



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

ANDERSON MARTINS GOMES

**VIABILIDADE ESTRATÉGICA DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL
NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL
DOS IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

FORTALEZA

2016

ANDERSON MARTINS GOMES

VIABILIDADE ESTRATÉGICA DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL NAS
OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DOS
IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará para fins de obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Mestre Fernanda Cláudia Araujo da Silva

FORTALEZA
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- G612v Gomes, Anderson Martins.
Viabilidade Estratégica da Atuação da Polícia Rodoviária Federal nas Operações de Manutenção da Paz :
Uma Análise Constitucional dos Impactos sobre o Desenvolvimento Nacional / Anderson Martins
Gomes. – 2016.
50 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2016.
Orientação: Profª. Ma. Fernanda Cláudia Araujo da Silva.
1. Nações Unidas. 2. Missões de Paz. 3. Polícia Rodoviária Federal. 4. Desenvolvimento Nacional. I.
Título.

CDD 340

ANDERSON MARTINS GOMES

VIABILIDADE ESTRATÉGICA DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL NAS
OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DOS
IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Departamento de Direito Público da Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará para fins de
obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovada em: 10/10/2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Mestre Fernanda Cláudia Araujo da Silva
(Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando Bruno Marques Albuquerque
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

RESUMO

O Brasil vem se destacando, nas últimas décadas, como relevante ator no concerto mundial das nações. Em grande medida, tal destaque adveio de sua participação nas Operações de Manutenção de Paz (OMPs), promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Conquanto pareça cômico da necessidade de constante fortalecimento de sua posição internacional, o governo brasileiro ainda desperdiça potencialidades de aplicação de suas instituições na projeção de seu poder nacional. Dentre essas, encontra-se a Polícia Rodoviária Federal, órgão com capacidades e competências amplas, que se desenvolveram ao longo de quase 90 anos de história, consolidando-se, com a Constituição de 88, como importante organização de segurança pública.

Esta é a hipótese que se investiga neste trabalho: seria uma boa opção estratégica para o governo brasileiro utilizar a PRF como meio nas Operações de Paz? Responder a essa pergunta enseja um método com critérios razoavelmente bem definidos. Assim, buscou-se, em primeiro lugar, o entendimento da essência das Operações de Manutenção da Paz. Para tal, detalharam-se o histórico e o funcionamento da ONU, enquanto maior iniciativa global de concertação mundial, ao mesmo tempo em que se explorou a própria construção da ideia atual de paz, que se evidencia por seu caráter multidimensional, em contraponto à definição clássica de negação da guerra. Além disso, verificou-se a natureza da participação brasileira nas OMPs, através da comparação quantitativa e qualitativa dos principais indicadores disponíveis.

Uma vez que se entenderam os fundamentos das Operações de Paz, passou-se ao estudo da instituição PRF. Para sua utilização nas OMPs ser viável, era necessário, antes, comprovar a compatibilidade de suas competências e capacidades com tal missão. Logo, a investigação centrou-se na análise de sua história, das normas pertinentes e dos resultados obtidos pelo órgão. Neste viés, os dados levantados permitiram a dedução da plena compatibilidade do projeto aqui delineado.

Outrossim, considerando que o Brasil é um país de muitas restrições socioeconômicas, restava ainda a atribuição de um peso estratégico nacional à iniciativa. Ou seja, o simples recrudescimento da participação brasileira nas OMPs com a utilização da PRF, apesar de importante, não parecia suficiente. Necessário, estima-se, mas suficiente, não. Até mesmo porque, se o objetivo a ser alcançado fosse o de simples aumento do número de brasileiros nas missões da ONU, mais racional seria o reforço da tropa militar já destacada para tal. Assim, explorou-se prospectivamente o impacto da empreitada sobre o Desenvolvimento Nacional. Verificou-se que a quase totalidade da riqueza nacional circula por rodovias. Rodovias essas que têm na Polícia Rodoviária Federal sua maior guardiã. Safras inteiras dependem da área de competência da PRF para seu escoamento até os portos, por exemplo. Investigaram-se, então, as bases constitucionais e doutrinárias da categoria Desenvolvimento Nacional. Com esse detalhamento, foi clareado o liame que une OMPs, PRF e benefícios estratégicos para o conjunto da sociedade brasileira.

Palavras-chave: 1. NAÇÕES UNIDAS. 2. MISSÕES DE PAZ. 3. POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. 3. DESENVOLVIMENTO NACIONAL.

ABSTRACT

The Brazil has been increasing in recent decades, as a relevant player on the world concert of nations. To a large extent, this emphasis stemmed from their participation in Peacekeeping Operations (SEOs), promoted by the United Nations (UN). Although seem aware of the need for constant strengthening of its international position, the Brazilian government also wastes application potential of its institutions in the projection of its national power. Among these, is the Federal Highway Police, an agency with broad capabilities and skills that have developed over nearly 90 years of history, consolidating, with the Constitution of 88, as a major public safety organization.

This is the thesis that investigates in this work: it would be a good strategic option for the Brazilian government to use the PRF as a means in peace operations? Answering this question entails a method with fairly well-defined criteria. Thus, it sought, first, understanding the essence of Peacekeeping Operations. To this end, detailed to the history and workings of the UN, as the largest global initiative of global cooperation, while it explored the actual construction of the current idea of peace, which is evidenced by its multidimensional character, as opposed to the classic definition of denial of war. Moreover, it was the nature of the Brazilian participation in OMPs, through quantitative and qualitative comparison of the main indicators available.

Once you understand the fundamentals of Peacekeeping Operations, went itself to the dissection of the PRF institution. For use in OMPs be viable, it was necessary, first, check the compatibility of their skills and abilities with such a mission. Therefore, the research focused on the analysis of its history, the relevant standards and the results obtained by the agency. In this bias, the data collected allowed the deduction of the full compatibility of the project outlined here.

Furthermore, considering that Brazil is a country of many socio-economic constraints, there was still the allocation of a national strategic weight to the initiative. That is, the mere resurgence of Brazilian participation in OMPs with the use of PRF, while important, did not seem enough. Necessary, it is estimated, but enough, no. Because even if the objective to be achieved was the simple increase in the number of Brazilians in the UN missions, more rational would be the strengthening of military troops already deployed for such. Thus, it explored prospectively the impact of the work on the National Development. It was found that almost all of the national wealth circulates highways. Highways those who have the Federal Highway Police their greatest guardian. entire harvests depend on the PRF area of competence to its flow to the ports, for example. Were investigated, then the constitutional and doctrinal basis of the National Development category. With this detail, it was cleared the bond that unites OMPs, PRF and strategic benefits for the whole of Brazilian society.

Keywords: 1. UNITED NATIONS. 2. PEACEKEEPING OPERATIONS. 3. FEDERAL HIGHWAY POLICE. 3. NATIONAL DEVELOPMENT.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 – TOTAL DE OMPS ATIVAS POR ANO (1948-2016).....	19
GRÁFICO 2 – EFETIVO POR ANO (1990-2016).....	20
MAPA 1 – DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS OMPS ATIVAS EM AGOSTO DE 2016.....	21
GRÁFICO 3 – COMPOSIÇÃO EFETIVO OMPS (1990-2016).....	23
GRÁFICO 4 – PORCENTAGEM DE EFETIVO POLICIAL NAS OMPS (1990-2016)	23
GRÁFICO 5 – TOTAL DO EFETIVO BRASILEIRO POR ANO NAS OMPS (1990-2016).....	29
GRÁFICO 6 – TOTAL DO EFETIVO POLICIAL BRASILEIRO POR ANO NAS OMPS (1990-2016).....	30
GRÁFICO 7 – COMPOSIÇÃO DO EFETIVO BRASILEIRO POR ANO NAS OMPS (1990-2016).....	31
GRÁFICO 8 – PORCENTAGEM DE POLICIAIS NO EFETIVO BRASILEIRO POR ANO NAS OMPS (1990-2016).....	31
MAPA 2 – UNIDADES OPERACIONAIS DA PRF.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS

ADEPOL	Associação de Delegados de Polícia do Brasil
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGONU	Assembleia Geral da ONU
ANPRF	Academia Nacional PRF
CSONU	Conselho de Segurança da ONU
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MJ	Ministério da Justiça
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMPs	Operações de Manutenção da Paz
ON	Objetivos Nacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
PND	Política Nacional de Defesa
PRF	Polícia Rodoviária Federal
UOPs	Unidades Operacionais
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 A IDEIA DE PAZ COMO ASPIRAÇÃO HUMANA.....	8
3 A ONU E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ.....	13
3.1 FORÇAS POLICIAIS NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ.....	22
3.2 O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ.....	29
3.3 FORÇAS POLICIAIS BRASILEIRAS NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ.....	31
4 A POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL: UMA POLÍCIA ESTRATÉGICA.....	33
4.1 HISTÓRICO, COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA ATUAL.....	33
4.2 RESULTADOS INSTITUCIONAIS.....	37
4.3 O PLANO ESTRATÉGICO 2013-2020 PRF.....	39
5 DESENVOLVIMENTO NACIONAL E POTENCIALIDADES ESTRATÉGICAS DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL.....	42
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

A motivação para o presente trabalho surge em um cenário de recrudescimento do papel brasileiro no cenário internacional, a despeito das dificuldades contingenciais recentes relacionadas às crises política, econômica e institucional vigentes, aliado ao Potencial Nacional¹ de inserção brasileira nas Operações de Manutenção da Paz (OMPs), promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), especificamente quanto ao uso de forças policiais.

Assim, analisar a viabilidade estratégica de uma eventual participação da Polícia Rodoviária Federal (PRF), em conjunto com as Forças Armadas Brasileiras, nas Operações de Manutenção da Paz (OMPs) promovidas pela Organização das Nações Unidas, considerando seu impacto para o Desenvolvimento Nacional, é o objetivo maior deste trabalho. Como pano de fundo, tem-se, por óbvio, a importância estratégica, para o Brasil, da perseguição de um protagonismo no concerto das nações.

Para tal, um primeiro momento do trabalho será dedicado ao resgate histórico do conceito de paz e a evolução das doutrinas pertinentes. Outrossim, será feito um detalhamento do sistema ONU, no que é relevante para as OMPs. É realizado, ainda, de maneira geral, um levantamento da participação brasileira ao longo dos anos, demonstrando-se especificamente a dimensão da atuação de policiais.

Em seguida, será analisada a Polícia Rodoviária Federal como meio estratégico de fomento ao Desenvolvimento Nacional. Serão necessários um breve detalhamento histórico e a especificação de sua competência legal e de sua estrutura atual. A seção traz ainda um levantamento dos resultados institucionais mais recentes e uma apresentação do planejamento estratégico vigente no órgão.

Por fim, uma investigação se dará em torno da categoria Desenvolvimento Nacional. Ela será apresentada e relacionada com diversas fontes, como a Constituição Federal de 1988 e a doutrina vigente na Escola Superior de Guerra.

A título de introdução, cabe ainda ressaltar que o recorte mais essencial deste projeto diz respeito ao foco da atuação da PRF especificamente como força policial para proteção de civis nas OMPs. Ou seja, não serão analisadas outras opções possíveis que combinem as ações da ONU e as competências desenvolvidas pela PRF ao longo de sua existência.

Outrossim, a investigação proposta será concentrada no nível estratégico de ação. Logo, evitar-se-á, na medida do possível, o avanço sobre aspectos táticos ou operacionais. Tal

¹Potencial Nacional é o conjunto de Homens e Meios de que dispõe a Nação, em estado latente, passível de ser transformado em Poder. (BRASIL, 2015c, p 17.)

medida dá-se, principalmente, pela importância de sedimentação do tema para o nível mais alto de gestão, antes que se enfrentem óbices conjunturais relacionados primordialmente ao nível de execução.

Além disso, buscaram-se critérios de definição do escopo que ajudassem a manter o foco da investigação no campo menos explorado de atuação de forças brasileiras nas OMPs, qual seja, a participação de forças policiais, mais particularmente dos policiais rodoviários, na proteção de civis.

A relevância deste estudo advém do fato de que intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e, conseqüentemente, sua maior inserção em processos decisórios internacionais é objetivo estratégico estabelecido na Política Nacional de Defesa. Para tal, a participação brasileira nas OMPs foi e continua sendo instrumento importante.

Assim, o aqui proposto torna-se relevante, por deslindar a viabilidade da participação da PRF naquele que é, no contexto da reconstrução pós-conflito, o foco principal para ONU, qual seja, a proteção de civis, e o impacto dessa participação sobre o Desenvolvimento Nacional.

2 A IDEIA DE PAZ COMO ASPIRAÇÃO HUMANA

O propósito deste trabalho enseja também investigações acerca da paz. Sua definição, sua historicidade e sua atualidade são fundamentais para que se possa chegar ao *télos* das OMPs e da própria ONU enquanto instituição universalmente posta. Observa-se, porém, que:

[...] embora esse desejo possa ter surgido em um mesmo momento, inspirado pela necessidade de acabar com os desastres e com o império da violência, não conseguiu, até datas muito recentes, um consenso em relação à sua definição e realização prática. (RAYO, 2004, p. 28)

Em primeiro lugar, o anseio é antigo (MAGNOLI, 2008). Os primeiros pensamentos sistemáticos sobre a paz surgem quase simultaneamente no Oriente e no Ocidente, há mais de 2500 anos (RAYO, 2004, p. 28). De lá para cá, podemos compilar uma série de iniciativas, notadamente através da anuência, mesmo que por vezes temporária ou dissimulada, em torno de tratados ou convenções formais. Idas e vindas complexas e múltiplas, acompanhando a história de diversos sistemas sociais que, de uma forma ou de outra, passaram ao conflito ou à controvérsia (para se utilizar do termo mais atual da Carta das Nações Unidas) (ONU, 1945).

Pode-se citar como exemplo o Tratado de Tordesilhas, que, em 1494, pretendeu definir as regras e os horizontes geográficos das aventuras expansionistas de espanhóis e portugueses. Mais à frente, tem-se A Paz de Westfália (1648), o Congresso de Viena (1815), o Tratado de Nanquim (1842) e o Tratado de Versalhes (1919), todos iniciativas de acordo, de concerto fomentado por situações prévias de conflito entre forças político-sociais envoltas em disputas de poder. (MAGNOLI, 2008)

Tinham-se, assim, as ações de paz mais habitualmente como reações ao fenômeno da guerra. Sua definição mais trivial e imediata é, pois, negativa. Ou seja, a paz seria a simples ausência de guerra.

Há de se considerar, porém, as limitações desta definição, uma vez que as próprias OMPs, em seus primórdios², foram conduzidas sob essa ótica linear, focada na eliminação da guerra, para se ampliarem, em sua segunda geração, acumulando esforços multidimensionais direcionados a valores mais amplos, de maneira a contemplar a reconciliação política e a reconstrução nacional (FONTOURA, 1999, p. 94) (ONU, 2016a).

Corroborando com a necessidade de um conceito mais amplo para paz:

A paz não é, não pode ser e nunca será, a ausência de conflitos, mas sim o controle, a gestão e a resolução dos conflitos por outros meios que não os da violência destruidora e mortal. (MULLER, 1995, p. 20).

²A historicidade das OMPs será detalhada, mais à frente, em seção própria deste trabalho.

Outrossim:

A paz é um direito humano que “não pode consistir unicamente na ausência de conflitos armados, mas sim compreende, principalmente, um processo de progresso, de justiça e de respeito mútuo entre os povos, destinado a garantir a edificação de uma sociedade internacional na qual cada um possa encontrar seu verdadeiro lugar e gozar da parte de recursos intelectuais e materiais do mundo que lhe corresponde, e que a paz fundada na injustiça e na violação dos direitos humanos não pode ser duradoura e conduz inevitavelmente à violência”. (UNESCO, 1974 *apud* RAYO, 2004, p. 92)

Tal ampliação foi impulsionada fortemente há menos de cem anos. Acompanhando o ritmo alucinado da revolução científico-tecnológica, o breve século XX (HOBSBAWM, 2003) começa com os dois maiores conflitos bélicos da história. Nossa maior catástrofe fomentou decisivamente iniciativas globais de estabilização política. Não à toa, seguiram-se, a cada uma das Grandes Guerras, propostas de composição sob a égide dos respectivos vencedores. Assim, surgiram a Liga das Nações e sua sucessora, a atual ONU.

O pós-guerra reservou várias décadas da denominada “Guerra Fria”, na qual duas superpotências, Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS), confrontavam-se em torno de ideologias rivais, quais sejam, o capitalismo e o socialismo, respectivamente. Conquanto nunca tenha sido efetivado uma guerra direta entre os dois países, houve vários conflitos de nível local ou regional impulsionados pela contenda global (HOBSBAWM, 2003).

Pelo acordado na oportunidade da constituição da ONU, EUA e URSS fazem parte do Conselho de Segurança (CSONU) na modalidade de membros permanentes. Isso implica que ambos, junto a França, Reino Unido e China, têm o denominado “poder de veto” às deliberações daquele fórum. Ou seja, é necessária a aquiescência de todos os cinco membros permanentes para qualquer decisão mais importante ali tomada. É o que se aduz dos seguintes artigos da Carta da ONU:

Artigo 23. 1. O Conselho de Segurança será composto de quinze Membros das Nações Unidas. **A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do norte e os Estados unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança.** A Assembléia Geral elegerá dez outros Membros das Nações Unidas para Membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos Membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa.

[...]

Artigo 27. 1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto. 2. As decisões do conselho de Segurança, em questões processuais, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove Membros. 3. **As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes,** ficando

estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar. (grifou-se) (ONU, 1945)

Em seção subsequente, será detalhada, de maneira mais completa, a estrutura da ONU relacionada às OMPs. Para o momento, importa ressaltar que a dinâmica de governança criada através do CSONU e a própria Guerra Fria impactaram fortemente as missões de paz. Em linhas gerais, inibia-se, pelo poder de veto, o envio de tropas ONU para áreas conflituosas, conforme os interesses geopolíticos das duas grandes forças envolvidas (FONTOURA, 1999).

Por consequência, os acordos e discussões acerca da paz mantiveram-se, durante o período da Guerra Fria, condicionados à situação geopolítica vigente. Somente após a queda do Muro de Berlim uma nova dinâmica foi inaugurada, tendo a ONU como o principal foro das discussões, dos estudos e dos acordos de paz.

Para além da concretude dos conflitos e as subseqüentes tentativas de composição, outra reflexão necessária é a de que, definindo e sendo definida pela história da paz, tem-se a história das ideias. Em Hobbes, por exemplo, pode-se encontrar o clássico conceito do “estado de natureza”, no qual o homem é mau, em essência, utilizando-se de todos os artificios, principalmente da violência, para sobrepor sua vontade a do outro. Surge, então, a figura do Estado (Leviatã), com a missão de ordenar o caos intrínseco à condição natural do homem. O Estado seria, assim, um artífice que concerta internamente a sociedade em torno de uma ordem contratual antípoda ao estado natural.

É importante ressaltar que mesmo a teoria hobbesiana, abordada ordinariamente como base moderna para teorias realistas de diversos matizes, não prescinde a ideia de paz. Em verdade, tem-se, na ordem proposta através do Leviatã, o objetivo maior de pacificação social. Nesse sentido:

Por um aparente paradoxo, o estado da natureza, concebido como a guerra de todos contra todos, não exclui uma teoria da paz eterna. Depois de postular que os homens vivem naturalmente em guerra, Hobbes conta com o poder absoluto para obrigá-los a viver em paz. Não concebe explicitamente a paz entre os Estados porque entre estes o estado da natureza subsiste ainda. Projetada na história pela filosofia hegeliana e marxista, a luta de morte, transformada em luta pelo reconhecimento, está na origem das guerras absolutas, sem restrições: contudo ela não é incompatível com a esperança de uma paz universal (ou de um Estado universal). Ao contrário, Montesquieu escreve: “Quando os homens se reúnem em sociedade, perdem o sentimento da sua fraqueza; a igualdade que havia entre eles cessa, e o estado de guerra começa”, mas ensina a limitar a tirania pelo equilíbrio dos poderes e a moderar as guerras. Se o homem é violento, e a sociedade é pacífica, a história conduz à paz, na medida em que nos leva a uma sociedade de âmbito mundial. Mas,

se as raízes da guerra estão na própria sociedade, a prudência nos recomenda um ajustamento. (ARON, 2002, p. 436)

Outro pensador clássico relevante para o conceito de paz foi o alemão Immanuel Kant. Nele se encontra a ideia de “Paz Perpétua”, através da qual se teriam, por meio de tratados jurídico-políticos, as condições para se garantir a estabilidade permanente no concerto das nações (BAZZANO, 2007).

Kant é também precursor de uma visão epistemológica mais ampla do conceito paz. Visão esta que se manteve com pouca efetividade, sob o estereótipo de “utopia”, até ser resgatada, após os grandes conflitos mundiais, como fundamento para criação da Liga das Nações e da Organização das Nações Unidas:

As idéias kantianas de paz ficaram estacionadas até o século XX, pois eram consideradas como ideais utópicas e inalcançáveis. Porém, com a Primeira Guerra Mundial, em 1914, e suas posteriores conseqüências, demonstraram que a paz não podia preservar-se somente por meio de um sistema de equilíbrio de forças. Assim, neste período, as teses kantianas sobre a paz ganham respeitabilidade, porque tanto a Liga das Nações, como as Organizações das Nações Unidas (ONU), se fundamentaram filosófica e juridicamente sobre a idéia de que a guerra só pode ser evitada ou limitada, a partir da criação de um organismo internacional que tivesse como objetivo, garantir a paz entre os povos. (BAZZANO, 2007, p. 10)

No mesmo sentido:

Em Kant, o travejamento desta linha de pensamento expressa-se na convicção de que a consciencialização dos horrores da guerra fará emergir progressivamente os verdadeiros interesses da humanidade e rejeitar o sistema de divisão em Estados em que radica a origem da conflitualidade crescente. A solução do magno problema da guerra e da paz reside, pois, na superação da cultura política fragmentária por uma cultura de solidariedade humana transnacional. (PUREZA, 2000)

Tem-se, então, uma linha evolucionária que alçou o conceito de paz a um nível epistemológico mais complexo. De uma concepção negativa de “ausência de guerra” passou-se à contemplação mais ampla e multidimensional. Não bastava voltar ao *status ante*. Era necessário construir a paz enquanto fenômeno social, de maneira análoga à construção da guerra. Ou seja, se a guerra é uma invenção humana, a paz também o é.

Assim, tal transformação, em seu caráter internacional principalmente, emergiu, como proposta abstrata, com Kant; passou várias décadas sob o rótulo de utopia; institucionalizou-se, em uma primeira tentativa, com a Liga das Nações, para renascer, enquanto ideia e práxis, com as Nações Unidas. De lá para cá fomentou-se uma nova área do conhecimento humano, chamada “Estudos de Paz” ou, em inglês, “*Peace Research*”. Através dela, tem-se buscado o alargamento do conceito de paz como uma construção social dependente do desenvolvimento, *lato sensu*, das sociedades envolvidas (BAZZANO, 2007).

Percebeu-se, assim, que não bastaria fazer cessar a violência mais aparente, notadamente a militar. A verdadeira e duradoura paz exigiria esforços que promovessem criativamente equidade, justiça, cooperação, diálogo, desenvolvimento. Chegamos, então, a um importante atributo do que se entende hoje por paz, sua multidimensionalidade:

Em primeiro lugar, deve-se assinalar que a paz é multidimensional e exige esforços não só para alcançar o desarmamento, mas também para alcançar um verdadeiro desenvolvimento humano, para afiançar o respeito aos direitos humanos, para resolver os conflitos e frear a deterioração do meio ambiente. Atualmente, o direito humano de viver em paz é a pedra angular de todos os demais direitos humanos e de sua interdependência. E isso exige um enfoque transdisciplinar para estudar mais adequadamente a complexidade do mundo atual. (RAYO, 2004, p. 29)

Em palavras mais sintéticas, paz pode ser conceituada como um estado permanente de vigilância ou de ação conciliatória para efetivação dos direitos humanos em todo o mundo. Esse horizonte enseja, necessariamente, uma articulação intensa e complexa entre todas as forças interessadas, de forma a se engendrar soluções legítimas e respeitosas aos ditames globais de respeito aos direitos humanos.

3 A ONU E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

A ONU foi criada como resultado dos acordos feitos pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial. Foi na Conferência de Yalta, como ficou conhecida a série de encontros que ocorreram de 4 a 11 de fevereiro de 1945, entre EUA, URSS, Reino Unido, China e França, que se delineou a sucessora da Liga das Nações (HOBSBAWM, 2003). Estabelecia-se ali mais uma tentativa histórica de concerto global visando à paz.

Desde 1945 a ONU evoluiu, possuindo atualmente³ 193 países-membros (ONU, 2016b). Transformou-se em um grande complexo de organismos com competências específicas⁴. A materialização de sua criação se deu através de um documento que ficou mundialmente conhecido como “Carta da ONU”. Ela apresenta, logo em seu Artigo primeiro, o estabelecimento de seus propósitos, que são:

1. **Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;**
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e
4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns. (grifou-se) (ONU, 1945)

Observa-se, então, que o *télos* da ONU é o de manutenção da paz global. Para tal, de maneira genérica, podem ser utilizados meios diversos de solução de controvérsias. A essencialidade deste dispositivo é tal que todos os outros propósitos da instituição estão orientados em função deste (PEZZANO, 2016, p.17).

A Assembleia Geral da ONU (AGONU) é um dos órgãos principais das Nações Unidas. Possui o maior nível de composição democrática da instituição, pois é o único em que todos os países-membros têm representação igualitária, conforme Artigo 18 da Carta:

Artigo 18. 1. **Cada Membro da Assembléia Geral terá um voto.** 2. As decisões da Assembléia Geral, em questões importantes, serão tomadas por maioria de dois terços dos Membros presentes e votantes. Essas questões compreenderão:

³Dados levantados em agosto de 2016.

⁴O organograma disponibilizado em (ONU, 2016c) permite uma visão global da magnitude e complexidade da instituição, ajudando-nos na identificação de alguns órgãos essenciais a que serão referidos, na sequência deste trabalho, por conta de sua atuação direta nas OMPs.

recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais; à eleição dos Membros não permanentes do Conselho de Segurança; à eleição dos Membros do Conselho Econômico e Social; à eleição dos Membros do Conselho de Tutela, de acordo como parágrafo 1 (c) do Artigo 86; à admissão de novos Membros das Nações Unidas; à suspensão dos direitos e privilégios de Membros; à expulsão dos Membros; questões referentes o funcionamento do sistema de tutela e questões orçamentárias. 3. As decisões sobre outras questões, inclusive a determinação de categoria adicionais de assuntos a serem debatidos por uma maioria dos membros presentes e que votem. (grifou-se) (ONU, 1945)

Portanto, as decisões ou recomendações advindas da AGONU têm grande legitimidade democrática, pois há bastante representatividade e igualdade entre os associados, já que todos os países-membros têm direito a voto em uniformidade de condições, como pode ser inferido das regras de votação acima reproduzidas.

A manutenção da paz e da segurança internacionais, enquanto propósito primordial da ONU, foi reafirmada em diversas resoluções da AGONU (PEZZANO, 2016, p.17), herdando, por conseguinte, a legitimidade democrática global intrínseca às decisões deste órgão. Dentre essas resoluções, pode-se destacar a resolução intitulada “Declaração Sobre o Fortalecimento da Segurança Internacional”⁵. Nela se reafirma, solenemente, a validade universal e incondicional dos propósitos e dos princípios da Carta da ONU como base para as relações entre os estados, independentemente das suas condições geopolíticas. Declara ainda que a violação destes princípios não pode ser justificada sob nenhuma circunstância (ONU, 1970).

Outro exemplo relevante é a “Declaração por Ocasão do Quinquagésimo Aniversário das Nações Unidas”⁶. Através dela, mais uma vez, os membros e os observadores, representando os povos do mundo, solenemente reafirmaram os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e os compromissos dela advindos. Além disso, em relação especificamente à paz, afirmou-se nesta resolução que:

Para enfrentar esses desafios e, embora **reconhecendo que medidas para garantir global de paz, segurança e estabilidade serão inúteis, a menos que as necessidades econômicas e sociais das pessoas sejam atendidas**, nós deveremos:

– **Promover métodos e meios para a solução pacífica de controvérsias, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, além de reforçarmos as capacidades das Nações Unidas na prevenção de conflitos, na diplomacia preventiva, na manutenção da paz e na construção da paz;**

– Apoiar fortemente os esforços regionais e nacionais relacionados ao controle e limitação de armas, desarmamento, não-proliferação de armas nucleares, em todos os aspectos, além do suporte ao controle de outras armas de destruição em massa, incluindo armas biológicas, químicas e outras espécies de armamento de forte

5 Documento ONU de código A/RES/2734(XXV), de 16/12/1970 (ONU, 1970).

6 Documento ONU de código A/RES/50/6, de 24/10/1995 (ONU, 1995).

impacto, em busca de nosso compromisso comum de um mundo livre de todas essas tipos de armas;

– Continuar a reafirmar o direito à autodeterminação dos povos, tendo em conta a situação particular daqueles sob jugo colonial ou outras formas de dominação e ocupação estrangeira, além de reconhecer o direito dos povos a tomar medidas legítimas, em conformidade com a Carta das Organização das Nações Unidas, para defender o seu direito inalienável à autodeterminação. Isso não deve ser interpretado no sentido de se autorizar ou de se incentivar qualquer ação que possa desmembrar ou prejudicar, totalmente ou em parte, a integridade territorial ou a unidade política de Estados soberanos e independentes que se encontrarem em conformidade com o princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos e, assim, que possuam um governo que represente todo o povo pertencente ao território, sem distinção de qualquer espécie;

– Agir em conjunto para derrotar as ameaças aos estados e às pessoas ameaçadas pelo terrorismo, em todas as suas formas e manifestações, e pelo crime organizado transnacional, pelo tráfico ilícito de armas e pela produção, pelo consumo e pelo tráfico de drogas ilícitas;

– **Reforçar a cooperação entre as entidades regionais e as Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais.** (grifou-se) (tradução livre⁷) (ONU, 1995)

Mais recentemente, essas diretrizes foram reforçadas, ainda, nas Resoluções A/RES/55/2 (ONU, 2000b) e A/RES/60/1 (ONU, 2005). Assim, através dessas resoluções as nações associadas reafirmaram e legitimaram, recorrentemente, a atuação da ONU na solução de controvérsias de interesse global.

Há, assim, um substancial concerto abstrato entre os países-membros, oriundo, em grande medida, das sínteses alcançadas em organismos de natureza democrática como a AGONU. Ocorre, porém, que as decisões mais importantes para concretização dos propósitos das Nações Unidas fazem parte, conforme seu estatuto, da competência de outro órgão

⁷To meet these challenges, and while recognizing that action to secure global peace, security and stability will be futile unless the economic and social needs of people are addressed, we will: - Promote methods and means for the peaceful settlement of disputes in accordance with the Charter of the United Nations and enhance the capabilities of the United Nations in conflict prevention, preventive diplomacy, peace-keeping and peace-building; - Strongly support United Nations, regional and national efforts on arms control, limitation and disarmament and the non-proliferation of nuclear weapons, in all aspects, and other weapons of mass destruction, including biological and chemical weapons and other forms of particularly excessively injurious or indiscriminate weapons, in pursuit of our common commitment to a world free of all these weapons; - Continue to reaffirm the right of self-determination of all peoples, taking into account the particular situation of peoples under colonial or other forms of alien domination or foreign occupation, and recognize the right of peoples to take legitimate action in accordance with the Charter of the United Nations to realize their inalienable right of self-determination. This shall not be construed as authorizing or encouraging any action that would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a Government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind; - Act together to defeat the threats to States and people posed by terrorism, in all its forms and manifestations, and transnational organized crime and the illicit trade in arms and the production and consumption of and trafficking in illicit drugs; - Strengthen consultation and cooperation between regional arrangements or agencies and the United Nations in the maintenance of international peace and security.

central, qual seja, o denominado Conselho de Segurança (CSONU). É como está estabelecido na Carta da ONU:

Artigo 24. 1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles. 2. No cumprimento desses deveres, **o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII.** 3. O Conselho de Segurança submeterá relatórios anuais e, quando necessário, especiais à Assembléia Geral para sua consideração.

Artigo 25. **Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.**

Artigo 26. A fim de promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais, desviando para armamentos o menos possível dos recursos humanos e econômicos do mundo, **o Conselho de Segurança terá o encargo de formular**, com a assistência da Comissão de Estado Maior, a que se refere o Artigo 47, **os planos a serem submetidos aos Membros das Nações Unidas, para o estabelecimento de um sistema de regulamentação dos armamentos.** (grifou-se) (ONU, 1945)

Dos pontos destacados no excerto acima, o mais significativo é o do Artigo 25. Através dele se estabelece a aquiescência *a priori* das decisões do CSONU por parte dos demais países-membros. Cabe lembrar, porém, que, conforme já dito anteriormente, esse Conselho é formado por apenas 15 membros (menos de 8% do total de membros atual). Além disso, há os cinco membros permanentes (EUA, Rússia, Reino Unido, China e França) que possuem o denominado “poder de veto” (Artigo 27), através do qual podem indeferir unilateralmente resoluções de qualquer assunto não processual.

Ou seja, conquanto as discussões no foro da AGONU ocorram com a totalidade dos associados, as deliberações mais importantes precisam passar pelo filtro pouco democrático do CSONU (THEODORO, 2014). Pouco democrático porque sua composição carece de representatividade, já que é formado por uma pequena parcela do total de membros, e as regras de deliberação garantem ao “núcleo duro” vencedor da Segunda Guerra Mundial uma perpetuação de seu *status quo* como controladores das decisões mais relevantes no âmbito global (SILVEIRA, [2016?]).

O quadro abaixo nos dá uma dimensão da frequência de utilização do dispositivo de veto previsto na Carta da ONU (KAFALA, 2003):

Tabela 1 – Quantidade de Vetos por membro permanente do CSONU

País	Total de Vetos (1945 a 2003)
Rússia (antiga URSS)	120
Estados Unidos	76
Grã-Bretanha	32
França	18
China	5
Total	251

Fonte: O autor com base na referência citada.

Especificamente em relação às OMPs, a dependência da estrutura do Conselho de Segurança é substancial, uma vez que:

do ponto de vista administrativo as Operações de Manutenção da Paz são órgãos subsidiários do CSONU, com base no artigo 29, ou da AGONU, ao abrigo do artigo 22. Cada uma delas está sob a autoridade política do órgão colegiado que a criou e sob a autoridade administrativa do Secretário-Geral da organização. (FONTOURA, 1999, p. 71)

Ocorre, porém, que as deliberações da AGONU que envolvam ações para a solução das controvérsias deverão passar pelo crivo do Conselho de Segurança. É o que se infere do seguinte dispositivo do Artigo 11:

Artigo 11. [...] 2. A Assembléia Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por qualquer Membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja Membro das Nações Unidas, de acordo com o Artigo 35, parágrafo 2, e, com exceção do que fica estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados, ou ao Conselho de Segurança ou a ambos. **Qualquer destas questões, para cuja solução for necessária uma ação, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembléia Geral, antes ou depois da discussão.** (grifou-se) (ONU, 1945)

Ou seja, na prática, ações efetivas em campo só poderão ser tomadas após a anuência do CSONU. Conselho este composto por apenas 15 países, dos quais cinco são permanentes e têm o poder de veto a qualquer deliberação que vá de encontro aos seus interesses.

Outra característica relevante das OMPs é que sua base jurídica não se encontra explícita na Carta da ONU. Pela análise literal do texto, são possíveis o uso dos instrumentos normativamente instituídos através dos Capítulos VI, VII, VIII e XII, quais sejam, “Solução Pacífica de Controvérsias”, “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”, “Acordos Regionais” e “Sistema Internacional de Tutela”.

As Operações de Manutenção da Paz não se enquadram estritamente em nenhum deles (FONTOURA, 1999, p. 71). Os de natureza mais próxima são os previstos nos Capítulos VI e VII. O primeiro, Solução Pacífica de Controvérsias, estabelece uma série de mecanismos essencialmente não vinculantes. É o que se lê no Artigo 33:

Artigo 33. 1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha. (ONU, 1945).

Ou seja, qualquer ação do CSONU embasada nestes dispositivos terá um caráter meramente recomendatório, conforme se aduz a partir dos seguintes fragmentos da Carta:

Artigo 36. 1. O conselho de Segurança poderá, em qualquer fase de uma controvérsia da natureza a que se refere o Artigo 33, ou de uma situação de natureza semelhante, recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados.

[...]

Artigo 38. Sem prejuízo dos dispositivos dos Artigos 33 a 37, o Conselho de Segurança poderá, se todas as partes em uma controvérsia assim o solicitarem, fazer recomendações às partes, tendo em vista uma solução pacífica da controvérsia. (ONU, 1945)

O Capítulo VII, por sua vez, estabelece procedimentos mandatários de uso de contingentes das forças armadas nacionais para a execução combinada de uma ação coercitiva internacional. A aplicação da força combinada ficaria, conforme Artigo 45, sob a responsabilidade de uma Comissão de Estado-Maior formada por Chefes de Estado-Maior dos membros Permanentes do Conselho de Segurança. Ou seja, os instrumentos de coerção do Capítulo VII vão para o outro oposto de uso de força em um gradiente no qual as soluções pacíficas (Capítulo VI) seriam o primeiro nível.

Na medida em que as operações de manutenção da paz não se enquadram estritamente no Capítulo VI (medidas que implicam consentimento) e tampouco no Capítulo VII (medidas mandatárias), surgiram várias iniciativas de emenda à Carta da ONU, de forma que se contemplasse explicitamente esta opção de ação (FONTOURA, 1999, p. 71). Todavia, nenhuma delas prosperou, restando o argumento baseado em uma análise sistemática do documento fundador das Nações Unidas. Neste sentido:

Na prática das Nações Unidas, o estabelecimento de missões de observação e forças de paz não se fundamentou explicitamente em dispositivos da sua Carta constitutiva. 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 pretendidos. Trata-se da doutrina dos “poderes

implícitos”, que recebeu reconhecimento judicial na decisão da Corte Internacional de Justiça de 1949 no caso das Reparações de Danos. (FONTOURA, 1999, p. 70)

Esse entendimento foi construído ao longo de décadas de evolução das OMPs, da ONU e da própria ideia de paz. Em um primeiro momento, as tensões da Guerra Fria arrefeceram a participação efetiva da ONU na solução de conflitos de interesse mundial. Nesse período as missões de paz restringiam-se aos aspectos estritamente militares, mais próximas do desenho projetado no Capítulo VII da Carta, ou de mera observação. De 1948 a 1987 foram criadas 13 missões com tais características (FONTOURA, 1999, p. 65). Elas compuseram a denominada “Primeira Geração” das OMPs.

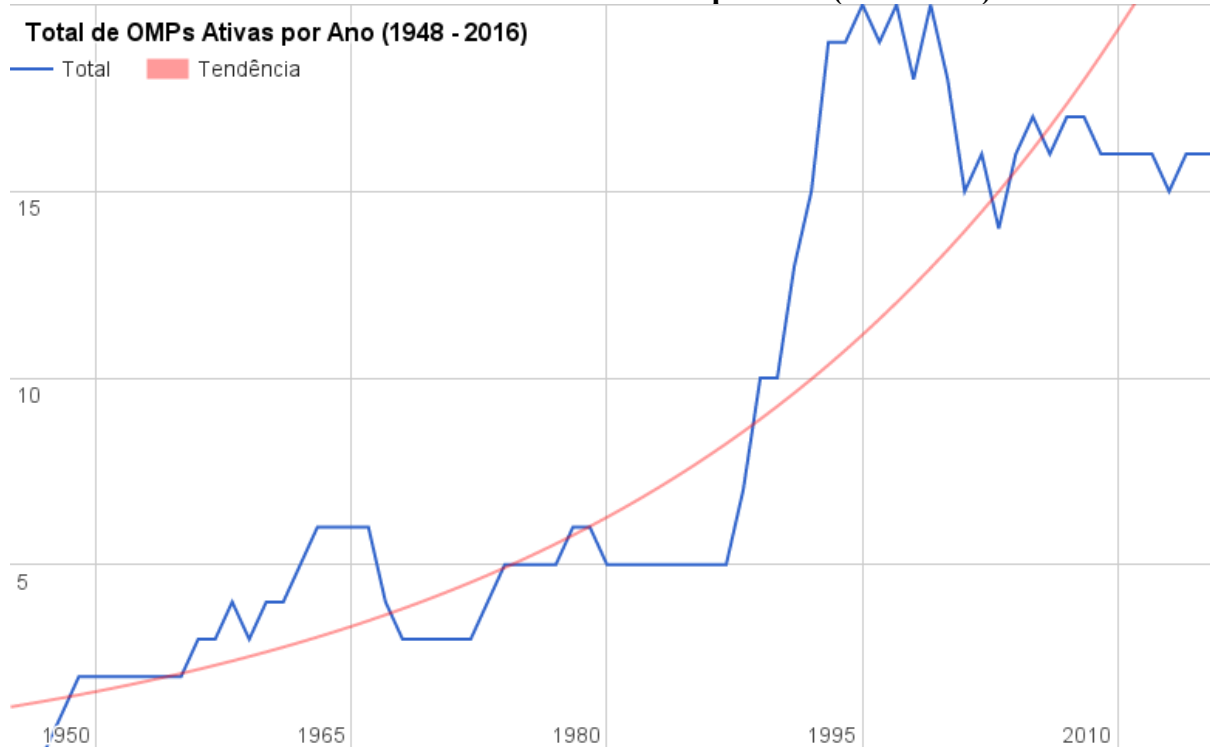
O fato é que, entre sucessos e insucessos, as experiências da Primeira Geração permitiram à ONU o estabelecimento do arcabouço doutrinário que acabou por fundamentar a geração atual de OMPs:

Essas experiências contribuíram para que, em meados dos anos 70, as Nações Unidas somassem rotinas e princípios suficientes para consolidar um arcabouço doutrinário sobre as operações de manutenção da paz. Os mais importantes princípios estabelecidos foram: a importância da manutenção do comando e controle das operações na Organização; a necessidade de celebração de acordos ou de memorandos de entendimento entre a ONU e os Estados anfitriões, bem como entre a ONU e os países que contribuem com recursos humanos e materiais, de modo a regular o relacionamento entre os interlocutores envolvidos; o requisito indispensável do consentimento a ser outorgado por governos legítimos para a presença da operação no terreno; o caráter voluntário da participação dos Estados membros nessas operações; a conveniência de se observar o conceito da universalidade na composição das operações, para reforçar o caráter multilateral da missão; a obediência ao princípio da imparcialidade no cumprimento do mandato, de modo a evitar o envolvimento da missão no conflito; o uso da força em última instância e apenas em caso de legítima defesa; e a posse restrita de armamento, para as operações não serem vistas como ameaças potenciais por alguma das partes em conflito. (FONTOURA, 1999, p. 68)

Assim, as Operações de Manutenção da Paz de segunda geração são resultado das experimentações e observações ocorridas durante o período da Guerra Fria, em conjunto com a evolução da própria ONU, enquanto principal foro de articulação internacional, e do contexto geopolítico mundial. Caracterizam-se, principalmente, pela multidisciplinaridade. Ou seja, acompanhando a transformação do conceito de paz, as OMPs atuais foram ampliadas em quantidade e em qualidade, aumentando-se, assim, o leque de sua atuação.

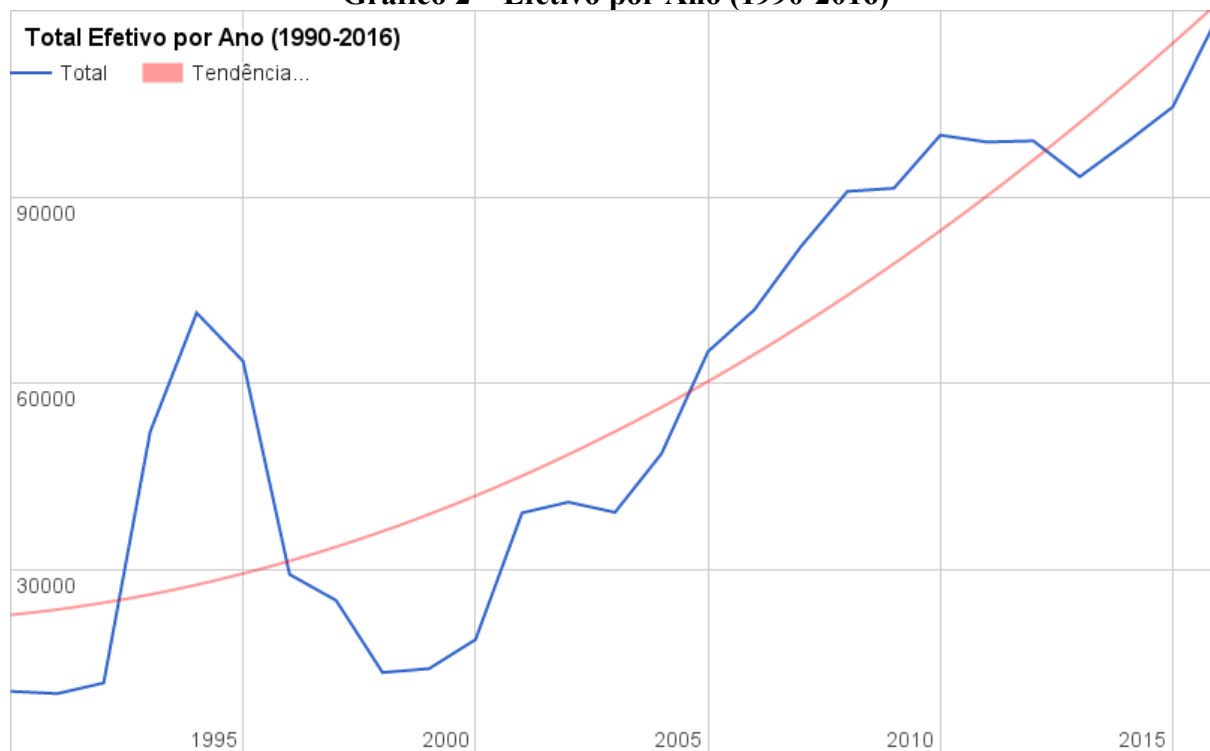
Os gráficos abaixo dão a dimensão do crescimento do número de OMPs:

Gráfico 1 – Total de OMPs Ativas por Ano (1948-2016)



Fonte: O autor com base na referência citada.

Gráfico 2 – Efetivo por Ano (1990-2016)



Fonte: O autor com base na referência citada.

Pela análise dos gráficos acima, percebe-se o forte crescimento das OMPs, a partir da década de 1990, tanto em número de operações quanto em número total de efetivo aplicado. Tal marco temporal deve-se, principalmente, ao final da Guerra Fria, que limitava sobremaneira a atuação da ONU, conforme os interesses diretos das duas grandes potências.

FONTOURA (1999) aponta, além da distensão política entre EUA e URSS, outros dois fatores para esse recrudescimento:

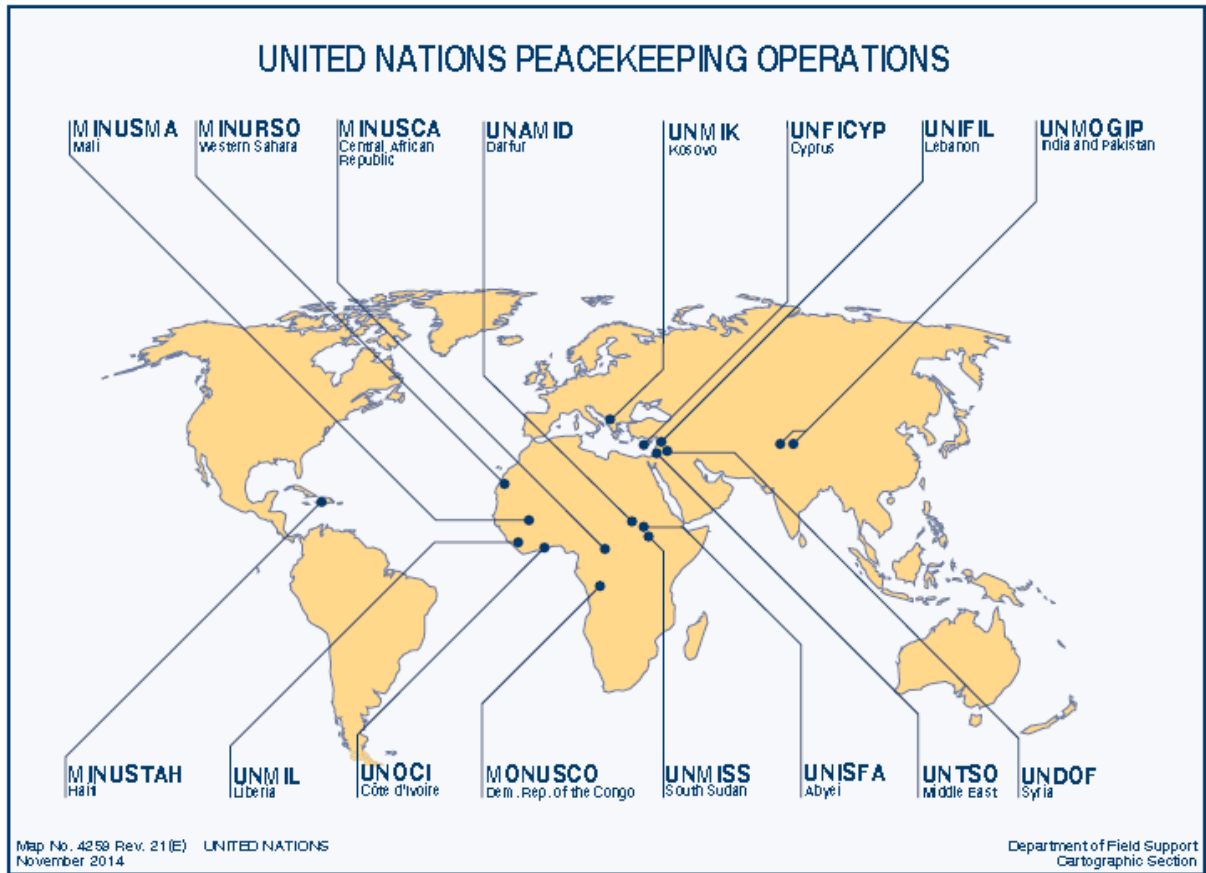
Três fatores concorreram, em linhas gerais, para o aumento das operações de manutenção da paz: a) distensão política entre os EUA e a União Soviética e seu impacto sobre o papel das Nações Unidas no campo da paz e segurança internacionais; b) o afloramento de antagonismos étnicos e religiosos; e c) a crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos. (FONTOURA, 1999, p. 84)

Atualmente⁸ há 16 operações de paz ativas no mundo. Encontram-se participando delas 119.523 pessoas de 123 países. Desse total geral, 101.280 são de profissionais fardados (militares e forças policiais ou de emergência), 16.471 são de profissionais civis e 1.772 de voluntários. Dos profissionais de farda, 86.481 (85,4%) são militares, 13.059 (12,9%) são policiais e 1.740 (1,7%) de observadores militares. (ONU, 2016a)

O mapa abaixo permite uma visualização geral da localização geográfica de tais operações:

⁸Dados extraídos do site da ONU, conforme aponta a referência, em 19/08/2016. As estatísticas relacionadas ao efetivo civil datam de 31/07/2016 e do efetivo militar de 30/06/2016, conforme observação existente na própria página: “Note: Statistical information on uniformed personnel is as of 30 June 2016 and statistical information on civilian staff is as of 31 July 2015, unless otherwise specified”.

Mapa 1 – Distribuição geográfica das OMPs ativas em agosto de 2016



Fonte: ONU, 2016a.

Em suma, hodiernamente tem-se, na atuação da ONU, a mais importante e universal iniciativa para que se possa chegar a um concerto que permita um nível razoável de estabilidade global, baseando-se em um conceito amplo de paz que inclui a promoção dos direitos humanos. Cômico de sua missão, esse organismo multilateral vem se utilizando de diversas estratégias para alcançar esse fim. Dentre elas, destaca-se a atuação através de Operações de Manutenção da Paz, sob a égide de mandatos específicos para cada situação de controvérsia.

3.1 FORÇAS POLICIAIS NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

O uso de forças policiais acompanhou a evolução das OMPs. A atual segunda geração, por seu caráter multidisciplinar, exige, cada vez mais, efetivos para operações de policiamento, de controle de distúrbios, de garantia da lei e da ordem, de combate ao tráfico de drogas e de armas, enfim, atividades compatíveis com o trabalho ordinário de forças policiais (ONU, 2015). Também nesse sentido:

Merece especial atenção a declaração presidencial do CSNU, emitida em 14/7/97, na qual é solicitado que os Estados membros forneçam policiais para o sistema de

pronto emprego. O chefe do DPKO⁹, Bernard Miyet, em recente Seminário sobre a participação dos policiais nessas operações salientou: “...A força policial não é apenas um apêndice às operações de manutenção da paz, mas sim uma ferramenta cada vez mais crucial para a construção da paz e do desenvolvimento” [tradução livre]¹⁰. O componente policial tornou-se, através dos anos, um dos principais elementos das operações conduzidas pelas Nações Unidas, já que a Organização vem sendo instada a participar de processos de restauração da ordem e da reconciliação nacional. (FONTOURA, 1999, p. 155)

Outrossim:

A força policial das Nações Unidas é uma importante ferramenta utilizada pela Organização para ajudar a promover a paz e a segurança. Todos os dias policiais da ONU, inclusive mulheres, reforçam e reestabelecem a segurança ao patrulhar, ao trabalhar em conjunto e orientar os serviços policiais internos, ajudando a garantir a conformidade com as normas internacionais de direitos humanos e auxiliando em uma ampla gama de atividades, com o objetivo de restaurar e promover a segurança pública do Estado de Direito. (tradução livre¹¹) (UNPOL, 2016)

O efetivo policial nas operações atualmente¹² vigentes é de 13.059 agentes. Esse número corresponde a 10,9% do efetivo geral e 12,9% das forças fardadas. Os gráficos abaixo demonstram o histórico da representatividade do número de policiais em relação ao efetivo total aplicado às OMPs, ao longo dos últimos anos (ONU, 2016a)¹³.

⁹DPKO: *Department of Peacekeeping Operations*. Em tradução livre: Departamento de Operações de Manutenção da Paz. Setor da ONU cuja a missão é a de gestão administrativa das OMPs.

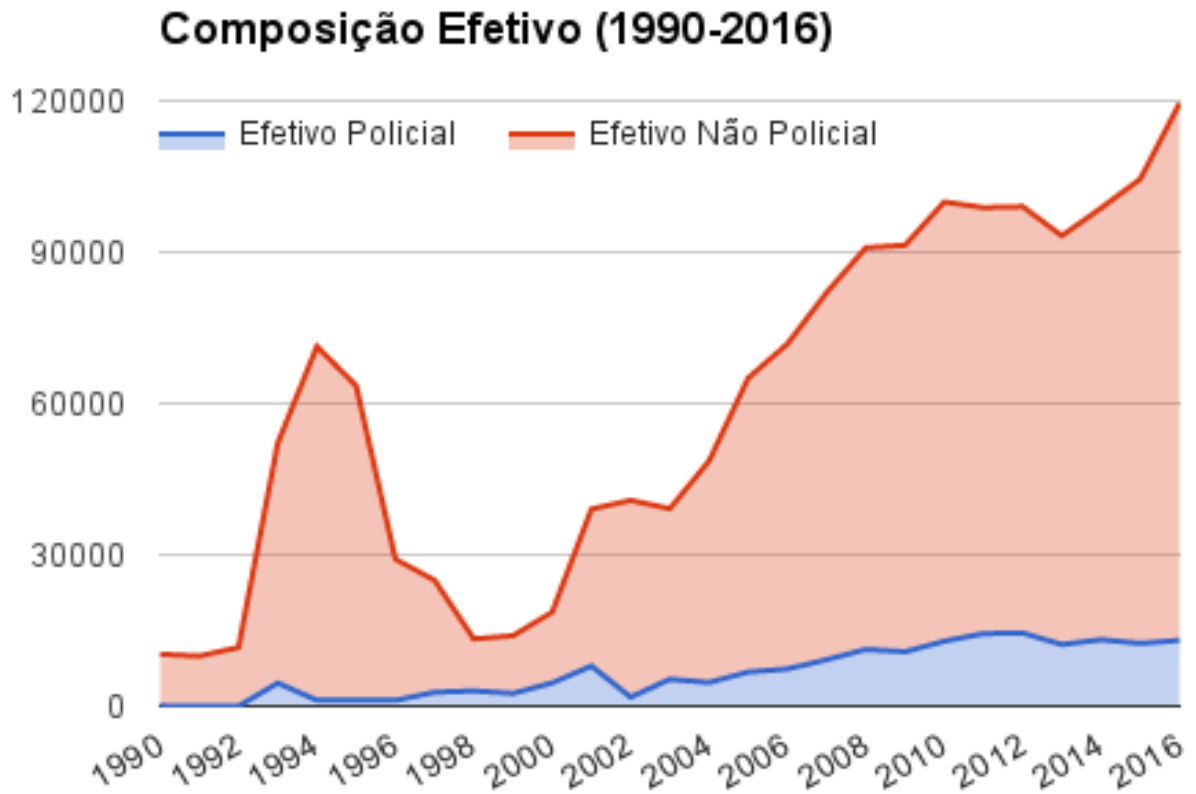
¹⁰*Police is not just an appendix to peacekeeping operations, but rather an increasingly crucial tool for peace-building and institution-building*

¹¹*United Nations Police are an important tool used by the Organization to help promote peace and security. Every day United Nations Policemen and women reinforce and re-establish security by patrolling, working closely with and advising domestic police services, helping to ensure compliance with international human rights standards and assisting in a wide range of activities to restore and promote public safety and the rule of law.*

¹²Dados extraídos em agosto de 2016.

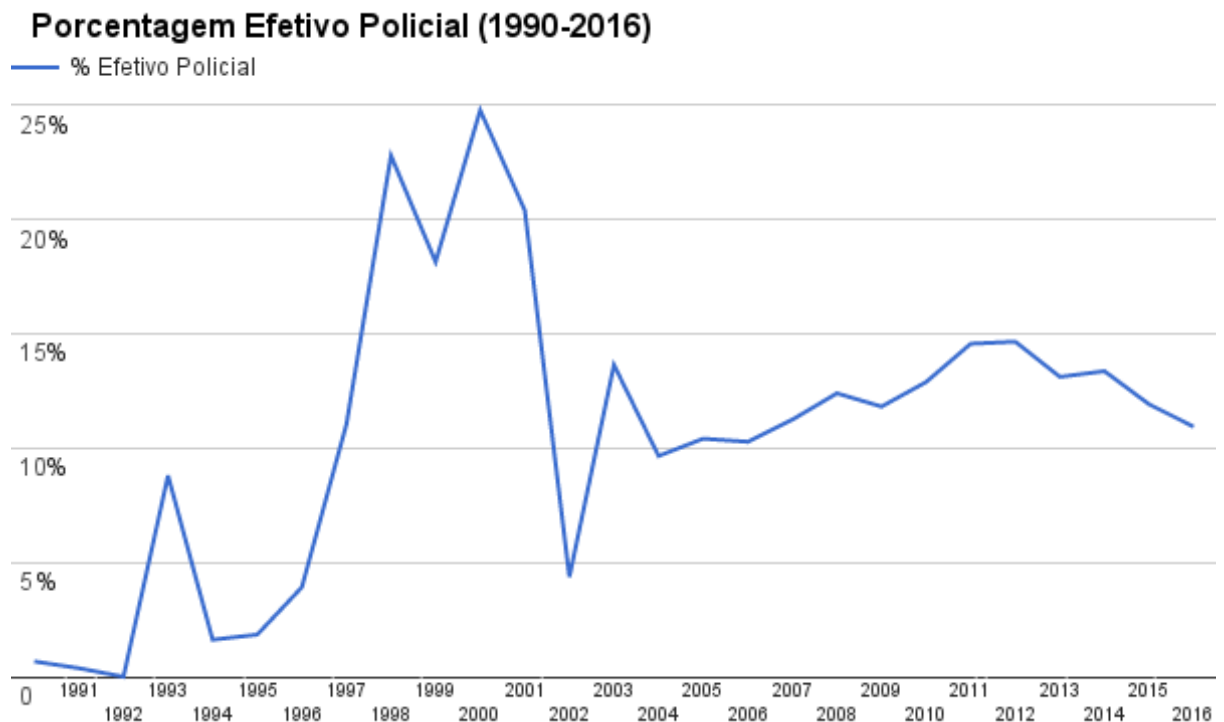
¹³Dados obtidos na opção “*Troop and police contributors archive (1990 – 2015)*” do site ONU apontado na referência. As planilhas consideradas foram as denominadas “*Contributions by country*” do mês mais antigo disponibilizado para cada ano. Já para o ano de 2016 foram considerados os dados mais recentes. Essas observações são relevantes pois foram observadas pequenas alterações nos quantitativos, conforme a planilha escolhida. Coletânea das planilhas selecionadas disponível em: <http://goo.gl/gc3ycj>

Gráfico 3 – Composição Efetivo OMPs (1990-2016)



Fonte: O autor com base na referência citada..

Gráfico 4 – Porcentagem de efetivo policial nas OMPs (1990-2016)



Fonte: O autor com base na referência citada..

Pode-se observar que, de maneira geral, a participação de policiais nas OMPs evoluiu de praticamente zero no início dos anos 1990 para se manter, nos últimos dez anos, entre 10% e 15% de participação no total de efetivo empregado. As oscilações identificadas anteriormente a 2005 podem ser explicadas pela readequação natural das OMPs ao fim das influências do período da Guerra Fria, conforme já detalhado.

O cenário atual é resultado de uma transformação histórica que começou em 1948, quando o Secretário-Geral Trygve Lie fez a primeira referência à necessidade de criação de uma unidade que prestasse o serviço policial nas missões de paz. Na década de 1960 os primeiros efetivos policiais começaram a ser aplicados (ONUC, no Congo, e UNFICYP, no Chipre) (ONU, 2016a).

O uso mais extensivo ocorreu, porém, nas OMPs de segunda geração. Já em 1989, quatro missões contaram com policiais, a saber, UNTAG, ONUSAL, ONUMOZ e UNTAC. Em 1994 o número de policiais alocados em missões de paz já chegava a 1.677. Nos anos 2000 estruturas administrativas foram reformadas e o DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*) foi empoderado, de forma a permitir a fomentação cada vez maior da atuação de forças policiais nas OMPs. (ONU, 2016a)

Doutrinas especificamente voltadas ao serviço policial foram reformuladas - *Brahimi Report Recommendations* (ONU, 2000a). Em 2005, baseando-se nos estudos e doutrinas formuladas, foi criado o “*United Nations Standing Police Capacity*”, equipe permanente de assistência técnica e jurídica ao corpo policial ativo em operações. A partir de 2009, entrou em operação uma política chamada de “*Global Effort to increase the participation of female police officers in national police services*”, projeto que objetivava aumentar a participação feminina especificamente no efetivo policial. Em 2010, chegou-se ao auge da utilização de policiais, com 14.669. (ONU, 2016a)

No ano seguinte, foi emitido o primeiro relatório assinado pelo Secretário-Geral inteiramente dedicado à análise do uso de forças policiais nas OMPs. Nele é possível ler que a força policial alçou posição central na sustentabilidade das missões de paz. Realçou-se, ainda, os desafios enfrentados para a área e traçou estratégias para vencê-los.

Os países que se encontram em conflito, ou logo após a cessação deste, são frequentemente caracterizados por um colapso da lei e da ordem públicas e grandes déficits de segurança e de direitos humanos, levando à erosão da confiança do público no setor da segurança. A presença da Polícia das Nações Unidas, no entanto, contribui para restaurar a confiança da população na polícia nativa e nas estruturas da lei como um todo. Ao promover uma cultura orientada a serviços, interação com a comunidade e participação cidadã, o efetivo da Polícia das Nações Unidas ajuda a polícia do Estado anfitrião a recuperar a confiança das comunidades que servem, o

que é um fator chave para o funcionamento eficaz da polícia nacional. Em última análise, o maior construtor de confiança da comunidade são os esforços profissionais visíveis pela polícia do país nativo que levam a melhorias tangíveis na segurança, e é para este objetivo que os esforços de manutenção da paz relacionados com a polícia são dirigidos. (tradução livre¹⁴) (ONU, 2011, p.1)

Ainda é possível extrair desse relatório as principais funções desempenhadas pelos policiais, sob o amparo dos mandatos expedidos para as diversas missões que contaram com esse tipo de efetivo. São elas:

- a) Apoiar a reconstrução das polícias nacionais;
- b) Atuar em conjunto com as forças locais existentes;
- c) Assumir interinamente as funções policiais do estado alvo.

Em relação ao apoio na reformulação de forças policiais locais, as atividades desempenhadas são as de avaliação das condições das entidades locais, incluindo senso do efetivo, mapeamento global da área de segurança nacional e outros esforços visando, principalmente, à mensuração da capacidade operativa do sistema nacional de polícia (ONU, 2011).

São exemplos desse tipo de ação:

Por exemplo, a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) prestou assistência nos programas de seleção, recrutamento e habilitação para a Polícia Nacional do Haiti. Na República Democrática do Congo, foi prestado apoio para um censo e um programa de identificação para a Polícia Nacional Congoleza e uma capacitação especializada foi realizada visando às eleições de 2011. No Timor Leste, formação e assessoria foram fornecidos para apoiar a reconstituição da Polícia Nacional. Em Serra Leoa, unidades de investigação de crimes com a capacidade de investigar o crime organizado, homicídios e fraudes foram estabelecidas a fim de apoiar as vítimas de violência sexual. No Sudão, a missão apoiou o primeiro treinamento em investigações criminais para oficiais do sexo feminino. (tradução livre¹⁵) (ONU, 2011, p. 3)

14Conflict and post-conflict countries are often characterized by a collapse of public law and order and major security and human rights deficits, leading to the erosion of public confidence in the security sector. The presence of United Nations police, however, contributes to restoring popular confidence in the host State police and in rule of law structures as a whole. By promoting a service-oriented culture, community interaction and citizen participation, United Nations police personnel assist the host State police in regaining the trust of the communities they serve, which is a key factor for the effective functioning of the national police. Ultimately, the greatest community confidence builder is visible professional efforts by the host State police leading to tangible improvements in security, and it is towards this goal that police-related peacekeeping efforts are directed.

15For example, the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) has assisted in the selection, recruitment and vetting programmes for the Haitian National Police. In the Democratic Republic of the Congo, support was provided for a census and an identification programme for the Congolese National Police, and specialized training was conducted in preparation for the 2011 elections. In Timor-Leste, training and advice were provided to support the reconstitution of the National Police of Timor-Leste. In Sierra Leone, crime investigation units with the capacity to investigate organized crime, homicide and fraud were established in order to support victims of sexual violence. In the Sudan, the mission supported the first training in criminal investigations for female officers.

Por sua vez, o suporte operacional compreende atividades de proteção a civis, patrulhamento ostensivo e capacitação da polícia anfitriã. É uma modalidade de apoio bastante empregada. Em 2011, 44% dos mandatos contavam com esse tipo de previsão. São comuns atividades nas áreas de investigações, segurança das eleições e segurança para os campos de refugiados e pessoas deslocadas internamente. O trabalho dessas unidades geralmente envolve, também, operações táticas conjuntas realizadas com a polícia nacional na área da gestão da ordem pública, bem como patrulhas para melhorar o policiamento visível e a proteção dos civis e pessoal das Nações Unidas e instalações (ONU, 2011, p. 3).

Por fim, o nível mais amplo de atuação se dá quando a força ONU tem que assumir completamente as ações policiais no campo de pacificação. Tal hipótese se dá quando as estruturas locais estão desagregadas ao ponto de precisarem ser reconstruídas completamente, não havendo nenhuma capacidade operativa possível. Nesses casos, a equipe policial ONU se divide entre as atividades operacionais ordinárias e as de formação do efetivo local, para que possa, no prazo mais exíguo possível, assumir suas funções.

O relatório do Secretário-Geral traz os seguintes exemplos de aplicação dessa modalidade de atuação:

A Polícia das Nações Unidas foi convidada a assumir a plena responsabilidade pelo policiamento e outras atividades de aplicação da lei em missões onde os serviços policiais nacionais foram inicialmente ausentes, mais recentemente, no Kosovo e em Timor-Leste. À Missão de Administração Provisória das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) foi confiada a responsabilidade de manter a lei civil e da ordem, incluindo a criação de forças policiais locais e, por sua vez, o destacamento de efetivo policial internacional para servir em Kosovo (Resolução do Conselho de Segurança 1244 (1999) , par. 11 (i)). Depois de transferir gradualmente a responsabilidade para o Serviço de Polícia do Kosovo, o componente policial UNMIK foi drasticamente reduzido e deixou de exercer a maioria das suas responsabilidades restantes quando a União Europeia de Direito no Kosovo (EULEX Kosovo) assumiu a responsabilidade operacional no domínio do Estado de direito, em 2008. Da mesma forma, o componente policial da Missão Integrada das Nações Unidas no Timor Leste ainda está autorizada a prestar apoio para a aplicação provisória da lei e da segurança pública (resolução do Conselho de segurança 1704 (2006), par. 4 (c)). No entanto, as responsabilidades de policiamento estão agora assumidas principalmente pela polícia nacional timorense. (tradução livre¹⁶) (ONU, 2011, p. 4)

16The United Nations police has been asked to assume full responsibility for policing and other law enforcement activities in missions where national police services were initially absent, most recently in Kosovo and Timor-Leste. The United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) was entrusted with the responsibility of maintaining civil law and order, including by establishing local police forces and, meanwhile, by deploying international police personnel to serve in Kosovo (Security Council resolution 1244 (1999), para. 11 (i)). After gradually transferring responsibility to the Kosovo Police Service, the UNMIK police component was drastically reduced and ceased to exercise the majority of its remaining responsibilities when the European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo) assumed operational responsibility in the area of the rule of law in Kosovo in 2008. Similarly, the police component of the United Nations Integrated

Nos anos seguintes ao documento (2011 a 2016), a tendência de aplicação de policiais em um conceito multidimensional das Operações de Manutenção da Paz se consolidou. Relatórios estratégicos, eventos de normatização, estruturas administrativas e resoluções foram criados, inclusive pelo Conselho de Segurança. É o caso da Resolução S/RES/2185, que confirmou as ações de fortalecimento de unidades policiais dentro do propósito de ações multidimensionais que favoreçam a sustentabilidade das ações de paz (CSONU, 2014).

Outro exemplo é um novo relatório temático do então Secretário-Geral. Emitido em 2015, nele é possível ler sobre a necessidade de uma contínua evolução institucional da ONU que atenda os novos requisitos multidimensionais para as operações de segunda geração:

Eu me aproximo do meu último ano como Secretário-Geral com profunda preocupação com os muitos desafios que nos deparam. A escala e a complexidade dos conflitos hoje e o sofrimento que eles criam ameaçam a ordem internacional estabelecida há 70 anos. Precisamos urgentemente de novas e mais fortes maneiras de enfrentar os desafios de paz e de segurança internacionais. Devemos aproveitar toda a gama de ferramentas disponíveis: política, segurança, desenvolvimento, direitos humanos e humanitários, e precisamos, ainda, mudar a maneira como fazemos negócios durante esse processo. (tradução livre¹⁷) (ONU, 2015, p. 27)

Tem-se, ainda, como resultado da evolução da área na ONU, a especificação de um quadro estratégico de orientação, através do qual são detalhadas as diretrizes traçadas pela ONU para o seu efetivo policial (DPKO, 2016, p. 4-7). Segundo tal documento, as forças policiais a serviço da ONU devem:

- a) Respeitar e proteger os direitos humanos;
- b) Ser capaz de implantar, conduzir e participar de missões integradas multidimensionais (interoperabilidade);
- c) Seguir a base legal que as sustenta;
- d) Cooperar com as forças militares dentro dos limites estabelecidos;
- e) Reconhecer o contexto político da missão;
- f) Atuar orientadas a bem servir a comunidade;
- g) Atuar com base em informações de inteligência;

Mission in Timor-Leste is still mandated to provide support for interim law enforcement and public security (Security Council resolution 1704 (2006), para. 4 (c)). However, policing responsibilities are now primarily assumed by the Timorese national police.

I approach my final year as Secretary-General with profound concern over the many challenges facing us. The scale and complexity of conflict today and the suffering that it creates threaten the international order established 70 years ago. We urgently need new and stronger ways to address international peace and security challenges. We must harness the full range of tools available: political, security, development, human rights and humanitarian, and we need to change the way in which we do business within and across that range.

- h) Priorizar ações preventivas e
- i) Agir pontualmente contra alvos específicos através de operações especiais.

3.2 O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

A participação brasileira nas missões de paz acompanha a história da ONU desde seu início. Em maior ou menor grau, o país sempre esteve colaborando com efetivos, em diversas OMPs, nos mais variados países e continentes. É o que se infere do seguinte trecho do site das Nações Unidas no Brasil:

Desde 1948, o Brasil participou de mais de 30 operações de manutenção de paz da ONU, tendo cedido um total de mais de 24 mil homens. Integrou operações na África (entre outras, no Congo, Angola, Moçambique, Libéria, Uganda, Sudão), na América Latina e Caribe (El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Haiti), na Ásia (Camboja, Timor-Leste) e na Europa (Chipre, Croácia).

De mesmo modo:

Além de ter enviado militares e policiais a diversas missões ao longo da história da ONU, o Brasil empregou unidades militares formadas em cinco operações: Suez (UNEF I), Angola (UNAVEM III), Moçambique (ONUMOZ), Timor-Leste (UNTAET/UNMISSET) e Haiti (MINUSTAH). (ONU, 2016b)

Atualmente¹⁸, o Brasil se encontra atuando em 9 missões de paz, com o efetivo total de 1.305 indivíduos. Compõe a equipe brasileira 1.273 militares, 27 especialistas e apenas cinco policiais (ONU, 2016a). A tabela abaixo detalha a composição do efetivo brasileiro para cada uma dessas missões:

Tabela 2 – Composição do efetivo brasileiro nas OMPs em agosto de 2016

Missão	#Policiais	#Militares	#Especialistas	#Total	#Total Missão
MINUSTAH	4	982	0	986	4686
UNIFIL	0	279	0	279	10497
MINURSO	0	0	12	12	216
UNMISS	1	5	5	11	13741
MINUSCA	0	2	4	6	12413
UNOCI	0	2	3	5	3502
UNFICYP	0	2	0	2	929
UNISFA	0	0	2	2	4546
UNMIL	0	1	1	2	1803
Total Geral	5	1273	27	1305	52333

Fonte: O autor com base na referência citada.

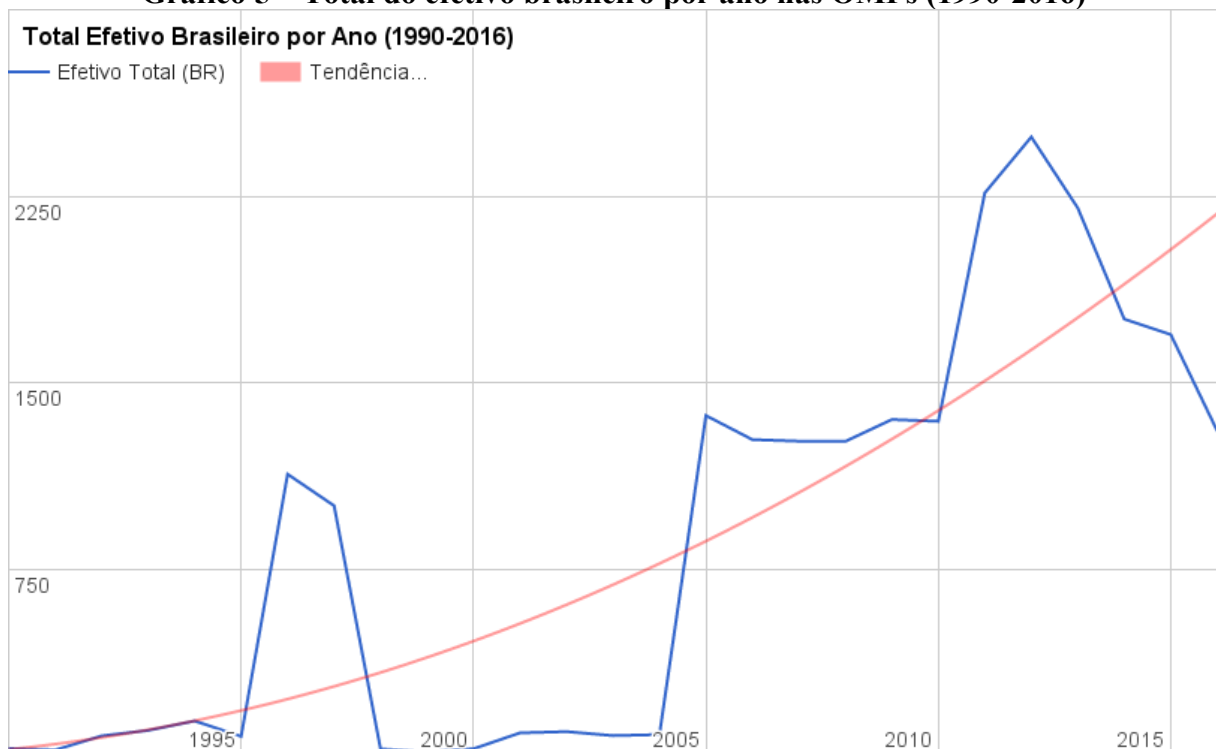
¹⁸Dados extraídos em agosto de 2016 de ONU (2016a).

Destaca-se, claramente, a liderança brasileira na MINUSTAH, missão de estabilização no Haiti. Conforme a tabela acima, atualmente o efetivo brasileiro representa 21% do total das forças empregadas. Nesse sentido:

Atualmente o Brasil é o maior contribuinte de tropas para a Missão da ONU para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). De 2004 a fevereiro de 2010, o País manteve um contingente de 1.200 militares, com rotação semestral. [...] Após o terremoto, que atingiu o país em janeiro de 2010, passou a manter contingente maior, formado por cerca de 2.200 soldados e oficiais. Desde o início da participação brasileira até hoje, mais de 13 mil militares brasileiros serviram no Haiti. Desde 2004, o comando militar de todas as tropas que compõem a MINUSTAH, provenientes de 19 países, é exercido por generais brasileiros. (ONU, 2016b)

Apesar da destacada participação no Haiti, pode-se observar, no gráfico abaixo, um decréscimo muito forte no total de efetivo brasileiro utilizado nos últimos anos. Conquanto haja uma tendência histórica de crescimento da participação do Brasil nas OMPs, tem-se, em 2016, o mesmo patamar de 2010, ou seja, por volta de 1.300 indivíduos. Já em 2012 foi registrado um pico de 2.488 brasileiros trabalhando junto às forças de paz.

Gráfico 5 – Total do efetivo brasileiro por ano nas OMPs (1990-2016)



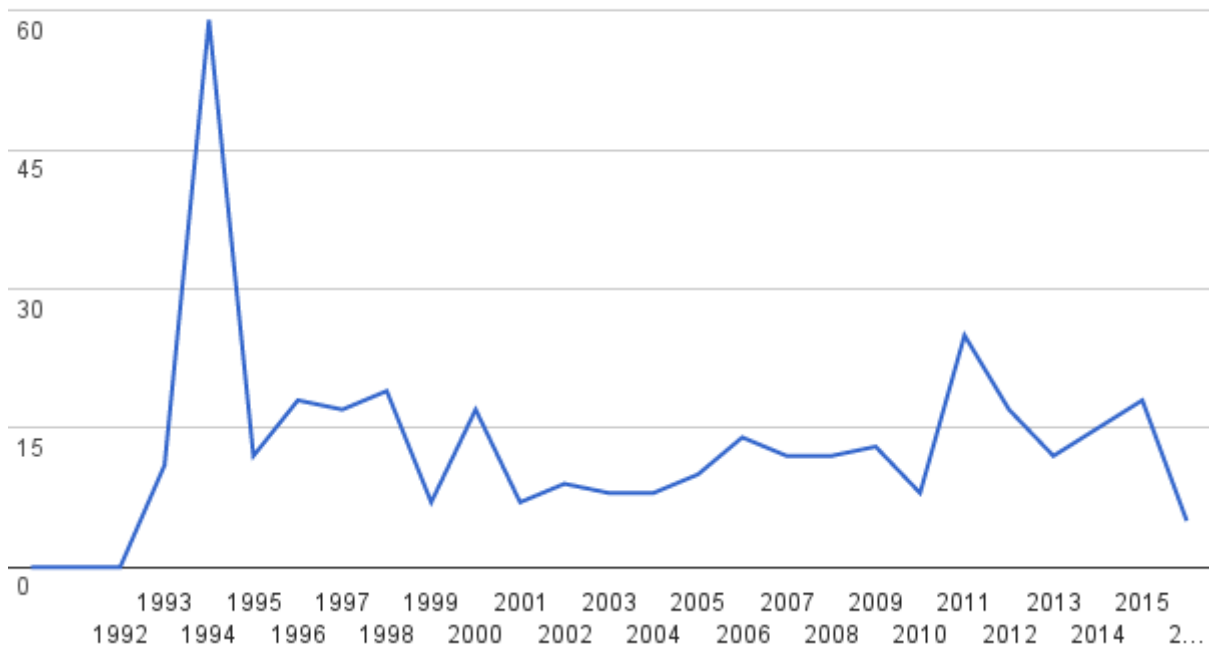
Fonte: O autor com base na referência citada..

3.3 FORÇAS POLICIAIS BRASILEIRAS NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

Somente na segunda geração das missões de paz, no início dos Anos 1990, que o Brasil contribuiu com policiais pela primeira vez. Foi nas missões UNAVEMIII e ONUMOZ, em Angola e Moçambique respectivamente, que o paradigma foi quebrado (FONTOURA, 1999, p. 214).

Nestes cerca de 25 anos, a atuação policial brasileira manteve-se bastante discreta. Em seu auge, no ano de 1994, foram empregados 59 pessoas. Valor esse que destoa do restante da série, que oscila entre 5 e 25 vagas ocupadas por ano, perfazendo-se uma média histórica de 13,07. É o que se verifica no gráfico abaixo:

Gráfico 6 – Total do efetivo policial brasileiro por ano nas OMPs (1990-2016)
Total Efetivo Policial Brasileiro por Ano (1990-2016)

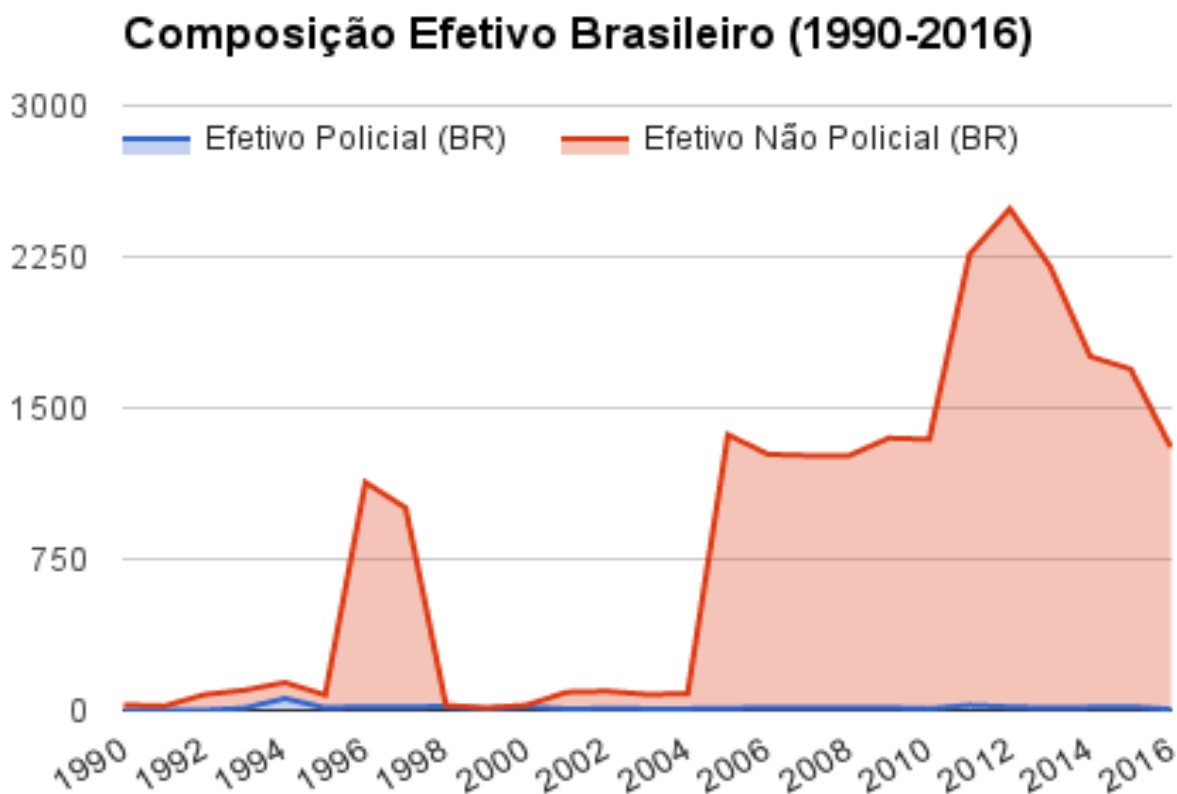


Fonte: O autor com base na referência citada..

Em relação ao efetivo brasileiro, o total de policiais só se torna relativamente relevante nas baixas históricas de participação do país. É o caso dos períodos de 1990 a 1995 e de 1998 a 2000. Em todos os outros anos em que houve mobilizações consideráveis, a proporção de policiais em relação ao todo é praticamente nula. Ou seja, estatisticamente tende a zero a alocação de efetivo policial brasileiro nas OMPs.

É o que se infere da análise dos gráficos abaixo:

Gráfico 7 – Composição do efetivo brasileiro por ano nas OMPs (1990-2016)



Fonte: O autor com base na referência citada..

Gráfico 8 – Porcentagem de policiais no efetivo brasileiro por ano nas OMPs (1990-2016)



Fonte: O autor com base na referência citada..

4 A POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL: UMA POLÍCIA ESTRATÉGICA

Passa-se à análise estratégica da PRF considerando-se os propósitos deste trabalho. Para tal, serão feitos, em uma primeira seção, um sintético levantamento histórico e um detalhamento das competências e estruturas atuais. Na sequência, serão explorados os resultados institucionais e o plano estratégico vigente no órgão, para fins de subsídio às conclusões relacionadas à prospecção do impacto da participação da PRF nas OMPs.

4.1 HISTÓRICO, COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA ATUAL

A Polícia Rodoviária Federal é uma instituição criada em 1928 e que sofreu inúmeras mudanças ao longo dos anos, sendo atualmente responsável pelo policiamento ostensivo em cerca de 70 mil quilômetros de rodovias federais em todo o país. Desde sua criação, a PRF procura aproximar-se, cada vez mais, dos anseios da sociedade brasileira, buscando constantemente a melhoria e a profissionalização dos serviços prestados. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015)

A PRF foi criada, pelo presidente Washington Luiz, no dia 24 de julho de 1928, por meio do Decreto nº 18.323. Nessa época, a instituição recebeu a denominação de “Polícia das Estradas”. Sete anos depois, em 23 de julho de 1935, foi criado o primeiro quadro de servidores daqueles que, hoje, compõem a PRF. Estes eram denominados, à época, “Inspetores de Tráfego”. Por isso, se comemora, no dia 23 de julho, o dia do Policial Rodoviário Federal. (PRF, 2013?)

Um passo importante para o exercício das atividades da “Polícia das Estradas” foi a transformação da Comissão Nacional de Estradas de Rodagem no Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), conforme a Lei nº 467 de 31 de julho de 1937. O Decreto-Lei nº 8.463 de 27 de setembro de 1945 dá autonomia financeira ao DNER. Com isso, o departamento recebeu autorização para gerir seus recursos, inclusive para as demandas da PRF. (PRF, 2016a)

Cerca de 40 anos depois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Polícia Rodoviária Federal passou a compor o Artigo 144 da Carta Magna, sendo integrada ao Sistema Nacional de Segurança Pública, recebendo como missão exercer o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Assim, desde 1991, a PRF integra a estrutura organizacional do Ministério da Justiça (MJ), sob a denominação oficial de “Departamento de Polícia Rodoviária Federal”. *In verbis*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...) II – polícia rodoviária federal;

(...) § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (BRASIL, 1988)

Para que se pudesse regular a abrangência da competência constitucional atribuída à PRF, tem-se uma gama de dispositivos infraconstitucionais. São eles (LEITE, 2013):

- a) Decreto nº 1.655/95, no qual, sem destoar do regime legal que evoluiu desde a criação do órgão em 1928, é feita uma leitura atualizada das atribuições da polícia rodoviária federal à luz da nova ordem constitucional;
- b) Lei nº 9.503/97, o Código de Trânsito Brasileiro, no qual são reafirmadas as atribuições regulamentadas no decreto presidencial citado;
- c) Regimento Interno, aprovado pela Portaria do MJ nº 1.375, de 02 de agosto de 2007, no qual é criada a estrutura organizacional mais adequada às atribuições estabelecidas no ordenamento jurídico então vigente;
- d) Lei n.º 9.654/1998, com as alterações da Lei n.º11.784/2008, que regulamenta a carreira de Policial Rodoviário Federal.

Pode-se observar, pelo histórico retro, que, conquanto trate-se de uma instituição quase centenária, data de cerca de 20 anos a fundamentação jurídica que ampara, hodiernamente, as ações da PRF em sua configuração mais moderna. Ressalte-se, porém, que, a despeito de algumas ações que foram intentadas, com o fito que questionar a amplitude de sua competência (v.g. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN – n.º 14137/DF¹⁹), tem a PRF hoje ampla estabilidade jurídica para o desempenho de suas funções (LEITE, 2013).

Assim, considerando-se uma taxonomia centrada na atividade primária do órgão, tem-se, em linhas sumárias, como competência finalística da PRF o policiamento ostensivo das rodovias federais, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Neste sentido:

19ADIN promovida perante o STF, pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), tendo como polo passivo a PRF. Nela, a ADEPOL, com base no Art. 103, IX, da Constituição Federal, propôs ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, das expressões “perícias”, “investigações” e “e repressão”, contidas nos incisos V e X do Art. 1º do Decreto Federal 1.655, de 03 de outubro de 1995. A liminar fora negada, conforme se pode verificar nos termos da ementa, *in verbis*: “POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL – DESTINAÇÃO – DISCIPLINA – DECRETO. Na dicção da ilustrada maioria, não se tem o concurso dos pressupostos indispensáveis à concessão de liminar em ação direta de inconstitucionalidade no que, via Decreto, restou fixada a destinação da Polícia Rodoviária Federal. Ressalva de entendimento do relator, em face de, vencido, não haver o deslocamento da redação do acórdão.”

A polícia rodoviária federal, órgão policial vetusto mas refundando pela Carta Cidadã de 1988, peça importante no atual arcabouço da segurança pública, tem como destinação constitucional o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Como vimos, essa atribuição deve ser exercida tendo em vista o objetivo fundamental comum a todos os órgãos de segurança pública, conforme instituído pelo Art. 144 da própria Constituição, da “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Nesse mister e tendo em vista as atribuições que a lei lhe reservou para o melhor cumprimento de sua destinação, a polícia rodoviária federal exerce um extenso rol de funções administrativas instituídas em lei ou por decreto, todas compatíveis e pertinentes ao seu projeto constitucional, aos objetivos da segurança pública, à garantia dos direitos fundamentais do indivíduo e às finalidades do Estado brasileiro, na promoção do bem comum. (LEITE, 2013)

Pode-se, então, chegar-se à seguinte compilação das competências formalmente atribuídas à PRF:

Tabela 3 – Competências legais da PRF

Descrição	Base Legal²⁰
Preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio	Constituição Federal (Art. 144)
Patrulhamento ostensivo das rodovias federais	Constituição Federal (Art. 144)
Operações relacionadas com a segurança pública	Decreto nº 1.688/95
Autoridade de polícia de trânsito	Decreto nº 1.688/95
Aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito e os valores decorrentes da prestação de serviços públicos diversos (estadia de veículos, escolta etc)	Decreto nº 1.688/95
Prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais	Decreto nº 1.688/95
Realizar perícias, levantamentos de locais, boletins de ocorrências, investigações e outros procedimentos relacionados à elucidação de acidentes de trânsito	Decreto nº 1.688/95
Credenciar os serviços de escolta	Decreto nº 1.688/95
Assegurar a livre circulação nas rodovias federais	Decreto nº 1.688/95
Executar medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República e outras autoridades	Decreto nº 1.688/95
Repressão ao tráfico de menores nas rodovias federais	Decreto nº 1.688/95
Repressão a crimes de maneira geral (crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia etc)	Decreto nº 1.688/95

²⁰Como explicitado, a maioria das atribuições são reforçadas em todos os diplomas legais subsequentes à Constituição. Assim, optou-se por apontar somente o primeiro dispositivo que fez referência a cada competência específica atribuída ao órgão.

Coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas	Lei 9.503/97 (CTB)
Implementar ações de educação de trânsito	Lei 9.503/97 (CTB)
Fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores	Lei 9.503/97 (CTB)
Apoiar ações específicas dos órgãos ambientais	Lei 9.503/97 (CTB)

Fonte: O autor com base na referência citada.

Além de suas funções ordinárias, formalmente atribuídas, a PRF, como órgão de estado, é instada frequentemente a prestar apoio em ações conjuntas fora de sua área de atuação primária. Na seção subsequente, serão dados mais detalhes dessas inúmeras ações, que são sustentadas juridicamente pela prevalência do interesse público sobre quaisquer interpretações mais restritivas quanto a competência legal originária estrita do órgão. Corroborando com esse entendimento:

Tendo em vista que o poder estatal na busca do interesse público é uno e indivisível, a distribuição de competências entre os diversos órgãos é ferramenta de racionalização e eficiência da prestação dos serviços públicos. Destarte, não há impropriedade ou ilegitimidade no fato de órgãos públicos prestarem auxílio uns aos outros, por seus agentes e por meio de seus recursos materiais. Assim, tratando-se de apoio eventual e por iniciativa do órgão que detém a competência para determinada diligência, não há que se falar em ilegalidade ou desvio na atuação da polícia rodoviária federal em reforço aos agentes dos órgãos solicitantes, em qualquer ponto do território nacional, pouco importando, nessas hipóteses, que o auxílio seja prestado nas rodovias e estradas federais ou mesmo fora delas. (LEITE, 2013)

Outrossim, a Polícia Rodoviária Federal possui um efetivo de mais de 10.000 servidores, estando presente em todo o território nacional. É o órgão de segurança pública mais capilar do Brasil. Sua estrutura conta com uma unidade administrativa central, a Sede Nacional, situada em Brasília, e Unidades Administrativas Regionais em todos os estados. Além disso, é formada por 150 subunidades Administrativas e 412 Unidades Operacionais (UOPs), totalizando, assim, mais de 550 pontos de atendimento em todo o território nacional. O mapa abaixo permite uma análise visual da distribuição das unidades físicas da PRF em todo o país:

Mapa 2 – Unidades Operacionais da PRF

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015.

Por fim, cabe ainda ressaltar, a estrutura obtida pelo órgão para formação de seus quadros. Trata-se da Academia Nacional PRF (ANPRF), localizada no estado de Santa Catarina, inaugurada em 2014 (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 2014). Com capacidade para formação concomitante de 800 alunos, a Academia conta com uma área de cerca de 80.000 m², com mais de 10.000 m² de área construída – infraestrutura necessária para o atendimento satisfatório da finalidade pedagógica da Instituição (PRF, 2014?).

4.2 RESULTADOS INSTITUCIONAIS

A seção anterior permitiu o detalhamento da ampla gama de competências (diretas e indiretas) atribuídas à PRF. Em (PRF, 2016b) encontram-se detalhadas as estatísticas de toda a produção operacional do órgão (atividades finalísticas), pelo período de 01/07/2015 a 30/06/2016, totalizando-se um ano de registros, para fins de referência nas mais diversas áreas de atuação. Tal multiplicidade denota o caráter dinâmico da instituição, compatível, por sua vez, com a natureza do serviço policial, e potencialmente bastante adequado à multidisciplinaridade exigida pelas OMPs atuais.

Todavia, fugiria aos propósitos deste trabalho uma análise pormenorizada de cada dimensão de atuação da PRF. Assim, focar-se-á, aqui, naquelas, em tese, mais compatíveis com as missões de paz. Por óbvio, um recorte desta natureza, inevitavelmente, embute em si um determinado grau de empirismo que deve ser posto à prova em uma eventual concretização da participação da instituição em alguma missão das Nações Unidas.

Conforme as disposições constitucionais, o policiamento e a fiscalização em rodovias federais são as atividades precípua da PRF. Assim, a instituição obteve resultados de destaque nos últimos anos, notadamente na repressão aos crimes transfronteiriços, conforme resultados anuais de apreensões de drogas e armas; no controle de distúrbios, conforme atuação destacada nos últimos grandes eventos ocorridos no país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015); nas ações em defesa dos Direitos Humanos (PRF, 2013?); na experiência apreendida com o Acordo de Cooperação Técnica para o Fortalecimento da Polícia Rodoviária no Haiti (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015b); e na redução da violência no trânsito (IPEA, 2015).

Inclusive, nesta última seara, os resultados do órgão fizeram com que o governo brasileiro ganhasse, em 2015, o prêmio “Prince Michael”, pelo cumprimento antecipado de metas de redução de acidentes – estima-se em 5.500 vidas poupadas (IPEA, 2015). A honraria foi entregue durante a Segunda Conferência Global de Alto Nível sobre Segurança no Trânsito, promovida pelas Nações Unidas, que ocorreu em Brasília nos dias 18 e 19 de novembro de 2015 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015a). Tal desempenho gerou, ainda, uma economia em custo social para o país de R\$ 6.8 bilhões, conforme foi estimado em (PRF, 2015a).

Além do desempenho em relação à fiscalização de trânsito, a PRF foi responsável pela apreensão, no ano de 2013, de 15% da cocaína e 53% da maconha apreendidos no Brasil. Isso representou respectivamente 1% da cocaína e 2% da maconha apreendidos em todo o mundo naquele ano. De 2010 a 2015, calcula-se que o impacto econômico do trabalho da PRF sobre o crime organizado foi de R\$ 2,2 bilhões. (PRF, 2015a)

Já na seara de promoção dos direitos humanos, em um período de 12 meses, a PRF teve assento em 19 comitês ou comissões sobre o tema. Além disso, promoveu, em parceria com outros órgãos públicos, 10 operações de combate ao trabalho análogo ao escravo em todo o território nacional (PRF, 2016b).

Outrossim, entre 2005 e 2012 foram retirados de situação de risco, pela PRF, 3.324 menores, por meio do Projeto Mapear (PRF, 2013?). Pelo mesmo projeto catalogou-se, só no biênio 2011/2012, 1776 pontos críticos nas rodovias federais do Brasil. Tais pontos

apresentavam características específicas (iluminação, vigilância, circulação de pessoas, prostituição adulta, consumo de bebidas alcoólicas etc) que os tornam suscetíveis a ocorrências atentadoras aos Direitos Humanos, como, por exemplo, prostituição infantil e trabalho escravo.

O projeto encontra-se em operação desde 2003 e tem como uma das premissas dotar as atividades da PRF de um caráter eminentemente preventivo, a partir da inserção de todos os pontos apontados como vulneráveis nas fiscalizações de rotina da PRF. Cabe ressaltar, ainda, que essas ações vem sendo desenvolvida em conjunto com diversas outras agências, como por exemplo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a ONG Childhood. (PRF, 2013?)

A ação integrada citada no parágrafo anterior nos remete a mais um eixo de atuação estratégica para a PRF, qual seja, a interoperabilidade entre agências. Pela natureza e amplitude de suas competências, a PRF naturalmente é instada a interagir com outras instituições. Seja no combate à criminalidade (PRF, 201_) (IBAMA, 2016), seja na fiscalização de trânsito (PRF, 2015b) ou mesmo em grandes eventos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016), faz parte da essência do trabalho ordinário da Polícia Rodoviária Federal a ação coordenada com outras entidades.

Por fim, a instituição obteve no quinquênio 2010-2015 uma taxa de retorno de 300% sobre o orçamento investido. Tal taxa foi calculada considerando-se somente o impacto do trabalho do órgão no erário em relação à redução de acidentes, emissão de multas e combate ao contrabando. Ou seja, em contrapartida aos R\$ 3,1 bilhões investidos na PRF gerou um retorno de R\$ 9,5 bilhões. (PRF, 2015a)

4.3 O PLANO ESTRATÉGICO 2013-2020 PRF

Encontra-se vigente o Plano Estratégico da PRF para o período de 2013-2020 (PRF, 2014a), que foi instituído através da Portaria PRF nº 28, de 12 de Fevereiro de 2014 (PRF, 2014b). O Plano Estratégico da PRF é único para todo o órgão, gerando efeitos e norteando todas as suas instâncias decisórias e executórias. Ou seja, todas as decisões e ações da PRF devem estar vinculadas, direta ou indiretamente, a esse documento, o que fomenta o cumprimento da Missão e o atingimento da Visão de Futuro, além do exercício contínuo de seus Valores.

O plano definiu (Art. 8º) como Missão da PRF “garantir segurança com cidadania nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União”. Já no Art. 9º, tem-se a Visão de

Futuro da PRF, qual seja, “ser reconhecida pela sociedade brasileira por sua excelência e efetividade no trabalho policial e pela indução de políticas públicas de segurança e cidadania”.

O Artigo 10, por sua vez, lista os Valores da PRF, que são: profissionalismo, cordialidade, honestidade, equidade, proatividade, comprometimento, espírito de equipe, transparência e responsabilidade socioambiental.

Através do plano, aduz-se que o retorno do trabalho da PRF para a sociedade brasileira ocorre, fundamentalmente, através de quatro dimensões, quais sejam:

1. Redução da violência no trânsito das rodovias federais;
2. Garantia da livre circulação nas rodovias federais;
3. Contribuição para a redução da criminalidade e da violência no país; e
4. Aumento da percepção de segurança dos usuários das rodovias federais.

O atingimento dos objetivos estratégicos, por sua vez, é mensurado através de uma série de indicadores estratégicos de desempenho. Assim, foram estabelecidos 24 objetivos estratégicos compostos de 53 indicadores (PRF, 2014a), sendo que 19 são voltados à área operacional da PRF. Ou seja, voltados à atividade finalística da instituição.

É, basicamente, através do monitoramento constante desses indicadores estratégicos, que se definem as ações necessárias, nos vários níveis de gestão, ao atendimento dos objetivos institucionais propostos.

Dentre os objetivos estabelecidos, cabe ressaltar, para os propósitos deste trabalho, o de “articular parcerias e intensificar a cooperação nacional e internacional”, relacionado ao vetor “Articulação”. Ou seja, tem-se na ação integrada com outras organizações (inclusive estrangeiras) uma importante estratégia para consecução da missão da instituição.

Nos termos do Memorial Descritivo do Plano Estratégico em questão:

O alcance dos resultados institucionais da Polícia Rodoviária Federal e sua efetividade social dependem, em grande medida, de sua capacidade em articular-se com outros órgãos, instituições e entidades, seja no ambiente de Governo ou fora dele, em âmbito nacional ou internacional. (PRF, 2014a)

Assim, faz parte da estratégia da PRF a manutenção das existentes e a busca de novas parcerias, visando ao atendimento de seu Referencial Estratégico (Missão, Visão de Futuro e Valores Institucionais). Em documento próprio, (PRF, 2014c) encontra-se o Mapa Estratégico que resume didaticamente as informações aqui colocadas.

Pode-se atestar preliminarmente que o Plano Estratégico da PRF em vigor é pertinente às suas competências legais, havendo, ainda, pontos de potencial compatibilidade

com sua aplicação nas Operações de Paz, conforme pretende-se restar provado ao final deste trabalho.

5 DESENVOLVIMENTO NACIONAL E POTENCIALIDADES ESTRATÉGICAS DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

Desenvolvimento Nacional é assim definido pela Escola Superior de Guerra:

Desenvolvimento Nacional é o processo de fortalecimento e aperfeiçoamento de todo o **Poder Nacional**, particularmente de seus Fundamentos (o Homem, a Terra e as Instituições), visando à conquista e manutenção dos **Objetivos Nacionais** e à consecução do **Bem Comum**. (BRASIL, 2015a, p. 5) (grifou-se)

Pode-se observar que Desenvolvimento Nacional não se restringe ao mero crescimento econômico. Ou seja, trata-se aquele de uma categoria mais ampla que inclui este. Conforme doutrina da ESG, a dimensão econômica é uma das cinco expressões do Poder Nacional, a saber: expressões política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica (BRASIL, 2015c).

Assim, tem-se, com Desenvolvimento Nacional, um significado abrangente que contempla vários prismas do Poder Nacional, que, por sua vez, é definido como:

Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, para alcançar e manter os objetivos nacionais. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica. (BRASIL, 2015a, p. 7) (grifou-se)

Vale destacar que Objetivos Nacionais (ON) são aqueles que a Nação busca alcançar, em decorrência da identificação de necessidades, interesses e aspirações, ao longo das fases de sua evolução histórico-cultural (BRASIL, 2015b, p.7).

Por fim, Bem Comum tem um sentido próprio que não se confunde com o simples agregar dos bens individuais. É algo que transcende aos interesses, às aspirações e às necessidades individuais e que se projeta no todo social, no conjunto dos membros da sociedade e, por conseguinte, pode ser identificado como distinto do bem individual, sem que este tenha de ser suprimido em nome daquele (BRASIL, 2015e, p.5).

Em outras palavras, tem-se Desenvolvimento Nacional como a contínua articulação do Estado Nacional em torno do alcance de objetivos legitimamente estabelecidos. Em uma sociedade democrática, tais objetivos advém, por óbvio, das estruturas jurídico-administrativas pertinentes. É o caso, por exemplo, das determinações do texto constitucional, no qual o Desenvolvimento Nacional é citado como objetivo fundamental, sendo, inclusive, classificado pela doutrina como um direito fundamental decorrente, nos termos do §2º do Art. 5º da CF (OLIVEIRA, 2009, p. 15).

É o que se pode aduzir desde o preâmbulo constitucional, que já cita o desenvolvimento como objetivo do estado brasileiro:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o **desenvolvimento**, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988) (grifou-se)

Posição reforçada no Artigo 3º:

Art. 3º Constituem **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - **garantir o desenvolvimento nacional**;

O constituinte originário ainda determinou que:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
§ 1º A lei estabelecerá as **diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado**, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.
(BRASIL, 1988) (grifou-se)

Ou seja, a Constituição de 1988 atribui ao Estado a demanda de promoção do Desenvolvimento Nacional como um objetivo fundamental. Ele deve, pois, em atendimento da articulação das forças sociais democraticamente representadas, fomentar condições para que o desenvolvimento ocorra de maneira equânime e justa.

Como explicitado nas seções anteriores, a PRF é uma instituição policial que tem equipes diuturnamente atuando no policiamento e fiscalização de mais de 70.000 km de rodovias federais em todo o país, sendo comum a operação conjunta com outras agências em qualquer ponto do território nacional. Os resultados do órgão, nos últimos anos, podem ser monetarizados parcialmente em uma taxa de retorno de 300% sobre o orçamento executado (PRF, 2015a).

A disposição geográfica da instituição também é de relevo. Sua capilaridade permite a presença ao longo das mais importantes fronteiras e nos principais corredores rodoviários do país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015). Pode-se citar como exemplos as sistemáticas operações contra crimes transfronteiriços (GLOBO, 2014) (PRF, 2016b) e o trabalho de apoio ao escoamento da produção agrícola do país (GLOBO, 2016) (PRF, 2016b).

Há de se ressaltar, ainda, que toda a estrutura da PRF, conquanto o efetivo esteja distribuído em todo o território nacional, encontra-se hierarquicamente gerida de maneira centralizada. Ou seja, diretrizes e políticas internas são emanadas, conforme seu regimento interno, pela Direção-Geral, de forma a permitir uma eficiente governança da instituição.

Tais características a tornam, naturalmente, um meio estratégico importante a ser utilizado em políticas públicas direcionadas ao Desenvolvimento Nacional, pois se trata da instituição responsável principal pela segurança das rodovias federais, meios essenciais de escoamento das exportações e de distribuição das importações brasileiras. O Ministério dos Transportes estimou que, em 2014, 95% da distribuição comercial brasileira foi feita através de rodovias (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES *apud* CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015). Tal dado, por si só, desvela a importância estratégica do modal viário para o desenvolvimento do país e, conseqüentemente, do impacto que ocorrências como assaltos ou interdições podem ocasionar para a economia nacional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho era a de que seria viável estrategicamente uma eventual atuação da PRF nas Operações de Manutenção da Paz promovidas pela ONU, compondo o efetivo brasileiro juntamente às Forças Armadas. Para que essa investigação tivesse sucesso, foi necessário identificar os principais atores estratégicos envolvidos, analisar suas características e seus interesses, de forma a clarear as possibilidades de articulação em torno do objetivo tencionado.

O primeiro desses atores é, por óbvio, a própria Polícia Rodoviária Federal. O estudo dos dispositivos legais que regem sua competência deslindou uma instituição com uma gama bastante ampla de atuação. Gama essa confirmada pelos números de produtividade apresentados e por sua performance em relação ao total nela investido.

Tem-se mostrado, também, bastante flexível e adaptada a operações conjuntas com outras instituições, seja em ações pontuais ou em grandes eventos com maior complexidade. Outrossim, os dados explicitaram uma instituição que atua também, mesmo que de maneira limitada a sua estrutura, na proteção dos direitos humanos, buscando construir uma cultura organizacional de respeito à cidadania e ao Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, tem como óbice principal a já citada restrição de recursos, principalmente humanos. Tal situação fica clara quando da mobilização para grandes eventos, nos quais o destacamento de grandes contingentes acaba por impactar as ações ordinárias do órgão no restante do país.

Estima-se que, apesar de restrições incidentais, é de interesse da PRF a participação nas OMPs, pois isso alçaria a instituição a outros patamares ainda pouco explorados. É o que fica translúcido na análise do planejamento estratégico do órgão, no qual consta claramente a intenção de internacionalização de suas ações.

Pode-se prever, por consequência, um forte impacto motivacional sobre o efetivo. A participação nas Forças de Paz pressupõe intuitivamente bastante preparo, o que poderia fomentar ações individuais e institucionais de capacitação. Ou seja, a possibilidade de participação nas OMPs criaria um cenário de mais estímulo para evolução dos recursos humanos da instituição. Uma vez concretizada a experiência de trabalhar fora do país, o policial voltaria mais capacitado e motivado a desempenhar sua missão em território nacional.

A sociedade brasileira seria o segundo ator, representada aqui pelo direito fundamental ao desenvolvimento. Por óbvio, tudo que impactar positivamente o Desenvolvimento Nacional trará benefícios para o conjunto da população brasileira. Isso

decorre naturalmente do alcance da definição proposta, que, *latu sensu*, consolida sobremaneira os interesses nacionais constitucionalmente vinculados.

Assim, como argumentado em seção própria neste trabalho, uma eventual atuação da PRF nas OMPs acarretaria no recrudescimento do Desenvolvimento Nacional. Partindo-se, então, dessa premissa, e conjugando-a com a ideia do parágrafo anterior, pode-se inferir que, indiretamente, o conjunto da população brasileira seria beneficiado se a empresa aqui proposta fosse efetivada.

Outra vantagem para o Brasil seria a fomentação de uma maior interoperabilidade entre um importante órgão da segurança pública, qual seja, a PRF, e as Forças Armadas, instituição primariamente destacada para apoio à ONU. Se essas instituições aprofundarem sua integração, o país ganharia, principalmente, na segurança de suas fronteiras, através do aumento qualitativo das ações de operação conjunta contra ilícitos transfronteiriços.

Chegamos, por fim, à ONU. As Nações Unidas são, antes de tudo, uma ideia. Ideia de concertação pacífica mundial. O que outrora pareceu um devaneio idealista de Kant, é alçado a grande desafio global, dadas as possibilidades de autodestruição que as Grandes Guerras demonstraram.

Os dados e argumentos levantados ao longo do trabalho permitem-nos concluir pela forte tendência da ampliação do uso de policiais nas OMPs. A evolução do conceito de paz, e consequentemente do das operações de paz, implica, necessariamente, o uso de “outras armas”, que não as bélicas tradicionais.

Assim, a ampliação da atuação brasileira nas OMPs através da utilização do efetivo da PRF no serviço policial demonstra-se como um viável meio estratégico que fomentará avanços no Desenvolvimento Nacional. Concretizada tal hipótese, o Brasil colaborará ainda mais para a manutenção da paz mundial, ao mesmo tempo em que será beneficiado no atingimento de seus objetivos nacionais. Tem-se, então, um efeito dual, com relevante vantagem para os principais atores envolvidos.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BAZZANO, Ariana. **O Percurso do Conceito de Paz: de Kant à atualidade**. Londrina, PR, 2007. Disponível em: <https://www.e-science.unicamp.br/gpd/admin/publicacoes/documentos/publicacao_5336_O%20Percurso%20do%20Conceito%20da%20Paz.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Nota Complementar de Estudo - Desenvolvimento Nacional - NCE - 01 DAE-2015**. Rio de Janeiro, 2015a.

_____. **Nota Complementar de Estudo - Fundamentos Axiológicos - NCE - 01 DAPs-2015**. Rio de Janeiro, 2015e.

_____. **Nota Complementar de Estudo - Objetivos Nacionais - NCE - 01 DAP-2015**. Rio de Janeiro, 2015b.

_____. **Nota Complementar de Estudo - Poder Nacional - NCE - 02 DAP-2015**. Rio de Janeiro, 2015c.

_____. **Nota Complementar de Estudo - Segurança e Defesa Nacionais - NCE - 01 DAM-2015**. Rio de Janeiro, 2015d.

_____. **Nota Complementar de Estudo - Subsídios Para Estudo dos Fundamentos Doutrinários - NCE**. Volume 01. 2000. Rio de Janeiro. ANO???

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Audiência Pública: PRF - Apresentação Resultados Institucionais**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/videoArquivo?codSessao=54199>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

CSONU. **Resolution 2185 (2014)**: Adopted by the Security Council at its 7317th meeting, on 20 November 2014. 2014. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2185%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2185%20(2014))>. Acesso em: 22 ago. 2016.

DPKO. **Police Operations in United Nations Peacekeeping Operations and Special Political Missions**. 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/Guidelines_Operations.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Aeronave ‘Super Tucano’ mostra eficiência no monitoramento da fronteira.** Brasília, DF, 2012. Disponível em <http://www.eb.mil.br/web/imprensa/resenha/-/journal_content/56/18107/1657469#.V78xL_krJqM>. Acesso em: 25 ago. 2016.

FONTOURA, Paulo Roberto C. T. da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 1999.

GLOBO. **Escoamento da safra de soja aumenta movimento na BR-392, no Sul do RS.** Rio Grande, RS, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/04/escoamento-da-safra-de-soja-aumenta-movimento-na-br-392-no-sul-do-rs.html>>. Acesso em 25 ago. 2016.

_____. **Polícia Rodoviária Federal dá início à Operação Copa na tríplice fronteira.** Foz do Iguaçu, PR, 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2014/06/policia-rodoviaria-federal-da-inicio-operacao-copa-na-triplice-fronteira.html>>. Acesso em 25 ago. 2016.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. **Inaugurada em Florianópolis a primeira Academia Nacional da Polícia Rodoviária Federal.** Florianópolis, SC, 2014. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/mais-sobre-seguranca-publica/6175-inaugurada-em-florianopolis-a-primeira-academia-nacional-da-policia-rodoviaria-federal-do-pais>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

HOBBSAWM, Eric J.. **Era dos Extremos: o breve século XX.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

IBAMA. **Ibama, MPF, PF e PRF fecham serrarias e prendem madeireiros em operação conjunta no Maranhão.** Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/publicadas/ibama-mpf-pf-e-prf-fecham-serrarias-e-prendem-madeireiros-em-operacao-conjunta-no-maranhao>>. Acesso em 17 jul. 2016.

IPEA. **Relatório de Pesquisa: Acidentes de Trânsito nas Rodovias Federais: caracterização, tendências e custos para a sociedade.** Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150922_relatorio_acidentes_transito.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2016.

KAFALA, Tarik. **Conheça o histórico dos vetos no Conselho de Segurança.** [S.I : s.n.], 2003. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2003/030310_vetoebc.shtml>. Acesso em: 18 ago. 2016.

LEITE, André Estima de Souza. **Atuação da PRF fora das rodovias federais**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n.3534, 5 mar. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23877>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

MAGNOLI, D. **História da Paz**. São Paulo: Contexto, 2008.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012a.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012b.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012c.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Brasil dá início à operação integrada de segurança dos Jogos Rio 2016**. Brasília, DF, 2016. Disponível em:

<<http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-da-inicio-a-operacao-integrada-de-seguranca-dos-jogos-rio-2016-1>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

_____. **Cidadania e Justiça: Brasil recebe prêmio internacional de segurança viária**.

Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/brasil-recebe-premio-internacional-de-seguranca-viaria>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. **Policiais haitianos participam de curso de formação da PRF**. Brasília, DF, 2015b.

Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/noticias/policiais-haitianos-participam-de-curso-de-formacao-da-prf>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

MORETTI, Norberto. **As Operações de Manutenção da Paz como instrumento da Política Externa Brasileira**. Revista Integração. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. N1. 2013.

MULLER, Jean-Marie. **O princípio da não violência: percurso filosófico**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

OIT. **Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI**. Brasília, DF, 2006. Disponível em:

<http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/trabalho_escravo_no_brasil_do_%20seculo_%20xxi_315.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique. **Direito ao Desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE). Salvador, BA, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 15 ago. 2016

ONU. “**Brahimi Report**”: Report of the Panel on United Nations Peace Operations. 2000a. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml>. Acesso em: 21 set. 2016

_____. **Brasil na ONU**. 2016b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/brasil-na-onu/>>. Acesso em: 24 ago. 2016

_____. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 26 mar. 2016

_____. **Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects**. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/unpolmag/SG_report_december11.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016

_____. **Organograma ONU**. 2016c. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/img/2010/12/organograma.png>>. Acesso em: 24 ago. 2016

_____. **Peacekeeping Fact Sheet**. 2016a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>. Acesso em: 19 ago. 2016

_____. **Resolution A/RES/2734(XXV)**: “Declaration on the strengthening of international security”. 1970. Disponível em: <<http://research.un.org/en/docs/resolutions>>. Acesso em: 18 ago. 2016

_____. **Resolution A/RES/50/6**: “Declaration on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations”. 1995. Disponível em: <<http://research.un.org/en/docs/resolutions>>. Acesso em: 18 ago. 2016

_____. **Resolution A/RES/55/2**: “Millennium declaration”. 2000b. Disponível em: <<http://research.un.org/en/docs/resolutions>>. Acesso em: 18 ago. 2016

_____. **Resolution A/RES/60/1**: “2005 World Summit Outcome”. 2005. Disponível em: <<http://research.un.org/en/docs/resolutions>>. Acesso em: 18 ago. 2016

_____. **The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations**. 2015. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/682>. Acesso em: 22 ago. 2016

PEZZANO, Luciano. **Carta de las Naciones Unidas**: comentada, concordada y con citas de jurisprudencia internacional. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B5-bX4FuexHAY08wa3FyanZvdE0/edit>>. Acesso em 17 ago. 2016.

PRF. **Academia Nacional PRF**. Brasília, DF, 2014?. Disponível em: <<https://www.prf.gov.br/portal/anprf-1>>. Acesso em 17 jul. 2016.

_____. **Apresentação de Performance Institucional**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://goo.gl/Hi9NMz>>. Acesso em 24 ago. 2016.

_____. **Carta de Serviços ao Cidadão**. Brasília, DF, 2012?. Disponível em: <<https://www.prf.gov.br/portal/acao-a-informacao/carta-de-servicos/carta-de-servicos-1>>. Acesso em 17 jul. 2016.

_____. **História da PRF**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <<https://www.prf.gov.br/portal/acao-a-informacao/institucional/historia>>. Acesso em 16 jul. 2016.

_____. **Operação Integrada Rodovia começa em todo o país**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <<https://www.prf.gov.br/portal/noticias/nacionais/operacao-integrada-rodovia-comeca-em-todo-o-pais>>. Acesso em 24 ago. 2016.

_____. **Plano Estratégico PRF – Mapa Estratégico**. Brasília, DF, 2014c. Disponível em: <<http://goo.gl/Hi9NMz>>. Acesso em 24 ago. 2016.

_____. **Plano Estratégico PRF - Memorial Descritivo**. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: <<http://goo.gl/Hi9NMz>>. Acesso em 24 ago. 2016.

_____. **Plano Estratégico PRF – Portaria de Instituição**. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <<http://goo.gl/Hi9NMz>>. Acesso em 24 ago. 2016.

_____. **Polícia Rodoviária Federal participa de Operação integrada para desarticular organização criminosa com atuação em oito estados e no DF**. Brasília, DF, 201___. Disponível em: <<https://www.prf.gov.br/portal/noticias/nacionais/policia-rodoviaria-federal-participa-de-operacao-integrada-para-desarticular-organizacao-criminosa-com-atuacao-em-oito-estados-e-no-df>>. Acesso em 24 ago. 2016.

_____. **Projeto Mapear**. Brasília, DF, 2013?. Disponível em: <http://www.namaocerta.org.br/pdf/6ee/MarciaVieira_ProjetoMapear.pdf>. Acesso em 24 abr. 2016.

_____. **Relatório Operacional: 01/07/2015 a 30/06/2016**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://goo.gl/Hi9NMz>>. Acesso em 24 ago. 2016.

PUREZA, José Manuel. **Estudos sobre a Paz e Cultura da Paz**. Lisboa: 2000. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1343/1/NeD095-096_JoseManuelPureza.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2016.

RAYO, José Tuvilla. **Educação em Direitos Humanos: rumo a uma perspectiva global.** Porto Alegre: Artmed, 2004.

SILVEIRA, Carlos Eduardo. **O uso abusivo do poder de veto pelos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.** [S.I : s.n.], [2016?]. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2389>. Acesso em: 18 ago. 2016.

THEODORO, Eliézer Trevisan. **O Conselho de Segurança da ONU.** [S.I : s.n.], 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29560/o-conselho-de-seguranca-da-onu>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

UNPOL. United Nations Policing: **A Crucial Part of UN Peace Operations.** [S.I : s.n.], 2016. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/policing.shtml>>. Acesso em: 19 ago.2016

VENDRAMIM, José Ricardo. **Proteção de Civis: a visão do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO/ONU).** [S.I : s.n.], [201-]. Disponível em: <[http://www.ccopab.eb.mil.br/biblioteca/documentos/Protecao de Civis – A visao do DPKO – Cel Vendramim - BR.pdf](http://www.ccopab.eb.mil.br/biblioteca/documentos/Protecao%20de%20Civis%20-%20A%20visao%20do%20DPKO%20-%20Cel%20Vendramim%20-%20BR.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2016.

VIEGAS, Anderson. **Autoridades acompanham operação Ágata 11 na fronteira de MS.** Ponta Porã: G1 MS, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2016/06/autoridades-acompanham-operacao-agata-11-na-fronteira-de-ms.html>>. Acesso em: 25 ago.2016