary General**. Documento nº. A/63/677. 2009. Disponível em: <www.unrol.org/doc.aspx?d=2982>. Acesso em: 11 out. 2012.

OSWALD, B.; BATES, A. Privileges and Immunities of United Nations Police. *Journal of International Peacekeeping*, v. 14, p. 375-402, 2010.

PARIS, R.; SISK, T. (Orgs.) **The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations**. New York: Routledge, 2009.

PERITO, R. **The American Experience with Police in Peace Operations**. Clementsport: Canadian Peacekeeping Press, 2002.

_____. **U.S. Police in Peace and Stability Operations**. USIP Special Report. Washington: United States Institute for Peace, 2007. Disponível em: <www.usip.org/files/resources/sr191.pdf>. Acesso em: 1º jan. 2013.

SISMANIDIS, R. D. V. **Police Functions in Peace Operations: Report from a workshop organized by the United States Institute of Peace**. Washington: United States Institute of Peace, 1997. (Peaceworks, n. 14). Disponível em: <<http://www.usip.org/files/resources/pwks14.pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2013.

WHEELER, N. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauânara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araújo (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

