



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

Reforma do Setor de Segurança: a Construção de uma Agenda Latino-Americana Ana Maura Tomesani

Como citar: TOMESANI, A. M. Reforma do Setor de Segurança: a Construção de uma Agenda Latino-Americana. *In:* AGUILAR, S. L.; ALONSO, I. Z. (org.). **Os Desafios da Política Externa e Segurança no século XXI**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 191-222.
DOI: <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9.p191-222>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA: A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA LATINO-AMERICANA

Ana Maura Tomesani

1 – INTRODUÇÃO

A violência latino-americana vem chamando a atenção de várias organizações internacionais desde meados da década de 1980. A maioria dos países da região está nas categorias críticas de 10 a 80 homicídios por 100.000 habitantes (United Nations Office for Drugs and Crime – UNODC, 2013). A Organização Mundial de Saúde (OMS) considera 10 homicídios por 100.000 habitantes como o limite da violência epidêmica, o que significa que a maior parte do continente está assolada por uma epidemia de homicídios. De acordo com dados do relatório *UN Child's Hidden in Plain Sight* publicado em 2014 (United Nations Children's Fund – UNICEF, <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9>, p.191-222).

CEF, 2014), o homicídio é a principal causa de morte de crianças e jovens entre 10 a 19 anos em sete países da América Latina e do Caribe. O relatório *State of the Cities of Latin America and the Caribbean*, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU–HABITAT, 2012), enfatiza que a violência na América Latina e no Caribe é a principal preocupação de seus cidadãos.

Neste contexto, não seria de se estranhar que as agências de cooperação internacional sediadas nos países desenvolvidos – e por países desenvolvidos entenda-se, para efeito desta investigação, aqueles que fazem parte do CAD/OCDE¹ – estejam financiando programas de reforma do setor de segurança na região desde meados dos anos 90, ainda que estes fluxos tenham sido monitorados apenas a partir de 2004². Apesar do fato de que há bem poucos estudos que examinam o papel e o desempenho dessas agências neste campo, os que existem apontam para tendências como a importação de soluções generalizadas de países doadores para países receptores (TUCHIN; GOLDING, 2003; ZIEGLER; NIELD, 2002) ou a imposição de agendas desconectadas com as especificidades e deficiências organizacionais, institucionais e culturais locais (BAYLEY, 2005; BLAIR, 2014; DONAIS, 2012; PEAKE; MARENIN, 2008; RICHMOND, 2006). Alguns deles também salientam a existência de uma certa resistência por parte dessas agências para lidar com questões diretamente relacionadas às organizações policiais (BAYLEY, 2006; BRZOSKA, 2003; HAMMERGREN, 2003; LEEDS, 2007), que são as instituições legalmente responsáveis pela prevenção e supressão do crime.

Para verificar se os programas do setor de segurança implementados por Agências de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (doravante ACIDs) estão desconectados das especificidades locais, entendemos que nossa primeira tarefa deveria ser descobrir se há uma agenda local no setor. De acordo com Fuks (2000), existem diferentes movimentos

¹ Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (em inglês *Development Assistance Committee (DAC)*) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

² Há registros difusos de programas financiados na década de 90, mas foi apenas a partir de 2004 que a rubrica “security sector management and reform” foi criada e os fluxos de ajuda oficial para o desenvolvimento (em inglês *Official Development Assistance (ODA)*) neste campo passaram a ser monitorados sistematicamente pela OCDE (TOMESANI, 2017).

que podem conformar uma agenda pública. Em geral, as agendas emergem de disputas entre grupos organizados em arenas públicas que atingem a mídia e pressionam atores políticos, mas também podem ser forjadas por governos quando estes criam novos órgãos ou políticas para lidar com assuntos que respondem e/ou catalisam exigências que estavam latentes e/ou difusas anteriormente.

Neste caso específico da agenda latino-americana sobre a RSS, não pretendemos descrever a genealogia da emergência da questão da segurança como uma agenda pública dentro da arena dessas organizações regionais – se foi uma resposta direta à sociedade civil organizada ou se apareceu primeiramente como uma preocupação das autoridades locais/nacionais que reivindicaram o tratamento do assunto dentro dessas organizações. Seria trabalho para uma outra investigação. Nossa intenção neste estudo esteve limitada a identificar a existência de uma agenda regional sobre o tema liderado por essas organizações, agenda esta entendida como um conjunto de compromissos latino-americanos nos quais países acordam sobre suas deficiências, elegem prioridades e formulam planos de ação coletiva.

Se não há uma agenda para o setor de segurança organizada por lideranças na região, talvez esta desconexão entre os programas implementados pelas ACIDs e as condições locais possa ser um reflexo da falta de interlocutores, da ausência de demandas organizadas no setor, o que poderia justificar a importação de programas genéricos baseados no diagnóstico de consultores contratados por estas agências³.

Analizamos o perfil de três organizações regionais no tocante às questões de segurança – a Organização dos Estados Americanos (OEA), a União dos Estados da América do Sul (UNASUL) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Os documentos coletivamente produzidos que poderiam listar desafios e prioridades no campo da segurança pública para a região foram buscados de modo a construirmos uma *proxy* das fragilidades latino-americanas nesta área e verificarmos se poderíamos falar de uma agenda regional para o setor. Numa etapa seguinte de pesquisa,

³ Hammergren (2003) e Peake e Merenin (2008) salientam para os riscos de formular programas baseados exclusivamente no diagnóstico de consultores sediados nos países doadores.

isso torna possível verificar se os programas financiados por ACIDs na região atenderiam a esta agenda.

É importante mencionar que priorizamos as organizações políticas/econômicas regionais em vez das organizações da sociedade civil. Sabemos que já existem algumas iniciativas para construir uma agenda regional sobre segurança cidadã na região latino-americana organizada por ONGs e universidades⁴. Estas são mais difíceis de mapear à medida que estão mais pulverizados nos territórios e as informações sobre elas não estão totalmente disponíveis ou acessíveis. Essa é a única razão pela qual preferimos mapear organizações regionais em lugar dessas iniciativas da sociedade civil, mas encorajamos fortemente uma investigação sobre elas, pois constituem outros potenciais pontos de interlocução local sobre o tema que podem porventura estar sendo ignorados pelas ACIDs.

O artigo está dividido da seguinte forma: uma Introdução; uma seção para apresentar as organizações e documentos dedicados à reforma do setor de segurança na América Latina e uma seção que analisa a existência de uma agenda no setor. Este artigo é o resultado de uma investigação em curso, então algumas conclusões parciais são elaboradas ao final, apontando para futuros desenvolvimentos.

2 – REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA: ORIGENS E DEFINIÇÕES

É importante esclarecer que a definição de “reforma do setor de segurança” varia muito segundo autores que trabalham com o conceito. O termo apareceu pela primeira vez em meados dos anos 90 e esteve restrito aos debates da comunidade internacional de doadores (BRZOSKA, 2003), que discutiam o processo de transição política e econômica dos países do leste europeu e qual seria o formato das novas instituições de segurança e justiça destes países. Até então, a provisão de um ambiente doméstico

⁴ Várias organizações latino-americanas organizaram eventos e publicações sobre o assunto. Como exemplo podemos citar o Diálogos de Segurança Cidadã, organizado pela ONG brasileira Igarapé entre 2013-2015. O projeto reúne lideranças e estudiosos do Brasil, México, Colômbia e África do Sul (mais informações: <<https://goo.gl/jnt1Ey>>, acesso em 17 ago. 2017). Mais recentemente (2017), o lançamento da campanha latino-americana “Instinto de Vida” reuniu várias organizações e estudiosos da sociedade civil na região e propôs políticas a serem seguidas pela administração pública para reduzir os crimes - mais especificamente as taxas de homicídios (mais informações: <<https://goo.gl/ytCSoM>>. Acesso em: 17 ago. 2017).

seguro era considerada pela comunidade internacional de doadores como responsabilidade primordial dos países receptores (OECD, 2008).

O tema é controverso desde então pelo fato de que uma gama enorme de questões foram sendo pouco a pouco incorporadas ao conceito, o que contribuiu para torná-lo vago e confuso. Atualmente, a maior parte da bibliografia que trabalha especificamente com o termo é proveniente da literatura sobre operações de paz (uma vez que programas de RSS constituem uma etapa do protocolo de operações de paz das Nações Unidas), sendo que de modo geral os programas de RSS são criticados por sua abordagem *top-down* por esta literatura, o que gera um *gap* entre a formulação dos programas e a implementação prática dos mesmos (TOMESANI, 2017).

Alguns, como Chuter (2006, apud AGUILAR, 2014) sugerem que o uso do termo seja limitado às organizações responsáveis pela segurança interna e externa (que inclui o exército, as organizações policiais e seus órgãos administrativos). O Centro de Controle Democrático de Forças Armadas de Genebra trabalha com um conceito ampliado do termo, abrangendo sistema de justiça e prisão, bem como organizações da sociedade civil (DCAF, s/d, lição I, p. 6, apud AGUILAR, 2014). Enquanto isso, outra(o)s autora(e)s e organizações permanecem num nível “intermediário” no que tange à definição do termo – atribuindo ora mais peso e protagonismo às forças responsáveis pela defesa e manutenção da ordem, ora enfatizando a importância de muitos outros atores no processo de reforma do setor de segurança.

Para o propósito deste artigo, esclarecemos que estamos trabalhando com a definição da OCDE para a reforma do setor de segurança (RSS). O motivo dessa escolha foi pragmático – os dados que serão levantados posteriormente sobre os programas de RSS financiados pelas ACIDs serão extraídos do banco de dados da OCDE e estão armazenados sob o rótulo “Gestão e Reforma do Setor de Segurança” (“*Security Sector Management and Reform*”).

A definição da OCDE de programas de RSS compreende financiamento para “órgãos policiais e judiciários para assistir, analisar e reformar o sistema de segurança de modo a melhorar a governança democrá-

tica e o controle civil”⁵. O financiamento de organizações militares não é considerado “ajuda/assistência para desenvolvimento” (*development aid*) para a OCDE (e por isso não entra nas estatísticas referentes à cooperação internacional), mas o apoio à supervisão civil e ao controle democrático das forças militares é.

Em outras palavras, programas financiados pelo CAD/OCDE em áreas como reforma da polícia, reforma do sistema judiciário, segurança cidadã ou segurança pública, a prevenção do crime, o policiamento comunitário e o controle externo e democrático das atividades policiais são declarados pelos países doadores da OCDE ao órgão estatístico da instituição sob o rótulo de “Gestão e Reforma do Setor de Segurança”. Por esta razão, esclarecemos que quando utilizarmos a expressão “reforma do setor de segurança” (ou RSS) ou simplesmente “segurança”, é a este conjunto de ações características que estaremos nos reportando.

3 – UNASUL, OEA E MERCOSUL

A fim de localizar as demandas regionais organizadas sobre a reforma do setor de segurança para o continente latino-americano (de modo a posteriormente cotejá-las com os programas financiados pelas ACIDs no setor), selecionamos três organizações regionais, já citadas na introdução – a UNASUL, a OEA e o MERCOSUL. Ferreira (2016) afirma que a UNASUL e a OEA são muito inovadoras em sua visão de questões de segurança. Independentemente do fato de representarem estados, sua arquitetura institucional demonstra que estão preocupadas com a violência, mas não dentro de uma visão estatocêntrica e tradicional, e sim considerando ameaças internas à segurança humana e à necessidade de promover a paz positiva⁶.

É importante atentar para a natureza distinta dos documentos analisados, o que nos obrigou a diferentes formas de sistematização dos mesmos – buscou-se localizar em cada uma destas organiza-

⁵ Informação retirada (e traduzida pela autora) da Lista de Códigos para fluxos de ODA da OCDE de 2016, página 9, disponível no link: <<https://goo.gl/V8D2xs>>. Acesso em: março de 2017.

⁶ Aqui, Ferreira (2016) refere-se ao conceito de paz positiva de Galtung (1969), que significa não apenas a ausência de guerra e violência direta (paz negativa), mas também a superação da violência estrutural e cultural (GALTUNG, 1990) dentro das sociedades.

ções primeiramente se havia órgãos específicos para lidar com o tema da segurança. OEA e UNASUL atendiam a este requisito. A UNASUL possui o Conselho Sul-Americano de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra Crime Organizado Transnacional (CSSCJDOT), em operação desde 2012. A OEA dispõe da Secretaria de Segurança Multidimensional, dividida em quatro outros órgãos: a Secretaria Executiva da Comissão Interamericana de Controle do Abuso de Drogas, a Secretaria do Comitê Interamericano contra o Terrorismo, o Departamento de Segurança Pública e o Departamento Contra o Crime Organizado Transnacional. O passo seguinte foi selecionar para análise documentos trabalhados no âmbito destes órgãos. O Mercosul não atendia ao requisito de possuir um órgão exclusivamente dedicado à questão de segurança. Neste caso, analisamos os temas trabalhados nas normativas da organização para verificar se questões de segurança eram tratadas no âmbito do bloco e que peso teriam para os estados-membros desta organização.

A análise meticulosa desse material permitiu um mapeamento detalhado dos itens que necessitam ser repensados no campo da segurança para estes países. Nas três organizações, procuramos documentos produzidos coletivamente que pudessem listar fragilidades e desafios de segurança pública na região, para que pudéssemos mapear esses pontos e usá-los como *proxy* das demandas e prioridades latino-americanas no campo. Estes seriam aqueles pontos para os quais os países membros destas organizações acordaram sobre a necessidade de reformas e melhoramentos.

3.1 – UNASUL

A UNASUL foi criada no Encontro de Presidentes da América do Sul em 2004 em Cusco, Peru, para integrar os processos regionais iniciados com o Mercosul e a Comunidade Andina e pensar uma agenda para a região, tendo a Comunidade Européia como modelo. Intitulado inicialmente Comunidade Suramericana de Naciones (CSN), recebeu finalmente o nome de UNASUL (ou UNASUR, em espanhol – Unión de Naciones Suramericanas) em 2007 e seu Tratado Constitutivo foi assinado

em 2008. Formada por 12 países, a UNASUL é liderada por três conselhos diretores, mais a Secretaria Geral, e conta com outros 12 conselhos consultivos setoriais que se reúnem regularmente.

O CSSCJDOT é um desses conselhos consultivos setoriais. Foi criado primeiramente como um grupo de trabalho resultante da Declaração de Cartagena assinada durante a Reunião de Ministros da Defesa, Justiça, Segurança e Relações Exteriores da UNASUL e da Resolução 19/2012 do Conselho de Ministros das Relações Exteriores⁷. O “Grupo de Trabalho do Conselho para o Fortalecimento da Cooperação em Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra Crime Organizado Transnacional” reuniu-se quatro vezes em 2012 antes da criação oficial do Conselho. Essas reuniões estabeleceram o estatuto do futuro conselho, seu mandato e um Plano de Ação a ser implementado e monitorado por seus membros, cuja coordenação deveria ser integrada com a coordenação do Conselho Sul-Americano do Problema Mundial das Drogas, também ligado à UNASUL. O documento fundacional do CSSCJDOT foi finalmente lançado em 1º de março de 2013⁸.

O CSSCJDOT/UNASUL é formado por representantes dos Ministérios da Justiça, Segurança e Defesa de cada um dos países membros e contabiliza 11 reuniões ordinárias até agora⁹, mas devemos acrescentar a estas as reuniões setoriais dos grupos de trabalho do conselho – o conselho é dividido em três grupos de trabalho (GT Segurança Cidadã, GT Justiça e GT COT – Crime Organizado Transnacional) e esses grupos também se reúnem periodicamente. Há ainda as reuniões dos ministros do conselho – realizaram-se até o momento quatro reuniões de ministros responsáveis por justiça e segurança dos Estados membros do conselho.

Essas reuniões produziram uma grande quantidade de documentos visando ações coletivas – como a criação de redes entre policiais, cam-

⁷ A Declaração de Cartagena (maio de 2012) salienta a necessidade de fortalecer a cooperação entre os Estados membros contra o crime organizado transnacional, recomenda a criação de um conselho para lidar com o assunto e, antes disso, de um grupo de trabalho para pensar em um Plano de Ação para este futuro Conselho, bem como a sua burocracia e regras de funcionamento. A Resolução 19/2012 (junho de 2012) cria o grupo de trabalho e propõe a criação do Conselho ao Conselho de Chefes de Estado.

⁸ É importante mencionar que a UNASUL conta com dois outros conselhos que trabalham com questões relacionadas à segurança - o Conselho Sul-Americano do Problema Mundial das Drogas e o Conselho Sul-Americano de Defesa.

⁹ A última foi registrada em março, 2017.

panhas transnacionais contra o tráfico humano, seminários para troca de informações, publicações sobre boas práticas, workshops para alternativas de reabilitação de ex-presidiários, discussões sobre a possibilidade de um Tribunal Penal Regional para crimes transnacionais. Infelizmente, os documentos não esclarecem se as decisões tomadas foram realmente implementadas ou permanecem no papel – assim, não temos o controle sobre o cumprimento dos compromissos assinados. De qualquer forma, nosso foco não depende da eficácia do conselho – depende, na verdade, da capacidade que tem para fomentar discussões e organizar uma pauta comum de segurança entre os estados-membros. Para o nosso propósito aqui, não importa se os planos formulados foram executados, mas se eles conformam uma agenda para o setor.

Entre os vários documentos mapeados, o Plano de Ação 2012 – 2017 é, sem dúvida, o mais importante deles e o que mais claramente lista desafios e soluções para problemas de segurança dos países da América do Sul. Foi produzido pelo grupo de trabalho que precedeu a criação do CSSCJDOT/UNASUL e contou com a participação de representantes de todos os Estados membros no campo da segurança e justiça. Ele orienta todo o conjunto de discussões e atividades do conselho e guiou a divisão dos membros nos três grupos de trabalho citados anteriormente, já que o Plano de Ação está dividido em três áreas – Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra Crimes Organizados Transnacionais (COT).

Para cada uma dessas áreas do Plano de Ação foram pensados quatro eixos temáticos e para cada eixo, vários desafios estratégicos. Os desafios estratégicos foram desdobrados em ações a serem desenvolvidas. Nós sistematizamos abaixo três quadros com as áreas e respectivos eixos temáticos, tentando resumir os desafios estratégicos e as ações definidas pelo conselho. Quando o Plano de Ação foi elaborado, alguns campos foram deixados incompletos para serem completados pelos membros ao longo de suas discussões e implementação. É provável que o preenchimento destes campos tenha ocorrido informalmente durante as reuniões, mas o documento oficial do Plano de Ação disponível no repositório digital da UNASUL nunca foi atualizado – por esta razão ele segue com lacunas,

como se verá. O Plano abrangue o período 2012–2017, então é possível que estejam considerando uma atualização.

a) Plano da Ação CSSCJDOT/UNASUL 2012 – 2017 por área

SEGURANÇA CIDADÃ			
Profissionalização e especialização de policiais (desenvolvimento de capacidades específicas de acordo com o trabalho na polícia), modernização tecnológica para prevenção da violência e intercâmbio de tecnologias, conhecimento de criminologia, intercâmbio de boas práticas e modelos de gestão bem-sucedidos, fortalecimento do controle interno e externo, responsabilidade e transparência.	Promoção da participação e colaboração dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação de políticas de prevenção do crime e da violência, organização de concursos sul-americanos para que a população apresente propostas, estímulo ao intercâmbio de boas práticas com relação à participação social nas políticas de segurança e organização de seminários para disseminar conhecimento sobre como a sociedade civil pode contribuir para o planejamento das políticas de segurança.	Fortalecimento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento de políticas de segurança pública com perspectiva de direitos humanos e igualdade de gênero, promoção de políticas para prevenir a violência contra grupos vulneráveis, fortalecendo o conhecimento de policiais sobre os direitos humanos e o uso racional da força, estímulo à igualdade de gênero dentro das corporações, fomento à cultura de paz através do desencorajamento de posse e uso de armas.	Capacitação institucional de governos locais nas comunidades fronteiriças para questões relacionadas à segurança cidadã, fortalecimento da cooperação e troca de informações entre policiais e departamentos de segurança em zonas fronteiriças.

Fonte: elaborado pela autora com dados do Plano de Ação do CSSCJDOT/UNASUL (<https://goo.gl/Ww2Xxc>), disponível no repositório digital da (<https://goo.gl/J327WP>), consulta realizada em 16 de agosto, 2017.

JUSTIÇA			
Fomento e ampliação da capacidade dos serviços públicos e dos serviços judiciais gratuitos; melhoramento da gestão dos sistemas de informação, fortalecimento da cooperação judiciária entre os países; promoção de melhorias no sistema de internação/ prisão para jovens e adolescentes em conflito com a lei com perspectiva de direitos humanos	Criação de mecanismos para acelerar processos; treinamento de mediadores para atuar localmente e aumentar o acesso à justiça, principalmente entre as populações mais vulneráveis; promoção do intercâmbio de experiências bem-sucedidas na redução da burocracia e meios alternativos para resolver conflitos.	Fomento à cultura da paz, organização de campanhas que desencorajem a posse e uso de armas, fortalecimento da luta contra a impunidade de crimes contra a humanidade; apoio à implementação de políticas para proteger grupos vulneráveis e combater a violência sexual e familiar.	Desenvolver políticas penitenciárias com perspectiva de direitos humanos e fortalecer as existentes.

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Plano de Ação do CSSCJDOT/UNASUL¹⁰

COORDENAÇÃO DE AÇÕES CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL (COT)			
Reforço à prevenção; criação de mecanismos para o intercâmbio de informações sobre crimes transnacionais como lavagem de dinheiro, tráfico humano e tráfico de armas/munições/explosivos; elaboração de um diagnóstico sobre a situação atual e novas formas de crimes transnacionais, mapeamento de rotas e modus operandi do COT.	Elaboração de protocolos operacionais, treinamento e métodos de investigação padronizados para agentes de segurança nas fronteiras, a fim de facilitar o intercâmbio de informações e aumentar a eficiência das ações integradas. Criação de um concurso sul-americano de monografias sobre Políticas de Segurança Fronteiriças para envolver a sociedade civil, acadêmicos e agentes de segurança das localidades fronteiriças.	vazio	vazio

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Plano de Ação do CSSCJDOT/UNASUL¹¹

¹⁰ (<https://goo.gl/Ww2Xxc>), disponível no repositório digital da (<https://goo.gl/J327WP>). Acesso em: 16 ago. 2017.

¹¹ (<https://goo.gl/Ww2Xxc>), disponível no repositório digital da (<https://goo.gl/J327WP>). Acesso em: 16 ago. 2017.

Como podemos ver, as ações estão concentradas nas duas primeiras áreas – segurança cidadã e justiça, e algumas ações sobrepostas podem ser observadas em ambas as áreas. De maneira bastante resumida, o foco principal do documento é: 1) transparência e participação social no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas, 2) colaboração entre países para o intercâmbio de informações, tecnologias e referências de boas práticas; 3) treinamento conjunto de agências de segurança e justiça para lidar com grupos vulneráveis e presidiários na perspectiva dos direitos humanos; 4) prevenção da violência e o desencorajamento da posse de armas e armas pela população.

A terceira área, COT, é a menos desenvolvida no Plano de Ação – dois eixos aparecem em branco no documento original (cooperação contra o COT e capacitação institucional para lutar contra o COT). Algumas discussões que aparecem na documentação deste grupo de trabalho mostram que estudos e diagnósticos sólidos sobre crimes transnacionais na região são necessários para formular políticas efetivas. É provavelmente a área em que há menos informação disponível, então as ações planejadas são limitadas. De qualquer forma, as informações disponíveis até agora indicam a necessidade de criar mecanismos para compartilhar informações criminais entre as polícias dos países membros e também a elaboração de protocolos regionais e métodos de treinamento e investigação padronizados para polícias de regiões fronteiriças de modo a facilitar ações integradas.

3.2 – OEA

A OEA promove desde 2008 a Reunião de Ministros Responsáveis pela Segurança Pública nas Américas (MISPA) e as reuniões já produziram documentos sobre as fragilidades dos países participantes, com foco na cooperação e intercâmbio de conhecimentos e assistência técnica entre os Estados membros. O evento é organizado pelo Departamento de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA, que também é responsável pela criação da

AMERIPOL¹² que conduziu, em 2014, o *Diagnóstico sobre Necesidades de Conocimiento Policial para la Planeacion Curricular de la Red Interamericana de Desarrollo y Profesionalizacion Policial*. Esses documentos (compromissos da MISPA e o *Diagnostico*) são interessantes porque apresentam uma lista de áreas onde esses países entendem que precisam fortalecer sua capacidade institucional e técnica. Resumindo, são documentos que nos permitem notar que os países participantes construíram e vem monitorando metas estabelecidas por eles próprios para melhorar sua capacidade de oferecer bons serviços de segurança à sua população. Os compromissos das MISPAS, juntamente com o *Diagnostico*, fornecem um quadro amplo de desafios a serem enfrentados no campo da segurança pública na América Latina, bem como um esboço de soluções possíveis refletidas em compromissos acordados entre os membros. As MISPAS e o *Diagnostico* são analisados abaixo.

A) As MISPAS

A primeira Reunião de Ministros Responsáveis pela Segurança Pública ocorreu na Cidade do México, de 7 a 8 de outubro de 2008, e foi concluída com a adoção do Compromisso de Segurança Pública das Américas, documento que estabelece os cinco pilares de apoio para a concepção e implementação de uma resposta abrangente aos desafios da segurança pública na região, dentro de um quadro democrático. O documento propõe ações a serem implementadas por cada país visando melhorar as condições de segurança no continente. Em resumo, os principais pontos abordados no Compromisso de 2008 (OAS, 2008) são sistematizados nos cinco eixos abaixo:

¹² A Associação das Polícias das Américas (AMERIPOL) - foi formada em 14 de novembro de 2007 em Bogotá, Colômbia, com uma composição original de 18 corporações policiais e apoio da OEA. Quinze entidades policiais nacionais, regionais e internacionais são observadoras da AMERIPOL, incluindo corporações da Alemanha, do Canadá, da Itália e da Espanha, bem como órgãos da OEA e a INTERPOL, entre outras.

Quadro 1 – Sistematização dos cinco eixos acordados no Compromisso para a Segurança Pública das Américas em 2008.

Criação e fortalecimento das políticas públicas de longo prazo, com pleno respeito pelos direitos humanos; reforço à segurança fronteiriça; criação de padrões para a regulação da segurança privada, modernização dos sistemas penitenciários e criação de modelos sustentáveis de reintegração social para os ex-presidiários, especialmente os jovens; criação de ferramentas de gestão padronizadas, fortalecimento de recursos técnicos e materiais de operadores de segurança.	Criação de ações transversais para a prevenção da criminalidade; promoção de programas nas escolas para conscientizar e prevenir o crime e a violência	Criação de mecanismos de transparência e <i>accountability</i> de ações policiais, profissionalização da polícia; promoção das condições de vida e de trabalho da polícia; criação de observatórios governamentais do crime e da violência para apoiar planos operacionais de segurança.	Incentivar e fortalecer a participação social e a responsabilidade na segurança pública; criação de políticas para aumentar a confiança nas instituições de segurança.	Criação de mecanismos para o intercâmbio de informações entre os países membros; sistematização e produção de dados comparáveis entre os países, a fim de melhorar os parâmetros de esforços cooperativos; consolidação da comunidade americana de polícia (AMERIPOL); promoção do intercâmbio de experiências entre as organizações da sociedade civil dos países signatários.
--	--	--	--	---

Fonte: Elaboração da autora com informações da MISPA 2008, coletadas de OAS, 2008.

A segunda reunião, realizada na República Dominicana no final de 2009, resultou no Consenso de Santo Domingo sobre Segurança Pública nas Américas, ou a Carta de Santo Domingo. Este documento reforça o compromisso das partes de abordar as questões da segurança pública de forma cooperativa, atentando-se sempre aos direitos humanos e liberdades fundamentais e à promoção concomitante de outras áreas como saúde, cultura e educação. O documento faz várias referências à solidariedade e ao compartilhamento de experiências e informações entre os Estados membros (OAS, 2009). A Carta parece ter sido criada para garantir que os Es-

tados signatários não recorressem a estratégias violentas e autoritárias para lidar com o crime.

Nas reuniões que se seguiram¹³, os países assinantes relataram suas atividades relacionadas ao *Compromisso para a Segurança Pública das Américas*, que segue sendo o documento norteador das discussões que ocorrem durante as MISPA. O documento fornece informações sobre pontos estratégicos de segurança que os governos devem melhorar para poder oferecer um ambiente seguro em seus respectivos países. Esses pontos são expressos e organizados pelos próprios países e representados por seus ministros de segurança. A cada nova reunião, a situação de cada país com relação aos pontos do *Compromisso* é monitorada e atualizada numa matriz que permite ao Departamento de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA ter um quadro comparativo dos avanços na região.

B) O “DIAGNOSTICO”

O Departamento de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA está atualmente realizando um projeto intitulado “*Red Interamericana de Desarrollo y Profesionalización Policial*” (Rede Interamericana de Desenvolvimento e Profissionalização Policial). A “Red” pretende criar um espaço para a troca de conhecimentos e a profissionalização constante dos membros das polícias nas Américas, através da AMERIPOL. Vale ressaltar que a AMERIPOL é constituída de corporações policiais e a Polícia de Porto Rico e dos Estados Unidos – por meio de sua Agência de Controle de Drogas – possuem cada uma sua própria adesão. Em 2014, a AMERIPOL realizou uma pesquisa com instituições policiais e especialistas sobre os desafios das corporações policiais nas Américas, a fim de produzir novas estratégias para redesenhar e subsidiar a educação policial. Este esforço resultou no documento *Diagnóstico sobre Necesidades de Conocimiento Policial para la Planeacion Curricular de la Red Interameri-*

¹³ A primeira MISPA foi realizada na Cidade do México, México, de 7 a 8 de outubro de 2008; A II MISPA foi realizada em Santo Domingo, República Dominicana, de 4 a 5 de novembro de 2009; III MISPA foi realizada em Porto de Espanha, Trinidad e Tobago, de 17 a 18 de novembro de 2011; A MISPA IV foi realizada em Medellín, Colômbia, de 21 a 22 de novembro de 2013; A MISPA V foi realizada em Lima, Peru, de 19 a 20 de novembro de 2015; MISPA VI foi realizada em San Pedro Sula, Honduras, 10-11 de outubro de 2017.

*cana de Desarrollo y Profesionalizacion Policial*¹⁴. A elaboração do documento contou com a sistematização das respostas de um *survey* em que foram consideradas quatro dimensões: a dimensão social (como o corpo policial se prepara para a diversidade social do continente), a dimensões geopolítica (como imaginar o corpo policial no contexto das Américas), a dimensão institucional (como considerar os corpos de polícia em relação à comunidade, à sociedade e ao país) e a dimensão da segurança (como pensar em órgãos policiais em contextos de alta criminalidade e novas ameaças).

Depois de várias entrevistas com especialistas, consultas documentais e sistematização e análise dos dados resultantes do *survey*, foi elaborada uma lista de deficiências do corpo policial das Américas, com foco na necessidade de fortalecer esses pontos e trabalhá-los nas grades curriculares de formação policial do continente. As deficiências foram consideradas à luz das quatro dimensões citadas acima. Segue a sistematização deste material:

¹⁴ Tive acesso a uma cópia em papel do *Diagnostico*. As informações contidas neste documento não foram publicadas pela OAS.

Quadro 2 – Sistematização das quatro dimensões trabalhadas no *survey* com policiais relatadas no *Diagnostic*.

Dimensão Social	Dimensão Geopolítica	Dimensão Institucional	Dimensão da Segurança
Formação específica para lidar com mobilizações sociais e mudanças sociais; treinamento sobre violência de gênero; liderança aplicada ao corpo policial; aprendizado de técnicas de interação com os cidadãos, de gestão e negociação de situações de conflito e crise e técnicas coleta de dados e sistematização e análise da informação policial; gestão de meios de comunicação; inteligência associada às redes sociais; métodos e técnicas para a investigação social; prospecção estratégica; Fundamentos de Sociologia; Direitos Humanos; caracterização de fenômenos sociais.	Conhecimento sobre mecanismos de identificação de risco de ameaças globais; comportamento do crime organizado transnacional; concepção de estratégias conjuntas nas áreas fronteiriças; Cibercriminalidade e ciber-terrorismo; mecanismos de proteção e sustentabilidade ambiental; normas internacionais sobre crime transnacional; migrações.	Ferramentas modernas de gestão policial; administração do talento humano: gestão de recursos humanos de acordo com as competências; concepção de sistemas de gestão de conhecimento policial; prevenção de crime; concepção e construção de Observatórios do Crime; instrumentos e indicadores para medir a eficácia e o desempenho da polícia; técnicas de controle interno e auto-avaliação; inovação e desenvolvimento tecnológico aplicado ao desempenho policial; design de reforma organizacional; normas sobre padronização e gestão da polícia; métodos para melhor responsabilização, integridade e transparência; modernização e reforma dos sistemas policiais de educação e formação; ética e deontologia policial.	Consolidação de parcerias estratégicas com sociedade civil e governos; concepção e avaliação de políticas públicas e estratégias policiais; habilidades para o estudo de fenômenos associados à insegurança cidadã; novas abordagens e fundamentos de segurança; prevenção do crime, detecção de violência emergente, gestão de gangues de rua; concepção de sistemas de informação policial; elaboração de projetos de inovação.

Fonte: Elaboração da autora com base em informações concedidas pela OAS em 2014 (ver nota 14).

Como podemos observar, o *Compromisso para a Segurança Pública das Américas* e o *Diagnostico* são muito semelhantes em vários pontos – ambos enfatizam a necessidade de melhorar habilidades técnicas, gerenciais e sociais do trabalho policial. Contudo, é preciso ressaltar que se tratam de documentos com objetivos e focos distintos – o *Compromisso* é produzido e voltado para governos, representantes do poder público dos países membros da OEA que estejam envolvidos com a política da segurança pública no âmbito nacional. Já o *Diagnostico* foi elaborado pela AMERIPOL com o objetivo de mapear deficiências dos corpos policiais da região das Américas que poderiam ser trabalhadas através da educação policial. O fim último do *Diagnostico* seria a elaboração de um curso para lideranças policiais do continente americano.

Por esta razão, não é de se estranhar que o *Compromisso* insista mais significativamente na questão da cooperação regional, o que é compreensível dada a natureza política do documento e os eventos que antecederam e prenunciaram sua criação. O *Diagnostico* se destaca pelo foco na questão técnica da gestão policial, seja esta gestão relacionada aos problemas sociais, aos recursos humanos, ao gerenciamento de informações ou ao controle interno e autoavaliação das atividades policiais.

3.3 – MERCOSUL

O Mercosul foi criado em 1991 pelo Tratado de Assunção como um bloco comercial regional formado pelo Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai. Adiante, Venezuela (2006) e Bolívia (2015) foram incluídos no bloco e, recentemente (agosto de 2017), a Venezuela foi suspensa. As decisões sobre o processo de integração comercial do bloco são tomadas por três conselhos específicos – Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum, Comissão para o Comércio no Mercosul, nesta ordem de relevância. Ao longo da sua existência, foram criados outros órgãos para dar sustentabilidade às políticas regionais implementadas pelo bloco, como o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS).

No que diz respeito aos documentos que compõem os regulamentos do Mercosul, as decisões, resoluções e diretivas estão diretamente ligadas aos três conselhos mencionados anteriormente, sendo que as decisões são da alçada do Conselho do Mercado Comum, as resoluções podem ser emitidas pelo Grupo do Mercado Comum e a Comissão para o Comércio no Mercosul fica responsável pela construção e debate das diretrizes. Outras normativas possíveis são os “acordos, tratados e protocolos” e as “recomendações”. Tratados, acordos e protocolos são assinados pelos países membros no âmbito do Conselho do Mercado Comum e podem compreender países que não fazem parte do Mercosul bem como organizações internacionais. As recomendações não têm caráter obrigatório e são emitidas também pelo Conselho do Mercado Comum.

Após uma revisão desses documentos, concluímos que as normativas que são de nosso interesse e possuem conteúdos outros que não apenas os relacionados exclusivamente ao comércio comum entre os países do bloco são os **acordos, tratados e protocolos** (cuja documentação está organizada dentro de um mesmo repositório) e as **recomendações**. Em seguida, verificamos todos estes documentos disponibilizados pelo Mercosul desde a sua criação em 1991 e selecionamos aqueles que trataram de assuntos relacionados à segurança pública e justiça. A organização assinou 143 acordos/tratados/protocolos, e emitiu ao menos 45 recomendações até o momento¹⁵ – destes, 21 acordos e 12 recomendações foram selecionado(a)s para nossa análise. Os resultados podem ser verificados nos dois quadros abaixo:

a) Acordos, Tratados e Protocolos do Mercosul no campo da Segurança e Justiça

¹⁵ É importante esclarecer que até a data de 29/10/2017 os acordos, tratados e protocolos estavam atualizados até 2017 – o último acordo assinado data de 20/07/2017. O mesmo não ocorre para com as recomendações – estas estão atualizadas apenas até o ano de 2015, sendo que a busca apresenta problemas para os anos de 2008 e 2009. Desta forma, não é possível saber se houve ou não recomendações emitidas nestes dois anos. Por isso preferimos dizer que “ao menos 45 recomendações” foram emitidas neste período.

Quadro 3 – Sistematização dos Acordos, Tratados e Protocolos no campo da Segurança e Justiça assinados no âmbito do Mercosul (1991 – 2017).

ACORDOS, TRATADOS E PROTOCOLOS DO MERCOSUL – SEGURANÇA E JUSTIÇA (1991 – 2017)		
Título do Tratado	Assunto	Ano
Protocolo de Cooperação e Assistência Jurídica em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa	Cooperação Jurídica	1992
Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais	Cooperação Jurídica	1996
Acordo Complementar ao Protocolo de Cooperação e Assistência Jurídica em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa	Cooperação Jurídica	1997
Acordo sobre o Benefício de Litigar sem custos e a Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados membros do Mercosul	Cooperação Jurídica	2000
Acordo sobre o Benefício de Litigar sem custos e a Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados membros do Mercosul, Bolívia e Chile	Cooperação Jurídica	2000
Acordo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais entre os Estados membros do Mercosul, Bolívia e Chile	Cooperação Jurídica	2002
Acordo de Cooperação e Assistência Jurídica em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa, Bolívia e Chile	Cooperação Jurídica	2002
Emenda ao Protocolo de Cooperação e Assistência Jurídica em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa entre Estados membros	Cooperação Jurídica	2002
Acordo Complementar ao Acordo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais entre os Estados membros do Mercosul, Bolívia e Chile	Cooperação Jurídica	2002
Acordo Complementar ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais entre Estados membros	Cooperação Jurídica	2002
Acordo de Cooperação para Assuntos Regionais de Segurança entre Países Membros do Mercosul	Segurança Regional	2004
Acordo de Cooperação para Assuntos Regionais de Segurança entre Países Membros do Mercosul, Bolívia e Chile	Segurança Regional	2004
Acordo Contra o Tráfico Ilegal de Migrantes entre Países Membros do Mercosul	Tráfico Humano	2004
Acordo Contra o Tráfico Ilegal de Migrantes entre Países Membros do Mercosul, Bolívia e Chile	Tráfico Humano	2004
Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul	Direitos Humanos	2005
Acordo de Cooperação para Assuntos Regionais de Segurança entre Países Membros do Mercosul, Bolívia, Chile, Equador, Peru e Venezuela	Segurança Regional	2006

Acordo para a Implementação de Bases de Dados Compartilhadas de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do Mercosul e Estados Associados	Proteção de Crianças e Adolescentes	2008
Acordo entre os Estados parte do Mercosul e Estados Associados sobre a Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes em situação de Vulnerabilidade	Proteção de Crianças e Adolescentes	2008
Acordo de Cooperação entre Países Membros e Estados Associados para a Criação de Equipes Regionais de Investigadores	Investigação	2010
Memorando sobre o Intercâmbio de Documentação para o Esclarecimento de Graves Violações aos Direitos Humanos	Direitos Humanos	2017
Acordo entre Estados Membros e Estados Associados para o intercâmbio de informações sobre a Manufatura e Tráfico de Armas de Fogo, Munição, Explosivos e Materiais Relacionados	Armas de Fogo	2017

Fonte: Elaboração da autora com base em informações extraídas repositório digital do Mercosul¹⁶

A lista acima demonstra preocupação do Mercosul com o crime organizado transnacional, sobretudo com o tráfico humano e de armas. Ressalta a necessidade de cooperação policial e jurídica entre os países, além do estabelecimento de marcos jurídicos no âmbito do Mercosul em matéria de segurança criminalidade como forma de “avançar na definição de uma política comum de segurança, mediante o estabelecimento de metas claras e instrumentos de implementação eficazes”¹⁷.

Nota-se ainda que foram assinados 10 acordos de cooperação jurídica entre os países membros e também entre estes e outros países sul-americanos, como Bolívia (antes que esta fizesse parte do bloco) e Chile. Estes acordos dizem respeito à assistência mútua tanto para assuntos de ordem comercial, civil, trabalhista, administrativa como também penais. É interessante observar que eles se concentram na primeira década de vida do Mercosul, momento em que os países precisaram alinhar seus ordenamentos jurídicos para planejar ações conjuntas.

¹⁶ (<https://goo.gl/kbHYuP>), em “Tratados, Protocolos e Acordos” (<https://goo.gl/4uJbVc>), links visitados em 29 out. 2017.

¹⁷ Trecho retirado do Acordo de Cooperação para Assuntos Regionais de Segurança entre Países Membros do Mercosul de 2004, tradução da autora (do espanhol para o português). Disponível em: <<https://goo.gl/TC2Yei>>. Acesso em: 29 out. 2017.

Chama ainda a atenção os documentos assinados no âmbito dos direitos humanos (um protocolo e um memorando) e para proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade (dois acordos assinados). No *Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul*, salienta-se a necessidade dos estados membros respeitarem os tratados internacionais de Direitos Humanos e a Carta Democrática Interamericana sob pena, em última instância, de suspensão do país do bloco. Já o *Memorando sobre o Intercâmbio de Documentação para o Esclarecimento de Graves Violações aos Direitos Humanos* busca facilitar os meios de troca de documentos e informações referentes às ditaduras militares ocorridas no Cone Sul, sobretudo aqueles relacionados à Operação Condor, de modo a subsidiar as Comissões da Verdade dos estados membros.

Quanto aos dois acordos assinados relativos à proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, um deles requer a construção de uma base de dados conjunta entre os países com dados deste público e o outro solicita justamente que esta base seja acessada quando houver suspeita de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade atravessando as fronteiras dos países membros. Nos documentos, parte-se do pressuposto de que crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade estão mais sujeitas a serem vítimas de tráfico de pessoas, o que justifica a preocupação.

Esclarece-se que foram excluídos da seleção aqueles acordos que lidavam com questões mais burocráticas e relativas a solução de controvérsias ou casos omissos, como procedimentos conjuntos para lidar com veículos apreendidos nas fronteiras, extradições, ordens de prisão e traslado de pessoas condenadas entre países membros. Entendemos que se tratam de acordos para solucionar questões imediatas, mas não conformam uma agenda para o setor no sentido como definimos o termo na Introdução deste trabalho.

b) Recomendações do Mercosul no campo da Segurança e Justiça

Quadro 4 – Sistematização das Recomendações no campo da Segurança e Justiça no âmbito do Mercosul (1991 – 2017).¹⁸

RECOMENDAÇÕES DO MERCOSUL – SEGURANÇA E JUSTIÇA (1991 – 2017)		
Recomendações	Assunto	Ano
Recomendação para tratamento integral à violência de Gênero	Violência contra a Mulher	2010
Recomendação para a realização campanhas de TV visando à prevenção, sensibilização e luta contra o tráfico humano para exploração sexual ou comercial e trabalho forçado de crianças e adolescentes	Tráfico Humano	2010
Recomendação sobre a necessidade de Defensoria pública oficial e autônoma para garantir o acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade à Justiça	Acesso à Justiça	2012
Recomendação para tratamento integral à violência de Gênero	Violência contra a Mulher	2012
Recomendação para que se faça uso do Guia do Mercosul para atender mulheres vítimas de tráfico humano para fins de exploração sexual	Violência contra a Mulher	2012
Recomendação para lidar com mulheres em situação de restrição de liberdade por causa de delitos relacionados com drogas	Mulheres Detentas	2014
Recomendação sobre mulheres migrantes em contextos de violência doméstica	Violência contra a Mulher	2014
Recomendação para a prevenção e erradicação do trabalho infantil e a proteção do trabalho juvenil doméstico no Mercosul	Trabalho Infantil	2015
Recomendação para a prevenção e erradicação do trabalho infantil para fins artísticos no Mercosul	Trabalho Infantil	2015
Recomendação para a articulação entre governos, empresas e sindicatos para a prevenção do trabalho infantil no Mercosul	Trabalho Infantil	2015
Recomendação sobre mortes violentas causadas por razões de gênero – feminicídio	Violência contra a Mulher	2015
Recomendação para a criação do Dia Sul-americano para o Desarmamento Voluntário	Desarmamento	2015

Fonte: Elaboração da autora com base em informações extraídas repositório digital do Mercosul¹⁹

¹⁸ Informamos que este quadro pode estar incompleto porque, nas datas em que ocorreram as consultas, entre agosto e outubro de 2017, o repositório digital do Mercosul apresentava problemas técnicos para fornecer dados sobre as recomendações emitidas nos anos de 2008 e 2009. Estes dados foram solicitados também por e-mail para a Secretaria do Mercosul, mas até o fechamento deste trabalho, não obtivemos resposta.

¹⁹ (<https://goo.gl/kbHYuP>), em “Recomendações” (<https://goo.gl/8p1hoF>). Acesso em: 29 out. 2017.

É interessante observar que, embora o repositório digital do Mercosul disponibilize as recomendações desde o ano de 2002, é apenas a partir de 2010 que questões mais claramente relacionadas à segurança aparecerão nesta categoria de normativas. E a quantidade de recomendações no campo é respeitável – veja que foram 12 (ou 26% do total de recomendações visualizáveis no repositório) apenas entre 2010 e 2015, sendo que o site não atualizou ainda os anos de 2016 e 2017. Comparativamente, o volume de recomendações do Mercosul no campo da segurança é maior que o volume de documentos nas categorias de acordo, tratado ou protocolo (21 de 143 ou pouco mais de 14%). Curiosamente, não há recomendações que possam ser classificadas propriamente no campo da justiça.

As preocupações que aparecem nos acordos estão presentes também entre as recomendações – crime organizado transnacional, sobretudo o tráfico humano e de armas. Porém, a preocupação com o trabalho infantil e com a violência contra a mulher é bastante evidenciada entre as recomendações, o que surpreende pelo fato do Mercosul constituir um bloco econômico, uma organização que busca exatamente facilitar as trocas comerciais entre os países membros, o que em tese sugeriria que estas questões não estariam no cerne das preocupações do bloco ou que ao menos não constituiriam prioridades. Contudo, são temas bastante recorrentes.

A questão da ênfase em coibir o trabalho infantil talvez seja de mais fácil compreensão do ponto de vista da lógica comercial, uma vez que o trabalho infantil, seja mal remunerado ou forçado, coloca certos estabelecimentos em situação de concorrência desleal com relação a aqueles que trabalham dentro dos padrões legais e tributários vigentes, prejudicando o comércio na região. O mesmo se pode dizer com relação ao tráfico de pessoas para fins de exploração laboral. Contudo, dentre as 12 recomendações selecionadas na área de segurança, metade diz respeito à proteção de mulheres e não há questões comerciais envolvidas nestas recomendações – ao menos não explicitamente.

Em um dos artigos da *Recomendação para tratamento integral à violência de Gênero* de 2010²⁰, lê-se:

²⁰ Artigo 3 da Recomendação 001/2010. Disponível no repositório digital do Mercosul, <<https://goo.gl/CPkyUV>>. Acesso em: 30 out. 2017.

“Promover a elaboração progressiva de um sistema regional de informação de casos de violência de gênero sob todas as suas formas, a partir da construção de indicadores comparáveis. Os trabalhos poderão iniciar-se com o indicador de ‘violência doméstica’.”

Aliás, é notável a preocupação do Mercosul com a construção de bases de dados compartilhadas e indicadores padronizados e comparáveis. Esta preocupação está presente em vários dos acordos e recomendações da área. O que é bastante compreensível dado que a consolidação e fortalecimento do bloco depende, entre outras coisas, da capacidade de reunião e sistematização de informações do bloco para a realização de diagnósticos precisos que possibilitem a proposição de ações conjuntas entre os países-membros. A ausência de transparência no fornecimento de informações por parte de quaisquer países membros acaba colocando em xeque a credibilidade do bloco como um todo.

4 – SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA: UMA AGENDA EM EXECUÇÃO?

As seções anteriores nos mostraram que essas três organizações têm preocupações com questões de segurança em seu território de ação. A sua dedicação ao assunto varia, bem como a natureza das questões de segurança que consideram mais sensíveis. Nota-se que os documentos trabalhados têm muitos pontos em comum – a preocupação com as regiões de fronteira, exaltando a necessidade de cooperação policial e intercâmbio de informações nestas áreas, aparece tanto no Plano de Ação do CSSCJDOT da UNASUL, como no *Compromisso* e no *Diagnostico* da OEA, além de figurar também nos acordos e recomendações do Mercosul. O mesmo se pode dizer com relação à necessidade de construção de dados padronizados e indicadores comparáveis no campo da segurança para subsidiar ações integradas entre os países membros – ponto que aparece recorrentemente em todos os documentos analisados.

A necessidade de estimular a participação social nas políticas de segurança aparece nos documentos da UNASUL e da OEA. Estas duas últimas também têm uma preocupação maior com o trabalho das corpo-

rações policiais – profissionalização, modernização das práticas, controle interno e externo das ações policiais, padronização e intercâmbio de dados criminais. Os documentos do Mercosul não demonstram preocupações específicas com a melhora da qualidade do serviço policial, muito embora entendam que a cooperação policial e jurídica é importante para a segurança regional.

A preocupação com o tráfico de pessoas e de armas aparece nos documentos da UNASUL e do Mercosul – e, sobretudo no caso deste último, é marcante a preocupação com o tráfico de mulheres e crianças. Da mesma forma, a questão do acesso à justiça aparece de maneira bastante destacada na UNASUL e de forma tímida (uma recomendação) no Mercosul, mas não aparece nos documentos trabalhados da OEA. Vale ressaltar que o respeito aos direitos humanos e à igualdade de gênero perpassa os documentos das três organizações analisadas, tendo sido citados em todos eles.

Apesar dessas diferenças, o que fica claro é que a segurança é, sem dúvida, parte integrante e relevante de uma ampla agenda regional conduzida por estas organizações. Órgãos foram criados para tratar de questões relacionadas à segurança, dando visibilidade ao problema e monitorando o desenvolvimento de ações para atendê-lo. O Mercosul foi a única das organizações que não criou órgão específico para lidar com questões de segurança, mas percebe-se que o tema ganhou força sobretudo na última década, tomando-se por base os acordos firmados e as recomendações emitidas pela organização.

Os documentos analisados demonstram que os países latino-americanos foram capazes de apontar suas fragilidades e prioridades no campo, possibilitando o mapeamento e o diagnóstico destas deficiências. Soluções foram esboçadas coletivamente (seja no formato de plano de ação, compromissos ou acordos) e vêm sendo implementadas e monitoradas. Há um grande acúmulo de informação sobre o tema nas três organizações analisadas, ainda que elas possuam interesses e focos distintos. O material documental trabalhado no âmbito destas três organizações revela que existe uma agenda para a reforma do setor de segurança sendo administrada e conduzida pelos estados-membros destas organizações.

5 – CONCLUSÕES PARCIAIS E INVESTIGAÇÕES FUTURAS

Toda a exposição feita neste trabalho buscou responder à questão: há uma agenda regional para a reforma do setor de segurança na América Latina? Chegamos à conclusão de que sim, esta agenda existe e está em construção há cerca de 15 anos, sendo que há pelo menos três organizações que respondem por ela. Como dito anteriormente, as ACIDs nos países desenvolvidos estão financiando programas de RSS no continente há mais de duas décadas. A pergunta que nos fazemos agora é: estariam elas cientes das agendas locais no setor? Será que essas agências consideram de alguma forma as prioridades expressas pelos países receptores de ajuda externa para formular seus programas e em que medida? Seriam as organizações analisadas no presente trabalho consultadas neste processo? Senão elas, quais então?

Mapear organizações regionais e suas demandas no campo foi importante para demonstrar que estas informações existem e estão disponíveis, não havendo razão para que as ACIDs ignorem este acúmulo importante de informações e de esforço coletivo na formulação de programas de RSS para a região. O próximo passo desta investigação é mapear e analisar os programas de RSS financiados por ACIDs na América Latina e verificar o perfil e as prioridades destes programas, de modo a efetuar uma comparação mais detalhada com as agendas locais aqui descritas sobre o tema.

Com as agendas destas organizações em mãos, juntamente com o levantamento dos programas de RSS financiados pelas ACIDs, teremos condições de verificar se estas agências atendem à agenda regional no campo da segurança ou se estão de fato desconectadas da realidade e das demandas locais como supõe a literatura da área, ofertando programas genéricos e pouco adaptáveis a ambientes diversos daqueles que caracterizam os países de origem dos programas financiados.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, S. Reforma do setor de segurança: visão geral e proposta de planejamento. In: AGUILAR, S. (Org). *Reforma do setor de segurança: teoria, prática e crítica*. São Paulo: Porto de Idéias, 2014. Cap. 1, p. 9–91.

- BAYLEY, D. Police reform as foreign policy. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, Thousand Oaks, v. 38, n. 2, p. 206–215, 2005.
- _____. US Aid for foreign justice and police. *Orbis*, Philadelphia, v. 50, n. 3, p. 469–479, 2006.
- BLAIR, S. Uma crítica à Reforma do Setor de Segurança. In: AGUILAR, S. (Org). *Reforma do Setor de Segurança: teoria, prática e crítica*. São Paulo: Porto de idéias, 2014. Cap. 2, p. 92–199.
- BRZOSKA, M. *Development donors and the concept of security sector reform*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control Armed Forces, 2003. (Occasional Paper nº 4).
- DONAIS, T. *Peacebuilding and local ownership: post-conflict consensus-building*. New York: Routledge, 2012.
- FERREIRA, M. A. S. V. Criminality and Violence in South America: the challenges for peace and UNASUR's Response. *International Studies Perspectives*, Oxford, v. 18, n. 1, p. 64–80, Feb. 2016.
- FUKS, M. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79–84, 1º semestre, 2000.
- GALTUNG, J. Violence, peace, and peace research. *Journal of peace research*, London, v. 6, n. 3, p. 167–191, 1969.
- _____. Cultural violence. *Journal of peace research*, London, v. 27, n. 3, p. 291–305, 1990.
- HAMMERGREN, L. International assistance to Latin American justice programs: toward an agenda for reforming the reformers. In: JENSEN, Erick G.; HELLER, Thomas C. (Ed.). *Beyond common knowledge: empirical approaches to the rule of law*. Stanford: Stanford University Press, 2003. p. 290–335.
- LEEDS, E. Serving states and serving citizens: halting steps toward police reform in Brazil and implications for donor intervention. *Policing and Society*, London, v. 17, n. 1, p. 21–37, Feb. 2007.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). *Commitment to Public Security in the Americas: MISPA I*. Washington, 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/english/cpo_mispa1.asp>. Acesso em: 13 out. 2014.
- _____. *Consenso de Santo Domingo por la Seguridad Pública em las Américas*. Washington, 2009. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/english/cpo_mispa2.asp>. Acesso em: 13 out. 2014.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Security system reform: what have we learned?*. Paris, 2009.

PEAKE, G.; MARENIN, O. Research Article: their reports are not read and their recommendations are resisted: the challenge for the global police policy community. *Police Practice and Research*, London, v. 9, n. 1, p. 59–69, 2008.

RICHMOND, O. P. Patterns of peace. *Global Society*, Abingdon, v. 20, n. 4, p. 367–394, 2006.

TOMESANI, A. M. International Assistance and Security Sector Reform in Latin America: a profile of donors, recipients and programs. In: CONGRESSO DA ALACIP, 9., 2017, Montevideu. *Anais eletrônicos...* Montevideu: Universidad de la República Uruguay, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/yLNTJz>>. Acesso em: 30 out. 2017.

TULCHIN, J. S.; GOLDING, H. A. Introduction: Citizen security in regional perspective. In: FRUHLIN, H.; TULCHIN, J. S.; GOLDING, H. A. (Ed.). *Crime and violence in Latin America: citizen security, democracy and State*. Washington: Woodrow Wilson Center, 2003. p. 1–12.

UNO–HABITAT. *Estado das cidades da América Latina e Caribe 2012: rumbo a uma nueva transición urbana..* Nairobi, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/A23PqY>>. Acesso em: 30 set. 2016.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF) *Hidden in plain sight: a statistical analysis of violence against children*. New York, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Qod4Vb>>. Acesso em: 30 set. 2016.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *The global study on homicide*. Viena, 2013. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf>. Acesso em: 30 set. 2016.

ZIEGLER, M.; NIELD, R. *From Peace to Governance: police reform and the International Community*. Washington: Johns Hopkins University, 2002.

DESAFIOS DOS PROCESSOS DE
INTEGRAÇÃO REGIONAL