

SEGURANÇA PÚBLICA E AS OPERAÇÕES DE CONSTRUÇÃO DA PAZ PÓS-CONFLITOS ARMADOS

*Sérgio Luiz Cruz AGUILAR**

RESUMO: O artigo apresenta como as operações de paz contemporâneas, conduzidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) para gerenciar e/ou resolver conflitos armados, têm lidado com a questão da segurança pública. Como parte do esforço de estabelecer uma paz duradoura nesses territórios, as atividades realizadas pela Organização incluem a reforma do setor de segurança e a estruturação de uma força policial democrática como parte de um amplo processo de construção da paz. Baseado em bibliografia sobre o assunto, documentos das Nações Unidas e observações pessoais, o texto aborda conceitos sobre as operações de paz, as ideias que norteiam a construção de uma polícia democrática, suas finalidades no contexto da segurança pública pós-conflito armado, as atividades realizadas para consecução desse objetivo e os problemas enfrentados pela ONU.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública. Operações de Paz. ONU. Polícia Democrática. Direitos Humanos.

Introdução

Atualmente, boa parte das operações de paz realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em territórios envolvidos por conflitos armados, apesar de atuarem no componente relacionado com a segurança, está estruturada com o objetivo de apoiar um amplo processo político que permita o estabelecimento de uma paz duradoura. Isso implica uma série de atividades que incluem negociações

* UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Filosofia e Ciências – Departamento de Sociologia e Antropologia. Marília – SP – Brasil. 17525-900 – tcaguilar@hotmail.com

políticas, iniciativas de reconciliação nacional, monitoramento da situação dos direitos humanos, apoio a processos eleitorais livres, restauração da autoridade estatal, adoção de leis de acordo com padrões democráticos, estabelecimento e/ou restabelecimento dos serviços estatais, implantação do estado de direito e reforma do setor de segurança. Incluem, ainda, a construção/reconstrução da infraestrutura de serviços básicos e das instituições governamentais, em particular, no campo da administração pública e das finanças, bem como a adoção de medidas para revitalizar a economia e gerar empregos.

Dentre as atividades necessárias, uma considerada fundamental diz respeito à reestruturação das forças armadas e policiais. Dessa forma, utilizando exemplos de operações de paz contemporâneas, faremos algumas considerações sobre o estabelecimento de forças policiais em Estados afetados por conflitos armados. Inicialmente, apresentaremos dados e conceitos sobre as operações de paz da ONU, e as alterações ocorridas na última década do século passado. Na sequência, abordaremos as ideias que norteiam a construção de uma polícia democrática, algumas atividades práticas e os problemas enfrentados pela ONU para consecução desse objetivo. Cabe salientar que algumas considerações apresentadas são resultado de observações pessoais do autor quando membro das forças de paz que atuaram na guerra civil na antiga Iugoslávia.

A ONU e as Operações de Paz

As operações de paz conduzidas pela ONU foram iniciadas na década de 1940. De 1948 até hoje foram realizadas 66 operações com um custo, até 31 de dezembro de 2011, de aproximadamente 69 bilhões de dólares (ONU, 2012). Atualmente, quinze operações estão em andamento em quatro continentes, sendo catorze de manutenção de paz (Haiti, Costa do Marfim, Libéria, República Democrática do Congo, Sudão, Darfur, Timor Leste, Índia e Paquistão, Chipre, Kosovo, Líbano, Síria, Saara Ocidental e Oriente Médio) e uma missão política especial no Afeganistão, todas elas comandadas pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz – *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) a um custo em torno de 7.83 bilhões de dólares para o período de 1 de julho de 2010 até 30 de junho de 2011. Em meados de 2011 a ONU empregava 82.278 militares armados, 14.667 policiais e 2.188 observadores militares de 115 diferentes países. O número de funcionários civis era de 19.449, sendo 5.734 funcionários internacionais e 13.715 contratados locais. Com mais 2.248 pessoas do programa de voluntários das Nações Unidas o número total de pessoas empregadas em operações de paz era de 122.948 (ONU, 2011).

As primeiras operações criadas no período da Guerra Fria diziam respeito a conflitos envolvendo Estados e suas forças armadas. Nesse contexto, as operações tinham basicamente a função de buscar o cessar-fogo, tréguas e armistícios, o patrulhamento de fronteiras e zonas de exclusão militar, o apoio à retirada de tropas e o acompanhamento de negociações para a assinatura de tratados de paz (DOYLE, 1996, p.6).

A partir do final da década de 1980, com a proliferação de conflitos armados intraestatais, as missões se tornaram mais complexas, incorporando uma série de funções, atividades e objetivos. Os mandatos passaram a ser orientados para a ajuda humanitária, verificação da situação dos direitos humanos, policiamento, supervisão de eleições e auxílio a governos em diversos setores, dentre outras atividades.

Conceitualmente as operações de paz apresentam, atualmente, cinco categorias: prevenção do conflito, promoção da paz, manutenção da paz, imposição da paz e construção da paz.

A prevenção do conflito (*preventivediplomacy*) implica a aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas de modo a evitar que as tensões intraestados ou interestados se transformem em conflitos armados. A promoção da paz (*peacemaking*) inclui medidas após o início do conflito que visam levar as partes à negociação de acordos. A manutenção da paz (*peacekeeping*) é a técnica destinada a preservar a paz, ainda que frágil, quando o conflito foi iniciado e auxiliar na implementação dos acordos obtidos (cessar-fogo, separação de forças, etc.). A imposição da paz (*peaceenforcement*) envolve a aplicação, com autorização do Conselho de Segurança da ONU (CS), de medidas coercitivas, incluindo o uso de forças militares. A construção da paz (*peacebuilding*) envolve medidas com o objetivo de reduzir o risco do retorno do conflito por meio do fortalecimento das capacidades nacionais para o manejo de conflitos em todos os níveis e a construção da paz e do desenvolvimento sustentáveis (ONU, 2008, p.18).

Dessa forma, a resolução de um conflito procura promover o consenso e a cooperação e implica, normalmente, o controle da violência física (separação das partes em luta utilizando militares e policiais); criação de ambiente favorável ao diálogo (por meio de incentivos ou coerção, sanções); uso da diplomacia para estabelecer acordos (se inicia com acordos de cessar fogo para, numa última fase, serem estabelecidos acordos de paz); eliminação das causas e condições responsáveis pelo conflito (atuando como prevenção contra uma nova violência) (LANGHOLTZ, 2010). Essa última fase engloba uma série de ações de construção e reconstrução de instituições do Estado e da sua infraestrutura, e o desenvolvimento de projetos de longo prazo, chamadas de *peacebuilding*, termo traduzido para o português como construção, edificação ou consolidação da paz.

A construção da paz se trata de um processo longo, profundo e complexo que envolve atuar nas causas do conflito violento de uma maneira mais abrangente e, em consequência, nos assuntos que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado, de modo a fortalecer sua capacidade de efetivamente e legitimamente cumprir com suas obrigações principais (ONU, 2008). Seu objetivo principal é evitar a recorrência do conflito com ações para restaurar a habilidade do Estado em prover segurança e manter a ordem pública, fortalecer o estado de direito e o respeito aos direitos humanos, apoiar a emergência de instituições políticas legítimas e processos participativos e promover a recuperação social e econômica e o desenvolvimento, incluindo o retorno seguro e o reassentamento de desalojados e refugiados.

Como essas áreas se inter-relacionam, o mesmo acontece com as atividades críticas a serem executadas. As ações de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) se relacionam com programas de reforma do setor de segurança, *Security Sector Reform* (SSR), e, logicamente, com atividades relacionadas com o estado de direito e a proteção e promoção de direitos humanos. A SSR implica na reestruturação, reforma e treinamento das forças armadas e policiais, a reforma do sistema legal e judicial ou o apoio ao desenvolvimento de uma legislação essencial (ONU, 2008). A questão chave nas atividades de SSR é como reconciliar uma sociedade fragmentada com a criação de forças armadas e policiais como instituições neutras.

Nos territórios envolvidos em conflitos armados contemporâneos, especialmente naqueles em que há os componentes étnicos, ocorrem violações de direitos humanos. Assim, a maioria das operações de paz apresenta mandato para a proteção desses direitos como objetivo central, o que implica a execução de ações de monitoramento, auxílio às investigações de violações e desenvolvimento da capacidade dos atores e das instituições nacionais em lidar com a questão. Nesse contexto, está a diversificação ou recriação das forças militares e policiais polarizadas para assegurar proteção igual para todos e com estruturas de segurança que representem os grupos da sociedade.

A construção da paz e a ideia de polícia democrática

As ações de construção da paz implicam realizar a transição de um estado de guerra civil para o de uma sociedade civil organizada. Nesse processo, é de fundamental importância o desenvolvimento de forças policiais civis e apolíticas composta por pessoal de diferentes grupos políticos, étnicos ou religiosos, estruturada de acordo com o conceito de **polícia democrática**, cuja tarefa principal é proteger a população e auxiliar a manter a ordem com o uso mínimo da força.

Ou seja, a ideia de que a polícia é um serviço, não uma força, com o foco principal na segurança do indivíduo e não do Estado, que responda às necessidades dos indivíduos e que seja responsável por suas ações (BAYLEY, 2001).

A estruturação da polícia democrática tem relação com o histórico, normalmente comum, em países assolados por conflitos. Tanto no processo de colonização de boa parte do mundo, quanto durante regimes autoritários, a segurança interna foi definida pelo grupo que estava no poder, seja a metrópole, seja o ditatorial. Sendo esses regimes não democráticos, as forças policiais asseguravam a conformidade política, a estabilidade e a ordem por meio de medidas repressivas. Ou seja, eram utilizadas para a segurança do regime ao invés de prover a segurança da sociedade e seu uso contra ameaças internas era, em muitos casos, mais importante que a segurança externa do Estado. Havia, portanto, a tendência de militarizar grupos cooptados pelas elites ou por grupos étnicos que estavam no poder (CALL; BARNETT, 1999). Assim, os aparatos de segurança criados pelas metrópoles ou estabelecidos pelos Estados durante regimes de exceção se tornaram instrumentos de repressão interna, ao invés da proteção externa do Estado (forças armadas) ou a proteção da sociedade (forças policiais).

Por conta do conceito de soberania do Estado, o uso da força para manutenção dos regimes não era questionado pelos demais Estados do sistema internacional. Conceitualmente e juridicamente, os Estados eram soberanos para resolver seus problemas internos sem a pressão/intervenção de qualquer outro Estado. Ao adicionarmos essa situação à luta ideológica da Guerra Fria, entendemos porque o uso da força no interior dos Estados para impedir a emergência de qualquer grupo ligado à ideologia oposta era plenamente justificado e até apoiado pelas potências daquele período. Assim, por conta da inviolabilidade da soberania estatal, inúmeros regimes utilizaram as forças policiais contra suas próprias populações, sem qualquer intromissão externa (BARNETT, 1995).

As mudanças ocorridas no sistema internacional, a partir do final da década de 1980, conduziram a debates sobre a governança estatal, exaltando a importância do estabelecimento do estado de direito e de instituições democráticas. Com o final da Guerra Fria e as atrocidades ocorridas em alguns conflitos intraestatais como na antiga Iugoslávia e em Ruanda, passou-se, também, a admitir que o princípio da soberania não poderia ser utilizado para justificar violações das regras humanitárias internacionais. Aumentou, então, a disposição para o envolvimento externo em lutas internas nos Estados.

Assim, houve um aumento do número de operações de paz estabelecidas pelas Nações Unidas no pós Guerra Fria, bem como das atividades realizadas por elas. Nas operações de paz consideradas clássicas as atividades policiais se

resumiam no monitoramento da polícia local e na vigilância da segurança pública. Policiais eram colocados à disposição da ONU pelos Estados-membros de modo a serem desdobrados rapidamente para realizarem essas atividades nos casos em que não havia força policial ou a existente não era capaz de assegurar a ordem para a população em geral. Na *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), por exemplo, estabelecida na Croácia em 1992, policiais foram desdobrados com a finalidade de monitorar as atividades das polícias locais nas áreas dominadas pelos croatas e pelos sérvios (AGUILAR, 2003).

O Relatório Brahimi, de 2000, produzido por um grupo de peritos internacionais sobre o funcionamento das operações de paz, apresentou que a Polícia Civil da ONU – *United Nations Civilian Police* (UNCIVPOL) não cumpriria a função de construir a paz apenas desencorajando, em razão da sua presença, comportamentos abusivos ou inaceitáveis da polícia local, mas também executando atividades de treinamento, reforma e reestruturação das forças policiais locais de acordo com padrões internacionais de policiamento democrático e de direitos humanos. Da mesma forma, os tribunais e o sistema penal deveriam ser politicamente imparciais e livres de intimidação ou coação (ONU, 2000).

Assim, as operações de paz passaram a comportar, numa primeira fase, o monitoramento da conduta da polícia local pela polícia internacional da ONU para, adquiridas as condições necessárias de segurança, ocorrer o processo de desenvolvimento da instituição. A reforma policial se transformou, então, num requisito essencial para o sucesso das operações e as atividades policiais passaram a abranger o monitoramento dos direitos humanos; retorno de refugiados e desalojados; auxílio no processo eleitoral; monitoramento de áreas de acantonamento, reagrupamento, desarmamento e desmobilização de antigos combatentes; ligação entre facções, Organizações Não Governamentais (ONGs) e agências da ONU; auxílio a atividades humanitárias, dentre outras.

Os mandatos estabelecidos pelo CS passaram a incluir treinamento, estruturação ou reestruturação da polícia, com o apoio do governo local ou da estrutura que detém o poder, no caso das administrações transitórias como as que ocorreram no Timor Leste, na Eslavônia Oriental, no Kosovo.¹ Além disso, a UNCIVPOL e especialistas internacionais passaram a atuar nas áreas judiciária, penitenciária, forense, investigação criminal, dentre outras, especialmente voltadas

¹ A *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) administrou a região do Timor Leste entre outubro de 1999 e maio de 2002. A *United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* (UNTAES) administrou uma região na Croácia entre janeiro de 1996 a Janeiro de 1998. A *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) administra a província sérvia do Kosovo desde junho de 1999. Dwan (2002) chamou de “policiamento executivo” esse novo fenômeno nas operações de paz onde atores externos exercem o poder e a prática da aplicação da lei por meio de uma polícia internacional dentro de um determinado território.

para a investigação de crimes graves cometidos durante a guerra e o julgamento de seus perpetrantes em tribunais penais locais e internacionais, de acordo com o entendimento que a apuração das responsabilidades por crimes cometidos durante o conflito é parte importante do processo de reconciliação nacional.

Antes de 1989, apenas três operações de paz tiveram um componente formado por policiais (CALL; BARNETT, 1999). Em 1988 o número de policiais em operações de paz era de apenas 35. Houve um aumento considerável a partir de então, chegando a 1500 na Namíbia, 3600 no Camboja e 1900 na Bósnia Herzegovina. Em 1999, eram 4360 policiais desdobrados em todo o mundo (CALL; BARNETT, 1999).

A construção da polícia democrática

Na maioria das sociedades dilaceradas pela guerra, especialmente nos conflitos intra estatais, as polícias, antes e/ou durante o período do conflito, normalmente são politicamente militarizadas, corruptas e sob o domínio de um determinado grupo que detém o poder. Durante a guerra civil, grupos usam as polícias para assegurar o controle de suas áreas ou de áreas conquistadas e a polícia se envolve ativamente em execuções, contrabando, mercado negro e outras atividades criminosas, bem como na prática de crimes de guerra em nome da chamada limpeza étnica. Ou seja, policiais se tornam os principais responsáveis pela violação dos direitos humanos e são ineficientes em garantir a segurança dos cidadãos (CELADOR, 2005).

Como resultante de um quadro de violência generalizada em que civis foram os principais alvos e vítimas, mesmo obtido um acordo de paz, permanece um estado de ódio, medo intenso e generalizado e desejo de vingança.

A primeira premissa que a ONU trabalha para as ações de estruturação / reestruturação das forças policiais, é a necessidade de acordos formais que condicionam a prestação da assistência. O Acordo de Dayton, no final de 1995, que pôs fim à guerra civil na antiga Iugoslávia, estabeleceu linhas gerais para a área da segurança pública na Bósnia Herzegovina e na Eslovênia Oriental. Na Bósnia, em abril do ano seguinte, a Federação Bósnia-Croata assinou o Acordo de Bonn-Petersberg para a Reestruturação da Polícia (ONU, UNMIBH, 1996) e no final de 1998, a República Sérvia assinou acordo similar (WISLER, 2005, p.150). Em dezembro de 1996, a Resolução 1088 do CS deu poderes para a polícia internacional (*International Police Task Force*, IPTF) para investigar e auxiliar o pessoal responsável pela aplicação da lei nas investigações de abusos de direitos humanos (ONU, CS, 1996).

Os acordos formais, além de darem poder legal para a ação da polícia internacional, reforçam o comprometimento das partes com o processo. Dentro dos marcos legais são editados princípios, diretrizes, normas, códigos de conduta e de procedimentos para a polícia. Ao mesmo tempo, procura-se reestruturar o sistema judiciário, de acordo com normas e padrões internacionais e com as adaptações que se fizerem necessárias em razão de especificidades locais, para que haja o restabelecimento da lei e da capacidade do governo em aplicar a lei.²

A segunda premissa é a da necessidade de alterar o ambiente político. Entende-se que a recuperação completa da guerra e o estabelecimento de um Estado normal voltado para a sociedade só será realizada se houver a reparação dos seus efeitos, especialmente das violações de direitos humanos ocorridas. Num quadro de guerra civil, as forças policiais geralmente estão baseadas no controle e na coerção e, em muitos casos de conflitos armados, não existe uma separação entre os papéis das forças armadas e policiais. Deve haver, então, um processo de transformação que coloque os militares voltados para a segurança externa e sob o controle civil e os policiais como servidores públicos, o que é crucial para a estabilidade do Estado. Ou seja, os responsáveis por criar uma nova polícia democrática trabalham com a necessidade de alterar o ambiente político e institucional do Estado, que é onde a polícia opera. Mas essa transformação depende de outras questões relacionadas com a sociedade do Estado onde estão estabelecidas as operações de paz, como a conformação étnica/religiosa da sociedade, o histórico do conflito, partidos políticos, eleições, os sistemas judiciário e legal do país, etc.

A terceira premissa diz respeito à mudança cultural na instituição. Os esforços para desarmar e reintegrar membros das antigas facções nas forças armadas e policiais, separar os papéis dessas forças e treinar a polícia de acordo com os padrões internacionais, não resultam em sucesso se o governo continuar dominado pela força, ou por um determinado grupo étnico, político, religioso, etc. O treinamento pode ser rápido, mas a mudança cultural leva mais tempo e varia de acordo com as causas e como o conflito se desenvolveu. Num conflito rápido, de baixa intensidade, ou com poucas violações de direitos humanos, a mudança é mais rápida. Em conflitos mais longos como na antiga Iugoslávia, com a prática sistemática de violações, as mudanças serão mais demoradas. O mesmo ocorre em conflitos rápidos, mas com um número muito grande de violações, como em Ruanda.

A experiência na resolução de conflitos indica que crimes motivados por razões étnicas praticados durante a guerra persistem no período imediatamente pós-conflito, em razão do ódio acumulado e do desejo de vingança. *Graham Day*

² Nos Estados onde há o governo constituído, os instrumentos legais são promulgados. Nos territórios sob administração da ONU, são editados na forma de regulamentos pelo Administrador Geral, o Representante Especial do Secretário Geral da ONU.

apresentou três tipos de crimes nessa situação: crimes contra a pessoa (agressão, estupro, homicídio); crimes contra a propriedade (saques, queima de casas, etc.); e crimes contra a cultura (ataques contra sítios históricos, símbolos religiosos, etc.) (CELADOR, 2005, p.374). Na Bósnia, mesmo após a assinatura do Acordo de Dayton, observou-se a ocorrência desses tipos de crimes, especialmente a queima de casas de membros de etnias rivais como forma de dificultar o retorno de seus proprietários originais. Na Eslavônia Oriental, meses após a desmilitarização da região, a UNCIVPOL reportava agressões ou ataques armados entre croatas e sérvios.

No mesmo sentido, é normal, nas fases iniciais de formação das forças policiais, que se verifique uma série de práticas como o uso excessivo da força, maus tratos durante as prisões, detenções sem acusação, comportamento abusivo, buscas ilegais em propriedades, ameaças de violência, etc. Em vários casos, observou-se que a própria polícia dificulta, obstrui ou impede o retorno de refugiados e/ou desalojados de outras etnias para suas propriedades, práticas que acabam dificultando o processo de construção da paz. Na Eslavônia Oriental ocorreu uma campanha persistente de intimidação após o acordo de paz, realizada tanto pelos sérvios que eram maioria na região, tentando dificultar o retorno dos croatas, como pelos croatas fora da região administrada pela ONU, tentando fazer com que os sérvios deixassem a área antes da retomada do controle pelo governo da Croácia.

Nesse ambiente, para a constituição da polícia democrática, a ONU trabalha com alguns pontos chaves. O primeiro deles é que deve haver representatividade dos diversos grupos da sociedade local nessas forças com a inclusão de minorias e a criação de forças policiais multiétnicas. Entende-se que, colocando policiais de diferentes grupos étnicos realizando treinamento e trabalhando juntos, há o desenvolvimento do espírito de corpo da instituição. Com o tempo, o sentimento de pertencimento à instituição acaba sobrepujando o de pertencimento a determinado grupo étnico e o sentimento de representar os interesses do Estado se torna maior que o de representar os interesses desse grupo (CELADOR, 2005, p.367). Além disso, há, inicialmente, a fiscalização simultânea e a diminuição do risco de cometimento de abusos e com o tempo os policiais aprendem a tratar toda a população igualmente.

É interessante salientar que, na fase inicial, o policiamento é realizado com o monitoramento dos policiais internacionais. Na UNTAES, depois de reestruturada a polícia, o patrulhamento era feito por duplas compostas por um croata e um sérvio, mais o policial da ONU e o intérprete contratado pela Organização. Paulatinamente, dentro de um planejamento de retirada dos monitores internacionais, o patrulhamento passava a ser realizado apenas pelas duplas, com os monitores permanecendo nas delegacias de polícia (*Police Station*), até a completa retirada da UNCIVPOL.

Existe, ainda, a ideia de que agindo na transformação da força policial, gera-se um efeito de transbordamento para outras áreas, demonstrando que é possível a edificação de um ambiente pacífico e seguro, apesar dos acontecimentos durante o período do conflito armado. Bayley chamou “laços de cidadania”, mesmo reconhecendo que a polícia não pode erradicar o ódio resultante da diversidade social, mas pode contribuir para criar um ambiente que diminui a probabilidade do ódio resultar em violência interpessoal (BAYLEY, 2002).

A ONU trabalha, ainda, com a ideia de colocação de policiais pertencentes a minorias étnicas nas áreas que viviam antes da guerra, como maneira de criar uma sensação de segurança, um dos fatores necessários para a decisão de refugiados e desalojados retornarem para suas propriedades originais, estabelecendo uma estreita relação entre os programas de reassentamento e de reforma da segurança.

O segundo ponto chave é o mecanismo de seleção. Os acordos estabelecem como se desenrolará o processo de seleção que, além de critérios como escolaridade, idade, nacionalidade, normalmente inclui a ausência de condenações por crimes de guerra ou de suspeitas de violação dos direitos humanos e a distribuição de quotas para os grupos étnicos e de gênero. Em algumas operações de paz foi estabelecido um sistema de certificação de policiais. No Timor Leste, após a crise de 2006, a *United Nations Integrated Mission in Timor Leste* (UNMIT) criou esse processo para os membros da Polícia Nacional. Os recrutas recebiam um registro provisório e passavam por uma observação de seis meses durante o qual se verificavam padrões de integridade e capacidade.³

O terceiro ponto chave é a capacidade. As forças policiais devem ser efetivas no combate ao crime comum. Para isso, devem ser estabelecidas condições físicas (construção/reconstrução de novas academias de polícia, quartéis, material, equipamentos, viaturas, armamento, etc.), e o estabelecimento de doutrina e de currículos. Devem ser criados mecanismos de controle eficazes e transparência, o que resulta na responsabilização dos policiais por atos cometidos e no expurgo de pessoal inservível. Além dos códigos que fazem parte da reestruturação legal e judicial do país, são estabelecidas normas disciplinares, códigos de conduta para a instituição que, se violados, implicam desligamento dos policiais. Numa fase posterior, devem ser preparadas unidades especializadas como as de combate ao crime organizado, terrorismo, antissequestro, antitotim, resgates, etc.

Finalmente, a questão de gênero. As operações têm incentivado a incorporação de mulheres nas forças policiais com resultados positivos. Na

³ O sucesso do programa foi questionado, uma vez que até junho de 2008 não houve demissões em razão da conduta criminosa ou abusiva apesar de inúmeras recomendações para isso (ONU.UNMIT, 2008; STRACHAN, 2009).

Libéria, a implantação de uma Unidade de Polícia Feminina foi considerada importante para a aplicação da lei, principalmente em razão do cometimento de crimes sexuais e de gênero.

Problemas enfrentados pelas operações de construção da paz

Apesar da experiência acumulada em quase duas décadas de operações de construção da paz, alguns problemas para o estabelecimento de forças policiais apolíticas e humanas são recorrentes. Inicialmente, abordaremos alguns que persistem no interior da própria ONU.

Os policiais que compõem a UNCIVPOL são colocados à disposição da Organização por seus países. Como a seleção varia de país para país, em alguns deles o processo é falho, e vários policiais enviados para operações não são adequadamente qualificados. Em outras situações, policiais são qualificados para realizarem missões em seus países de origem, mas se mostram despreparados para as múltiplas atividades que devem ser realizadas na operação de paz. Falhas no processo de seleção resultam, também, no cometimento de crimes por policiais, os quais foram designados para combater ou impedir atitudes que, apesar de serem individuais, minam o processo de estruturação de uma polícia democrática. No Camboja, alguns policiais foram responsáveis por violações de direitos humanos como estupro e envolvimento em contrabando de cobras exóticas. Em El Salvador, na *United Nations Observer Mission in El Salvador* (ONUSAL), um policial mexicano foi repatriado por tráfico de drogas (CALL; BARNETT, 1999, p.51).

Sem qualificação adequada e/ou sem experiência anterior em operações de paz, alguns policiais prejudicam a habilidade da UNCIVPOL de conduzir os aspectos políticos dos acordos em razão de não compreenderem em profundidade a situação passada e presente.

Há, ainda, uma rotatividade dos policiais internacionais. Alguns chegam a permanecer apenas seis meses nas missões em razão de políticas estabelecidas pelos seus países de origem. O problema se agrava quando, por entraves de seus países ou da própria administração da ONU, não há uma coordenação entre chegada e saída que permita um adequado período de transição.

Os recursos necessários para a reforma policial vêm do orçamento da própria operação de paz, dos programas das agências especializadas da ONU, de agências regionais ou por doações de governos estrangeiros. Isso implica designar pessoal para organizar e coordenar doações, incluindo o próprio chefe da missão. Por vezes as doações se dão mais em razão dos interesses dos doadores que das necessidades

da missão. Alguns Estados doadores fazem exigências além das estabelecidas pelos acordos para liberação da assistência. Nesse quadro, algumas demandas acabam sendo cumpridas por outros atores como agências da ONU, organizações não governamentais, ou por governos estrangeiros por meio de acordos diretos com o país. Em decorrência da fragilidade econômica de países recém-saídos de uma situação de conflito armado, em algumas missões até o salário inicial dos policiais não é provido pelo governo local, e normalmente é baixo. No Timor Leste, apesar do programa ter se iniciado em 2000, oito anos após a Polícia Nacional estava com equipamentos velhos, os policiais mal pagos vivendo em barracas e sem acesso a instalações sanitárias adequadas (STRACHAN, 2009). Durante a crise ocorrida naquele país, em 2006, um dos motivos apresentados pelos policiais que se rebelaram foi a condição salarial dos membros da Polícia Nacional do Timor Leste (PNTL).

Além dos problemas enfrentados pela ONU, outros são decorrentes das marcas deixadas pelo próprio conflito. O primeiro deles diz respeito à integração das minorias. A política de recrutamento de minorias da ONU foi concebida como forma de ajudar no processo de regresso dos refugiados e desalojados e permitir a reintegração de antigos combatentes. No entanto, em alguns casos, por conta das quotas estabelecidas, funções permanecem vagas porque pessoas das etnias minoritárias não são encontradas ou não querem, por uma série de razões, fazer parte da polícia.

O segundo complicador é que policiais locais, normalmente, continuam altamente politizados e fracassam em lidar com os casos que surgem adequadamente. Isso tem duas resultantes. Primeiro, uma dificuldade inicial de policiais de etnias diferentes trabalharem juntos. A hostilidade e perseguição sofridas pelos policiais das minorias quando trabalhando ao lado de colegas das majorias acaba minando a concepção da ONU de criar um espírito de corpo institucional por meio do contato pessoal diário. A hostilidade é mais comum nos casos em que, por conta dos acordos e do cumprimento das quotas, policiais do grupo majoritário perdem o trabalho. Na Bósnia, na área de domínio sérvio, entre 1500 e 2000 sérvios foram demitidos para que fosse possível cumprir a quota determinada pela ONU de 20% de membros das minorias (CELADOR, 2005, p.369). Segundo, apesar da polícia não se engajar diretamente em violações de direitos humanos, de maneira institucionalizada como nos tempos do conflito, a persistência de atitudes nacionalistas resulta em acontecimentos isolados com a ação indevida ou omissão de policiais, prejudicando a aquisição do sentimento de segurança por determinada etnia.

Quando a polícia está plenamente operacional, por vezes, fruto do nacionalismo e do corporativismo, membros de determinada etnia são protegidos pelos colegas e chefes. Assim, casos de violações cometidas no exercício da

atividade, que deveriam resultar em procedimentos disciplinares ou processos criminais, não são conduzidos ou são conduzidos de maneira a não resultarem em punição ou condenação, colaborando para que práticas inapropriadas continuem a serem realizadas (CELADOR, 2005, p.371).

Por conta do programa de reintegração (DDR) é comum que ex-combatentes sejam incorporados às forças policiais. Militares e policiais têm papéis diferentes. Mesmo com meses de treinamento há uma dificuldade em alterar o modo de agir de ex-milicianos, guerrilheiros ou militares e torná-los policiais. A PNTL incorporou membros da FRETILIN⁴, alguns dos quais haviam passado mais de uma década nas montanhas do país lutando contra as forças indonésias.

O terceiro problema diz respeito à seleção que, apesar das regras estabelecidas, nem sempre ocorre como concebida pela ONU. A reforma da polícia na Libéria foi considerada um fracasso, principalmente devido a problemas com o procedimento de habilitação, quando funcionários corruptos não foram eliminados nas fases iniciais do processo (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2009). Na Bósnia, apesar de terem sido selecionados 15786 policiais dos 44000 existentes no final da guerra, permaneceram alguns acusados de crimes de guerra ou com antecedentes criminais. Isso se deu em razão da politização do processo pelas autoridades locais, do mau desempenho de membros da IPTF no exercício das suas funções, da falta de tempo, ou da baixa qualidade de algumas das fontes de informação utilizadas (CELADOR, 2005, p.371).

Outro problema se dá em relação à instituição policial. No período imediatamente pós-conflito é normal que os membros da sociedade, especialmente das minorias étnicas, não confiem nas instituições nacionais e procurem manter o controle das forças armadas e policiais por meio de posições de comando. Quando o controle não é possível, se integrados nessas instituições, buscam permanecer em suas áreas habituais, as mesmas onde atuaram como militares, policiais, milícias ou paramilitares, e onde se localiza a maioria de sua etnia. Há, ainda, queixas em relação à marginalização por policiais que se encontram sob o comando de pessoas de outros grupos, contra os quais lutaram durante o conflito, ou em relação à negação de acesso a postos mais altos nas instituições (PETER, 2012). Como a percepção de tratamento diferente é perigosa para o processo, as Nações Unidas têm que estabelecer um balanço entre composição étnica e a meritocracia. Ou seja, a aplicação de quotas pode se chocar com a necessidade de construir uma força policial profissional e eficiente. Por vezes, para cumprir as quotas, incorporam-se pessoas desqualificadas e/ou sem pendor para a atividade. Isso terá influência

⁴ Frente Revolucionária do Timor Leste Independente foi o movimento de resistência que lutou contra a ocupação Indonésia.

no futuro, na promoção por mérito, que pode resultar em tensões em razão de posições em nível superior da instituição a serem ocupadas por membros de uma determinada etnia em detrimento de outra. Por outro lado, a manutenção de um equilíbrio étnico em cargos de comando pode resultar na promoção de pessoas desqualificadas para tal função apenas para cumprir o balanço pré-determinado nos acordos.

Por vezes, policiais que são incorporados em razão das quotas para minorias, preferem não residir nos locais onde trabalham quando nessas localidades sua etnia é minoritária (CELADOR, 2005, p.368). Esse procedimento compromete a construção da percepção de segurança e, conseqüentemente, o programa de reassentamento de desalojados e refugiados nessas localidades. Por vezes essa decisão se dá em razão das condições de moradia não serem ideais, o que reforça a assertiva de que a segurança pessoal é apenas uma parte do problema a ser resolvido nos territórios pós-conflito armado, além de outros como educação, emprego, moradia, condições sanitárias, saúde, etc.

Fruto do *modus operandi* durante o conflito, com frequência ex-combatentes integrados nas forças policiais e treinados dentro dos padrões da polícia democrática reclamam das restrições no uso da força, que resultariam na falta de autoridade e/ou na pouca seriedade com que seriam vistos pela população. Como o uso da força, caso seja considerado excessivo, pode resultar em desligamento da instituição e os empregos são raros nas situações pós-conflito, muitos policiais preferem não se envolver em ações que possam comprometer o emprego. Ou seja, deixam de exercer sua autoridade quando ela é necessária, comprometendo a eficácia do serviço policial.

Conclusões

A construção de um estado de direito em países recém-saídos de um conflito armado é complexa e demorada. O envolvimento das Nações Unidas em processos de construção da paz nas últimas duas décadas demonstrou que é difícil garantir uma paz estável se não houver o estabelecimento de um estado democrático de direito, com a desmobilização de combatentes, a reforma do setor de segurança, o retorno de refugiados e desalojados, o estabelecimento de um governo legítimo e a promoção dos direitos humanos.

O componente de direitos humanos é fundamental para efetiva construção da paz e está presente em vários programas que objetivam o estabelecimento da normalidade no Estado e na sociedade. Dentre os programas, a reestruturação das forças policiais é vista como um dos pontos focais para a volta dessa normalidade.

Assim, a construção de uma instituição policial civil, apolítica e humana, chamada de polícia democrática, é tratada como assunto relevante pelas operações de construção da paz da ONU. Apesar da experiência acumulada em ações desse tipo, em diferentes continentes, ainda persistem problemas estruturais da própria organização e locais que dificultam o processo de treinamento e a operacionalidade da polícia.

Na Bósnia Herzegovina, o programa foi iniciado em 1996 e ainda apresenta problemas. No Timor Leste, a Polícia Nacional foi construída durante a administração transitória da ONU (2000 – 2002) e ainda não atingiu o nível considerado ideal. No Congo, a reforma do setor de segurança ainda enfrenta problemas graves para sua completa implementação. No Haiti, o processo iniciado em 2004 continua em andamento e a polícia ainda não adquiriu capacidade para cumprir suas missões sem o auxílio externo.

No entanto, o envolvimento internacional tem-se mostrado importante na medida em que as ações voltadas para a segurança pública têm conseguido impedir a recorrência do conflito armado.

Mas, talvez, o principal ponto está em poder afirmar que há hoje na sociedade internacional o entendimento de que não se pode admitir o cometimento de crimes contra os direitos humanos, simplesmente pela aplicação do conceito de soberania do Estado; que as minorias devem ser protegidas; que essa sociedade é responsável em auxiliar processos de construção da paz e que a estruturação de polícias democráticas é um caminho importante para assegurar a paz duradoura em países recém-saídos de conflitos armados.

PUBLIC SECURITY AND PEACE BUILDING OPERATIONS IN POST-ARMED CONFLICT PERIODS

ABSTRACT: *The article shows how contemporary peace operations conducted by the United Nations (UN) to manage and/or resolve armed conflicts have dealt with the issue of public security. As part of the effort to establish a lasting peace in these territories, the activities of the Organization include the security sector reform and the structuring of a democratic police force as part of a broader process of peace building. Based on specialized literature on the subject, UN documents and personal observations, the article focuses on the concepts of UN peace keeping operations, the ideas that guide the construction of a democratic police, their purposes in the context of public security in post-armed conflict periods, the activities performed to achieve this objective and the problems faced by the UN.*

KEYWORDS: *Public security. Peace operations. United Nations. Democratic police. Human rights.*

Referências

AGUILAR, S. L. C. **A guerra da Iugoslávia:** uma década de crises nos Bálcãs. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

BARNETT, M. The New U.N. Politics of peace: from juridical sovereignty to empirical sovereignty. **Global Governance**, Boulder, n.1, v.1, p.79-97, 1995.

BAYLEY, D. H. Policing hate: what can be done? **Policing and society**, United States, v.12, n.2, p.83-91, 2002.

BAYLEY, D. H. **Democratizing the police abroad:** what to do and how to do it. Washington: US Department of Justice, 2001. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

CALL, C.; BARNETT, M. Looking for a few good cops: peacekeeping, peacebuilding and CIVPOL. **International Peacekeeping**, London, v.6, n.4, p.43-68, 1999.

CELADOR, G. C. Police reform: peacebuilding through ‘Democratic Policing’? **International Peacekeeping**, London, v.12, n.3, p.364-376, 2005.

DOYLE, M. W. Discovering the limits and potential of peacekeeping. In: OTUNNU, O. A.; DOYLE, M. W. (Ed). **Peacemaking and peacekeeping for the new century**. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 1996. Paginação irregular.

DWAN, R. (Ed.). Executive policing: enforcing the law in peace operations. **SIPRI Research Report**, Solna, n.16, p.1-139, 2002.

INTERNATIONAL Crisis Group. Liberia: uneven progress in security sector reform. **Africa Report**, Pretoria, n.48, 2009.

JOB, B. (Ed.). **The insecurity dilemma:** national security of third world states. Boulder: Lynne Rienner, 1992.

LANGHOLTZ, H. J. **Principles and guidelines for UN peacekeeping operations**. Washington: Peace Operations Training Institute, 2010.

UNITED NATIONS [ONU]. **Peacekeeping operations principles and guidelines**. Nova Iorque: Department of Peacekeeping Operations, 2008.

UNITED NATIONS [ONU]. **Report of the panel on united nations peace operations.** Nova Iorque, 22 ago. 2000. Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/>. Acesso em: 23 jan. 2012.

UNITED NATIONS [ONU CS]. **Resolution S/RES/1088.** New York, 12 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.nato.int/ifor/un/u961212b.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

UNITED NATIONS [ONU DPKO]. **Peacekeeping fact sheet.** Jan. 2012. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

UNITED NATIONS [ONU DPKO]. **Peacekeeping fact sheet.** Ago. 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

UNITED NATIONS [ONU UNMIBH]. **The Commissioner's guidance for democratic policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina.** Sarajevo: UNMIBH, 1996.

UNITED NATIONS [ONU UNMIT]. **Report on human rights developments in Timor-Leste: the security sector and access to justice 1 September 2007 – 30 June 2008.** Dili: UNMIT, 2008.

PETER, I. **SSR lessons from the DRC.** 5 jan. 2012. Disponível em: <<http://isnblog.ethz.ch/security/ssr-lessons-from-the-drc>>. Acesso em: 06 jan. 2012.

STRACHAN, A. L. Peacekeeping and peacebuilding in post-conflict environments: a critical analysis of the UN approach in Timor-Leste, Liberia and Nepal. **IPCS Research Papers**, New Delhi, n.23, 2009.

WISLER, D. The police reform in Bosnia and Herzegovina. In: EBNOTHER, A. H.; FLURI, P. **After intervention: public security management in post-conflict societies.** Viena: National Defense Academy, 2005, p.139–160.

Recebido em 04/02/12

Aprovado em 10/05/12

