

SÉRGIO CARRERA DE ALBUQUERQUE MELO NETO

O policial militar brasileiro e a promoção internacional dos direitos humanos nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas.

Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Marco Antônio de Meneses Silva

Brasília – DF

2006

SÉRGIO CARRERA DE ALBUQUERQUE MELO NETO

O policial militar brasileiro e a promoção internacional dos direitos humanos nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas.

Banca Examinadora:

Prof. Marco Antônio de Meneses Silva
(Orientador)

Profa. Maria Heloísa Cavalcante
Fernandes
(Membro)

Prof. Hugo Sarubbi Gysneiro de
Oliveira
(Membro)

Brasília – DF

2006

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus, norteador da minha vida e base para alcançar meus objetivos.

Ao meu pai, pela insistência ininterrupta em conscientizar-me da necessidade de concluir esta graduação e por mostrar-me a importância do estudo para a vida, assim como por me fazer acreditar em minha capacidade intelectual.

A minha mãe, meus irmãos e sobrinha pela paciência quando da minha ausência e pelo simples fato de existirem.

A minha namorada pelo suporte, companheirismo e presença constante nos momentos de dedicação aos estudos, somados ao valoroso e fundamental auxílio nos momentos conclusivos da monografia.

Aos amigos e familiares próximos que participaram direta ou indiretamente para a concretização desta monografia.

Ao Senhor Coronel Tempone e militares da Inspeção Geral das Polícias Militares do Exército Brasileiro, pelas informações, experiência profissional e cooperação indispensável.

Ao Senhor Tenente-Coronel Paulo Roberto Batista de Oliveira, da PMDF, pela simples porém importante contribuição.

E, em especial, ao Professor Marco Antônio de Menezes que, mesmo assumindo o papel de orientador após os trabalhos em andamento, prontificou-se de imediato em instruir-me, com atenção e amizade, e incentivou-me a buscar a excelência da pesquisa e o caráter científico que um acadêmico deve possuir.

RESUMO

Este trabalho acadêmico analisa a participação do policial militar brasileiro no processo de promoção internacional dos direitos humanos e na garantia da paz e segurança internacionais como objetivos principais das Nações Unidas, sendo as operações policiais de manutenção de paz a ferramenta mais utilizada para alcançar tais metas. Primeiramente, é demonstrada a evolução histórica da relação dos direitos humanos com as operações de paz das Nações Unidas, enfocando o devido processo legal no direito internacional e suas características mais importantes e requisitadas. Posteriormente, é analisado o departamento das Nações Unidas responsável pelas missões policiais e os motivos pelos quais os policiais militares brasileiros são os representantes do país. Por fim, um estudo estatístico da participação dos policiais militares brasileiros apresenta as dificuldades e a representatividade do Brasil. A análise do processo de seleção, preparação e envio do contingente policial para compor os quadros da ONU, baseados nos requisitos estabelecidos pela própria Organização, conclui-se que uma contribuição mais efetiva do Governo Federal junto aos Estados da Federação, reduzindo a burocracia e proporcionando um processo de seleção e formação dos policiais a fim de atingir tais objetivos seria fundamental e imprescindível.

Palavras-chave: manutenção da paz; Nações Unidas; operações de paz; direitos humanos; polícia; policiais militares.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AG	Assembléia Geral
AI	Anistia Internacional
ASP	Aspirante-a-oficial
CB	Cabo
CAO	Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais
CAD	Cadete
CAP	Capitão
CDP	Civilian Division Police
CEL	Coronel
CG	Comando-Geral
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIVPOL	<i>Civilian Police</i>
COTER	Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro
CPAEB	Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CPM	Corporação (ões) Policial Militar
DPC	Divisão de Polícia Civil
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
EB	Exército Brasileiro
IGPM	Inspetoria Geral das Polícias Militares
MAJ	Major
MD	Ministério da Defesa
MONUA	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organismo Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMP	Operações de Paz
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUSAL	Operação das Nações Unidas em El Salvador
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
PM	Policial (ais) Militar (es)
PMAL	Polícia Militar do Estado de Alagoas

PMAM	Polícia Militar do Estado de Amazonas
PMBA	Polícia Militar do Estado da Bahia
PMCE	Polícia Militar do Estado do Ceará
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
PMGO	Polícia Militar do Estado de Goiás
PMES	Polícia Militar do Estado do Espírito Santo
PMMA	Polícia Militar do Estado do Maranhão
PMMG	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
PMMS	Polícia Militar do Estado do Mato Grosso do Sul
PMMT	Polícia Militar do Estado de Mato Grosso
PMPA	Polícia Militar do Estado do Pará
PMPB	Polícia Militar do Estado da Paraíba
PMPE	Polícia Militar do Estado de Pernambuco
PMPI	Polícia Militar do Estado do Piauí
PMPR	Polícia Militar do Estado do Paraná
PMRJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PMRN	Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte
PMRO	Polícia Militar do Estado de Rondônia
PMRR	Polícia Militar do Estado de Roraima
PMRS	Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul
PMSC	Polícia Militar do Estado de Santa Catarina
PMSE	Polícia Militar do Estado de Sergipe
PMSP	Polícia Militar do Estado de São Paulo
SD	Soldado
SGT	Sargento
ST	Subtenente
TC	Tenente-coronel
TEN	Tenente
UNAVEN	United Nations Verification in Angola
UNCIVPOL	Polícia Civil ou Policial da ONU
UNCPH	United Nations Civilian Police Handbook
UNIMISSET	United Nations Mission in East Timor
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNPROFOR	United Nations Protection Force in Bosnia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

RESUMO	iv
LISTA DE SIGLAS	v
INTRODUÇÃO.....	1
Capítulo 1-Os Direitos Humanos e as Operações de Manutenção de Paz da ONU	3
1.1. As organizações internacionais e os direitos humanos no século XX.....	3
1.2. As operações de manutenção de paz da ONU: pressupostos legais.....	9
1.3. Principais conceitos e características das operações de paz.....	15
Capítulo 2 - As operações de paz de natureza policial e a participação do Estado brasileiro.....	24
2.1. O Departamento de Operações de Manutenção da Paz e a Divisão de Polícia da ONU.....	25
2.2. O Estado e a polícia brasileira.....	29
2.2.1. Pressupostos legais	29
2.2.2. Órgãos envolvidos e o trâmite burocrático	34
Capítulo 3 – Breve análise da participação brasileira.....	47
3.1.Peculiaridades da participação do policial militar brasileiro.....	47
3.1.1 As principais funções.....	47
3.1.2. Características mais comuns.....	51
3.2.A polícia militar brasileira e as operações policiais da ONU.....	57
CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
REFERÊNCIAS CONSULTIVAS.....	85

INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa é o policial militar brasileiro e a promoção internacional dos direitos humanos nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas.

Com o crescimento constante do número de conflitos armados que surgem no mundo e, conseqüentemente, com a adoção de medidas preventivas pelas Nações Unidas a fim de promover os direitos humanos e de garantir a paz e a segurança internacionais através das operações de manutenção de paz, onde um efetivo policial tem missão específica, torna-se importante entender como se dá a participação dos policiais brasileiros nesse processo. Nesse sentido, um estudo direcionado quanto à preparação, seleção e envio dos policiais a fim de melhor representar o Estado nacional na promoção internacional dos direitos humanos merece ser realizado.

A hipótese deste estudo é que a participação do policial militar brasileiro como promotor dos direitos humanos em nível internacional nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas é de grande importância nas relações internacionais atualmente.

No primeiro capítulo será analisada a relação entre a consolidação dos direitos humanos e as operações de manutenção de paz da ONU, realizando um breve histórico da evolução dos direitos humanos e do surgimento dos principais organismos internacionais até a criação das Nações Unidas. Após uma análise legal dos dispositivos da Carta da ONU para a instituição das operações de manutenção de paz será feito estudo dos principais conceitos e características dessas operações, apresentando uma das alternativas de como as Nações Unidas buscam concretizar seus objetivos principais de manutenção da paz e segurança internacionais e promoção dos direitos humanos.

No segundo capítulo será analisada a definição da instituição policial representante do Estado brasileiro, respeitados os requisitos definidos pelas Nações Unidas, dentre outros, e o seu vínculo com a promoção dos direitos humanos no exercício das suas funções profissionais. Individualmente, os principais órgãos envolvidos com a seleção, preparação e o envio de policiais às Nações Unidas serão estudados, assim como o trâmite burocrático entre eles.

Por fim, uma análise da participação dos policiais militares brasileiros nas operações de paz será realizada, inicialmente abordando conceitos e características comuns

ao efetivo policial da ONU e, em um segundo momento, apresentando estudos estatísticos da participação policial brasileira e sua representação na promoção internacional dos direitos humanos.

Capítulo 1. Os Direitos Humanos e as Operações de Manutenção de Paz da ONU

Durante o século XX, o reconhecimento legal de um conjunto de direitos considerados inerentes a todos os seres humanos, os quais valorizavam a dignidade da pessoa humana como de valor inquestionável e intrínseco a cada indivíduo, consolidou-se e instituiu novos ramos do direito e, em especial, os direitos humanos.

O surgimento de organismos internacionais com a função de promover e garantir esses direitos ganhou força e respaldo no direito internacional e passou a fazer parte da agenda dos Estados, vinculando suas linhas de ações governamentais à nova conjuntura internacional que se formara.

Por ocasião dos inúmeros conflitos armados entre Estados e intra-Estados, a Organização das Nações Unidas – ONU - instituída com o objetivo de promover a paz internacional, desde sua criação vem desempenhando essas funções através das operações de manutenção da paz.

No presente capítulo, será analisada a relação entre a consolidação dos direitos humanos e as operações de manutenção de paz da ONU, abordando os dispositivos legais para o estabelecimento dessas medidas e suas principais definições e características.

1.1. As organizações internacionais e os direitos humanos no século XX

A análise da promoção dos direitos humanos no mundo requer uma breve retrospectiva histórica acerca da sua gradual evolução e consolidação na esfera internacional, a fim de proporcionar sua melhor compreensão. Durante a I Guerra Mundial

com praticamente todos os Estados europeus inseridos nos conflitos¹, a proteção dos direitos individuais era restrita ao arcabouço jurídico interno e o indivíduo não era considerado sujeito do Direito Internacional. Nesse contexto de guerra e de anarquia no cenário global foi proposta, na Conferência de Paz de Paris em 1919², a criação da Liga (ou Sociedade) das Nações, que veio no ano seguinte a ser concretizada. Com o objetivo de promover a paz e a segurança internacionais, e com a possibilidade de adotar sanções, como as de natureza econômica, àqueles que descumprissem suas disposições³, a Liga foi a primeira tentativa de institucionalização política da cooperação entre Estados, de vocação internacional.

Nesse novo contexto, fazia-se necessária a guerra para que a manutenção da paz se tornasse domínio fundamental de interesse comum⁴.

Entretanto, a tentativa de desempenhar o papel de mediador internacional foi frustrada, em especial, pela não adesão dos Estados Unidos da América e também pela excessiva carga de sanções impostas à derrotada Alemanha, no Tratado de Versalhes, sendo esses alguns dos motivos pelos quais a Liga tornou-se sem credibilidade, incompetente e ineficaz em evitar conflitos e cumprir seus objetivos. Apesar do insucesso em afirmar suas propostas, Piovesan lembra que, ainda assim, a Liga das Nações continha “previsões genéricas” relativas aos direitos humanos, das quais convém destacar o Sistema de

¹ COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949. Genebra: ICRC, 1992. p. 12.

² O Tratado de Paris foi realizado em 1919 na Capital francesa com o objetivo de celebrar ato que poria oficialmente fim a I Guerra Mundial (1914-1918).

³ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 3 ed. Atual. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 134.

⁴ QUEIROZ, Cristina M. *Direito Internacional Público – II*. Edival – Editora da Universidade Autónoma de Lisboa, 2002. p. 12.

Mandatos, o Sistema das Minorias e o Padrão Internacional do Direito ao Trabalho⁵. A Liga das Nações, juntamente com o Direito Internacional Humanitário e a Organização Mundial do Trabalho (OIT), foram pioneiros na sistematização da universalização dos direitos humanos no mundo⁶ e abriram espaço para que novas iniciativas e propostas decorressem nos anos seguintes.

Durante o período da II Guerra Mundial, o reconhecimento dos direitos das pessoas, das liberdades fundamentais e do bem comum vinculado aos direitos fundamentais emergiam no pensamento político da época, mesmo que o contexto fosse de total violação desses princípios. Esse novo pensamento⁷, associado à necessidade de criação de uma organização internacional - OI⁸ -, com a prerrogativa de promover e manter a paz e a segurança internacionais no cenário mundial, dentre outras atribuições acabou por instituir, em 1945, a Organização das Nações Unidas - ONU⁹.

Ao se analisar a Carta das Nações Unidas¹⁰ percebe-se, mesmo de uma maneira tímida, que alguns de seus dispositivos referem-se à garantia dos direitos humanos e têm, desde a sua adesão e ratificação, servido como um dos instrumentos básicos da proteção internacional dos direitos humanos. Logo em seu preâmbulo, a dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade apresentam-se como justificativas para a

⁵ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 3ª ed. Atual. São Paulo: Max Limonad. 1997. p. 134.

⁶ BUERGENTHAL, Thomas. *International Human Rights in a Nutshell*. United States of America: West Publishing Co, 1988. p. 3 –11.

⁷ CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. I. 2 ed.. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003. p. 35.

⁸ BAPTISTA, Eduardo Correia. *Direito Internacional Público*. Volume II – Sujeitos e Responsabilidades. Livraria Almedina. Coimbra, 2004. p. 235.

⁹ A Organização das Nações Unidas foi criada em 26 de junho de 1945, após o encerramento da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional em São Francisco. Hoje conta com mais de 190 países-membros.

¹⁰ A Carta das Nações Unidas foi assinada como resultado da Conferência de São Francisco, em 26 de junho de 1945, e entrou em vigor em 24 de outubro do mesmo ano. É também conhecida como Carta de São Francisco.

necessidade de elaboração do documento, demonstrando o caráter essencial dos direitos humanos na recém-criada Organização¹¹. Dentre os objetivos elencados pela ONU, o desenvolvimento das relações de amizade entre as nações com base na igualdade¹² e a promoção do respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais, vetando quaisquer tipos de discriminação¹³, atribuem aos direitos do homem o papel-chave e norteador das ações da Organização¹⁴. De acordo com Pierre Dupuy, a Carta da ONU tornou os direitos humanos “um dos axiomas da nova organização, conferindo-lhes idealmente uma estatura constitucional no ordenamento do direito das gentes”¹⁵, com todas as implicações e obrigações jurídicas por parte dos Estados-membros. Contudo, os artigos da Carta não celebravam ainda, de maneira incisiva e explícita, a preservação e promoção dos direitos humanos no novo cenário internacional que surgia com a criação da ONU.

Foi então que em 10 de dezembro de 1948, a Assembléia Geral da ONU promulgou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a qual veio a exprimir “de modo amplo (...) as normas substantivas pertinentes ao tema, e na qual as convenções supervenientes encontrariam seu princípio e sua inspiração”¹⁶.

Desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (e também da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1949, em nível regional), a proteção internacional dos direitos humanos tem passado por um intenso processo de internacionalização e universalização. Ambas as Declarações serviram de base

¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. Preâmbulo.

¹² Idem. Carta das Nações Unidas. Artigo 1, Inciso II.

¹³ Ibidem. Carta das Nações Unidas. Artigo 1, Inciso III.

¹⁴ Os artigos 13, inciso I, alínea b; 55; 56; 62; 68; 73 e 76, da Carta das Nações Unidas, também se referem aos direitos humanos e apresentam medidas indispensáveis para a garantia da dignidade da pessoa humana.

¹⁵ Pierre Dupuy. In: REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*; J.F. Rezek – 9 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 211.

para uma série de novos instrumentos de proteção nos sistemas internacionais, como os tratados elaborados no âmbito da ONU, i.e., a Carta Internacional dos Direitos Humanos¹⁷, ou aqueles formulados em níveis regionais, i.e., a Convenção Americana, a Convenção Européia e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.

A promoção internacional dos direitos humanos passa a figurar como novo ramo do Direito Internacional, como *direito de proteção*, sempre em prol dos mais fracos e das vítimas, objetivando assegurar a indivisibilidade e garantia da dignidade dos direitos fundamentais da pessoa humana nas relações entre desiguais, indivíduo e Estado¹⁸.

O contínuo progresso da proteção internacional dos direitos humanos quanto à importância e real valor da preservação da dignidade da pessoa humana encontra-se, segundo Trindade, “sedimentado na consciência coletiva”, sendo consolidado através do reconhecimento desses instrumentos como uma “meta comum a alcançar” pelas sucessivas gerações ao longo das décadas, sendo essas responsáveis por uma “extraordinária evolução do presente domínio de proteção, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (...) como ramo autônomo da ciência jurídica contemporânea”.¹⁹

Esse sentimento de valor comum de preservação e proteção dos direitos humanos, aliado aos mecanismos de proteção previstos nos mais diversos tratados internacionais

¹⁶ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*; J.F. Rezek – 9 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 211.

¹⁷ A Carta Internacional dos Direitos Humanos é composta pela: Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948 e pelos dois Pactos de Direitos Humanos de 1966 (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). (pp. 55 e 62) cap II.

¹⁸ CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. I. 2 ed.. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003. p. 38.

¹⁹ As três convenções regionais são: Convenção Americana dos Direitos Humanos (1969), Convenção Européia de Direitos Humanos (1950) e a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (1981).

sobre a matéria, formam o grande aparelho internacional de garantia desses direitos promovidos pelos sistemas internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos²⁰.

O surgimento de organismos internacionais de proteção previstos nos variados instrumentos de proteção (tratados internacionais) atribuiu ao indivíduo uma capacidade processual internacional até então inexistente. Com isso, a pessoa tornou-se sujeito tanto do Direito Interno quanto do Internacional, tornando a problemática da dicotomia Direito Interno v. Direito Internacional de menor importância, uma vez que a interação e harmonia entre ambos os ramos do direito, ao tratar dessas matérias, devem visar sempre o princípio da lei mais favorável para a vítima²¹.

A Declaração Universal, apesar de não se constituir um tratado internacional, mas uma Resolução da Assembléia Geral, não se caracteriza exatamente em uma obrigação jurídica para os Estados²². Na prática, percebe-se que o caráter de *soft law* (lei sem poder vinculativo ou obrigatório) tem se tornado de *hard law* (com poder vinculativo e obrigatório, fruto da ratificação de tratados internacionais), devido à própria consciência dos membros e ao reconhecimento da importância da matéria, como Direito Consuetudinário. Destarte, os efeitos de uma possível não adesão de um Estado-membro às normas da Declaração acarretariam sanções políticas e privação de benefícios por parte da ONU, suas agências e outros atores internacionais.

Passadas mais de cinco décadas desde a criação da ONU pode-se afirmar que ela goza de papel relevante no cenário mundial, podendo ser considerada a principal OI

²⁰ São os Sistemas Internacionais a ONU e a OEA, e sistemas regionais os Sistemas Interamericano, Europeu e Africano de Proteção dos Direitos Humanos.

²¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. I. 2 ed.. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003. p. 41.

existente, graças ao desempenho de um papel central em uma série de regimes²³, quer econômicos, jurídicos, políticos, de segurança e de outras naturezas, influenciando direta ou indiretamente as ações dos Estados, sejam eles membros ou não.

1.2 As operações de manutenção de paz da ONU: pressupostos legais

Com a necessidade de prover um caráter supranacional nas relações entre os Estados (e posteriormente entre os demais atores internacionais), como mediador de conflitos, foi atribuída às Nações Unidas o papel de principal mantenedora da paz e segurança internacional. Ora, convém mencionar que, como visto anteriormente, todas as medidas das Nações Unidas devem ser pautadas com fulcro na sua Carta e, por conseguinte, fundadas nas premissas da promoção dos direitos humanos.

A garantia da paz, através de um possível sistema internacional de segurança²⁴, deve priorizar que o reconhecimento, a garantia e a promoção dos direitos humanos sejam adotados em quaisquer medidas coletivas pela ONU, devendo essa agir na prevenção e repressão de atos que venham a ameaçar à paz²⁵.

Aos Estados-membros fica vedada qualquer tentativa de recorrer à ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, devendo todos buscar soluções às controvérsias por meios pacíficos, de acordo com as normativas e disposições da ONU, em prol da estabilidade da segurança no mundo²⁶.

²² REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*; J.F. Rezek – 9 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 211.

²³ KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. *Power and Independence*. Boston: Little. Brown, 1977. p. 221.

²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Artigo 1, inciso I.

²⁵ Idem. *Carta das Nações Unidas*. Artigo 1, inciso I.

²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Artigo 2.

A garantia da paz e da segurança apresenta-se como elemento de principal relevância para a ONU, ficando esta incumbida de assegurar a convivência harmônica e pacífica entre os povos, cabendo ao Conselho de Segurança da ONU, órgão instituído pelo artigo 7º da Carta, a responsabilidade de garantir tais direitos. De acordo com o artigo 24.1 da Carta, todos os membros conferem ao Conselho de Segurança “a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais”, inclusive delegando para todos os fins que “o Conselho de Segurança aja em nome deles”.

A livre vontade dos Estados, como princípio básico do Direito Internacional, concretizada pela adesão e associação às Nações Unidas, concedeu à Instituição uma personalidade jurídica própria e acarretou assim um alinhamento automático dos membros em atender o preconizado em sua Carta constitutiva e outros documentos de caráter oficial.

No que se refere a situações de conflito, o artigo 25²⁷, ainda de forma mais incisiva, garante autonomia de direito ao Conselho de Segurança.

A participação dos membros das Nações Unidas em ações que visam garantir a harmonia no cenário internacional, não representa uma unanimidade entre teóricos de Relações Internacionais no que se refere à importância do papel da ONU e sua real legitimidade. De acordo com Wendzel²⁸, a ONU raramente constitui o papel de ator principal quando o assunto tratado é a paz, visto, por exemplo, a capacidade de qualquer um dos membros permanentes do Conselho de Segurança²⁹, ter poder de veto, resultando

²⁷ Idem. *Carta das Nações Unidas*. Artigo 25: “Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.”

²⁸ WENDZEL, Robert L. “Pensamento Político”. In: *Relações Internacionais: O Enfoque do Formulador de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. p. 20.

com isso no total impedimento de ser adotada medida contra um dos seus membros. Destarte tal interpretação, analisaremos sob a perspectiva da influência e poder atribuídos às Nações Unidas.

Objetivando a concretização da garantia da promoção dos direitos humanos assegurados em sua Carta, somado ao papel de mantenedor da paz e da segurança mundial, as Nações Unidas criaram as operações de manutenção de paz (ou simplesmente Operações de Paz – OMP). Ao longo da história, foram realizados vários tipos de missões, tendo suas características sofrido uma série de adaptações e evoluções, de acordo com cada caso.

As operações de paz não estão previstas, de maneira expressa, na Carta da ONU, fazendo-se necessária uma interpretação sistemática dos seus dispositivos para uma melhor análise quanto à base jurídica que serve de garantia legal para sua instituição³⁰.

No seu Capítulo VI, a Carta de São Francisco prevê uma série de medidas que devem ser buscadas pelas partes em conflito, com o objetivo de se chegar a uma solução de existentes controvérsias que ameacem a paz e a segurança internacionais, atribuindo ao Conselho de Segurança a figura de órgão mediador na aplicação das medidas de solução pacífica de controvérsias³¹ com, inclusive, a autonomia de investigar qualquer outra que possa provocar atritos entre as Nações ou originar uma nova contenda³².

²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Art. 23.1. Membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU: República Popular da China, a França, A Rússia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte, e os Estados Unidos.

³⁰ O Brasil propôs a adoção do Capítulo ‘6 1/2’ à Carta da ONU, positivando Operações de Paz entre o Capítulo VI (Solução Pacífica de Controvérsias) e o Capítulo VII (Ações em Caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão)

³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Artigo 33: “1. As partes numa controvérsia, que possa a vir constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha. 2. O Conselho de

Nos casos onde as medidas de solução pacífica de controvérsias não forem eficazes e sanadas entre as partes envolvidas, e que tragam em si a existência de ameaças à paz, o Conselho de Segurança fará recomendações e decidirá qual das medidas previstas no Capítulo VII da Carta serão adotadas.

A jurisprudência quanto à adoção das operações de paz advém da interpretação e análise do artigo 40³³, onde se entende que, antes da imposição da força - *enforcement*, por parte da ONU, o Conselho de Segurança pode adotar medidas provisórias (operações de paz), a fim de garantir o não agravamento dos conflitos e que visem ganhar tempo e boa vontade para uma solução negociada, sem prejuízo das posições das partes³⁴.

A conveniência na aplicação do artigo 40 converge no sentido de que a adoção de tais medidas provisórias garanta às partes envolvidas a não aplicação daquelas previstas no artigo 41 (que não envolve o uso da força): "...interrupções completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviário, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações

Segurança convidará, se o julgar necessário, as referidas partes a resolver por tais meios as suas controvérsias."

³² Idem. Artigo 34: "O Conselho de Segurança poderá investigar sobre qualquer controvérsia ou situação susceptível de provocar atritos entre as nações ou de dar origem a uma controvérsia, a fim de determinar se a continuação de tal controvérsia a situação pode constituir ameaça a manutenção da paz e da segurança internacionais."

³³ Ibidem. Artigo 40 da Carta da ONU: "A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no artigo 39, instar as partes interessadas a aceitar as **medidas provisórias** (grifo meu) que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos, as pretensões nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas."

³⁴ HUME, Cameron R. *Negotiations Before Peacekeeping*. Nova Iorque: Occasional Papers on Peacekeeping # 5, International Peace Academy, 1991. p 3.

diplomáticas.”, ou mesmo as invocadas pelo artigo 42³⁵ que, obrigatoriamente, prevêm o uso da força.

Todas as medidas previstas na Carta das Nações Unidas devem ser utilizadas a fim de se evitar o *enforcement*. Sobre isso, Rikhye afirmava que nas Operações de Paz não havia lugar para *enforcement*, sendo um conceito de ação pacífica, e não de persuasão pela força³⁶.

Todavia, não é única e exclusiva a competência do Conselho de Segurança para o estabelecimento de operações de paz. Em seu artigo 14, a Carta das Nações Unidas garante à Assembléia Geral o poder de discutir qualquer assunto e recomendar medidas para a solução pacífica em qualquer situação, inclusive sobre temas relacionados à paz. Contudo, ressalva-se que a Assembléia Geral não poderá fazer recomendações quando o Conselho de Segurança já estiver exercendo as funções em relação à determinada controvérsia (exceção feita em casos de solicitação do próprio Conselho de Segurança), ou em casos de movimentação de ação de guerra³⁷.

³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Artigo 42: “Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.”

³⁶ RIKHYE, Indar Jit. *Peacekeeping and Peacemaking*. In: *Peacekeeping and Appraisals & Proposals*, Henry Wiseman (editor). Nova Iorque, Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. p. 6 – 7.

³⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Artigo 12: “1. Enquanto o Conselho de Segurança estiver a exercer, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembléia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança o solicite. 2. O Secretário-Geral, com o consentimento do Conselho de Segurança, comunicará à Assembléia Geral, em cada sessão, quaisquer assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que estiverem a ser tratados pelo Conselho de Segurança, e da mesma maneira dará conhecimento de tais assuntos à Assembléia Geral, ou aos membros das Nações Unidas se a Assembléia Geral não estiver na sessão, logo que o Conselho de Segurança terminar o exame dos referidos assuntos.”

Outros artigos que garantem tal autonomia a Assembléia Geral são os artigos 10, 11.2 e 35.2.

A Corte Internacional de Justiça³⁸ classificou como primordial, mas não exclusivo, o papel do Conselho de Segurança em estabelecer operações de paz, reforçando a possibilidade da Assembléia Geral assumir tal função³⁹. O Conselho de Segurança ficou, então, com exclusividade somente em relação ao direito de definir o emprego do poder coercitivo. Analisando sob a ótica jurídica, na Resolução n.º 377/AG, de 3 de novembro de 1950, a própria Assembléia Geral – AG –, em recomendação direcionada ao Conselho de Segurança, reforça os dispositivos da Carta sobre o seu papel de legislar sobre a paz.

Para Fontoura⁴⁰, na prática, o estabelecimento das operações de paz não necessariamente se explicita nos dispositivos da Carta da ONU.

“Tem-se partido do entendimento de que não é absolutamente imprescindível buscar um dispositivo específico na Carta das Nações Unidas para o emprego de determinados meios que se destinem a realizar os propósitos da Organização, desde que não haja qualquer dispositivo na Carta, ou regra internacional geral, que impeça ou proíba a utilização dos meios proibidos”.⁴¹

Segundo Fontoura, de acordo com os artigos 22 e 29 da Carta das Nações Unidas, as operações de paz estão vinculadas, administrativa e politicamente, à Assembléia-Geral e ao Conselho de Segurança da ONU, respectivamente, na condição de órgãos subsidiários, e não devem ser confundidas com as de medidas de solução pacífica de controvérsia previstas no artigo 33 da Carta da ONU⁴².

A interpretação de Fontoura é mais abrangente e transcende os dispositivos previstos na Carta, podendo, inclusive, ter o poder legal de uma jurisprudência sobre o

³⁸ Órgão das Nações Unidas instituído pelo Artigo 7º da Carta, que funciona como órgão judicial da Organização. Suas atribuições estão previstas no Capítulo XIV da Carta.

³⁹ Opinião Consultiva da Corte Internacional de Justiça sobre “Certas Despesas das Nações Unidas” (Artigo 17, § 1, da Carta). 20jul62.

⁴⁰ Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura é diplomata de carreira e durante muitos anos exerceu suas funções frente a Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores.

⁴¹ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. p. 66.

assunto, afirmando que “tais operações se desenvolvem à margem do texto legal, devendo ser vistas como instrumentos a serviço de vários meios ou como fins em si mesmas”.⁴³

Cardoso⁴⁴, ao analisar um grupo de estudo orientado em 1993, formado por Robert Oakley, Indar Rikhye e Kenneth Jensen, no United States Institute of Peace⁴⁵, afirma que o interesse inicial dos formuladores da Carta da ONU, ao implementar um sistema de segurança coletiva (com a existência de um exército internacional permanente), tornou-se inviável de se efetivar, em razão dos diversos interesses dos membros permanentes de Conselho de Segurança⁴⁶. Contudo, as operações de paz da ONU não ficaram estagnadas em seu desenvolvimento e ganharam, ao longo dos anos, reconhecimento como “técnica de apoio à solução ou administração de conflitos”. Segundo ele, seria um equívoco considerar as operações de paz como “parte integrante ou mecanismo para a operação de um sistema militar de segurança coletiva”.⁴⁷

1.3. Principais conceitos e características das operações de paz

De acordo com Siekmann, existe uma série de definições utilizadas ao termo operações de paz, principalmente quanto à diferenciação ou não para se classificar as

⁴² Idem. p. 66.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1998. pp 45 - 46.

⁴⁵ WURMSER, David e DYKE, Nancy Bearg. *The Professionalization of Peacekeeping. A Study Group Report*. Robert B. Oakley, Indar Jit Rikhye e Kenneth M. Jensen (editores), United States Institute of Peace, agosto de 1993. p. 18.

⁴⁶ CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1998. p. 45.

Os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU tinham interesses bastante diferentes em relação a implementação da idéia de segurança coletiva. A ex-URSS defendia a igualdade na composição das forças e não a proporcionalidade sugerida pelo demais componentes do Conselho. A China e a França não aceitavam a limitação do uso da força, insistindo a necessidade de convocá-la a qualquer tempo para atender os interesses nacionais emergentes. A ex-URSS também não concordava quanto ao prazo de retirada de tropas, fixando o prazo em 3 meses, em contraponto aos demais que preferiam a análise caso a caso. Também não havia entendimento quanto ao tamanho das forças que deveriam ser colocadas à disposição da ONU.

operações em essencialmente militares ou civis (inclusive os policiais). Todavia, a definição utilizada seria sempre a mais apropriada para os fins almejados⁴⁸.

Dentre os mais variados conceitos, Cardoso afirma que as operações de paz são:

“...simplesmente uma técnica ou um instrumento de administração por terceiros de conflitos entre Estados ou no território de um determinado Estado, por meio da intervenção internacional não-violenta, voluntária, organizada e preferivelmente de caráter multinacional, pautada na imparcialidade, consentida pelo Estado ou Estados anfitriões, e desejada e apoiada pelas partes no conflito. Esse instrumento ou técnica não parece ter evoluído como sistema de segurança coletiva de observação mandatária, nem como parte integrante de um sistema com tais finalidades e características”⁴⁹.

Para as Nações Unidas, as operações de manutenção de paz (*Peacekeeping*) seriam: “(...) *a way to help countries torn by conflict create conditions for sustainable peace*”⁵⁰.

A Academia Internacional da Paz define como:

“... *the prevention, containment, moderation and termination of hostilities between or within states, through the medium of a peaceful third party intervention organized and directed internationally, using multinational forces of soldiers, police and civilians to restore and maintain peace*”⁵¹.

O Ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali escreveu:

“*Peace-keeping is the development of a presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, normally involving United Nations military and-or police personnel and frequently civilians as well. Peace-keeping is a technique that expands the possibilities for both the prevention of conflict and making of peace*”⁵².

⁴⁷ Idem. p. 46.

⁴⁸ SIEKMANN, Robert C. R. *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*. T.M.C. Asser Instituut, The Netherlands, 1991. pp 5-6.

⁴⁹ CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1998. pp 45 - 46.

⁵⁰ UNITED NATIONS. *Department of Peacekeeping Operations*. Disponível em: <www.un.org/english/dpko/> Acesso em: 21 dez. 2004.

⁵¹ INTERNATIONAL PEACE ACADEMY. *Peacekeeper's Handbook*., New York etc., 1984. p. 22.

⁵² UNITED NATIONS. *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. New York, 1992. (p. 12). Disponível em: www.un.org. Acessado em: 28/05/2005.

Analisando os mais distintos conceitos verifica-se uma série de condições necessárias para a consolidação de uma operação de paz, os quais convêm serem analisados, como pressupostos fundamentais no cumprimento da Carta, estando em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional⁵³.

O consentimento entre as partes e, em especial, pelo anfitrião, merece especial atenção. A necessidade do consentimento é a garantia da legitimidade da presença desse tipo de medida provisória para a contenção de contendas que ameacem a paz. Isso não se traduz ou pelo menos não deveria ser traduzido, como se o Estado hospedeiro não foi capaz de sanar por si só seus problemas⁵⁴. Nos casos de conflitos internos, tal consentimento figura como de delicada administração. A participação de atores no processo sem autoridade constituída, e a intervenção de terceiros de caráter não-governamental acrescentaram dificuldades à concretização formal de solução aos problemas a serem resolvidos⁵⁵.

Segundo Fontoura, existem dois tipos de situação envolvendo o princípio do consentimento nos conflitos de natureza interna: “(a) atividades desenvolvidas com o consentimento das partes em conflito em apoio aos esforços levados a cabo para atingir ou manter a paz e promover a segurança e as condições de vida em áreas de conflito existente ou potencial; e, (b) as atividades com consentimento genérico das partes em conflito, mas

⁵³ Artigo 1, Inciso I, da Carta da ONU.

⁵⁴ JAMES, Alan. *Peacekeeping and the Parties*. In: “The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects”. Indar Jit Rikhye e Kjell skjelsbaek (editores), Londres: The Macmillan Press Ltda & International Peace Academy, 1990. p. 133.

⁵⁵ CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1998. p 20.

em ambiente volátil e, de certo modo, hostil por parte da população ou das partes beligerantes”⁵⁶.

O Manual da Polícia da ONU, *United Nations Civilian Police Handbook – UNCPH* – aponta a imparcialidade como um dos principais fundamentos das operações de paz. Este princípio norteia que as forças de paz não apoiem quaisquer dos lados, a não ser nos casos onde o próprio mandato define o envolvimento no controle ou resolução do conflito⁵⁷. Todavia, os conceitos de imparcialidade e neutralidade não têm tão simples conotação no âmbito mais aprofundado de interpretação. De acordo com Wiseman e Ratner:

“As Forças de Paz seriam imparciais apenas no cumprimento do mandato, mas não necessariamente neutras, uma vez que o mandato do CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas) é baseado em uma decisão política, por vezes desfavorável a uma das partes. Em outras palavras, o CSNU poderia determinar a imposição de sanções e eventualmente obrigar a Força de Paz a adotar certas medidas contra elementos que estivessem desrespeitando o acordo celebrado, o que não comprometeria *per se* a ‘imparcialidade’ dos integrantes da operação de manutenção da paz, ainda que não se pudesse falar em ‘neutralidade’, em razão da tomada de posição em relação às partes em litígio”⁵⁸.

A imparcialidade almejada, por suposto, seria o de direcionar todas as ações realizadas nas operações de paz objetivando o estrito cumprimento do preconizado nas Resoluções de estabelecimento das OMP, pois a neutralidade seria, de fato, algo intangível na adoção das operações, por haver sempre um dos lados beneficiados em detrimento de outro.

⁵⁶ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. p. 91.

⁵⁷ UNITED NATIONS. *United Nations civilian police handbook*. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 1995. p. 6.

⁵⁸ WISEMAN, Henry, RATNER, Steven. In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. p. 97.

O uso ou não uso da força é, possivelmente, um dos mais complexos e divergentes princípios que condicionam as operações de paz. Dag Hammarskjold, Secretário-Geral da ONU em 1956, estabeleceu que os conflitos devem ser resolvidos de forma pacífica, devendo os componentes das forças fazer uso de armas, com raras exceções. A garantia da integridade física ficaria sob responsabilidade das partes envolvidas no conflito, devendo haver cooperação entre a força de paz e os demais atores⁵⁹.

Todavia, considerando os constantes e crescentes problemas que os efetivos das operações de paz têm enfrentado ao longo dos anos⁶⁰ e a previsão no mandato de assistência humanitária, o uso da força fica mais abrangente e passa a se incluir nos casos de legítima defesa e do cumprimento do mandato da operação, visão esta compartilhada por Jones⁶¹.

Para White, qualquer uso da força além da utilização do princípio da legítima defesa configura a imposição da força ou *enforcement*⁶². Mesmo não estando prevista no mandato, a possibilidade real de confronto entre as forças de paz com demais atores envolvidos são inegáveis. O desempenho das funções dos membros das operações de paz na proteção internacional da pessoa humana não necessariamente implica que o efetivo pessoal esteja, não apenas capacitado ao confronto direto em situações de risco, mas que sua atuação deve ser utilizada como “instrumento para desanuviar tensões”, em momento algum deveriam representar ameaça as partes, por além de serem inferiores em quantidade

⁵⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (1958), doc. A/ 3943, § 179.

⁶⁰ Ibidem. p. 92. “.... insegurança aumentou significativamente...notadamente nos conflitos da caráter interno. Muitos observadores têm sido molestados durante suas patrulhas, retidos temporariamente pelos diversos motivos, tomados como reféns ou, mesmo, mortos.

⁶¹ JONES, Peter. *Peacekeepers and the use of force*. In: *Peacekeeping and International Relations*, Nov-dez de 1992. Toronto, The Canadian Institute of Strategic Studies, 1992.

⁶² WHITE, N.D. *The United Nations and the maintenance of international peace and security*. Nova Iorque: Manchester University Press & St Martin Press, 1990. p 211.

e material bélico, não contam com o respaldo dos Estados de origem para ações de “alto risco de confronto armado”⁶³.

Rikhye bem resume o pensamento dominante quanto ao uso da força nas operações de paz, ao declarar que “as ‘armas’ usadas pelo policial para alcançar seus objetivos são aquelas da negociação, da mediação, da diplomacia silenciosa, a habilidade e a paciência de Jó – e não o fuzil automático”⁶⁴.

A participação dos Estados-membros das Nações Unidas se dá através de consultas realizadas no âmbito interno da ONU, em reuniões e assembléias. Após a definição dos participantes é baixada uma Resolução, na qual todos os dados são oficializados. O aspecto mais importante nessa matéria é o caráter de voluntariado dos Estados-membros e dos profissionais que venham a trabalhar nas OMP. Interessante se faz notar que não somente o Estado tem que ser voluntário (não devendo receber quaisquer tipos de pressões políticas para tal), mas principalmente a pessoa não deve, em qualquer situação, ser conduzido a participar de uma OMP de forma obrigatória, mas sempre deverá manifestar seu interesse pessoal em fazê-lo.

O comando de controle e o país que será o responsável pelo exercício de gerenciar a administração e atividades de terreno advêm de decisões e articulações políticas, cabendo ao Secretário-Geral a responsabilidade de nomear seu representante em cada missão.

⁶³ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. p 96.

⁶⁴ RIKHYE, Indar Jit. *Peacekeeping and Peacemaking*. In: *Peacekeeping and Appraisals & Proposals*, Henry Wiseman (editor). Nova Iorque, Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. p. 6 – 7.

Notadamente, percebe-se que muitos países manifestam o interesse em assumir tal situação, principalmente, por intenções econômicas ou políticas⁶⁵.

Todos os países-membros são responsáveis pelo financiamento das operações de paz, de acordo com uma partilha estabelecida pelos próprios membros. Segundo dados das Nações Unidas, as despesas com as OMP por ano são inferiores ao que a Cidade de Nova Iorque gasta com Segurança Pública no mesmo período. No ano de 1993 foram gastos \$ 3.6 bilhões de dólares americanos (USD). Em 1998, caiu para apenas \$ 1 bilhão (USD). Tendo em vista o crescimento do número de novas operações de paz, em 2001 o valor subiu para \$ 3 bilhões (USD). O orçamento para o exercício 2005-2005 era de \$ 2.80 bilhões (USD). Contudo, devido à retomada do surgimento de novos conflitos e da intensificação em outros já existentes prevê-se um aumento de até \$ 2.38 bilhões (USD)⁶⁶.

Quanto aos salários, os componentes das OMP são pagos pelos governos dos contingentes participantes, ficando à ONU o pagamento relativo às despesas de manutenção profissional, cujo valor varia de acordo com a região em que se localiza o país, sendo o pagamento realizado em diárias, com pagamento mensal.

A retirada de contingentes é estabelecida mediante definição do Representante do Secretário-Geral, em razão de que os objetivos propostos de estabelecer a paz foram atingidos, ou em casos extremos, quando a segurança dos integrantes é comprometida. Após a fase presencial (ou, em alguns casos, mesmo antes da intervenção), as Nações Unidas efetuam as chamadas Missões de Verificação, que são aquelas instituídas com

⁶⁵ Exemplo do Estado Brasileiro que objetivando galgar uma cadeira no Conselho Permanente de Segurança das Nações Unidas, assumiu o comando da Operação de Paz no Haiti (MINUSTAH), a possibilidade de ganhar maior credibilidade e prestígio no cenário internacional.

propósito de fiscalizar a conduta acertada de que acordos de paz estão sendo cumpridos pelas partes envolvidas.

Ressalta-se que o reconhecimento e a formalização dos direitos humanos, ao longo do último século, evoluiu e ganhou espaço na agenda internacional, através da criação de instrumentos e mecanismos importantes que os contemplam e buscam a sua proteção. Desde a Liga das Nações até a Organização das Nações Unidas, vários esforços têm sido envidados no âmbito do direito internacional a fim de buscar a paz internacional, garantindo assim, o respeito mínimo de direitos inalienáveis a todos os cidadãos, independente de sua origem étnica, religiosa ou de gênero. Em busca de promover tais garantias, a ONU vê nas operações de paz uma de suas alternativas. Essas medidas provisórias, com todas as suas peculiaridades, objetivam aplicar os propósitos que guiam as Nações Unidas, tais como: “manter a paz e a segurança internacionais; desenvolver relações amistosas entre as nações; realizar a cooperação internacional para resolver os problemas mundiais de caráter econômico, social, cultural e humanitário, promovendo o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; ser um centro destinado a harmonizar a ação dos povos para a consecução desses objetivos comuns”⁶⁷.

⁶⁶ UNITED NATIONS. *Department of Peacekeeping Operations*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q6.htm>>. Acesso em 23 Jan.05.

⁶⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Publicação “ABC das Nações Unidas”*, (CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL, 1997. p. 6.)

Capítulo 2 - As operações de paz de natureza policial e a participação do Estado brasileiro.

As primeiras operações de paz das Nações Unidas foram marcadas pelo papel de imparcialidade no território em conflito pelas forças militares, onde no desempenho das suas atividades diárias passaram, com certa frequência, a realizar ações de cunho policial, como patrulhas e abordagens à população civil. O fato de as forças armadas serem treinadas para assuntos de defesa nacional e não para assuntos de manutenção da ordem pública implicou na necessidade da participação de um contingente policial para o exercício desse tipo de atividade. Assim, em paralelo com a missão militar desenvolvida pelos órgãos das forças armadas dos países-membros, surgiu a missão policial das Nações Unidas, cujo componente denominou-se Polícia Civil das Nações Unidas ou *United Nations Civilian Police* – UNCIVPOL.

Os policiais da ONU, que até o ano de 1990 somente tinham participado de duas operações de paz⁶⁸, passaram a ter presença garantida em todas as missões da Organização, com funções específicas no que tange a ações de segurança pública, através da preservação e manutenção da ordem social.

A presença da Polícia Civil nas operações de manutenção da paz é complexa e delicada. Sua participação nas mazelas sociais das sociedades em conflito a insere diretamente em contato com problemas étnicos locais, em sua maioria de miséria quase que absoluta, o que só vem a classificar sua missão como essencial para concretização dos objetivos estabelecidos pelos mandatos.

⁶⁸ Operação de Paz da ONU no Congo (1960-1964) e no Chipre (desde 1964).

No presente capítulo será abordada a definição da instituição policial brasileira designada como representante do Estado brasileiro de acordo com os requisitos definidos pelos órgãos das Nações Unidas responsáveis pela coordenação da missão policial e o seu vínculo profissional com os direitos humanos. O processo administrativo e operacional, bem como o trâmite burocrático desde a seleção até o envio dos policiais brasileiros serão analisados em separado em cada órgão institucional.

2.1. O Departamento de Operações de Manutenção da Paz e a Divisão de Polícia da ONU

Dentro da estrutura da Organização das Nações Unidas, o Departamento de Operações de Manutenção de Paz (Department of Peacekeeping Operations) – DPKO, é responsável por assessorar o Secretário-Geral e os Estados-membros no planejamento, preparação, direção e toda a administração das operações de manutenção da paz estabelecidas pela Organização⁶⁹.

Não existe um mandato permanente para as operações de manutenção da paz, sendo necessário que cada operação tenha o seu próprio. O DPKO faz parte do importante processo político de reformulação estrutural no local do estabelecimento do mandato, onde conta com a existência de pessoal especializado em questões políticas e econômicas, com a finalidade de contribuir e auxiliar as partes no conflito. Assim, O DPKO torna-se, com tais ações, um terceiro ator nas relações intraconflito, trabalhando tanto com o governo quanto

⁶⁹ UNITED NATIONS. *United Nations Civilian Police Handbook*. Op. Cit. p 11.

com organismos não-governamentais, variando de acordo com a peculiaridade de cada missão.

O DPKO é encarregado pela estrutura administrativa e suporte operacional, como logística e serviços diversos. O Departamento tem como foco garantir a redução dos riscos dos policiais da ONU nas suas tarefas diárias de aplicação das normas de direitos humanos, consolidação institucional, democracia e de paz sustentável. Dentre as principais atribuições da DPKO estão: a) A estabilização dos conflitos após o cessar-fogo; b) criar oportunidades do estabelecimento de acordos entre as partes envolvidas; c) assessorar acordos de paz; e, d) cooperar com Estados na transição política pós-conflito, baseada na democracia e desenvolvimento econômico e social⁷⁰.

A organização de uma OMP envolve uma série de organismos específicos, com finalidades e atividades voltadas para a problemática do país. Esses órgãos trabalharão em conjunto, gerenciados por um alto funcionário das Nações Unidas que representará o Secretário-Geral da ONU, sendo esse o Chefe da Missão, que terá à sua disposição todos os meios operacionais e administrativos para mediar o conflito reinante no país⁷¹.

As operações de paz são formadas, basicamente, por três tipos de funcionários: os componentes civis, os policiais e os militares. Com a implementação do conceito de operações multidisciplinares no início da década de 1990, a variedade de oportunidades de emprego nas mais diferentes áreas do conhecimento passaram a ser exigidas.

De acordo com o *United Nations Civilian Police Handbook* – UNCPH - para que uma operação tenha maior plenitude de ações faz-se necessário que as seguintes funções sejam levadas em consideração:

⁷⁰ UNITED NATIONS. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/info/page3.htm>>. Acesso em: 25 dez. 2004.

“Corpo de agentes diplomáticos e políticos e membros do staff (Diplomatic and political officer and staff members): responsáveis por negociações políticas, supervisão, monitoramento e controle direto de todos os escritórios.

Agentes de Direitos Humanos (*Human Rights components*): responsáveis por implementar ações de direitos humanos, garantir a aplicação de seus princípios fundamentais e seu pleno desenvolvimento e prevenir quanto a sua violação e abuso.

Membros Civis da Administração (*Civil administration component*): responsáveis por monitorar, supervisionar e controlar assuntos de cunho internacionais, defesa nacional, economia, segurança pública e informações.

Componentes Eleitorais (*Electoral Component*): responsáveis por organizar e supervisionar o direito de eleições gerais ou referendun.

Componentes de Repatriação (*Repatriation Component*): responsáveis por cuidar dos refugiados, presos políticos e detidos diversos.

Componentes da Polícia Civil (*Civilian Police Component*): responsáveis por realizar a supervisão e/ou controle da polícia local a fim de assegurar e garantir a ordem pública, através de trabalho eficiente e imparcial, sempre garantindo a proteção dos direitos humanos e direitos fundamentais.

Monitores transfronteiriços (*Border Monitors*): responsáveis por monitorar qualquer embargo imposto pela ONU na fronteira internacionalmente reconhecida.

Componente Militar (*Military Component*): responsável pela separação das partes envolvidas garantindo uma zona de estabilidade e paz através do cessar-fogo e da prevenção de conflitos armados numa nação ou intra-nação”.⁷².

Ao contrário do que muitos pensam, os UNCIVPOL dispõem de um comando único e distinto do comando militar, salvo raras exceções⁷³. Somente em 1993 a Unidade de Polícia Civil (*Civilian Police Unit*) foi criada na estrutura do DPKO. A unidade, que contava apenas com um Conselheiro Policial (*Police Adviser*), ganhou importância no contexto das operações de manutenção de paz, na medida em que suas funções tornavam-se cada vez mais relevantes para a manutenção e garantia dos direitos humanos e fundamentais.

A Divisão de Polícia Civil – DPC (*Civilian Police Division – CPD*), foi criada em outubro de 2000 no quadro organizacional do Departamento de Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas – DPKO – e conta, desde o início, com a experiência de policiais dos mais diversos países-membros. De acordo com a ONU, a principal função da

⁷¹ Idem.

⁷² UNITED NATIONS. *United Nation Civilian Police Handbook*, p 9. Tradução própria.

⁷³ Exceções nos casos da Operação das Nações Unidas no Chipre e em Angola.

DPC é a de planejar as atividades a serem desenvolvidas pela Polícia Civil nos mandatos das operações de paz e tem com principais objetivos:

“Dar suporte e apoio aos componentes policiais das Operações de Manutenção de Paz da ONU”;
 Aumentar a capacidade de planejamento policial nas Operações;
 Assessorar e reforçar ações de trabalho do sistema judicial local, de forma efetiva e eficaz, incluindo o papel da polícia e do sistema correccional;
 Aumentar a capacidade de desdobramento funcional do componente policial; e,
 Melhorar a qualidade da representação policial nas áreas de ação”.⁷⁴ .

A ONU define a missão do Componente Policial como:

“...to undertake the supervision or control of local civil police in order to ensure that law and order are maintained effectively and impartially, and that the human rights and fundamental freedoms are fully protected”.⁷⁵ .

Percebe-se, que as tarefas de reestruturação dos órgãos de polícia, pela supervisão e controle, giram em torno da provisão efetiva da proteção dos direitos humanos nas zonas estabelecidas. A garantia dos direitos fundamentais através dos agentes de segurança do Estado no cotidiano conflituoso das sociedades onde são estabelecidas as Operações de Paz requer um alto grau de instrução, preparação e capacidade dos UNCIVPOL e o elevado nível de consciência sobre o imprescindível papel de promotor e difusor dos direitos humanos em solo estrangeiro, e, por vezes, hostil.

O mandato do componente da Polícia das Nações Unidas é definido através de resoluções do Conselho de Segurança, considerando o nível de risco e a gravidade da situação do local em conflito⁷⁶. Ao se analisar o estabelecimento dos mandatos, percebe-se que, a gama de atribuições aos policiais da ONU, por vezes, superam aqueles princípios básicos definidos pela própria Organização.

⁷⁴ UNITED NATIONS. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/civpol/4.htm>>. Acesso em: 24 dez. 2004.

⁷⁵ UNITED NATIONS. *United Nations Civilian Police Handbook*, Op. Cit. p. 9 -10.

⁷⁶ OLIVEIRA, Paulo Roberto Batista de. "Ciência e Polícia - órgão de formação e doutrina. Brasília, Academia de Polícia Militar, Ano IV, nº. 4, 1997, p. 45 – 53.

A percepção da comunidade internacional, através das Nações Unidas, tem crescido muito no que se refere à importância de um sistema judicial transparente e eficaz para a contribuição da estruturação de uma sociedade dividida e fragmentada por conflitos. Nesse contexto, torna-se imprescindível a participação de órgãos policiais para a concretização do processo de reconstrução social⁷⁷.

2.2. O Estado e a polícia brasileira

2.2.1. Pressupostos legais

O processo de democratização iniciado no Brasil após o fim do regime militar, em 1985, instituiu a sistematização dos direitos humanos como parte das políticas do Estado nacional. Com a consagração dos princípios da prevalência dos direitos humanos e da dignidade humana pela Constituição Federal de 1988, o país passou a ratificar os instrumentos internacionais de proteção dos direitos fundamentais, tornando-se assim, parte integrante do sistema internacional da promoção e garantia dos direitos humanos, como elemento imprescindível para a consolidação do Estado Democrático de Direito. O Brasil vem adotando, desde então, todas as medidas necessárias para a garantia mínima dos parâmetros a serem respeitados pelo próprio Estado com o objetivo de prover esses direitos. Ou seja, o alinhamento do arcabouço jurídico interno às matérias de direitos humanos passaram a “invocar os delineamentos de uma cidadania universal”, emanando “direitos e garantias internacionalmente assegurados”.⁷⁸

⁷⁷ BROER, Harry e EMERY Michael. "Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operation," In: *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic, and Eliot M Goldberg, eds. (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1998), p. 370.

⁷⁸ PIOVESAN, Flávia. Disponível em: < www.ibccrim.org.br>. Acesso em: 10 mar. 2005.

Convém mencionar que desde o século XVII, sustenta-se que os Estados soberanos, à semelhança da pessoa humana, têm direitos inatos, naturais, pelo simples fato de existirem, anteriores ao Direito Internacional positivo e devidos ao estado de natureza que precedeu a todos os direitos⁷⁹.

A capacidade do Estado em limitar direitos individuais em prol de interesses coletivos é algo delicado e geralmente polêmico. A atribuição do poder de polícia⁸⁰ aos órgãos de segurança pública, em especial àqueles responsáveis pelas atividades ostensivas encontra-se sempre respaldado no inseparável e problemático vínculo existente entre o Estado e a polícia. A garantia da ordem pública pelo poder da administração em promover os direitos funda-se, contudo, legitimado e positivado, tendo ganhado força e poder com a Carta Magna vigente⁸¹.

A segurança, um dos pilares do princípio da dignidade da pessoa humana⁸², é um direito fundamental e está preconizado na Carta Magna brasileira, como inviolável e garantido a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país.⁸³ A garantia da segurança pessoal, como direito inalienável e inerente ao ser humano, é matéria de uma série de tratados internacionais de direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem afirma que “todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.⁸⁴

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, em seu artigo 1, inciso I: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa.” e artigo

⁷⁹ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. v. I. Freitas Bastos, Ed: RJ, 1974.

⁸⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 387.

⁸¹ JESUS, José Lauri Bueno de. *Polícia Militar & Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2004. pp. 110-111.

⁸² REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*. Texto Constitucional de 05 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais N. 1/92 a 26/00 e Emendas Constitucionais de Revisão N. 1 a 6/94. – Ed. atual. Em 2000. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000. 370 p. Art. 1, III.

⁸³ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*. Op. Cit. Previsão do Art. 5, caput.

28: “Os direitos do homem estão limitados pelos direitos do próximo, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem-estar geral e do desenvolvimento democrático”⁸⁵.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos:

“Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais. Ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente. Ninguém poderá ser privado de sua liberdade, salvo pelos motivos previstos em lei e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos”⁸⁶.

A Convenção Americana de Direitos Humanos estabelece que: “Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais”⁸⁷.

Percebe-se que ao adotar esses instrumentos, o Estado brasileiro passa a buscar, de forma plena, um direcionamento de sua legislação a fim de promover e garantir os direitos humanos tanto na ordem jurídica interna como na internacional. A segurança, desde a proclamação da Constituição e ratificação dos tratados internacionais torna-se direito fundamental, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos⁸⁸.

Em atenção as solicitações internacionais das Nações Unidas a fim de atender as composições de efetivo policial nas Operação de Paz, o Estado brasileiro necessitou, num primeiro momento, definir qual das instituições policiais do ordenamento interno atribuiria as funções de representante do Brasil junto às Nações Unidas.

A Constituição Federal, em seu Art 144, elenca as corporações policiais: “I - polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.”⁸⁹.

As polícias rodoviária e ferroviária federal, devido à especificidade das suas missões, foram desconsideradas, bem como os corpos de bombeiros militares, pelos

⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, art 3.

⁸⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. Art 1, I e 28.

⁸⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*. Art 9, 1.

⁸⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. Art 7, I.

⁸⁸ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*. Op. Cit. Previsão do Art 144.

mesmos motivos. Ficaram em questão os dois órgãos policiais estaduais (a polícia militar e a polícia civil) e o Departamento de Polícia Federal - DPF.

Dois fatores decisivos para a escolha da instituição policial que assumiria tal papel foram considerados. Um primeiro seria o desempenho das atividades de polícia ostensiva, ou seja, uma instituição devidamente uniformizada e de caráter preventivo (e de imediata repressão), i.e., aquela que se encontra diuturnamente nas ruas realizando patrulhamento, sendo este pressuposto das funções exercidas pela Polícia Civil da ONU. Outro fator importante seria a existência de um regime disciplinar rigoroso e de uma estrutura hierárquica escalonada, muito provavelmente, devido a adoção de regimes semelhantes por instituições policiais de outros países⁹⁰ ou ainda pela possível submissão a um comando militar.

O mesmo artigo 144 define como competências da Polícia Federal a apuração de infrações penais que afetam diretamente a União ou aquelas de repercussão interestadual e internacional que exijam uma repressão uniforme.⁹¹ A abordagem da atuação da Polícia Federal refere-se a ações de caráter nacional, como os crimes de tráfico, considerados como internacionais, o exercício das funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e exclusividade no desempenho das funções de polícia judiciária da União⁹².

As ações da Polícia Federal podem ou não ser caracterizadas pelo uso do uniforme, mas em qualquer momento é previsto pela legislação um caráter ostensivo à sua atuação, o que significa que não teriam competência para atuarem como polícia ostensiva na rotina laboral. Sobre a temática, Menezes apresenta sugestões quanto a possibilidades de ação da DPF nas missões de paz futuras, em áreas específicas como na de operações especiais de

⁸⁹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*. Op. Cit. Previsão do Art. 144, inc V.

⁹⁰ Muitas instituições policiais no mundo adotam o regime militar ou militarizado na estrutura interna.

⁹¹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*. Op. Cit. Previsão do Art. 144, inc I.

fronteira, polícia de imigração, tráfico internacional de órgãos e de pessoas, trabalho escravo, de inteligência criminal, dentre outros, especialmente na utilização da Força Nacional de Segurança⁹³.

Os constituintes de 1988 definiram que: “Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”⁹⁴.

Fica claro ao analisar este dispositivo que somente após a prática do ilícito penal é que a polícia civil tem o dever e a competência de agir, não havendo qualquer conflito, por mais que ocorra, com àqueles atribuídos às polícias militares: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; (...)”⁹⁵.

Todavia, pode haver um possível conflito na análise de competências entre as polícias civil e militar no que se refere à imediata repressão logo da prática de um crime. Quanto a isso, Lazzarini afirma que pode e deve essa repressão ser exercida pelo policial militar, não havendo qualquer violação constitucional, pois considera que aquele que tem a incumbência de preservar a ordem tem o dever de restaurá-la, assim que violado⁹⁶.

Entretanto, a missão da polícia militar não se encontra somente prevista no dispositivo da Carta Magna, mas sim, “possui implicações outras de ordem constitucional, que devem ser estudadas no contexto do Estado Democrático de Direito, em especial, com

⁹² REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*. Op. Cit. Previsão do Art. 144, inc II, III e IV.

⁹³ MENEZES, Rômulo Fisch de Berrêdo. *Participação do Departamento de Polícia Federal em Missões de Paz da Organização das Nações Unidas: Possibilidades e Oportunidades*. Arnaldo Lyrio Barreto (orientador) – Brasília: Fundação Getulio Vargas e Academia Nacional de Polícia do Departamento de Polícia Federal, 2005. Monografia na área de segurança pública, válida como pré-requisito para aprovação no Curso de Metodologia de Pesquisa da Fundação Getulio Vargas – FGV On-line.

⁹⁴ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*. Op. Cit. Previsão do Art. 144, §4.

⁹⁵ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*. Op. Cit. Previsão do Art. 144, § 5.

⁹⁶ LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

observância dos princípios da cidadania e da dignidade humana, com o fim de promover o bem de todos, sem quaisquer tipos de preconceitos”.⁹⁷

Ora, a designação atribuída à Polícia Militar restringe, com exclusividade, as funções de polícia ostensiva, implicando assim, em conformidade com os dispositivos constitucionais, além das “atribuições de preservação da ordem e segurança pública, todos os direitos e deveres individuais e coletivos”, também todos aqueles constantes nos diversos tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil⁹⁸.

Nesse contexto, considerando a legislação interna brasileira, as corporações policiais militares – CPM - foram designadas como os representantes brasileiros nos contingentes policiais da ONU nas Operações de Manutenção de Paz e têm desempenhado esse papel desde a primeira experiência em 1991.

Torna-se assim, de grande relevância o papel da polícia militar na garantia e promoção dos direitos humanos, como representante direto dos diversos estados brasileiros, pautados sempre pelo princípio da legalidade.

2.2.2. Órgãos envolvidos e o trâmite burocrático

Para o envio ao exterior dos policiais militares brasileiros, existe um longo e burocrático processo administrativo e que envolve uma série de órgãos para sua realização. De fato, parece interminável a quantidade de participantes desde a solicitação de contingente da ONU ao governo brasileiro até a partida do efetivo policial ao local de destino. Analisaremos com base, principalmente, em pesquisas realizadas junto ao Exército Brasileiro, os principais órgãos e suas competências nesse contexto.

⁹⁷ JESUS, José Lauri Bueno de. *Polícia Militar & Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 110.

a) *A Organização das Nações Unidas - ONU*

O processo de solicitação de efetivo policial se inicia com o levantamento realizado pela Divisão de Polícia da ONU – DPC, do DPKO, da quantidade de policiais que serão necessários para uma determinada missão. Posteriormente, a sede da ONU localizada na cidade americana de Nova Iorque, encaminha pedido ao governo brasileiro e solicita manifestação do governo em prazos e requisitos que variam em cada situação. Não existe um padrão definido de solicitação de efetivo policial. Há casos que somente solicitam uma quantidade de oficiais ou praças e noutras vezes solicitam do governo informar quantos policiais disponíveis existem.

Por vezes, a ONU informa, com antecedência, o local da missão e data prevista de embarque; contudo, o que se tem notado é uma freqüente solicitação em caráter de emergência de efetivo, com um espaço muito curto de tempo para a remessa de policiais. Tal procedimento acarreta um processo de seleção rápido e sem a possibilidade de melhor recrutar e instruir os policiais voluntários e até mesmo impossibilitando a adoção de procedimentos legais e administrativos necessários para cada CPM, fazendo com que muitas declinem das vagas oferecidas⁹⁹.

b) *Ministério das Relações Exteriores – MRE*

O Ministério das Relações Exteriores - MRE - é o órgão do Governo brasileiro que atua na ligação entre a ONU e as CPM. Depois que recebe das Nações Unidas os pedidos

⁹⁸ Idem. p. 111.

⁹⁹ SOUZA, Maurício Henrique Loffredo de, et ali. *A Participação Policial Militar Brasileira nas Operações de Paz da ONU - A Preparação do Policial Militar*. Goiânia, Academia de Polícia Militar de Goiás, setembro 1995, p. 52.

de solicitação de efetivo policial, o MRE os repassa para o Ministério da Defesa, solicitando dele as providências decorrentes em função dos prazos estabelecidos pela ONU para a seleção e apresentação dos contingentes. O MRE é responsável pelo recebimento de informações sobre os policiais brasileiros em operações de paz, repassando, na medida do possível, ao Ministério da Defesa. Normalmente, o MRE não recebe relatórios do andamento dos trabalhos dos policiais, pois não existe um protocolo que estabeleça ou até mesmo exija da ONU o relato de desempenho do pessoal no exterior¹⁰⁰.

Após o retorno do Ministério da Defesa, o MRE repassa às Nações Unidas a disponibilidade de policiais que atendem os requisitos exigidos e aguarda da ONU manifestação quanto à quantidade de policiais que serão solicitados. Vale registrar que em alguns casos, no pedido da ONU já vem estabelecido por posto ou graduação o número de policiais; em outros somente há a solicitação de informar quanto à disponibilidade geral do país.

O Ministério remete às Nações Unidas três documentos obrigatórios¹⁰¹ juntamente com a relação nominal dos policiais indicados, conforme modelos próprios encaminhados pela ONU. Dessa forma, após análise da documentação a ONU poderá manifestar-se a respeito de policiais para funções específicas, realizando nova solicitação, desta vez nominal, dos policiais de interesse. De posse de tais nomes, o MRE novamente encaminha lista para o Ministério da Defesa para que as medidas junto às CPM sejam adotadas no que se refere a liberação oficial por parte dos governos estaduais e distrital. Paralelamente, o Ministério providencia expediente necessário para a publicação em Diário Oficial da União da liberação dos policiais.

¹⁰⁰ Idem. p. 64.

¹⁰¹ Os três documentos são: Curriculum vitae, Personal History e Relatório de Exames Médicos

O MRE emite o passaporte funcional ou diplomático, a fim de facilitar os procedimentos no trânsito, bem como proporcionar facilidades no trato com os governos estrangeiro, informa a data de embarque e remete a passagem aérea.

c) *O Ministério da Defesa*

O Ministério da Defesa recebe do MRE a solicitação da ONU e encaminha para o Exército Brasileiro – EB– para as providências junto as CPM. Tal procedimento é adotado devido ao fato de as CPM serem forças auxiliares do Exército e estarem vinculadas para fins logísticos e alguns administrativos¹⁰² e o EB estar estruturalmente subordinado ao Ministério.

Depois de recebida a resposta do Comando-Geral do Exército Brasileiro, o MD encaminha ao MRE os resultados finais na seleção dos policiais realizada pelo Exército. Percebe-se que a participação do Ministério da Defesa é apenas *pro forma*, pois não atua diretamente no processo, encontrando-se inserido apenas por questões burocráticas. A presença da figura do Ministério da Defesa gera atraso e morosidade no repasse de informações, sendo considerada totalmente dispensada no contexto.

d) *O Exército Brasileiro*

Ao Exército Brasileiro – EB cabe o estabelecimento de normas e a aplicação do processo de seleção de pessoal junto às corporações policiais militares, de acordo com as solicitações exigidas pelas Nações Unidas. Dentro da sua estrutura organizacional, o

¹⁰² REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*. Op. Cit. Previsão do art 144, § 6.

Comando de Operações Terrestres – COTER é o responsável por adotar todas as medidas de recrutamento junto às corporações policiais militares. O COTER tem duas seções fundamentais nesse processo: a Inspeção Geral das Polícias Militares – IGPM - e o Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro – CPAEb.

A Inspeção Geral das Polícias Militares – IGPM tem como missão realizar o controle das atividades das CPM, sendo a seção do COTER responsável pela distribuição de vagas para as Corporações Polícias Militares e o estabelecimento dos contatos com os comandos-gerais das CPM.

Assim que recebe do COTER o pedido da ONU, a Inspeção remete aos comandos-gerais das CPM um expediente informando da abertura de processo seletivo para operações de paz, constando dos requisitos previstos pela ONU e solicita dos comandantes gerais das CPM a indicação dos candidatos às provas a serem aplicadas pelo EB. Cada solicitação dependerá se já consta ou não no pedido da ONU os postos ou graduações pretendidos. Neste momento, caberá aos comandantes gerais atender ou não a solicitação para apresentar relação de candidatos para a seleção.

Depois de apresentados, os indicados são submetidos a provas aplicadas pela CPAEb, que remeterá à IGPM a lista de aprovados e reprovados nos testes. Recebida a documentação, a IGPM encaminhará aos comandos-gerais das CPM o resultado final das avaliações, apenas para conhecimento. Quando da necessidade de pronto envio de contingente, a IGPM solicita aos comandos gerais das CPM que formalizem a autorização para que os policiais militares façam parte de missão policial da ONU. De posse das indicações por parte dos comandos gerais das CPM, a IGPM informará ao MRE a relação de aprovados, por idioma e por posto/graduação¹⁰³.

¹⁰³ A comunicação dar-se-á via burocrática: IGPM-COTER- Comando-Geral do Exército - MD- MRE- ONU.

De acordo com o Subinspetor-Geral da IGPM, Coronel Hamilton Joslin¹⁰⁴, há casos onde a Inspetoria é solicitada a indicar o nome dos policiais militares para o desempenho de funções como polícia civil em missões diversas. De acordo com Hamilton não existe um padrão que define tal procedimento, variando de acordo com os posicionamentos da ONU. Ou seja, em alguns casos a própria ONU escolhe e solicita nominalmente os policiais militares e em outros onde solicita manifestação da COTER ou IGPM para que o faça. Não fica clara a definição dos critérios utilizados pelo EB quando solicitados para fazer a indicação, o que leva, inclusive, a gerar dúvidas quanto à transparência da seleção e indicação nesse processo.

Existe na IGPM um sistema de cadastro e controle de policiais militares brasileiros no mundo para consulta e fornecimento de dados. Segundo o Coronel Tempone¹⁰⁵, oficial encarregado pelo sistema, a Inspetoria também se encarrega de redistribuir as vagas não preenchidas por determinada corporação para uma outra. Ressalta o distinto oficial que até 1996 a ONU remetia ao governo brasileiro relatórios de desempenho dos policiais militares em missão, mas o procedimento foi interrompido, não sabendo informar por quais motivos. Nem mesmo nos casos de repatriação a ONU se manifesta informando o porquê. Eventualmente, elogios e alguns relatos de condutas profissionais de policiais brasileiros são remetidos à IGPM e, por conseguinte, as CPM. Situações onde os brasileiros encontram-se com problemas de saúde são de praxe relatados.

O Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro – CPAEb, instituiu em 1994 um processo seletivo único dos policiais militares em todo o país candidatos a operações de paz, retirando das CPM a liberdade de realizar a própria seleção.

¹⁰⁴ O Cel Hamilton Joslin foi Subinspetor da Inspetoria Geral das Polícias Militares – IGPM do Exército Brasileiro de Maio a Dezembro de 2005.

¹⁰⁶Em entrevista realizada junto ao Sr. Cel Tempone, conclui-se que não havia como ter controle do nível dos policiais até 1994, pois ocorreram alguns casos de repatriação por motivos de idiomas, o que gerou, por algumas vezes, embaraço político e vexatório da imagem do Estado brasileiro por não atender aos requisitos mínimos exigidos pelas Nações Unidas.

Assim, desde 1994, a seleção, com exclusividade de aplicação por parte do Exército, passou a ser desenvolvida e aperfeiçoada, consoante as demandas da ONU. Em 2002, foi publicada a Diretriz para Avaliação de Policiais Militares Indicados Para Missão de Paz da ONU, com a finalidade de “Orientar o planejamento e a execução da avaliação de policiais militares indicados, pelos Estados da Federação e Distrito Federal, a fim de serem selecionados para o cumprimento de missões de paz.”¹⁰⁷.

Após a solicitação de efetivo e recebimento do *Selection Standards and Training Guidelines for UN Civilian Police*¹⁰⁸ da ONU, o COTER, através de publicação em boletim interno, designará uma Comissão de Avaliação¹⁰⁹ para a aplicação dos três testes exigidos para aprovação: a) idioma; b) condução de veículo; c) manejo e tiro com armas curtas. Estabelece a Diretriz que a aplicação dos testes de avaliação somente poderá ser feita por pessoas devidamente qualificadas.

¹⁰⁵ O Coronel da Reserva Remunerada do Exército Brasileiro Luiz Carlos de Almeida Tempone serviu, na ativa, como Adjunto da IGPM, de fevereiro de 1990 a dezembro de 1991; de fevereiro de 1994 a janeiro de 1997; e na reserva, de outubro de 1998 até a presente data.

¹⁰⁶ Cabe ressaltar que os processos seletivos têm mudado desde 1994. As políticas de seleção variam de acordo com as mudanças de gestão nos níveis mais altos de comando do Exército, o que gera modificações constantes nos processos seletivos.

¹⁰⁷ EXÉRCITO BRASILEIRO. Portaria nº 007-COTER, de 05 de julho de 2002. Estabelece as diretrizes para avaliação de Policiais Militares Indicados para Missão de Paz da ONU.

¹⁰⁸ São relatórios encaminhados pelas Nações Unidas sobre determinado país onde será estabelecida uma Operação de Paz. Esses documentos trazem explicações sobre a história, política, economia, cultura, e outros considerados de interesse para o policial. Dentre os aspectos relevantes, relata também o nível de receptividade e hostilidade por parte dos locais em relação aos integrantes da ONU, o andamento dos conflitos e sugere as características necessárias esperadas dos policiais.

¹⁰⁹ A Comissão será composta por um presidente, oficial superior do COTER, e quatro membros: um oficial aplicador de teste de idioma; um oficial aplicador de teste de condução de veículo e um oficial aplicador de teste de armamento e tiro.

O teste de idioma é, sem dúvida, o principal e mais importante entre os três, pois até o presente somente um candidato foi reprovado em outro teste senão o de idioma¹¹⁰.

O teste de idioma pode ser realizado nas línguas inglesa, espanhola e francesa e é elaborado pelo Centro de Estudos de Pessoal do Exército. Esse teste tem com objetivo assegurar que o policial satisfaça as exigências mínimas de conhecimento do idioma oficial da específica Missão de Paz¹¹¹. Composto por quatro etapas, ao final será aprovado o candidato que acumular, no mínimo, a soma de trezentos dos quatrocentos pontos possíveis.¹¹² Somente será submetido à entrevista o candidato que obtiver o somatório de 200 (duzentos) pontos ou mais nas etapas anteriores do teste de idioma.

Atualmente, o principal problema que a ONU enfrenta quanto aos recursos humanos é a questão do idioma, e torna-se ainda maior quando a língua local não é a mesma definida como o idioma de trabalho¹¹³. Mesmo sendo recomendado como requisito obrigatório, ele é ignorado, freqüentemente, por vários países. Independente dos motivos que levam a não capacidade dos efetivos policiais em se comunicar em outros idiomas¹¹⁴, especialmente o inglês, não se aceita mais a condição do policial não ter fluência no idioma determinado para cada missão. Um grande número de problemas advém dessa deficiência, como: a) a incapacidade dos policiais em se comunicar com a população e com os próprios membros do *staff* da missão; b) incapacidade de confeccionar documentos de caráter oficial; c)

¹¹⁰ No processo seletivo de julho de 2004 um oficial aprovado no teste de idioma foi reprovado no teste de manejo e tiro com armas curtas.

¹¹¹ EXÉRCITO BRASILEIRO. Portaria nº 007-COTER, de 05 de julho de 2002. Estabelece as diretrizes para avaliação de policiais militares Indicados para Missão de Paz da ONU.

¹¹² Idem. As quatro etapas são: a) compreensão de leitura; b) compreensão auditiva; c) confecção de um relatório escrito; d) entrevista (conversação). Cada uma das etapas garante a possibilidade de pontuação de 100 pontos, sendo que somente fará a entrevista aquele candidato que obtiver a pontuação mínima de 200 pontos nas três primeiras etapas.

¹¹³ PRIMOSCH, Edmund G. *The Roles of United Nations Civilian Police (UNICIVPOL) within United Nations Peace-keeping Operation*. In: *The international and comparative law Quarterly* – ISSN 0020 – 5893 – vol 43, par 2 (abr 1994), pp 430.

incapacidade de se comunicar via rádio; d) Remessa de cópias de documentos antigos como se originais fossem¹¹⁵.

Preocupada com a incidência de problemas gerados pelo desconhecimento do idioma, as Nações Unidas elaboraram o *CIVPOL English Course*, com o objetivo de proporcionar aos policiais de todo o mundo um acesso fácil ao aprendizado da língua mais utilizada em missões do órgão, que é o inglês.

O teste da condução de veículo, com o objetivo de assegurar que o policial disponha de prática de direção de automóvel que satisfaça as exigências mínimas da Missão de Paz, também é composto de quatro etapas¹¹⁶ e geralmente não oferece grandes dificuldades para os policiais brasileiros.

A falta de habilidade dos policiais em dirigir veículos com tração nas quatro rodas (4x4) é o segundo problema mais expressivo das operações policiais. Uma série de pequenos acidentes soma-se aos riscos causados aos próprios motoristas e a terceiros em várias missões de policiais sem experiência. De acordo com Broer, os principais motivos para ocorrência de acidentes são: a) Falta de acesso dos policiais a veículos nos países de origens; b) diferenças dos modelos de veículos e de condições de direção; c) dirigir no lado contrário da via; d) sempre teve um motorista a sua disposição¹¹⁷.

O teste de manejo e tiro com armas curtas, com a finalidade de assegurar que o policial detenha prática de manuseio de armas de fogo que satisfaçam as exigências

¹¹⁴ BROER, Harry e EMERY Michael. "Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operation," In: Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security, Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic, and Eliot M Goldberg, eds. (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1998), 370. P 10 e 11.

¹¹⁵ Em muitos casos, os relatórios de serviço são apenas copiados dos anteriores, devido ao fato dos policiais não saberem se expressar nos idiomas da missão.

¹¹⁶ As quatro etapas são: a) prática de deslocamento em terreno variado; b) estacionamento; c) manobrabilidade ("slalom test"); e, d) frenagem. O candidato somente realizará a etapa seguinte se a anterior for concluída com êxito.

¹¹⁷ BROER, Harry e EMERY Michael. "Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operation," In: Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security, Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic, and Eliot M Goldberg, eds. (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1998), 370. P 10 e 11.

mínimas da missão de paz, é constituído de duas etapas: a) prática de desmontagem/montagem do armamento; e, b) realização do tiro com arma curta. Tendo em vista a não uniformidade quanto aos tipos de armamento utilizados nas diversas unidades federativas, os candidatos farão o teste com armamento de dotação próprio¹¹⁸.

Os policiais militares aprovados em todas as etapas de todos os testes serão considerados aptos, tendo validade por um período de um ano. O resultado da avaliação será publicado em boletim interno do COTER e não existe a possibilidade de grau de recurso¹¹⁹.

Segundo o COTER, nos últimos anos a ONU passou a aplicar testes de idioma e de direção de veículos com tração nas quatro rodas na primeira semana da chegada dos contingentes policiais de todos os países. Durante a realização do teste, denominado Induction Training Week¹²⁰ é verificado o nível de adestramento na direção defensiva e a habilidade dos policiais, sendo os reprovados repatriados a seus países de origem.

e) *As Corporações Policiais Militares*

Às CPM cabem, possivelmente, os mais importantes e relevantes aspectos na representatividade do estado brasileiro nas operações de paz. São elas as responsáveis pela formação dos profissionais e delas dependerá o nível da qualidade dos serviços prestados pelos policiais militares como agentes da promoção dos direitos humanos nas sociedades onde trabalham.

¹¹⁸ EXÉRCITO BRASILEIRO. Portaria nº 007-COTER, de 05 de julho de 2002. Estabelece as diretrizes para avaliação de Policiais Militares Indicados para Missão de Paz da ONU.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ *Induction Training Week* é a semana inicial de treinamento realizada na primeira semana de chegada dos policiais durante as operações de paz. Durante esse período os policiais serão informados sobre características do local e regras de convivência pessoal e profissional.

Convém deixar claro que não existe qualquer tipo de obrigatoriedade dos comandos-gerais das CPM cederem pessoal para comporem efetivo internacional da ONU. Somente este fator gera, por si só, uma grande problemática, onde mesmo o Governo Federal assumindo compromisso de envio de policiais nacionais a prestarem serviços pela ONU, na verdade fica a critério dos comandantes das CPM tal concessão inicial, devendo ainda ser validada, através de publicação em Diário Oficial, a liberação dos governadores estaduais e distrital para a efetivação, pois “as polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reservas do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos governadores do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios”¹²¹, o que atribui assim aos governos estaduais e ao distrital poderes para emprego das Corporações Policiais Militares. Torna-se evidente que pouco tem a União, na prática, a fazer no que se refere a participação do efetivo policial nas operações de paz. Tal fato pode gerar possíveis embaraços e situações constrangedoras ao Estado frente a comunidade internacional, devendo interceder incessantemente junto aos Governos estaduais e ao Distrital quanto a importância em ceder efetivo policial as OMP.

Quanto a isso, Souza afirma:

“Existe ainda, a possibilidade do Governador não autorizar, mas não é comum a ocorrência dessa situação. Nesse aspecto, verifica-se o crescimento de influências políticas no processo de liberação de oficiais para as missões.”¹²².

Com a adoção do processo seletivo da CPAEb, em 1991, as CPM deixaram de realizar as seleções e algumas passaram a restringir, além daquelas usualmente definidas

¹²¹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*. Op. Cit. Previsão do art 144, § 6.

¹²² SOUZA, Mauricio Henrique Loffredo de, et ali. *A Participação Policial Militar Brasileira nas Operações de Paz da ONU - A Preparação do Policial Militar*. Goiânia, Academia de Policia Militar de Goias, setembro 1995. P. 68.

pelas Nações Unidas, a candidatura de policiais militares, como um tempo de serviço ainda acima dos estabelecidos pela ONU, que é de 5 anos.

Atendidas as demandas internas, cabe aos comandantes-gerais das CPM autorizar ou não a apresentação dos policiais militares a IGPM. Quanto a isso afirma Loffredo:

“Ainda não existe, a nível nacional (...) um programa qualquer de preparação do homem, por parte das polícias militares, ficando à critério do Comandante da Corporação, indicar, por qualquer que seja o processo, seu representante à IGPM.”¹²³

Sendo de interesse dos comandantes-gerais, os voluntários são apresentados ao EB para a realização dos testes. Posteriormente, as CPM recebem a relação de aprovados e reprovados nos testes e não se manifestam até que sejam novamente solicitadas a autorizar ou não os policiais militares, constantes em outro documento emitido pelo EB. Novamente, os comandantes-gerais têm o poder de conceder ou não o pleito. Se de acordo, as CPM informam a autorização e ficam responsáveis por intermediar liberação do Governador do estado ou Distrito Federal nas quais encontram-se subordinadas.

Teoricamente, as CPM estariam responsáveis por orientar os policiais quanto aos procedimentos a serem adotados quando no Exterior e no desempenho de suas novas funções. Todavia, não existe esse exercício por parte das Corporações Policiais Militares e nem por nenhum outro órgão envolvido no contexto. Tem-se verificado que somente em situações de emergência e de problemas de saúde, as CPM e os demais órgãos adotam medidas de precauções e comunicam-se com a família dos policiais.

As operações de paz, de natureza policial, surgiram da necessidade da presença de profissionais com experiência no campo da segurança pública nos locais onde as Nações Unidas exerciam seus mandatos com tropas militares, as quais não tinham o preparo demandado para as funções de caráter tipicamente policial, no que tange a manutenção da

¹²³ Idem. p. 68.

ordem pública, garantindo e preservando os direitos humanos da população local no dia a dia.

Com a criação do Departamento de Operações de Manutenção de Paz e da Divisão de Polícia da ONU ficou tácita a importância e relevância que esses órgãos policiais gozam no processo de reestruturação da sociedade. Considerando as instituições policiais brasileiras, com base prescípua nos requisitos definidos pela ONU, as corporações policiais militares – CPM - têm sido designadas como representantes do Estado brasileiro ao longo dos anos.

Responsável pela designação dos policiais militares a compor a ONU, o Exército Brasileiro tem buscado, através dos processos seletivos utilizados, o melhor resultado possível. Entretanto, a carência de um conhecimento mais aprofundado da atividade de polícia propriamente dita, as mudanças nas etapas de seleção ao longo dos anos, e, em especial, a inobservância do EB no que diz respeito a preparação do homem, acarretam ônus às diversas instâncias possíveis de análise quanto ao envio do policial brasileiro.

Ademais, é nítido o grande entrave burocrático existente na seleção e envio do efetivo policial às Nações Unidas. Dentre os inúmeros motivos destacam-se o moroso e complicado trâmite administrativo existente quanto à documentação e autorização, assim como a subordinação das polícias militares ao Exército Brasileiro para tal fim.

Capítulo 3 – Breve análise da participação brasileira.

O presente capítulo propõe-se a realizar uma análise contextual da participação policial militar brasileira nas operações de paz das Nações Unidas. Para tanto, primeiramente, as principais peculiaridades relativas às atividades da Polícia Civil são brevemente descritas, com vistas a propor um perfil profissional do policial desejado pela ONU, sendo logo em seguida apresentado um estudo da participação dos policiais militares brasileiros nas operações policiais de manutenção da paz.

Por fim, fundamentada em dados estatísticos, uma análise expositiva das diversas corporações policiais militares brasileiras proporciona uma visão ampla da participação policial e da representatividade do Estado brasileiro na promoção internacional dos direitos humanos.

3.1. Peculiaridades da participação do policial militar brasileiro

3.1.1.As principais funções

As Nações Unidas definem o papel da Polícia Civil como:

“The role of the United Nations police monitors would be to ensure that the local police forces carried out their duties without discriminating against persons of any nationality or abusing anyone’s human rights.”¹²⁴.

¹²⁴ UNITED NATIONS. *United Nations civilian police handbook*. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 1995. P. 31.

As funções dos agentes da lei – policiais - no âmbito da ONU são fundamentadas e legitimadas pela garantia e promoção dos direitos humanos em âmbito internacional. O respeito dos direitos humanos, através do monitoramento das forças policiais locais, atribui um papel muito mais amplo aos policiais, com reflexos no restabelecimento da boa governabilidade e da construção da sociedade civil¹²⁵.

De acordo com o UNCPH a principal função da UNCIVPOL é a de monitorar a polícia local de acordo com o mandato estabelecido pelo Conselho de Segurança da ONU, sendo suas tarefas principais:

“a) Observar os trabalhos realizados pela polícia local e as autoridades de investigação criminal quando da efetuação de prisões, detenções, interrogatórios de suspeitos e no cumprimento de mandados de busca em domicílio; b) Acompanhar a polícia local no policiamento ostensivo ou patrulhas; c) Atuação em locais (cenas) de crime; d) Conduzir investigações quando necessário for, quando a realização de inquérito policial parecer inadequada, não condizente e em desacordo com leis e com a justiça; e) Realizar policiamento ostensivo (patrulhamento) de forma independente observando a presença ou não de policiamento nas ruas; f) Observar e monitorar a movimentação de refugiados, pessoas deslocadas de seu habitat “displaced” e os retornados “returnees”, a troca de presos de guerra e de corpos de vítimas mortas em confronto; g) Observar manifestações, passeatas e aglomerações de pessoas por quaisquer motivos; h) Visitar presos e observar o tratamento dispensado a eles; i) Acompanhar investigações contra minorias através do sistema judicial e monitorar as conclusões finais; j) Prestar assistência de ajuda humanitária e dos componentes de assuntos sociais da ONU; l) Ajudar a difundir tensões internas; m) Confeccionar boletins de ocorrência e relatórios de serviço; n) Garantir tranquilidade pública e manutenção da ordem em locais de votação durante a realização de eleições; o) Garantir o livre direito de ir e vir das pessoas bem como o acesso a locais de registro e votação; p) Realizar capacitação e treinamento da força policial local; q) Funções civis no *staff* da missão; r) Outras tarefas estabelecidas pelo comando da operação.”¹²⁶

¹²⁵ PRIMOSCH, Edmund G. *The role of United Nations CivPol: UNCIVPOL: within UNPKOperation*. In: *The international and comparative law Quarterly* – ISSN 0020 – 5893 – vol 43, par 2 (abr 1994), P 429.

¹²⁶ UNITED NATIONS. *United Nations civilian police handbook*. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 1995. P. 32.

Segundo Oliveira¹²⁷, as principais funções desempenhadas pela polícia da ONU estão essencialmente vinculadas às funções de *observador policial* e seriam: “a) supervisão e verificação dos Acordos de Paz; b) estabelecer relações cordiais de trabalho com as partes em conflito; c) supervisão, monitoramento e verificação, em terreno, das forças policiais de modo a assegurar que a lei e a ordem sejam mantidas efetiva e imparcialmente e que os direitos humanos e liberdades fundamentais de todos os cidadãos sejam completamente protegidos; d) acompanhamento do trabalho das forças policiais locais verificando se as capturas foram imparciais e prevenindo a ocorrência de intimidações ou ameaças; e) receber reclamações e alegações referentes a todas as ações desenvolvidas pelas forças policiais em suas unidades de segurança pública que estiverem em desacordo com as leis humanitárias internacionais e a missão própria da ONU; f) observar as investigações da força policial local e, quando necessário, efetuar investigações paralelas, sem influência externa, com o objetivo de comparar resultados; g) supervisão e controle de exercícios gerais de segurança pública da Polícia local, com o objetivo de garantir uma maior tranquilidade a população; h) apoiar o estabelecimento e treinamento de uma nova força policial, se for o caso; i) acompanhar a polícia local quando efetuar buscas residenciais, em lugares de crime ou em patrulhas; e, j) observar as trocas de refugiados, pessoas deslocadas¹²⁸ ou retornadas por finalizar o conflito armado, prisioneiros de guerra e corpos daqueles que foram mortos em conflito.”¹²⁹.

¹²⁷ O Tenente-Coronel Paulo Roberto Batista de Oliveira é bacharel em Direito pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal e pós-graduado em Segurança e Proteção Social na Contemporaneidade pela Universidade de Brasília. Escreveu o trabalho “Manual de Orientação para o Observador Policial a Serviço da Organização das Nações Unidas” e durante três anos foi observador policial em El Salvador. Atualmente é consultor do Exército para assuntos de Operações de Paz.

¹²⁸ Refere-se a pessoas que mudaram de residência, dentro do país, em razão do conflito.

¹²⁹ OLIVEIRA, Paulo Roberto Batista de. “*Ciência e Polícia - órgão de formação e doutrina*”. Brasília, Academia de Polícia Militar, Ano IV, nr. 4, 1997, pg 45 a 53

Souza, durante a realização do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais - CAO¹³⁰, ao apresentar seu trabalho final de conclusão de curso, definiu como missões do componente policial nas operações de paz da ONU:

- “2.2.3. Monitorar as condições da população local e situações diversas no país para assegurar que os direitos civis, liberdades individuais e política não sejam violadas por nenhum indivíduo, grupo ou organização. Para conseguir isto, conduzirá investigações para verificar todas as queixas do povo em geral contra a polícia e relatá-los à Comissão de Assuntos Policiais, que trata especificamente desse assunto junto à órgãos superiores do Governo local (Ministérios da Justiça, Interior e outros).
- 2.2.4. Examinar e providenciar apoio técnico às Comissões de Assuntos Policiais a fim de facilitar e aprofundar a fiscalização das atividades da polícia local.
- 2.2.5. Adotará ações no sentido de que todos os membros da polícia local conheçam o papel, funções e deveres da CIVPOL, promover a conscientização da polícia para os internacionalmente reconhecidos padrões de direitos humanos.
- 2.2.6. Verificar as atividades de todas as Companhias de Segurança Particular existentes no país (se houver) assegurando-se de que elas estão exercendo suas atividades em consonância com acordos ou tratados estabelecidos, no que se refere a elas.
- 2.2.7. Verificar a organização, equipamento, armas e monitorar o papel, deveres, objetivos e finalidades das Unidades de Polícia de Choque local.
- 2.2.8. Atuar em estreita cooperação e coordenação com todos os outros Componentes da Missão no sentido de alcançar o sucesso final da Missão.”¹³¹.

Primosch destaca algumas funções aplicáveis a Polícia Civil da ONU:

1. “Monitorar a polícia local a fim de assegurar a manutenção da ordem, a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais,
2. Observar o retorno voluntário de refugiados, deslocar as pessoas a fim de facilitar seus retornos de uma maneira pacífica e ordenada e garantir seus direitos à vida em segurança;
3. Observar a troca de presos de guerra e os corpos dos mortos em conflitos, de acordo com o direito internacional humanitário;
4. Exercer a *general overview* da área da administração civil da missão; estabelecer relações e cooperações com vários elementos da comunidade; e ajudar a difundir a tensão interna através da mediação e da negociação entre as diferentes partes em operações conjuntas com outros componentes da operação de paz;
5. Tomar todas as medidas necessárias para proteger contra a possibilidade de intimidação e interferência o processo eleitoral, e assegurar um ambiente político neutro conduzindo à eleições livres;
6. Prover programas de treinamentos e palestras a cerca do trabalho da polícia civil de acordo com os padrões gerais de policiamento;
7. Prestar apoio às agências de assistência humanitária (Como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, a Cruz Vermelha, etc.) e executar outras atividades dentro da missão, alterados de acordo com mudanças de eventos e circunstâncias.”¹³².

¹³⁰ O Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais é de caráter obrigatório para a promoção do posto de capitão para major nas corporações PM e, na maioria dos estados, tem o status de curso de pós-graduação.

¹³¹ SOUZA, Maurício Henrique Loffredo de et ali. *A Participação Policial Militar Brasileira nas Operações de Paz da ONU- A Preparação do Policial Militar*. Goiânia, Academia de Polícia Militar de Goiás, setembro 1995, p.23.

¹³² PRIMOSCH, Edmund G. op. cit. pp 428-429. (Tradução Própria)

As atribuições que são imputadas aos policiais que incorporam as Nações Unidas são imensas. Os mandatos geralmente ampliam as missões dos policiais, os quais deverão estar em plena capacidade para o exercício das funções investidas. Somente o *Job Description* da Polícia Civil na UNMISSET elenca mais de 60 funções distintas aos policiais, que vão desde um consultor e chefe de seção administrativa e/ou operacional até encarregado pela segurança de altas autoridades do país ou perito em investigação criminal¹³³.

A participação no processo de estruturação e consolidação das instituições públicas também fazem do pacote de possíveis funções dos policiais militares brasileiros nas operações de paz.

A garantia da proteção da pessoa humana, em todas as suas vertentes, i.e., direito humanitário, dos refugiados e humanos,¹³⁴ está vinculada às funções diárias dos policiais da ONU.

3.1.2. Características mais comuns

Em tese, o papel dos policiais nas operações seria o mesmo desempenhado em seus países de origem, contudo, um conjunto de funções destinadas aos policiais nas missões além daquelas com as quais eles lidam ordinariamente em seus países, como os brasileiros. Entretanto, pode-se afirmar que, pelo menos a maioria das tarefas são facilmente

¹³³ UNITED NATIONS. *Job Description*. UNMISSET.2004 Disponível em www.un.org/dpko/unimet/Jobdescription/htm. Acesso em 03 Mar 2005.

¹³⁴ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Volume I. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003 (2ª Edição). p 34.

assimiladas. Todavia, existe uma rara e importante exceção quanto à rotina dos policiais em seus países e nas missões policiais, em especial os brasileiros. Nas operações de manutenção da paz, os policiais, via de regra, não gozam do poder executivo de polícia, conhecido como *law enforcement authority*. Isso significa que os policiais da ONU não podem, por exemplo, efetuar prisões durante a missão ou portarem armas. Os motivos dessa regra recaem principalmente no fato de que esse poder é atribuição específica dos órgãos de segurança pública local e que os riscos que as conseqüências desse tipo de ação podem gerar contra a ONU são elevados e imprevisíveis.¹³⁵ Essa talvez seja a mais delicada peculiaridade que os policiais brasileiros possam vir a encarar, tendo em vista que o poder executivo sempre esteve diariamente vinculado às atividades de todos os policiais, independente do Estado de origem.

A falta do poder de polícia pode, em muitos casos, colocar os policiais da ONU em situações de risco, pois as condições de trabalho não são comuns e os policiais não estão familiarizados com características do local, tais como terreno, conhecimento das ruas, rituais religiosos, cerimônias culturais e até mesmo “golpes” de estelionato contra os representantes. Com o intuito de melhor instruir os integrantes do CIVPOL, o DPKO publica para cada missão um documento específico chamado *Guidelines For Formed Police Unit Standards and Assessment Procedures in United Nations Peacekeeping Missions*.

Mesmo que o não uso da arma de fogo seja o ideal para o exercício das missões policiais, nem sempre a situação real é igual à esperada, como podemos bem ilustrar com a

¹³⁵ BROER, Harry e EMERY Michael. "Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operation," In: *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic, and Eliot M Goldberg, eds. (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1998), 370. p 11.

narrativa do capitão da Polícia Militar do Estado de Goiás, que a seguir, transcrevemos alguns trechos:

Nos últimos anos, devido à periculosidade das zonas de conflito, o Conselho de Segurança tem se decidido por conceder o poder de polícia (*executive power*) aos UNCIVPOL, como no caso do Kosovo¹³⁶, e mais recentemente no Haiti.

Muito se diverge acerca deste tema, mas alguns pontos devem ser considerados quando da decisão sobre o uso da arma de fogo, como o nível de periculosidade das zonas de conflito, por exemplo. É sempre ponto de grande discussão entre os membros da ONU, contudo, permanece o princípio básico do não-uso de armas como inerente aos policiais, sendo a sua utilização considerada uma exceção.

Latham entende ser necessária uma separação dos mandatos das forças policiais com poder executivo de polícia, daqueles com mandatos que restringem o monitoramento e treinamento as ações policiais, sugerindo a esse respeito:

*“Therefore it is not always clear, even to contributing states, why Civpol contingents do not act to stop injustice. One way to reconcile this would be to call officers with judicial powers of arrest Civpol and change the monitor title to Civjust (thus paving the way for the formation of a more comprehensive criminal justice package, ...)”*¹³⁷.

A utilização da força pelos policiais nas operações dar-se-á somente quando outros meios se mostrarem ineficazes no cumprimento das medidas exigidas¹³⁸. Para as Nações Unidas, o policial deverá recorrer ao uso de arma de fogo em casos extremos e

¹³⁶ UNITED NATIONS. *United Nations Security Council Resolution 1244 -1999*, 10 de junho de 1999, S/RES/1244(1999), do Timor Leste (United Nations Security Council Resolution 1272 (1999), 25 October 1999, S/RES/1272(1999).

¹³⁷ LATHAM, Elizabeth Jean. *Civpol Certification: A Model for Recruitment and Training of Civilian Police Monitors*. Disponível em: <http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2393/is_4_163/ai_78729188/pg_3> . Acesso em: 5 jan. 2005.

¹³⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*, Art 3. Resolução 34-169, Assembléia-Geral, 17 de dezembro de 1979.

indispensáveis para a proteção da própria vida ou a de terceiros contra perigo iminente de morte ou lesão grave¹³⁹.

Inicialmente, para a distribuição do contingente policial militar nas funções de CIVPOL, se faz um estudo de emprego do pessoal, considerando-se os postos e graduações dos policiais à disposição. As polícias militares brasileira assemelham-se, em muitos aspectos, às demais organizações policiais da América do Sul; no entanto, do que se tem notícias, é a única no mundo que adota, ainda, certos padrões diferenciados entre os Estados da Federação. Nesse aspecto, o que chama mais a atenção da comunidade internacional é a particularidade da miscelânea de uniformes, pouco comum aos olhos dos policiais de outras nações. Existem duas diferenças básicas nas estruturas organizacionais dos órgãos policiais no mundo, onde alguns adotam a escala hierárquica militar, como as polícias militares brasileiras, enquanto outras adotam escalonamento para policiais reconhecidos como civis, como as polícias de vários outros países. Com exceção feita ao cargo de Comissário de Polícia da Missão, todas as outras são desempenhadas por Oficiais e Praças, indistintamente, sendo facultado ao Comissário classificar as funções do contingente. Seguindo uma ética profissional, a antigüidade, a experiência profissional, *curriculum vitae* e o grau hierárquico são observados na nomeação para determinados cargos de chefia e comando¹⁴⁰.

Outros critérios também são levados em consideração na classificação dos policiais brasileiros para a distribuição de vagas, como a necessidade da criação de postos de polícia

¹³⁹ NAÇÕES UNIDAS. *Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*, Princ 9. Adotado pelo 8 Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. Aprovado pela Resolução 45-121, Assembléia-Geral, 18 de dezembro de 1990.

¹⁴⁰ SOUZA, Maurício Henrique Loffredo de, et alii. *A Participação Policial Militar Brasileira nas Operações de Paz da ONU - A Preparação do Policial Militar*. Goiânia, Academia de Polícia Militar de Goiás, setembro de 1995, p 44.

da ONU, prioridades em termos de localidades conflitantes e sensíveis, necessidade de aumento de efetivo nos Postos, necessidade de mobiliar Seções dos quartéis-generais – QG - e necessidade de intensificação de patrulhamento, disponibilidade de efetivo, experiência de elementos em missões anteriores ou no desempenho de função similar em seu país natal para a ocupação de determinados cargos, necessidades de elementos com determinadas habilitações específicas, como formação acadêmica de alguns policiais na área de direito, direitos humanos, administração, relações internacionais, etc ¹⁴¹.

Cabe ressaltar que cada país tem particularidades no que se refere aos tipos e nomenclaturas dos órgãos policiais; entretanto, tirando o fato da utilização de uniformes entre os militares e os órgãos de segurança pública, em nada se confundem suas atribuições básicas.

Diferentemente dos militares, que durante seu período em missões¹⁴² permanecem aquartelados em instalações militares, utilizando edificações já existentes ou montando acampamentos com barracas militares e *containers* equipados com material básico de alojamento, os UNCIVPOL que, via de regra, gozam nos mandatos com um mínimo de tempo definido de um ano, passam a fazer parte da rotina da sociedade na qual eles encontram-se inseridos. Isso se deve ao fato de que os UNCIVPOL, na maioria dos casos, alugam residências nas cidades e interagem rapidamente no dia-a-dia com a comunidade. A proximidade que a moradia proporciona aos policiais os colocam na condição de olhos e ouvidos do comando da operação. Ações diárias simples como ir ao supermercado fazer compras, ir ao salão cortar o cabelo, contratar serviços de empregadas domésticas locais, lavadeiras, cozinheiras, ir ao *shopping center* ou fazer atividades físicas em academias de

¹⁴¹ Idem. p 59.

¹⁴² Os mandatos para exercício de militares brasileiros em operações de paz são de seis meses, com possibilidades de recondução.

musculação, aproximam e oferecem ao UNCIVPOL a condição de “parcialmente inserido” no contexto rotineiro da vida social local. Até mesmo quando os UNCIVPOL são classificados em vilarejos com condições precárias de conforto, essa proximidade está garantida. As limitações impostas pelos mandatos aos UNCIVPOL podem gerar frustração da população local quando da expectativa da implementação de procedimentos enérgicos em prol da ajuda internacional tão esperada pela comunidade.

Os policiais brasileiros gozam de privilégios e imunidades definidos no Capítulo VI – Especialistas em Missões das Nações Unidas, da Convenção de Privilégios e Imunidades da ONU. Esses privilégios e imunidades estabelecidos na Convenção visam o interesse das Nações Unidas, e não os interesses pessoais. Isto não quer dizer que qualquer país não possa adotar ação legal ou disciplinar contra seu membro, de acordo com as leis do seu país. O Secretário Geral das Nações Unidas tem o direito de tirar a imunidade de qualquer UNCIVPOL, desde que entenda estar essa imunidade impedindo o curso normal da justiça. Além dos privilégios contidos na Convenção citada acima, o Governo brasileiro concede a todos os policiais o passaporte diplomático, para que estes gozem dos privilégios diplomáticos, reconhecidos como um facilitador de todos os trâmites administrativos internacionais.

O exercício das funções de policial das Nações Unidas requer uma excelente condição física por parte dos policiais. Policiamento a pé e motorizados são rotineiros e por vezes duram dias, em terrenos inóspitos e com infra-estruturas limitadas, exigindo boa forma física e excelente saúde. O preparo emocional também é exigido e até mesmo esperado pelo comando das operações de paz. O policial deve ter um bom preparo mental e equilíbrio psicológico, sem quaisquer tipos de desvios psicológicos ou psiquiátricos. O convívio com problemas sociais é constante, colocando os policiais em contato direto com

mazelas que, em muitos casos, chegam a beirar a miséria total, com crianças morrendo de fome e até mesmo corpos jogados pelas ruas. Para a ONU, os policiais devem ter atitudes firmes e educadas de aproximação da população, mantendo sempre a imparcialidade. A paciência e disciplina consciente são elementos considerados fundamentais pela ONU para uma boa resolução de problemas e conflitos internos. A liderança e capacidade de influenciar positivamente outros, são virtudes esperadas e quase sempre reconhecidas pelo comando das operações.

O caráter de voluntariado do indivíduo para integrar contingente policial é fundamental e imprescindível para se atingir os objetivos traçados pelas Nações Unidas, o que, juntamente com um mínimo de experiência profissional, geralmente de 5 (cinco) anos, o condiciona a pleitear funções disponíveis nas operações de paz.

As diferenças culturais entre os membros da UNCIVPOL também podem ser consideradas como problemas se não forem bem administradas. Normalmente, mais de dez países compõem uma mesma missão policial. Assim, diferentes religiões, formas de trabalhar, culturas e até mesmo hábitos de higiene são questões delicadas e que podem gerar problemas de relacionamento pessoais e profissionais. Todavia, espera-se do UNCIVPOL uma atitude de superação desses problemas, de modo a se evitar o choque cultural. Tolerância e respeito são palavras-chave para que um bom clima de convivência seja estabelecido.

3.2. A polícia militar brasileira e as operações policiais da ONU

Segundo as Nações Unidas, desde 1948, cerca de 130 nações têm contribuído com militares e policiais para as operações de paz, havendo participado, desde então, mais de

um milhão de profissionais. Em junho de 2004, 97 países contribuíam com mais de 56 mil agentes. Apesar do grande número de participantes, a ONU alerta para o fato de que poucos países enviam grande quantidade de membros e que, de todo o efetivo até hoje empregado, apenas 10% são tropas da Europa e 1% dos Estados Unidos¹⁴³.

O Chefe do DPKO em 2004, Jean-Marie Guéhenno, lembra que:

“the provision of well-equipped, well-trained and disciplined military and police personnel to UN peacekeeping operations is a collective responsibility of Member States. Countries from the South should not and must not be expected to shoulder this burden alone”.¹⁴⁴

A composição do contingente policial depende da manifestação dos membros da ONU em apoiar as operações estabelecidas pela Organização. Em várias oportunidades, o alto escalão das Nações Unidas tem se manifestado com o objetivo de incentivar um maior e mais efetivo envolvimento dos países em disponibilizar e treinar efetivos policiais para participação nas operações de paz. O Presidente do Conselho de Segurança da ONU, em julho de 1997, afirmou: *“The Security Council encourages Member States to look for further means to enhance the way civilian police components are set up and supported.”*¹⁴⁵.

Em março de 2000, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, solicitou do consultor Lakhdar Brahimi, ex-ministro das Relações Exteriores da Argélia, que analisasse as operações de manutenção de paz e que apresentasse soluções para uma participação mais ativa dos Estados-membros e o que seria necessário realizar para que resultados mais eficazes fossem alcançados. O estudo resultou no Relatório Brahimi¹⁴⁶, que ofereceu conselhos sobre requisitos mínimos para uma boa performance das operações de paz,

¹⁴³ UNITED NATIONS. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q8.htm>> Acesso em: 5 jan. 2005. Em junho de 2004, os maiores contribuidores de efetivos policiais e militares foram: Paquistão, Bangladesh, Nigéria, Gana, Índia, Etiópia, África do Sul, Uruguai, Jordânia e Quênia.

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ Ibidem.

incluindo temas como clareza e especificação dos mandatos e o consenso das partes envolvidas nos conflitos quanto à presença da ONU, encorajando os países a participar de uma maneira mais efetiva:

“(a) Member States are encouraged to each establish a national pool of civilian police officer that would be ready for deployment to United Nations peace operations on short notice, within the context of the United Nation Standby Arrangements System”¹⁴⁷.

O discurso da diplomacia brasileira quanto à participação do Estado nacional nas operações de paz sempre demonstrou alinhamento às Nações Unidas, afirmando ser esse importante instrumento para a superação de conflitos complexos e delicados no cenário internacional, declarando que “o Brasil, que já participa com expressivo contingente de observadores militares das operações de paz da ONU, pretende ampliar sua atuação neste campo e já estuda maneira de fazê-lo.”¹⁴⁸.

De fato, o Brasil aumentou a sua participação nas operações de paz, em todos os níveis¹⁴⁹. A presença nas missões policiais teve início em 1991 com o deslocamento de 9 policiais militares para a Missão de Verificação na Angola (UNAVEM). Desde a primeira OMP até hoje, o Brasil contabiliza a participação de 284 policiais militares, entre oficiais e praças, de quase todo o Brasil¹⁵⁰.

Existe uma grande disparidade no que tange à quantidade de Corporações Policiais Militares que participam com o envio de representantes. Ao se analisar a Tabela 01, se percebe o peso que a Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF - detém, ao figurar com

¹⁴⁶ UNITED NATIONS. *Report on the Panel on United Nations Peace Operations*. Ponto 39 (A/55/305-S/2000/809). *United Nations*, 2000. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>. Acesso em 16set2005;

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ Intervenção do Representante Permanente Adjunto do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro, no Comitê Especial sobre Operações de Paz, em 28 de abril de 1992.

¹⁴⁹ O aumento da participação brasileira deu-se sobretudo nos campos militares, civis, eleitorais, políticos e policiais.

¹⁵⁰ FONTE: IGPM/EB. EM 20 DE OUTUBRO DE 2004.

25% de todo o pessoal já participante em missões policiais, com um total de 71 pm. Outras Corporações com efetivo significativo são: a Polícia Militar do Estado de Alagoas – PMAL, com 25 participantes, representando cerca de 8,8 %, em segundo; em terceiro, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMRJ, com 21 participantes, representando cerca de 7,3 %; em quarto, a Polícia Militar do Estado do Espírito Santo – PMES, com 19 participantes, representando cerca de 6,9 %; e, em quinto, a Polícia Militar do Estado de Pernambuco – PMPE, com 15 participantes, representando cerca de 5,3% do total.

Alguns motivos poderiam ser apresentados à grande presença da PMDF em praticamente todas as operações: a) facilidade de acesso ao Comando-Geral do Exército e ao órgão responsável pela administração e gerenciamento de policiais militares em missões, devido à localização geográfica, o que proporcionaria rapidez no acesso as informações e maior disponibilidade em participar do processo seletivo¹⁵¹; b) maior nível cultural de seu efetivo¹⁵²; c) maior interesse econômico, devido à legislação especial aos membros da PMDF; d) interesse do Comando-Geral da PMDF em elevar o conceito institucional, governamental (distrital) e o do país, ao ver-se bem representada pelos seus profissionais; e) elevado interesse político. Por ser Brasília um centro político natural, existe uma maior possibilidade de pressões políticas, em nível distrital e federal, a fim de direcionar interesses partidários ou pessoais.

¹⁵¹ Até o processo seletivo de julho de 2004, todas as avaliações eram realizadas em Brasília – Distrito Federal. Desde então, a seleção passou a ser realizada em cinco locais, de acordo com região e interesse dos candidatos: Brasília-DF, Rio de Janeiro – RJ, Recife-PE, Porto Alegre – RS, e Belo Horizonte – MG.

¹⁵² O acesso à carreira policial militar na PMDF dar-se via concurso público, sendo exigido o ensino médio completo ao cargo mais baixo da hierarquia funcional (soldado) e o Curso de Formação de Oficiais, que dá acesso ao oficialato, obrigatório desde de 1990 para os oficiais combatentes, com equivalência de ensino superior, de acordo com Decisão emitida pelo Conselho Federal de Ensino, Parecer n 171-88, após resultado conclusivo na Câmara de Legislação e Normas, em 24 de fevereiro de 1988, do Ministério da Educação. Estima-se que no último concurso pública de acesso as fileiras da PMDF, em 2001, 60% dos aprovados

Tabela 01

MISSÃO/ ESTADO	ONUMAZ	MONUA	UNPROFOR	MINUGU	UNMISSET	ONUSAL	UNMIK	MINUSTAH	TOTAL
PMAL	05	05	01	10	04	-	-	-	25
PMAM	02	-	01	01	-	-	-	-	04
PMBA	-	-	-	-	-	-	-	01*	01
PMCE	-	-	-	02	-	-	-	-	02
PMDF	07	32	05	08	11	05	02	01*	71
PMGO	-	-	-	01	03	-	-	01*	05
PMES	05	12	01	01	-	-	-	-	19
PMMA	02	04	-	01	-	-	01	-	08
PMMG	-	11	-	-	-	-	-	-	11
PMMS	03	02	-	01	02	-	-	-	08
PMMT	04	02	-	-	-	-	-	-	06
PMPA	07	-	-	-	-	-	-	-	07
PMPB	05	02	-	-	-	-	-	-	07
PMPE	-	02	07	04	02	-	-	-	15
PMPI	05	03	-	03	-	-	-	-	11
PMPR	-	-	05	01	-	-	-	-	06
PMRJ	07	04	-	01	09	-	-	-	21
PMRN	04	03	02	02	03	-	-	-	14
PMRO	05	02	01	02	01	-	-	-	11
PMRR	03	-	-	01	02	-	-	-	06
PMRS	-	-	-	01	-	11	-	-	12
PMSC	-	-	-	01	-	-	-	-	01
PMSE	03	-	-	-	01	-	-	-	04
PMSP	-	03	-	-	06	-	-	-	09
Total Geral									284

FONTE: IGPM/EB. EM 20 DE OUTUBRO DE 2004.

* Dados incluídos posteriormente. Primeiros oficiais brasileiros a integrar a MINUSTAH. Embarque em setembro de 2004.

Os motivos para uma maior ou menor participação das CPM variam de acordo com o estado, e são bastante subjetivos. Como visto anteriormente¹⁵³, o critério político é possivelmente o mais determinante. Muitos estados alegam a escassez de recursos humanos e econômicos como justificativas de não dispensarem os policiais militares para sequer participarem do processo seletivo junto ao Exército.

Outro fator importante é o atendimento das condições mínimas exigidas pelas Nações Unidas e que são alvo do processo seletivo. Essas medidas visam garantir o pleno exercício das atividades de polícia da ONU e estabelecem características comuns a todos os países a fim de proporcionar uma relativa uniformidade à tropa internacional. Para melhor expor, convém mencionar que no processo seletivo realizado em julho de 2004, pela primeira vez ocorrido simultaneamente em cinco cidades no país, mais de 40 % dos

tinham, pelo menos, nível superior incompleto. Em muitos outros estados as exigências quanto ao nível de escolaridade pode ser o ensino fundamental.

candidatos foram reprovados. Dentre os 112 policiais militares inscritos em todo o país, apenas 59 foram aprovados em todas as fases da seleção. Notadamente, de todos os reprovados, com a exceção de apenas um candidato¹⁵⁴, a maioria absoluta não obteve êxito nos testes de idiomas¹⁵⁵.

Novamente, a PMDF figura com expressiva participação, com praticamente 50% do total de aprovados nos teste seletivos, conforme exposto na Tabela 02.

Tabela 02

	PMAL	PMBA	PMDF *	PMMG	PMPE	PMRJ	PMRS	PMSC	Total
Inglês	03	03	15	02	03	04	04	02	36
Espanhol	02	04	14	02	-	01	02	01	26
Total Parcial									62 *

* Três candidatos configuram nas duas relações de aprovados, inglês e espanhol, sendo assim o total geral de aprovados de 59 pm.

Convém ser mencionado que pouquíssimas CPM oferecem qualquer tipo de ensino de língua estrangeira para seu efetivo, salvo em alguns Estados. Na Polícia Militar do Estado de São Paulo, matérias de idiomas fazem parte do currículo disciplinar nos cursos de formação, mas trata-se de uma exceção. Deve ser enfatizado que o conhecimento de qualquer língua estrangeira pelo policial militar, em sua maioria, está relacionado ao seu interesse particular, sendo arcado pelo próprio indivíduo.

Conseqüentemente, aqueles que não investem na vida particular em especialização em idiomas possivelmente não terão qualquer incentivo ou oportunidade de obter tais conhecimentos pelas instituições policiais. Pode parecer supérfluo, mas como os vencimentos variam entre todos os estados, são poucos aqueles profissionais que dispõem de dinheiro para investir nesses estudos.

¹⁵³ Ver Capítulo 2 deste trabalho.

Quanto à representatividade numérica das regiões brasileiras, a região centro-oeste aparece, principalmente pela participação da PMDF, mais ativa e efetivamente, tendo as CPM cedido 90 PM.

As corporações policiais militares da região nordeste aparecem em segundo lugar em número de policiais militares participantes, com um total de 87 PM, tendo a PMAL grande peso no total quantitativo, mantendo-se representada anualmente.

Em terceiro lugar, aparece a região sudeste, onde existe a maior uniformidade em profissionais cedidos pelas CPM. Nota-se, todavia, que a maior instituição policial militar do país, a Polícia Militar do Estado de São Paulo – PMSP, tem pouca expressão nas OMP, somente cedido 9 PM em todos esses anos.

As CPM da região norte, ainda em processo de fortalecimento das instituições policiais, tendo alguns estados sido territórios, vêm aumentando suas participações ao longo dos anos.

Corporações Policiais Militares de prestígio, como as da região sul do país, têm participação pouco expressiva em representar a nação nas OMP e aparecem como a região que menos contribuiu com efetivo (19 PM). A Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC) somente representada por um oficial, ocupa a última colocação entre os participantes, e a Polícia Militar do Estado do Paraná – PMPR - cedeu apenas 6 PM. A Brigada Militar, Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul, mesmo ocupando a 7ª posição no ranking das CPM com maior envio de policiais militares, teve 12 policiais militares da Corporação que estiveram em missões policiais; desses, 11 participaram numa mesma operação (ONUSAL), em 1994, não mantendo assim qualquer continuidade em outras solicitações.

¹⁵⁴ Pela primeira vez um candidato foi reprovado num teste de tiro.

Como pode ser verificado, até o presente, três CPM não foram representadas sequer por um policial militar em uma OMP: o Acre, o Amapá, e o Tocantins. A Polícia Militar do Estado da Bahia somente em 2004 teve seu primeiro policial deslocado para integrar a MINUSTAH.

Um dado importante é o predomínio da participação dos oficiais em relação aos praças, nos diversos postos e graduações¹⁵⁶ nas missões policiais. Desde 1991, 229 oficiais, representando cerca de 81% de todos os policiais, estiveram representando o Brasil, contra apenas 53 praças (cerca de 19% do total).

Inicialmente, convém analisarmos os motivos da preferência de um círculo¹⁵⁷ em relação ao outro. Segundo o Cel Tempone, as solicitações da ONU, geralmente, já estabelecem os postos e/ou graduações necessárias. De acordo com o Oficial, nos últimos anos, as Nações Unidas têm demonstrado maior interesse pelos oficiais, o que gerou o estreitamento e eliminação dos praças até mesmo nos processos de seleção.

Notadamente, a ONU tem preferência pelos postos de capitão e major¹⁵⁸ para desempenho das funções de chefia e liderança nas operações policiais, figurando esses dois postos com praticamente 50 % de todos os postos na história da participação brasileira. Interessante se notar que um coronel, último posto na hierarquia militar nas CPM, mesmo com vasta experiência profissional, geralmente com 25 anos de carreira, nunca esteve

¹⁵⁵ No processo seletivo de julho de 2004 foram aplicados os testes nos idiomas: inglês, espanhol e o francês.

¹⁵⁶ Posto é o grau hierárquico dos militares que compõem o quadro de oficial e graduação é o grau referente aos componentes do quadro de praça das forças armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) e das forças auxiliares (policiais e corpos de bombeiros militar). Os aspirantes-a-oficial e aos alunos das escolas de formação de oficiais são classificados como Praça Especial. Esses últimos não participam de missões internacionais de paz.

¹⁵⁷ Na hierarquia das CPM estão previstos os seguintes círculos: o de oficial (coronel, tenente-coronel, major, capitão, 1º tenente, 2º tenente); o de praça especial (aspirante-a-oficial, alunos-oficiais – cadetes dos diversos anos da Escola de Formação) e o de praças (subtenente, 1º sargento, 2º sargento, 3º sargento, cabo, soldado de 1ª classe e soldado de 2ª classe – alunos das escolas de formação).

¹⁵⁸ UNITED NATIONS. *United Nations Civilian Police Handbook*. Op.cit. p 24.

presente numa operação de paz. Por questões de inexperiência e instabilidade funcional (somente adquirida após a declaração à oficial) e por motivos de estágio probatório, os alunos das escolas de formação a oficial e os aspirantes-a-oficial também não participam de missões.

Entre as praças, a prioridade sempre esteve voltada aos sargentos, representando 96% das praças em missões policiais. Jamais um soldado ou cabo compôs uma força policial internacional.

Todavia, segundo dados extra-oficiais de policiais que estiveram a serviço da ONU, o Brasil é um dos poucos países que não mais é representado por praças. Isto pode ocorrer, possivelmente, devido a dois fatores. Um primeiro estaria associado ao fato de que em alguns órgãos policiais de outros países os sargentos não são considerados praças, e estão classificados em funções de chefia em níveis setoriais. Não seriam considerados do quadro de oficiais, mas estariam enquadrados num círculo funcional entre esses e as praças, considerados “homens de execução” de ordens. A atual classificação dos sargentos nas polícias militares brasileiras advém da influência da hierarquia militar do Exército, principalmente durante o período da ditadura, onde não são destinadas funções de chefia, mas apenas funções simples de administração, de auxiliar dos oficiais e de comando de pequenos grupos de cabos e soldados. Outro possível argumento seria uma má tradução dos documentos da ONU. Ao interpretar a expressão *police officer* poderia ser atribuída a tradução de *oficial de polícia*. O termo “oficial” não seria, portanto, o círculo hierárquico, mas teria o significado de agente de polícia, autoridade policial ou homem da lei (*law enforcement authority*).

Tabela 03 - Quantitativo de Policiais Militares que participaram de Operações de Paz – Por posto e Graduação.

MISSÃO ESTADO	CEL	TC	MAJ	CAP	1ºTEN	2ºTEN	ASP	CAD	ST	1ºSGT	2ºSGT	3ºSGT	CB	SD
PMAL	00	01	03	08	05	04	00	00	00	00	02	02	00	00
PMAM	00	00	00	00	02	00	00	00	00	01	00	01	00	00
PMBA	00	00	00	01*	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
PMCE	00	00	01	01	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
PMDF	00	01	16	31	05	01*	00	00	00	03	06	08	00	00
PMGO	00	00	01	03	01	00	00	00	00	00	00	00	00	00
PMES	00	02	02	04	08	00	00	00	00	00	01	02	00	00
PMMA	00	00	03	03	01	01	00	00	00	00	00	00	00	00
PMMG	00	00	00	02	00	00	00	00	01	03	04	00	00	00
PMMS	00	00	01	03	04	00	00	00	00	00	00	00	00	00
PMMT	00	00	01	00	00	02	00	00	01	01	00	01	00	00
PMPA	00	00	00	01	01	05	00	00	00	00	00	00	00	00
PMPB	00	00	01	05	01	00	00	00	00	00	00	00	00	00
PMPE	00	00	01	04	03	04	00	00	00	02	01	00	00	00
PMPI	00	00	00	03	05	02	00	00	00	00	01	00	00	00
PMPR	00	00	00	01	01	00	00	00	00	00	03	01	00	00
PMRJ	00	00	06	12	02	01	00	00	00	00	00	00	00	00
PMRN	00	00	01	04	00	05	00	00	00	01	03	00	00	00
PMRO	00	01	02	03	00	03	00	00	00	01	00	01	00	00
PMRR	00	00	00	01	03	00	00	00	00	00	02	00	00	00
PMRS	00	00	00	12	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
PMSC	00	00	00	01	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
PMSE	00	00	00	00	04	00	00	00	00	00	00	00	00	00
PMSP	00	00	00	02	06	01	00	00	00	00	00	00	00	00
TOTAL	00	05	39	104	52	29	00	00	02	12	23	16	00	00

Total Geral: 284

FONTE: IGPM/EB. EM 20 DE OUTUBRO DE 2004.

A presença do Brasil nas operações policiais da ONU desde 1991 tem se destacado, essencialmente, por dois aspectos prioritários e opostos. Um primeiro, inquestionável e irrefutável, seria a pequena e quase insignificante participação quantitativa do país. De acordo com as Nações Unidas¹⁵⁹, ao se fazer uma análise comparativa dos dados da participação dos Estados-membros da ONU nas operações policiais, referente ao mês de janeiro dos últimos cinco anos, é visível o inexpressivo valor numérico da presença dos policiais brasileiros. O Brasil, que geralmente dispõe de uma média de 10 policiais militares em operações da ONU em relação aos demais países, ainda encontra-se muito distante de atender aos objetivos de maior participação efetiva e ativa das Nações Unidas

¹⁵⁹ UNITED NATIONS. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Disponível em www.un.org. Acesso em 23Jan 05.

quanto à disponibilidade de policiais a serviço da paz e segurança internacionais na promoção internacional dos direitos humanos.

Todavia, o outro aspecto seria muito mais positivo e, mesmo com a pequena presença numérica do Brasil, faria frente e repercutiria numa importante presença policial brasileira no contexto da ONU, o que seria a participação qualitativa.

Infelizmente, a ONU não dispõe de meios de relatórios de desenvolvimento profissional dos policiais nas operações, o que muito empobrece uma análise mais apurada e formal do nível de contribuição dos brasileiros nas missões. Contudo, alguns fatores contribuem para conclusões positivas quanto aos bons serviços prestados no contexto das operações policiais. Em pesquisa realizada com cerca de 20 % dos policiais militares da PMDF que já compuseram missões policiais, todos afirmaram não ter se submetido a qualquer treinamento de preparação no Brasil, tendo considerado importante e necessário instruções prévias ao embarque¹⁶⁰. O conhecimento de normas internacionais de direitos humanos, inerentes às funções que desempenharam, eram somente aquelas dos cursos de formação ou especialização *intra corporis*.

Dentre os entrevistados, 85% receberam medalhas de reconhecimento dos serviços prestados pelas Nações Unidas e todos afirmaram ter desempenhado funções de destaque nas missões com, inclusive, elogios verbais e formais do alto escalão das Operações, tendo vários deles sido reconvidados ou recebido convites para permanência ou assunção de cargos em outras operações, como as de *peace-building* or *peace-making* nas mesmas missões ou em outras.¹⁶¹

¹⁶⁰ Nos últimos anos a ONU tem submetido os policiais ao Induction Training Week.

¹⁶¹ BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peace-making and peace-keeping* – Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277-S/24111. New York: United Nations, 17 June 1992.

Ora, importante se faz analisar como poderiam os policiais militares brasileiros executar funções relativas à aplicação de normas internacionais de direitos humanos, sem ter qualquer tipo de preparação antes do embarque. Pressupõe-se, *a priori*, que seria nata ao policial militar a condição de promotor dos direitos humanos na sua esfera de competência diária como agente da lei do Estado¹⁶².

O ensino de direitos humanos nas escolas de formação das polícias militares tem se consolidado ao longo da última década. Em pesquisa realizada, cerca de 85% das corporações possuem cursos de formação com temática específica de direitos humanos nos currículos escolares¹⁶³. Tal postura das polícias militares demonstra o reconhecimento do tema como de valor ímpar na formação dos policiais. Aliado a esse pensamento de ensino, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV - através de uma parceria com várias corporações policiais militares, criou um curso de especialização em direitos humanos, no qual através da formação de multiplicadores na área, desenvolve-se uma política de expansão de conhecimentos básicos no assunto. Esses cursos, entretanto, não tem regularidade e dependem da capacidade das instituições de proverem esses conhecimentos. Outro fator a ser considerado é o pequeno número de vagas oferecidos, que não atende à demanda existente. Contudo, a iniciativa tem aos poucos se firmado entre as instituições e obtido sucesso a fim de reduzir condutas que violam os direitos humanos e a padronização, com base em tratados internacionais da ação policial, sobre prisões e uso da força e arma de fogo¹⁶⁴.

¹⁶² BALESTRERI, Ricardo Brisolla. *Direitos Humanos: Coisa de Polícia*. Passo Fundo, RS, Edições CAPEC. Gráfica Editora Berthier, 2003. p 100.

¹⁶³ SILVA, Suamy Santana da. *Teoria e Prática da Educação em Direitos Humanos nas Instituições Policiais Brasileiras*. Edições CAPEC, Porto Alegre, RS, 2003. p 49.

¹⁶⁴ ROVER, Cees de. *Police and Security Forces*. In: “Reuve Internationale de la Croix-Rouge”. Geneve: Comité Internationale de la Croix-Rouge. v. 81, n°. 835, 1999, p. 642-645.

Mesmo não sendo o ideal, essas ações institucionais proporcionam um conhecimento da matéria de direitos humanos aos policiais militares, mesmo que no transcorrer da carreira profissional, com a exceção de um curso de especialização e visão de alguns oficiais comandantes, terão pouquíssimas chances de atualizar seus conhecimentos. Silva defende um processo de democratização das instituições policiais a fim de aproximá-las das comunidades, sendo necessário a adoção de “estratégias metodológicas”¹⁶⁵ permeando e estabelecendo, inclusive, a educação em direitos humanos como “principal veículo para se democratizar a segurança pública no país.”¹⁶⁶.

Diferenças nos currículos escolares entre os diversos cursos de formação e especialização nos estados da federação, não proporcionam uma padronização quanto as matérias, muito menos quanto à metodologia aplicada, o que se faz determinante ao aprendizado.

O policial militar, desconhecedor de conhecimentos importantes das peculiaridades a cerca do mundo que passará a vivenciar, e sem noção da relevância do papel que desempenhará, como representante de uma nação engajada em porfiar no processo de manutenção e estabilização da paz no mundo, coloca o Brasil numa situação frágil perante sua imagem e totalmente dependente da conduta de cada profissional, algo totalmente contrário a política de incentivo das Nações Unidas:

*“Se alienta a los Estados Miembros a establecer asociaciones regionales para la capacitación de los oficiales de la policía civil que figuren en sus respectivas listas nacionales a fin de promover un nivel común de preparación de conformidad con las directrices, los procedimientos normalizados para las operaciones y las normas de rendimiento que promulguen las Naciones Unidas;”*¹⁶⁷.

¹⁶⁵ SILVA, Suamy Santana da. *Teoria e Prática da Educação em Direitos Humanos nas Instituições Policiais Brasileiras*. Edições CAPEC, Porto Alegre, RS, 2003. p 49.

¹⁶⁶ Idem. p 53.

¹⁶⁷ BRAHIMI, Lakhdar. *Report on the Panel on United Nations Peace Operations*. Ponto 39. *United Nations*, 2000. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>. Acesso em 16 set. 2005.

Algumas propostas já foram feitas para a adoção de medidas que aliassem as exigências das Nações Unidas ao cumprimento dessas por parte do Estado, pois, como nenhuma capacitação existe, o desempenho das ações dos policiais militares recai, única e exclusivamente, nas qualidades pessoais e no perfil profissional e intelectual do indivíduo.

Segundo Fontoura, a criação de um núcleo de ensino na PMDF sobre as operações de manutenção de paz na Academia de Polícia Militar deveria ser incentivada pelo Itamaraty, devido à expressiva participação dessa Corporação e pela ocupação de cargos importantes em várias missões policiais. “Nessa Corporação encontram-se, portanto, oficiais com larga experiência de campo e de estado-maior, cujo aproveitamento permitiria melhor capacitar os policiais militares brasileiros a atuarem nas missões de paz.”¹⁶⁸.

A criação de um curso de formação de observador policial, nos mesmos moldes do existente na Espanha, fora proposto por Oliveira em 1998 à Diretoria de Ensino da PMDF, com uma carga horária de 340 horas h/a, mas jamais foi efetivado, provavelmente por fatores financeiros e pela falta de interesse da corporação, pois em nada influenciaria no processo de escolha dos voluntários às operações de paz.

Alguns passos para a melhor solução dessa problemática poderiam ser sugeridos. Inicialmente, o aparato estatal deveria coordenar um acordo de cooperação técnica entre o Itamaraty, o Ministério da Defesa, o Exército Brasileiro e as Corporações Policiais Militares, objetivando reduzir o processo burocrático e centralizar a capacitação técnica e operacional dos voluntários através da criação de um Centro Nacional para a formação de

¹⁶⁸ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. p 223-224.

policiais das Nações Unidas. A coordenação poderia ficar a cargo da PMDF, pois além de todos os motivos já mencionados, detém estreita relação com o Ministério das Relações Exteriores através do 5º Batalhão de Polícia Militar, *Batalhão Barão do Rio Branco*, unidade encarregada pelo policiamento em O.I's, embaixadas e à funcionários com imunidade diplomática, o que muito facilitaria o intercâmbio entre o órgão federal diretamente em contato com a ONU e a polícia militar.

A participação do Exército nesse trâmite somente aumenta a morosidade, pois mesmo encontrando-se as polícias militares subordinadas em casos de emergência ao Exército, como visto, não dispõe de quaisquer mecanismos de decisão quanto à participação dos policiais militares e só permanece exercendo tais funções por um paternalismo forçado herdado do regime militar¹⁶⁹.

Seria instituído um curso de formação, com todas as matérias de natureza indispensável para um desempenho eficiente dos policiais militares brasileiros, com incentivo e apoio constante de órgãos estaduais e especialmente federais, como, por exemplo, na cessão de professores e de recursos financeiros. A PMDF assim, além de prover um curso de formação, manteria um cadastro para pronto emprego de efetivo policial quando acionado pelas Nações Unidas. Se fariam ainda necessários cursos de reciclagem a cada 3/4 anos. Esses policiais, quando acionados, se submeteriam ainda a um breve seminário sobre o país onde seriam empregados.

O envolvimento da Organização das Nações Unidas e de seus órgãos subsidiários é imprescindível nesse contexto, pois deveria endossar a cooperação firmada entre os estados e a União, atuando de forma tão, ou ainda maior, efetiva e com apoio irrestrito. Parcerias com Organizações Não-governamentais, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha –

CICV, a Cruz Vermelha Brasileira e suas filiais, a Anistia Internacional – AI, o *Human Rights Watch*, dentre outras, e as Organizações Internacionais – OI, devem ser presentes no processo de formação dos policiais militares, pois muito tem a contribuir nesse processo, dada a experiência e comprovada competência e militância em matérias afins.

Algumas medidas demonstrariam uma posição firme do Governo Federal em atender com compromissos assumidos frente à comunidade internacional, ao promover treinamento único e coordenado a todos os policiais militares voluntários, buscando atender as recomendações das Nações Unidas aos Estados-membros relativas ao efetivo policial para operações de paz: a) Criação de policiais em condições de pronto emprego, na condição de força reserva da ONU; b) Estabelecimento de associação regionais para a capacitação de policiais, com treinamento uniforme, com base nas doutrinas e procedimentos da ONU; c) Criação de um órgão governamental único de contato entre a ONU e o Estado; d) Estabelecimento de uma lista rotatória com 100 policiais, na condição de força reserva, que possam estar disponíveis num prazo de 07 dias, com efetivo qualificado para compor operações de paz¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Tal crítica em nada desconsidera o esforço dos militares da IGPM em melhor administrar o sistema de gestão dos policiais militares.

CONCLUSÃO

A adoção de instrumentos legais no âmbito internacional com o propósito de manter a segurança e a paz tem sido objeto de interesse político entre os Estados e de crescente demanda na diplomacia externa.

Algumas experiências têm sido realizadas desde o século XX; contudo, somente após a criação das Nações Unidas é que se estabeleceu um fórum apropriado, através da sua Carta, para a instituição de medidas diversas a fim de atingir tais objetivos, de maneira legal e aceita pelos diversos países-membros desta organização internacional.

A instituição das operações de manutenção de paz da ONU como medidas preventivas surge como alternativa para esse fim. Nesse contexto, dadas as graves violações de direitos fundamentais durante os diversos conflitos ocorridos no século passado, a busca pela garantia dos direitos humanos passou a fazer parte da agenda internacional e fator de importância nas relações internacionais.

Visando proporcionar um controle da violência e a reestruturação dos órgãos de segurança pública nas localidades, as missões policiais das Nações Unidas foram criadas e atuaram conjuntamente com as missões militares. Os policiais passaram a representar seus Estados no cenário internacional, utilizando suas formações próprias para a consolidação de objetivos mundiais, sendo responsáveis pela aplicação da lei, respeito e proteção da dignidade humana, e manutenção e apoio dos direitos fundamentais de todas as pessoas¹⁷¹.

¹⁷⁰ BRAHIMI, Lakhdar. *Report on the Panel on United Nations Peace Operations*. Ponto 126. *United Nations*, 2000. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>. Acesso em 16set2005.

¹⁷¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*. Código de Conduta. Art 2.

O Estado brasileiro tem participado ao longo dos anos com efetivo policial. Considerando as características e requisitos impostos pela ONU, os policiais militares dos Estados da Federação foram designados para compor as missões policiais. A atenção quanto à capacidade desses policiais em atender as demandas exigidas pelas Nações Unidas, em especial no tocante a condição de “agentes promotores dos direitos humanos”¹⁷², requer uma análise quanto às missões constitucionais e legais desses, bem como o seu processo de formação profissional, e mais importantemente, o da seleção e preparação antes do envio.

O Exército Brasileiro, órgão responsável por esse processo, tem buscado disponibilizar um banco de dados que atenda às exigências da ONU no que tange aos recursos humanos dos policiais: “*Cuando las misiones de consolidación de la paz lo requieran, es necesario disponer de suficientes expertos judiciales internacionales, expertos penales, especialistas en derechos humanos y policías civiles para fortalecer las instituciones jurídicas.*”¹⁷³.

Todavia, conclui-se que o Exército não seria o fórum apropriado para a realização das referidas medidas administrativas exigidas. Alguns problemas apresentados, como o desconhecimento mais aprofundado da atividade de polícia, as constantes mudanças nas etapas de seleção ao longo dos anos e a relativa inobservância do perfil pessoal, profissional e intelectual do policial brasileiro, além de uma pequena preparação antes do embarque, destoam, dentre outros atributos, de um mínimo solicitado pela ONU, considerando que muitos sequer têm conhecimento das funções que por ventura possam vir a desempenhar. “*En la actualidad, las misiones pueden requerir que la policia civil se*

¹⁷² BALESTRERI, Ricardo Brisolla. *Direitos Humanos: Coisa de Polícia*. Passo Fundo, RS, Edições CAPEC. Gráfica Editora Berthier, 2003, p 100.

¹⁷³ BRAHIMI, Lakhdar. *Report on the Panel on United Nations Peace Operations*. Ponto 39. *United Nations*, 2000. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>. Acesso em 16.09.2005;

*encargue de reformar, capacitar y reestructurar las fuerzas locales de policía civil de conformidad com normas internacionales de actividad policial democrática y respetuosa de derechos humanos, y además tener la capacidad de responder com eficacia a situaciones de desorden civil, y tener capacidades de autodefensa.”*¹⁷⁴.

Dificuldades outras, como o moroso processo burocrático desde a seleção até o envio dos policiais militares para compor o contingente das Nações Unidas e a condição das corporações policiais militares como força reserva do Exército contribuem de maneira negativa para a lentidão em atender normas da ONU no que se refere à presença dos policiais brasileiros.

Destarte as dificuldades enfrentadas, percebe-se que a participação dos policiais têm sido satisfatória em bem servir e representar suas corporações, Estados e país dentro de cada esfera de competência. Entretanto, o pouco que a União tem realizado é insuficiente para atender os anseios e compromissos assumidos frente à ONU no que se refere às operações de paz de natureza policial.

Por fim, conclui-se que as operações de paz de natureza policial são, de fato, fundamentais para a garantia e proteção internacional dos direitos humanos, a reestruturação das localidades vítimas de conflitos armados e a consolidação da paz. É necessário e importante que haja maior empenho por parte do Estado nacional e do governo federal em reconhecer seus erros e em procurar cumprir os tratados ratificados na esfera internacional.

Nesse sentido, seria oportuno um estudo sobre uma melhor participação do Brasil nessas operações de paz. A criação de um curso de formação direcionado à seleção e à preparação do policial, a cargo da Polícia Militar do Distrito Federal, é uma boa alternativa

¹⁷⁴ Idem..

a ser estimulada pela União, com a participação dos diversos órgãos envolvidos, i.e., os governos estadual e distrital, o Ministério das Relações Exteriores – MRE, a Organização das Nações Unidas – ONU, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV, o Exército Brasileiro – EB, as Corporações Policiais Militares – CPM, etc. A PMDF seria a mais indicada em contribuir para uma melhor participação policial brasileira na promoção internacional dos direitos humanos nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas, por ser a corporação com participação mais expressiva em missões policiais, por contar com profissionais experientes, além de estar localizada na Capital Federal, o que facilitaria os contatos com as mais variadas instituições vinculadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. *Direitos Humanos: Coisa de Polícia*. Passo Fundo, RS, Edições CAPEC. Gráfica Editora Berthier, 2003. 120 p.

BAPTISTA, Eduardo Correia. *Direitos Internacional Público*. Volume II – Sujeitos e Responsabilidades. Livraria Almedina. Coimbra. 2004. 235 p.

BOUTROS-GHALI, Boutros. An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peace-making and peace-keeping – Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277-S/24111. New York: United Nations, 17 June 1992.

BRAHIMI, Lakhdar. Report on the Panel on United Nations Peace Operations. Ponto 39. United Nations, 2000. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>. Acesso em 16.Set.2005.

BROER, Harry e EMERY, Michael. "Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operation," In: *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic, and Eliot M Goldberg, eds. (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1998), 370 p.

BUERGENTHAL, Thomas. *International Human Rights in a Nutshell*. United States of America: West Publishing Co. 1988, p. 3 –11.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Volume I. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003 (2ª Edição). 640 p.

CARDOSO, Afonso José Sena. O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 1998. 168p.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949. Genebra: ICRC, 1992. 190 p.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Portaria nº 094 - Gabinete do Comandante do Exército, de 12 de março de 2001.

_____. Portaria nº 007-COTER, de 05 de julho de 2002. Estabelece as diretrizes para avaliação de Policiais Militares Indicados para Missão de Paz da ONU.

_____. Inspeção Geral das Polícias Militares – IGPM. Fonte de consulta para pesquisa e fornecimento de dados. 20 Out. 2004.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 1999. 96 p.

HUME, Cameron R. Negotiations Before Peacekeeping. Nova Iorque: Occasional Papers on Peacekeeping # 5, International Peace Academy, 1991. p. 3.

INTERNATIONAL PEACE ACADEMY. Peacekeeper's Handbook. New York etc., 1984. p. 22.

JAMES, Alan. Peacekeeping and the Parties. In: The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects. Indarjit Rikhye e Kjell Skjelsbaek (editores), Londres: The Macmillan Press Ltda & International Peace Academy, 1990. 133 p.

JESUS, José Lauri Bueno de. Polícia Militar & Direitos Humanos. Curitiba: Juruá, 2004. 110 p.

JONES, Peter. Peacekeepers and the use of force. In: Peacekeeping and International Relations, Nov-dez de 1992. Toronto, The Canadian Institute of Strategic Studies, 1992.

KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S. Power and Independence. Boston: Little Brown, 1997.

LATHAM, Elizabeth Jean. Civpol Certification: A Model for Recruitment and Training of Civilian Police Monitors. Disponível em http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2393/is_4_163/ai_78729188/pg_3 . Acessado em 21.Fev.2005.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. 387 p.

MENEZES, Rômulo Fisch de Berrêdo. Participação do Departamento de Polícia Federal em Missões de Paz da Organização das Nações Unidas: Possibilidades e Oportunidades. Arnaldo Lyrio Barreto (orientador) – Brasília: Fundação Getulio Vargas e Academia Nacional de Polícia do Departamento de Polícia Federal, 2005. Monografia na área de segurança pública, válida como pré-requisito para aprovação no Curso de Metodologia de Pesquisa da Fundação Getulio Vargas – FGV On-line.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. Volume I. Freitas Bastos, Ed RJ, 1974.

OLIVEIRA, Paulo Roberto Batista de. "Ciência e Policia - órgão de formação e doutrina" . Brasília, Academia de Policia Militar, Ano IV, nr. 4, 1997, p. 45 a 53

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana de Direitos Humanos. Art 7, I.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, Princípio 9, adotado pelo 8º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. Aprovado pela Resolução 45-121, Assembléia-Geral, 18 de dezembro de 1990.

_____. Carta das Nações Unidas.

_____. Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, Art 3. Resolução 34-169, Assembléia-Geral, 17 de dezembro de 1979.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos

_____. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

_____. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

_____. Publicação “ABC das Nações Unidas”, (CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL, 1997. p. 6.)

_____. (1958), doc. A/ 3943, § 179.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 3 ed. Atual. São Paulo: Max Limonad. 1997, 134 p.

_____. Disponível em: < www.ibccrim.org.br>. Acesso em: 10 mar. 2005.

PRIMOSCH, Edmund G. *The role of United Nations CivPol: UNICIVPOL: within UNPKOperation*. In: The international and comparative law Quaterly – ISSN 0020 – 5893 – vol 43, par 2 (abr 1994), 429 p.

QUEIROZ, Cristina M. Direito Internacional Público – II. Edival – Editora da Universidade Autónoma de Lisboa. 2002. 212 p.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição Federal. Texto Constitucional de 05 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais N. 1/92 a 26/00 e Emendas Constitucionais de Revisão N. 1 a 6/94. – Ed. atual. Em 2000. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000. 370 p.

REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público: curso elementar ; J.F. Rezek – 9 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002. 211 p.

RIKHYE, Indar Jit. Peacekeeping and Peacemaking. In: Peacekeeping and Appraisals & Proposals, Henry Wiseman (editor). Nova Iorque, Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. p. 6-7.

RIKHYE, IndarJ., SKJELSBAEK, Kjell (Orgs.). The United Nations and peacekeeping. 2, ed. Org. London: International Peace Academy/ MacMillan, 1994. 199 p.

ROVER, Cees de. Police and Security Forces. In: "Reuve Internationale de la Croix-Rouge". Geneve: Comité Internationale de la Croix-Rouge. v. 81, n°. 835, 1999, p. 642-645.

SARDENBERG, Ronaldo Motta. O Brasil e o papel das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacional. In: Revista humanidades. Brasília, n° 39, p. 27-33. Out.1995.

SIEKMANN, Robert C. R. National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces. T.M.C. Asser Instituut, The Netherlands, 1991, p. 5-6

SILVA, Suamy Santana da. Teoria e Prática da Educação em Direitos Humanos nas Instituições Policiais Brasileiras. Edições CAPEC, Porto Alegre, RS, 2003. 60 p.

SOUZA, Maurício Henrique Loffredo de, et ali. A Participação Policial Militar Brasileira nas Operações de Paz da ONU - A Preparação do Policial Militar. Goiânia, Academia de Polícia Militar de Goiás, setembro 1995.

UNITED NATIONS. An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peace-making and peace-keeping – Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277-S/24111. New York: United Nations, 17 June 1992.

_____. Department of Peacekeeping Operations. Disponível em: www.on.org/english/dpko/ Acesso em: 21dez. 2004.

_____. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/info/page3.htm>>. Acesso em: 25 dez. 2004.

_____. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/civpol/4.htm>>. Acesso em: 24 dez. 2004.

_____. Job Description. UNIMISSET/2004 Disponível em www.un.org/dpko/unimet/Jobdescription/htm. Acesso em 03 Mar 2005.

_____. Report on the Panel on United Nations Peace Operations. Ponto 39 (A/55/305-S/2000/809). United Nations, 2000. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>. Acesso em 16.09.2005;

_____. United Nations Civilian Police Handbook. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 1995. 135 p.

_____. United Nations Security Council Resolution. 1244 -1999, 10 de junho de 1999, S/RES/1244(1999), do Timor Leste (United Nations Security Council Resolution 1272 (1999), 25 October 1999, S/RES/1272(1999).

WENDZEL, Robert L. "Pensamento Político". In: Relações Internacionais: O Enfoque do Formulador de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

WHITE, N.D. The United Nations and the maintenance of international peace and security. Nova Iorque: Manchester University Press & St Martin Press, 1990. 211 p.

WURMSER, David e DYKE, Nancy Bearg. The Professionalization of Peacekeeping. A Study Group Report. Robert B. Oakley, Indarjit Rikhye e Kenneth M. Jensen (editores), United States Institute of Peace, agosto de 1993. 18 p.

REFERÊNCIAS CONSULTIVAS

BRASIL. Lei nº 2.953, de 17 de nov. 1956. Fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior. Diário Oficial da União, Brasília, 20 nov. 1956. nº 266, seção 1, p. 21.954.

_____. Lei nº 5.809, de 10 de out. 1972. Dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior, e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, 13 out. 1972. nº 196, seção 1, p. 9113-9117.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Consultoria Jurídica. Parecer CJ/34. A Constituição de missões de observação e forças de paz ou emergência para operação internacional à luz do Direito Internacional Público e do Direito Internacional Brasileiro. Consultor: Antônio Augusto Cançado Trindade. 7 ago. 1986.

_____. Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direito das organizações internacionais. Brasília: Escopo, 1990. 251 p.

_____. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos. São Paulo: Saraiva, 1991. 742 p.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Portaria nº 257 - Gabinete do Comandante do Exército, de 29 de maio de 2001.

JAMES, Alan. Peacekeeping in International politics. London: MacMillan/International Institute for Strategic Studies, 1990. 378 p.

NIKKEN, Pedro..”El Concepto de Derechos Humanos”. In: Estudios Básicos de Derechos Humanos I. San Jose: Instituto Interamericano, 1994.

PEACEKEEPING SYMPOSIUM: NORMS, POLICY AND PROCESS, 1993, Ottawa. Report, Ottawa: Centre for International and Strategic Studies, 1993. 148 p.

SILVA, Gustavo Javier Castro Silva. A Teoria das Relações Internacionais e a Pesquisa para a Paz. Brasília: Royal Court, 1997.

URQUHART, Brian. Quem pode policiar o mundo? In: Política externa. São Paulo, v. 3, nº 2, p. 21-35, set./out./nov. 1994.

UNITED NATIONS. An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peace-making and peace-keeping – Report of the Secretary-General on Cooperation with Regional Organizations. Add. 1 to 5. S/25996. New York: United Nations, 15 July 1993

_____. General guidelines for peacekeeping operations. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 1995.

_____. Statement by the President of the Security Council on An Agenda for Peace.. S/25184. New York: United Nations, 28 Jan 1993.

_____. The blue helmets: a review of the United Nations peace-keeping. 3. Org. ver. E atual. New York: United Nations Department of Public Information, 1996. 808 p.

_____. United Nations criminal justice standards for peacekeeping police. Viena: United Nations Office, 1994, 44 p.

_____. United Nations peace-keeping: some questions and answers. New York: Department of Peacekeeping Operations, Mar. 1997.

