



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**SEGURANÇA INTERNACIONAL E GOVERNOS LOCAIS: UMA RELAÇÃO
POSSÍVEL? O CASO DA UNIDADE TEMÁTICA DE SEGURANÇA CIDADÃ DA
REDE DE CIDADES DO MERCOSUL (MERCOCIDADES)**

DAINARA BISPO SANTOS

São Cristóvão/SE

2022

DAINARA BISPO SANTOS

**SEGURANÇA INTERNACIONAL E GOVERNOS LOCAIS: UMA RELAÇÃO
POSSÍVEL? O CASO DA UNIDADE TEMÁTICA DE SEGURANÇA CIDADÃ DA
REDE DE CIDADES DO MERCOSUL (MERCOCIDADES)**

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação do professor Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira.

São Cristóvão/SE

2022

TERMO DE APROVAÇÃO

DAINARA BISPO SANTOS

**SEGURANÇA INTERNACIONAL E GOVERNOS LOCAIS: UMA RELAÇÃO
POSSÍVEL? O CASO DA UNIDADE TEMÁTICA DE SEGURANÇA CIDADÃ DA
REDE DE CIDADES DO MERCOSUL (MERCOCIDADES)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como um dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira

Orientador – UFS

Professora Dra. Bárbara Vasconcellos de Carvalho Motta

Examinadora Interna – UFS

Professora Dra. Helena Salim de Castro

Examinadora externa – GEDES/UNESP

Nota: _____

São Cristóvão, _____ de _____ de 2022.

“Cada um que passa em nossa vida passa sozinho, mas não vai só, nem nos deixa só. Leva um pouco de nós mesmos, deixa um pouco de si mesmo. Esta é a maior responsabilidade de nossas vidas e a evidencia que duas almas não se encontram ao acaso”.

(Antoine de Saint-Exupéry)

Àqueles que partiram e a ausência deixou um vazio eterno no meu coração, dedico este trabalho com amor e tristeza, sabendo que jamais lerão estas palavras.

AGRADECIMENTOS

À Deus. Por guiar os meus caminhos, me manter em pé quando tropeço e amortecer a queda, até que eu levante novamente. Por mais essa experiência vivida.

Ao meu amado pai, Djenal (*im memoriam*), pelo apoio, pela confiança e pelas risadas durante o tempo que estivemos juntos. Seu espírito competitivo sempre foi como um desafio para mim, sempre me instigando a ser a melhor versão de mim mesma, sem nunca, de fato, me cobrar por qualquer coisa. Confesso que perdê-lo me deixou desorientada durante muito tempo, ainda deixa em momentos como esse, e me ressinto pela violência urbana tê-lo arrancado da nossa família tão cedo.

À minha melhor amiga e amada mãe, Sheila. Por todo carinho, cuidado e compreensão. Muito obrigada pela força nos momentos em que eu devia continuar, mas principalmente, naqueles em que precisei parar. Você é, e sempre será, meu maior exemplo de caráter, princípios e fé.

Ao meu mascotinho favorito, Lourenzo, também conhecido como irmão caçula. Quando crescer e conseguir ler mais que algumas palavras, espero que veja isto e saiba que eu amei a foto colada na parede junto aos postites. Mesmo que você tenha mexido nas minhas coisas sem permissão (pela milésima vez!), ela me fez companhia nas infindáveis horas que passei trancada no quarto escrevendo esse trabalho.

À minha querida avó Maria (*im memoriam*), uma guerreira até seu último suspiro. Gostaria de agradecê-la por tantas coisas, por tantos momentos vividos, mas sua partida é uma ferida tão recente que me faltam palavras. Sou muito grata por todo amor incondicional e, principalmente, pela honra de ser sua neta!

À minha prima e amiga, Geyze. Por todas as vezes que me arrastou para fora de casa entre semanas de confinamento inconsciente. Por fazer filmes ruins se tornarem experiências muito idiotas e engraçadas. Pelas palavras de incentivo durante a escrita desse trabalho.

A todos educadores e educadoras que formaram a minha base acadêmica, em especial: Valéria, Vanessa, Patrícia, Raimundo, Antônio e Anderson. Em diferentes ciclos escolares, cada um de vocês se tornou fonte de inspiração, alimentando minha curiosidade e fome por conhecimento, sempre me instigando a saber mais, a pensar mais.

Às minhas companheiras de jornada universitária e queridas amigas. Clara, serei eternamente grata por ter segurado minha mão e dito para tentar um pouco mais quando pensei em desistir ainda no primeiro período, pela insegurança e pelo luto. Cheguei até aqui com seu apoio também. Raquel, nunca esquecerei do nosso primeiro abraço, duas calouras perdidas no

dia da matrícula. Obrigada por me ajudar e apoiar em tantos momentos. Sempre terá um lugar especial guardado para você no meu coração. Constança, minha amizade mais improvável que prezo com muito carinho. No breve momento em que fomos apresentadas naquele auditório não achei que seríamos amigas, com personalidades tão opostas. Ainda bem que somos, senão eu teria sido privada da sua força, confiança e determinação, além dos seus abraços de urso quando não estou esperando. Obrigada, amiga, por fazer parte da minha vida!

Danielle, Enndiel e Larissa. Eu poderia falar muitas coisas sobre cada uma individualmente, mas em nossa convivência sempre as vi como uma unidade tão harmoniosa, vocês se complementam em um equilíbrio que passei a admirar quando nos aproximamos. Sou muito grata por todas as conversas jogadas fora, os conselhos preciosos, pela força em momentos de desespero e pelo incentivo em todo o processo de elaboração desse TCC. Pelo caráter, pelos posicionamentos, pelas personalidades fortes e carinhosas. Vocês são mulheres extraordinárias em quem, orgulhosamente, me inspiro diariamente. Obrigada por me aceitarem como amiga e espero tê-las sempre comigo.

À Igor Messias, Renata, Letícia e Ana Luísa. Por todos os momentos vividos nos corredores da UFS, pelas risadas e trocas. Espero que possamos nos encontrar nos corredores da vida e compartilhar novas experiências.

À Universidade Federal de Sergipe. Por ser minha segunda casa durante os últimos anos. Espero que mais pessoas como eu, de uma cidadezinha pequena do interior sem muitas expectativas, possam viver esse espaço e respirar o conhecimento encontrado em cada lugar.

Ao meu orientador, Prof.^o. Cairo. Obrigada por aceitar seguir nessa ideia comigo, por toda a disponibilidade, pela compreensão e apoio quando precisei pausar. Pelos direcionamentos, comentários e correções quase simultâneas.

Às professoras e aos professores do Departamento de Relações Internacionais: Flávia, Bárbara, Érica, Corival, Geraldo, Thiago, Lucas, Rodrigo e Edson. Àqueles que passaram temporariamente, Lívia, Renan e João Paulo. Por todas as vezes que me obrigaram a pensar, repensar e questionar a todo momento. Sem esse mosaico de personalidades e visões de mundo tão distintas minha graduação não seria tão rica, as vezes exaustiva. Em especial, gostaria de agradecer à Prof.^a. Flávia, pelas risadas e o conhecimento compartilhado durante a monitoria de LABSIN. Estar do outro lado foi desafiador, mas divertido!

À Antonella, Sidarta, Denio, Daniella, Cristiane e Rosana, do Departamento de Turismo da UFS. Por toda a experiência adquirida durante os dois anos de bolsa do Programa de Apoio do Desenvolvimento da Aprendizagem Profissional (PRODAP). Eu deveria aprender apenas a

lidar com a burocracia do setor administrativo, mas com suas histórias do turismo aprendi a valorizar mais a cultura e a diversidade, especialmente do meu Sergipe.

A todos vocês que de alguma forma tiveram um papel fundamental na minha trajetória de graduação, moldaram quem sou hoje e o modo como vejo o mundo. Este trabalho tem um pedacinho de cada um. Obrigada!

“O século XXI não será dominado pelos Estados Unidos ou a China, mas pela cidade. Em uma era cada vez mais incontrolável, as cidades, e não os Estados, estão se tornando as ilhas de governança sobre as quais o futuro da ordem mundial será construída.”

(Parag Khanna)

“Com a globalização e a digitalização – e todos os elementos específicos que eles implicam – as cidades emergem como locais estratégicos onde novas normas e identidades são formadas.”

(Saskia Sassen)

RESUMO

A emergência de novos atores na arena internacional, assim como o alargamento e redefinição de temas e agendas, refletem as transformações em curso e são características marcantes da chamada “nova ordem global” no século XXI. Nas últimas três décadas, a inserção e a participação cada vez mais ativa de governos subnacionais nas relações internacionais, sobretudo por meio da Cooperação Descentralizada e da formação de redes, têm se caracterizado como um fenômeno irreversível que abrange diversos domínios da política mundial. Igualmente, no âmbito dos estudos de Segurança Internacional constata-se o surgimento de novas abordagens como Segurança Humana e, particularmente na América do Sul, a Segurança Cidadã. Tais enfoques buscam compreender “novas ameaças” ditas globais desde uma perspectiva local e conferem às cidades o papel de agentes notáveis na provisão de soluções inovadoras para questões de segurança. Nesse contexto, tendo como objeto de estudo a Unidade Temática Segurança Cidadã da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades), o presente trabalho objetiva analisar o papel desempenhado pelos governos locais na articulação da temática de segurança no contexto sul-americano, buscando verificar quais são as ações e os projetos desenvolvidos nesse âmbito, assim como a linearidade dessas ações com a perspectiva de segurança apresentada pela entidade. Dentre outras observações, conclui-se que, enquanto a articulação subnacional em torno de projetos regionais ainda apresenta debilidades, este espaço é bem-sucedido como ferramenta de comunicação entre as cidades, caracterizando-se como um espaço onde ideias e programas locais de segurança são compartilhados.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Segurança Cidadã. Cooperação Internacional Descentralizada. Mercocidades.

ABSTRACT

The emergence of new actors in the international arena, as well as the expansion and redefinition of themes and agendas, reflects the ongoing transformations and are hallmarks of the so-called “new global order” in the 21st century. In the last three decades, the insertion and increasingly active participation of subnational governments in international relations, notably through Decentralized Cooperation and the arrangement of networks, has been characterized as an irreversible phenomenon that encompasses several domains of world politics. Likewise, within the scope of International Security studies, alternative approaches such as Human Security and Citizen Security have emerged, particularly in South America. Such approaches seek to understand global “new threats” from a local perspective and give cities the role of notable agents in providing innovative solutions to security issues. In this context, having the Mercocities Citizen Security Thematic Unit as the study object, the present work aims to analyze the role played by local governments in the articulation of security in South America. Aspiring to verify the actions and projects developed in this scope and the linearity of these actions with the security perspective presented by the entity. Among other observations, it is concluded that, while the subnational articulation around regional projects still shows weaknesses, this space is fruitful as a communication tool between cities, characterizing itself as an arena where ideas and local security programs are shared.

Keywords: Paradiplomacy. Citizen Security. International Decentralised Co-operation. Mercocities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma das Mercocidades.....	30
Figura 2 – Multidimensionalidade de ameaças na perspectiva da Segurança Humana.....	38
Tabela 1 – Taxas e contagens de homicídios nas América do Sul.....	44
Tabela 2 – Percepção de insegurança na América do Sul em 2016.....	44
Figura 3 – Intervenções de Segurança Cidadã na América Latina por nível de governo e ameaças abordadas.....	47
Tabela 3 – Avaliação do funcionamento da UTSC.....	52
Figura 4 – Participantes da UTSC por país.....	58
Tabela 4 – Direção da UTSC entre 2004 e 2021.....	59
Tabela 5 – Ranking de Cidades por número de participações na UTSC.....	61

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. UM PANORAMA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS.....	17
2.1 Paradiplomacia: a mobilização internacional dos governos locais.....	19
2.2 Caminhos para o internacional: a cooperação descentralizada e redes de cidades	25
2.3 A Rede de Cidades do Mercosul: Mercocidades.....	28
3. SEGURANÇA INTERNACIONAL: UM ESTADO DA ARTE	35
3.1 A Segurança Humana como um novo paradigma em matéria de segurança internacional.....	37
3.2 América do Sul: entre a violência generalizada e a busca pela Segurança Cidadã	44
4. A ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DE GOVERNOS LOCAIS NA TEMÁTICA DE SEGURANÇA: O CASO DA UNIDADE TEMÁTICA DE SEGURANÇA CIDADÃ DA REDE MERCOCIDADES.....	50
4.1 A Evolução da Unidade Temática Segurança Cidadã.....	51
4.2 Perfil das cidades participantes da UTSC.....	58
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
6. REFERÊNCIAS.....	68

1. INTRODUÇÃO

O alvorecer do século XXI trouxe uma série de transformações que acentuou a necessidade de formulação de novos paradigmas nas relações internacionais. Tradicionalmente baseada em uma visão estadocêntrica, houve na literatura uma predominância de estudos com enfoque em conflitos e disputas entre os Estados no Sistema Internacional. Contudo, nas últimas décadas é possível observar a inserção de novos atores internacionais, mudanças no padrão de comportamento e o estabelecimento de uma agenda global baseada na pluralidade e ressignificação de temas. Logo, destaca-se nesse período a emergência de visões não tradicionais que buscam compreender a nova ordem mundial em construção, marcada pela generalização de processos democráticos e descentralizadores, bem como pelo aprofundamento da integração mundial decorrente da globalização (ODDONE, 2016; PAIVA, 2017).

Impulsionados por mudanças na geografia do poder no sistema internacional, pela diversificação dos canais multilaterais de relacionamento, bem como pela redistribuição e transferência de competências no interior dos Estados, os governos subnacionais (cidades, comunas, estados, províncias, distritos, etc.) são algumas das entidades que integram o rol dos chamados novos atores das relações internacionais, os quais se encontram disputando ou compartilhando espaços ao lado de Organizações Não-Governamentais, empresas transnacionais e Organizações Internacionais (BENKO, 2001; RIBEIRO, 2009; SASSEN, 2010). Nesta seara, a inserção internacional das cidades se distingue pela crescente expansão no volume de atividades empreendidas pelos governos locais, os quais, cada vez mais, têm buscado estabelecer diálogos e parcerias além de suas fronteiras, por meio de estruturas formais ou informais de cooperação, com vistas a atender demandas de suas comunidades e sobreviver à competitividade da economia mundial (CORNEGO, 1999; TAVARES, 2016; ODDONE, 2016).

Nas últimas três décadas, os governos locais têm assumido papéis notáveis nos debates acerca da ordem internacional em construção desde o fim da Guerra Fria, creditados como atores dotados de capacidades e influência em todos os domínios da política mundial (PLUIJM, 2007). Nesse sentido, estudiosos e acadêmicos têm se dedicado a investigar o fenômeno da paradiplomacia sob diversos ângulos: economia, política externa, federalismo, meio ambiente, integração regional, cooperação internacional, etc. (SOLDATOS, 1990; SCHIAVON, 2004; PAQUIN, 2004; ROMERO, 2004; MIKLOS, 2011; SETZER, 2013; JUNQUEIRA, 2014; KUZNETSOV, 2015). No entanto, é possível observar que ainda há algumas áreas da atuação internacional das autoridades locais pouco exploradas, como a esfera da segurança.

A segurança internacional é um tópico que, durante muito tempo, esteve centralizado nas esferas decisórias de poder mais elevadas dos Estados, discutido entre círculos militares e analistas especializados em gestão de risco, teorias de dissuasão nuclear e controle das forças armadas. Isto porque as abordagens tradicionais de segurança comumente sobrepõem noções de segurança nacional e internacional, nas quais garantir a proteção dos Estados e seus nacionais contra ameaças externas exige o uso de meios bélicos disponíveis para neutraliza o inimigo, geralmente outro Estado (BUZAN; HANSEN, 2009). Com o fim da bipolaridade, a emergência de novas abordagens acerca da segurança internacional nos desafia a tratar questões de segurança sob outras perspectivas ao reivindicar a ampliação do conceito e referencial de segurança, assim como o reconhecimento da existência de ameaças não-estatais (desastres ambientais, epidemias, migração forçada, narcotráfico e terrorismo), as quais afligem as pessoas desde uma perspectiva local e se tornam problemas para a segurança em nível nacional, regional e global (ALENCAR, 2015; PAIVA, 2017).

Com base nessa visão, o quadro de ameaças reflete problemas particulares encontrados em diferentes realidades e os gestores municipais são indicados como agentes relevantes na provisão de soluções criativas e inovadoras em questões de segurança, para além do uso da força militar monopolizada pelos governos centrais (ALKIRE, 2003; PLUIJM, 2007). Na América do Sul, grandes conflitos armados entre Estados são eventos raros, enquanto a região registra taxas de homicídios três vezes maiores que a média mundial, o que torna esta a área mais letal fora de zonas de guerra (PNUD, 2013). Na região, a violência apresenta diversas facetas decorrentes de quadros crônicos de desigualdade, marginalização de parcelas da sociedade, crescimento do crime organizado, assim como a perpetuação de uma cultura de violência baseada em atos institucionais de repressão e punição ostensivos (MUGGAH, 2017). Entre as 50 cidades mais violentas do mundo, 42% são municipalidades sul-americanas sendo a região que abriga a maior população urbana do planeta (MUGGAH; TOBÓN, 2018; UN-HABITAT, 2020).

Diante desse cenário, o presente trabalho se origina de indagações acerca da relevância da temática de segurança na agenda paradiplomática das cidades da América do Sul e no uso da Cooperação Descentralizada para o compartilhamento de políticas bem sucedidas no tema. Na região, a Rede de Cidades do Mercosul, doravante Mercocidades, é considerada uma das maiores e mais importantes redes de cooperação em atividade. Criada em 1995, conta com a participação de 361 cidades membro localizadas em dez países do Cone Sul e divide seu trabalho em 15 Unidades Temáticas (UT), nas quais a segurança passou a ser tratada sob uma

abordagem de Segurança Cidadã, pautada pela prevenção, assistência e proteção dos indivíduos, do local ao regional (STP, 2017). Nessa perspectiva, este trabalho se propõe a examinar o papel desempenhado pela Unidade Temática de Segurança Cidadã das Mercocidades em torno dos debates de segurança na região, procurando verificar quais são as ações e os projetos desenvolvidos pelos governos locais nesse âmbito. De maneira complementar, procura-se observar a linearidade dessas ações com a perspectiva de segurança apresentada pela entidade.

Com essa finalidade, recorreu-se à uma profunda revisão da bibliografia e análise do acervo documental das Mercocidades entre 2004 e 2021. Em específico, foram analisados três Informes de Gestão da Secretaria Executiva (2004-2009); cinco Informes Anuais da Secretaria Técnica Permanente (2005-2010); e, dez Relatórios Anuais da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência de Mercocidades (2011-2021), documento que passou a ser publicado conjuntamente pela Secretaria Executiva e a Secretaria Técnica Permanente desde 2011. Nestas publicações são encontrados registros de todas as atividades desenvolvidas pelas instâncias das Mercocidades ao longo de determinado ano, incluindo os trabalhos das Unidades Temáticas da rede. Ademais, entre a escassa documentação disponibilizada pela Unidade Temática de Segurança Cidadã foi possível examinar três Atas de Reuniões (2012, 2013, 2014) e três Planos Bienais de Trabalho (2015, 2017 e 2021).

Em termos estruturais, o presente trabalho é composto por três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo buscou-se, através de leitura sistemática de um arcabouço teórico multidisciplinar, compreender o fenômeno da Paradiplomacia a partir das mudanças observadas nas relações internacionais contemporâneas, os principais mecanismos usados por esses atores na condução de suas atividades, além da formação histórica das Mercocidades no contexto sul-americano. No segundo capítulo foram explorados pontos centrais das discussões em torno da segurança internacional, especificamente das abordagens de Segurança Humana e Segurança Cidadã, destacando suas principais contribuições e o papel outorgado por estas aos governos locais.

Por fim, no terceiro capítulo foram examinados, sob uma perspectiva evolutiva, o processo de construção identitária da Unidade Temática de Segurança Cidadã, os eixos temáticos trabalhados, as ações e atividades desenvolvidas, assim como o perfil das cidades presentes nesse âmbito. Procurou-se, a todo momento, ressaltar as potencialidades observadas e os problemas encontrados no funcionamento desse espaço. Em conclusão, constata-se que a entidade apresenta dificuldades em reunir as diversas visões existentes em torno de uma

concepção de segurança regional, ocasionando a descontinuidade e interrupção dos trabalhos em alguns períodos. Porém, este demonstrou ser um espaço importante no compartilhamento de programas locais exitosos em matéria de segurança, permitindo comprovar que os governos locais são, de fato, atores criativos e inovadores na proposição de soluções de problemas, inclusive no âmbito da segurança.

2. UM PANORAMA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

Definida como uma “série de entendimentos rotineiros por meio dos quais flui a política mundial de um momento para outro” (ROSENAU, 2000, p. 16), a ordem global tem sido objeto de estudo de inúmeros pesquisadores que buscam compreender o complexo universo das relações internacionais desde a criação da disciplina no início do século XX. Na literatura clássica das Relações Internacionais, os Estados recorrentemente são indicados como os principais atores, senão os únicos, com relevância no estabelecimento de relações no sistema internacional, inclusive com respaldo jurídico, ao serem considerados sujeitos do Direito Público Internacional por excelência.

Decerto, durante muito tempo o Estado-Nação Moderno foi tratado como uma espécie de entidade reificada, preexistente na história da humanidade, cuja função é prover soluções para todos os problemas e anseios das sociedades, além de garantir sua segurança em um mundo de desordem e competição. Por essa razão, em análises acerca da política internacional dos últimos quatrocentos anos, termos como “guerra”, “paz”, “equilíbrio de poder”, “balança de poder” e “hegemonias” dominaram o vocabulário da área. No entanto, como reflexo de eventos que assinalaram grandes rupturas na ordem internacional ao final do século XX, essa concepção de predomínio do Estado começou a enfraquecer, enquanto a atuação de novos atores, como Organizações Não Governamentais (ONGs), organismos internacionais (OIs), empresas transnacionais, governos subnacionais e movimentos da sociedade civil, têm obtido maior relevância (APRIGIO, 2016).

Em termos práticos, ao distinguir um ator internacional como “aquela unidade do sistema internacional (entidade, grupo, indivíduo) que tem habilidade para mobilizar recursos que lhe permitem alcançar seus objetivos e capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema e que goza de certa autonomia” (BARBÉ, 1995, p. 117 apud GOMES FILHO, 2011, p. 39), pode-se averiguar que o envolvimento dos chamados “novos” atores em assuntos internacionais não é tão inédito quanto o título sugere. Ações desenvolvidas por empresas, ONGs e entidades subnacionais remontam a períodos mais longínquos (APRIGIO, 2016; TAVARES, 2016). Mas, é a partir dos anos de 1990, – com o encerramento da Guerra Fria, a proliferação de processos de integração na Europa, Ásia e Américas, e a formação de novos arranjos institucionais dentro dos Estados – que se constata um aumento quantitativo e qualitativo de atores se aventurando, circulando e interagindo no âmbito internacional (KUZNETSOV, 2015). Visto que há uma lacuna explicativa no mainstream das Relações

Internacionais sobre emergência desses atores, cabe recorrer ao caráter multidisciplinar da área para o entendimento do fenômeno.

Do ponto de vista da geografia, Benko (2001) relata que as novas capacidades técnicas associadas às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), a rápida evolução dos meios de transporte e a redistribuição internacional da produção de bens e serviços, características da globalização, são responsáveis pela ocorrência de um fenômeno ao qual denomina de “deslizamento de escala”. Tal processo seria marcado pela reestruturação e recomposição das escalas espaciais no planeta, no qual os espaços clássicos de domínio dos Estados estão se deslocando ao mesmo tempo “para cima e para baixo” através da criação de blocos político-econômicos e do reforço das unidades territoriais locais decorrente da reestruturação das competências internas dos Estados. Na mesma perspectiva, a socióloga Saskia Sassen (2010) afirma que essa dinâmica de reescalonamento das hierarquias espaciais tem ultrapassado os limites institucional e territorial dos Estados, os quais estariam vivendo agora sob uma “nova geografia do poder” onde outros atores – como as cidades – ocupam posições estratégicas e produzem respostas compatíveis com as novas dinâmicas internacionais.

Evidentemente, essa realidade não representaria o declínio ou a perda de poder e importância dos Estados nas relações internacionais, mas um “reposicionamento” destes atores em um campo de poder mais amplo, no qual assumem o papel de regulamentar e desregulamentar processos e prerrogativas de cunho global através de um ajuste das suas funções (SASSEN, 2010). Desse modo, pode-se concluir que, em comparação ao sistema internacional anterior, definido pela centralização e isolamento dos Estados no estabelecimento de temas e agendas, a nova ordem mundial em construção é difusa e nela as relações estão dispersas em uma configuração “multiescalar” muito complexa onde o local e o global se sobrepõe (BENKO, 2001; SASSEN, 2010).

Sob a ótica da governança, Rosenau (2000) argumenta que a ineficiência dos regimes internacionais formulados pelos Estados tem instigado entidades e movimentos subnacionais, públicos e privados, a abordar problemáticas que consideram importantes internacionalmente a partir da criação de novos canais de relacionamento e cooperação, movimento que tem tornado as fronteiras entre o global e o local ainda mais porosas. De acordo com o autor, estamos vivendo um momento de transição para uma “nova” forma de governança da política mundial, na qual as atividades desenvolvidas estariam apoiadas em objetivos comuns, derivados ou não de responsabilidades formais, que não dependem, necessariamente, do poder coercitivo dos governos centrais para serem aceitas. Nesse sentido, a governança global contemporânea deve

ser entendida em um espectro mais extenso, o qual abrange, além das instituições governamentais, outros mecanismos que influenciam a conduta dos atores envolvidos e criam respostas para suas demandas por meio de ações na esfera internacional (ROSENAU, 2000).

Pode-se deduzir, portanto, que nas relações internacionais contemporâneas a lógica de domínio exclusivo dos Estados vem dando lugar a uma nova forma de ordenamento, no qual as decisões políticas passam a estar permeadas e influenciadas por complexas redes transnacionais de relacionamento. Tendo em vista que as cidades – sob a representação de autoridades locais – estão assumindo um crescente protagonismo na definição e implementação de temas da agenda política mundial, os próximos itens ocupam-se em examinar as discussões acerca da inserção internacional desses atores desenvolvida através da cooperação descentralizada e da formação de redes, explorando o caso da Rede de Cidades do Mercado Comum do Sul (Mercocidades).

2.1 Paradiplomacia: a mobilização internacional dos governos locais

Aventurar-se em interações transfronteiriças não é uma experiência excepcional na história das cidades. Ao contrário, em tempos pretéritos muitas delas desempenharam um papel crucial em questões políticas, econômicas e culturais além dos seus limites territoriais (TAVARES, 2016). De fato, a cidade pode ser considerada uma das primeiras formas de organização político-social do mundo. Mas, com o estabelecimento do Estado Westfaliano, a monopolização do poder decisório e coercitivo em um núcleo central do governo reduziu o raio de ação de instâncias locais, transformando-as em simples prestadores de serviços básicos e gestores da vida comunitária (ROMERO, 2002). Por essa razão, o notável crescimento da atuação desses atores no âmbito internacional tem capturado a atenção de diversos estudos.

Em perspectiva, o termo Paradiplomacia, introduzido nos trabalhos de Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek entre os anos de 1986-1990, marca o retorno dos governos subnacionais – particularmente dos governos locais – aos holofotes da política internacional, sendo usado para definir:

o envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc) com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos, ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (CORNAGO, 2000, p. 2. Tradução nossa).

Na academia, os primeiros estudos concentraram suas análises nas unidades federadas dos Estados Unidos e em como esses atores empreenderam esforços internacionais para superar

os efeitos negativos de sucessivas crises econômicas nas décadas de 1970 e 1980. Dessa forma, a maior parte dos trabalhos contemplava o caráter econômico das ações paradiplomáticas, especialmente em Federações. Nos anos seguintes, com a participação cada vez mais ativa de entidades subnacionais oriundas de países com diferentes regimes políticos, tanto em processos de integração regional como outras esferas de interesse, houve uma explosão de estudos sobre paradiplomacia. Hoje estes compreendem dimensões como desenvolvimento, economia, segurança, nacionalismos, cooperação internacional, etc. (KUZNETSOV, 2015). De acordo com Oddone (2016), as ações paradiplomáticas das cidades podem ser entendidas a partir de cinco perspectivas: do ator internacional; da política externa; da integração regional; de abordagens de governança; e, do desenvolvimento territorial.

Do ponto de vista do ator internacional, assinala-se a fragmentação das capacidades dos Estados e o reconhecimento da emergência de novos personagens como consequência da crescente interdependência e diversificação dos canais de relacionamento no sistema internacional. Essa percepção corrobora diretamente com a premissa de que as relações internacionais contemporâneas são moldadas por múltiplas vozes capazes de mobilizar recursos para alcançar objetivos e exercer influência. No que tange à política externa, observa-se que as decisões políticas e posicionamento dos Estados não são formulados de modo isolado, eles são reflexos de dinâmicas externas e da participação de diferentes poderes públicos (executivo, legislativo e judiciário), em todos os níveis, e de um grupo crescente de atores não estatais, provocando uma fragmentação da política externa.

Por outro lado, a atuação das cidades em processos de integração tem acompanhado as tendências globalizantes e o movimento de reestruturação e descentralização dos poderes do Estado Moderno em curso desde 1980. Percebida como um fenômeno primordialmente espacial, a globalização se traduz em uma mudança expressiva no exercício do poder, nos padrões de interação e no alcance territorial das ações humanas. Se antes a capacidade de governar no sistema internacional se restringia a unidades territoriais bem definidas e autossuficientes, agora ela demanda processos e atividades integradas entre sujeitos distintos em escala local, nacional, inter-regional e transcontinental (HELD; MCGREW, 2000). Assim, com a formação de blocos de integração político-econômico, tais como a União Europeia e o Mercosul, os governos locais têm empreendido esforços na tentativa de influenciar esses processos na inclusão de seus próprios interesses e objetivos.

Na perspectiva da governança, reforça-se a observação de que os Estados não detêm mais o monopólio exclusivo sobre a agenda política global, tendo que dividir essa

responsabilidade com outros atores, em uma relação mais complexa e flexível. A governança em diferentes níveis faz referência a uma nova forma de governar, caracterizada por um maior grau de interação na tomada de decisão entre os atores estatais e não estatais dentro de redes, pois ela dá visibilidade às deficiências e debilidades do aparato estatal em todas as instâncias, incitando outros setores da sociedade a cobrar e participar dos processos decisórios (PIATTONI, 2010). Nesse contexto, as autoridades locais figuram como atores essencialmente estratégicos, os quais se encontram mais próximos da realidade local, podem dialogar com os diferentes grupos sociais, absorvendo ou não suas demandas, e, concomitantemente, fazem parte de uma estrutura governamental mais ampla, dispo de maiores recursos e autonomia para implementar políticas e executar agendas (ODONNE, 2016).

Por fim, o enfoque no desenvolvimento territorial está diretamente ligado ao aumento da autonomia e capacidades das cidades em desenvolver atividades internacionais, assumindo compromissos e estabelecendo objetivos prioritários. Em geral, há um consenso na literatura sobre paradiplomacia que aponta a criação de novos arranjos institucionais e mudanças na dinâmica da economia mundial como fatores responsáveis pelo crescimento vertiginoso da atuação dos governos locais nas relações internacionais (RIBEIRO, 2009; KUSNETSOV, 2015; TAVARES, 2016).

Primeiramente, destaca-se que, desde os anos de 1980, houve um considerável declínio na articulação de políticas de bem-estar social e planos voltados ao desenvolvimento nacional promovidos por governos centrais de diferentes regiões, em especial na América do Sul, como reflexo da implementação de políticas neoliberais de redução da participação do Estado no conjunto da sociedade. Nesse cenário, os governos subnacionais (cidades, comunas, estados, distritos, províncias, etc.) se tornaram os atores responsáveis por buscar alternativas para melhorar a qualidade de vida de suas comunidades, formulando seus próprios planos de desenvolvimento territorial desde o nível local em temas como saúde, mobilidade, educação, segurança, meio ambiente, habitação, etc. (DESSOTTI, 2011). A redistribuição de responsabilidades na estrutura estatal conferiu às entidades subnacionais um fortalecimento de sua autonomia decisória e poder político. Mas, em contrapartida, esta condição aumentou a pressão sobre esses atores, sobretudo os governos locais, uma vez que estes precisam se articular em um ambiente social adverso, caracterizado por uma crescente onda de urbanização global (ODONNE, 2016).

A sociedade atual é urbana. Conforme o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT, 2020), aproximadamente 4,4 bilhões de pessoas

vivem em cidades, isto é, 55% da população mundial. Até 2050, a estimativa é de que 75% dos habitantes do planeta ocupem zonas urbanas. Mas na América do Sul, região mais urbanizada do planeta, 85% dos indivíduos já residem em cidades, podendo alcançar os 90% nos próximos oito anos. Como reflexo desse descontrole, os centros urbanos se transformaram em verdadeiros caldeirões, concentrando os diversos problemas sociais existentes: desigualdade, pobreza, fome, epidemias, desastres ambientais, violência, etc. Na região, por exemplo, 124 milhões de pessoas vivem na pobreza urbana, cerca de 111 milhões moram em áreas marginalizadas e as cidades mais violentas do mundo ficam na região, somando 31% dos homicídios que ocorrem no planeta (UN-HABITAT, 2020). Desse modo, entende-se a paradiplomacia tem sido incorporada no que Romero (2002) denomina “nova agenda urbana” das gestões locais como um meio alternativo para dar vazão às necessidades de suas sociedades e aos sérios problemas enfrentados por estas.

Por outro lado, os processos de globalização, traduzidos em termos de flexibilização da produção, aumento do fluxo do capital em circulação e abertura de economias ao investimento estrangeiro, provocaram a desterritorialização de setores chaves da economia mundial e geraram impactos urbanos profundos. Segundo Sassen (2005), como reflexo desses processos, algumas cidades se tornaram lugares estratégicos, pois são nelas que os diversos fluxos globais se cruzam. Em suas palavras,

[...] à medida em que a economia global se expandiu nas duas últimas décadas, assistimos à formação de uma rede crescente de cidades globais [...] pelas quais a riqueza econômica e os processos nacionais se articulam com uma proliferação de circuitos globais de capital, investimento e comércio. Essa rede de cidades globais constitui um espaço de poder que contém as capacidades necessárias para as operações globais de empresas e mercados. Em seu nível mais concreto, essa nova geografia é o terreno em que diversos processos da globalização assumem formas materiais e localizadas (SASSEN, 2010, p. 24).

Nessa perspectiva, mais de 40 centros urbanos ao redor do mundo, denominados “cidades globais”, formariam os pontos de comando que orientam e organizam a economia global, muitas vezes concentrando um volume de riquezas superior ao de diversas nações, a exemplo de Londres, Nova York, Tóquio, Hong Kong, Paris, Moscou, São Paulo, Mumbai, Buenos Aires e Taipei (SASSEN, 2005). Para Borja e Castell (2006, p. 53) estas cidades, também chamadas “megacidades”, se caracterizam em centros de poder político, inovação cultural e investigação científica, as quais teriam controle sobre os meios de comunicação, bem como capacidade de criação e difusão dos discursos dominantes, ou seja, elas concentram em seus territórios os processos “estrategicamente decisivos na era informacional”.

Com efeito, à medida em que a globalização expande seus alcances por todo o globo espera-se que novas localidades integrem a complexa rede em construção. Não obstante, para atrair a atenção das grandes corporações e se tornarem lugares relevantes para a economia mundial, essas localidades devem contar com uma infraestrutura ampla e moderna de transportes, hospedagem, segurança, sistema de telecomunicação, mão-de-obra qualificada e repartições governamentais voltadas ao suporte desses serviços (BORJA; CASTELLS, 2006, p. 37). Nesse sentido, verifica-se que a transformação de cidades em nódulos das principais transações internacionais tem impulsionado o desenvolvimento de novas estruturas físicas e políticas nesses espaços (SASSEN, 2010). Portanto, as ações executadas externamente por autoridades locais podem ser compreendidas, igualmente, como uma resposta desses atores à pressão gerada pelas dinâmicas da globalização mundial no território local, com vistas a mitigar a competitividade da economia capitalista em sua fase atual (PELLAES NETO, 2009).

Quando comparadas aos governos centrais e estruturas intermediárias de poder, os governos locais são instâncias que possuem uma quantidade relativamente menor de recursos, por isso a atuação internacional desses atores tende a ser rotulada por alguns estudiosos e analistas como um fenômeno secundário, momentâneo ou pontual, o qual não se compara a diplomacia dos Estados soberanos (RIBEIRO, 2009). No que tange ao conteúdo de suas ações, alguns autores, como Duchacek (1990) e Vigevani (2006), identificam uma tendência de concentração das atividades paradiplomáticas ligadas a questões de *low politics* (comércio, investimentos, tecnologia, políticas migratórias), os quais não possuiriam nenhuma relação com questões internacionais estratégicas para os países, assuntos pertencentes ao campo da *high politics* (defesa, segurança e economia geral). Ainda assim, estes atores têm despontado como agentes dotados de flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças econômicas, tecnológicas, culturais e científicas globais, por essa razão têm assumido papéis proeminentes em sua mobilidade internacional (SASSEN, 2005; BORJA; CASTELLS, 2006).

Nas visões de Cornago (2000) e Pluijm (2007), a paradiplomacia, ou diplomacia das cidades¹, é um fenômeno mundial irreversível, característico ao sistema internacional contemporâneo e suas atividades têm alcançado todas as esferas da política internacional, incluindo questões de economia, meio ambiente, migração, cultura, segurança, cooperação, desenvolvimento e direitos humanos. Nesse sentido, Kuznetsov (2015) aponta para outra tendência que favoreceu o envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais,

¹ Termo mais restrito que paradiplomacia, usado por Pluijm (2007), para designar especificamente a atuação de governos locais na política internacional.

isto é, a erosão das fronteiras entre assuntos domésticos e internacionais dos Estados, por meio do qual temas considerados pertencentes às esferas de “*baixa política*” e “*alta política*” se sobrepõem criando um novo ambiente na política internacional dominado pelo que chama de “*intermestic affairs*”.

Conforme Marta Suplicy, ex-prefeita da cidade de São Paulo e atual Secretária de Relações Internacionais do município, os processos em curso transformaram as cidades em grandes laboratórios de experiências inovadoras (informação verbal)². Esta realidade tem estimulado seus governantes a se inserirem em espaços e estruturas internacionais diversas, com vistas a desfrutar dos benefícios dessa posição ou para minimizar os danos que podem advir de sua ausência (VIGEVANI, 2006). Decerto, atualmente as autoridades locais são responsáveis por captar e articular interesses nesse âmbito, exercendo uma função de canalização e mediação das demandas, inclusive contraindo compromissos mais expressivos que o próprio governo central. De forma enfática, Eduardo Paes, prefeito da cidade do Rio de Janeiro e presidente do Grupo C-40 (Grandes Cidades pela Liderança do Clima), entre 2013 e 2015, declarou:

No mundo de hoje, cada vez mais as cidades assumem um protagonismo maior. A Rio+20, que envolveu chefes de Estado, não chegou a nenhum avanço concreto. A reunião do C40, realizada no mesmo período, foi diferente, uma vez que estabeleceu metas. Isso é possível porque as cidades têm uma capacidade muito grande de decisões, pois os prefeitos vivem o dia a dia das pessoas [...] como prefeitos estamos comprometidos em assumir metas ambiciosas e voluntariamente transformá-las em compromissos públicos, cientes de nossa responsabilidade em divulgá-las com rigor e transparência. (PAES, 2013 apud APRIGIO, 2016, p. 22-23).

Nessa direção, com base nas palavras de Tavares (2016, p. 2), sustenta-se que o poder e a influência das cidades não podem ser desconsiderados. Longe disso, qualquer arranjo institucional ou forma de governança no século XXI deve contar com sua presença, uma vez que, juntamente com os demais atores subnacionais públicos e privados, os governos locais são verdadeiros players globais com “[...] autoridade e capacidade para moldar a dinâmica mundial e definir regras enquanto disputam espaço e recursos entre si para ampliar e proteger seus constituintes”.

Duchacek (1990) ressalta que a atuação desses atores pode ser compreendida, ainda, de acordo com seu alcance geográfico, em: Paradiplomacia Regional Transfronteiriça, a qual se refere ao estabelecimento de contatos formais e informais entre cidades ao longo da mesma fronteira; Paradiplomacia Transregional, que engloba relações entre atores que não são

² Fala de Marta Suplicy em palestra na ocasião da “I Semana Municipal de Paradiplomacia” da cidade de São Paulo, em 23 ago. 2021.

próximos fisicamente, mas cujos países possuem uma relação de vizinhança; e, Paradiplomacia Global, definida pelo contato entre entidades subnacionais e atores localizados em outros continentes. Essas ações podem ser cooperativas, estando em harmonia com os interesses do governo central, ou conflitantes, quando este se opõe à forma ou conteúdo da ação, sendo denominado Protodiplomacia.

À medida em que evolui, a paradiplomacia tem se tornado uma prática institucionalizada e as autoridades locais vêm utilizando mecanismos e ferramentas diversos em sua mobilidade externa. Suas estratégias compreendem desde instrumentos simbólicos – irmanamento de cidades (*twinning*), participação em eventos internacionais e construção de cidades-modelo (*city marketing*) – até a inserção em estruturas formais como associações e redes internacionais de cidades, participação em programas de cooperação internacional e organizações multilaterais, bem como a vinculação com embaixadas e representações estrangeiras (DESSOTTI, 2011). O uso de algumas dessas ferramentas é discutido a seguir.

2.2 Caminhos para o internacional: a cooperação descentralizada e redes de cidades

Romper as fronteiras geopolíticas e adentrar nesse universo dito internacional não é uma tarefa simples, ela demanda recursos, planejamento e esforço. Apesar de ser um fenômeno amplamente difundido, a paradiplomacia é essencialmente heterogênea e desigual, pois os recursos e a margem de ação que cada entidade subnacional dispõe para desenvolver atividades internacionalmente mudam entre os países e dentro deles. De fato, enquanto alguns atores, como as cidades globais, exibem um nível elevado de ações paradiplomáticas, outros apresentam uma participação limitada (TAVARES, 2016). Nessa perspectiva, nota-se que os governos locais têm recorrido a diferentes estratégias em sua inserção internacional, dentre elas a cooperação descentralizada e a formação de redes, as quais são consideradas instrumentos inovadores capazes de mitigar as assimetrias existentes e promover o compartilhamento de soluções para problemas locais com impacto global e vice-versa (DESSOTTI, 2009).

Inserido na lógica da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), a Cooperação Descentralizada (CD) é reconhecida como um conceito relativamente recente, fruto das novas dinâmicas de cooperação internacional e da atuação de governos locais nas relações internacionais. De acordo com Hafteck (2003), as ações de Cooperação Descentralizada ganharam força na década de 1990, a partir do esgotamento do paradigma tradicional de

Cooperação Internacional predominante até então. Historicamente, a cooperação seguiu um modelo de ajuda assistencialista dos países ricos aos países mais pobres, em uma relação dependente entre doadores e receptores. Porém, sua efetividade começou a ser questionada à medida em que as parcerias estabelecidas não refletiam no desenvolvimento das capacidades dos agentes receptores, assim como o trabalho dos órgãos centrais no comando dessas ações. Nesse contexto, mudanças na percepção de governança, o aumento da interdependência global e a introdução de dimensões sociais na agenda de ajuda para o desenvolvimento teriam levado organismos internacionais a incentivar a adoção de uma nova forma de cooperação internacional caracterizada pela descentralização.

Segundo Romero (2004), as principais mudanças observadas são o uso de novas ferramentas – assistência técnica e financeira, transferência de tecnologia, intercâmbio de experiências, formação de recursos humanos, reforço de capacidades e desenvolvimento institucional – e a inclusão de novos atores como protagonistas das ações desenvolvidas. Nela os governos locais surgem como parceiros hábeis no planejamento, gerenciamento e condução de projetos (HAFTECK, 2003). Dessa forma, a Cooperação Descentralizada consiste em

relações de colaboração substanciais entre atores subnacionais de diferentes países, visando o desenvolvimento local sustentável, implicando em alguma forma de intercâmbio ou apoio realizado por essas instituições ou outros atores locais (HAFTECK, 2003, p. 336, tradução nossa).

No que tange especificamente às cidades, afirma-se que a Cooperação Descentralizada se sustenta na horizontalidade, na multilateralidade e no benefício mútuo dos atores envolvidos. Ela se desenvolve no território através dos governos locais com a participação direta de grupos sociais interessados que buscam desenvolver experiências conjuntas, baseadas em aprendizagens anteriores e no potencial de trabalho em redes (ROMERO, 2004). Empiricamente, é possível notar que os governos locais têm adquirido experiência em agir de modo coordenado em estruturas institucionais formais e informais cada vez mais complexas, tratando de problemáticas que extrapolam as fronteiras de seus territórios e não podem ser solucionados individualmente. Por esse ângulo, a criação de redes de cidades pode ser percebida como o reflexo do crescimento da Cooperação Internacional Descentralizada. Tais redes constituem-se em “canais de ressonância internacional para a discussão e divulgação dos problemas enfrentados pelos governos locais” (BATISTA, 2010, p 75), que legitimam e fortalecem a atuação internacional das cidades, proporcionando desenvolvimento e aperfeiçoamento de políticas públicas.

Redes de cidades não são formações políticas novas na história. As coligações de cidades-estados da Grécia Antiga, bem como a Liga Hanseática na Idade Média, uma associação comercial de guildas germânicas, são exemplos concretos dessa afirmação. No entanto, na contemporaneidade essas redes passaram por inúmeras mudanças quanto à natureza, objetivo e alcance de suas ações. Vitte et. Al. (2008), destacam que a recomposição dos espaços proveniente dos processos de globalização tornou a “reticularidade” uma característica intrínseca ao fenômeno da paradiplomacia. Segundo os autores (VITTE; SENHORAS; MOREIRA, 2008), na nova geografia do sistema internacional o poder se encontra disperso e as redes são estruturas responsáveis por condensá-lo. Como muitas cidades participam de mais de uma rede, e estas mantêm acordos entre si, cria-se uma espacialidade difusa composta por um emaranhado de conexões globais.

Desse modo, constata-se que as redes de cidades do século XXI são compostas por localidades que, dispendo de tecnologia mínima (internet, computadores, telefones), encontram-se interconectadas. Com base em objetivos comuns, estas buscam se inserir nos grandes circuitos globais, trocar informações e estabelecer agendas compartilhadas (MENEGETTI, 2005). Nesse sentido, tais redes emergem como novas estruturas organizacionais ligando os níveis local e global na gestão de políticas e da governança mundial.

A primeira rede de cidades nos moldes atuais foi a União Internacional de Autoridades Locais (IULA) criada por cidades recém-fundadas da Europa, em 1913, com a intenção de promover princípios democráticos de autogestão local. Essa tendência acabou interrompida com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, sendo retomada de forma expressiva ao final da Segunda Guerra com estabelecimento de relações de gemação entre cidades e a criação do Conselho Europeu de Municipalidades e Regiões (CEMR) em 1951 (ARAUJO, 2011). A gemação ou *twinning* é uma prática que reúne duas cidades de diferentes com a finalidade de agir conjuntamente, confrontando problemas e desenvolvendo políticas comuns com base em uma relação amistosa. De uma perspectiva europeia, o *twinning* surgiu como uma forma de cooperação descentralizada que buscava superar a devastação pós-conflito do continente e posteriormente serviu como um instrumento de integração da região. Na América do Norte, o irmanamento de cidades tinha fundamentalmente objetivos econômicos, buscando estabelecer parcerias comerciais entre cidades estadunidenses e canadenses (HAFTECK, 2003).

Sister cities (Estados Unidos e México), *friendship cities* (cidades japonesas e chinesas), *partnerstadt* (Alemanha) e *jumelage* (França) são outros termos usados para descrever parcerias de longo prazo estabelecidas entre duas municipalidades, variando em seu conteúdo e forma

(MENEGHETTI NETO, 2005). Nessa lógica, as redes de cidades podem ser compreendidas como formações institucionalizadas de estabelecer parcerias multilaterais, fruto da ampliação e complexificação das relações entre os governos locais de todo o mundo. Atualmente, Tavares (2016) identifica a existência de mais de 125 redes e fóruns multilaterais internacionais que reúnem esses atores para discutir uma multiplicidade de temas.

De acordo com Batista (2010), estas associações podem ser classificadas em conformidade com o perfil de seus participantes e a extensão geográfica de sua atuação, em redes globais e regionais. No âmbito das redes globais reúnem-se cidades de todo o mundo entorno de discussões com recortes temáticos bem definidos ou múltiplas áreas de interesse. Os Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI) e a Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE) fundados em 1990, a Associação Mundial de Grandes Metrôpoles (Metropolis) de 1985, e as Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) de 2004, são exemplos de rede globais de cidades. Enquanto isso, redes com recorte regional possuem membros de uma única região e atuam diretamente nesse ambiente, como na Europa, as Eurocities de 1986; no Oriente Médio, a Arab Towns Organizations de 1967; e nas Américas com as Mercocidades (1995) e a Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de 1999 (FLACMA).

Ao trilhar seus caminhos na esfera internacional, as cidades adentram esses espaços com o objetivo de atender interesses próprios: projetar sua imagem no exterior, atrair investidores para financiamentos de projetos de desenvolvimento local, ou mesmo como uma forma de resistência às pressões políticas e econômicas do sistema internacional. Algumas possuem mais capacidades simbólicas e materiais para atingi-los, por isso costumam se destacar. No entanto, todas usam a cooperação como instrumento para alcançá-los (DESSOTTI, 2009). Nesse processo, novos objetivos são construídos através de complexas redes de relacionamento baseadas no bem comum, no intercâmbio de tecnologias, experiências e boas práticas e na inserção de seus membros em novos espaços de atuação. Assim, as redes de cidades tornam-se importantes sistemas de lobby político, de representação dos interesses locais em processos decisórios em todos os níveis, em um caminho alternativo para a participação dos governos locais na política internacional.

2.3 A Rede de Cidades do Mercosul: Mercocidades

“Cidades integradas, inclusivas e participativas”. Esse é o desafio assumido pelas Mercocidades (2022, online), uma rede sul-americana composta por cidades de países membros e associados do Mercosul (Mercado Comum do Sul). Trata-se de uma organização sem fins lucrativos que busca promover a troca de conhecimentos e experiências entre governos locais da região em diferentes áreas, assim como constitui-se em um espaço de articulação política e barganha na defesa dos interesses desses atores em âmbito nacional, regional e internacional.

Criada em 1995, a Rede Mercocidades foi concebida em um contexto histórico de grandes mudanças no cenário político-econômico da América do Sul, marcado, por um lado, pela queda de regimes ditatoriais, o restabelecimento de sistemas políticos democráticos e processos de abertura econômica em diversos países e, por outro, pelo estreitamento das relações entre nações do Cone-Sul que culminou na formação de um bloco regional, o Mercosul. De acordo com Romero (2002), os governos locais da região não possuíam o costume de incluir uma dimensão internacional em suas responsabilidades, exceto por grandes capitais e zonas de fronteira. No entanto, diante dos processos em curso, observou-se um crescente interesse de algumas gestões urbanas pela problemática da integração, a qual começou a ser inserida nas agendas desses atores.

Segundo a referida autora (ROMERO, 2002, p. 23), até a institucionalização do Mercosul em 1994, entidades subnacionais – particularmente as cidades – pertenciam aos “círculos de influência mais distantes do núcleo decisório a nível nacional e sub-regional”, e, portanto, não possuíam na estrutura do bloco espaço para compartilhar suas demandas. Nessas circunstâncias, como resultado de articulações conjuntas entre algumas cidades da região que haviam vivenciado experiências exitosas de cooperação entre si - especialmente Porto Alegre (Brasil), Rosário (Argentina) e Montevideu (Uruguai) -, surgiram os primeiros movimentos para a formação de uma rede que teria como finalidade outorgar a essas entidades o poder de participar de decisões acerca do processo de integração nas áreas de suas competências (MENEGETTI NETO, 2005).

Em ocasião do seminário “Mercosul: Oportunidades e Desafios para as Cidades”, realizado em Assunção em março de 1995, autoridades locais assinaram a “Declaração de Assunção”, na qual expressavam a necessidade de criação de uma rede integrada por cidades de países membros e associados ao Mercosul. Poucos meses depois, em novembro de 1995, foi celebrada a primeira Cúpula (Cumbre) da Rede, a qual culminou com a assinatura da “Ata de Fundação da Rede Mercocidades”, por prefeitos, alcaides e intendentes de 11 cidades: Rosário,

Córdoba e La Plata (Argentina); Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Salvador, Rio de Janeiro e Brasília (Brasil); Assunção (Paraguai); e, Montevideu (Uruguai).

Na interpretação de Eduardo Utzig (2001 apud MENEGHETTI NETO, 2005, p. 110), um dos idealizadores do projeto da Rede, havia um entendimento entre os governos locais de que o processo de construção do Mercosul levado a cabo pelos governos centrais estava concentrado primordialmente em questões comerciais e econômicas, sob a pressão de atender aos interesses de grandes corporações e empresas transnacionais na facilitação de melhores condições de mercado. Dessa maneira, entendia-se que as Mercocidades poderiam “criar uma polaridade distinta de integração” ao abraçar uma agenda social, política e econômica mais inclusiva, cooperativa e integrativa desde uma perspectiva local. Percepção que se reflete na primeira Declaração de Cúpula da Rede, na qual se afirma que “a singularidade insubstituível de atuação do poder local no processo de integração é o que pode conferir ao Mercosul uma face humana” (MERCOCIDADES, 1995, p. 1).

Com o tempo a Rede mostrou ser um notável espaço para debates e articulação política capaz de, por exemplo, exercer pressão e reivindicar a criação de canais formais de participação das cidades no âmbito do Mercosul, que resultou no estabelecimento da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI) em 2000, substituída pelo Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) em 2004 (MARIANO; TESSARI, 2006). Por outro lado, constata-se que, apesar de ter seu nascimento diretamente associado à constituição do Mercosul e ao processo de integração regional, o alcance das ações dessa organização não se restringe a um recorte geográfico e tema específicos.

Atualmente, a Rede estabelece um total de 20 objetivos descritos no Artigo 2º de seu Estatuto, os quais são classificados por Dessotti (2011), com base na tipologia proposta por Kleiman (2004), em: a) Objetivos institucionais, referentes à busca de reconhecimento e participação da Rede na estrutura do Mercosul, ou seja, seu objetivo fundacional; b) Objetivos de relacionamento e cooperação, que correspondem a formação de sub-redes voltadas à criação de mecanismos de comunicação e intercâmbio de informações e experiências, bem como a formulação de convênios; e, c) Objetivos ligados às políticas públicas municipais, os quais englobam ações de captação de recursos humanos e administrativos, de desenvolvimento das cidades, além da concepção de políticas e estratégias de cooperação para a solução de problemas de interesse local em áreas diversas. Em 2022, a Rede Mercocidades salienta o compromisso com os seguintes objetivos: Melhorar a qualidade de vida nas cidades da Rede; legitimar a representação institucional de Mercocidades; criar políticas conjuntas entre as

idades e estimular o intercâmbio de experiências; e, incidir nas agendas nacionais, regionais e mundiais (MERCOCIDADES, 2022).

Com vistas a cumprir tantas metas, a Rede dispõe de um aparato organizacional amplo, o qual foi modificado ao longo do tempo para se adaptar às necessidades da instituição e potencializar seu funcionamento.

Figura 1- Organograma das Mercocidades



Fonte: Adaptação do organograma oficial da Rede Mercocidades (MERCOCIDADES, 2022).

A Assembleia Geral de Sócios (Cumbre das Mercocidades), é o órgão de deliberação e direção mais elevado da Rede que reúne anualmente todos os Chefes de Governo das cidades participantes. É de sua competência eleger os integrantes das demais instâncias pelo próximo ciclo, assim como aprovar a política geral, o plano de ação da Rede e das Unidades Temáticas, o regulamento interno da Rede e propostas de alteração do mesmo (MERCOCIDADES, 2019, p. 3).

O Conselho das Mercocidades, por sua vez, é a instância superior de administração da Rede composto por oito cidades-membro representante de cada país do Mercosul. Reunindo-se a cada seis meses, o Conselho tem como obrigações representar a Rede em assuntos de seu interesse, aprovar seu orçamento e arbitrar em primeira instância possíveis conflitos internos.

A Diretoria Executiva, por outro lado, é o organismo de direção nos trabalhos de coordenação da Rede, exercendo as atividades inerentes à gestão administrativa e financeira da organização, além de definir a política geral e as estratégias de atuação da Rede e das Unidades Temáticas. Ela é composta pela Presidência, as Vice-Presidências Temáticas, Comissão Diretiva e Secretaria Executiva (MERCOCIDADES, 2019, p. 5-6).

Enquanto isso, as Unidades Temáticas (U.T.) são espaços responsáveis pelo desenvolvimento de temas específicos. Com sede em uma das cidades-membro componentes da U.T., sua coordenação é descentralizada e a participação é voluntária. Compete às U.T., dentro de suas áreas de interesse, formular e propor políticas públicas comuns a serem implementadas no âmbito da Rede, sistematizar informações em bancos de dados, realizar e participar de eventos (discussões, seminários, encontros, cursos) que permitam a compreensão dos processos que levam a políticas públicas exitosas e permitam sua reprodução, bem como promover acordos e convênios para o intercâmbio de experiências (MERCOCIDADES, 2019, p. 8).

É interessante notar que, à medida em que as Mercocidades se consolidaram e os trabalhos adquiriram maior volume e complexidade, houve um crescimento no número de Unidades Temáticas. De fato, em sua fundação a Rede possuía apenas cinco U.T.: Desenvolvimento Social; Ciência, Tecnologia e Capacitação; Cultura; Planificação Estratégica e Áreas Metropolitanas; e, Turismo. Porém, em função de preocupações dos membros com problemas em outras áreas e seguindo os temas do momento na agenda internacional, novas U.T. foram criadas, incorporando dez temáticas: Cooperação Internacional, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Urbano (1996); Desenvolvimento Econômico Local (1997); Autonomia, Gestão e Participação, Educação (1998); Gênero e Município (1999); Juventude, Segurança Cidadã (2004); e, Integração Fronteiriça (2013).

Outra mudança importante na estrutura da Rede ocorreu nos anos 2000, na ocasião da VI Cúpula das Mercocidades, quando foi proposto a formação de uma Secretaria Técnica Permanente. Este é um órgão assessor da Diretoria Executiva com sede no edifício do Mercosul, em Montevideu, criado para mitigar alguns problemas identificados no funcionamento da organização, como a fragmentação do arquivamento dos trabalhos e documentos produzidos, o desencontro de trabalhos das U.T com a agenda do Mercosul, a falta de uma regulamentação interna e a inexistência de um organismo com sede permanente para facilitar o firmamento de acordos de cooperação com agências internacionais (ROMERO, 2004).

Nesse sentido, a Secretaria tem como função vincular a atividades das Mercocidades com a agenda do Mercosul e dar continuidade à sua memória institucional, organizando, arquivando e difundindo documentos por meio de publicações anuais e do site oficial da rede, bem como foi responsável pela elaboração Regulamento Interno da Rede apresentado em 2001 (MERCOCIDADES, 2019, p. 8). Da mesma forma, coube à Secretaria Técnica Permanente, no âmbito da XXXIII Reunião do Conselho de Mercocidades, em 2008, propor a criação de uma personalidade jurídica da Rede, tornando-a uma associação civil com a finalidade de transformá-la em uma representante legítima dos interesses das cidades que a compõe em outros fóruns e instâncias internacionais (STP, 2009). Para Meneghetti Neto (2005), o modelo da Rede foi visivelmente inspirado no de outras redes de cidades, como as Eurocities e as Sister-Cities, seguindo procedimentos muito praticamente iguais aos destas.

Em seus 27 anos de história, a Rede Mercocidades tem crescido de forma expressiva, se consolidando como uma das maiores e mais importantes redes de cidades da América do Sul. Mas, curiosamente, em seus primeiros anos a organização havia estabelecido um perfil muito restrito para a admissão de seus membros, visto que até 1997, somente cidades com mais de 500.000 habitantes podiam ingressar na Rede. Tal característica acabou provocando alguns impasses, pois, com exceção das capitais, apenas o Brasil e a Argentina possuíam cidades que atendiam à descrição, gerando uma concentração de membros desses países. O Estatuto foi reformulado em 1998, desde então todas as cidades do Mercosul e países associados podem solicitar o ingresso formal na Rede (ROMERO, 2002).

A mudança proporcionou uma diversificação no perfil dos ingressantes, os quais atingiram a marca de 361 cidades de 10 países da região. Contudo, é válido sublinhar que essa participação ainda é dominada por cidades argentinas e brasileiras com, respectivamente, 142 e 88 cidades-membros. São seguidas por Peru (29), Paraguai (28), Chile (26), Uruguai (20), Venezuela (14), Bolívia (9), Equador (4) e Colômbia (3), reunindo uma população total de 120 milhões de pessoas, isto é, aproximadamente um terço da população sul-americana (MERCOCIDADES, 2022, online).

Tratando-se de uma rede de cooperação horizontal, as cidades-membro podem, em tese, participar de todas as instâncias e organismos da Rede sem distinção, bem como têm os mesmos direitos e obrigações. Na prática, entretanto, compreende-se que este é um ambiente heterogêneo, formado por atores com capacidades e competências políticas distintas. Para Dessotti (2011), essa característica pode proporcionar experiências enriquecedoras, mas também torna as relações mais complexas, visto que cidades maiores e mais ativas acabam se

destacando e absorvendo melhor os benefícios da cooperação. Ainda assim, pode-se observar que as Mercocidades são resultado de esforços muito positivos, de uma atuação direta e ativa dos governos locais visando aproximar e moldar as demandas da sociedade civil aos processos em curso.

No presente, a entidade mantém um vasto banco de dados e parcerias com mais de 30 instituições, desde Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais, organismos regionais, Organizações Governamentais Nacionais, associações privadas e outras redes de cidades pelo mundo (MERCOCIDADES, 2022, online). Desse modo, acredita-se que a Rede Mercocidades possui um papel significativo na disseminação e compartilhamento de políticas e boas práticas, referência regional e mundial para a atuação dos governos locais em diferentes temáticas. Portanto, as ações, planos e práticas desenvolvidos nesse âmbito tornam-se objetos de escrutínio bastante relevantes para as discussões propostas neste trabalho, em particular, e nas Relações Internacionais, como um todo.

Com base na análise dos trabalhos de sua Unidade Temática de Segurança Cidadã, espera-se compreender o papel da Rede nas discussões acerca dos problemas de segurança da região – um tema comumente atribuído às responsabilidades dos governos centrais –, quais são as ações desenvolvidas pelos governos locais neste âmbito, e se estas correspondem à visão de segurança defendida pela própria organização.

3 SEGURANÇA INTERNACIONAL: UM ESTADO DA ARTE

Em todo o mundo, milhares de pessoas são roubadas, estupradas ou mortas – seja por armas de fogo, doenças ou subnutrição –, outros milhares estão desabrigadas e buscam refúgio em lugares além de suas origens ao tentar escapar de conflitos violentos, repressão política e desastres naturais. Dessa forma, estar “seguro” pode ter significados diferentes para as sociedades em contextos distintos (PAIVA, 2017). Certamente, segurança é um tema sempre em destaque, presente nos discursos políticos, no âmbito acadêmico, circulando nos meios de comunicação ou nas mídias digitais. Contudo, no que se refere ao seu marco teórico e aplicação empírica parece não haver um consenso, tratando-se de um conceito elástico e dinâmico, por vezes contestado (JHANDAD, 2015).

De acordo com Willians (2013), essa característica tem uma explicação aparentemente evidente, mas comumente desconsiderada: a segurança, no discurso e na prática, é uma ferramenta inerentemente política. Em última instância, ela desempenha um papel imprescindível na definição de como e quem detém as melhores condições na política mundial. Nesse sentido, destaca que para entender as dinâmicas internacionais em matéria de segurança é importante observar quais são os atores que decidem o seu significado, suas principais problemáticas e a forma como devem ser tratadas. Na história das relações internacionais a segurança esteve recorrentemente associada à dissolução de ameaças a conjuntos de ideias e valores estimados (identitários, políticos, morais, religiosos, etc.), sobretudo aquelas que podem ameaçar a sobrevivência futura de um determinado objeto de referência quando não são neutralizadas (WILLIANS, 2013, p. 08).

Na esfera acadêmica, os Estudos de Segurança Internacional (ESI) são considerados uma subárea das RI relativamente recente, que recebeu maior notoriedade após a Segunda Guerra Mundial, especialmente nos Estados Unidos e na Europa. Ao discorrer acerca da evolução do campo, Buzan e Hansen (2009) demonstram que a conceituação do termo segurança *per se* nunca esteve no centro dos debates, estes estariam estruturados em torno de quatro questões basilares: a identificação de um objeto de referência da segurança, isto é, quem ou o que deve ser protegido/garantido; a delimitação territorial entre ameaças internas e externas aos Estados; a identificação de perigos e ameaças urgentes que perturbam a segurança e o bem-estar social; e a ampliação no tratamento de questões de segurança para além do uso da força militar. Portanto, afirma-se que a segurança sempre será um “conceito hifenizado” (*hyphenated concept*), isto é, acompanhado por outros termos (BUZAN; HANSEN, 2009, p.

10), como Segurança Nacional, Segurança Ambiental, Segurança Societal ou Segurança Humana (PAIVA, 2017).

Conhecido na literatura como “era de ouro” ou “primeira onda” os estudos de segurança que surgiram durante a Segunda Guerra Mundial e predominaram nos debates até os anos de 1970 possuíam como objetivo central discutir os meios pelos quais a proteção do Estado contra ameaças internas e, sobretudo, externas poderia ser garantida (ALENCAR, 2015; WALT, 1991). Esses estudos partem da premissa de que o conflito entre Estados é uma possibilidade constante e o uso de um forte aparato bélico como meio de dissuasão produz efeitos territoriais de longo alcance que impactam diretamente a sobrevivência dos Estados e suas sociedades. As ações desenvolvidas se caracterizavam em espionagem, ataques, sujeição, dominação e, em um nível extremo, a aniquilação do outro. Logo, estudar o fenômeno da guerra e o uso do poder militar/nuclear era o objetivo principal de analistas e pesquisadores (WALT, 1991).

No decorrer da Guerra Fria, com domínio das proposições teóricas e metodológicas do Neorealismo, os ESI passaram por uma importante fase de expansão quantitativa e sofisticação qualitativa. Novamente segundo Willians (2013), as análises mais proeminentes concentravam suas investigações em quatro aspectos fundamentais, conhecidos como “os quatro S’s”: *States, Strategy, Science, Status quo*. Primeiramente, os estudos tinham como foco a interação entre os Estados, na medida em que eram considerados os referentes e agentes de segurança mais importantes no sistema internacional. Em segundo, baseavam-se em estratégia, uma vez que intelectuais e *policymakers* se preocupavam, prioritariamente, em conceber os melhores meios de empregar o uso da força e se preparar para a guerra. Em terceiro, com a maior disponibilidade de acesso a dados e documentação oficial antes confidenciais, buscou-se aplicar métodos científicos mais objetivos, semelhantes ao tratamento dado a problemas das ciências naturais. Finalmente, refletiam implicitamente uma preocupação ortodoxa de preservação do *status quo*, na medida em que grande parte dos acadêmicos e analistas, nacionais das potências da época, entendiam as políticas de segurança como uma forma de impedir mudanças radicais na ordem internacional.

Nessa perspectiva, pode-se constatar que durante muito tempo as discussões acerca da segurança internacional se constituíram em torno da segurança territorial e da busca pela sobrevivência dos Estados Nacionais, enquanto unidades políticas autônomas e autossuficientes responsáveis por prover a segurança e o bem-estar de suas populações, em um ambiente internacional marcado pela anarquia e a hostilidade. Desde a Guerra do Peloponeso, as Guerras Napoleônicas, os dois grandes conflitos mundiais até a Guerra Fria, os perigos e ameaças a

ordem internacional em vigência estiveram personificados na figura de um inimigo capaz de desestabilizar o equilíbrio de forças entre os agentes, notadamente outro Estado. Do mesmo modo, a principal forma de enfrentar os problemas esteve direcionada ao uso, controle e aumento das capacidades bélicas de cada agente, levando a corridas armamentistas e escalada das tensões (PAIVA, 2017).

No entanto, como observado no Capítulo 1, uma sucessão de eventos de ordem política e econômica em curso desde o final do século XX tem provocado mudanças significativas na lógica da política mundial e, conseqüentemente, produz impactos no modo como a segurança internacional é concebida. Apesar da guerra ser uma variável inegável, com o esfacelamento da União Soviética e o fim da lógica de bipolaridade sistêmica, juntamente com os avanços tecnológicos, a interdependência da economia mundial e o aumento do poder de destruição dos arsenais militares, formou-se nos círculos acadêmicos e políticos um certo entendimento acerca da impossibilidade de ocorrer grandes conflitos diretos entre superpotências (ALENCAR, 2015). Nesse contexto, construções teóricas que apresentam visões alternativas aos estudos tradicionais de segurança começaram a emergir e se destacar. Nelas, o espectro de ameaças e o tratamento das questões de segurança são ampliados, bem como outros atores e sua posição como referencial e agentes de segurança são considerados. Caminhando ao encontro dessa perspectiva, neste capítulo procura-se compreender o papel atribuído às cidades e seus respectivos governos no amplo debate de duas dessas abordagens, a Segurança Humana e a Segurança Cidadã.

3.1 A Segurança Humana como um novo paradigma em matéria de segurança internacional

Na seara de abordagens inclinadas a pensar a segurança internacional sob novas perspectivas, a Segurança Humana é amplamente reconhecida pelo enfoque dado aos indivíduos como objeto central de referência. Entretanto, resgatando a visão de autores relevantes da área, pode-se constatar que do ponto de vista conceitual-metodológico há uma grande dissonância nos debates em torno dos elementos que moldam a Segurança Humana e suas implicações para os estudos e a realidade prática das relações internacionais. Em sua origem, trata-se de uma abordagem que surge de forma expressiva no âmbito multilateral de organismos internacionais no contexto pós-Guerra Fria, a qual, ao ser absorvida por diferentes

atores, assume interpretações distintas que corroboram com suas concepções, ora mais amplas, ora mais restritas (ALKIRE, 2003; SORJ, 2005; HAMPSON, 2013).

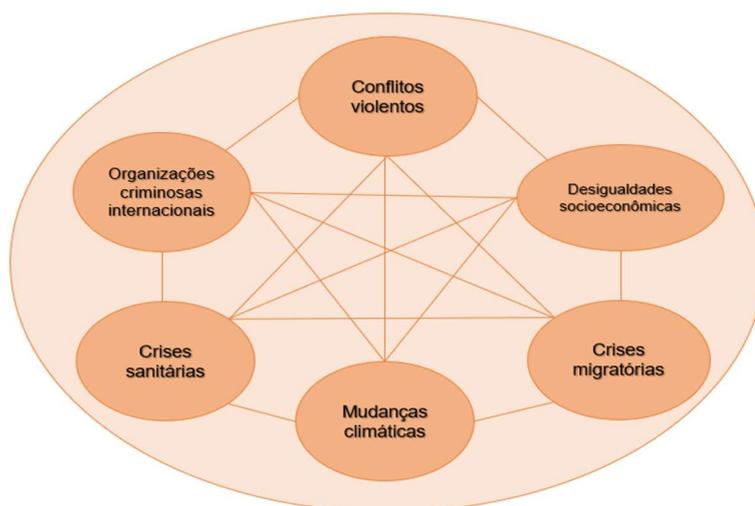
Inicialmente, Segurança Humana foi sistematizada de forma holística no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994, com ênfase na defesa de dois pontos: a liberdade de viver sem medo (*freedom from fear*), reconhecendo as ameaças que prejudicam a segurança física dos indivíduos, como conflitos armados, terrorismo e a violência urbana; e a liberdade de viver dignamente com suas necessidades fundamentais asseguradas (*freedom from want*), contra a fome, doenças, desastres ambientais e subdesenvolvimento econômico. Dessa maneira, o conceito estaria ligado de modo complexo a diferentes dimensões da vida cotidiana, tais como a segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política (PNUD, 1994, p. 24-25). Para Kaldor (2014, p. 87), há nessa concepção um pressuposto subjacente de que a privação é a principal causa de insegurança das pessoas, responsável pela eclosão de conflitos civis, aumento do fluxo migratório e violência. Segundo Kofi Annan (2000, apud in ALKIRE, 2003, p. 14, tradução nossa),

a Segurança Humana em seu sentido mais amplo abrange muito mais do que a ausência de conflito violento. Engloba direitos humanos, boa governança, acesso à educação, cuidados de saúde e a garantia de que cada indivíduo tenha oportunidades e escolhas para realizar o seu próprio potencial. Cada passo nessa direção é também um passo para reduzir a pobreza, alcançar o crescimento econômico e prevenir conflitos. A liberdade da necessidade, a liberdade do medo e a liberdade das gerações futuras de herdar um ambiente natural saudável – estes são os blocos de construção inter-relacionados do ser humano – e, portanto, da segurança nacional.

Nessa perspectiva, seguindo o espírito intelectual de sua época, identifica-se no documento uma interligação entre as proposições de segurança e outros paradigmas em destaque na política internacional desde a década de 1980. Por um lado, ao se preocupar com a proteção das pessoas contra fatores que ameacem suas liberdades à vida, à integridade física e ao bem-estar, a segurança humana se aproxima de uma linguagem comum à esfera dos direitos humanos. Por outro, aproxima-se igualmente das análises de desenvolvimento humano, ao procurar identificar os riscos e ameaças que podem interromper ou impossibilitar os indivíduos de desenvolver suas capacidades e habilidades pessoais plenamente. Ainda assim, apesar de integradas, a linha tênue que distingue a Segurança Humana das outras dimensões analíticas é justamente a atenção direcionada aos elementos e forças de ruptura presentes nos contextos – econômico, social, cultural, legal, político e físico – que colocam em risco a proteção das pessoas (KALDOR; MARTIN; SELCHOW, 2007).

No que tange à segurança internacional, o RHD (PNUD, 1994) destaca ainda que a segurança humana tem por objetivo responder a ameaças que transcendem as fronteiras geopolíticas de cada nação e para as quais não existem soluções isoladas ou universalmente aceitas. O comércio ilegal de armas e entorpecentes, assim como o crescimento de fluxos migratórios em zonas de conflito, são exemplos factíveis de problemas que podem produzir o chamado “efeito balão”, ou seja, quando uma situação de insegurança específica de uma localidade é transmitida para outras, ameaçando toda a segurança global (PNUD, 2013). Assim, além da centralidade nos indivíduos, uma característica marcante de visões abrangentes acerca da segurança humana é a ampliação e interconectividade do espectro de ameaças à segurança internacional (Figura 2).

Figura 2- Multidimensionalidade de ameaças na perspectiva da Segurança Humana



Fonte: Elaboração da autora com base no Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 1994).

De acordo com Gasper e Gomes (2014), as “novas ameaças globais” emergentes no século XXI se conectam e relacionam de forma complexa, desqualificando tentativas de hierarquização. Em algumas sociedades, pessoas sofrem mais por causa de epidemias, acidentes de trânsito ou exposição a narcóticos, enquanto em outras conflitos armados, perseguição política ou étnica são responsáveis pela insegurança. Para tais autores, a importância relativa de cada variável muda entre localidades e ao longo do tempo, por isso mapear a ocorrência e a percepção de um conjunto mais largo de ameaças produziria análises com respostas potencialmente mais adequadas aos problemas enfrentados. Desse modo, a segurança humana pode ser entendida como um processo contínuo, na medida em que ela não é uma condição

sempre presente, evolui e flutua, sendo necessário empreender esforços constantes para mantê-la (SZPAK, 2015).

Nessa direção, mudanças na percepção e espacialidade das ameaças têm sido acompanhadas de ressalvas quanto ao tratamento dado às questões de segurança. Segundo Alkire (2003), com a nova lógica de governança global baseada na descentralização, interdependência e cooperação entre os atores no sistema internacional, o paradigma tradicional de segurança nacional centrado no uso do poder bélico tem apresentado perda de capacidade explicativa e baixa efetividade na provisão de soluções para os ditos novos problemas de segurança internacional. Isto porque, diferentemente de guerras entre Estados-Nação, nas quais o emprego do aparato militar tem um alvo muito bem definido, na concepção de segurança humana o inimigo a ser combatido não possui uma fase concreta. Logo, utilizar as forças militares deliberadamente em diferentes situações pode gerar um efeito reservo.

De fato, ao analisar a conjuntura de violência generalizada na cidade de Cabul, no Afeganistão, por exemplo, Weigand (2020) aponta a existência de uma grande lacuna entre a proteção do *Estado* e a proteção das *pessoas* no combate ao terrorismo. Enquanto barreiras são erguidas e as forças armadas são colocadas nas ruas ou no ar para resguardar a integridade dos prédios do governo, apenas um pequeno grupo da sociedade com grande poder aquisitivo e influência podem desfrutar dessa proteção. A maioria da população, porém, encontra-se exposta em meio ao fogo cruzado, inclusive vítimas da própria segurança nacional ao serem interceptadas nas ruas ou terem suas casas invadidas pelas forças policiais, sem expectativas futuras de melhora da situação. Um cenário que se repete em diversas localidades ao redor do mundo por razões diversas, como o combate ao crime organizado na América do Sul. Portanto, entende-se que, a partir da identificação de um quadro amplo de problemas, as soluções de segurança desenvolvidas podem ser mais efetivas quando tratadas desde uma perspectiva de prevenção e mitigação de ameaças que não envolvem o uso exclusivo da força militar/policial (PNUD, 1994; 2013).

Para diversificar esse portfólio de ações, os atores subnacionais, como governos locais e regionais, assim como atores não estatais, são incentivados a participar de forma colaborativa, junto aos governos centrais e instituições internacionais, na elaboração de planos e agendas de segurança, compartilhando problemas e políticas que obtiveram resultados positivos desde suas respectivas realidades. Assim, atribui-se a abordagem de segurança humana um último aspecto basilar, a descentralização das responsabilidades políticas na esfera da segurança (ALKIRE, 2003). Sassen e Kaldor (2020) sublinham que os novos conflitos e formas de violência possuem

um caráter indiscutivelmente urbano. Subnutrição, doenças e problemas ambientais (inundações, ilhas de calor, chuva ácida, etc.), o acesso ilegal a armas de fogo e o consumo de narcóticos, todos subsistem e se concentram em áreas urbanas, assim como as vítimas desses constrangimentos. Dessa maneira, no que corresponde ao papel outorgado aos governos locais em matéria de segurança, entende-se que estes são entidades políticas com maior proximidade e conhecimento sobre suas comunidades, com capacidade para estabelecer agendas prioritárias, condizentes com a realidade local.

No mesmo sentido, Pluijm (2007) afirma que, como as cidades não detêm o controle sobre o uso das forças armadas, visto que este pertence ao monopólio estatal, os governos locais são menos inclinados a ver problemas de segurança sob um viés militar, possuindo vasta experiência em ações de caráter preventivo e de recuperação social. Como observado anteriormente, com os processos globalizantes cidades em diversas regiões têm se tornado centros políticos com poder para disseminar mensagens persuasivas e influência sobre processos decisórios, inclusive em questões de segurança (BORJA; CASTELLS, 2006). Cornago (1999) aponta o desenvolvimento de ações paradiplomáticas entre autoridades locais como um instrumento muito importante de redução das tensões étnicas na Europa, Ásia Central e Oriente Médio desde meados do século XX, com a assinatura de acordos ou irmanamento. Este seria o reflexo de um traço comum entre as entidades políticas subnacionais, isto é, uma predisposição em manter relações menos conflituosas com suas contrapartes, mesmo quando os Estados se autodeclaram inimigos.

Nas discussões em torno da segurança ambiental, Szpak (2015) verificou que os governos locais mantêm extensos trabalhos na área, seja atuando de forma conjunta em redes internacionais ou participando assiduamente dos debates organizados dentro de organizações multilaterais, estabelecendo compromissos e metas concretas. Igualmente, o Programa URBAL, criado em 1995, como um programa de cooperação descentralizada entre cidades da América Latina e da União Europeia, demonstrou uma forte preocupação de autoridades locais com o narcotráfico e a violência urbana, sendo criadas redes temáticas específicas para o tratamento destas questões (DESSOTI, 2009). Assim, com base em uma abordagem de segurança humana, os governos locais podem ser considerados agentes de segurança relevantes na proposição de agendas e soluções para problemas globais com impactos locais e vice-versa.

Em suma, esta é a versão de Segurança Humana seguida pelo PNUD, usada amplamente no sistema da ONU. Todavia, é válido destacar a existência de uma segunda linha de pensamento que delimita a segurança humana em um espectro mais restrito em termos de

arcabouço teórico e técnico. Segundo Sorj (2005), em países como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Japão, Segurança Humana limita-se à identificação de ameaças que colocam em risco a integridade física dos indivíduos (*freedom from fear*), sendo definida no Relatório da Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS) de 2001, como “[...] a combinação de ameaças associadas à guerra, genocídio e deslocamento de populações. No mínimo, a segurança humana significa estar livre da violência e do medo da violência” (apud in ALKERE, 2003, p. 16).

Correlaciona-se a esta visão o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P), o qual se fundamenta na ideia de que a comunidade internacional tem a “obrigação” de intervir, até mesmo em última instância fazendo uso da força militar, em casos de genocídio, limpeza étnica e violações massivas de humanos direitos, nos quais os Estados deixam de agir (KALDOR; MARTIN; SELCHOW, 2007). Logo, a segurança humana é instrumentalizada a partir de intervenções humanitárias em Estados considerados fragilizados que não poderiam garantir a proteção de seus cidadãos. Nesta abordagem mais restrita, apesar de mantida a centralidade na segurança dos indivíduos, os agentes e a forma de tratamento das questões parecem dar continuidade ao paradigma clássico de segurança.

Independentemente da abordagem defendida, é possível notar que os estudos de Segurança Humana congregam algumas reflexões críticas, sobretudo em dois sentidos: imprecisão analítica e securitização da vida social. Para autores como Walt (1991) e Saint-Pierre (2011), a ampliação excessiva do conceito de Segurança pode acabar destruindo sua coerência intelectual, pois na medida em que tenta identificar diversos perigos e ameaças em diferentes dimensões da vida, ele se tornaria vazio de sentido, impreciso, de difícil operacionalidade prática, sendo incorporado em discursos políticos de modo genérico. Outros estudos defendem que, ao tratar variáveis sociais como fatores que podem ameaçar a segurança internacional, a segurança humana invoca uma escala de valores, definindo o que deve ser priorizado e quais meios precisam ser empregados, o que abre precedentes para que medidas extraordinárias sejam aplicadas, como o uso da força. Nessa perspectiva, ao securitizar uma grande variedade de aspectos da sociedade, a militarização pode ser naturalizada como forma de enfrentar questões de segurança humana (SORJ, 2005; PAIVA, 2019; VILLA; BRAGA, 2019). Em relação a tais críticas acredita-se ser pertinente analisar até que ponto elas são fundamentadas, mas também identificar as principais contribuições da abordagem de Segurança Humana no quadro evolutivo da Segurança Internacional.

De fato, como examinado por Kaldor (2014), após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e o subsequente estabelecimento de uma agenda internacional antiterrorista coordenada pelas principais potências globais, a segurança humana tem sido usada de forma discursiva para justificar intervenções em diversos países. No Afeganistão, Iraque, Síria e tantos outros, invasões, ocupações, bem como o uso massivo das forças armadas estrangeiras são legitimadas simbolicamente por ações “humanitárias”, com o objetivo de encobrir interesses estratégicos dessas potências. Mas, na prática, o que se percebe é o agravamento dos problemas, a generalização de conflitos, a destruição em sua versão mais cruel, com vidas perdidas e famílias extintas. Trata-se de situações muito complexas sobre as quais diversos estudiosos têm se debruçado.

Por outro lado, resguardado sua materialidade concreta, a segurança é *a priori* uma dimensão construída politicamente. Então, cabe questionar a centralidade das críticas em torno da ampliação ou não do campo, em detrimento da atenção dada à origem discursiva e às ferramentas analíticas usadas para fazê-lo. Conforme Kaldor (2014) e Paiva (2017), abordagens como a Segurança Humana em seu sentido mais amplo evidenciam a complexidade envolvendo a esfera da segurança, sem limitá-la exclusivamente a questões estratégicas de uso do poder bélico. A iminência de guerra e a tensão política patente não é uma condição presente em todos os lugares simultaneamente. Dessa forma, a Segurança Humana pode abrir espaço para que novas lentes analíticas sejam criadas desde uma perspectiva própria de países não centrais e problemas críticos de cada realidade sejam tratados de forma devida. Trata-se de considerar a existência de outros atores além do Estado central e o corpo militar/policial como agentes de segurança, assim como a formulação de políticas e ações que não se limitem à repressão e o uso da força.

Entretanto, como é observado a partir da “Guerra ao Terror”, deflagrada pelas potências sistêmicas, há uma contínua tentativa de aplicar as lentes da segurança tradicional e dos estudos estratégicos para tratar problemáticas distintas em realidades distintas. Empregar a lógica militar em uma abordagem de segurança humana, como no âmbito da Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado, é a maneira encontrada por esses atores para camuflar velhos paradigmas. Ainda assim, quando absorvida por diferentes entidades, a noção de segurança humana tem proporcionado experiências inovadoras. Na União Europeia, esta é entendida como um tipo de segurança na qual os direitos individuais são garantidos por um sistema de leis efetivo, baseado implicitamente no controle social. Nela destaca-se: i) primazia dos direitos humanos; ii) multilateralismo efetivo, com a criação ou cumprimento de regras e

normas comuns, resolvendo problemas por meio da cooperação; iii) legitimidade política, não necessariamente um Estado, ela pode consistir em um governo local; e, iv) estilo de abordagem *bottom up*, estabelecendo parcerias com diversos setores da sociedade (KALDOR, 2014). Já na América do Sul, preocupações com a possibilidade de interferência norte-americana na soberania dos Estados da região resultaram na concepção de Segurança Cidadã (SORJ, 2005), investigada a seguir.

3.2 América do Sul: entre a violência generalizada e a busca pela Segurança Cidadã

De forma conjuntural, a América do Sul é frequentemente reconhecida por duas características bastante adversas em termos de segurança. Por um lado, quando comparada a outras regiões do planeta, ela exibe uma baixa incidência de conflitos interestatais com amplitudes e níveis de destruição elevados, por isso é considerada uma região relativamente pacífica em relação à possibilidade de eclosão de grandes guerras. Em contrapartida, a região é a única no planeta onde a principal causa externa de morte é o homicídio, apresentando uma taxa regional três vezes superior à média mundial. Entre as 50 cidades mais perigosas do mundo, 21 estão localizadas na América do Sul e uma em cada quatro pessoas assassinadas anualmente é venezuelana, brasileira ou colombiana (MUGGAH; TOBÓN, 2018). Desse modo, a América Latina é considerada o lugar mais inseguro para se viver fora das zonas de guerra (PNUD, 2013).

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013), em oposição ao crescimento econômico observado em diversos países do Cone Sul, o quadro de segurança na região tem se deteriorado progressivamente desde os anos 2000, mas não de maneira uniforme. Dessa forma – considerando dados do Instituto Igarapé (2022) – enquanto alguns países sofrem com altos índices de violência letal, como nos casos de Brasil, Colômbia e Venezuela, com taxas de homicídio acima dos 20% (Tabela 1); em outros, com níveis de homicídios relativamente baixos, é o aumento acentuado dos crimes contra a propriedade que desencadeou uma percepção pública de insegurança, como na Argentina, Chile e Peru (Tabela 2). Mesmo no interior desses países a situação é heterogênea, com alguns estados, províncias e municipalidades apresentando indicadores comparáveis ao de países europeus, e lugares onde os homicídios são ainda maiores do que nos países em guerra.

Tabela 1- Taxas e contagens de homicídios nas América do Sul

País	Taxa de Homicídio (por 100,000)	Número absoluto de homicídios	Ano
Argentina	5,1	2,291	2019
Bolívia	6,3	687	2018
Brasil	27,5	57,358	2019
Chile	3,6	692	2019
Colômbia	25,1	12,656	2019
Equador	6,9	1,188	2019
Guiana	14,2	111	2018
Guiana Francesa	13,3	30	2009
Paraguai	7,7	554	2019
Peru	8,7	2,803	2019
Suriname	6	35	2017
Uruguai	11,8	414	2018
Venezuela	50,6	16,506	2019
Global	6,4	464,000	2017

Fonte: Homicide Monitor, Instituto Igarapé, 2022.

Tabela 2- Percepção de insegurança na América do Sul em 2016

País	Porcentagem (%)	País	Porcentagem (%)
Argentina	41	Guiana Francesa	-
Bolívia	30	Paraguai	35
Brasil	37	Peru	39
Chile	37	Suriname	-
Colômbia	34	Uruguai	35
Equador	29	Venezuela	48
Guiana	-		

Fonte: Adaptado de Muggah e Tobón (2018).

Ademais, a América do Sul detém os índices mais altos de agressões físicas e roubos violentos relatados (426,28 por 100,000 habitantes), 53% dos homicídios são causados por armas de fogo³ e aproximadamente 80% das vítimas são homens de classe baixa, na faixa etária dos 20-30 anos. Pesquisas mostram, também, que os tipos de violência considerados mais prejudiciais pela população sul-americana são a violência contra mulheres e crianças (65%), violência urbana (59%) e o crime organizado (51%) (MUGGAH; TOBÓN, 2018).

Diante dos dados expostos, pode-se constatar que o estado de violência na região deve ser entendida como um fenômeno multicausal que abrange um complexo conjunto de elementos psicológicos, socioculturais e institucionais, envolvendo desde fatores relacionados à posição e situação familiar e social das pessoas – sexo, idade, escolaridade, socialização, uso de álcool e

³ Em alguns países, como Brasil, Bolívia e Uruguai, o uso de armas de fogo representa 75% das causas de homicídio.

drogas –, até fatores como desemprego, habitação, desigualdade social, cultura da violência e mídia social, tráfico de drogas, corrupção, disponibilidade de armas de fogo, entre outros (ARRIAGADA; GODOY, 1999). Nesse contexto, a Segurança Cidadã coloca-se como uma abordagem que busca compreender esse fenômeno em suas várias faces, estabelecendo “[...] uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência na população e permite a convivência segura e pacífica” (VELÁSQUEZ, 2007, p. 187).

Em perspectiva histórica, é possível verificar que o conceito de Segurança Cidadã surgiu em um momento de importantes transformações no cenário político da América do Sul nos anos 1990. Como herança dos regimes políticos ditatoriais, houve no interior de cada Estado uma progressiva perda de legitimidade das entidades governamentais entre seus cidadãos, sobretudo das forças armadas, policiais e departamentos relacionados. Esse quadro teria se agravado a partir da implementação de ações mais assertivas por parte dos governos nacionais que objetivavam eliminar o crime organizado e reduzir a violência na região. Com as denominadas políticas “de punho de ferro”, baseadas no policiamento repressivo, aplicação de leis severas, encarceramento e sentenças mais longas, esperava-se criar um efeito dissuasivo nos agentes causadores de insegurança (MESQUITA NETO, 2006). No entanto, tais ações não produziram o resultado esperado.

De acordo com Muggah e Aguirre (2013), a militarização dos procedimentos de segurança contribuiu para a criminalização e estigmatização de grupos vulneráveis nas sociedades sul-americanas, favorecendo a reprodução e perpetuação de comportamentos violentos em função do aumento da população carcerária em sistemas penitenciários precários, bem como da inexistência de programas de reintegração social. Dessa forma, com o crescente reconhecimento das limitações de políticas punitivas de justiça criminal para a prevenção da violência, um conjunto cada vez maior de atores – cidades, ONGs e organizações privadas – passou a investir em iniciativas de prevenção a nível municipal pautadas em uma abordagem de segurança de baixo para cima. Estas foram nomeadas políticas de Segurança Cidadã, seguindo o exemplo das cidades colombianas de Bogotá e Medellín (VELÁSQUEZ, 2007; MUGGAH; AGUIRRE, 2013).

Para alguns autores, a Segurança Cidadã pode ser compreendida como um espectro mais amplo da Segurança Humana, visto que dá ênfase à formulação de estratégias de prevenção e ao empoderamento das comunidades locais, não apenas colocando os indivíduos como objetos prioritários da segurança, mas procurando tratar a violência em todas as suas dimensões (VELÁSQUEZ, 2007; GASPER; GOMES, 2014; RODRIGUEZ; MATTIOLI, 2017). Em outra

direção, Sorj (2005) e Paiva (2019), apontam que a primazia de abordagens de Segurança Cidadã na América do Sul aparenta estar muito mais atrelada a preocupações políticas de interferência estrangeira nos assuntos internos de cada país, na medida em que admite a multidimensionalidade das ameaças, mas não faz referência a intervenções humanitárias.

Para Sorj (2005), a possibilidade de expansão de uma agenda estadunidense de segurança humana intervencionista para a América do Sul não teria sido bem recebida por algumas lideranças sulinas. Isto porque, o financiamento e desenvolvimento de atividades voltadas ao combate ao narcotráfico, medidas anti-gangues e controle de fronteira pelo governo dos Estados Unidos configurariam uma tentativa de aumentar seu controle na região, visto que esta é uma área tradicional de influência norte-americana. Assim, na esfera da segurança internacional a ênfase na Segurança Cidadã pode ser entendida como uma forma de absorver as novas dinâmicas de segurança se contrapondo, paralelamente, a tentativas de ingerência de potências globais na região.

De modo geral, diferentes entidades – governos subnacionais, instituições financeiras internacionais, agências de desenvolvimento ou grupos da sociedade civil – entendem e operacionalizam ações de segurança ao cidadão de formas distintas. Dessa maneira, demarcar os limites conceituais e práticos de abordagens de Segurança Cidadã se torna uma tarefa desafiadora. Fortalecimento institucional, reforma das instituições de segurança e do sistema de justiça, prevenção social e situacional, bem como programas de reabilitação costumam estar no cerne dessas ações (MUGGAH; AGUIRRE, 2013). Destarte, a Segurança Cidadã pode ser assimilada como

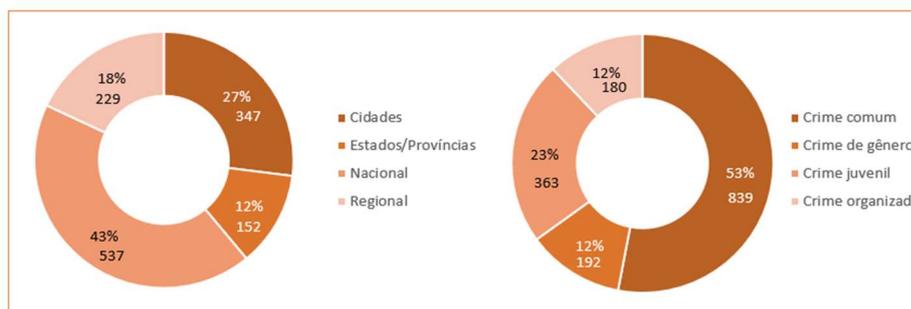
um conjunto de ideias e atividades que visam prevenir e reduzir a violência, promover a segurança e o acesso à justiça, fortalecer a coesão social e reforçar os direitos e obrigações mútuos entre Estado e os cidadãos. É mais do que uma simples mudança do setor de segurança, geralmente decretada em ambientes pós-conflito, [...] a segurança cidadã envolve a aplicação de medidas efetivas de segurança no contexto de normas democráticas mais amplas. Por esse motivo, é diferente e mais amplo do que abordagens de ordem pública nacional baseadas no trabalho policial e no controle do crime (MUGGAH, 2017, p. 293, tradução nossa).

Segundo mapeamento realizado por Muggah e Tobón (2018), desde o início do século XXI mais de 1.200 ações de segurança cidadã foram desenvolvidas na América Latina, dentre elas 43% em nível nacional, seguido por 27% em nível local, 18% regional e 12% em nível provincial/estadual⁴. Entre as principais ameaças abordadas estão crime comum, delito juvenil

⁴ As ações nacionais de segurança cidadã correspondem aos planos coordenados pelos governos centrais com abrangência em todo o território nacional. Ações regionais, por sua vez, compreendem determinadas regiões dentro do território de cada país (como o Nordeste, no Brasil) e são articuladas entre os diferentes níveis de governo. Os planos municipais, estaduais e provinciais denotam um alcance espacial menor que segue o tamanho de cada

e violência de gênero (Figura 3). Apesar da predominância numérica das atividades estatais, observou-se que dentre as intervenções avaliadas as mais “eficazes” ocorrem no nível das cidades. No Cone Sul, a proibição imposta pelos governos locais de Cali e Bogotá ao porte de armas de fogo nos fins de semana, feriados e dias de pagamento reduziu a violência em ambas as cidades em quase 15%.

Figura 3 - Intervenções de Segurança Cidadã na América Latina por nível de governo e ameaças abordadas



Fonte: Adaptado de Muggah e Tobón (2018).

Igualmente, na cidade de Medellín, uma sucessão de medidas abrangentes de segurança urbana e cidadã ajudou a reduzir a taxa de homicídios progressivamente de 266 por 100 mil em 1991, para 30 por 100 mil em 2015, tornando a cidade referência internacional no tema. Em capitais brasileiras, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife, as taxas de homicídio caíram 65%-70% entre 1990 e 2013, com a implementação de programas de segurança cidadã (MUGGAH E TOBÓN, 2018). Dentre tantos exemplos, a cidade de São Paulo foi premiada, em 2018, pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Crime e Tratamento do Delinquente (ILANUD), com o “Programa Redenção”, projeto de reinserção social que oferece tratamento, assistência social e capacitação profissional a usuários de álcool e narcóticos em situação de vulnerabilidade (SATIRO, 2018).

Para Muggah (2017), a efetividade dos planos e políticas locais reflete uma condição empírica patente: a violência latino-americana é urbana e as autoridades municipais fazem uma leitura mais factível dessa condição. Cidades da região experienciam diferentes tipos e intensidades de ameaças à segurança. Embora os padrões possam mudar, eles tendem a se concentrar em locais específicos, sendo replicados em maior ou menor grau nas mais distintas realidades. Como os governos locais são as entidades políticas mais próximas de suas

cidade, estado ou província onde são desenvolvidos, os quais são coordenados pelas unidades políticas subnacionais de poder local e intermediário, respectivamente (MUGGAH; TOBÓN, 2018).

comunidades, parecem compreender melhor as circunstâncias de insegurança da população. Desse modo, a atuação desses atores enquanto agentes de segurança cidadã torna-se indispensável ao desenvolvimento de uma agenda de segurança mais sólida, capaz de atender as especificidades da região desde o nível local (MESQUITA NETO, 2006).

Tendo em vista que as cidades da América do Sul demonstram compartilhar um quadro de inseguranças comum e, como discutido no Capítulo 1, os gestores municipais da região estão se envolvendo, cada vez mais, em ações conjuntas no âmbito internacional, o próximo capítulo dedica-se a analisar as ações e atividades produzidas pelos governos locais que fazem parte da Unidade Temática Segurança Cidadã das Mercocidades e, por fim, averiguar se esta é de fato uma temática relevante na agenda internacional dessas cidades.

4. A ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DE GOVERNOS LOCAIS NA TEMÁTICA DE SEGURANÇA: O CASO DA UNIDADE TEMÁTICA DE SEGURANÇA CIDADÃ DA REDE MERCOCIDADES

Como apresentado anteriormente, as Unidades Temáticas de Mercocidades são instâncias que tratam de temas específicos dentro da Rede, responsáveis por formular e propor políticas públicas e indicadores, promover pesquisas e discussões, bem como fomentar missões destinadas a difundir o conhecimento de experiências e políticas bem-sucedidas, possibilitando sua reprodução (MERCOCIDADES, 2019). Como o nome sugere, a Unidade Temática de Segurança Cidadã (UTSC) tem a finalidade de abordar temas de segurança a partir de uma perspectiva integrada, com base na ideia de “segurança como uma construção coletiva”. Sua visão parte da percepção de que todos os atores sociais devem trabalhar conjuntamente, com enfoque na prevenção e dissuasão de atos violentos em suas diversas manifestações - criminosas ou não -, além da identificação de "fatores de risco", isto é, elementos que contribuem para o surgimento de comportamentos criminosos, violentos e para a exclusão social (UTSC, 2015).

Com o entendimento de que as ações e ferramentas clássicas de segurança não conseguem prover soluções para os problemas atuais de insegurança na região, a UTSC faz referência à prevenção, assistência e proteção dos indivíduos desde as realidades locais (STPM, 2017). Tal concepção parece absorver alguns aspectos da Segurança Humana seguida no Sistema ONU, na medida em que aponta a ineficácia do uso exclusivo de abordagens repressivas; reconhece a multidimensionalidade dos fatores responsáveis pelo alto índice de violência na América do Sul; e se propõe a pensar a segurança na perspectiva de outros agentes e objetos de referência. De acordo com a entidade (UTSC, 2017), as cidades comprometidas com o trabalho da UTSC demonstram consenso em torno da compreensão de que os governos locais podem contribuir com políticas e ações complementares – não menos relevantes – do que aquelas promovidas por outras esferas do Estado.

A insegurança, que é multicausal, não reconhece fronteiras, por isso é necessário que os municípios compartilhem as suas trajetórias, construam sinergias, debatam as melhores formas de contribuir para a construção de uma região e cidades mais seguras. A participação e a ênfase colocada no tratamento das questões relacionadas com a segurança a partir de uma abordagem regional, promove a otimização de políticas e iniciativas na área. O debate e as reflexões conjuntas com cidades tão díspares permitem a geração de soluções novas, variadas e imaginativas, fortalecendo as instâncias de colaboração, cooperação e troca de informações e boas práticas (UTSC, 2014, p. 2, tradução nossa).

Nesse sentido, ao longo do tempo a Unidade Temática de Segurança Cidadã tem promovido debates e reflexões sobre diversos aspectos relacionados com a conceito de Segurança Cidadã, destacando-se temas como: violência familiar e de gênero; reintegração de

menores em situação de vulnerabilidade; descriminalização do uso de drogas; formação e capacitação de agentes municipais e sociedade civil em temática de segurança; políticas integradas de prevenção à violência, com ênfase na cultura e educação; combate à violência institucional; segurança viária como um componente primário da segurança cidadã; tráfico de pessoas; exploração sexual e outros. Entre suas metas prioritárias encontram-se: a) ampliação e consolidação da participação de Departamentos, Municípios, Intendências, Alcaldias, Conselhos Nacionais, Consórcios Intermunicipais e Prefeituras membros da Rede Mercocidades na UT de Segurança Cidadã; b) promoção da transversalidade entre as Unidades Temáticas da Rede; c) incentivo à participação democrática ativa dos diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; d) criação de uma base dados de práticas relevantes e inovadoras; e) proporcionar trocas técnicas e cooperação internacional em matéria de segurança cidadã (STPM, 2012, 2015, 2017, 2021).

Diante de eixos temáticos tão diversos e objetivos abrangentes, uma profunda revisão documental – de Relatórios da Secretaria Executiva, da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência das Mercocidades, assim como de Atas de Reunião da própria Unidade Temática – permite observar que os trabalhos da UTSC dão visibilidade para iniciativas muito interessantes, as quais são apresentadas em espaços de discussões relevantes e conseguem promover a cooperação entre cidades em diferentes localidades. Certamente, isso mostra que os governos locais estão tratando questões de segurança e compartilhando suas experiências internacionalmente. Todavia, esses trabalhos não possuem linearidade. Desde a baixa representatividade até a persistente discordância em torno da concepção de Segurança Cidadã e quais linhas de ação devem ser seguidas, as atividades da UTSC acabam, muitas vezes, impedidas ou descontinuadas, evidenciando um nível de articulação deficitário entre as cidades que a compõe.

4.1 A Evolução da Unidade Temática Segurança Cidadã

Estabelecida em 2004, a criação da Unidade Temática de Segurança Cidadã (UTSC) foi resultado da iniciativa de representantes das cidades de Assunção e Rio de Janeiro, que propuseram, no âmbito da XXI Reunião do Conselho de Mercocidades, realizada em junho do referido ano, a incorporação da problemática de segurança como eixo de debate das Mercocidades. Nas palavras de Marco Antonio de Moura (Apud in SE, 2004, p. 53), vice-prefeito do Rio à época, qualquer reflexão acerca da segurança nas cidades sul-americanas

deveria considerar os problemas de saúde, educação e desigualdade como variáveis determinantes na origem da violência e insegurança da região. Da mesma forma, ressaltou-se a necessidade de formular políticas de segurança para além das ações repressivas-punitivas dos governos centrais, definidas como ineficazes (SE, 2004).

Frente a essa percepção, criou-se certa expectativa sobre a visão de segurança que a UTSC iria assumir e como as cidades participantes coordenariam suas atividades iniciais. No entanto, com base na metodologia⁵ de avaliação e classificação dos trabalhos das Unidades Temáticas adotada pela Rede desde a XI Cúpula de Mercocidades de 2005, constata-se que nos primeiros anos de operacionalização – entre 2005 e 2009 – a UTSC apresentou uma atuação mínima (Tabela 3), evoluindo lentamente a cada período de trabalho. Por outro lado, esse cenário não implicou o esquecimento das problemáticas de segurança nesse momento, mas, curiosamente, percebe-se a dispersão do tema em outros espaços da Rede.

Em 2006, enquanto a UTSC se encontrava paralisada, a Unidade Temática de Gênero e Município organizou o seminário e a oficina de capacitação “Políticas Públicas e Intervenção Territorial em Relação à Segurança e à Não-Violência Contra as Mulheres” (SE, 2006). Ao mesmo tempo, no marco da convocatória da Rede “Iniciativas no campo da Inclusão Social, da Convivência Cidadã e da Segurança Pública” efetuada pelo projeto “Cidades e Cidadãos pela Inclusão Social” do Programa URB-AL, treze projetos foram apresentados por cidades da Rede, sendo dois contemplados com prêmios de 20 mil euros (STPM, 2006). No ano seguinte, sob orientação da Secretaria Executiva firmou-se um convênio com o Instituto Latino-Americano de Segurança e Democracia (ILSED), realizando o evento “Oficina de Socialização e Validação de Experiências em Gestão Local da Violência Armada”, sediado pela cidade de Buenos Aires. Nenhuma dessas iniciativas obteve a colaboração ou mediação da Unidade Temática de Segurança Cidadã e esse fato demonstra uma falha na gestão da comunicação interna entre diferentes esferas das Mercocidades.

Os primeiros eventos da UTSC ocorreram, de fato, entre 2007-2008, com a celebração de dois respectivos “Encontro Internacional de Segurança Cidadã”. Nas referidas ocasiões foram criadas as “Oficinas Regionais de Formação de Gestores de Políticas Locais na Prevenção da Violência” e o seminário “Segurança e Meios de Comunicação” (STPM, 2007;

⁵ Por meio da Secretaria Técnica Permanente da Mercocidades (STPM) é aplicada uma metodologia de classificação e avaliação em todas as unidades temáticas que analisa a existência e qualidade de quatro elementos: planos de trabalho; atividades; produtos; e, participação. Cada item é classificado de 0 a 2, onde: (0) nada foi feito; (1) desenvolvimento mínimo; (2) bom desenvolvimento. E a classificação final é calculada a partir das seguintes pontuações: Paralisado (0-2 pontos); Atividade Mínima (3-4 pontos); Ativo (5-6 pontos); Proativo (7-8 pontos) (STPM 2021).

SE, 2009). De acordo com o plano de trabalho da entidade para o período (SE, 2009), as ações tinham como objetivo reunir cidades da Rede, especialmente as coordenações das demais Unidades Temáticas, para dar luz a experiências municipais exitosas desses atores em matéria de segurança. Dessa forma, embora ainda apresentasse uma agenda bastante imprecisa, pode-se verificar um movimento inicial da Unidade Temática de Segurança Cidadã na definição de eixos de ação, assim como em tentativas de aproximação com outras instâncias.

Tabela 3- Avaliação do funcionamento da UTSC

PERÍODO	PLANO	ATIVIDADES	PRODUTO	PARTICIPAÇÃO	TOTAL	STATUS
2005-2006	0	0	0	0	0	Paralisado
2006-2007	1	1	0	1	3	Mínimo
2008-2009	1	1	0	1	3	Mínimo
2009-2010	2	2	0	2	6	Ativo
2010-2011	1	2	1	2	6	Ativo
2011-2012	2	2	2	2	8	Proativa
2012-2013	2	2	2	2	8	Proativa
2013-2014	2	2	1	1	6	Ativa
2014-2015	2	1	1	2	6	Ativa
2015-2016	2	2	2	2	8	Proativa
2016-2017	2	2	1	2	7	Proativa
2017-2018	0	1	0	0	0	Paralisada
2018-2019	0	0	0	0	0	Paralisada
2019-2020	0	0	0	0	0	Paralisada
2020-2021	2	2	0	2	6	Ativa

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Relatórios da Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades entre 2005 e 2021.

Contudo, novamente de forma paralela, as cidades pareciam assumir mais compromissos acerca do tema em diferentes âmbitos, sem necessariamente demandar uma orientação ou a participação da UTSC. Em 2008, no III Fórum Ibero-Americano de Governos Locais, as Mercocidades se comprometeram a promover um “Programa de Fomento de Políticas Públicas Locais de Segurança Cidadã e Civismo”, com vista a facilitar a geração de espaços de intercâmbio e a execução de iniciativas-piloto inovadoras com capacidade de provocar efeitos multiplicadores na região. Igualmente, em 2009, foi realizado o IX Congresso Ibero-Americano de Municipalistas como o tema “Segurança v.s. Integração Social nas Cidades: um binômio irreconciliável?”, reunindo 600 participantes – dentre autoridades políticas locais, acadêmicos e representantes de organizações civis –, evento no qual as Mercocidades possuíam um estande de exposição. Nesse contexto foram analisadas políticas sustentáveis de segurança pública que promoviam soluções de curto e médio prazos, além de planos de prevenção e reintegração social (SE, 2009).

Decerto, esse cenário corrobora com o diagnóstico de efervescência das políticas locais de segurança cidadã nesse período na América Latina (MUGGAH; AGUIRRE, 2013). Nesse sentido, é possível afirmar que a temática de segurança estava em evidência na agenda internacional dos governos locais que compõem a Rede, porém as discussões encontravam-se descentralizadas. Não houve um aumento das atividades da UTSC, permitindo concluir que havia sua subutilização enquanto entidade capaz de conciliar os interesses dos governos locais e representá-los em outros fóruns multilaterais. Um ponto negativo dessa situação é a ausência de informações mais detalhadas sobre os debates e ações realizadas, bem como o perfil das cidades participantes. A necessidade de fortalecimento e alinhamento das atividades da Unidade Temática de Segurança Cidadã com o restante da Rede estava explícita, sendo manifestada inclusive na Declaração da XV Cúpula de Mercocidades de 2010, na qual se afirmou o seguinte:

Atentos para fatos ocorridos recentemente no Rio de Janeiro⁶, destacamos a necessidade do combate à violência urbana e ao tráfico internacional de drogas [...]. Para tal, reafirmamos a importância da Unidade Temática Segurança Cidadã e seu fortalecimento, bem como destacamos a importância de ações concretas nesta questão (STPM, 2011, p. 28).

Como mostra a Tabela 3, se comparado com os anos anteriores, entre 2010-2017 a UTSC experienciou períodos de forte dinamismo. Em 2010 e 2011 os planos de trabalho contemplaram o fortalecimento da rede de participação de gestores locais; a interação entre a Unidade Temática Segurança Cidadã e outros órgãos governamentais sobre temas de segurança, como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP); bem como com outras Unidades Temáticas. Além de estabelecer parceria com Observatórios de Segurança Pública já existentes para a gestão qualificada de dados e indicadores, a UTSC interagiu e trocou experiências com as Unidades de Juventude, de Gênero e Município, e com a Comissão de Direitos Humanos (CDH) das Mercocidades. Com a primeira, realizou um encontro entre representantes de 30 cidades da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, para debater sobre o desenvolvimento de ações e estratégias de prevenção e combate a ameaças, direcionadas para a construção de uma cultura de paz. Com a segunda, coordenou ações voltadas à prevenção do tráfico internacional de pessoas. No marco do “Projeto Estado + Direto” da Rede, trabalhou com a CDH na operacionalização de duas oficinas: “Segurança e

⁶ A fala faz referência a atentados violentos executados por grupos do crime organizado na cidade do Rio de Janeiro entre os dias 21 e 28 de 2010.

Direitos Humanos, Meninos e Meninas, Adolescentes e Jovens, com especial ênfase em Grupos Vulneráveis”; e, “Segurança cidadã na Região, Violência Institucional, Juventude e Grupos Vulneráveis” (STPM, 2011).

Ainda nesse período a UTSC participou de debates em diferentes fóruns, incluindo o “V Encontro do Foro Brasileiro de Segurança Pública”, em Brasília, o “XXVIII Congresso Internacional de Associação Latino-Americana de Sociologia”, em Recife, e simpósio internacional “Os BRICS: Brasil, potência emergente”, em Salamanca. Sob sua orientação, a prefeitura de Canoas recebeu equipes das cidades de Ananindeua, Guaíba, Cachoeirinha, Tailândia (RS) e Rio de Janeiro para conhecerem a política municipal de segurança pública com cidadania desenvolvida no município e a experiência do projeto “Território de Paz”. Dessa forma, em termos práticos, destaca-se como um de seus compromissos mais interessantes a promoção de assistência técnica entre cidades de diferentes localidades (STPM, 2011).

Na mesma direção, pode-se notar que a centralização do plano de gestão da Rede na cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais potencializou a formulação de projetos nas Mercocidades, impactando direta e positivamente as ações da UTSC em 2012. Nesse novo ciclo, o grupo de trabalho concentrou suas atividades em três eixos temáticos: segurança cidadã e direitos humanos; violência doméstica; e reinserção social de menores. Com a colaboração da CDH, foram realizados o “I Encontro Anual de Autoridades Locais da Unidade Temática de Segurança Cidadã da Rede Mercocidades: violência familiar e maltrato infantil” e o “II Encontro Anual de Autoridades Locais da Unidade Temática de Segurança Cidadã da Rede Mercocidades: formação para uma segurança cidadã e políticas integradas de prevenção da violência” (STPM, 2012). Nestas ocasiões, reuniram-se autoridades e organizações civis de 35 cidades de cinco países para apresentar boas práticas locais abrangendo políticas territoriais e intersetoriais de prevenção da violência, questões de gênero, rede de atendimento a crianças e adolescentes, tráfico de pessoas para a exploração sexual, instrumentos de prevenção de delito e fiscalização (UTSC, 2012).

O sucesso do projeto “Cidade de Paz: programa integrado de prevenção da violência em territórios vulneráveis” proporcionou novas visitas técnicas, dessa vez à cidade de São Bernardo do Campo (Brasil). A atuação das cidades de Pergamino (Argentina), Diadema (Brasil) e Maldonado (Uruguai) sobressai-se pela participação popular no processo de desenvolvimento de políticas de segurança (UTSC, 2012). No âmbito do Programa de Cooperação Descentralizada Sul-Sul promovido pelo governo brasileiro, as cidades de Canoas (Brasil) e Morón (Argentina) obtiveram financiamento para o projeto conjunto “Assistência técnica para

estruturar o Observatório de Segurança Cidadã e Violência em Morón”. Após oito anos de sua criação, este também foi o momento escolhido para a convocação de artigos destinados à primeira publicação da Unidade Temática de Segurança Cidadã intitulado “Segurança como uma Construção Coletiva”, o qual contém apenas duas edições (STPM, 2012, 2014).

Entre 2013 e 2017, outros eixos temáticos foram incorporados na agenda de segurança cidadã como: segurança viária; cultura para educação; violência urbana; despenalização do consumo de drogas; segurança democrática; prevenção situacional ambiental; e, turismo e segurança cidadã. Para tanto, diversas atividades foram realizadas como cinco encontros anuais da Unidade Temática de Segurança Cidadã; o seminário “O papel dos municípios na construção de políticas de segurança”; as jornadas “Insegurança Viária: as políticas dos governos locais” e “Segurança Democrática e os Direitos Humanos: experiências inovadoras de governos locais”; a criação do “Grupo de apoio a Megaeventos de Mercocidades (Game)”; além de encontros em fóruns internacionais como o seminário “Segurança Humana, Convivência e o Pós-conflito” no fórum latino-americano “Cidades do Futuro: um diálogo global” e a apresentação “Governança das Mercocidades em temas de segurança cidadã: o debate da Unidade Temática de Segurança Cidadã” no “Foro Mundial sobre Violência Urbana e Educação para a Convivência de Paz” (STPM, 2013, 2014, 2015, 2017).

Indiscutivelmente, trata-se do período de maior articulação e consolidação dos trabalhos da UTSC, no qual se constatou um crescimento das ações desenvolvidas, bem como das interações estabelecidas. Na mesma perspectiva, é possível notar que a entidade não apenas conseguiu criar vínculos com as Unidades de Desenvolvimento Urbano, Educação, Juventude, Gênero e Município, Turismo, Cultural e Esporte, mas também estabelecer diálogos com temas prioritários da macro agenda das Mercocidades, participando em diversas ocasiões de grandes projetos da Rede como o mencionado “Projeto Estado + Direito (E+D)” e o projeto de cooperação regional “Inovação e Coesão Social” (STPM, 2012, 2015). Infelizmente, apesar de produzir iniciativas e intervenções muito pertinentes, essa atuação sempre esteve acompanhada de problemas significativos, os quais foram registrados pela própria coordenação da UTSC.

Primeiramente, do ponto de vista empírico, promover missões técnicas entre as cidades é um objetivo característico da entidade, mas ele se concretiza de maneira insuficiente e insatisfatória. Ainda que a UTSC tenha disponibilizado canais de comunicação na forma de formulários para os interessados em firmar parcerias, o nível de trocas registrado é muito baixo (STPM, 2012, 2013, 2015, 2016). Essa situação induz a questionar se as cidades, de fato, não possuem interesse nesse tipo de operação, por qualquer que seja o motivo – compatibilidade

dos problemas locais, custos financeiros, acessibilidade à informação etc. –, ou se essas trocas ocorrem de modo paralelo, sem o conhecimento e suporte da unidade.

Em segundo lugar, destaca-se a inexistência de um marco teórico-conceitual comum acerca da segurança cidadã que permita a identificação precisa de fatores sociais estruturais das cidades da Rede responsáveis por gerar e reproduzir quadros de insegurança, violência e delito na região. De acordo com a coordenação da UTSC (2017), o estabelecimento de uma visão coletiva sobre a segurança cidadã imprime tangibilidade aos problemas enfrentados pelos governos locais e possibilita sistematizar linhas de ação factíveis de obter apoio e financiamento de organismos regionais/internacionais. Desde a incorporação da ideia de “segurança como uma construção coletiva” inúmeras tentativas de conceituação podem ser detectadas ao longo dos ciclos de trabalho da unidade, com a introdução de termos como “convivência cidadã”, “prevenção integral”, “segurança democrática participativa” e “proteção cidadã”. Entretanto, parece não haver um consenso nesse ponto, visto que em 2022 esta ainda é uma questão em pauta (UTSC, 2013, 2017, 2022; STPM, 2014, 2015, 2021).

Uma consequência dessa imprecisão pode ser o desestímulo à participação das cidades da Rede na Unidade Temática de Segurança Cidadã. Tal carência, inclusive, deve ser considerada o maior problema enfrentado pela entidade desde sua criação, isto é, o baixo envolvimento de membros das Mercocidades nos trabalhos da UTSC. Em perspectiva, o número de participações simultâneas não é alto e essa condição tem se deteriorado ao longo do tempo. De 2010 a 2012, quando as presenças começaram a ser documentadas, foi alcançada a média mais alta de integrantes na história da UTSC, em torno de 30 a 35 cidades (STPM, 2011, 2012). Sucessivamente, esse total tem diminuído e oscilado para 18 cidades (2012-2013), 13 cidades (2013-2014), 10 cidades (2014-2015), 17 cidades (2015-2016) e 15 cidades (2016-2017), até a paralisação das atividades da unidade entre 2018 e 2020 por falta de participação. Antes mesmo da interrupção de todos os trabalhos, diversas ações programadas pelas coordenações da UTSC em diferentes períodos, como encontros anuais, seminários, publicações, campanhas regionais de conscientização, programas de assistência técnica, e outros, foram cancelados pela escassez de inscrições (STPM, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019). A importância dessa questão reside no fato de que o número de participantes afeta diretamente o alcance e a qualidade das ações desenvolvidas.

Em 2021, houve uma retomada no funcionamento da unidade, a qual, além de dar continuidade às discussões das agendas anteriores, se propôs a debater as consequências da pandemia de Covid-19 no planejamento e na elaboração de políticas de segurança cidadã em

idades em situação de quarentena e posterior abertura para as relações sociais. Após o longo período de inatividade, nota-se que a Unidade Temática de Segurança Cidadã conseguiu restabelecer o contato com outras unidades da Rede e organismos internacionais, como o Comitê Setorial de Segurança e Polícia Municipal da União de Cidades Capitais Ibero-Americanas (UCCI). Contudo, apenas seis cidades membros se envolveram nas atividades programadas (STPM, 2021).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a criação de equipes de trabalho estáveis, as quais se mantenham através do tempo e sobrevivam às diferentes gestões de governo, figura como o principal desafio à atuação da UTSC. Como reflexo dos interesses dos membros que a compõem, constata-se que a segurança é um tema presente na agenda das Mercocidades e nas parcerias estabelecidas pela Rede com outros organismos. No entanto, por tratar assuntos muito complexos aparenta ser um tópico visitado esporadicamente à medida em que as prioridades mudam, afinal segurança é uma construção política. Como despertar e manter o interesse dessas cidades na agenda de segurança cidadã é uma resposta que a Unidade Temática de Segurança Cidadã ainda precisa encontrar. Resta analisar o quadro de membros que já atuaram nela.

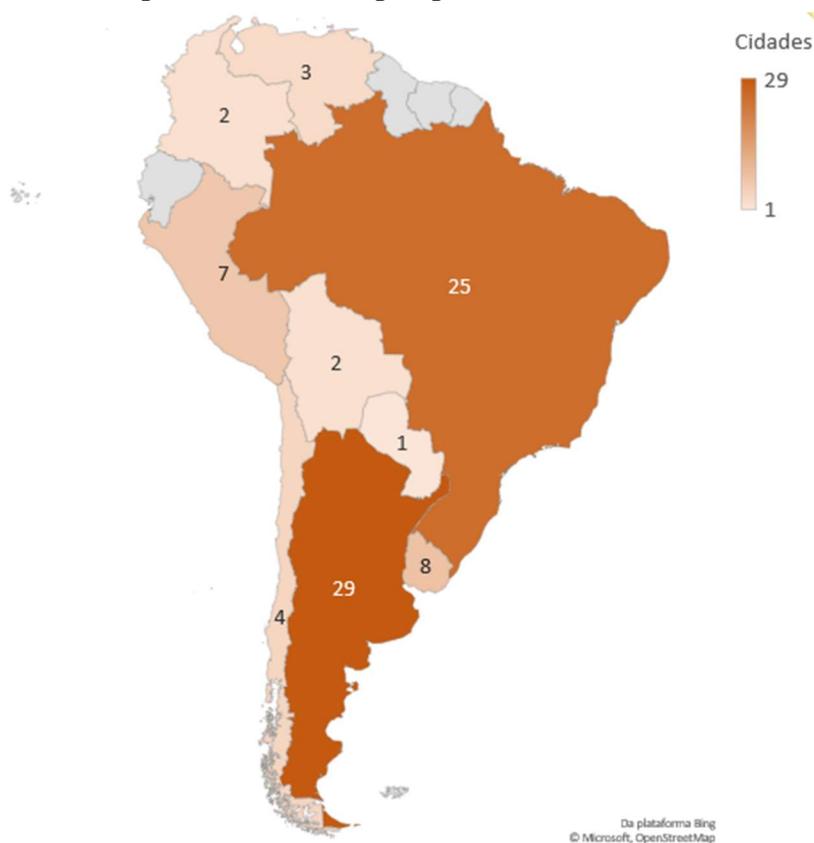
4.2 Perfil das cidades participantes da UTSC

Dos 361 membros que formam as Mercocidades, 81 cidades de nove países tiveram sua participação registrada nos trabalhos da Unidade Temática de Segurança Cidadã em algum momento. Desse modo, 22,5% do total de membros da Rede já atuou nesse espaço ao longo de seus 18 anos de existência. Como mostra a Figura 4, aproximadamente 66% dos participantes são formados por cidades argentinas e brasileiras. Essa concentração reflete o domínio observado em toda a Rede. Por outro lado, dos países que fazem parte das Mercocidades apenas o Equador não teve representantes nesse espaço (STPM, 2005, 2007, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2021).

Entre as principais características dos membros que atuaram na UTSC, observa-se que 39,5% são cidades compostas por populações inferiores a 100 mil habitantes. Isso poderia configurar um predomínio de cidades de pequeno porte nos trabalhos da unidade. No entanto, cidades com populações entre 100 a 500 mil ou mais de 500 mil habitantes representam, respectivamente, 26% e 34,5% dos ingressantes na UTSC. Dessa forma, nota-se que, conjuntamente, as atividades em torno da temática de segurança envolveram uma participação majoritária de grandes centros urbanos. Certamente, não se comparam às dimensões de cidades

globais, porém, para os padrões da América do Sul, estas são localidades que congregam as principais atividades comerciais, financeiras, culturais e turísticas de seus países, tornando-as importantes polos de poder e influência política.

Figura 4- Participantes da UTSC por país



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Relatórios da Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades entre 2005 e 2021.

De fato, 37% desses municípios encontram-se em zonas metropolitanas, 21 são capitais estaduais ou provinciais, e seis são capitais federais. São Paulo, no Brasil, e Buenos Aires, na Argentina, integram, ainda, o cobiçado rol de cidades globais. Todas essas cidades, com níveis de desenvolvimento distintos e realidades tão particulares se uniram nos espaços promovidos pela UTSC para debater soluções comuns a fim de mitigar o alto grau de violência e problemas relacionados à segurança de suas comunidades. Ainda assim, é curioso notar que apenas três cidades localizadas em zonas de fronteira se envolveram nos trabalhos da unidade, Salto e Cerro Largo, no Uruguai, e Posadas, na Argentina (STPM, 2013).

No que se refere ao núcleo de direção da Unidade Temática de Segurança Cidadã, esta foi coordenada por nove cidades, principalmente argentinas e brasileiras, em 16 ciclos de trabalho (Tabela 4). Pergamino (ARG) coordenou quatro períodos; Gravataí (BR), Tandil

(ARG), Canoas (BR) e Puerto Montt (CH) coordenaram dois períodos cada; enquanto Assunção (PA), Diadema (BR), Valparaíso (CH) e Morón (ARG) coordenaram um período, respectivamente. Pode-se verificar que cidades de Uruguai, Colômbia, Bolívia, Venezuela e Peru não ocuparam o posto de coordenação da UTSC até então. Por outro lado, a subcoordenação da unidade demonstra uma pluralidade maior de atuação, sendo um cargo que já foi ocupado por 21 cidades de sete países, às vezes de forma simultânea por três delas. Tandil (ARG), Jesus Maria (PE), São Bernardo do Campo (BR), Quilmes (ARG), Canoas (BR) e Porto Alegre (BR), são as cidades que assumiram este posto mais vezes. Percebe-se que cidades bolivianas e colombianas ainda não ingressaram em qualquer cargo de direção da instituição (STPM, 2005, 2007, 2008, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2021).

Tabela 4- Direção da UTSC entre 2004 e 2021

PERÍODO	COORDENAÇÃO	SUBCOORDENAÇÃO
2004-2005	Assunção (PA)	Guarulhos (BR)
2005-2006	Diadema (BR)	Buenos Aires (ARG); Santa Maria (BR)
2006-2007	Gravataí (BR)	-
2008-2009	Valparaíso (CH); Gravataí (BR)	Barquisimeto (VE); Montevideú (UR); Esteio (BR)
2009-2010	Canoas (BR)	Maldonado (UR); Quilmes (ARG)
2010-2011	Canoas (BR)	Pergamino (ARG); Quilmes (ARG)
2011-2012	Pergamino (ARG)	Jesus Maria (PE); São Bernardo (BR); Assunção (PA)
2012-2013	Pergamino (ARG)	Jesus Maria (PE); São Bernardo (BR); Canoas (BR)
2013-2014	Pergamino (ARG)	Jesus Maria (PE); Porto Alegre (BR)
2014-2015	Pergamino (ARG)	Tandil (ARG); Morón (ARG); Canoas (BR)
2015-2016	Tandil (ARG)	Porto Alegre (BR); Lo Prado (CH)
2016-2017	Tandil (ARG)	Córdoba (ARG)), Puerto Montt (CH) e Lavalleja (UR)
2017-2018	Puerto Montt (CH)	Tandil (ARG)
2018-2019	Puerto Montt (CH)	Tandil (ARG)
2019-2020	-	-
2020-2021	Morón (ARG)	Ica (PE)

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Relatórios da Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades entre 2005 e 2021.

Decerto, ao se inscreverem nas atividades programadas pela UTSC, as cidades reconhecem ter interesse e aproximação com as temáticas em debate. Contudo, ao integrar o núcleo de coordenação da unidade, as cidades são responsáveis por definir as pautas, estabelecer os eixos temáticos, assim como dinamizar todo o trabalho de atuação da UTSC no referido período. Pergamino, Tandil, Morón, Canoas, Porto Alegre, São Bernardo do Campo e Jesus Maria são exemplos de cidades que imprimiram suas experiências em matéria de

segurança e cooperação nos trabalhos da unidade, definindo os principais temas e linhas de ações abordados até o presente, como políticas integradas de prevenção a situações de violência, delito e reinserção social (STPM, 2011, 2013, 2016). São grandes cidades que, dispendo de aportes políticos/econômicos consolidados, demonstraram possuir forte capacidade de influenciar as dinâmicas da UTSC, corroborando com os períodos de maior movimentação da entidade.

Em contrapartida, a inassiduidade dos membros das Mercocidades na Unidade Temática de Segurança é a condição mais impressionante no quadro de frequentadores da entidade. Surpreendentemente, 67% dos municípios estiveram presentes em apenas um período de trabalho. Entre 2011 e 2012 teve-se o registro mais alto de participações simultâneas, com 35 cidades de cinco países. Trata-se de um cenário claramente estimulado pela parceria com o programa brasileiro de Cooperação Sul-Sul, sendo, inclusive, o momento de maior presença de cidades brasileiras na UTSC, com a colaboração de 19 municípios (STPM, 2012). De forma holística, é possível notar um domínio numérico de representações argentinas, único país presente em todos os períodos. Enquanto isso, o Paraguai é o país com menos participações registradas. Este é um fato inesperado, pois a cidade de Assunção foi uma grande entusiasta da criação da UTSC, mas na prática exibiu uma atuação bem tímida em suas duas passagens pela unidade. Como mostra a Tabela 5, somente 27 cidades participaram de dois ou mais ciclos de trabalho da UTSC, de forma sequencial ou não.

De modo geral, estas são localidades que apresentam tamanhos e níveis de desenvolvimento bastante heterogêneos entre si. Algumas compõem áreas metropolitanas, outras estão em zonas portuárias ou turísticas; algumas possuem milhões de habitantes, enquanto outras não chegam a 100 mil. Mas há um padrão encontrado entre elas, isto é, todas estas cidades possuem em suas burocracias internas instâncias responsáveis pelo tratamento de questões de segurança, seja secretarias, departamentos ou coordenações. A existência dessas estruturas e principalmente suas interpretações acerca da temática são condições que se refletem na atuação dessas cidades no âmbito da UTSC. Algumas delas adotam abordagens bem particulares, como Tandil que possui a Secretaria de Proteção ao Cidadão; Quilmes com a Secretaria de Segurança e Urbanismo; Diadema com a Secretaria de Segurança Cidadã; ou Canoas com a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Civil. Diante desta constatação, é válido fazer uma breve reflexão acerca dos motivos e condicionantes que poderiam impossibilitar o retorno das outras 54 cidades aos trabalhos da Unidade Temática de Segurança

Cidadã ou mesmo impedir o ingresso das 280 Mercocidades que nunca se envolveram em ações da UTSC.

Tabela 5- Ranking de Cidades por número de participações na UTSC

#RANKING	CIDADE	Nº PARTICIPAÇÕES
1	Pergamino (ARG)	6
2	Tandil (ARG)	5
3	Porto Alegre (BR)	5
4	Canoas (BR)	4
5	Jesus Maria (PE)	4
6	Montevideu (UR)	4
7	Morón (ARG)	3
8	Quilmes (ARG)	3
9	Maldonado (UR)	3
10	Buenos Aires (UR)	3
11	Córdoba (ARG)	3
12	Avellaneda (ARG)	3
13	Zarató (ARG)	3
14	Parcona (PE)	3
15	Aguilares (ARG)	3
16	Medellín (CO)	3
17	Gravataí (BR)	2
18	Diadema (BR)	2
19	São Bernardo C. (BR)	2
20	Ica (PE)	2
21	Assunção (PA)	2
22	São Paulo (BR)	2
23	Rosário (ARG)	2
24	Junín (ARG)	2
25	Balcarce (ARG)	2
26	Lavalleja (UR)	2
27	Santa Fé (ARG)	2

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Relatórios da Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades entre 2005 e 2021

Em primeiro lugar, é preciso considerar as implicações inerentes à gestão da problemática de segurança nos países da América do Sul. Como visto anteriormente, durante muito tempo as políticas de segurança formuladas na região estiveram atreladas a abordagens repressivas-punitivas, assim como sua articulação sempre foi delegada aos ministérios e departamentos de justiça ou policiamento em estruturas centrais dos governos. Com a emergência de abordagens descentralizadas de Segurança Cidadã esta forma de conduzir os problemas de segurança não se extinguiu, elas passaram a coexistir. Como afirma Muggah (2017), atualmente as elites conservadoras da região continuam reivindicando a primazia de

ações policiais coercitivas, vigilantismo e encarceramento severo como formas de superar a violência, visão comumente absorvida por grande parte da população, sobretudo com a propagação em veículos de comunicação. Propostas de redução da maioria penal para crianças e adolescentes é um exemplo bastante atual que corrobora com este argumento.

Neste contexto, segundo relatório da Unidade Temática de Segurança Cidadã (2017), os governos locais ainda são instâncias políticas que recebem os menores montantes de recursos dos governos centrais destinados ao tratamento de problemas de segurança. Em muitos casos, as gestões municipais precisam redirecionar recursos de outras áreas para dar seguimento à elaboração e implementação de planos ou projetos na área de segurança. A falta de aportes financeiros é um dos principais fatores responsáveis pela descontinuação de diversas ações de segurança cidadã executadas em nível local. Esse é um fato bastante contraditório, visto que esse tipo de intervenção apresenta orçamentos consideravelmente baixos, inferiores a cinco milhões de dólares (MUGGAH; AGUIRRE, 2013). Em outra perspectiva, é válido sublinhar o imediatismo político na busca por resultados. Políticas preventivas e programas de reinserção social são projetos que produzem efeitos em médio e longo prazos, mas os gestores locais necessitam de respostas rápidas para tranquilizar suas comunidades e garantir sua reeleição.

Em geral, essas situações podem provocar certa apatia no desenvolvimento de ações na área de segurança pelos governos locais, refletindo no número de cidades dispostas a se envolver nos trabalhos da UTSC. Ainda assim, um fator de extrema relevância é a própria qualidade da paradiplomacia desenvolvida por estas cidades. As formas e conteúdo das ações internacionais de governos subnacionais mudam significativamente entre diferentes atores. Nesse sentido, algumas cidades dispõem de maiores capacidades para executar agendas externas mais diversificadas, incluindo a temática da segurança, enquanto outras concentram suas ações em temas específicos, onde a segurança pode não ocupar uma posição prioritária (RIBEIRO, 2009).

Em suma, com base na análise dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Unidade Temática de Segurança Cidadã, compreende-se que as Mercocidades partem de uma visão marcada pela multidimensionalidade no tratamento da problemática de segurança para região, com foco na prevenção, assistência e proteção da população desde uma perspectiva local. Apesar da dificuldade de operacionalização revelada nos documentos examinados, essa abordagem de Segurança Cidadã promoveu discussões consideráveis em torno de eixos temáticos abrangentes, bem como o intercâmbio de experiências e informações entre cidades

de diferentes localidades, envolvendo funcionários públicos municipais, associações civis, instituições privadas e organismos internacionais durante as ações empreendidas.

Em termos quantitativos, o baixo índice de representatividade nos trabalhos da unidade se coloca como um grande obstáculo a ser superado, visto que a falta de participação foi responsável pela inconcretude e descontinuidade de diversas atividades, resultando em última instância na suspensão total do funcionamento da UTSC por três períodos (2017 a 2020). Afinal, segurança é um tópico constante na agenda das Mercocidades, bem como nas parcerias firmadas pela Rede com outras instituições. No entanto, parece haver uma subutilização das potencialidades da Unidade Temática de Segurança Cidadã enquanto espaço virtual para a atuação e articulação das cidades membros nessa temática. Esta situação não deve ser observada de forma pessimista, mas interpretada como um processo em andamento, o qual demanda muitos esforços, constantes ajustes e tempo para atingir seus melhores resultados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a globalização em suas diferentes dimensões até a formação de novos arranjos institucionais e a transferência de competências burocráticas dentro dos Estados, constata-se uma crescente descentralização de poderes, assim como uma redefinição das funções dos atores que compõem o quimérico sistema internacional. Como demonstram visões multidisciplinares, os Estados não detêm mais o controle exclusivo das discussões ou do estabelecimento de agendas internacionalmente, há uma miríade de atores subnacionais e entidades supranacionais atuando ativamente na política mundial através de uma extensa e dinâmica gama de canais de relacionamento, como as redes de cooperação. O envolvimento das cidades – sob a representação das respectivas autoridades municipais – em atividades no exterior reflete diretamente os impactos desses grandes processos em curso, os quais são responsáveis por transformar as realidades locais e, sobretudo, exacerbar suas mazelas.

Dispondo de capacidades simbólico-materiais bastante heterogêneas, os governos locais transpõem suas fronteiras e se aventuram no âmbito externo movidos por interesses distintos: atração de investimentos econômicos, aumento de influência política, *city marketing*, financiamento de projetos públicos locais, e etc. Independentemente de suas motivações, nos últimos trinta anos as ações paradíplomáticas das cidades aumentaram substancialmente em termos quantitativos, ao ponto de ser rotulado como um fenômeno irreversível e abrangente, compreendendo diversas esferas da política mundial. Dada a escassez de estudos voltados para o tema, o presente trabalho buscou entender o papel assumido por esses atores em discussões acerca da segurança internacional, especificamente entre as cidades participantes da Unidade Temática de Segurança Cidadã da Rede Mercocidades na América do Sul.

As abordagens de segurança internacional emergentes no período pós-Guerra Fria, como Segurança Humana e Segurança Cidadã, não são constituídas por ideias revolucionárias capazes de prover diretrizes e soluções para todos os problemas existentes. Pelo contrário, na maior parte do tempo exibem inconsistência teórica e dificuldades de operacionalização prática. Contudo, suas contribuições nos instigam a observar a segurança sob outras perspectivas que não aquelas concentradas em questões puramente militares, próprias dos estudos tradicionais da área. Como um instrumento político, a segurança esta arraigada de percepções subjetivas profundamente interessadas acerca daquilo que deve ou não ser considerado uma ameaça ou risco ao bem estar das sociedades, bem como a forma como são combatidos. Diferentes lugares apresentam questões de segurança distintas e, como essas abordagens evidenciam, não existem cartilhas com linhas de ação universalistas esperando para resolvê-las.

A América do Sul é uma região relativamente pacífica no que se refere a grandes conflitos interestatais, mas paradoxalmente é considerada o lugar mais perigoso do mundo para se viver. Nela as ameaças se encontram dispersas. O inimigo não possui uma face para a qual direcionar o cano do fuzil e simplesmente eliminá-lo. O tráfico internacional de drogas e armas, ou mesmo a formação de milícias organizadas, produzem efeitos imensos na vida urbana dos países sul-americanos, ao mesmo tempo em que refletem as dinâmicas de desigualdade das sociedades onde prosperam. Embora o homicídio seja a forma mais letal do quadro de insegurança encontrado, a morte definitivamente não é a única forma de violência presente na região, ela é apenas a concretude final de problemas que se interrelacionam de modo complexo, para os quais o uso de celas superlotadas e aparato policial massivo já mostrou ineficiência em conter.

Com base na visão de Segurança Cidadã, os governos locais podem ser considerados agentes de segurança relevantes na proposição de agendas e planos para problemas da região com impactos locais, sobretudo quando inseridos em espaços multilaterais de debate. A iniciativa de gestores municipais para a criação de uma rede de cidades do Mercosul demonstra como estes são atores proativos que buscam assumir posições de poder e influência relevantes em processos e discussões a nível regional. Da mesma forma, a existência de um espaço específico dentro da estrutura das Mercocidades voltado ao tratamento de questões de segurança evidencia que este é, de fato, um tema de interesse dos membros da Rede. A Unidade Temática de Segurança Cidadã é uma entidade que se propõe a pensar a segurança nas cidades a partir de uma abordagem multicausal, regional e participativa.

Isto posto, uma análise mais profunda nos documentos da Rede revela que os anos iniciais da UTSC foram marcados pela inatividade, não necessariamente pela omissão dos membros, mas pela falta de comunicação e coordenação de seus trabalhos com outras esferas das Mercocidades que estavam desenvolvendo ações sobre a temática. Ainda assim, a baixa representatividade é, certamente, o obstáculo mais dificultoso para a atuação da UTSC com diversas atividades e planos postergados ou cancelados, situação que impede o fortalecimento e a ampliação das potencialidades da entidade. Do ponto de vista conceitual-metodológico, é possível identificar algumas tentativas de congregar diferentes visões sobre o tema, mas sem conseguir promover uma articulação verdadeiramente conjunta entre as cidades, permitindo concluir que a Unidade Temática de Segurança Cidadã ainda não atingiu seu objetivo de tratar as questões de segurança sob uma perspectiva regional propriamente dita. Tal situação pode ser um reflexo da paradiplomacia desenvolvida pelos atores que a compõem, visto que esse tipo de

atuação ainda é uma ferramenta recente no portfólio dos governos locais sul-americanos, os quais nem sempre possuem as melhores condições e recursos para fazê-lo.

Por outro lado, em seus anos de maior atividade a UTSC se mostrou um canal de comunicação importante no compartilhamento de *know-how* e políticas exitosas entre gestões públicas de diferentes localidades. A premissa de que as cidades estão se tornando, cada vez mais, laboratórios de experiências político-sociais inovadoras, inclusive na esfera da segurança, pode ser facilmente captada em meio aos diversos seminários, reuniões, oficinas de capacitação e encontros internacionais, promovidos no âmbito da Unidade Temática de Segurança Cidadã, bem como em outros fóruns multilaterais dos quais participou. Não apenas discursos políticos, mas programas de prevenção/reintegração que impactaram e mudaram a vida de pessoas reais, em suas respectivas comunidades, foram expostos, conhecidos e até replicados em outros espaços, ajudando a melhorar a vida de outras pessoas.

Os governos locais, em geral, não detêm o controle sobre armas, ações policiais ou decisões judiciais, mas eles são atores criativos que possuem vasta experiência em abordagens integradas no tratamento de problemáticas de segurança, como demonstram os projetos “Inserção Multicultural - Formação na Linguagem das Artes” (Recife), “CEUS - Centros de Educação Unificados” (Guarulhos), “Programa Infância e Juventude Protegida” (Porto Alegre), “Programa Equipe de Intervenção Psicológica em Traumas Sociais Graves” (Santa Fé), “Sistema 108 - Alerta Pergamino” (Pergamino), “Programa Educação Comunitária em Prevenção de Delitos” (Jesus Maria), dentre tantos outros (MERCOCIDADES, 2014). Desse modo, acredita-se que, apesar dos problemas encontrados no funcionamento da Unidade Temática de Segurança Cidadã das Mercocidades, lugares melhores, mais seguros e pacíficos podem ser criados se as cidades da região continuarem cooperando, interagindo e trocando todo o conhecimento possível além de seus limites territoriais. Tentativas, falhas e acertos fazem parte do processo.

6. REFERÊNCIAS

ALENCAR, Mirela Nogueira de. Debates dos Estudos de Segurança Internacional e Segurança Humana: uma breve análise sobre a evolução dos estudos de segurança. **Conjuntura Global**, [S.L.], v. 4, n. 2, p. 185-195, 20 set. 2015. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v4i2.43172>. Acesso em 10 abril. 2021.

ALKIRE, Sabina. *A Conceptual Framework for Human Security*. **Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity**. London: University of Oxford, 2003.

APRIGIO, André. **Paradiplomacia e interdependência**: as cidades como atores internacionais. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

ARAUJO, Izabela Viana de. **A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades**. ENABRI. 3º Encontro Nacional ABRI, São Paulo, 2011 [online]. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000200031&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 de fev. 2022.

BATISTA, Sinoel. **A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina**: experiências de São Paulo e Montevideú. Dissertação- Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. São Paulo, 2010.

BENKO, Georges. A recomposição dos espaços. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 1, n. 2, mar. 2001, p. 7-12. Disponível em <https://www.interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/592>. Acesso em 22 abril. 2021.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y Global**: la gestión de las ciudades en la era de la información. 2 ed. México: Taurus, 2006.

BUZAN, Barry, HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University, 2009.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and cooperation, **Regional & Federal Studies**, n 9, v 1, 40-57, 1999. DOI: 10.1080/13597569908421070

_____. Exploring the global dimensions of paradiplomacy Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. **Workshop on Constituent Units in International Affairs Hanover**, Germany, October, 2000.

DESSOTTI, Fabiana Rita. Cooperação descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local. **5ème colloque de l'IFBAE**, Grenoble, 18 et 19 mai. 2009 Disponível em: https://ifbae.s3.eu-west-3.amazonaws.com/file/congres/2009_B0084.pdf Acesso em 05 março. 2021.

_____. **Rede Mercocidades na Cooperação Descentralizada**: limites e potencialidades. 263 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

DUCHACEK, Ivo D. 'Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations', In MICHELMANN Hans J.; SOLDATOS P. (org). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, 1990. pp. 1–33.

GASPER, Des; GÓMEZ, Oscar A. Evolution of Thinking and Research on Human and Personal Security 1994-2013. **Undp Human Development Report Office: OCCASIONAL PAPER**, [sic.], p. 1-38, 30 jul. 2014. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/evolutionthinking-and-research-human-and-personal-security-1994-2013>. Acesso em: 25 de abril de 2021

GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. Tese (Doutorado) - Curso de Relações em Internacionais, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2011.

HAFTECK, Pierre. **An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping**. Public Administration And Development, [S.L.], v. 23, n. 4, p. 333- 345, 2003. <http://dx.doi.org/10.1002/pad.286>.

HAMPSON, Fen Osler. Human Security. In WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: an introduction**. 2. ed. London: Routledge, 2013.

HELD, D.; MCGREW, A. **The global transformation reader**. Cambridge: Polity Press, 2000.

JHANDAD, Junaid. Is security an essentially contested concept. **International Politics and Security Studies**. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/301223589_Is_security_an_essentially_contested_concept. Acesso em: 19 maio. 2021

JUNQUEIRA, C. G. B. A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul. 2014. 267 f. **Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)** – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

KALDOR, Mary; MARTIN, Mary; SELCHOW, Sabine. Human security: a new strategic narrative for europe. **International Affairs**, London, v. 2, n. 83, p. 273-288, mar. 2007. [Doi.org/10.1111/j.1468-2346.2007.00618.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2007.00618.x)

KALDOR, Mary. Humana Security. In. KALDOR, M, RANGELOV, I (org.). **The Handbook of Global Security Policy**. Oxford: Wiley Blacwell, 2014.

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy: subnational governments in international affairs**. New York: Routledge, 2015.

MARIANO, Karina L; TESSARI Gustavo R. As cidades nos processos de integração regional. **Perspectivas**, São Paulo, 30: 55-79, 2006.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências - o caso da Rede Mercociudades**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005.

MERCOCIDADES. **“Declaración de Asunción”**. Assunção, 1995. Disponível em: <https://mercociudades.org/descarga/cumbre-1995-asuncion/>. Acesso em 20fev. 2022.

_____. **Estatuto de Mercociudades** Vigente. Assunção, 2019. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/descarga/estatuto-de-mercociudades-actualizado/>. Acesso em 18 fev. 2022.

_____. **Quem somos**. site oficial. 2022 Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/mercocidades/> Acesso em 15 fev. 2022.

_____. **La seguridad como una construcción colectiva**. Unidade Temática de Segurança Cidadã, 2014. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

MESQUITA NETO, Paulo. **Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. Análises e Propostas**. n. 36, 2006. Disponível em: <https://library.fes.de/pdffiles/bueros/brasilien/05612.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2021.

MIKLOS, M. S. **Diplomacia Federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de duas Unidades Constituintes**. Carta Internacional, v. 6, n. 1, p. 83-100, 2011.

MUGGAH, Robert. The Rise of Citizen Security in Latin America and the Caribbean. In CARBONNIER, Gilles et al (org). **Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America**. Brill, 2017, <http://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w76w3t.20>.

MUGGAH, R; TOBÓN, K. Citizen security in Latin America: facts and Figures. **Instituto Igarapé**, 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/en/citizen-security-in-latin-america-facts-and-figures/>. Acesso em: 24 de março de 2022

MUGGAH, R; AGUIRRE, K. Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence. **Instituto Igarapé**, 2013. Disponível em: Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence 24 de março de 2022

ODDONE, Nahuel. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. **Revista Relaciones Internacionales**, n. 89.2jul/dec, 2016, Universidad Nacional, Costa Rica, p. 47-81. <https://doi.org/10.15359/ri.89-2.2> Acesso em 07 abril. 2021.

PAIVA, Giovanna. Segurança Humana. SAINT-PIERRE, H; VITELLI, M. (org.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

PAIVA, Iuri. Relações Internacionais e estudos de segurança: afinal “quem” ou “o quê” deve ser protegido? Monções: **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.6. n.11, jan./jun. 2017.

PAQUIN, S. La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. **Politique et Sociétés**, Montréal, v. 23, n. 2-3, p. 203-238, 2004.

PELLAES NETO, Hélio M. Globalização e novos atores internacionais: um processo contra hegemônico. **Carta Internacional**, 2009. Disponível em: <://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/460>. Acesso em 24 abril de 2021.

PIATTONI, Simona. **The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PLUIJM, Rogier Van Der. City Diplomacy: the expanding role of cities in international politics. Netherlands, **Clingedael Diplomacy Papers** No. 10, 2007. ISBN-13:978-90-5031-116-8.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human Development Report**, 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/global-reports>. Acesso em: 25 abril. 2021.

_____. **Citizen Security With a Human Face**: Evidence and Proposals for Latin America. Regional Human Development Report 2013-2014, 2013. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/global-reports>. Acesso em: 25 abril. 2021.

RIBEIRO, Maria Clotilde. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: M.C.M., 2009.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; MATTIOLI, Thiago. Paradiplomacy, Security Policies and City Networks: the case of the mercocities citizen security thematic unit. **Contexto Internacional**, [S.L.], v. 39, n. 3, p. 569-587, dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390300006>.

ROMERO, María del Huerto. **La cooperación descentralizada**: Nuevos desafíos para la gestión urbana. Urbano, vol. 7, núm. 9, maio, 2004, pp. 76-85.

_____. Gobiernos locales y Mercosur. Nuevos roles, estrategias y modalidades de gestión urbana en contextos de integración regional, **Revista Territorios**, n.8, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de Los Andes, Bogotá, 2002.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In ROSENAU, J; CZEMPIEL, E.O. (org). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2000.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. "Defesa" ou "segurança"? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, 2011, v. 33, n. 2, pp. 407-433. [Doi.org/10.1590/S0102-85292011000200006](http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000200006).

SASSEN, Saskia. **The Global City**: introducing a concept. Brown Journal of World Affairs, v. XI, n. 2, 2005.

_____. **Sociologia da Globalização**. São Paulo: Penso, 2010.

SASSEN, Saskia; KALDOR, Mary. Global Insecurity and Urban Capabilities. In SASSEN, S; KALDOR, M (org). **Cities at War Global**: insecurity and urban resistance, New York: Columbia University Press, 2020.

SATIRO, Rafael. **Prefeitura recebeu o Prêmio da ONU de Segurança Humana - Edição 2018**. (online). Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/Justiça/noticias/?p=253111>. Acesso em: 04 de abril de 2022.

SECRETARIA EXECUTIVA DE MERCOCIDADES (SE). **Informe de gestão-Montevideú**: 2003-2004. 2004. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe de Gestão- Santo André: 2005-2006.** 2006. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe de Gestão- Canelones: 2008-2009.** 2009. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

SECRETARIA TÉCNICA PERMANENTE DE MERCOCIDADES (STPM). **Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades: 2004-2005.** 2005. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades:2005-2006.** 2006. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades: 2006-2007.** 2007. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades: 2007-2009.** 2009. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades: 2008-2009.** 2009. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência de Mercocidades:2010-2011.** 2011. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência de Mercocidades:2011-2012.** 2012. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência de Mercocidades:2012-2013.** 2013. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência de Mercocidades:2013-2014.** 2014. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência de Mercocidades:2014-2015.** 2015. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência de Mercocidades:2015-2016.** 2016. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência de Mercocidades:2016-2017.** 2017. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência de Mercocidades:2017-2018.** 2018. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência de Mercocidades: 2018-2019.** 2019. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Informe da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência de Mercocidades:2020-2021.** 2021. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

SETZER, Joana. *Environmental paradiplomacy: the engagement of the Brazilian state of São Paulo in international environmental relations.* London: London School of Economics and Political Science, 2013.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units.** New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

SORJ, Bernardo. Segurança, segurança e América Latina. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, [sic.], v. 3, n. 2, p. 40-59, 2005.

SCHIAVON, J. A. **La política exterior de las entidades federativas: un estudio comparado.** Toluca: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.

SZPAK, A. Cities and human security. **Torun International Studies**, [S. l.], v. 1, n. 8, p. 119–133, 2015. Doi: 10.12775/TIS.2015.011

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy: cities and states as a global players.** New York: Oxford University Press, 2016.

UNIDADE TEMÁTICA DE SEGURANÇA CIDADÃ. **Ata de Reunião.** 2012. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Ata de Reunião.** 2013. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Encontro da Unidade Temática de Segurança Cidadã.** 2014. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Plano de Trabalho 2015-2016.** 2015. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Plano de Trabalho 2017-2018.** 2017. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

_____. **Plano de Trabalho 2022**. 2022. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/publicacoes/>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). **The Value of Sustainable Urbanization**. World Cities Report 2020. Disponível em: <https://unhabitat.org/World%20Cities%20Report%202020> Acesso em: 15 set. de 2021.

VELÁSQUEZ, H. A. Os governos locais e a segurança cidadã. **Curso de Convivência e Segurança Cidadã**. Textos para Leitura, 2007. Disponível em: <http://www.aulasaopaulo.sp.gov.br/img/seguranca4.pdf> Acesso em: 15 abril. 2021.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. **RBCS** Vol. 21 nº. 62, 2006. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000300010>.

VILLA, Rafael; BRAGA, Camila. Segurança Internacional. SAINT-PIERRE, H; VITELLI, M. (org.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

VITTE, Claudete de C. Martins; MOREIRA, Fabiano de Araújo. **A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul**. X Colóquio Internacional de Geocrítica “Diez Años De Cambios En El Mundo, En La Geografía Y En Las Ciencias Sociales, 1999-2008”, Universidad de Barcelona. Barcelona, 26 - 30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/352.htm>. Acesso em 27 fev. 2022.

WALT, Stephen M. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly** 35, no. 2, 1991. p 211-239. Acesso em 20 maio. 2021. doi:10.2307/2600471.

WEIGAND, Florian. Kabul: Bridging the Gap Between the State and the People. In SASSEN, S; KALDOR, M (org). **Cities at War Global: insecurity and urban resistance**, New York: Columbia University Press, 2020.

WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: an introduction**. 2. ed. London: Routledge, 2013.