

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

ELIO RICARDO CHADID DA SILVA

**O DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA: FATOR DE DESENVOLVIMENTO
HUMANO NAS FRONTEIRAS DO MERCOSUL**

**CAMPO GRANDE
2020**

ELIO RICARDO CHADID DA SILVA

O DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA: FATOR DE DESENVOLVIMENTO HUMANO
NAS FRONTEIRAS DO MERCOSUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira

CAMPO GRANDE
2020

Eu, Elio Ricardo Chadid da Silva, autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura: 

Data: 26 / 04 / 2020 .



Ata de Defesa de Dissertação
Programa de Pós-Graduação em Direito
Mestrado

Aos vinte e seis dias do mês de março do ano de dois mil e vinte, às dezenove horas e trinta minutos, no Campo Grande, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, reuniu-se a Banca Examinadora composta pelos membros: Vladimir Oliveira da Silveira (UFMS), Andrea Flores (UFMS) e Jaceguara Dantas da Silva Passos (MPE/MS), sob a presidência do primeiro, para julgar o trabalho do aluno: **ELIO RICARDO CHADID DA SILVA**, CPF 89057813149, Área de concentração em Direitos Humanos, do Programa de Pós-Graduação em Direito, Curso de Mestrado, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, apresentado sob o título "**O Direito à Segurança Pública: fator de desenvolvimento humano nas fronteiras do Mercosul**" e orientação de Vladimir Oliveira da Silveira. O presidente da Banca Examinadora declarou abertos os trabalhos e agradeceu a presença de todos os Membros. A seguir, concedeu a palavra ao aluno que expôs sua Dissertação. Terminada a exposição, os senhores membros da Banca Examinadora iniciaram as arguições. Terminadas as arguições, o presidente da Banca Examinadora fez suas considerações. A seguir, a Banca Examinadora reuniu-se para avaliação, e após, emitiu parecer expresso conforme segue:

EXAMINADOR

Dr. Vladimir Oliveira da Silveira (Interno)
Dra. Andrea Flores (Interno)
Dra. Jaceguara Dantas da Silva Passos (Externo)
Dra. Livia Gaigher Bosio Campello (Interno) (Suplente)

ASSINATURA	AVALIAÇÃO
	"A"
	"A"
	"A"

RESULTADO FINAL:

Aprovação Aprovação com revisão Reprovação

OBSERVAÇÕES:

Nada mais havendo a ser tratado, o Presidente declarou a sessão encerrada e agradeceu a todos pela presença.

Assinaturas:

Presidente da Banca Examinadora

Aluno

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, por me cercar de pessoas sinceras e confiáveis ao longo da jornada, e por me conceder forças e ânimo para trilhar o caminho do conhecimento.

Aos meus pais, Ramona e Elio Roque, que sempre envidaram os maiores esforços para me conceder a melhor qualidade de ensino possível em minha vida estudantil, além de me passarem lições de humanidade que carregarei por toda a vida.

À minha querida esposa Amanda Letícia, pelo apoio, carinho, torcida e incentivo na elaboração deste trabalho e durante todo o curso de pós-graduação, e especialmente pela compreensão pela redução das horas de convívio para que a realização e término do Curso de Mestrado se fizessem possíveis.

Aos meus irmãos, Eliane e Rodrigo, e ao meu cunhado, Tadeu, pela amizade e carinho que sempre me proporcionaram, e pelo incentivo durante a caminhada do Mestrado.

Aos meus sogros, Maria José e Roberto, às minhas cunhadas Paola e Roberta, aos meus concunhados Bruno e Daian, e a meus sobrinhos Vinícius e Beatriz, que sempre estiveram em orações e torcendo para que a conclusão desta pesquisa se concretizasse.

Ao sempre solícito e dedicado Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira, a quem tive a honra de ter como orientador do Mestrado, e com quem pude construir uma amizade ao longo desta caminhada acadêmica. Obrigado pelas lições, reflexões e apontamentos sempre tão pertinentes, que muito me auxiliaram em meu crescimento intelectual.

Às minhas colegas de orientação e amigas Ana Carlyne Tutya e Ana Carolina dos Santos, com quem pude compartilhar e receber conhecimentos científicos e dividir as alegrias e angústias proporcionadas pela jornada acadêmica.

Ao Desembargador do TJMS Nélio Stábile, com quem tenho a satisfação de trabalhar, cujo apoio e incentivo foram imprescindíveis para a realização e conclusão do Mestrado. Agradeço também aos amigos e colegas de gabinete do TJMS, Anderson, Jonathan, Lígia, Lucas, Marineli e Sérgio, com quem pude contar para o término desta caminhada.

Aos Professores, à Coordenação e à Secretaria do Programa de Mestrado em Direito da UFMS, que sempre me deram o suporte necessário para a conclusão do curso de pós-graduação.

Pouco conhecimento faz com que as criaturas se sintam orgulhosas. Muito conhecimento, que se sintam humildes. É assim que as espigas sem grãos erguem desdenhosamente a cabeça para o céu, enquanto as cheias baixam-nas para a Terra – sua mãe.

Leonardo Da Vinci

RESUMO

CHADID DA SILVA, Elio Ricardo. **O Direito à Segurança Pública: fator de desenvolvimento humano nas fronteiras do Mercosul**. 2020. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

O presente trabalho acadêmico cuida da temática do enfrentamento ao crime organizado transnacional nas fronteiras do Mercosul, com abordagem sob a ótica do Direito Internacional dos Direitos Humanos, visando a análise específica do direito à segurança pública, visto como elemento capaz de fornecer suporte para o direito ao desenvolvimento das comunidades transfronteiriças do bloco sul-americano. Perquire-se se o direito à segurança pública é efetivamente colocado à disposição das populações das fronteiras mercosulinas, bem como os impactos dessa questão no desenvolvimento daquelas populações. Para tanto, o trabalho apresenta a evolução histórica e conceitual do direito à segurança pública, bem como a forma de tratamento do direito em epígrafe nos diversos sistemas de proteção dos direitos humanos (ONU, OEA e Mercosul), e quais os desafios para sua efetiva implementação. A pesquisa expõe, também, o contexto atual das fronteiras, que sofrem influxos da globalização contemporânea, fator que aumenta a porosidade daquelas regiões limítrofes e, de forma positiva, facilita o trânsito de pessoas e bens. Por outro lado, tal porosidade contribui para que as fronteiras funcionem como catalisador dos delitos transnacionais. Nesse diapasão, objetiva-se estudar quais são os crimes transfronteiriços mercosulinos mais frequentes e como o enfrentamento dos delitos é tradicionalmente realizado pelas autoridades responsáveis. Faz-se, também, considerações sobre o direito ao desenvolvimento sustentável e à sustentabilidade, com apontamentos sobre a Agenda 2030 e um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, que é pertinente ao tema, para, a partir daí, analisar-se os possíveis impactos que um meio ambiente transfronteiriço violento pode gerar no desenvolvimento dos habitantes de tais regiões do continente sul-americano. Pesquisa-se, ainda, a cooperação internacional como elemento fundamental para a efetivação do direito à segurança cidadã e ao desenvolvimento nas fronteiras do Mercosul. Nessa parte da pesquisa, questiona-se se e até que ponto o conceito clássico de soberania nacional, que geralmente a concebe de forma fechada ao plano externo, pode funcionar como entrave para a operacionalização, na América do Sul, dos direitos em destaque. Debate-se e apresenta-se, ainda, suportes científicos e abstratos para a cooperação internacional, tendo como alicerce os preceitos do Estado Constitucional Cooperativo (de Peter Häberle), que podem servir de arcabouço teórico para implementação de uma cooperação transnacional efetiva e de resultados promissores para a problemática exposta. Nesse contexto, também se investiga a existência de um direito de fronteiras na região em foco, com base que pode se fundar na paradiplomacia e, também, na cooperação internacional descentralizada, como possível forma de avanço no assecuramento dos direitos humanos destacados. Expõe-se, por derradeiro, proposições práticas, com base na cooperação internacional, objetivando a redução dos efeitos da violência perpetrada contra as populações fronteiriças do Mercosul. A pesquisa, que é quali-quantitativa, utiliza-se do método hipotético-dedutivo e das técnicas descritiva, documental e bibliográfica.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Direitos Humanos. Direito à Segurança Pública. Direito ao Desenvolvimento. Mercosul. Fronteiras. Cooperação Internacional.

ABSTRACT

CHADID DA SILVA, Elio Ricardo. **The Right to Public security: human development factor at the borders of Mercosur.** 2020. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

The present academic work deals with the theme of confronting transnational organized crime at the borders of Mercosur, with an approach from the perspective of international human rights law, aiming at the specific analysis of the human right to public security, seen as an element capable of providing support for the right to development of cross-border communities in the South American organization. It is questioned whether the right to public security is effectively made available to the populations of the Mercosur frontiers, as well as the impacts of the issue on the development of those populations. To this end, the work presents the historical and conceptual evolution of the right to public security, as well as the right is treated in the various human rights protection systems (UN, OAS and Mercosur), and what are the challenges for its effective implementation. The research also exposes the current context of borders, which are influenced by contemporary globalization, a factor that increases the porosity of those bordering regions and, positively, facilitates the transit of people and assets. On the other hand, such porosity makes borders work as a catalyst for transnational crimes. In this context, the objective is to study which are the most frequent cross-border crimes in Mercosur and how confrontation of crimes is traditionally carried out by the responsible authorities. Considerations are also made about the right to sustainable development and sustainability, with notes on the 2030 Agenda and one of the United Nations' Sustainable Development Goals (SDGs), which is relevant to the theme, so that, based on this proposition, it is possible to analyze the impacts that a violent cross-border environment can generate on the development of the inhabitants of such regions of the South American continent. International cooperation is also researched as a fundamental element for the realization of the right to citizen security and development at the borders of Mercosur. In this part of the research, it is investigated if and to what extent the classic concept of national sovereignty, which generally conceives it closed to the external plan, can act as a barrier to the operationalization, in South America, of the highlighted rights. Scientific and abstract supports for international cooperation are debated and presented, based on the precepts of Cooperative Constitutional State (by Peter Häberle), which can serve as a theoretical framework for the implementation of effective transnational cooperation and promising results for the exposed problem. In this context, it is also investigated the existence of a border right in the region in question, with support that can be based on paradiplomacy and, also, on decentralized international cooperation, as a possible way to advancing the assurance of highlighted human rights. Finally, practical propositions are presented, based on international cooperation, aiming at reducing the effects of violence perpetrated against the border populations of Mercosur. The research, which is quali-quantitative, uses the hypothetical-deductive method and the descriptive, documentary and bibliographical techniques.

Keywords: International Human Rights Law. Right to Public Security. Right to Development. Mercosur. Borders. International Cooperation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
Brexit	<i>British exit</i>
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CICAD	Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas
CICTE	Comitê Interamericano contra o Terrorismo
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CMC	Conselho do Mercado Comum
CND	<i>Commission on Narcotic Drugs</i>
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COPEM	Corte Penal do Mercosul
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CPCB	Código de Processo Civil Brasileiro
CPPB	Código de Processo Penal Brasileiro
CR	Constituição da República
CSH	Comissão de Segurança Hemisférica
DADDH	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DDOT	Departamento contra o Crime Organizado Transnacional
DIP	Direito Internacional Público
DRCI/Senajus	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça
DSP	Departamento de Segurança Pública
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECC	Estado Constitucional Cooperativo
ECI's	Equipes Conjuntas de Investigação
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
Europol	Serviço Europeu de Polícia
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social

GMC	Grupo Mercado Comum
IDC	Incidente de Deslocamento de Competência
IDESF	Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPDH-Mercosul	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul
Mercopol	Polícia Comum do Mercosul
Mercoseg	Agência de Segurança Pública do Mercosul
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MJ	Ministério da Justiça
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMC	Mandado Mercosul de Captura
MP's	Ministérios Públicos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODM	Objetivos do Milênio
ODS's	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PEA	População Economicamente Ativa
PEAS-Mercosul	Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PGR	Procurador-Geral da República
PND	Política Nacional de Defesa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUCD	Programa das Nações Unidas para o Controle de Drogas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
RMIS	Reuniões de Ministros e Altas Autoridades sobre Interior e Segurança
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras

SISME	Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SSM-OEA	Secretaria de Segurança Multidimensional da Organização dos Estados Americanos
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TEC	Tarifa Externa Comum
TPI	Tribunal Penal Internacional
TGE	Teoria Geral do Estado
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
UNTOC	<i>United Nations Convention against Transnational Organized Crime</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. O DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA NO DIREITO INTERNACIONAL.....	18
1.1 Breve historicidade do Estado garantidor da segurança das pessoas	19
1.2. Aspectos conceituais do direito à segurança pública	23
1.3. A abordagem do direito à segurança pessoal na Organização das Nações Unidas (ONU)	35
1.4. O conteúdo jurídico da segurança cidadã na Organização dos Estados Americanos (OEA)	46
1.5. As questões do direito à segurança pública no Mercosul e seus principais desafios	53
2. O DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA E AO DESENVOLVIMENTO NAS FRONTEIRAS DO MERCOSUL.....	65
2.1. As fronteiras e os influxos da globalização contemporânea: elementos catalisadores da prática de crimes transnacionais	66
2.2. Os crimes transnacionais mais frequentes no Mercosul e a forma tradicional de enfrentamento aos delitos na região	75
2.3. Considerações sobre o direito ao desenvolvimento sustentável e sustentabilidade	94
2.4. Possíveis impactos da violência no desenvolvimento das populações transfronteiriças do Mercosul	102
3. A COOPERAÇÃO COMO FATOR DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS DO MERCOSUL	109
3.1. Soberania: do conceito clássico ao contemporâneo e suas influências no direito à segurança cidadã no Mercosul	112
3.2. As bases teóricas da Cooperação Internacional no enfrentamento à violência nas fronteiras mercosulinas.....	124
3.3. A possibilidade de existência de um “direito de fronteiras” do Mercosul com fundamento em elementos de cooperação.....	139
3.4. Proposições para a resolução ou redução dos efeitos da violência contra as populações fronteiriças do Mercosul.....	146
CONCLUSÃO.....	158
REFERÊNCIAS	167
ANEXO A – Acordo Quadro sobre Cooperação em matéria de Segurança Regional do Mercosul	175
ANEXO B – Acordo sobre Mandado Mercosul de Captura	185
ANEXO C – Acordo Quadro de Cooperação do Mercosul para a criação de Equipes Conjuntas de Investigação	206

INTRODUÇÃO

Ao lado do direito à vida, inegavelmente o centro gravitacional dos demais direitos objeto das ciências sociais e jurídicas, está o direito à segurança pessoal (ou segurança pública), expressão cunhada, pela primeira vez no sistema internacional de proteção das pessoas, no artigo III, da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH (ONU, 1948), que não tem outro objetivo senão o de salvaguardar a segurança física, psíquica e também as liberdades dos indivíduos, fatores que, em última análise, são essenciais à própria existência humana de forma digna. O direito à segurança pública, como será exposto na presente pesquisa, se contrapõe às mais variadas condutas daqueles indivíduos e grupos minimamente organizados que buscam, de alguma forma e em qualquer grau, por suas atividades nocivas e ilícitas, cercear as sobreditas garantias intrínsecas ao próprio bem-estar humano.

O ponto de partida da realização da presente pesquisa foi a reflexão sobre ser o direito humano à segurança pública de fundamental importância para a própria vida em sociedade, bem como para a fruição dos demais direitos que lhe são correlatos, principalmente o direito ao desenvolvimento. Também incentivou a confecção deste trabalho as consequências da violência e, bem assim, a crescente sensação de insegurança, ocasionada pelos altos índices de criminalidade registrados em alguns países do Mercosul, especialmente nas regiões transfronteiriças. Saliente-se, por oportuno, que a temática em destaque é aderente à linha de pesquisa proposta pelo programa de pós-graduação em curso, qual seja, Direitos Humanos, Estado e Fronteiras.

Nesse contexto, foi verificada a necessidade de se pesquisar a efetividade do direito humano à segurança pública (ou, também, “segurança cidadã”) como elemento garantidor do desenvolvimento das regiões de fronteira do Mercosul. Tendo em vista a vastidão do tema, não é possível, obviamente, o esgotamento da matéria, razão pela qual o trabalho limitar-se-á ao estudo da ocorrência da violação sistemática do direito à segurança pessoal nas regiões transfronteiriças mercosulinas, provavelmente desencadeada pela instalação e atuação contumaz de organizações criminosas transnacionais nas sobreditas regiões. Acredita-se que o cenário que se pretende investigar pode ter sido ocasionado pela possível insuficiência de medidas administrativas, policiais e/ou jurídicas por parte dos países membros da entidade intergovernamental sul-americana (de forma isolada ou na atuação como bloco sub-regional),

fatores que, além de violarem o direito em análise, também impedem ou atrasam o desenvolvimento tanto das regiões em estudo quanto dos indivíduos que lá habitam.

Sobre a temática em destaque, as organizações interestatais do continente americano se valem de alguns instrumentos e resoluções internacionais, como também se debruçam sobre algumas novas propostas com vistas à resolução do problema em epígrafe. Com efeito, tanto a Organização dos Estados Americanos – OEA, que compõe o sistema regional de proteção dos direitos humanos, quanto o Mercado Comum do Sul – Mercosul (entidade sub-regional, que engloba os países sul-americanos), em medidas substancialmente diversas, estabelecem algumas diretrizes e mecanismos para o combate direto à criminalidade organizada transnacional que aflige os países membros dos blocos supracitados (tanto interna como externamente), sendo que a maioria dessas iniciativas têm por base a cooperação internacional, nos mais variados âmbitos (político, jurídico, administrativo, policial, etc.). No que se refere ao implemento de referidas medidas, a pesquisa perquirirá acerca da suficiência e eficiência de tais diretrizes e mecanismos para prevenir e coibir a prática de crimes transfronteiriços e, conseqüentemente, promover a salvaguarda do direito à segurança pessoal de modo a permitir o desenvolvimento das regiões de fronteira entre os países do Mercosul, bem como das pessoas que nelas se estabelecem.

Tendo por base o cenário acima delineado, o trabalho abordará a questão do quão eficaz é a proteção dispensada pelos Estados componentes do Mercosul (membros e associados) aos cidadãos que habitam as regiões transfronteiriças, sendo bastante comum o entendimento de que, muitas vezes, as entidades estatais apoiam-se no conceito arcaico de Estado-Nação, da forma em que concebido na clássica Teoria Geral do Estado. Tal conceito busca, na soberania nacional quase hermeticamente fechada e absoluta, o substrato da atuação dos países no âmbito internacional, seja na relação institucional entre as nações (o que pode até mesmo impedir a admissão de existência de um direito internacional), seja na forma como cada Estado trata um cidadão seu, praticamente blindando-o de eventuais responsabilidades por crimes transnacionais que possam ter cometido.

Paralelamente à problemática exposta, apresentar-se-á, como hipótese viável de enfrentamento válido e possivelmente eficaz da questão, um paradigma fundado na cooperação internacional, que se utiliza de cláusulas de abertura do direito constitucional (interno) ao direito internacional, que pode ter maior responsividade à temática que envolve a efetividade da segurança pública aos concidadãos do bloco sul-americano, qual seja, a tese do Estado Constitucional Cooperativo, construída pelo constitucionalista alemão Peter Häberle, na parte

final do século XX. De forma sintética, pode-se enunciar que, consoante a teoria entabulada pelo autor supranominado, o Estado deve identificar-se tanto no Direito Constitucional pátrio quanto no Direito Internacional, tendo por base, ainda, não somente a formação de vínculos entre países, mas também a de relações daqueles entes com entidades interestatais (blocos e entidades regionais ou sub-regionais), com fundamento na cooperação e responsabilidade internacionais, e, ainda, no pretense reconhecimento de solidariedade entre as nações envolvidas, o que pode viabilizar a criação de um verdadeiro direito comunitário no âmbito mercosulino.

O desiderato principal da pesquisa é analisar se a forma tradicional de combate aos crimes transnacionais nas fronteiras do Mercosul funciona de modo a garantir o direito à segurança pública e, via de consequência, o direito ao desenvolvimento das regiões e das populações transfronteiriças. Também será objeto de investigação, acessoriamente a essa primeira análise, se esse modo de enfrentamento da criminalidade organizada transnacional é influenciado, ou eventualmente até mesmo prejudicado, por questões que se relacionam à já mencionada forma com que os Estados do Mercosul lidam e exercem suas soberanias nacionais em relação aos demais países que compõem o bloco sul-americano de nações.

Para que a pesquisa logre êxito em seu intento, se valerá de algumas abordagens específicas, a saber: a) proceder-se-á a um levantamento dos crimes transnacionais de maior incidência nas fronteiras do Mercosul, realizado a partir de análises qualitativa e quantitativa dos delitos em epígrafe, com destaque para os de maior frequência (por exemplo, o tráfico de pessoas, o tráfico de drogas ilícitas, e aqueles que lhe são correlatos, como ocorre com os homicídios relacionados aos crimes supracitados), bem como a resolutividade das condutas ilícitas por parte das autoridades responsáveis; b) pesquisar-se-á a existência e vigência de tratados, protocolos, acordos e outros instrumentos de Direito Internacional que visem à cooperação entre autoridades brasileiras e dos países do bloco sub-regional, com vistas ao combate aos delitos transnacionais, especialmente àqueles cometidos nas fronteiras, e, ainda, a efetividade da aplicação de tais instrumentos; e c) será pesquisado, também, o impacto social que a violência decorrente da alta incidência de crimes nas regiões transfronteiriças acarreta nas populações daquelas regiões, fator que possivelmente traz consequências ao direito ao desenvolvimento dos indivíduos lá instalados, questões que são, inclusive, tratadas na Agenda 2030 das Nações Unidas, que têm como meta o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo que um desses objetivos se relaciona à promoção da paz e meios para implantá-la, no contexto do Estado de Direito.

Além dos pontos mencionados anteriormente, estudar-se-á a viabilidade de debates sobre iniciativas a serem discutidas e amadurecidas no âmbito administrativo do Mercosul, com possibilidade de elaboração, de *lege ferenda*, de instrumentos jurídicos interestatais que objetivem, a partir da cooperação internacional, a salvaguarda do direito à segurança pública (e, por conseguinte, do direito ao desenvolvimento), com aplicação de procedimentos administrativos, investigativos e até jurisdicionais integrados, a serem realizados diretamente por e entre as autoridades judiciais e policiais dos países envolvidos. Nesse ponto específico, poder-se-á ventilar, inclusive, a eventual criação de uma agência especial de segurança, no âmbito do Mercosul, que possa centralizar, congregar, coordenar e executar diversas atividades conjuntas entre os Estados-membros do bloco, visando maior eficácia e efetividade no combate aos delitos cujas condutas, resultados e efeitos transbordem os limites territoriais dos países do continente sul-americano.

A pesquisa se justifica na medida em que observar-se-á que, nada obstante a existência de meios de prevenção e repressão aos crimes transnacionais, o cotidiano das fronteiras do Brasil com os países do Mercosul é excessivamente violento, pela atuação contumaz de organizações criminosas internacionais, fator que pode ser indicativo de que o método de combate a esse tipo de criminalidade talvez esteja obsoleto, colocando em dúvida se o direito à segurança pessoal está sendo efetivamente franqueado às populações transfronteiriças, especialmente aquelas que residem nas denominadas cidades-gêmeas, em que há conurbação de municípios localizados em dois ou mais países limítrofes distintos. A observação do panorama das fronteiras em comento também poderá levantar questionamento sobre o fato de ser a violência, perpetrada pelo crime organizado multinacional, fator de impedimento à “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina”, que visa a “formação de uma comunidade latino-americana de nações”, preceito inserto no artigo 4º, parágrafo único, da CRFB/1988, o que, em última análise, tem por objetivo o desenvolvimento dos países-membros do Mercosul, bem como das nações que são associadas ao bloco sul-americano.

Outro motivo que explica a realização do trabalho a partir de uma das temáticas propostas, qual seja, o direito à segurança pública, é a existência da imensa fronteira do Brasil com nada menos do que dez países sul-americanos, o que resulta em uma área fronteira de aproximadamente 17.000 quilômetros de extensão, circunstância que pode fazer com que as organizações criminosas transnacionais tenham certa predileção em atuar no país, dado o

enorme espaço geográfico disponível, o que, deveras, cria evidente dificuldade de fiscalização e repressão de atividades ilícitas pelas autoridades policiais, acusatórias e jurisdicionais.

A presente Dissertação se propõe a apresentar, também, as possíveis consequências da ausência ou pouca efetividade do direito à segurança pública, principalmente as relacionadas à observância do direito humano ao desenvolvimento, relativamente aos habitantes das regiões de fronteira do bloco sul-americano, o que será realizado a partir da análise dos índices de fatores sociais das sobreditas regiões, tais como disponibilidade de trabalho digno, renda *per capita*, nível de escolaridade, dentre outros. Ainda dentro do contexto das fronteiras em destaque, se apurará o quanto e de que maneira a deficiência dos direitos humanos em epígrafe impacta as pessoas de menor renda, que constituem a parcela mais vulnerável da sociedade, e geralmente recebem maior carga negativa quando direitos básicos lhes são sonogados, fator que pode ser decisivo até mesmo para facilitar a cooptação da população mais carente para a prática dos delitos em estudo.

Uma outra questão a ser investigada é se e de que maneira os delitos transnacionais praticados nas faixas de fronteira do Mercosul podem influenciar nos crimes perpetrados pelas organizações criminosas no restante do território dos países, como aqueles que ocorrem, por exemplo, nos grandes centros urbanos, que, muito embora estejam geograficamente distantes das fronteiras, podem ser impactados pela situação de violência que permeia as áreas limítrofes entre as nações formadoras do bloco sub-regional da América do Sul.

Tendo em conta o cumprimento de seu objetivo, a pesquisa se dividirá, além desta Introdução e da Conclusão ao final, em três seções principais (ou primárias), sendo que estas, por sua vez, serão subdivididas em seções secundárias, para melhor análise das questões postas na exposição da matéria. Na primeira seção, será abordado o aspecto histórico do Estado garantidor da segurança pública, bem como os aspectos conceituais do direito à segurança pública e seus consectários. A mesma primeira seção ainda trará elementos e características gerais do direito à segurança das pessoas no Direito Internacional, da forma como foi concebido no sistema de proteção dos direitos humanos, tratando primeiro de como a questão é versada na esfera global, ou seja, no âmbito da Organização das Nações Unidas – ONU e, na sequência, como o assunto é tratado na Organização dos Estados Americanos – OEA. Já a parte final da primeira seção se ocupará do conteúdo do direito à segurança cidadã, bem como de seus desafios, no âmbito do Mercado Comum do Sul – Mercosul, enquanto organização intergovernamental que congrega os interesses dos países da América do Sul sobre a matéria.

A segunda seção, por sua vez, trará a contextualização dos direitos à segurança pública e ao desenvolvimento nas faixas transfronteiriças do Mercosul. Para isso, far-se-á, na primeira subdivisão da mencionada seção, uma breve análise sobre o conceito e diversos fatores das regiões de fronteiras, e como as citadas regiões podem se constituir em elemento facilitador da prática de delitos pelas organizações criminosas transnacionais. A segunda subdivisão tratará da efetividade da forma tradicional de combate aos crimes internacionais nas porções territoriais destacadas no presente trabalho. A terceira parte da seção tratada versará sobre algumas questões importantes do direito ao desenvolvimento sustentável e à sustentabilidade, que interessam à situação das regiões transfronteiriças. E, por fim, a quarta compartimentação da segunda seção se ocupará de analisar as possíveis consequências das formas de tratamento dispensadas à questão, ao longo do tempo, pelos países do bloco, que pode ter alçado a violência a fator impeditivo da implementação do direito ao desenvolvimento das populações habitantes das fronteiras mercosulinas.

Traçados os conceitos dos direitos humanos em análise e estabelecido o panorama da violência nas regiões transfronteiriças do Mercosul, o trabalho avança para a terceira e última seção, na qual será tratada a questão da cooperação internacional (e sua aplicação no âmbito sub-regional) como fator que, em tese, pode vir a emprestar efetividade aos direitos à segurança pública e ao desenvolvimento nas zonas fronteiriças do bloco. Em sendo a terceira seção (primária) da pesquisa dividida em quatro seções secundárias, a primeira subdivisão realizará a correlação entre a soberania nacional, na concepção clássica da Teoria Geral do Estado, e os entraves provocados na efetivação do direito à segurança pessoal no Mercosul. A segunda subdivisão da seção trará explanação de referencial teórico que se utiliza da aplicação dos preceitos da cooperação internacional, como possível elemento capaz de debelar ou minorar as violações do direito à segurança nas fronteiras em estudo. Em seguida, será tratada a possibilidade da existência de um direito de fronteiras no Mercosul, com base no referencial teórico da pesquisa, como forma de facilitação de resolução de problemas que permeiam o cotidiano das regiões transfronteiriças, especialmente os relacionados à segurança pública. Finalmente, a última subseção apresentará proposições integrativas, com sugestões de criação de organizações interestatais, que têm potencial de resolução ou amenização dos efeitos da problemática da violência contra as populações transfronteiriças sul-americanas, causada pela atuação de facções criminosas internacionais.

A pesquisa se utilizará do método hipotético-dedutivo, pois o trabalho parte de determinado ponto, qual seja, a situação problemática das fronteiras do Mercosul quanto ao

direito à segurança das pessoas e suas consequências no desenvolvimento dessas regiões, para que seja articulado um raciocínio, com vistas à verificação da viabilidade das hipóteses sugeridas no início da Dissertação.

O trabalho é multidisciplinar, posto que lança mão de diversos ramos das ciências jurídicas, enveredando-se por aspectos atinentes ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), ao mesmo tempo em que se utiliza de algumas ferramentas do Direito Penal, e ainda, de questões importantes objeto de estudos do Direito Constitucional. Dentro do contexto da disciplina de Direito Internacional dos Direitos Humanos, a pesquisa tem como base a análise mais pormenorizada do direito à segurança pública nas fronteiras mercosulinas e, ainda, seus efeitos no direito ao desenvolvimento dos indivíduos componentes das comunidades transfronteiriças.

Para cumprir seus objetivos (geral e específicos) declarados neste introito, a pesquisa será realizada com o manejo das técnicas descritiva, documental e bibliográfica. Como procedimentos instrumentais, adotar-se-ão leituras e fichamentos de obras atinentes à matéria, a pesquisa e organização de normas e instrumentos internacionais relacionados à temática e, também, a coleta de dados estatísticos acerca das questões propostas, sendo certo mencionar, ainda, que o trabalho se enquadra na modalidade quali-quantitativa.

1 O DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA NO DIREITO INTERNACIONAL

De início, para melhor elucidação das questões a serem versadas na presente pesquisa, é necessário lançar mão de algumas discussões, sejam elas de cunho histórico, sejam elas de natureza sociológica, as quais forjaram os principais e importantes aspectos do tema, bem como sedimentaram as possíveis definições do direito à segurança pública, fazendo-o ascender como um dos direitos mais significativos da atualidade, sendo importante objeto de estudo da disciplina de Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), bem como de outras áreas jurídicas, a exemplo do Direito Penal e Processual Penal.

Ainda inicialmente, cumpre esclarecer, por questões didáticas, que há uma diversidade de expressões que servem para designar o direito humano em estudo, que podem variar de acordo com o contexto em análise ou, ainda, conforme a organização ou ente que o utiliza como objeto de pesquisa. Dentre tais expressões, é de bom tom destacar que por vezes o direito em epígrafe pode ser alcunhado de *segurança pessoal*, que é a forma utilizada pela ONU para designar as questões relativas ao direito analisado. *Segurança individual* é uma outra maneira de denominação da temática. Outras designações bastante interessantes são as adotadas pela OEA, que utiliza os termos *segurança cidadã* e *segurança hemisférica*, sendo que as razões de tais designações serão detalhadas oportunamente, em seção própria para tanto. Por último, é salutar frisar a expressão *segurança pública*, que é a utilizada no título deste trabalho, e também a mais usual no Brasil e em outros países do Mercosul, tanto para os pesquisadores técnicos da temática, quanto para o público em geral. Oportuno ressaltar que, seja qual for a terminologia adotada no decorrer desta pesquisa, o conteúdo material atribuído ao termo *segurança* equivalerá à definição que se pretende forjar a partir dos parágrafos que seguem.

Além da noção da historicidade e do conceito do direito em destaque, também é de bom alvitre a verificação de como aquele direito está sendo tratado nas diversas esferas de proteção de Direitos Humanos que interessam a este estudo. Tais esferas de proteção são representadas por diferentes sistemas, criados, cada um, com o objetivo de trabalhar as diversas temáticas que lhes competem de forma compartimentada, e de acordo com as necessidades ditadas pelo alcance geopolítico de atuação das organizações, sendo eles: o sistema global, representado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e seus escritórios e organismos temáticos, que reúne atualmente 193 países ao redor do globo; o sistema regional, que, no âmbito que interessa

à presente pesquisa, se consubstancia na Organização dos Estados Americanos (OEA), formada por 35 países do continente americano; e, por fim, o sistema sub-regional, que tem no Mercado Comum do Sul (Mercosul) seu organismo de maior representatividade, contando, atualmente, com 12 países-membros, sendo cinco deles definidos como Estados Partes, e sete como Estados Associados.

1.1 BREVE HISTORICIDADE DO ESTADO GARANTIDOR DA SEGURANÇA DAS PESSOAS

Com o intuito de melhor compreensão do tema, cabe aqui uma breve digressão histórica para situar a problemática na atualidade, partindo-se da formação primitiva do ente estatal, até se chegar à concepção hodierna de Estado, para enquadramento fático e jurídico do direito à segurança dos indivíduos.

Retrocedendo séculos no curso da história, tem-se que, nos tempos remotos, era o próprio indivíduo quem se protegia e/ou defendia seu agrupamento familiar ou social de ameaças externas, vindas de outros indivíduos ou agrupamentos. Vigia, nessa época, o desforço próprio imediato, para a legítima defesa da vida *lato sensu*; ou, ainda, a vingança privada, quando o desforço era posterior, para punir uma violência que havia sido perpetrada anteriormente, sendo que, segundo Jolo (2013), estudiosos do assunto, disposições nesse sentido já são encontradas no Código de Hamurabi (datado de 2083 a.C.), bem como na Bíblia Sagrada (Levítico, 24, 17).

Com o passar dos séculos e o conseqüente aperfeiçoamento das relações entre os indivíduos e os grupamentos por eles formados, a sociedade como um todo passa a delegar parcela de sua liberdade e capacidade de autogerência a um ente maior, que, em tese, personifica a vontade coletiva (na mesma medida em que tolhe as individuais), que é o Estado, representado inicialmente, de forma rudimentar, pelas Cidades (ou *polis*, da civilização grega). As Cidades (como Babilônia, Tebas, Esparta, Atenas e Roma), entes de onde emanava o poder político (e até mesmo divino) dos grandes impérios da antiguidade, podem ser consideradas a representação do Estado Antigo (muito embora tal expressão não era sequer utilizada ou conhecida pelos jusfilósofos daquele tempo).

Avançando a linha temporal da história humana, tem-se, na Idade Média (que perdurou, aproximadamente, entre o século V e a primeira metade do século XV d.C.), um arrefecimento da ideia de Estado; pelo menos no sentido de instituição que mantinha um caráter coercitivo, com o fim de estabelecer a unidade de um dado sistema, como ocorria no Império Romano. Isso ocorreu devido ao sistema feudal que prevaleceu no período, em que o Poder era descentralizado nas mãos dos senhores feudais, que deviam obediência e prestavam contas tão-somente à Coroa.

A partir da Idade Moderna, que teve início em meados do século XV, foi possível presenciar o advento do que se convencionou denominar de Estado Moderno, em que expoentes das esferas política, social, jurídica e filosófica buscaram definir e equacionar as relações entre os detentores do poder e a coletividade. Os grandes representantes teóricos dessa época foram o filósofo italiano Nicolau Maquiavel, que em sua obra *O Príncipe* teria, inclusive, criado a expressão “Estado”, e, ainda, o jurisconsulto francês Jean Bodin, que em sua célebre obra *Os Seis Livros da República* enunciou, dentre outros, os conceitos modernos de cidadania e de soberania, sendo este último conceito de importância vital para esta pesquisa, consoante se observará adiante.

Conforme lecionado por Bonavides (2018, 2019), esse entendimento do que seria o Estado, a partir da Idade Moderna (que perdurou entre meados do século XV e até o final do século XVIII), variou de época a época, tendo sido moldado pelas nações dominantes e seus teóricos proeminentes, sendo de grande valia destacar, a seguir, suas variáveis e, inclusive, seus extremos.

A exposição da sobredita variação conceitual de ente estatal na acepção moderna pode ser iniciada pela definição do Estado Absolutista, do filósofo inglês Thomas Hobbes, que, em sua obra *Leviatã* (datada de 1651), pretendeu justificar os poderes extremos atribuídos ao soberano com o sacrifício da liberdade pela dita segurança, bem como da justiça pelo império da lei, desde que mantida a conformação social então estabelecida.

A conceituação passa, ainda, pela visão sociológica do final do século XIX e início do século XX, sendo o Estado considerado, pelo francês Léon Duguit (em obra de 1912), como a coletividade em que se encontra patente a desigualdade entre fortes e fracos, entre governantes e governados, em que aqueles exercem o monopólio da força, de forma a organizá-la e concentrá-la, ditando as regras ditas estatais.

Passado esse período de análise e justificação do poder concentrado em demasia nas mãos do governante, observa-se a transição do Estado absolutista para o Estado constitucional, sendo marcante a passagem do poder, antes nas mãos de determinadas pessoas, para o império da lei; são as leis, e não certas personalidades, que passam a ditar as regras do convívio social. A partir desse período, que tem início concomitante à Idade Contemporânea (marcadas pelas duas revoluções do fim do século XVIII, a da Independência Americana e a Revolução Francesa), é que nasce o Estado constitucional, tendo como pensadores mais destacados Locke, Montesquieu, Rousseau e Kant, dentre outros.

O Estado constitucional, ao longo de sua existência, passa por três fases distintas. A primeira, é a do Estado constitucional da separação dos poderes, que teve como fundamento a doutrina de Montesquieu, estampada principalmente em sua obra *O Espírito das Leis* (de 1748), que, inclusive, influenciou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento resultante da Revolução Francesa, de 1789. Nesse primeiro estágio do Estado constitucional, também denominado Estado liberal, o compromisso é com a liberdade dos cidadãos em relação aos governantes, pela garantia dos direitos civis e políticos (os ditos direitos humanos de primeira geração).

A segunda fase do Estado constitucional é aquela em que a tônica são os direitos fundamentais, em que se constituiu o que se convencionou denominar de Estado Social. É nesse período, cujas premissas doutrinárias foram construídas durante o século XIX, que os direitos sociais emergem, sem, no entanto, prescindir do direito à liberdade. Pelo contrário: tal direito passa a ser tratado como princípio, ao lado da igualdade (ou justiça), advindo do trinômio-chave da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade (ou solidariedade)). A partir do advento do Estado constitucional dos direitos fundamentais é que se passa a exigir um comportamento prestamista do Estado, que, além de garantir a liberdade do cidadão em relação ao próprio ente estatal, deve também prover àquele os direitos mais básicos, tais como o direito à saúde, ao trabalho, à alimentação, à moradia, à educação, e, ainda, o direito à segurança dos indivíduos, um dos temas do presente trabalho.

É de bom alvitre ressaltar que é nesse período que se estabelecem os direitos humanos de segunda geração, sendo que estes correspondem, como já salientado, aos direitos sociais, que têm como alicerce os princípios, mormente os relacionados ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento de todo e qualquer direito relativo ao próprio ser humano. Sobre essa fase do Estado constitucional é salutar a menção de importante doutrina acerca da temática ora estudada:

[...] a elevação dos direitos fundamentais ao grau da normatividade principiológica os situa, doravante, na mesma esfera dos princípios que regem a Constituição, da qual são em certa maneira a substância mesma, a essência, o tecido.

Com isto, os direitos humanos, à medida que se convertem em direitos fundamentais, segundo a terminologia jurídica, em virtude de inserção no ordenamento positivo das Constituições, se tornaram o norte do Constitucionalismo, de sua legitimidade, de sua ética, de sua axiologia, de sua positividade.

O substrato do Estado constitucional contemporâneo é possível visualizá-lo assim nos direitos fundamentais e na justiça e nos princípios. De seu conjunto se infere um valor supremo que governa a teleologia da Sociedade e do Direito, em derradeira instância: o princípio da dignidade da pessoa humana. Não há outro que lhe seja superior. O Estado constitucional nele inspirado se acerca da perfeição de seus fins, se estes puderem ser concretizados. (BONAVIDES, 2018, p. 59).

Ainda nessa segunda fase do Estado constitucional, foi possível testemunhar-se o avanço dos direitos sociais, principalmente no período pós Segunda Grande Guerra Mundial (1939-1945), em que são acrescidos àqueles os direitos transindividuais, decorrentes do princípio da solidariedade (ou da fraternidade), em que, constitucionalmente, os direitos coletivos são alçados a direitos fundamentais, sendo certo que tais direitos são aqueles classificados como sendo os de terceira geração dos direitos humanos. Dentro dessa classificação jurídica reconhecida pela maior parte da doutrina especializada na matéria, temos o reconhecimento de novos direitos, como o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à paz coletiva, sendo que o direito à segurança pessoal, um dos objetos desta pesquisa, se enquadra dentro desta geração de direitos humanos, fator que será melhor estudado em subseção específica deste trabalho.

Por fim, um último e terceiro estágio do Estado constitucional, complementar ao anterior, é o da Democracia participativa, que, segundo Bonavides (2018), franqueia ao cidadão um direito humano de quarta geração, que é justamente o direito ao regime democrático, fulcrado na soberania constitucional, e no qual se reconhece que o Texto Constitucional contém a vontade e as decisões do povo, emprestando um valor supremo a tais atributos populares. Nessa soberania constitucional, na qual deve ser levada em consideração a vontade popular, é evidente que estão contidas as aspirações do ente abstrato (povo) em relação a diversas questões difusas e coletivas, dentre elas, obviamente, as relacionadas à segurança pública, devendo tais aspirações serem consideradas e efetivadas no momento de tomada de decisões pelo Estado-legislador, representado pelos Parlamentos, os quais, em tese, pela diversidade que lhes é característica num regime democrático, são o reflexo dos anseios do povo.

1.2 ASPECTOS CONCEITUAIS DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA

Realizado um pequeno esboço da evolução histórica da instituição Estado na subseção imediatamente anterior, que serve de base principiológica para a exposição do tema, é possível depreender-se, então, que o direito à segurança do indivíduo é encargo daquele ente institucional, mormente quando se reconhece a segurança como direito humano no Estado constitucional dos direitos fundamentais (que transcendem as garantias meramente individuais, e passam a acolher os direitos transindividuais), o qual deve colocar à disposição das pessoas certo aparato para lhes salvaguardar e lhes franquear o direito em epígrafe.

É estreme de dúvida que o direito à vida é, essencialmente, a pedra angular de todos os demais direitos que o ser humano busca resguardar desde tempos longínquos, em que se constata a formação do mais rudimentar agrupamento social, como analisado anteriormente. Isso ocorreu por uma questão bastante lógica: todos os outros direitos dependem da garantia da existência do próprio ser humano, da preservação da vida humana. E, como forma de preservação dessa vida, não é tarefa difícil chegar-se à conclusão de que seria necessária a criação de mecanismos estatais para que o principal direito reconhecido fosse salvaguardado, sendo exemplos desses mecanismos o direito à saúde, o direito à liberdade e o direito à segurança do indivíduo, este último o objeto de estudo deste trabalho. No mesmo sentido é o posicionamento de Terra Júnior acerca da questão, em estudo publicado sobre a matéria:

Em resumo: reconhece-se o ser humano como o núcleo central de proteção do Estado, que tem o dever de agir para garantir-lhe a segurança imprescindível ao exercício da amplitude das liberdades intrínsecas à sua dignidade existencial, por meio de plúrimas ações preventivas e repressivas em face das diversas fontes de ameaças possíveis, calcadas nos elementos basilares da ordem jurídica democrática. (TERRA JÚNIOR, 2018, p. 56)

Mas no que se fundamentaria esse dever de prestação estatal do direito à segurança? Para melhor entendimento, convém tecer comentários sobre algumas nuances do convívio social, o qual, para que seja factível e se mantenha em relativa harmonia, depende da existência de certa ordenação entre as liberdades dos indivíduos e as liberdades públicas. Tais liberdades devem ser adequadamente reguladas pelo Estado, tanto para que o próprio ente estatal não interfira na esfera individual dos cidadãos de modo a tolher-lhes aquelas liberdades indevidamente, quanto para que os cidadãos fiquem a salvo da interferência nefasta de outros indivíduos, que praticam atos ilícitos que, de tão gravosos, necessitam ser tutelados na esfera

penal, que é a *ultima ratio* dentre os meios juridicamente utilizáveis dentro de um sistema de organização estatal.

Essa ordenação entre as liberdades individuais e públicas está estampada no que se convencionou denominar “ordem pública”, que, de certo modo, está intrinsecamente ligada à questão da segurança pública, como é possível se concluir pelo conceito emprestado à expressão por Cretella Júnior, que assinala:

[...] *ordem pública* é constituída por um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente, formando-lhe o fundamento à segurança dos bens e das pessoas, à salubridade e à tranquilidade, revestindo, finalmente, aspectos econômicos (luta contra monopólios, açambarcamento e a carestia) e, ainda, estéticos (proteção de lugares e de monumentos). (CRETELLA JÚNIOR, 1978, p. 370)

Dentro dessa concepção estatal de garante da ordem pública, a segurança pública pode ser enfocada sob dois primas: a segurança preventiva, que é aquela que busca se antecipar ao perigo, com ações que visam justamente prevenir que o delito chegue à fase de consumação ou mesmo de preparação, sendo que o meio mais eficaz para sua operacionalização (no que se refere ao campo estrito da proteção imediata e eficaz dos indivíduos), são as ações de inteligência policial relacionadas às investigações. E, ainda, a segurança repressiva (ou judiciária), que se propõe a reduzir ou eliminar o perigo social, a partir da busca pelos agentes que já cometeram o ilícito penal, para que sejam julgados e eventualmente punidos de acordo com a gradação da pena em relação à violência praticada ao bem juridicamente tutelado, e também para que não voltem a delinquir, retirando-o do convívio social se a pena aplicada assim determinar. Esse quadro de elementos constitutivos da segurança pública é corroborado por outros autores que se dedicam ao assunto:

Vem das luzes da Revolução Francesa de 1789, com as ideias de liberdade, igualdade e fraternidade, a grande divisão da polícia. É claro que, hoje, todos sabem que a polícia, dentro da organização do Estado, existe como organismo do Poder Executivo. Entretanto, em razão da sua dupla função – *prevenir*, para que as infrações não ocorram e a ordem pública se mantenha, e *reprimir* (investigar, provar, autuar em flagrante, entregar o responsável à justiça), depois que as infrações não foram ou não puderam ser evitadas, a polícia, que é una e civil, foi dividida, para efeito de prestação do melhor serviço à coletividade pública, desde logo após a Revolução Francesa, em dois ramos de um só tronco: *polícia preventiva* (em regra uniformizada, ostensiva, para manter a ordem e evitar que os crimes sejam cometidos) e *polícia judiciária* (também chamada de investigativa, porque age depois que os crimes aconteceram, por não terem sido evitados, descobrindo os seus autores para auxiliar a justiça). (MORAES, 2000, p. 479)

Convém reportar, nesse ponto, que o aspecto preventivo da segurança também comporta o dever do Estado de prover ao cidadão os meios que lhe garantam um mínimo de capacidade para uma vida e existência dignas, com o asseguramento dos direitos mais comezinhos, como a saúde, a educação, a moradia, o trabalho decente, o saneamento básico, a assistência social, o desenvolvimento, dentre outros. Nesse aspecto, o Estado deve proporcionar à pessoa humana um mínimo de direitos que propiciem àquela o afastamento de uma situação que a leve a uma condição de vulnerabilidade social. Assim atuando, o ente estatal estará, também, diminuindo o risco de cooptação dos mais vulneráveis pelas organizações criminosas, já que cria ambiente favorável ao indivíduo, para que usufrua de uma vida saudável e digna. Observe-se, mesmo o quanto o Estado atuar nesse campo preventivo, o aspecto repressivo da segurança deverá ser acionado, mas somente quando imprescindível para a garantia da ordem pública. No mesmo sentido, sobre o caráter repressivo, mas também preventivo social da segurança pública:

No que tange à segurança pública adotamos um conceito amplo abrangendo não apenas a persecução penal e correspondente investigação, mas também, e necessariamente, aspectos de natureza econômica, social e política.

Nesse diapasão, todas as medidas governamentais de promoção do bem estar comum, como políticas de primeiro emprego, saneamento básico, habitação, saúde e educação, resultam inexoravelmente no ponto ideal a ser alcançado em termos de segurança pública. É claro que a expressão abarca também o caráter repressivo, de combate ao crime e a sua responsabilização conforme a legislação pertinente.

Nesse sentido, a inteligência de segurança pública não está somente correlacionada à obtenção de provas [...]. Como função estatal, abrange diversos aspectos de caráter preventivo, consistindo na obtenção do conhecimento necessário ao tomador de decisão para a definição de políticas públicas em todos os setores sociais, conforme o cargo ocupado e o órgão em questão (ANDRADE, 2012, p. 69)

Com essas duas vertentes, a saber, a preventiva e a repressiva, é que o Estado, responsável maior pela segurança das pessoas, atua para implementação de um sistema mínimo de convivência pública, para que os indivíduos possam gozar e dispor de suas liberdades públicas e individuais, dentro dos diversos meios sociais em que se encontrem (familiar, econômico, laboral, acadêmico, etc.), sem que sejam ameaçados ou impedidos do exercício daquelas, e sem que tenham de observar restrições ou impedimentos além dos estritamente necessários para a convivência harmônica e pacífica entre os componentes de determinado meio social. A importância da ação preventiva do Estado em relação ao cometimento dos delitos, sem se descuidar da ação repressiva estatal, quando aquela primeira ação não surtiu o efeito desejado, é ressaltada pela produção acadêmica de pesquisadores que se dedicam à temática:

Considerando a experiência internacional com políticas de segurança pública e as evidências encontradas pelas ciências sociais, pode-se afirmar que as

inovações mais significativas introduzidas nessas áreas, nas últimas três décadas, foram aquelas que tornaram possível a redução do crime e da violência a partir de abordagens preventivas. Tais resultados, que seguem sendo obtidos em inúmeros projetos e iniciativas eficazes em todo o mundo, permitiram que as visões mais tradicionais – que reduziam os próprios desafios da segurança aos termos da *law enforcement* (aplicação da lei) – fossem repensadas a partir de um contexto de interação crescente entre as atividades dos policiais, as diferentes agências governamentais, as comunidades e o aporte crítico da pesquisa. Nesse redesenho, restou claro que as tarefas de repressão e manutenção da ordem são e continuarão sendo muito importantes para qualquer estrutura moderna de policiamento, mas podem e devem ser desenvolvidas por uma racionalidade programática orientada pelos objetivos da paz, da proteção aos direitos humanos e da prevenção ao crime e à violência. (ROLIM, 2007, p. 40-41).

Portanto, restando esclarecido que a ordem pública é pré-requisito para o funcionamento harmônico do sistema de convivência social, já é possível a construção de um conceito de segurança pública, o qual, por se tratar de um dos aspectos do convívio humano e de determinado equilíbrio da sociedade, é por vezes impreciso e mutável, como o é a maioria das definições dos elementos das ciências humanas e sociais, pois sofrem os influxos do transcorrer do tempo e do meio social em que analisadas.

A segurança pública é, sobretudo, um fenômeno *juspolítico* (MOREIRA NETO, 1988, p. 150), pois, além de ser tema permeado pela juridicidade de seu termo, sendo objeto de diversos estudos do ponto de vista da aplicação do Direito a ela inerente, passando pela criteriosa análise de doutrinadores e aplicadores das normas pertinentes (os juízes), também tem espaço preponderante nos estudos da ciência política, por se constituir em elemento de ensaios empíricos do corpo social e de debates importantes que perpassam a Teoria Geral do Estado, por exemplo. Em termos sintéticos, segundo o jurista francês Paul Bernard (1962), segurança pública pode ser definida não como um aspecto da ordem pública, mas sim como sua garantia.

Trazendo a questão para o ambiente nacional atual, tem-se que segurança pública é valor supremo e direito fundamental insculpido na Constituição da República do Brasil de 1988, não apenas expressamente no artigo 6º do Texto Constitucional, mas também por se tratar de direito que visa garantir a quase totalidade dos demais direitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde, à liberdade de locomoção individual, à propriedade, à inviolabilidade de domicílio, etc.. Por ser direito fundamental constitucional, possui também a natureza jurídica de cláusula pétrea (consoante previsto no artigo 60, §4º, IV, da CR).

É, ainda, direito humano (e, no Brasil, fundamental, pois já normatizado constitucionalmente) que pode ser enquadrado nas diversas gerações daquela espécie de direito,

posto que garantidor de outros direitos pertencentes a várias outras gerações (como visto alhures). Entretanto, por uma questão didática, pode ser classificado como sendo de terceira geração, pois se trata de direito transindividual, ultrapassando o interesse meramente individual e visando a segurança de todos os membros da coletividade, sendo intrínseco e correlacionando-se com o direito à paz, que é, em última análise, o fim buscado pela segurança pública. Na classificação esquadrihada por Paulo Bonavides (2008), o direito em análise situa-se como sendo de quinta geração, haja vista que o renomado professor enuncia que o direito à paz (nele estando abrangido o direito à segurança) se trata de direito humano de uma já existente quinta geração. No mesmo sentido se posicionam estudiosos da matéria, como se vê no trecho de texto científico que segue:

Na terceira geração (Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e Pactos Internacionais) aparecem os direitos dos povos e da solidariedade (paz, autodeterminação e desenvolvimento) e os direitos coletivos e difusos (consumidor, meio ambiente e criança). O período coincide com o término da Segunda Guerra Mundial e os efeitos humanitários. A segurança pública é decorrência natural da busca da paz e da proteção da vida, liberdade e segurança pessoal (art. 3º, DUDH). Também é inegável direito difuso. [...] Em qualquer análise de geração ou onda de direitos não se pode prescindir da inclusão e atenção do direito à segurança pública, pela sua grande importância para a vida em sociedade, principalmente no momento atual em que a violência e a criminalidade explodem no mundo e no Brasil [...] O direito à segurança pública enfeixa uma gama de direitos, pela sua característica de liberdade pública e até mesmo componente do direito da personalidade, por conter relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas como [...] na contribuição à preservação da ordem pública (SANTIN, 2004, p. 78-79)

O direito em epígrafe também encontra ressonância e respaldo constitucional por haver, na Constituição brasileira, diversos mandados de criminalização expressos, muitos deles decorrentes dos tratados de direitos humanos do qual o Brasil é signatário. Convém trazer a lume sucinta definição desses mandados que permeiam o texto da CRFB/1988, tecido por pesquisadora da matéria:

Os mandados de criminalização buscam a proteção de certos bens e valores, e os advindos dos tratados de Direitos Humanos consistem em tratados típicos de direito internacional penal [...]. Assim, aludidos mandados de criminalização, além de impor limites ao legislador ordinário na escolha dos bens jurídicos penais, impõe ao Estado, no caso, o Brasil, a obrigação de criminalizar certas condutas ofensivas a determinados bens jurídicos com a imposição de sanção. Assim, parece correta a assertiva de que os mandados de criminalização visam vincular o legislador penal à obrigação de legislar em face dos bens jurídicos positivados. Nesse contexto, não têm o condão de definir a conduta incriminada, nem tampouco dizer sobre o conteúdo da sanção; mas sim,

promover a definição da conduta que se pretende criminalizar, ofensiva aos bens jurídicos eleitos.

Reclamam, pois, a aplicação do Direito Penal para a proteção do bem jurídico que lhe é objeto, no caso, os Direitos Humanos. (SILVA PASSOS, 2011, p. 100-101)

Os aludidos mandados de criminalização, dispostos no texto constitucional, estão diretamente relacionados e são uma das facetas do direito à segurança pública, ora em estudo, pois impõem ao legislador ordinário a tipificação de condutas que, de tão graves e ofensivas aos direitos humanos (vida, liberdade, saúde pública, dentre outros), merecem tratamento constitucional com *status* de direito e garantia individual, com o intuito de promoção de proteção estatal, por mandamentos expressos e implícitos de tipificação daqueles delitos que atentem contra ou firam determinados bens jurídicos, os quais, de tão importantes à preservação da ordem e do Estado Democrático de Direito, foram destacados pelo legislador constituinte.

Essas verdadeiras ordens de criminalização de certas condutas estão dispostas em alguns incisos do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo salutar ressaltar a contida no inciso XLI, que dispõe sobre punição para qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; no inciso XLII, que estabelece que o racismo constitui crime inafiançável e imprescritível; no inciso XLIII, que determina que “a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, [...]”; e no inciso XLIV, que torna crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, que atentem contra o Estado Democrático e a ordem constitucional.

Corroborando a análise sobre os aspectos preventivo e repressivo da segurança pública, realizada em parágrafos anteriores desta subseção, é possível definir o fenômeno em estudo no âmbito nacional, com base nas disposições constitucionais, legais e, ainda, pelas divisões administrativas verificadas no aparato policial, nos seguintes termos:

A segurança pública engloba as várias dimensões dos direitos fundamentais, mas pode ser caracterizada pela dimensão que trata do direito à paz, por ser este o fim buscado pela segurança pública. Portanto, a segurança pública, além de ser um valor supremo, é um “supremo direito da humanidade” e um direito fundamental de terceira dimensão.

A prevenção e repressão ao crime fazem parte do conceito de segurança pública. A prevenção consiste em todo o aparato estatal que assegura o cumprimento dos direitos individuais e sociais de todos e pela polícia é exercido através do policiamento ostensivo, que é incumbência da Polícia Militar, bem como pela Polícia Federal e Civil, quando investigam infrações penais e comprovam a autoria e materialidade, gerando um efeito preventivo futuro, ao possibilitar o funcionamento do sistema de Justiça Criminal e a punição de infratores [...]

A repressão ocorre quando a ordem pública é violada, com a prisão do infrator, pelas polícias Militar, Federal ou Civil, quando possível, e consequente apuração das infrações penais, exceto as militares, pelas polícias Federal e Civil. (FOUREAUX, 2019, p. 21-22).

Por outro lado, entrelaçando e conformando as ideias e conceitos expostos anteriormente, Moreira Neto (1988), em artigo específico sobre o assunto, alinhou, mais abstratamente, a seguinte definição:

[...] *segurança pública* é o conjunto de processos políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade.

Em termos de funcionalidade homeostática, a segurança pública é o conjunto de estruturas e funções que deverão produzir atos e processos capazes de afastar ou eliminar riscos contra a ordem pública. (MOREIRA NETO, 1988, p. 20)

Dentro desse último contexto conceitual, em que são identificáveis estruturas e funções dispostas e voltadas à garantia da ordem pública, é dedutível a existência, portanto, de um sistema de segurança pública, voltado eminentemente para a organização dos elementos e características intrínsecas dessa segurança, com vistas à sua realização e concretização, fazendo-se com que chegue a seus destinatários, que são as pessoas formadoras de um determinado meio social. E, como em todo sistema complexo de organização social, o sistema de segurança pública, para realizar seu objetivo da forma mais eficaz possível, se desdobra em subsistemas especializados de segurança pública, cada um com sua organicidade própria e peculiaridades, sendo os subsistemas mais importantes em número de três, a saber: o policial, o judicial e o penitenciário.

Geralmente cada um desses subsistemas faz parte da estrutura organizacional de um ou mais poderes de um Estado republicano, variando tal estrutura de acordo com a abrangência de atuação das instituições, a depender da necessidade e, também, das disposições legais e constitucionais próprias de cada país.

Assim, o subsistema policial, que pode ser alcunhado de “ponta de lança” do sistema de segurança, pois é o que fica mais exposto e combate mais diretamente as ameaças às liberdades dos indivíduos, pelo enfrentamento direto a criminalidade, é parte integrante do Poder Executivo. No Brasil, a organização e divisão das diversas instituições policiais, seja em âmbito federal ou estadual, está disposta no artigo 144, da Constituição da República, e também nas Constituições Estaduais, além de serem reguladas por diversas leis, sejam federais, sejam estaduais. Cabe aqui a observação de que atualmente há uma grande tendência de fomento à denominada “polícia comunitária”, que busca alternativas ao modelo tradicional de polícia, com

o objetivo de envolver de maneira mais efetiva toda a comunidade no enfrentamento à violência e criminalidade, compartilhando responsabilidades no que se refere à ordem pública (uma vez que a segurança pública é, nos termos do artigo 144, *caput*, da CRFB/1988, “direito e responsabilidade de todos”), e tornando mais eficazes as medidas preventivas de atuação desse sistema, posicionamento corroborado por texto científico específico sobre a questão:

O policiamento comunitário, em definição trazida pelo Departamento de Estado Americano, é voltado para a comunidade e “é proativo, baseia-se na resolução de problemas e é controlado pela comunidade. Ocorre quando uma delegacia de polícia e cidadãos obedientes à lei trabalham juntos para realizar quatro tarefas: prender infratores; inibir a criminalidade; solucionar problemas existentes; e melhorar a qualidade de vida da comunidade”. [...]

A atividade de polícia comunitária é realizada pela polícia preventiva, função da polícia militar e das guardas municipais, que, para tanto, devem se aproximar e buscar conhecer os problemas sociais da comunidade em que atuam. A polícia, para atuar de modo preventivo e em parceria com a comunidade, tem que passar por um grande programa de reestruturação e reeducação de suas forças, de modo a fazer com que os agentes policiais passem a ser respeitados (e respeitem) a comunidade em que atuam (FERRER, 2007, p. 118).

Dentro dessa tendência da polícia comunitária também está incluída a formação de agentes policiais mais bem preparados, que primem pela observância e preservação dos direitos humanos, bem como um melhor aparelhamento das instituições policiais, seja técnico-operacional, seja em relação aos recursos humanos, fator que passa, também, pelo combate à corrupção que não raras vezes permeia a atuação de referidas instituições. A conjunção dos fatores em comento pode resultar numa maior resolutividade das questões afetas à segurança pública no âmbito policial, além de contribuir com a diminuição da sensação de insegurança, gerada pela impunidade dos agentes criminosos, tal como destaca a pesquisadora já citada acima:

Qualquer plano sério de combate à criminalidade tem que cuidar seriamente das instituições policiais, hoje completamente sucateadas, promovendo amplo reaparelhamento material. Essencial, também, maior atenção à formação profissional do policial, de modo a lhe fornecer, além da remuneração justa, conhecimentos sobre problemas e questionamentos sociais, direitos humanos, legislação e justiça, defesa pessoal, inteligência, etc. Os policiais, para o correto desempenho de suas funções, devem ter a dimensão da importância de sua atividade, como agentes de pacificação de conflitos sociais. [...]

A adoção de uma política de segurança eficaz e integrada, que resulte, de fato, em relevante redução da criminalidade, exige radical mudança de mentalidade, tanto por parte das forças policiais como, também, por parte da própria sociedade civil. A segurança pública não é simplesmente, e tem que deixar de ser vista como, um “assunto de polícia”. A questão da segurança pública, [...] é “direito e responsabilidade de todos”; não pode a sociedade civil, assim, deixar de prestar a sua contribuição para a adoção de medidas que

possam, de fato, conduzir à diminuição da criminalidade urbana (FERRER, 2007, p. 118-119).

Um segundo subsistema de segurança pública, como já referenciado alhures, é o judicial, cuja função é exercida pelo Poder Judiciário, responsável por conduzir os processos judiciais no âmbito penal, com todas as garantias a eles inerentes (como o devido processo legal, ampla defesa e contraditório), tendo por objetivo evidenciar, por instrução probatória plena, a eventual autoria e materialidade dos delitos e, acaso demonstrados tais fatores, pela atuação do órgão acusador público (no caso da ação penal pública) ou pelo particular (na hipótese de ação penal privada), impor a reprimenda legal aos autores das condutas tipificadas como crimes nas legislações penais de cada país.

Esse subsistema (o judicial) pode ser considerado o ponto nevrálgico de todo o sistema de segurança, pois é a partir do processo legal que nele tramita é que os possíveis criminosos são declarados como tal, sendo submetidos às penas previstas nos respectivos códigos penais, caso confirmada a autoria e materialidade do delito, como já ressaltado. Importante frisar que o subsistema em epígrafe atua na resposta repressiva do Estado, ou seja, quando o delito já ocorreu, haja vista que tem por escopo, em sendo satisfeitos os requisitos legais, determinar eventual imposição de pena e seu cumprimento àquele formalmente declarado autor de determinado fato delituoso apurado em procedimento legal. Não é demais dizer que a atividade dos demais subsistemas de segurança pública têm, por fim, subsidiar o processo legal que tramita perante o subsistema judicial, no âmbito da Justiça Criminal, desde a fase persecutória (instrução processual), até a fase de cumprimento da pena (execução penal). Em igual sentido se posicionou Lazzarini, ao se referir ao Poder Judiciário:

[...] sistema esse que, de acordo com a teoria dos sistemas, na realidade, é um subsistema de segurança pública, que se insere no sistema criminal, que tem, no Poder Judiciário, pela sua Justiça Criminal, o órgão final para onde toda atividade de segurança pública está obrigatoriamente voltada, em um Estado democrático de direito. Isso porque cabe exclusivamente à Justiça criminal o exercício da jurisdição criminal, papel constitucional do Poder Judiciário como expressão máxima da soberania do Estado democrático de direito. (LAZZARINI, 1994, p. 172).

O Poder Judiciário é, ainda, peça-chave no sistema seguracional, uma vez que, em sendo perante este poder que tem curso o processo com vistas à apuração dos fatos delituosos, é também em seu âmbito que eventuais desvios procedimentais, como abusos de autoridade e outras ilegalidades eventualmente cometidas na apuração dos crimes, podem vir à tona e serem corrigidos pelos magistrados, com a punição aos agentes que possam ter cometido os desvios em epígrafe.

A Constituição Brasileira trata do Poder Judiciário em seus artigos 92 a 126, nos quais estão dispostos seus órgãos, sua divisão, forma de organização, garantias dos magistrados e competências, dentre outras questões afetas ao referido poder. De maneira semelhante, mas com suas nuances próprias, o Paraguai, outro país membro do Mercosul, por sua *Constitución de la República*, de 1992, cuida do *Poder Judicial* em seus artigos 247 a 265.

Já o último subsistema de segurança mencionado, o penitenciário, tem sua atuação e operação geridas, preponderantemente, pelo Poder Executivo, que o dota de recursos financeiros, humanos e operacionais. Porém, essa partição do sistema de segurança recebe importantes influxos do Poder Judiciário, que é o responsável tanto pela aplicação das penas privativas de liberdade quanto pela execução de tais penas, além de exercer fiscalização direta no sistema prisional, por meio das corregedorias prisionais. É possível dizer, portanto, que o subsistema em análise tem gestão e administração mistas, compartilhadas pelos dois poderes acima mencionados.

O subsistema penitenciário é, certamente, um dos que mais apresenta problemas para ser gerenciado e administrado de forma adequada e coerente pelas autoridades envolvidas na questão. Isso porque, ao mesmo tempo em que o poder público, para implementar o direito humano à segurança pessoal, deve, por mandamento constitucional e legal da quase totalidade dos países, retirar do convívio social aqueles que ameaçam e põem em xeque a paz pública, pelo cometimento de delitos graves, o mesmo poder tem de assegurar, àqueles que são encarcerados segundo os ditames da lei, dignidade humana e tudo o mais que lhe for correlato, pois a retirada da liberdade do indivíduo criminoso já é gravame suficiente para puni-lo pelo fato ilícito cometido.

Ocorre que esse é um campo em que são encontradas diversas violações de direitos humanos, não sendo um problema exclusivo dos países do Mercosul, mas de praticamente todo o mundo, tendo em vista que as penas privativas de liberdade geralmente são cumpridas em desacordo com os tratados e convenções internacionais sobre o tema, além de violarem os mandamentos constitucionais e legais de vários países, integrantes da ONU ou não. É nessa seara do cárcere que é possível a verificação dos maiores descumprimentos dos ditames do princípio universal da dignidade da pessoa humana, pela constatação do tratamento degradante e muitas vezes violento que é conferido aos apenados no subsistema carcerário, seja no Brasil, seja em outros países mercosulinos, que é a delimitação geográfica e contextual deste trabalho.

Nesse passo, apesar de não ser esse o foco principal deste estudo, é fundamental se ater à importância dessa temática, que clama por mudanças substanciais na aplicação da pena

privativa de liberdade e na própria estrutura do subsistema prisional, para que as penas em questão só sejam aplicadas em casos efetivamente necessários, com a devida gradação e, ainda, para que essa partição do sistema de segurança, que é a prisional, atenda a condições mínimas de existência digna do ser humano, sem imposição de tratamentos cruéis e/ou dessocializantes.

A atenção ao quanto exposto no parágrafo anterior é importante porque existe a necessidade de justificação da própria razão de ser do conjunto estrutural carcerário, visto sob a ótica dos direitos humanos, uma vez que, se não receber a devida atenção por parte das autoridades, tal subsistema acaba se convolvendo em prejuízo à própria questão da segurança pública, visto que as prisões terminam por se converter em verdadeiros “depósitos humanos”, que são fonte geradora de mais um problema social, qual seja, a degradação do próprio ser humano que é submetido ao sistema prisional. Se não for levada em conta a gravidade desse problema, com medidas tendentes à equalização das diversas nuances que permeiam a questão, a existência do subsistema correicional se torna questionável, uma vez que os resultados colhidos podem vir em prejuízo da sociedade em geral, o que acaba por desbalancear o sistema de segurança pública como um todo. No mesmo sentido é a posição de pesquisadores que estudam essa delicada questão, como se vê no excerto a seguir:

Nesse contexto, a seletividade dos órgãos de controle social, não apenas em relação às condutas criminalizadas, mas também – ou principalmente – em relação ao público-alvo da repressão, contribui para o processo de falência vivenciado pelo sistema penal brasileiro na atualidade, sobretudo nos âmbitos da segurança pública e do sistema carcerário, que por seu turno geram reflexos negativos em todo o sistema, inclusive no processo de elaboração e inovação legislativa em matéria penal. [...]

Em verdade, o crime organizado tornou-se o principal efeito colateral de uma política de segurança pública voltada apenas à coerção simples e direta, que por meio de uma seletividade nem sempre declarada, somada a um sistema carcerário em crise, contribui para o fortalecimento [...] do crime. [...]

Vê-se, assim, que a política de segurança pública adotada pelo Estado acaba por afetar a organização e a qualidade do sistema prisional [...]. No contexto da realidade brasileira, observou-se que políticas de segurança pública mal planejadas e/ou executadas, em conjunto com um sistema carcerário sobrecarregado, acabaram por contribuir para o aumento da criminalidade e a proliferação do crime organizado no País. (OLIVEIRA, 2018, p. 368 e 370)

Outra questão bastante problemática, que tem pertinência com o tema, é a relativa ao crescente domínio de facções criminosas dentro dos presídios dos países componentes do Mercosul, que acabam se substituindo ao próprio poder estatal (que deveria ser o único a atuar dentro dessas instituições), e controlando tanto a massa carcerária de determinados estabelecimentos prisionais, quanto as ações externas da organização criminosa a que pertencem, a exemplo do que ocorre no Brasil, em que determinadas organizações chegam a

determinar a realização de atentados a prédios e veículos de transporte público, como forma de retaliação a alguma eventual atuação estatal que vá contra seus interesses¹. Esse quadro preocupante também se verifica quando tais grupos ordenam execuções de desafetos de seus chefes ou de adversários das mencionadas organizações², conforme fartamente noticiado na imprensa nacional.

Importante mencionar, ainda, que juntamente com todos os subsistemas supramencionados (o policial, o judicial e o prisional) atua uma importante instituição, que é elemento fundamental e dá equilíbrio a todas aquelas subdivisões do sistema de segurança pública: o Ministério Público.

Com efeito, o Ministério Público tem fundamental importância na questão afeta à segurança pública, haja vista que tem papel preponderante junto às instituições dos subsistemas que compõem o todo concernente à proteção das pessoas. Exemplo de tal importância é o fato de o órgão ministerial exercer, no Brasil, o controle externo da atividade policial, nos termos do que determina o artigo 129, inciso VII, da Constituição da República de 1988, sendo de extrema imprescindibilidade na fiscalização tanto da condução dos inquéritos policiais (pelas respectivas autoridades policiais), quanto da atuação de todas as polícias (militar, civil e federal), impedindo e coibindo eventuais excessos e abusos por parte de tais corporações, mediante diversas ferramentas constitucionais e procedimentais que lhe são postas à disposição.

Por outro lado, o *Parquet* atua de forma contundente junto ao Poder Judiciário (subsistema judicial), pois além de exercer o papel de titular da ação penal pública, sendo, portanto, o responsável pela iniciativa e condução do processo penal relativo aos crimes mais graves (artigo 129, I, da CR), é também o responsável por “zelar pelo efetivo respeito aos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (artigo 127, II, da Magna Carta), ou seja, age como verdadeiro fiscal da lei (em sentido lato), com vistas a fazer cumprir os ditames constitucionais e legais cuja proteção lhe é confiada.

¹ Nesse sentido, matéria publicada no site *Gl.globo.com*: “Áudios de presidiários revelam ordens para ataques no Ceará: ‘toca fogo lá na prefeitura’ – Estado vive onda de crimes coordenados por facções que tentam fazer com que o governo desista de medidas que tornam mais rigorosa a fiscalização nos presídios”, no endereço eletrônico: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/01/13/audios-de-presidiarios-revelam-ordens-para-ataques-no-ceara-toca-fogo-la-na-prefeitura.ghtml>>. Acesso em 11.09.2019.

² Conforme matéria jornalística do *Gl.globo.com* intitulada: “Ordem para decapitar e torturar adolescente no AP partiu de dentro de presídio, diz polícia – Crime foi filmado e compartilhado nas redes sociais pelos criminosos.”, no endereço eletrônico: <<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2019/06/03/ordem-para-decapitar-e-torturar-adolescente-no-ap-partiu-de-dentro-de-presidio-diz-policia.ghtml>>. Acesso em 11.09.2019.

Finalmente, o Ministério Público também tem destacada função junto ao subsistema prisional brasileiro, posto que é um dos órgãos componentes da execução penal (consoante o artigo 61, III, da Lei Federal nº 7.210/1984 – Lei das Execuções Penais), devendo se manifestar e atuar, dessa forma, em todos os processos executivos e incidentes de execução penal, operando como *custos legis* nos procedimentos executivos penais (como dispõem os artigos 67 e 68 da mencionada lei). Corrobora a importância da participação do Ministério Público junto a todos os subsistemas de segurança pública o excerto de Terra Júnior:

[...] o Ministério Público é instituição que atua em todas as fases da persecução criminal, desde a investigação, passando pela apresentação da acusação em juízo, como titular da ação penal pública, seguindo em todas os passos do devido processo legal, de todas as instâncias, e prosseguindo como interventor obrigatório na execução penal. Dessa conclusão é possível afirmar que emana da Constituição o interesse do Ministério Público em participar de todas as decisões políticas concernentes à segurança pública (TERRA JÚNIOR, 2018, p. 57)

Realizadas algumas considerações substanciais acerca dos aspectos conceituais do direito à segurança pública, cumpre, nesse momento, demonstrar como o direito em epígrafe é tratado nos três níveis de proteção dos direitos humanos, a saber: o global (sistema ONU), o regional americano (OEA) e, por fim, o sub-regional e sul-americano (Mercosul), cujo delineamento do tema em suas fronteiras será o foco desse trabalho acadêmico, em seção posterior. Tal investigação é reputada necessária para se ter uma breve ideia de como a problemática é abordada no mundo, a partir da visão emprestada à questão pela análise compartimentada de como as três partições de defesa dos direitos humanos enxergam e lidam com a temática, o que será realizado nas subseções seguintes.

1.3 A ABORDAGEM DO DIREITO À SEGURANÇA PESSOAL NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

Inicialmente, para restar bem colocada a situação da temática da segurança pessoal no sistema ONU, convém proferir alguns comentários sobre a formação e organicidade das Nações Unidas, uma vez que, dentre as organizações internacionais atuais, foi a primeira que tratou desse assunto de forma sistematizada. A Organização das Nações Unidas (ONU), fundada em outubro de 1945, logo após o término da Segunda Grande Guerra Mundial (ocorrido em setembro do mesmo ano), conta atualmente com 193 países-membros, tendo como fundadoras

o total de 51 nações. A título de informação interessante ao presente trabalho, todos os quatro membros fundadores do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), bem como a quase totalidade dos membros associados do bloco sul-americano (à exceção de Guiana e Suriname), foram países fundadores da ONU, em 1945.

De forma resumida, é possível afirmar que a fundação da organização ocorreu no cenário pós-guerra, que ocasionou a devastação de muitos territórios e tomou a vida de milhões de pessoas, nas batalhas ocorridas entre 1939 e 1945, entre os países denominados de “Eixo” (Alemanha, Itália e Japão), e os “Aliados” (liderados por Grã-Bretanha, França, Estados Unidos e a então União Soviética – URSS). A formação da ONU se deu pela necessidade, constatada pela comunidade internacional, de se encontrar uma solução que impedisse que o mundo entrasse novamente em colapso, o que poderia gerar novas guerras brutais e generalizadas, com grande potencial destrutivo, haja vista que, naquela ocasião, já havia sido desenvolvido o armamento atômico nuclear, utilizado pela primeira e única vez pelos Estados Unidos, no território do Japão (em Hiroshima e Nagasaki), como forma de retaliação ao ataque promovido, pelos japoneses, a um porto americano localizado no Estado do Havaí (*Pearl Harbor*).

A denominação de Nações Unidas (*United Nations* (UN), em seu idioma original), foi concebida pelo presidente norte-americano *Franklin Roosevelt*, e utilizada pela primeira vez em 1942, na Declaração das Nações Unidas, quando ainda em marcha o conflito mundial, ocasião em que as nações aliadas se comprometeram a continuar lutando contra o “Eixo”. A sede primária e estrutura central da organização foi erguida em Nova York, EUA, sendo que, atualmente, existem sedes em Genebra, na Suíça; em Viena, na Áustria; e em Nairóbi, no Quênia, bem como diversos escritórios temáticos espalhados por todo o globo.

Com a pretensão inicial de promover e garantir a paz entre as nações do mundo, para que não ocorressem novos conflitos armados militarizados, a organização, através do sistema ONU, também se expandiu em várias outras áreas importantes e relevantes para a comunidade internacional, sendo os seus principais organismos: a) a Assembleia Geral; b) o Conselho de Segurança; c) o Conselho Econômico e Social; d) o Secretariado; e) a Corte Internacional de Justiça e; f) o Conselho de Tutela. Cada um destes órgãos se divide e se subdivide em diversas outras unidades, para melhor operacionalizar suas funções, contando com Agências, Escritórios, Institutos, Comissões, Fóruns, Programas e Fundos, que atuam nos mais diversos temas de interesse da ONU, sendo importante destacar a manutenção da paz mundial (objeto da fundação da organização), meio ambiente, mulheres em situação de vulnerabilidade,

trabalho decente, refugiados, direitos humanos, ciência e desenvolvimento social e sustentável, dentre outros.

Tendo em vista que o objetivo primordial da fundação da organização, em 1945, foi o de manter a paz mundial, e como as Nações Unidas, partindo dessa premissa pacificadora, houve por bem atentar para diversas outras áreas das relações humanas, é evidente que a preocupação com a segurança dos indivíduos, nos ambientes internos dos territórios de cada país, também tinha de ser objeto de tratativas e normas do sistema de proteção global.

É bem verdade que a comunidade internacional, antes da fundação da ONU, havia tratado do tema da segurança na Liga das Nações (organização que, na prática, perdurou de 1919 a 1939), quando editou o Tratado de Versailles (documento instituidor da liga), que dispunha que os membros daquela organização encarregavam aquela “sociedade da fiscalização geral dos acordos relativos ao tráfico de mulheres e crianças, ao comércio do ópio e de outras drogas nocivas” (França, 1919). Contudo, é perceptível, pelo próprio texto do tratado, que a referência ao direito à segurança das pessoas é superficial, tratando apenas de fiscalização de acordos internacionais relativos a determinados crimes, sem enunciar ou garantir efetivamente à população mundial o direito em foco.

A preocupação com a garantia e preservação do direito à segurança dos indivíduos é notória, no âmbito da ONU, a partir da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que é o marco histórico dos próprios direitos humanos tal como reconhecidos hodiernamente. A proclamação da DUDH ocorreu na Assembleia Geral das Nações Unidas realizada em Paris, em 10 de dezembro de 1948, tendo natureza jurídica de norma exarada pela comunidade internacional, como meta a ser alcançada pelas nações e povos. Dentre as normativas estatuídas na declaração, consta, expressamente, o direito à segurança, em seu artigo III, nos seguintes termos: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.

A importância emprestada pela ONU ao direito à segurança individual é patente, haja vista que a organização houve por bem dispor sobre a temática ao lado do direito à vida e à liberdade, que são, indubitavelmente, os direitos mais caros à própria existência humana. A correlação entre os três direitos é até lógica, pois não faria sentido a ideia de se preservar o direito à vida, sem que ela fosse vivenciada com liberdade e em segurança.

Convém frisar, por oportuno, que o direito à segurança pessoal, insculpido no artigo III, da DUDH, trata-se, de fato, do direito relacionado às questões de segurança pública, com vistas

a salvaguardar a integridade física e também psíquica do indivíduo, a cargo do Estado, como analisado na presente pesquisa, não se confundindo com o termo “segurança social” empregado no artigo XXII, da mesma declaração, que se refere à garantia dos “direitos econômicos, sociais e culturais” da pessoa, “indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”; nem, tampouco, com o termo “segurança” estampado no artigo XXV, do documento em epígrafe, posto que o referido dispositivo trata de asseguração de um padrão de vida capaz de proporcionar ao indivíduo e sua família saúde e bem-estar, reconhecendo-se “direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos [...]” (DUDH, 1948).

Referenciada a origem documental da questão da segurança pública na ONU, cumpre esclarecer quais atividades ligadas à temática são desempenhadas no âmbito da organização, que são levadas a efeito, fundamentalmente, por duas entidades: a Comissão de Narcóticos (CND, na sigla em inglês, de *Commission on Narcotic Drugs*), criada no âmbito do Conselho Econômico e Social da ONU, no ano de 1946, para dar cumprimento às convenções internacionais sobre o tema; e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*), o qual, organizacionalmente, é gerido pela CND (e, conseqüentemente, pelo Conselho Econômico e Social), e está subordinado, ainda, à Assembleia Geral da ONU, como se constata pela análise de organograma do sistema das Nações Unidas³.

O UNODC foi criado no ano de 1997, a partir da fusão do Programa das Nações Unidas para o Controle de Drogas (PNUCD) e do Centro Internacional de Prevenção ao Crime. Por ser órgão da CND, responsável pela parte executiva das temáticas reservadas à referida Comissão, possui maior presença e capilaridade nas diversas nações membros da ONU, com diversas representações de campo ao redor do globo, razão pela qual suas atividades terão maior destaque nesta subseção do trabalho.

Tal entidade internacional pertencente à ONU se ocupa de três assuntos primordiais que justificam sua instalação, os quais se complementam e se interpenetram, a saber: saúde, justiça e segurança pública, consoante consta no sítio eletrônico do organismo, que contém informações sobre seus objetivos e áreas de atuação:

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) implementa medidas que refletem as três convenções internacionais de controle de drogas

³ Conforme link no endereço eletrônico da ONU: <<https://nacoesunidas.org/organismos/organograma/>>. Acesso em 03.10.2019.

e as convenções contra o crime organizado transnacional e contra a corrupção. O trabalho do UNODC está baseado em três grandes áreas: saúde, justiça e segurança pública. Dessa base tripla, desdobram-se temas como drogas, crime organizado, tráfico de seres humanos, corrupção, lavagem de dinheiro e terrorismo, além de desenvolvimento alternativo e de prevenção ao HIV. [...] No campo de segurança pública, o UNODC trabalha para ampliar a capacidade dos países em oferecer uma resposta à criminalidade. Para isso, busca reforçar a ação internacional contra a produção de drogas, o tráfico e a criminalidade associada às drogas, por meio de iniciativas como projetos de desenvolvimento alternativo, monitoramento de cultivos ilícitos e programas contra a corrupção e a lavagem de dinheiro. Promovendo o intercâmbio de boas práticas e soluções, o UNODC busca concertar a ação conjunta dos países no enfrentamento ao crime organizado internacional, buscando reforçar o Estado de Direito e promover a estabilidade dos sistemas de justiça criminal. O UNODC possui escritórios de campo, nacionais e regionais, que cobrem mais de 150 países⁴. (UNODC)

Portanto, pela leitura da informação acima transcrita, e pela análise das convenções e instrumentos internacionais que subsidiam a atuação do Escritório, deduz-se que o trabalho do UNODC é focado, basicamente, em quatro temas específicos, quais sejam: a) o combate às drogas ilegais, nele incluído também a prevenção contra a difusão e uso de substâncias ilícitas, bem como o tratamento e recuperação de seus usuários; b) a repressão ao crime organizado transnacional; c) o enfrentamento à corrupção de agentes estatais e os prejuízos e outros delitos que lhe são correlatos e; d) o combate ao terrorismo em suas mais variadas formas. Confirmando e complementando os campos de atuação do UNODC, é interessante a transcrição de trecho de Dissertação de Mestrado que versou sobre o assunto:

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) surge com o objetivo de implementar ações para o enfrentamento às atividades consideradas criminosas, auxiliando os Estados na implementação de políticas voltadas para o enfrentamento a essas atividades. Com mais de 20 anos de atuação em questões relacionadas a crimes transnacionais, o UNODC, por meio de sua expertise e conhecimento técnico, é reconhecido como a principal organização internacional para lidar com questões relativas às temáticas que englobam os crimes transnacionais, como: corrupção; tráfico de drogas; terrorismo; e tráfico de pessoas. Ao longo de sua trajetória, o UNODC foi incorporando ao seu campo de atuação novos crimes que emergiram ao longo dos anos, desses pode-se destacar a atuação da OI no enfrentamento ao tráfico de pessoas – prática que mesmo antiga, passou a ganhar maior atenção internacional com o advento do Protocolo de Palermo. Nesse contexto, o UNODC utilizou-se de sua experiência, advinda do trabalho no enfrentamento ao tráfico de drogas e de armas, para tornar-se também uma das principais organizações que lida com a temática do tráfico de pessoas. (ANSCHAU, 2019, p. 47)

⁴ Informação no sítio eletrônico do UNODC: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/sobre-unodc/index.html>>. Acesso em 14.10.2019.

Com o objetivo de melhor compreender a atuação da ONU na questão da segurança pública, é relevante trazer à colação algumas informações sobre as atividades desempenhadas por seu Escritório especializado em relação a cada uma das áreas destacadas, haja vista que as ações da organização global como um todo também inspiram e orientam tanto a atuação do bloco regional das Américas (OEA), quanto do bloco sub-regional sul-americano (Mercosul).

Conforme mencionado, o primeiro tema de interesse do UNODC é o relacionado ao combate às drogas ilegais, que é baseado no que dispõem as três convenções internacionais de controle de drogas, que são: 1) Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961 (emendada em 1972); 2) Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1973 e; 3) Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988. Tendo por fundamento as convenções acima referenciadas, o Escritório atua no sentido de ajudar os Estados-membros da ONU no desenvolvimento de suas leis internas sobre drogas, com o objetivo de proporcionar o estabelecimento de marcos normativos nacionais referenciais sobre o assunto, sempre com o propósito de facilitação de alinhamento com as diretrizes do enfrentamento ao narcotráfico dispostas tanto em âmbito regional como global, tendo em vista a grande capacidade de expansão e mobilização das organizações criminosas que atuam nessa área.

Além do combate ao narcotráfico, outro ponto bastante importante tratado pelo Escritório, no que se refere às drogas, é o relativo às consequências do consumo das substâncias psicotrópicas ilícitas, que culminam em graves problemas de saúde aos usuários. Em resposta a isso, o UNODC fomenta, por seus ramais espalhados pelo mundo, ações e iniciativas de prevenção e, ainda, apoio e assistência médica e ambulatorial aos consumidores, para tratamento do vício e dos resultados maléficos que o consumo das substâncias pode trazer à saúde. Exemplo disso é a produção periódica do Relatório Mundial sobre Drogas, que visa trazer, em números estatísticos, a situação da produção e comercialização de drogas ilícitas, bem como dados relativos à consequência do consumo na saúde das pessoas, e a atenção dispensada pelos organismos de saúde responsáveis pelo atendimento dessas pessoas. Sobre o assunto, é conveniente trazer trecho da notícia de divulgação do relatório do ano de 2019 contido no *site* do UNODC, em que há análise resumida do conteúdo do documento:

Uma pesquisa com dados novos e mais precisos revela que as consequências adversas para a saúde decorrentes do uso de drogas são mais severas e generalizadas do que se pensava anteriormente. Globalmente, em torno de 35 milhões de pessoas sofrem de transtornos decorrentes do uso de drogas e necessitam de tratamento, de acordo com o mais recente Relatório Mundial sobre Drogas, divulgado nesta quarta-feira (26) pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC).

As estimativas - referentes a 2017 - representam um aumento no número de indivíduos que sofrem de transtornos por uso de drogas. O crescimento foi atribuído a um melhor conhecimento sobre a dimensão do uso de drogas, a partir de novas pesquisas realizadas na Índia e na Nigéria, ambos entre os dez países mais populosos do mundo. [...]

"As conclusões do Relatório Mundial sobre Drogas deste ano complicam ainda mais a situação global dos desafios das drogas, ressaltando a necessidade de uma cooperação internacional mais ampla para promover respostas equilibradas e integradas de saúde e justiça criminal à oferta e demanda", disse Yury Fedotov, diretor-executivo do UNODC⁵. (UNODC)

É de extrema importância destacar, ainda, o suporte que o UNODC empresta aos chamados “Estados Frágeis”, que são aqueles que, por questões econômicas, sociais e culturais são mais facilmente ameaçados pelos agentes do crime organizado internacional (caso, principalmente, de alguns países da África e do continente americano), mormente no que se refere ao narcotráfico transnacional, fator que é objeto de destaque nas pesquisas relacionadas ao tema:

[...] o tráfico de drogas na Guiné-Bissau é uma grande ameaça para o desenvolvimento econômico e social do país. Para tanto, ao analisar os impactos negativos causados por essas redes criminosas transnacionais, verificou-se que essas organizações transnacionais se potencializam como significativas ameaças à estabilidade política, econômica e social nos Estados. Sobretudo, porque nos chamados “Estados Falhados” ou “Estados Frágeis” paira uma desconfiança sobre as elites políticas, militares e institucionais em relação aos possíveis envolvimento e facilidades para a reprodução do narcotráfico internacional.

Em contrapartida a esses fatores, o Gabinete das Nações Unidas de Combate à Droga e ao Crime (UNODC) concentra esforços para a cooperação nesses países hospedeiros das atividades ilícitas, especialmente no que concerne à prevenção e ao combate ao tráfico internacional de drogas. Permeando esse aspecto, “as redes de organismos internacionais [...] assumiriam funções que os governos nacionais não poderiam desempenhar sozinhos” (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 76). (FREITAS; SILVA, 2014, p. 140).

Outro assunto de interesse do Escritório é o crime organizado transnacional, cuja atuação se baseia no estabelecido na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (ou UNTOC, na sigla em inglês: *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*), adotada pela Assembleia Geral da ONU no ano de 2000, tendo entrado em vigor em setembro de 2003, contando atualmente com 190 Estados-partes. A Convenção apoia-se em três protocolos temáticos, a saber: o Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças (datado de dezembro de 2003); o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar (vigência em janeiro

⁵ Notícia veiculada no *site* do UNODC: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2019/06/relatorio-mundial-sobre-drogas-2019_-35-milhes-de-pessoas-em-todo-o-mundo-sofrem-de-transtornos-por-uso-de-drogas--enquanto- apenas-1-em-cada-7-pessoas-recebe-tratamento.html>. Acesso em 14.10.2019.

de 2004); e o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições (vigente desde julho de 2005). Além disso, outros delitos também são afetos a esta área de atuação do UNODC, pois todo crime que transborda as fronteiras de determinado país pode ser caracterizado como sendo transnacional, caso do tráfico internacional de drogas (já tratado acima), evasão de ativos financeiros, contrabando de mercadorias, trabalho análogo ao de escravo, dentre outros.

Para o desenvolvimento deste trabalho, a questão do crime organizado transnacional é a mais sensível, haja vista que para que se observe a ocorrência de tal categoria de crime (que representa uma gama variada de delitos, como já referenciado), na grande maioria das vezes os agentes e os produtos objeto dos crimes passam pelas fronteiras entre os países, tornando tais lugares inóspitos e desprotegidos, pela alta periculosidade dos criminosos que atuam nos mais diversos tipos de crimes que ultrapassam os territórios de um determinado país. Por isso, é interessante verificar a linha de atuação da ONU, mormente realizada pelo UNODC, no que se refere à questão ventilada, porquanto pode servir de modelo e também de suporte para as mesmas questões a serem tratadas no âmbito do Mercosul. Referida linha de atuação encontra-se exposta no sítio eletrônico da organização:

[...] Por isso, cresce a importância da cooperação internacional e do intercâmbio de experiências em matéria de justiça criminal e de prevenção ao crime. É fundamental uma atuação articulada para enfrentar, com maior eficiência, grupos criminosos dispersos ao redor do mundo, que muitas vezes possuem alta capacidade de comunicação e organização.

Buscando respostas coerentes e eficazes para esses problemas, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) tem trabalhado em estreita cooperação com governos, organizações internacionais e da sociedade civil no sentido de fortalecer estruturas institucionais e o Estado de Direito para um efetivo controle do crime organizado e do tráfico de drogas. [...]

Na mesma direção, o escritório também tem apoiado a adoção de medidas visando à assistência jurídica mútua, a fim de facilitar processos de extradição, cooperação policial, assistência técnica entre países e capacitação de integrantes do sistema de justiça criminal.⁶ (UNODC)

Nada obstante a atuação do Escritório da ONU para ações contra os delitos se dedicar à temática do crime organizado transnacional no mundo todo, é interessante trazer a lume a atuação do UNODC no contexto específico brasileiro, conforme informações que constam em seu endereço na internet:

⁶ Nota explicativa contida no *site* do UNODC: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/index.html>>. Acesso em 16.10.2019.

O UNODC atende aos estados membros que solicitam apoio para capacitar atores-chave na prevenção ao crime e fazer com que os sistemas de prevenção operem de forma mais efetiva, com atenção especial a grupos vulneráveis.

Desde 1991, o UNODC desenvolve diversas ações para prevenir o crime e promover a Justiça Criminal em parceria com o Departamento de Polícia Federal (DPF), parceiro mais antigo do UNODC no Brasil. As ações incluem o aprimoramento da capacidade de investigação da Polícia Federal, controle de precursores químicos usados na fabricação de drogas ilícitas, aquisição de equipamentos de alta tecnologia, realização de estudos para auxiliar o trabalho da Polícia Federal.

Treinamento e capacitação policial, bem como a modernização de estruturas e o treinamento de policiais de outros países de Língua Portuguesa pelo Brasil também fazem parte das atividades⁷. (UNODC)

A terceira vertente em que se baseia a atuação do UNODC ao redor do mundo é o combate à corrupção, que encontra suporte na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, vigente desde setembro de 2003, que se ocupa de tratar dos assuntos relativos à matéria com foco nas mais variadas facetas dos crimes e prejuízos relacionados a atividades que corrompem agentes estatais, sendo conveniente destacar, como objetivos preponderantes constantes na convenção em questão, a prevenção à corrupção, a penalização e aplicação da lei, a cooperação internacional e a recuperação de ativos. O papel do Escritório no combate à corrupção dos agentes e organismos estatais é de suma importância, principalmente se levado em conta que a proliferação do crime organizado transnacional indubitavelmente está atrelada à corrupção, cuja prática, além de vilipendiar direitos sociais básicos como o direito à vida e à saúde, também é grande responsável pelo descaso e omissão em relação ao direito à segurança pessoal.

Um outro tema de interesse central do Escritório da ONU é a prevenção ao terrorismo, em todas as suas formas e motivações (políticas, religiosas, ideológicas, etc.), já que tal tipo de crime, por se constituir em ação extremada que muitas vezes ultrapassa o limite do impensável, com o agressor tirando a própria vida, é de difícil monitoramento e previsibilidade, atingindo pessoas indeterminadas e muitas vezes em locais improváveis. As ações do UNODC são sempre voltadas para os critérios técnicos reunidos por anos de atuação e expertise por parte de seus colaboradores, consoante se constata pelas anotações na página virtual da instituição:

O terrorismo continua a representar uma grande ameaça à paz e à segurança internacionais e mina os valores centrais das Nações Unidas. Além do devastador custo humano do terrorismo, em termos de vidas perdidas ou permanentemente alteradas, os atos terroristas visam desestabilizar os governos e prejudicar o desenvolvimento econômico e social. Lidar com essa ameaça é muito mais difícil, dada a natureza complexa e em constante evolução da atividade terrorista. Suas motivações, financiamento, métodos de

⁷ Nota encontrada no *site*: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/acoes.html>>. Acesso em 16.10.2019.

ataque e escolha do alvo estão mudando constantemente. Ato terroristas geralmente desafiam as fronteiras nacionais; um ato de terrorismo pode envolver atividades e atores de vários países. [...]

O Departamento de Prevenção do Terrorismo (TPB) do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) tem um papel específico a desempenhar nesses esforços internacionais. Por mais de uma década, a TPB tem sido a principal entidade das Nações Unidas que presta assistência técnica contra o terrorismo legal aos Estados Membros⁸. (UNODC)

Obviamente que a atuação do UNODC não se esgota nas quatro categorias de crimes versadas acima. Até porque a própria definição de crime organizado transnacional, um dos focos de atuação do Escritório, envolve todos os delitos que são praticados por meio de mais de um determinado número de agentes, nos territórios ou com efeitos surtidos em dois ou mais países, como se verá adiante. Dessa forma, são objeto de preocupação e atuação da entidade, dentre outras questões: 1) desenvolvimento alternativo; 2) prevenção ao crime e justiça criminal; 3) cibercrime; 4) prevenção, tratamento e cuidados com medicamentos (pela possibilidade de falsificação); 5) HIV e AIDS; 6) tráfico de pessoas e contrabando de migrantes; 7) crimes marítimos e pirataria; 8) lavagem de dinheiro e; 9) crimes contra animais selvagens e crimes florestais.

Pela vasta gama de delitos que é alvo de atuação da ONU, por seu escritório especializado, é possível depreender-se a enorme e crescente preocupação do sistema global de proteção dos direitos humanos com o direito à segurança pessoal, como forma de promover e alavancar a paz entre e para os povos. Tal circunstância decorre do fato de as guerras já não serem a única ou principal ameaça à paz mundial, sendo cada vez mais preocupante o número de vítimas atingidas por uma nova modalidade de delitos, denominada crime transnacional, o que a ONU convencionou chamar de “novas ameaças”. Atualmente, diga-se de passagem, o cometimento cada vez mais recorrente de tais crimes resulta em um número muito maior de pessoas mortas do que o verificado em guerras declaradas, sejam militares ou civis, conforme salientou o então Diretor Executivo do Escritório para a Prevenção e Recuperação de Crises do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, *Jordan Ryan*, em 2013, quando revelou que “para cada morte em uma guerra em andamento, há outras nove relacionadas com violência entre gangues e crime organizado” (FERREIRA, 2017, p. 29).

Nesse ponto, e antes de avançar para a problemática da segurança pública nos demais níveis da proteção internacional dos direitos humanos, convém a explanação sobre a definição do que vem a ser o crime transnacional, especialmente quando este é perpetrado por uma

⁸ Informação no *site*: <<https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/index.html>>. Acesso em 16.10.2019.

organização criminosa (o que resulta no crime organizado transnacional). A melhor definição do que vem a ser “crime organizado”, ou “organização criminosa”, para fins didáticos e acadêmicos, é a disposta no texto da “Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional” (ou Convenção de Palermo, realizada na Itália, no ano de 2000)⁹, que traz a seguinte concepção:

Artigo 2. Uso de termos.

[...]

(a) “Grupo Criminoso Organizado” deve significar um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material. (ONU, 2000)

A mesma convenção dispôs, ainda, em seu artigo 3º, parágrafo 2, sobre o que deve ser considerado transnacionalidade para efeitos penais, destacando diversos critérios para a configuração do delito em estudo. É de bom alvitre a transcrição do supracitado dispositivo normativo:

Artigo 3. Âmbito de aplicação.

[...]

2. Para os fins do parágrafo 1 deste artigo, uma ofensa é de natureza transnacional se:

(a) é cometida em mais de um Estado;

(b) é cometida em um Estado mas uma parte substancial de sua preparação, planejamento, direção ou controle tem lugar em outro Estado;

(c) é cometida em um Estado mas envolve uma organização criminosa que se envolve em atividades criminosas em mais de um Estado; ou

(d) é cometida em um Estado mas produz efeito substancial em outro Estado. (ONU, 2000)

Sobre o tema do crime transnacional é interessante o posicionamento de Souza (2019), que esclarece que o delito transnacional nem sempre é cometido por uma organização criminosa, mas nem por isso perde seu caráter de transnacionalidade, que independe do fato de ter sido engendrado por sobredita organização:

No que tange ao crime organizado e ao crime transnacional, não raras vezes, verifica-se a utilização de ambas as expressões como sinônimas. Registre-se, desde logo, tratar-se de fenômenos distintos, embora a criminalidade transnacional, em muitos casos, apresente todos os caracteres que identificam aquela dita organizada.

É de se ressaltar que, todavia, da mesma forma a *repercussão transnacional* das ações delitivas não constitui elemento imprescindível para a caracterização da *criminalidade organizada*, os requisitos caracterizadores

⁹ Texto em: <<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>>. Acesso em 12.01.2020.

dessa modalidade (crime organizado) não integram a conceituação de *crime transnacional*. [...]

Logo, é fácil perceber que o *crime organizado* pode ser transnacional ou não, assim como os *crimes transnacionais* são apenas eventualmente organizados. Frise-se, contudo, que a conjugação dos elementos caracterizadores de ambas as modalidades delitivas ocorre com bastante frequência, hipótese denominada *crime organizado transnacional*. (SOUZA, 2019, p. 34-35)

Portanto, feitas as ponderações sobre a atuação do sistema global de proteção dos direitos humanos acerca da defesa e implementação efetiva do direito à segurança pessoal, que é representado pela ONU e realizada, em maior parte, por seu escritório especializado (UNODC), e, ainda, tendo sido traçados os elementos que caracterizam o crime organizado transnacional, parte-se agora para a análise da questão da segurança no âmbito regional de proteção dos sobreditos direitos, na região do globo que também interessa à presente pesquisa, que é o continente americano, cujo campo de trabalho está afeto à Organização dos Estados Americanos (OEA).

1.4 O CONTEÚDO JURÍDICO DA SEGURANÇA CIDADÃ NA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

A Organização dos Estados Americanos (OEA), como o próprio nome já sugere, é a entidade representativa de todas as nações do continente americano, congregando todos os 35 Estados independentes das três Américas (do Norte, Central e do Sul). Constitui o denominado Sistema Interamericano e, ainda, o sistema regional de proteção de direitos humanos das Américas, sendo o mais antigo dos organismos regionais do mundo, haja vista que sua constituição embrionária remonta ao ano de 1890, quando foi finalizada a Primeira Conferência Internacional Americana, em Washington D.C., que culminou na criação da União Internacional das Repúblicas Americanas. A OEA, com a estrutura conhecida atualmente e como instituição protetora dos direitos humanos, teve como fundação o ano de 1948, pela assinatura, em Bogotá, Colômbia, da Carta da OEA, cuja vigência data de dezembro de 1951, sendo que tal carta foi emendada pelos Protocolos de Buenos Aires (1967); de Cartagena das Índias (1985); de Manágua (1993); e de Washington (1992, com vigência em 1997).

A OEA, tal como a ONU, se preocupa, além das relações diplomáticas entre seus países para manutenção da paz entre tais sujeitos de direito internacional, com diversos outros assuntos primordiais para as nações componentes do bloco regional, tais como implementação e

observância dos direitos humanos (pela sua positivação em cada ordenamento jurídico interno), direito ao desenvolvimento dos indivíduos, assistência à saúde, a problemática dos refugiados, as questões atinentes aos povos tradicionais, o meio ambiente equilibrado, o direito ao trabalho decente, dentre outros. Além das temáticas acima referidas, a OEA também se ocupa da questão da segurança pública, sendo nítida tal preocupação pela análise dos elementos que foram eleitos como pilares da organização para atingir seus objetivos, que são “a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento”¹⁰ (OEA).

Para bem cumprir suas metas e interesses relacionados à questão da segurança pública, a OEA conta com diversos órgãos e entidades, que atuam tanto na elaboração de normas, diretivas, recomendações e relatórios sobre a temática, quanto na divulgação e execução das políticas de segurança pelos Estados do continente americano, baseados em inter-relação prospectiva e cooperação entre os países do bloco regional, como forma de debelar as mazelas advindas da prática contumaz de diversos delitos ocorridos nos territórios das nações, mormente os praticados por organizações criminosas transnacionais. Os mais importantes órgãos e entidades, que fazem parte da estrutura ou de alguma forma colaboram para a questão da segurança individual dos americanos, são os seguintes: o Conselho Permanente da OEA; a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que abarca, em sua estrutura, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH); a Secretaria de Segurança Multidimensional (SSM); o Observatório Interamericano de Segurança; a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas; o Comitê Interamericano contra o Terrorismo; o Departamento de Segurança Pública; o Departamento contra a Criminalidade Organizada Transnacional; a Rede Interamericana de Prevenção à Violência e ao Crime, dentre outros departamentos e organismos auxiliares que dão suporte às atividades da OEA nessa seara.

Antes de adentrar na descrição das atividades, relatórios e contribuições realizadas por algumas das entidades acima elencadas, é importante algum comentário sobre uma das terminologias utilizadas pela OEA para tratar da questão objeto central desta pesquisa, qual seja, *Segurança Cidadã*, conforme já adiantado no início desta seção. A expressão escolhida pela organização é bastante apropriada para se cuidar da temática dentro de uma perspectiva de proteção dos direitos humanos, que é uma das principais vertentes que orientam a própria existência da OEA, que se constitui em sistema regional dos sobreditos direitos. O marco conceitual da Segurança Cidadã foi bem delineado pela Comissão Interamericana de Direitos

¹⁰ Informação contida no *site*: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em 19.10.2019.

Humanos, por ocasião da publicação de seu “Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos”:

A segurança tem sido desde sempre uma das funções principais dos Estados. Indubitavelmente, com a evolução dos Estados autoritários para os Estados democráticos tem evoluído também o conceito de segurança. O conceito de segurança que se utilizava anteriormente se preocupava unicamente em garantir a ordem como uma expressão da força e supremacia do poder do Estado. Hoje em dia, os Estados democráticos promovem modelos policiais construídos de acordo com a participação dos habitantes, sob o entendimento de que a proteção dos cidadãos por parte dos agentes da ordem deve se dar em um marco de respeito à instituição, às leis e aos direitos fundamentais. Assim, desde a perspectiva dos direitos humanos, quando na atualidade se fala de segurança, esta não se pode limitar à luta contra a criminalidade, mas trata-se de como criar um ambiente propício e adequado para a convivência pacífica das pessoas. Por isto, o conceito de segurança deve colocar maior ênfase no desenvolvimento de trabalhos de prevenção e controle dos fatores que geram a violência e a insegurança, ao invés de tarefas meramente repressivas ou reativas perante fatos consumados¹¹. (CIDH, 2009, p. 7).

Nesse diapasão, é salutar frisar que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), uma iniciativa da ONU, em seu “Relatório sobre Desenvolvimento Humano para a América Central 2009-2010” (citado no Relatório da CIDH, supra referido), ao mencionar a Segurança Cidadã como uma das vertentes da Segurança Humana (conceito mais abrangente, segundo o qual todas as pessoas podem gozar livremente de seus direitos fundamentais), o fez da seguinte maneira:

[...] sem negar a importância de outras dimensões da segurança humana, vale destacar cinco características da segurança cidadã que lhe outorgam uma centralidade, uma urgência e um olhar muito especiais. Em primeiro lugar pode-se dizer que a segurança cidadã está na base da segurança humana [...]. Em segundo lugar que a segurança cidadã é a principal forma da segurança humana [...]. Em consequência, e em terceiro lugar, a segurança cidadã garante direitos humanos fundamentais. Em quarto lugar [...] a segurança com respeito ao crime é um componente essencial da cidadania [...]. Por último, mas de singular importância, a segurança cidadã respeita imediatamente a liberdade que é a essência do desenvolvimento humano [...]¹². (ONU, 2009, p. 32, e CIDH, 2009, p. 9).

Ainda tratando sobre a terminologia da questão no âmbito da OEA, é interessante registrar que uma outra denominação utilizada pela organização, para se referir aos fenômenos ora em estudo, é a que se reporta à *Segurança Hemisférica*, que versa não apenas sobre os problemas relacionados a situações de possível beligerância entre os países do bloco regional

¹¹ Relatório em: <<https://cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>>. Acesso em 20.10.2019.

¹² Trecho do Relatório no *site* <http://hdr.undp.org/sites/default/files/central_america_rhdr_2009-10_es.pdf> (original) e no *site* <<https://cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>> (tradução). Acesso em 20.10.2019.

ou entre estes e outras nações, mas também sobre todas as questões que envolvam o direito à paz, nelas incluídas os assuntos referentes ao crime organizado transnacional, que pode ameaçar até mesmo a coesão do sistema interamericano, tendo em vista a grande capacidade de organização e mobilização dos agentes criminosos transfronteiriços, e os malefícios sociais que suas atividades acarretam a diversos países do continente americano.

A importância dada ao tema é tão grande que a OEA fez instalar a Comissão de Segurança Hemisférica (CSH), entidade ligada diretamente ao Conselho Permanente da organização, a qual, em Reunião Especial realizada no mês de março do ano 2000, preocupou-se em delinear o conceito de *Segurança Hemisférica*, bem como os termos de atuação da própria CSH, resultando em um Relatório publicado no sítio eletrônico da comissão, em que consta os seguintes dizeres:

Um dos aspectos que as delegações consideraram foi o das premissas nas quais se deve basear a reformulação do conceito de segurança no Hemisfério. Entre as premissas mencionadas incluiu-se, de maneira quase unânime, a necessidade de reconhecer as vinculações estreitas entre segurança, desenvolvimento e consolidação da democracia, bem como a relação histórica entre paz e democracia.

No tocante ao tema das ameaças à segurança no Hemisfério, houve significativa coincidência entre as delegações no sentido de que os principais problemas em matéria de segurança com que os Estados americanos defrontam no limiar do século XXI não provêm de possíveis ameaças militares externas, mas, sim, de fatos novos e complexos, como o narcotráfico, o tráfico ilícito de armas, a criminalidade transnacional praticada por atores não estatais, com a sua seqüela de violência, insegurança e desestabilização das instituições políticas. No que respeita aos pequenos Estados insulares, as ameaças à sua segurança também incluem, *inter alia*, os desastres naturais, o transporte de rejeitos nucleares pelas águas do mar do Caribe e a vulnerabilidade ao processo de globalização econômica¹³. (OEA, CSH, 2000).

Após breve exame sobre o aspecto conceitual da Segurança Cidadã e, ainda, da Segurança Hemisférica, que informam todo o sistema de segurança arquitetado no âmbito da OEA, é conveniente perpassar pelos ditames de alguns dos documentos mais importantes que regem a atuação da organização regional. O primeiro desses documentos foi elaborado concomitantemente ao texto fundacional daquela entidade (a Carta da OEA), se consubstanciando na “Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem” (DADDH), aprovada durante a realização da IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá, no ano de 1948, sendo que o artigo I de tal declaração dispõe: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa” (DADDH, 1948). Como se vê, a disposição contida na

¹³ Relatório em: <<http://www.oas.org/CSH/portuguese/novosdoc%20relat%20da%20presid.asp>>. Acesso em 24.10.2019.

Declaração Americana é, na prática, a reprodução do constante no artigo III, da DUDH, já citado alhures.

Outro documento de fundamental relevância para a atuação da Organização dos Estados Americanos no que tange à Segurança Cidadã é a “Declaração sobre Segurança nas Américas”, apresentada na Conferência Especial sobre Segurança na Cidade do México, realizada no ano de 2003, pela qual os Estados-membros, reunidos em sessão plenária, resolveram aprovar a sobredita declaração. O documento representa o propósito de fortalecimento da paz e da segurança no continente americano, além da pretensão de estabelecimento de metas com vistas a um conceito de segurança hemisférica, com alcance multidimensional, para que sejam debelados os problemas já conhecidos na esfera securacional e os novos que se apresentam em comum às nações americanas, não se descurando de outros elementos essenciais além da própria segurança, que lhe são correlatos, como os aspectos econômicos, de saúde, políticos, sociais e ambientais.

A “Declaração sobre Segurança nas Américas” conta com 4 tópicos principais, dispostos em 52 itens, sendo imprescindível destacar os itens de nº 2 e 4, e a parte da alínea “m” deste último item, que são de extrema importância para a atuação da OEA na questão:

2. Nossa nova concepção da segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional. [...]

4. Afirmamos que nossa cooperação para enfrentar as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança também se fundamenta em valores compartilhados e enfoques comuns reconhecidos no âmbito hemisférico. Entre eles destacam-se os seguintes:

m) A segurança dos Estados do Hemisfério é afetada de forma diferente por ameaças tradicionais e pelas seguintes novas ameaças, preocupações e outros desafios de natureza diversa:

- o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles;
- o tráfico de seres humanos;¹⁴. (OEA, 2003)

No âmbito da OEA também foi assinada a “Convenção Interamericana contra o Terrorismo”, que entrou em vigor em 2003, cujo objetivo é o de prevenção, punição dos agentes e eliminação do crime de terrorismo nos territórios dos países americanos. Nesse particular, é

¹⁴ Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organiza%C3%A7%C3%A3o-dos-Estados-Americanos/declaracao-sobre-seguranca-nas-americas.html>>. Acesso em 20.10.2019.

interessante citar a importância dada pelas nações signatárias da convenção à cooperação entre os países no âmbito das fronteiras entre os Estados-membros, com o objetivo de tornar tais porções territoriais mais vigiadas e controladas, no intuito de inibir a prática do terrorismo ou dos meios para a realização de tal delito (como o tráfico transnacional de armas, por exemplo), tendo o documento dedicado um artigo específico (o de nº 7) para tratar somente dessa questão, o qual vai abaixo transcrito:

Artigo 7

Cooperação no âmbito fronteiriço

1. Os Estados Partes, em conformidade com seus respectivos regimes jurídicos e administrativos internos, promoverão a cooperação e o intercâmbio de informações com o objetivo de aperfeiçoar as medidas de controle fronteiriço e aduaneiro para detectar e prevenir a circulação internacional de terroristas e o tráfico de armas ou outros materiais destinados a apoiar atividades terroristas.
2. Neste sentido, promoverão a cooperação e o intercâmbio de informações para aperfeiçoar seus controles de emissão dos documentos de viagem e identidade e evitar sua falsificação, adulteração ou utilização fraudulenta.
3. Essas medidas serão levadas a cabo sem prejuízo dos compromissos internacionais aplicáveis ao livre movimento de pessoas e à facilitação do comércio.¹⁵ (OEA, 2003, grifo no original)

Ainda no campo documental sobre a questão da segurança, foram editados diversos outros instrumentos pelos países membros da OEA, além dos já citados acima, como é o caso da “Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Relacionados” (vigente desde 1998), e da “Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais” (vigência em 2002). No mesmo campo, encontram-se também as “Declarações sobre Medidas para promover Confiança e Segurança” no âmbito da organização, editadas em Conferências regionais realizadas em Santiago, no ano de 1995, e em San Salvador, em 1998.

Para tornar efetivo o conteúdo das declarações, tratados, convenções e demais instrumentos pertinentes, a OEA conta com diversos órgãos executivos no campo da Segurança Hemisférica, sendo que os principais já foram mencionados em parágrafo anterior. Contudo, convém trazer a lume a atuação destacada de dois destes organismos, sendo o primeiro a Secretaria de Segurança Multidimensional (SSM), que abarca, em sua estrutura, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), o Departamento de Segurança Pública (DSP) e o Departamento contra o Crime Organizado Transnacional (DDOT). A SSM, dentre outras tarefas, coordena as

¹⁵ Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-66.htm>>. Acesso em 20.10.2019.

atividades destinadas à cooperação entre os membros da OEA, o Sistema Interamericano “e outras instâncias do Sistema Internacional, para avaliar, prevenir, confrontar e a responder efetivamente a ameaças à segurança, com a visão de ser a principal referência hemisférica para o desenvolvimento da cooperação e o fortalecimento das capacidades dos Estados membros”¹⁶ da organização.

A Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA também se faz importante por promover periodicamente encontros, sessões e reuniões de autoridades, analistas e estudiosos do assunto, sendo que de tais iniciativas se originam diversos documentos que a própria SSM se encarrega de fazer circular entre os membros do bloco, como por exemplo: o Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 (datado de 2016)¹⁷; o Relatório sobre o consumo de drogas nas Américas, de 2019¹⁸; o Guia prático de técnicas especiais de investigação em casos transnacionais de crime organizado (de 2019)¹⁹; o Relatório de Progresso – II. Plano de Trabalho para Combater o Tráfico de Pessoas no Hemisfério Ocidental 2015-2018 (do ano de 2019)²⁰, dentre outras publicações relevantes para o compartilhamento de informações úteis para o tratamento da questão da Segurança Hemisférica.

Destaca-se, ainda, no âmbito da SSM, a Rede Interamericana de Prevenção à Violência e ao Crime, que, além de contar com importante acervo disposto em uma biblioteca digital, promove reuniões periódicas de Ministros de Estado das pastas relativas à Segurança Pública dos respectivos Estados-membros da OEA, e, ainda, ministra curso presencial de treinamento policial para os agentes de polícia dos países que sediam a sobredita reunião ministerial, com certificação das forças policiais para atuarem contra o crime organizado transnacional²¹.

Apesar da pretensa multidimensionalidade com que o tema é tratado no âmbito das Américas, pela constatação da existência de diversos documentos e iniciativas para o enfrentamento de diversos crimes transnacionais, o fato é que, na prática, não se percebe uma atuação conjunta e uníssona efetiva entre os países americanos e a OEA (ou entre aqueles e alguns dos órgãos do bloco), sendo que a maioria das iniciativas ainda é imposta pelos países mais influentes, sem que, no entanto, se amoldem necessariamente à realidade da violência

¹⁶ Informação contida em: <<https://www.oas.org/pt/sobre/ssm.asp>>. Acesso em 24.10.2019.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.cicad.oas.org/apps/ReadPublication.aspx?Id=5564>>. Acesso em 25.10.2019.

¹⁸ Relatório em: <<http://www.cicad.oas.org/apps/ReadPublication.aspx?Id=5481>>. Acesso em 25.10.2019.

¹⁹ Publicado em: <<http://www.cicad.oas.org/apps/ReadPublication.aspx?Id=5477>>. Acesso em 25.10.2019.

²⁰ No endereço: <<http://www.cicad.oas.org/apps/ReadPublication.aspx?Id=5570>>. Acesso em 25.10.2019.

²¹ Conforme consta em: <<https://www.oas.org/ext/es/seguridad/red-prevencion-crimen/Recursos/Multimedios/ArtMID/1608/ArticleID/2534/Ecuador-ser%C3%A1-sede-de-reuni%C3%B3n-de-ministros-de-seguridad-de-la-OEA-y-de-curso-de-capacitaci%C3%B3n-policial-de-REDPPOL>>. Acesso em 24.10.2019.

presente nas demais nações. Essa é a conclusão a que chegou pesquisadora que escreveu sobre a temática:

No entanto, como se percebe no exame dos principais assuntos da agenda de segurança, a aparente multidimensionalidade dos temas consagrados na conferência não permite concluir que se estabeleceu uma agenda multidimensional real. Isso porque não se fixou um plano de ação cooperativo e nem há uma unidade de ideias e ações entre os vários países do hemisfério. Apesar de os problemas e ameaças serem distintos para os Estados, a multidimensionalidade resultante não deixa de ser uma nova forma de reiterar a supremacia norte-americana no continente, pois diferentes países priorizam estratégias, mecanismos institucionais e temas de segurança diversos, e as principais estratégias e respostas são capitaneadas pelos EUA. (PAGLIAI, 2006, p. 32)

Pela exposição da atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre a problemática da Segurança Cidadã (ou Segurança Hemisférica), é possível depreender-se que o tema também desperta grande interesse no sistema regional de proteção dos direitos humanos (a exemplo do que ocorre no sistema universal – ONU), dada a grande estrutura e relevância das entidades da organização dedicadas à segurança, com atuação de campo em todo o continente americano. A partir desse momento, é cabível, então, alguma análise da temática na perspectiva do bloco sub-regional americano, a saber, o Mercado Comum do Sul – Mercosul, para se ter a compreensão de como a questão é versada em um sistema de proteção dos direitos humanos mais restrito, tanto territorial quanto política e culturalmente.

1.5 AS QUESTÕES DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA NO MERCOSUL E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS

Com a derrocada dos regimes militares nos países da América do Sul, ocorrida principalmente entre os anos de 1980 e 1990, que resultou no retorno dos regimes democráticos a esta porção do continente americano, e tendo em vista a aceleração do processo de globalização na economia contemporânea, acompanhada do avanço de novas tecnologias (o que acirrou a competitividade comercial mundial), as nações sul-americanas viram-se em uma situação em que a união de esforços e a cooperação e integração mútuas lhes seriam vantajosas, por lhes trazer maior capacidade de articulação econômica entre os países da América do Sul e também entre aqueles e os demais blocos regionais e nações do mundo.

Diante do cenário acima descrito, e do aparente fracasso do Tratado de Montevidéu, de 1980 (que criou a Associação Latino-Americana de Integração – Aladi, que pretendeu se constituir em um mercado latino-americano), Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, instituindo, dessa forma, o Mercado Comum do Sul – Mercosul, com a pretensão de implementação de um mercado comum entre os membros da entidade. Todavia, o Tratado, em sua gênese, previa a instalação de apenas dois órgãos de gerência do bloco econômico (o Conselho do Mercado Comum – CMC e o Grupo Mercado Comum – GMC), o que foi insuficiente para a instalação inicial efetiva do pretendido mercado entre as nações do cone-sul.

A criação formal do Mercosul, em 1991, só foi possível porque a Constituição de cada um de seus quatro membros fundadores previa, em seus textos, alguma forma de integração social, econômica e ou cultural a outras nações, especialmente as latino-americanas, tal como consta no artigo 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual, após enunciar os princípios pelos quais o país se rege em suas relações internacionais, estabelece, em seu parágrafo único, que o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Esta é a denominada cláusula de abertura constitucional, que permite, observados certos ditames normativos, a existência e vigência de normas internacionais a reger certos aspectos da vida social de determinado país integrante de uma dada comunidade internacional, mormente no que tange ao respeito e prevalência dos direitos humanos.

Posteriormente, conforme previsto no instrumento internacional originário, os membros fundadores do bloco sub-regional firmaram, em 17 de dezembro de 1994, o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, conhecido como Protocolo de Ouro Preto, que dispôs, primordialmente, sobre a estrutura institucional definitiva do Mercosul, que passou a contar, além dos dois órgãos citados anteriormente, com as seguintes entidades: a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

Entretanto, apesar das tratativas iniciais de 1991, e de seu protocolo adicional de 1994, o Mercosul permaneceu sendo apenas uma união aduaneira inacabada por um bom período, devido aos entraves burocráticos e alfandegários criados pelos próprios países-membros, que não permitiam sequer a implementação da Tarifa Externa Comum (TEC). Para melhor compreensão desse estágio de desenvolvimento do bloco, é pertinente trazer a definição de união aduaneira e de expressões correlatas, como forma de explicitar a situação do bloco:

A expressão união aduaneira simboliza uma associação de um grupo de países que se caracteriza por dois pontos: a adoção de uma tarifa externa comum e a livre circulação das mercadorias oriundas dos países associados. A implantação de uma Tarifa Externa Comum, conhecida como TEC, quer dizer que todos os países do grupo aplicarão a mesma taxa em relação à importação de bens de países fora do grupo. Essa TEC vai eliminar a concorrência entre os associados junto aos fornecedores. O Mercosul, formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, adotou a TEC em 1995. Isso implica, por exemplo, que o Brasil não pode decidir sozinho reduzir a taxa sobre determinado produto que ele compra da China em troca de algum benefício no mercado chinês. [...] A segunda característica da união aduaneira é a formação de uma zona de livre circulação de mercadorias entre os diversos membros. No caso do Mercosul, essa segunda medida ainda não foi adotada. Os produtos argentinos, paraguaios e uruguaios têm salvaguardas para entrar no Brasil, e vice-versa. Por isso, o Mercosul é considerado uma união aduaneira imperfeita. Dois exemplos de uniões aduaneiras completas são a União Europeia e a Southern Africa Customs Union (Sacu, União Alfandegária do Sul da África). (WOLFFENBÜTTEL, 2007, p. 64).

Como se depreende a partir da exposição acima, o Mercosul ainda não se tornou efetivamente uma zona de livre circulação de mercadorias e bens (que é o que poderia ser chamado, de fato, de mercado comum), por conta de diversas exceções à própria TEC em relação a alguns produtos e, ainda, por questões não necessariamente tarifárias para a circulação de bens e serviços (questões ditas administrativas).

Atualmente, o Mercosul, além dos quatro membros fundadores (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), conta ainda com mais um membro efetivo, qual seja, a Venezuela (suspensa desde 2016, por descumprimento ao protocolo de adesão e por violação da cláusula democrática do bloco) e, também, com outros sete Estados associados, a saber: Bolívia (em processo de adesão ao bloco), Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname, totalizando doze nações, entre membros e países associados.

Com o passar do tempo, o Mercosul experimentou diversas fases, ora avançando em seus propósitos iniciais, que eram preponderantemente econômicos, ora estagnando nessas questões, acompanhando o movimento financeiro dos países do bloco e, também, as crises econômicas globais. Apesar disso, o bloco sub-regional não se manteve apenas com foco no seu objetivo inicial, que era a formação de um mercado econômico comum, livre de barreiras tarifárias, mas, assim como as demais organizações internacionais (como ONU e OEA), passou a cuidar de outros temas importantes para os seus Estados-membros, que possuem pertinência com a pretendida integração e cooperação entre as nações sul-americanas.

Tendo em vista tais preocupações, o bloco estabeleceu discussões, reuniões e seminários periódicos em diversas áreas, com autoridades e estudiosos de temas variados, merecendo

destaque: as diversas questões de saúde que envolvem os países da organização, com ações de compras de remédios importados de alto custo em conjunto para debelar epidemias, por exemplo; as pautas relativas ao trabalho decente e seu fomento, com respeito às legislações trabalhistas e convenções internacionais sobre a temática; os assuntos relacionados à agricultura nas nações do continente sul-americano, para otimização da agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável; as discussões sobre logística e transportes da região; bem como as reuniões para tratar do turismo dentro e entre os países da América do Sul.

Dentre os assuntos tratados pelo bloco e listados acima, logicamente que as questões relacionadas aos direitos humanos também são objeto de normativas, relatórios e diretivas para a efetivação daqueles direitos dentro do Mercosul, que se caracteriza como sistema sub-regional de proteção dos direitos humanos, complementando e se inter-relacionando com os demais sistemas de proteção (o global – ONU e o regional – OEA). Exemplo disso é a edição, pelos membros do bloco sul-americano, do “Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)”, que fora aprovado pela Decisão CMC nº 12/2011, o qual se caracteriza como principal documento no pilar social da integração sub-regional, sendo que a fiscalização e efetivação do cumprimento das metas estabelecidas no plano são de responsabilidade da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), que conta com o suporte técnico do Instituto Social do Mercosul.

Muito embora não conste expressamente no PEAS, a segurança pública também é um dos focos de atuação do bloco sub-regional. Todavia, o assunto não conta, no Mercosul, com um órgão executivo específico e dedicado estritamente à questão, como ocorre, por exemplo, com a ONU, que instituiu o UNODC, ou no âmbito da OEA, que conta com a SSM para cuidar tão somente da temática. No caso, o bloco sub-regional estabeleceu apenas as “Reuniões de Ministros e Altas Autoridades sobre Interior e Segurança” (RMIS), que se reporta ao Conselho do Mercado Comum²², e que realiza reuniões periódicas entre as autoridades citadas para discutir o tema, além de outras reuniões e seminários entre autoridades e entidades relacionadas à temática (como Ministérios Públicos e Defensorias Públicas do Mercosul). Porém, não existe um órgão ou entidade executiva central e específica acerca da temática, como já ressaltado.

Nas reuniões em epígrafe (RMIS), as autoridades discutem as normativas existentes em cada país e também propõem aprimoramentos e a edição de instrumentos internacionais para a melhor gestão da segurança pública nos e entre os países do bloco, com vistas à integração e

²² Organograma disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma_MSUL_2019.pdf>. Acesso em 28.10.2019.

cooperação mútuas, mormente com relação à criminalidade organizada transnacional, cujo combate interessa a todas as nações sul-americanas. Entretanto, como não há entidade executiva específica que dê suporte às RMIS, as políticas públicas discutidas e fomentadas em tais reuniões dependem de outros órgãos do bloco e/ou mesmo da iniciativa de um ou outro país para que ganhem corpo e sejam colocadas em prática.

Importante registrar que, apesar de não haver um ente executivo específico que atue exclusivamente na área securacional (como já mencionado), o Mercosul, além da RMIS, conta ocasionalmente com o apoio, para a elaboração de relatórios, estatísticas e outros documentos, do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do Mercosul, que foi criado em 2009 pela Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 14/2009, com sede em Buenos Aires (Argentina), e que tem como objetivo “fortalecer os direitos humanos como um eixo fundamental da identidade integração regional mediante a cooperação e coordenação de políticas públicas”²³ (IPPDH do Mercosul).

O IPPDH do Mercosul, além de se ocupar dos mais variados temas atinentes aos direitos humanos, dedica-se em especial a uma temática que é relacionada à segurança pública, que é o delito transnacional de tráfico de pessoas, o que faz a partir da elaboração de pesquisas sobre práticas e políticas que versem sobre o referenciado crime no âmbito sul-americano, como se depreende de informação contida em seu sítio eletrônico:

Em sua terceira edição, a Consulta do Foro de Participação Social busca promover o diálogo regional entre atores sociais sobre as iniciativas, práticas e políticas em matéria de tráfico de pessoas no MERCOSUL que promovam uma perspectiva de direitos humanos na luta contra esse flagelo. [...]

O Foro de Participação Social do IPPDH, inaugurado no início do ano de 2015, constitui um espaço permanente de diálogo, consulta e reflexão do Instituto com a sociedade civil. Neste âmbito, o Instituto organiza semestralmente consultas públicas com a participação (presencial e virtual) de organizações e movimentos sociais da região para compartilhar análises de conjunturas, aprofundar questões relevantes e oportunas, e construir propostas regionais de incidências.

O IPPDH considera que a luta contra o tráfico de pessoas é uma questão que, por seu caráter complexo e transversal, exige a integração de diversas políticas públicas que permitam abranger todos os aspectos deste crime.²⁴ (IPPDH, Mercosul, 2016).

Ainda sobre a atuação do IPPDH no que tange à segurança pública, é importante destacar a elaboração de pesquisas e relatórios redigidos pelo instituto no âmbito do Mercosul,

²³ Informação em <<http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/missao-visao-e-objetivos/>>. Acesso em 28.10.2019.

²⁴ Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/o-mercossul-na-vida-do-cidadao/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercossul>>. Acesso em 28.10.2019.

como é o caso do documento intitulado “Produção e gestão da informação e do conhecimento no campo da segurança cidadã: os casos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai”, confeccionado, no ano de 2012, pela entidade mercosulina em parceria com o Escritório Regional para América do Sul, repartição do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). Consoante frisado pelas pesquisadoras responsáveis por sua elaboração, em sítio eletrônico de divulgação do documento, o estudo teve como objetivo “mapear, identificar e descrever os tipos de informação existentes nas áreas de Justiça, Interior e/ou Segurança nos Estados parte do Mercosul em matéria de violência e criminalidade, indagando em particular sobre os registros produzidos pelas polícias”²⁵.

Destacou-se, também, na mesma ocasião, que a informação séria e rigorosa, como ponto de partida para a ciência da situação e conseqüente tomada de decisões nas políticas públicas, deriva de uma gestão adequada de informações, o que, na seara da segurança cidadã, é fundamental para uma governabilidade calcada em princípios democráticos. É salutar trazer alguns trechos da conclusão do documento mencionado, sobre gestão da informação:

Interessante, então, é parar para pensar em como gerar insumos adequados para desenvolver políticas de segurança cidadã, e isso implica necessariamente perguntar sobre o que e como produzir conhecimento, como gerar informações, quem (quais agências, quais atores) deve avaliar quais informações gerar, quem deve produzir o que, como pensar sobre os dados, como mensurá-los, como analisá-los e como imaginar, projetar e implementar políticas públicas capazes de captá-los e analisá-los. [...] O desafio é então mudar a matriz para pensar nos problemas sociais ligados à segurança do cidadão. Como resultado das constatações nos quatro países que trataram deste documento de trabalho, fica claro que é prioritário o fortalecimento da gestão política da segurança e, para isso, é necessário articular processos de produção de informações com o objetivo de gerar conhecimento, a fim de que, além disso, deve ser adicionado a diferentes atores. [...] É essencial participar ativamente dos espaços institucionais regionais, alguns dos quais já foram criados, nos quais as autoridades estatais no campo dos direitos humanos e segurança pública não estão, pelo menos no momento, atuando²⁶. (IPPDH/Mercosul; ACNUDH, 2012, p. 52-53).

Tendo sido destacada a existência de um dos grupos setoriais do Mercosul que atua na questão da segurança pública, qual seja, a denominada “Reunião de Ministros e Altas Autoridades sobre Interior e Segurança” (RMIS), que atua com a colaboração do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do bloco sub-regional, faz-se necessário,

²⁵ Informação em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/publicaciones/producao-e-gestao-de-informacao-e-conhecimento-no-campo-da-seguranca-cidada-os-casos-da-argentina-brasil-paraguai-e-uruguai/>>. Acesso em 30.10.2019.

²⁶ Documento disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/08/seguridad_ciudadana_final.pdf>. Acesso em 30.10.2019.

nesse momento, trazer à baila algumas iniciativas e instrumentos internacionais importantes para a implementação e desenvolvimento de políticas supranacionais com vistas à implementação da segurança cidadã na América do Sul.

O primeiro instrumento a ser elencado é o “Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional”, assinado entre os Estados-Membros do bloco e, ainda, por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru (países associados), que foi documentado pela Decisão Mercosul/CMC nº 16/2006, tendo sido entabulado em razão da ameaça vinda da crescente ocorrência dos delitos transnacionais, a qual cria óbices à consolidação de um ambiente em que prevaleça a ordem e os princípios democráticos. O Acordo foi firmado com o objetivo de se criar um documento jurídico que se fundasse na cooperação entre os países, e permitisse “avançar na definição de uma política comum de segurança, mediante o estabelecimento de metas claras e instrumentos de implantação eficazes” (MERCOSUL, 2006). Para bem cumprir o acordo supranacional, as nações estabeleceram alguns critérios, que podem ser compreendidos a partir da leitura de dois dos três primeiros artigos do documento:

Artigo 1: Objetivo

O objetivo do presente acordo é otimizar os níveis de segurança da região, promovendo a mais ampla cooperação e assistência recíproca na prevenção e repressão das atividades ilícitas, especialmente as transnacionais, tais como: o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, o terrorismo internacional, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas de fogo, munições e explosivos, o tráfico ilícito de pessoas, o contrabando de veículos e os danos ambientais [...].

Artigo 3: Formas de cooperação

Para os fins do presente Acordo, a cooperação compreenderá o intercâmbio de informação, de análise e de apreciações; a realização de atividades operacionais coordenadas, simultâneas e/ou complementares; a capacitação e a geração de mecanismos e instâncias para materializar esforços comuns no campo da segurança pública e a segurança das pessoas e seus bens. A cooperação poderá compreender outras formas que as Partes acordem segundo suas necessidades²⁷. (MERCOSUL, 2006, grifos no original).

Como forma de viabilizar o intercâmbio de informações, tal como estatuído no Acordo Quadro em comento, os Estados signatários do ajuste recorreram ao “Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME)”, cujas diretrizes de funcionamento foram determinadas no Regulamento de Organização e Funcionamento, aprovado pela Decisão nº 26/99, do CMC do Mercosul²⁸.

²⁷ Acordo Quadro disponível em: <http://www.rempm.org/archivos/Biblioteca_Virtual/Decisiones/DEC_16-2006_Acordo_Quadro_Mercosul_sobre_Seguranc%CC%A7a_Regional.pdf>. Acesso em 02.11.2019.

²⁸ Regulamento disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/73FCB31C59C51023032584A70013CF77/\\$File/DEC_026-1999_PT_Reg%20ul%20Org%20Func%20Sist%20Interc%20In form%20Segur%20MCS-Bol%20%20Chile_At%202_99.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/73FCB31C59C51023032584A70013CF77/$File/DEC_026-1999_PT_Reg%20ul%20Org%20Func%20Sist%20Interc%20In form%20Segur%20MCS-Bol%20%20Chile_At%202_99.pdf)>. Acesso em 02.11.2019.

Por ocasião da assinatura do referido Acordo Quadro securacional, em 2006, restou estabelecido, ainda, em seu anexo, o “Acordo sobre Cooperação Policial na Prevenção e Ação Efetiva ante Fatos Delituosos”, como maneira de efetivar ações de cooperação entre autoridades executivas, com o intuito de “prevenir e/ou tomar ação efetiva ante fatos delituosos”, para o cumprimento das atividades previstas no Acordo principal. Esse ajuste anexo prevê intercâmbio de informações sobre crimes que possam interessar a quaisquer das partes anuentes do acordo.

Sobre o ajuste anexo ao Acordo Quadro sobre Segurança Regional (do ano de 2006), é relevante pontuar que o mesmo acordo, que versa sobre cooperação policial, em seu artigo 12, originalmente limitava a ação de policiais quando estivessem em situação de perseguição de criminosos (em flagrante delito, por exemplo) nas hipóteses em que os suspeitos transpassassem as fronteiras entre dois ou mais países signatários da avença, ao determinar que, ocorrendo a situação mencionada, aos agentes de polícia seria permitida a entrada no território do país vizinho, mas apenas para informar e solicitar à autoridade policial mais próxima o auxílio imediato ao caso, o que, possivelmente, acabaria por esvaziar a ação persecutória em curso.

Entretanto, na RMIS do Mercosul de 2018, os Ministros aprovaram uma proposta encaminhada pelo Brasil, que permitiria alterar o supracitado artigo 12, e autorizaria a continuidade da perseguição policial, ainda que o criminoso ingressasse no país vizinho. Segundo notícia veiculada no *site* do Ministério da Justiça e Segurança Pública, “a chamada perseguição transfronteiriça é uma conquista inédita com o objetivo de fortalecer a cooperação entre as polícias e diminuir a sensação de impunidade e fragilidade das fronteiras”²⁹ (BRASIL, 2018). Na mesma reunião de Ministros ficou ajustado que uma comissão técnica iria trabalhar na elaboração de um projeto, fundado nas diretrizes então estabelecidas, para que a proposta fosse apresentada e aprovada na reunião ministerial seguinte do Mercosul³⁰. Dando continuidade à iniciativa, em novembro de 2019, uma nova Reunião de Ministros do Interior e de Segurança do bloco foi realizada, em Foz do Iguaçu, na qual a proposta de acordo de perseguição policial transfronteiriça foi aprovada pelas autoridades presentes, restando, agora, aguardar a aprovação interna pelos governos de cada um dos países envolvidos, para que o ajuste entre em vigor³¹.

²⁹ Notícia disponível em: <<https://www.justica.gov.br/noticias-seguranca/collective-nitf-content-100>>. Acesso em 03.11.2019.

³⁰ Consoante informe em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/ministros-de-seguranca-interior-e-justica-se-reunem-em-buenos-aires/>>. Acesso em 03.11.2019.

³¹ Notícia disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-11/ministros-do-mercosul-assinam-acordo-que-permite-perseguaao-policial>>. Acesso em 28.11.2019.

Outro documento que versa sobre a temática e também merece ser repercutido é o “Acordo sobre Mandado Mercosul de Captura e Procedimentos de Entrega entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados” (que criou o chamado Mandado Mercosul de Captura), estabelecido pela Decisão nº 48/2010, do CMC do bloco. Convém a transcrição do artigo 1º do Acordo:

Artigo 1º
Obrigaç o de Executar

1. O mandado MERCOSUL de Captura   uma decis o judicial emitida por uma das Partes (Parte emissora) deste Acordo, com vistas   pris o e entrega por outra Parte (Parte executora), de uma pessoa procurada para ser processada pelo suposto cometimento de crime, para que responda a um processo em curso ou para execu o de uma pena privativa de liberdade³². (MERCOSUL, 2010, grifo no original)

A t tulo de esclarecimento procedimental,   interessante salientar que o Mandado Mercosul de Captura demanda a observ ncia de certas diretrizes e impedimentos pelas Partes para que seja executado, tais como: o fato de haver vedac o de extradi o de nacional nato no Texto Constitucional de algum dos pa ses envolvidos no ato (exce o de nacionalidade); o crime ser punido pela legisla o dos dois pa ses interessados; ser a pena cominada ao crime investigado ou a reprimenda a ser cumprida igual ou superior a dois anos de priva o da liberdade, dentre outros fatores contidos no Acordo, sendo essencial a aten o ao direito interno de cada na o e, tamb m, aos demais acordos e conven es internacionais que versem sobre a mat ria.   pertinente, ainda, para a pesquisa, a anota o de que o Acordo sobre o Mandado Mercosul de Captura, assinado pelos Estados membros em dezembro de 2010, foi aprovado, pelo Brasil, somente no ano de 2018, pelo Decreto Legislativo n  138, de agosto de 2018³³.

Um terceiro instrumento transnacional que merece ser abordado   o “Acordo Quadro de Coopera o entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Cria o de Equipes Conjuntas de Investiga o”, aprovado pelo CMC do Mercosul pela Decis o n  22/2010. A cria o das Equipes Conjuntas de Investiga o (ECI’s), no  mbito do Mercosul, teve por modelo o estatu do em tr s outros instrumentos internacionais, quais sejam: a Conven o das Na es Unidas contra o Tr fico Il cito de Entorpecentes e Subst ncias Psicotr picas (Conven o de Viena); a Conven o das Na es Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Conven o de Palermo) e seus protocolos adicionais; e a

³² Acordo Mandado Mercosul dispon vel em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36771_DEC_048-2010_PT_Acordo%20Mandado%20Captura%20MCS-EA.pdf>. Acesso em 03.11.2019.

³³ Decreto Legislativo dispon vel em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-138-9-agosto-2018-787060-acordo-156145-pl.html>>. Acesso em 03.11.2019.

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), que estabelecem a instrumentação de tal tipo de investigação em conjunto. Com o intuito de propiciar melhor compreensão do instituto da Equipe Conjunta de Investigação, é interessante transcrever excerto contido em obra doutrinária, que traz elementos sobre sua conceituação:

Desse modo, propõe-se a definição de ECI como: o grupo formado por agentes de dois ou mais países, instituído com base em um acordo específico para o desenvolvimento, integrado e em um prazo certo, de uma investigação determinada relativa a crime transnacional, possibilitando, sob certas condições, a atuação extraterritorial de seus membros e estabelecendo uma via de contato direto entre seus integrantes. [...]

As ECIs são, portanto, instrumentos de caráter bi ou multilateral, que possibilitam a realização de investigação de um crime com repercussão transnacional, de modo integrado, inclusive com diligências integradas no território dos países que as estabeleceram e contatos diretos entre seus membros, até mesmo para as trocas de pedidos de auxílio jurídico internacional e dos resultados dos trabalhos de investigação. (SOUZA, 2019, p. 78)

Nesse diapasão, convém afirmar que as ECI's são instrumentos de cooperação jurídica internacional que possuem grande efetividade nos países da União Europeia, sendo que os modelos contidos tanto nas Convenções da ONU que tratam da matéria, quanto no Acordo Quadro do Mercosul, foram inspirados nas ECI's concebidas no bloco europeu. Outro ponto que merece ser evidenciado é que, nada obstante a iniciativa ter sido aprovada por Decisão do CMC do Mercosul no ano de 2010, foi ratificada pelo Brasil somente em 2018, pelo Decreto Legislativo nº 162. Porém, o Acordo Quadro referente às ECI's ainda não vige em sua inteireza no bloco, haja vista que, até o momento, somente dois membros efetivos do Mercosul (Brasil e Argentina) aprovaram o acordo por seus parlamentos, quando são necessários que quatro Estados partes do bloco ratifiquem o ajuste, conforme o artigo 15 do documento analisado.

É relevante pontuar, ainda, no âmbito mercosulino, a existência da Reunião Especializada de Ministérios Públicos do Mercosul, criada pelo CMC pela Decisão nº 10/2005, que congrega todos os MP's dos Estados Partes do bloco sub-regional, permitindo, ainda, a participação dos *Parquets* dos Estados associados do bloco. O objetivo fundamental das reuniões em epígrafe é “promover ações conjuntas para prevenir, investigar e reprimir o crime organizado, e para agilizar a cooperação internacional entre os membros dos ministérios públicos do Mercosul no aperfeiçoamento da persecução penal”³⁴.

³⁴ Informativo do Ministério Público Federal (MPF) do Brasil disponível no sítio eletrônico: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/informativo-sci/informativo-no-14-reuniao-especializada-d-e-ministerios-publicos-do-mercosul-rempm>>. Acesso em 04.11.2019.

Sobre a questão ora tratada, impende revelar que em 2019 foram criadas duas ECI's entre os Ministérios Públicos do Brasil e do Paraguai, sendo uma das equipes destinada à apuração de “crimes de tráfico internacional de drogas e armas, homicídios e outros cometidos por organização criminosa que atua em municípios fronteiriços entre os dois países”. E a outra para investigar “esquema de tráfico de pessoas e de órgãos, além do aliciamento para atuar na venda de drogas, em muitos casos, em condições análogas a de escravidão”³⁵. Nesse ponto, é interessante deixar claro que as referidas ECI's tiveram de ser criadas com base nas outras Convenções (da ONU) de que o Brasil é signatário e já estão em vigência, e não a partir do Acordo Quadro do Mercosul sobre a matéria (o qual, como já ponderado, ainda não vige plenamente), o que, se fosse possível de ser realizado, certamente agilizaria e tornaria mais célere tanto a criação das equipes quanto as investigações a serem realizadas, por se tratar de países componentes do mesmo sistema sub-regional de proteção dos direitos humanos.

A partir da exposição de uma visão sucinta do quadro em que se encontra a questão da segurança cidadã dentro do Mercosul, depreende-se que ainda há grandes desafios a serem enfrentados pelo bloco sub-regional para a efetivação do direito humano em questão, tendo em conta que há diversos fatores burocráticos e de gestão do bloco que ainda geram entraves para que tal fato ocorra. É possível pontuar-se, dentre tais fatores, os seguintes: a) a demora excessiva e injustificada de internalização de Acordos e outros instrumentos interestatais que objetivam maior cooperação e integração entre os atores dos Estados partes responsáveis pela implementação da segurança pessoal no bloco; b) a inexistência de uma entidade executiva específica que congregue e coordene as ações e iniciativas da entidade sul-americana relativas à segurança pública transnacional; c) a resistência de boa parte (senão da quase totalidade) dos Estados membros e associados do bloco em cumprir e propor iniciativas que visem a efetiva cooperação e integração das questões referentes à segurança das pessoas, com a justificativa de proteção da soberania estatal (elemento que será exaustiva e especificamente tratado em seção deste trabalho dedicada à matéria).

Perpassadas as questões fundamentais da temática da Segurança Pública no Direito Internacional, tais como evolução histórica e conceitual da matéria, e tendo sido tratado como o assunto é versado nos diferentes níveis de proteção dos direitos humanos (sistemas global, regional e sub-regional), é imprescindível, para a boa evolução deste trabalho, a explanação, na seção vindoura, de algumas questões essenciais ao entendimento da matéria, a saber: a) o direito

³⁵ Informativo disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/informativo-sci/informativo-no-14-reuniao-especializada-de-ministerios-publicos-do-mercosul-rempm>>. Acesso em 04.11.2019.

à segurança pública e também ao desenvolvimento no contexto das regiões transfronteiriças do Mercosul, com ênfase nos conceitos e elementos concernentes às fronteiras, mormente no que se refere à questão securacional; b) os crimes transfronteiriços mais frequentes nas regiões fronteiriças objeto de análise; c) as definições e principais aspectos do direito ao desenvolvimento; e, d) por fim, as razões pelas quais a violência pode ser fator de impedimento de pleno desenvolvimento das populações fronteiriças mercosulinas.

2 O DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA E AO DESENVOLVIMENTO NAS FRONTEIRAS DO MERCOSUL

Na seção anterior foi esclarecido que a temática da Segurança Pública é, sim, tratada no âmbito do Mercosul, sendo objeto de reuniões, seminários, relatórios e normativas, muito embora as tratativas sobre o assunto sejam realizadas de forma relativamente esparsas, e com efetividade duvidosa, dado o extenso lapso temporal em que as discussões sobre a matéria no bloco se desenvolvem, além da demora na aprovação das normas comuns pelos parlamentos das nações interessadas e, ainda, pela inexistência de uma entidade executiva específica, que centralize e coordene as atividades da organização no que se refere à segurança.

Nesse momento, é imprescindível a análise da situação da segurança pública nas regiões que possivelmente são as mais suscetíveis à atuação das organizações criminosas transnacionais, quais sejam, as fronteiras entre os países do bloco, onde certamente os produtos dos delitos transfronteiriços, bem como os próprios criminosos, precisam circular, elemento que acaba por tornar tais regiões mais propensas à violência, o que será objeto de investigação nesta seção. Para tanto, far-se-á a exposição dos mais variados conceitos de fronteira, em abordagem que necessariamente deve perpassar pelo estágio atual do fenômeno da globalização e suas consequências para a vida cotidiana das populações transfronteiriças.

Passada essa investigação introdutória, será realizada uma explanação sobre os principais delitos cometidos nas áreas de fronteiras do Mercosul, bem como a forma com que tradicionalmente os crimes transfronteiriços são abordados e combatidos pelas autoridades responsáveis, para que se possa aquilatar se há real efetividade na aludida forma tradicional, e seus possíveis erros e/ou desvios.

Numa outra subseção, se abordará a questão do direito ao desenvolvimento das pessoas, sob a ótica da sustentabilidade, correlacionando referido direito ao tema da pesquisa, como preparação para a abordagem contida na subseção seguinte. Finalmente, o assunto que encerra esta parte do trabalho se refere ao impacto social que a criminalidade organizada transnacional pode exercer sobre as populações fronteiriças, e as consequências que um ambiente violento pode gerar em determinado meio de convivência, com apresentação de dados teóricos e estatísticos acerca da temática.

2.1 AS FRONTEIRAS E OS INFLUXOS DA GLOBALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA: ELEMENTOS CATALISADORES DA PRÁTICA DE CRIMES TRANSNACIONAIS

Com o intuito de desenvolver esta subseção da pesquisa adequadamente, faz-se necessária, inicialmente, a apresentação de fatores conceituais relacionados às fronteiras, com algumas de suas nuances, tais como os elementos ligados à questão territorial e geográfica, bem como os aspectos sociais e culturais, influenciados diretamente pelo estado atual do fenômeno da globalização, que permeia o cotidiano das populações fronteiriças. Tais questões serão importantes para melhor caracterizar os ambientes físico e social que são objetos deste trabalho, haja vista que a constatação de determinadas situações nas regiões fronteiriças pode revelar a imprescindibilidade de uma maior atenção do direito à segurança naquelas regiões, a ser assegurado de modo específico e compatível com as necessidades das populações que lá habitam.

Usualmente, a primeira noção atribuída ao termo fronteira é o que o relaciona a limite, a um determinado espaço delimitado por uma linha, seja ela fictícia ou física. Seria a ideia de um espaço, uma barreira, até onde certa pessoa ou coisa pode chegar ou ir, por deslocamento em um dado território. Essa é a ideia espacial do termo, que vem sendo definida desde tempos remotos, a partir de quando o ser humano passou a formar grupamentos e tratou de delimitar o espaço geográfico em uma dada porção de terras, com o intuito de preservá-la de eventuais invasores externos.

A partir da evolução dos organismos sociais, que passaram pela politização das comunidades, a fronteira passou a ter diversas outras conotações. Ainda dentro da concepção geográfica, mas já carregada por influxos geopolíticos, é possível afirmar-se, segundo Lara Alegre (2011, p.19) que “‘fronteira’ refere-se a uma região ou faixa, enquanto o termo ‘limite’ está ligado a uma concepção imaginária”. No mesmo excerto, a autora complementa sua exposição asseverando que “a fronteira é mais abrangente e refere-se a uma região ou faixa do território situado em torno dos limites internacionais. Limite é uma concepção precisa, linear e perfeitamente definida no terreno”.

Corroborando a assertiva de que há diferenciação entre fronteira e limite o conceito legal que é emprestado à fronteira pela legislação nacional, que denomina tal porção territorial de “faixa de fronteira”, consoante se depreende do artigo 1º, da Lei Federal nº 6.634/1979, que

estabelece: “É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira”. A mesma lei federal, em seu artigo 2º, impõe diversas restrições a atividades civis dentro dessa faixa, submetendo-as ao assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (atualmente denominado Conselho de Defesa Nacional, conforme o artigo 91, da CR/1988). Exemplo dessas atividades que sofrem certas limitações são a alienação e concessão de terras públicas; instalação de determinados tipos de indústrias e empresas; alienações de imóveis rurais que impliquem domínio por parte de estrangeiro; participação de estrangeiro em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural nessas áreas, dentre outras.

Assim, resta inquestionável que fronteira não é apenas o limite físico, geográfico, entre dois Estados, mas sim toda a região no entorno desse limite, em que as pessoas e atividades de um dado país interagem e se inter-relacionam com as de outro, e, por tal razão, são, inexoravelmente, influenciadas e até mesmo reguladas pelo que ocorre na nação vizinha, ainda mais em uma porção continental na qual se pretende instalar uma área de livre comércio, que é o que se verifica no caso da formação do Mercosul.

Todavia, as definições de fronteira, antes ligadas à noção de limites geográficos e adjacências, foram sensivelmente modificadas ao longo dos séculos, por um fenômeno social que congrega pessoas de várias origens territoriais, crenças e culturas, qual seja, a globalização. Esse fenômeno global, de interação social entre as pessoas das mais diversas partes do mundo, é um processo muito difícil de se conceituar, pois ele se opera de forma fluida, não se sabendo precisar, por exemplo, nem quando foi iniciado. Alguns autores, como Leão (2012), afirmam que o processo globalizante começou com os deslocamentos humanos conhecidos na época da Grécia antiga, a partir da formação das *polis* (cidades, que se formaram por volta do ano 2.000 a.C.³⁶), em que as pessoas, em busca de melhores condições de vida, se deslocavam entre estes locais e também para outras porções territoriais do globo. Era o denominado cosmopolitismo, em que vários indivíduos, que provinham de diversos lugares, próximos ou não, se reuniam e habitavam uma determinada cidade.

Já outros estudiosos da matéria, a exemplo de Silva (2008) e Warnier (2002), mencionam que a globalização, de forma similar à que experimentamos hoje, teve início somente a partir da Idade Moderna, com as grandes navegações, em que as nações da Europa,

³⁶ Informação disponível em <<http://revistatemalivre.com/saladeaulahistantoc.html>>. Acesso em 18.11.2019.

ao mesmo tempo em que comercializavam produtos com a porção oriental do globo, também se lançaram a outros continentes ocidentais, com o intuito claro de colonização. Algum consenso entre os que discutem a temática é o que se refere à conclusão de que a globalização sofreu forte aceleração na segunda metade do século passado, principalmente no período pós Segunda Guerra Mundial.

Muitas vezes ligada substancialmente à ideia de abertura e expansão econômica entre as nações mundiais, em busca de novos mercados, a globalização não se resume aos aspectos econômicos e financeiros, sendo certo que seu espectro alcança outros fatores comunitários, tais como cultura regional, informação, tecnologias e outras diversas formas de inter-relacionamento humano, sem, no entanto, negar ou suprimir a própria origem ou cultura de cada povo. Nesse diapasão é o ensinamento de Oliveira, pesquisadora do fenômeno, que teve como base o posicionamento de Beck (1999), importante nome ligado à temática:

Por sua vez a globalidade [...] liga-se a uma sociedade mundial, a qual se caracteriza pela ideia de que os espaços isolados se tornaram fictícios, pois nem os países, tampouco os grupos, podem se isolar uns dos outros.[...] A globalização, em face desse quadro, traduz “os processos em cujo andamento os Estados nacionais veem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais”. [...]

O mundo globalizado deixa de ser espacialmente delimitado. Todos os eventos e fatos nele produzidos afetam todo o Planeta, o que leva à necessidade de reorganizar o eixo local-global, podendo a globalização significar um processo que “produz as conexões e os espaços transnacionais e sociais, que revalorizam culturas e põem em cena terceiras culturais (...), onde globalização significa negação do Estado mundial, ou melhor dizendo, sociedade mundial sem Estado mundial, sem governo mundial, sem poder hegemônico, sem regime político. (OLIVEIRA, 2003, p. 476-477)

Estabelecidos os aspectos definidores da globalização hodierna, e diante da abrupta velocidade desse fenômeno, intensificado nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, que foi impulsionado pela implementação de novos mercados, tendências, desburocratizações e, principalmente, pelo aumento exponencial de novas tecnologias de produção, transportes, logística e de comunicação global (indubitavelmente potencializada pelo advento e rápida expansão e disponibilidade da internet), resta patente que o conceito usual de fronteira, baseado na geografia das regiões circunvizinhas aos limites entre os Estados, em muito perdeu seu significado. No mesmo sentido, de alteração paradigmática dos aspectos conceituais do fenômeno da fronteira, por diversos fatores, é o magistério de pesquisador do assunto, que, ao comentar sobre globalização e seus influxos sobre as fronteiras atuais, assim o fez:

As distâncias já não importam, ao passo que a ideia de uma fronteira geográfica é cada vez mais difícil de sustentar no “mundo real”. Parece claro de repente que as divisões dos continentes e do globo como um todo foram função das distâncias, outrora impositivamente reais devido aos transportes primitivos e às dificuldades de viagem.

Com efeito, longe de ser um “dado” objetivo, impessoal, físico, a “distância” é um produto social; sua extensão varia dependendo da velocidade com a qual pode ser vencida (e, numa economia monetária, do custo envolvido na produção dessa velocidade). Todos os outros fatores socialmente produzidos de constituição, separação e manutenção de identidades coletivas — como fronteiras estatais ou barreiras culturais — parecem, em retrospectiva, meros efeitos secundários dessa velocidade. (BAUMAN, 1999, p. 18-19)

Dessa forma, é forçosa a conclusão, no ponto, de que a tentativa pretérita de circunscrever os conceitos de fronteiras aos limites territoriais de um dado país, encontra-se esvaziada, até mesmo diante da realidade vivenciada pelas populações de nações limítrofes que habitam as regiões fronteiriças, que se veem premidas pela necessidade insofismável de se regular a convivência diária entre os indivíduos que habitam aquelas porções territoriais. Isso se deve, dentre outros fatores, ao incremento de fluxo e mobilidade humana que a globalização proporciona em seu estado atual de evolução, a qual acarretou uma tamanha porosidade nos espaços em estudo, que não é mais possível se imaginar ou pensar uma realidade transfronteiriça em que as pessoas estejam ou fiquem limitadas a amarras legais ou burocráticas aduaneiras. Essa é, inclusive, a realidade constatada por aqueles que se dedicam ao estudo da questão, consoante se denota a partir do trecho da publicação abaixo transcrito:

O aumento da mobilidade humana nos tempos de globalização foi impulsionada pelas mudanças econômicas (facilidade de fluxo de capitais), legais (advento e fortalecimento do regime internacional de Direitos Humanos), sociais (modos de produção mais descentralizados e mais difundidos pelo globo, gerando espaços que se tornam interdependentes) e, principalmente, pelos avanços tecnológicos nos setores de transporte e de comunicação, o que contribuiu muito para a manutenção do contato entre os migrantes e seus familiares ou nacionais.

Diante desse aumento vertiginoso do fluxo de pessoas, inegavelmente a porosidade das fronteiras políticas se intensificou. Com a maior mobilidade humana e o conseqüente maior contato entre os povos, diversas questões delicadas podem ser postas em observação. Uma delas é o aumento do contato entre culturas verificado pelo maior fluxo de mobilidade humana que a globalização acarretou. (AGUILERA URQUIZA; RIBEIRO, 2017. p. 249)

Assim, é inegável que as fronteiras entre os Estados, globalizadas que são hodiernamente, agregam não apenas fatores econômicos e geográficos, mas também culturais e sociais, sendo interessante pontuar que a interpenetração entre tais fatores, nas porções territoriais fronteiriças, não dependem mais exclusivamente da mobilidade física dos indivíduos, posto que a informação atualmente viaja em tempo real, pelos espaços virtuais

cibernéticos, que são, em sua maioria, livres das amarras regulamentares e burocráticas estatais. Essa confluência de fatores, por certo, acarreta uma porosidade ainda mais elástica entre as regiões fronteiriças dos países, não sendo mais possível ao Estado pretender conter tais avanços socioculturais, que são imprescindíveis para a adequação do espaço de convivência que deve se instaurar entre os habitantes das fronteiras, por necessidade da constante integração entre as pessoas e instituições que compõem o que se pode denominar de meio ambiente transfronteiriço.

Ocorre que a sobredita integração entre populações transfronteiriças pode se dar em diversos níveis, e também pode ser enfocada sob diversos prismas, que podem ser totalmente diferentes, positivos e/ou negativos, benéficos ou não, a depender do observador que analisa o contexto das fronteiras e, ainda, dos fatores, consequências e atores da integração que são tomados por base. Essa dicotomia do olhar sobre as fronteiras é destacada em pesquisa elaborada sobre a matéria:

Pensar a fronteira não é uma tarefa fácil. Existe uma variedade de situações fronteiriças que definem maior ou menor grau de integração. Entretanto, um aspecto deve ser considerado. Como menciona Machado (2010) fronteira é diferente de limite, sendo este último construído a partir dos Estados Nacionais para representar barreiras jurídicas de diferenciação entre nacional e internacional, enquanto fronteiras são espaços que propõem integração em diferentes níveis. Um segundo aspecto interessante de abordagem é a visão que o senso comum tem de fronteira, vista, em geral, como um espaço de violência marcada pelo contrabando e pelo tráfico. Nogueira (2007) expõe isso ao trabalhar o conceito de fronteira percebida e fronteira vivida. Este autor revelou os diferentes olhares que se estabelecem sobre as fronteiras e como a perspectiva daqueles que estão de fora é sempre depreciativa (COIMBRA DE CARVALHO; ARAUJO; CONCEIÇÃO, 2016, p. 168).

Diante dessa notória resignificação das fronteiras, que, como visto, recebe a incidência direta do acelerado e irrefreável processo de globalização na era pós-moderna (que, por sua vez, ocasiona a propalada porosidade territorial), é evidente que esse entrelaçamento de pessoas e culturas de países diferentes naquelas regiões gera um maior contato e maior trânsito de pessoas e bens diariamente, que escapa ao controle absoluto da fiscalização estatal local. Consequentemente, e em certa medida, esse inter-relacionamento entre os povos de dois ou mais países diferentes também está fora do alcance das autoridades centrais de cada uma das nações limítrofes, ainda que alguma tentativa de controle geralmente é realizada justamente por tais autoridades, que na maioria das vezes não vivenciam a realidade das populações fronteiriças, tanto por conta do distanciamento geográfico quanto pelo pouco conhecimento da cultura das regiões de fronteira.

Embora o mundo globalizado, por estabelecer um amplo intercâmbio econômico, político, social, tecnológico e cultural, seja, em maior parte, benéfico às trocas entre as pessoas de nacionalidades diversas, é notório que esse elastecimento das interações internacionais decorrentes da globalização, que provocou uma verdadeira “intensificação das relações sociais em escala global” (GIDDENS, 1990, p. 52), proporciona, por outro lado, maiores facilidades ao denominado crime organizado transnacional, justamente pela diminuição e/ou afrouxamento das barreiras legais e jurídicas, as quais, na esteira da implantação dos ditos blocos econômicos (ou na tentativa de implantação integral daqueles blocos, caso do Mercosul), ficam cada vez mais permeáveis.

Tendo sido estabelecidas, em tópico anterior desse trabalho (Seção 1, subseção 1.3), as premissas e critérios do que vem a ser considerado crime organizado transnacional, tem-se que, como já ventilado, a incidência de tal espécie de delito acaba sendo muito facilitada pelo estágio atual da grande permeabilidade transfronteiriça. Essa maior permeabilidade entre as nações do mundo, proposta naturalmente pelo fenômeno globalizante, acaba por permitir, assim, que não apenas os agentes, mas também os produtos decorrentes das atividades ilícitas transnacionais transitem entre os países, pela redução ou quase nenhuma fiscalização por parte das autoridades fiscais aduaneiras. Em igual sentido se encontra exposição acadêmica sobre o tema:

[...] a abertura progressiva dos mercados e os sucessivos avanços tecnológicos também favoreceram a disseminação dos riscos, das desigualdades e, inclusive, da criminalidade. De fato, a expansão internacional das atividades econômicas lícitas se fez acompanhar de uma ampliação do crime, igualmente, em escala mundial.

Assim, como *efeito colateral* dessa denominada sociedade global, verificou-se uma acelerada e contínua dispersão geográfica da criminalidade. [...] é inegável que a intensificação do fluxo de pessoas, mercadorias e capitais no âmbito internacional fez surgirem novas modalidades criminosas e favoreceu a proliferação de múltiplas formas de delitos.

[...] Da mesma forma, acordos regionais para diminuição ou eliminação dos controles de fronteiras [...] favoreceram o livre trânsito tanto de viajantes quanto de criminosos que buscavam refúgio em outros países. (SOUZA, 2019, p. 27-28)

A preocupação acima estampada é similar à exposta pelo então Diretor Executivo do UNODC, Antonio Maria Costa, ao prefaciá-lo o relatório produzido pelo referido Escritório da ONU no ano de 2010, intitulado “A Globalização do Crime: uma Avaliação sobre a Ameaça do Crime Organizado Transnacional”. Naquela ocasião, o diretor, ao apresentar o documento, tratou, de forma preocupante, da dimensão em que a criminalidade transnacional se encontrava, enfatizando:

No último quarto de século (ou seja, desde o final da Guerra Fria), a governança global não conseguiu acompanhar o ritmo da globalização econômica. Portanto, do mesmo modo que a abertura sem precedentes no comércio, finanças, viagens e comunicação criou crescimento econômico e bem-estar, aquela também deu origem a enormes oportunidades para os criminosos fazerem seus negócios prosperarem.

O crime organizado diversificou-se, tornou-se global e alcançou proporções macroeconômicas: bens ilícitos são provenientes de um continente, traficados a outro e comercializado em um terceiro. Máfias são hoje um problema verdadeiramente transnacional: uma ameaça à segurança, especialmente em países pobres e cheios de conflitos. O crime está alimentando a corrupção, infiltrando-se nos negócios e política e dificultando o desenvolvimento. E isso significa minar a governança, dando poder àqueles que operam fora da lei [...] ³⁷. (COSTA, 2010, p. II, tradução nossa)

Importante salientar, ainda, que a disseminação dos crimes transnacionais, em muito potencializada pelo processo atual de globalização, como salientado, provavelmente se deve, também, à incapacidade do direito internacional, mormente o relacionado à esfera penal, de acompanhar essa disseminação. Com isso, a possibilidade que se aventa para justificar esse perceptível quadro de escalada periclitante da criminalidade internacional é a de que, na ausência de uma resposta legislativa transnacional mais imediatista, que acompanhe a velocidade de atuação das organizações criminosas transfronteiriças e, após um processo legal e legítimo, puna eficaz e efetivamente os responsáveis, os agentes que cometem os delitos se veem, na maioria das vezes, livres de quaisquer reprimendas legais às condutas ilícitas por aqueles perpetradas.

O cenário internacional descrito no parágrafo anterior, de quase inoperância das leis internacionais frente à atuação cada vez mais contundente do crime organizado, pode ser geradora da inusitada sensação de insegurança que perpassa a população mundial, principalmente seus membros socialmente mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que proporciona, aos delinquentes internacionais, a quase certeza da impunidade. Esses fatores começam a levar ao inexorável questionamento sobre se a comunidade internacional, por seus órgãos e entidades de proteção de direitos, são ou estão sendo capazes de prover um dos direitos humanos mais caros aos indivíduos, que é o direito à segurança pública, objeto desta pesquisa.

³⁷ Texto no idioma original: In the past quarter century (namely, since the end of the Cold War), global governance has failed to keep pace with economic globalization. Therefore, as unprecedented openness in trade, finance, travel and communication has created economic growth and well-being, it has also given rise to massive opportunities for criminals to make their business prosper.

Organized crime has diversified, gone global and reached macro-economic proportions: illicit goods are sourced from one continent, trafficked across another, and marketed in a third. Mafias are today truly a transnational problem: a threat to security, especially in poor and conflict-ridden countries. Crime is fuelling corruption, infiltrating business and politics, and hindering development. And it is undermining governance by empowering those who operate outside the law.

Pela possível inoperância e relativa incapacidade de oferecimento de respostas eficazes à atuação da criminalidade transnacional, dado que esta acompanha a velocidade atual da globalização, enquanto que o direito penal internacional não o faz (por prender-se, muitas vezes, a amarras burocráticas propiciadas por questões nacionalistas ou equivalentes), é coerente mencionar que o mundo pode estar passando por uma crise do direito internacional, no que se refere às questões jurídicas relativas à segurança das pessoas. Nesse cenário, a criminalidade organizada transnacional se incrementa e se desenvolve de forma muito mais rápida do que as leis penais internacionais, o que acaba por criar uma defasagem jurídica, um vácuo normativo transnacional, geradores da crise de direito supramencionada. Esse entendimento é corroborado pelo posicionamento de estudioso italiano sobre o assunto:

As razões para esse desenvolvimento são evidentes e foram analisadas repetidamente: a globalização das comunicações e da economia não é acompanhada por uma globalização correspondente da lei e suas técnicas de proteção; o declínio paralelo dos estados nacionais e o monopólio estatal da produção jurídica; o desenvolvimento de novas formas de exploração, discriminação e agressão a bens comuns e direitos fundamentais. [...]

É claro que tudo isso é efeito e, ao mesmo tempo, causa, de uma profunda crise do direito. Em dois aspectos. Em primeiro lugar, a credibilidade da lei está em crise. Agora temos muitos documentos, constituições e declarações de direitos - estatais, continentais, internacionais. Os homens são, portanto, hoje incomparavelmente mais iguais, por lei, do que no passado; e, no entanto, eles também são, por destino, incomparavelmente mais desiguais na prática, devido à pobreza e à devastação de que são vítimas [...].

Depois, há um segundo aspecto ainda mais sério da crise: a impotência da lei, ou seja, sua incapacidade de produzir regras que atendam aos novos desafios abertos pela globalização. Se eu fosse fornecer uma definição legal de globalização, de fato a definiria como um vácuo de direito público no auge de novos poderes e problemas: como a ausência de uma esfera pública internacional, isto é, de um direito e um sistema de garantias e de instituições capazes de disciplinar os novos poderes rebeldes e selvagens do mercado, bem como da política.

Essa crise do papel do direito gerado pela globalização se manifesta, no direito penal, como uma crise, ou pior, como um colapso, tanto das funções justificativas do direito penal quanto, portanto, de ambos os seus fundamentos de legitimação³⁸. (FERRAJOLI, 2003, p. 79-80, tradução nossa)

³⁸ Texto no idioma original: Le ragioni di questo sviluppo sono evidenti e sono state più volte analizzate: la mondializzazione delle comunicazioni e dell'economia non accompagnata da una corrispondente mondializzazione del diritto e delle sue tecniche di tutela; il parallelo declino degli stati nazionali e del monopolio statale della produzione giuridica; lo sviluppo di nuove forme di sfruttamento, di discriminazione e di aggressione a beni comuni e a diritti fondamentali.

E' chiaro che tutto questo è l'effetto e insieme una causa di una crisi profonda del diritto. Sotto due aspetti. E' in crisi, in primo luogo, la credibilità del diritto. Disponiamo ormai di fin troppe carte, costituzioni e dichiarazioni dei diritti - statali, continentali, internazionali. Gli uomini sono dunque oggi incomparabilmente più uguali, di diritto, che in passato; e tuttavia sono anche, di fatto, incomparabilmente più disuguali in concreto, a causa della povertà e delle devastazioni di cui sono vittime, a dispetto di quelle carte, miliardi di esseri umani. [...]

C'è poi un secondo e ancor più grave aspetto della crisi: l'impotenza del diritto, cioè la sua incapacità di produrre regole all'altezza delle nuove sfide aperte dalla globalizzazione. Se dovessi fornire una definizione giuridica della

Tendo em conta essa constatação da globalização também das atividades delituosas, com o conseqüente incremento da criminalidade organizada transnacional, resta esclarecer, também, que as regiões que são mais suscetíveis aos impactos desse incremento são justamente as faixas de fronteiras entre os países. Isso porque tanto os criminosos quanto os produtos ilícitos derivados das condutas ora tratadas fatalmente passarão por aquela região, para atingirem sua destinação final. É possível dizer-se, nessa ótica, que as regiões transfronteiriças constituem verdadeiros “gargalos” da ilicitude transnacional.

E obviamente que, diante da situação descrita acima, é a população transfronteiriça que se encontra em posição de maior vulnerabilidade frente às organizações criminosas internacionais, sendo certo que, por tais razões, deve ser dispensada uma maior atenção a tal população pelos governos centrais de cada país e também pelas organizações internacionais, tanto na questão da segurança pessoal, quanto em outras questões sociais que são correlatas e propiciam a instalação de um ambiente inseguro nas fronteiras. Isso se mostra imprescindível até mesmo para que as pessoas que habitam nas regiões em destaque não se vejam única e exclusivamente sob o domínio dos criminosos transnacionais, que dispõem de grande capital financeiro e poderio bélico superior ao de muitas nações. Há necessidade de se atentar, ainda, para o fato de que os habitantes transfronteiriços são, muitas vezes, cooptados quase que compulsoriamente para integrarem sobreditas organizações criminosas, pelo desamparo social e pelas ameaças criminosas a que ficam expostos diuturnamente.

Como o contato das populações transfronteiriças, que se verifica independentemente de quaisquer regulações estatais, é uma realidade cotidiana e também salutar, principalmente porque tende a melhorar as condições das pessoas que vivem nessas regiões, pela propaganda integração entre as nações vizinhas, pela formação, por exemplo, de blocos regionais e sub-regionais (caso do Mercosul); e tendo em conta que a globalização, em seus mais variados aspectos (político, econômico, cultural, etc.) teve e tem papel primordial nessa integração, chegando até mesmo a facilitá-la, é estreme de dúvida que o recomendável para se tentar resolver a situação não é o eventual fechamento ou mesmo o recrudescimento desmedido da fiscalização das fronteiras, mas sim a busca por meios inteligentes e sustentáveis de gestão dessas regiões. Políticas públicas com foco em segurança e nessa gestão integrada e inteligente,

globalizzazione, la definirei infatti come un vuoto di diritto pubblico all'altezza dei nuovi poteri e dei nuovi problemi: come l'assenza di una sfera pubblica Internazionale, cioè di un diritto e di un sistema di garanzie e di istituzioni idonee a disciplinare i nuovi poteri sgregolati e selvaggi così del mercato come della politica. Questa crisi del ruolo del diritto generata dalla globalizzazione si manifesta, in materia penale, come crisi, o peggio come crollo, di entrambe le funzioni giustificanti del diritto penale e perciò di entrambi i suoi fondamenti di legittimazione.

implementadas pelos governos centrais dos países limítrofes, preferencialmente de modo conjunto e coordenado, podem converter-se em uma forma eficaz de combate ou diminuição da atuação da criminalidade transacional nessas localidades fronteiriças, fazendo-as prosperar e garantindo o desenvolvimento dos indivíduos que lá se instalam. Posicionamento semelhante é encontrado em pesquisa relacionada ao debate:

E porque as fronteiras estão cada vez mais permeáveis em muitas partes do mundo, devido a acordos políticos, comerciais e econômicos, torna-se cada vez mais importante pensar em geri-las, e não em fechá-las. Indica-se que as fronteiras devem ser *porosas* para que se tornem eficientes. Ademais, as fronteiras mais acessíveis tendem a ser mais tranquilas, facilitando comércio, turismo e controle de populações, contando para tanto com boas estradas, acessos ferroviários e dispensando severos controles securitários, mormente militarizados. No entanto, em alguns casos, esses mesmos controles acabam sendo necessários, muitas vezes para impedir impactos sociais e econômicos nas populações dos países atingidos, por exemplo, [...] por incremento anormal do contrabando, por ações de grupos armados nas regiões de fronteira ou mesmo por causa de ações terroristas no interior desses mesmos Estados. Na maioria das vezes, os governos centrais são cobrados pelos cidadãos para que assim ajam em defesa da normalidade e estabilidade internas. (FRANÇA, 2018, p. 82).

Tecidas as considerações acerca das regiões transfronteiriças e dos influxos globalizantes nessas regiões, que muitas vezes servem como verdadeiros catalisadores para a realização das atividades das organizações criminosas transnacionais, é pertinente o prosseguimento da pesquisa no sentido de analisar, sucintamente, os crimes transfronteiriços mais praticados no âmbito do Mercosul, bem como a forma com que as autoridades dos países membros do bloco, especialmente o Brasil, usualmente lidam com questão de alta complexidade e difícil resolatividade.

2.2 OS CRIMES TRANSNACIONAIS MAIS FREQUENTES NO MERCOSUL E A FORMA TRADICIONAL DE ENFRENTAMENTO AOS DELITOS NA REGIÃO

Como constatado na seção 1, subseção 1.5, deste trabalho, com certo tom de crítica, não há um órgão executivo permanente que trate exclusivamente do tema da Segurança Cidadã no âmbito do Mercosul. O assunto é tratado apenas de forma pontual, e não tão abrangente, por meio de realização de algumas reuniões e outros eventos periódicos que ocorrem entre autoridades ligadas à temática no bloco sub-regional (como, por exemplo, a Reunião de

Ministros de Interior e Segurança Pública – RMIS, e seminários entre os Ministérios Públicos e Defensorias Públicas dos países do bloco).

Apesar da realização desta pesquisa acadêmica ter sido levada a efeito por diversos meios (internet, bibliográfico e contatos via *e-mail*), e muito provavelmente pela circunstância mencionada no parágrafo anterior, foi possível constatar-se que dados oficiais, contidos em relatórios ou documentos similares, com grau razoável de precisão sobre a incidência dos crimes transnacionais praticados nos países do Mercosul, ou quais seriam os delitos mais recorrentes naqueles países, são deveras escassos, ou praticamente inexistentes. Exemplo disso é que não há qualquer tipo de informação desse jaez nem no sítio eletrônico do Mercosul, nem em outras publicações ou documentos correlatos, que tenham sido confeccionados com delimitação e metodologia próprias com vistas à apuração dos dados em epígrafe, o que, possivelmente, facilitaria e muito a atuação das autoridades de segurança dos países envolvidos na questão, pela possibilidade de planejamento mais detalhado e eficaz para combate da violência na região.

Dessa forma, para se ter uma breve noção dos crimes transnacionais mais recorrentes no Mercosul, serão utilizados, em sua maioria, dados obtidos a partir de consultas realizadas em outras organizações, como, por exemplo, a ONU (através de relatórios do UNODC ou outras entidades similares), e a OEA (por seus organismos que tratam da matéria), que geralmente produzem documentos sobre cada país da América Latina (que engloba, além da América do Sul, a Central e também o México) ou da América do Sul. Também serão utilizadas informações dos governos e entidades dos países membros do bloco, especialmente do Brasil, por análise das operações de segurança realizadas dentro dos territórios dos países e entre as nações do Mercosul, com foco no combate aos delitos transfronteiriços. Todavia, como explicitado, por meio da exposição de tais dados só há como se vislumbrar uma breve noção do todo, pois aqueles não foram elaborados e obtidos de forma sistemática, com incidência específica no âmbito mercosulino, mas sim com base em informações de cada nação do bloco, isoladamente.

Pela leitura dos documentos e informes disponíveis, é possível depreender-se que os delitos transnacionais mais comumente praticados nos países do bloco sub-regional e, especialmente, nas regiões fronteiriças desses países, são o tráfico de pessoas para fins de exploração (seja sexual, seja para trabalho em condição análoga à de escravo), a pirataria (ou falsificação) comercial, o contrabando, a corrupção, a lavagem de capitais, os crimes ambientais, o tráfico de armas, e o mais emblemático e que gera o maior problema de violência na região: o tráfico internacional de drogas ilícitas, por ser um dos mais frequentemente

cometidos e, conseqüentemente, alvo e objeto das operações policiais com vistas à sua contenção e repressão. Essa é uma constatação realizada a partir da leitura de uma publicação da Organização dos Estados Americanos, denominada “OEA – Paz – Segurança – Democracia – Desenvolvimento”, datada do ano de 2012, que trata da questão da segurança transfronteiriça do continente americano, cujo trecho é de interessante transcrição:

A segurança fronteiriça é uma das preocupações principais dos países das Américas. Através das fronteiras nacionais fluem o tráfico de drogas e armas ilícitas, o tráfico de pessoas, a pirataria comercial, o contrabando e praticamente todas as atividades de que se ocupam o crime organizado transnacional e o terrorismo. (OEA, 2012, p.50)

Adicionalmente aos crimes supracitados pode ser enfatizada a prática contumaz do homicídio doloso, cuja prática geralmente não é o objetivo central das organizações criminosas transnacionais, mas sim o meio para garantir a consumação dos demais delitos, bem como a chegada do produto do ilícito a seus destinatários. Assim, muito embora o crime de homicídio doloso não seja necessariamente um delito de natureza organizada, ou mesmo transnacional, o referido crime tem relação direta com a prática dos demais ilícitos perpetrados pelas organizações criminosas transnacionais, como forma de se garantir os resultados das infrações penais cometidas por aquelas organizações. No mesmo sentido é a conclusão tirada de trabalho acadêmico sobre ações de cooperação seguracional entre países do Mercosul em regiões de fronteira:

As atividades do comércio ilícito mantidas pelas organizações criminosas financiam, portanto, inúmeros problemas sentidos pelos Estados em si e, sobretudo, pelas sociedades que neles se encontram. Os altos índices de violência associados às atividades criminosas representam a face mais visível dos efeitos danosos do crime organizado transnacional. Áreas dominadas de forma mais incisiva por grupos dessa natureza, por exemplo, apresentam taxas mais elevadas de roubo e homicídio. Tome-se como exemplo o caso da América Latina. Segundo o Relatório sobre Segurança Cidadã nas Américas (PNUD, 2013), a escalada da violência na América Latina na última década tem relação estreita com o aumento da atuação do crime organizado transnacional na região, o que a transformou numa das mais violentas do planeta. (MEDEIROS, 2018, p. 38)

Nesse momento, passa-se, então, à análise de estatísticas sobre um dos delitos transnacionais que traz muitas preocupações às nações do Mercosul, a saber: o tráfico de pessoas. Essas estatísticas não foram confeccionadas por alguma entidade ou órgão do próprio bloco sub-regional (como já frisado anteriormente), mas sim pelo UNODC, cujas conclusões são reportadas no “Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas”. Segundo o relatório em questão, datado do ano de 2016, cerca de 5.800 pessoas foram vítimas do delito de tráfico de pessoas entre os anos de 2012 e 2014 na América do Sul, sendo que, destas vítimas que

reportaram sexo e idade, 45% eram mulheres adultas. Importante anotar, também, que, consoante o documento em análise, cerca de 30% das pessoas do sexo feminino, identificadas como vítimas do delito em questão, eram de crianças³⁹.

Dados mais recentes do UNODC, estampados no “Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas” do ano de 2018, continuaram apontado que a maioria das vítimas de tráfico de pessoas, no âmbito sul-americano, é de mulheres adultas, muito embora também tenha sido detectado um alto percentual de vítimas crianças, sendo a maior parte do sexo feminino, tal como reportado no relatório imediatamente anterior (de 2016). Para melhor retratar o cenário do referido delito na porção sul-americana do continente, é interessante a transcrição de trecho das conclusões do relatório em epígrafe (do ano de 2018), contida no *site* do UNODC:

Nesta sub-região, a grande maioria das vítimas detectadas é do gênero feminino, representando mais de 80% do total em 2016. Embora as mulheres representem uma pequena maioria geral das vítimas detectadas (51%), há também uma parcela significativa de vítimas crianças detectadas (37%). As meninas são detectadas com maior frequência do que os meninos. Os países andinos, particularmente, relatam grandes porcentagens de tráfico de crianças. No Estado Plurinacional da Bolívia e Peru, mais vítimas crianças foram detectadas do que adultos. No Equador, as crianças respondem por pouco menos da metade das vítimas de tráfico detectadas.

Países do Cone Sul da América do Sul, o que inclui Argentina, Chile e Uruguai, relatam grandes porcentagens de mulheres entre as vítimas detectadas (acima de 60%). O mesmo vale para a Colômbia e República Bolivariana da Venezuela, onde as mulheres representam a grande maioria das vítimas detectadas. Em comparação com o período do relatório de 2012-2014, os perfis de vítimas detectadas na América do Sul parecem estáveis⁴⁰. (UNODC, 2018)

Além dos relatórios acima mencionados, publicados pelo UNODC, foi confeccionado também, o “Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: dados 2014 a 2016”⁴¹, que foi resultado de uma parceria entre o Ministério da Justiça brasileiro, o UNODC, o UNICEF, além de outros órgãos ligados à ONU e à União Europeia. Tal relatório apresenta dados estatísticos acerca do tráfico de pessoas no Brasil. Segundo tal pesquisa, entre os anos de 2014 e 2016, foi apurado, como sendo vítimas de tráfico de pessoas no país, um total de 488 pessoas, sendo que destas, 317 eram do sexo feminino, 5 eram do sexo masculino, e 166 não informaram ou não responderam a este quesito. Conclui-se, portanto, que a esmagadora maioria das vítimas era de

³⁹ Informação no sítio eletrônico do UNODC: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2017/03/quase-um-terco-do-total-de-vitimas-de-trafico-de-pessoas-no-mundo-sao-criancas-segundo-informacoes-do-relatorio-global-sobre-trafico-de-pessoas.html>>. Acesso em 23.11.2019.

⁴⁰ Informação contida no Relatório do UNODC de 2018, disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf>. Acesso em 23.11.2019.

⁴¹ Relatório disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-de-dados.pdf>>. Acesso em 11.03.2020.

mulheres, tal como ocorre com as estatísticas do continente sul-americano como um todo, conforme apontado anteriormente. O referido relatório também faz menção sobre a dificuldade de apuração dos dados sobre a temática em âmbito nacional brasileiro, posto que inexistente um perfil específico das vítimas e da condição de vulnerabilidade daquelas:

Um das primeiras inquietações no que diz respeito ao tráfico de pessoas é o perfil da vítima, principalmente para a elaboração de políticas de prevenção. Se fossemos contar somente com as estatísticas criminais, não saberíamos nada sobre o perfil das vítimas. Isto porque quase nenhuma das polícias levanta as características das vítimas quando do registro das ocorrências, nem sequer o gênero. [...]

A justiça, por sua vez, provavelmente também tenha esta informação nos processos judiciais, mas, da mesma forma, não disponibiliza no seu banco de dados. Ou seja, apesar dos esforços para a construção da Metodologia Integrada, a dificuldade de informações sobre as vítimas permanece, por questões operacionais, certamente, mas também ontológicas, lembrando que a justiça criminal surgiu no intuito de excluir as vítimas do processo criminal e retirar-lhe o conflito [...], não registrando quase nada sobre as vítimas.

Portanto, para se descrever o perfil da vítima há que se recorrer necessariamente às outras fontes, tais como os dados levantados pelas instituições consideradas como de assistência às vítimas (MJ, 2017, p. 33)

Outro dado interessante, no que se relaciona ao crime de tráfico de pessoas na América do Sul, e que consta em um dos supracitados estudos do UNODC, (“Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas”, de 2016), é o referente às investigações e condenações criminais relativas ao delito em destaque, sendo importante a transcrição do trecho da pesquisa que versa sobre os dados estatísticos apurados:

Todos os países analisados relataram ao menos uma condenação entre 2012 e 2014, e a maioria dos países registrou entre 1 e 20 condenações por ano. Apenas a Argentina registrou um número maior, com totais anuais entre 30 e 60 condenações. O número de investigações é significativamente elevado na América do Sul; Argentina, Brasil, Equador, Peru e Bolívia registraram centenas de investigações. Menos da metade (46%) foi julgada, ao passo que menos de um terço do número de pessoas julgadas (28%) foi condenada. Em média, para cada 100 pessoas oficialmente suspeitas ou investigadas pela polícia, 13 são condenadas por uma corte de primeira instância.⁴² (UNODC, 2016)

Por outro lado, o retromencionado relatório nacional brasileiro⁴³, publicado no ano de 2017, apresenta os seguintes dados quanto a número de inquéritos policiais e de indiciamentos, no que tange ao tráfico internacional de pessoas, entre os anos de 2007 a 2016, segundo dados da Polícia Federal do Brasil (Tabela 1):

⁴² Relatório disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf>. Acesso em 11.03.2020.

⁴³ Relatório do Ministério da Justiça disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-de-dados.pdf>>. Acesso em 11.03.2020.

MODALIDADE DE EXPLORAÇÃO/ N. PROCEDIMENTO	Tráfico Internacional de Pessoas para fins de Exploração Sexual	Tráfico Internacional de Crianças e Adolescentes
N. Inquéritos	137	47
N. Indiciamentos	285	77

No “Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: dados 2014 a 2016” também restou apurado que entre os anos de 2014 e 2016, segundo o CNJ, tramitaram nas Justiças Estaduais brasileiras, 246 processos criminais em 1º Grau de jurisdição, para apuração do delito de tráfico internacional de pessoas, enquanto que na 2º Instância, tramitaram 209 processos. No mesmo período, apurou-se que, nas Justiças dos Estados, foram ajuizados 259 processos-crime para a apuração do crime de tráfico interno de pessoas em 1º Grau, enquanto na Instância recursal houve o trâmite de 224 recursos tratando deste delito (MJ, 2017, p. 40).

Por outro lado, o mesmo relatório apontou que, no 1º Grau da Justiça Federal, entre 2014 e 2016, foram registrados o ajuizamento de 297 denúncias sobre tráfico internacional de pessoas, e 50 acerca de tráfico interno de pessoas. Já na 2º Instância, a Justiça Federal registrou propositura de 73 recursos atinentes ao crime de tráfico internacional de pessoas, e 62 recursos versando acerca de tráfico interno de pessoas (MJ, 2017, p. 41)⁴⁴. O relatório nacional em questão, no entanto, não aponta estatísticas de condenações dos suspeitos processados, seja na Justiça Estadual, seja na Justiça Federal.

Impende salientar que, no Brasil, o crime de tráfico de pessoas só passou a ter tipificação específica no ano de 2016, com a entrada em vigor da Lei nº 13.344, que acrescentou o artigo 149-A, ao Código Penal Brasileiro. É curioso apontar, ainda, que a pena para quem comete uma das condutas descritas no tipo de tráfico de pessoas varia entre 4 e 8 anos de reclusão, enquanto que a pena para o agente que comete o tráfico de drogas ilícitas tem variação entre 5 e 15 anos de reclusão, consoante consta no artigo 33, da Lei nº 11.343/2006 (Lei de Drogas). Ou seja, pelo sistema penal brasileiro, para quem pratica a conduta de traficar pessoas a reprimenda é mais branda do que para aquele que perpetra o delito de tráfico de drogas, fato que, ao menos em tese, parece ferir o princípio da proporcionalidade das penas, tendo em vista o bem jurídico que se pretende proteger mais diretamente.

⁴⁴ Documento do Ministério da Justiça disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-de-dados.pdf>>. Acesso em 11.03.2020.

É bem verdade que o bem jurídico protegido pela tipificação do crime de tráfico de drogas é a saúde pública, que se trata de bem de natureza coletiva, abstrata, que atinge ou pode atingir uma gama de pessoas de forma indistinta e, portanto, merece uma reprimenda significativa por parte do sistema penal. Contudo, ainda assim parece haver uma certa disparidade entre a quantificação de pena atribuída ao delito de tráfico de drogas e a prevista para o tráfico de pessoas, o que pode indicar uma possível necessidade de revisão do *quantum* previsto para este último delito, para que seja punido com maior rigor, dada a gravidade do ilícito, que, na maior parte das vezes, tem repercussão internacional. Nesse campo, apesar dos avanços legislativos recentes, parece que ainda há muito a se percorrer para que um delito tão grave tenha a necessária resposta punitiva do Estado.

Partindo para a análise de um outro delito com bastante incidência nos países do Mercosul, conforme estudos realizados relativamente ao território mercosulino, chega-se aos dados e estatísticas alarmantes da prática do crime de homicídio doloso. Evidentemente que é o crime cuja prática é a mais preocupante, tendo em vista que a conduta do delinquente atenta contra o maior dos valores e direitos humanos de todos, que é a vida humana. Daí decorre uma maior atenção das autoridades em relação ao cometimento em larga escala de tal delito violento, haja vista que, em algumas regiões do globo, o número de homicídios intencionais é maior do que os resultantes de guerras formalmente declaradas, entre forças armadas de duas ou mais nações.

Os dados acerca dos homicídios praticados na região também provêm da ONU, confeccionados, tal como os relatórios anteriormente reportados, por seu Escritório especializado na área de segurança pessoal, o UNODC, que publicou, no ano de 2019, o “Estudo Global sobre Homicídio (Homicídio: extensão, padrões, tendência e resposta da justiça criminal)”. Sobre os homicídios violentos em países da América do Sul o estudo apresentou, resumidamente, as seguintes conclusões:

O primeiro grupo compreende países com taxas de homicídios persistentemente altas (apesar de reduções ou aumentos substanciais ao longo de alguns períodos), incluindo Brasil, Colômbia e República Bolivariana da Venezuela. A Colômbia sofreu uma queda drástica na taxa de homicídios, de mais de 80 por 100.000 habitantes em 1991 para 25 em 2017, o que foi parcialmente atribuído à intensificação da ação do Estado contra o narcotráfico. Por outro lado, o Brasil experimentou taxas continuamente altas entre 20 e 26 por 100.000 habitantes em 2012, com um aumento para mais de 30 em 2017. Em números absolutos, cerca de 1,2 milhão de pessoas perderam a vida como resultado de homicídio doloso no Brasil entre 1991 e 2017. No mesmo período, a República Bolivariana da Venezuela registrou o aumento mais dramático, passando de 13 para 57 por 100.000 habitantes em 2017.

O segundo grupo compreende países, incluindo Argentina, Chile, Peru e Uruguai, com taxas de homicídios mais baixas que as do primeiro grupo, mas ainda assim acima da média global (exceto no Chile, onde a taxa de homicídios tem sido consistentemente abaixo dessa média)⁴⁵. (UNODC, 2019)

O estudo em epígrafe, realizado pelo UNODC, analisa tanto as ocorrências de homicídios dolosos ditos “simples”, quanto aqueles que estão relacionados à violência perpetrada pelo crime organizado (transnacional, inclusive), sendo que, segundo alerta do diretor executivo do UNODC (Yury Fedotov), em comunicado que fez durante a divulgação do estudo, um em cada cinco homicídios registrados em 2017 foi resultado da atuação da criminalidade organizada, que “causou muito mais mortes em todo o mundo do que conflitos armados e terrorismo, combinados”⁴⁶.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) também mantém, em seu sítio eletrônico, dados estatísticos sobre o cometimento do crime de tráfico de drogas, por meio da exposição contínua da quantidade de substâncias entorpecentes apreendidas pelas autoridades ao redor do mundo. Por tais números, é possível, por análise comparativa de períodos e de quantidade de droga apreendida, se ter uma ideia do quanto o crime de narcotráfico (incluindo o internacional) vem sendo praticado e combatido pelos agentes de segurança.

Pela análise de tais estatísticas, é possível aferir-se, por exemplo, que no ano de 2013 foram apreendidas, na Argentina, cerca de 127 toneladas de maconha (*cannabis*) e 87 toneladas de cocaína; já no ano de 2017 (último período constante na tabela do UNODC), foram apreendidas, respectivamente, 174 toneladas de maconha e 129 toneladas de cocaína, o que revela um acréscimo substancial nas apreensões de drogas ilícitas naquele país. O mesmo relatório registra que no Peru foram encontradas, pelas autoridades, cerca de 342 toneladas de maconha e 13 toneladas de cocaína, em 2013; já no ano de 2017, os números saltaram para 467 toneladas de maconha, e 97 toneladas de cocaína, demonstrando outro incremento considerável na quantidade de drogas circulando no país e região⁴⁷.

Já no Brasil, segundo dados obtidos no sítio eletrônico da Polícia Federal, foram apreendidas, em 2013, aproximadamente 222 toneladas de maconha e 41 toneladas de cocaína,

⁴⁵ Estudo disponível no *site*: <<https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>>. Acesso em 23.11.2019.

⁴⁶ Informação contida em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2019/07/brasil-tem-segunda-maior-taxa-de-homicidios-da-amrica-do-sul--diz-relatorio-da-onu.html>>. Acesso em 23.11.2019.

⁴⁷ Estatísticas disponíveis em: <<https://dataunodc.un.org/drugs/seizures-2017>>. Acesso em 23.11.2019.

enquanto que em 2017 a quantidade de maconha apreendida foi de 354 toneladas, e a de cocaína foi de 48 toneladas, o que também demonstra um salto no número de apreensões e, conseqüentemente, a constatação de maior incidência e prática do crime de narcotráfico no Brasil, seja delito de caráter doméstico, seja transnacional⁴⁸.

Convém salientar que o UNODC, além de manter estatísticas sobre apreensões de drogas ilícitas no mundo, também apresenta, em seus relatórios anuais de atividades, índices referentes aos malefícios proporcionados pelo uso indiscriminado de substâncias entorpecentes ilegais. O Relatório Anual de Atividades do ano de 2018, do Escritório especializado da ONU, revelou que aproximadamente 585.000 pessoas morreram em todo o mundo em decorrência do uso de drogas ilícitas, e que cerca de 35 milhões de usuários sofrem com algum tipo de distúrbio causado por aquelas drogas, e requerem tratamento médico especializado; porém, apenas uma dentre sete pessoas que necessitam recebem algum tipo de tratamento, que nem sempre é o mais adequado⁴⁹.

Por outro lado, é importante destacar que os delitos transnacionais, de um modo generalizado e bem assim os cometidos no âmbito do Mercosul, também prosperam porque há certa leniência por parcela dos agentes públicos responsáveis por investigar e punir tais atividades ilícitas, o que configura o crime de corrupção, infelizmente bastante comum nos países do Mercosul. Outra questão que também está atrelada ao avanço da criminalidade organizada transnacional mercosulina é a capacidade dos agentes de “legalizar” o produto auferido com suas práticas delituosas, por meio da lavagem de capitais, o que, muitas vezes, também é propiciado e/ou facilitado, novamente, por existir, no aparato estatal, agentes públicos corruptos que facilitam ou mesmo atuam na prática de tal lavagem. Esse é o entendimento, inclusive, assentado por estudiosa da matéria, especificamente no que se refere ao cometimento de tais crimes por agentes de dois países do Mercosul (Brasil e Paraguai), em excerto contido em publicação do IPEA:

Sobre o tema da corrupção de agentes públicos, o senador paraguaio Roberto Acevedo é enfático ao afirmar que, para as redes do narcotráfico e do contrabando prosperarem, há a necessidade de um aporte de poder que só é possível com a corrupção de políticos, juízes, policiais e de outros agentes decisivos no estabelecimento do crime organizado. [...]

Por outro lado, quando o Estado não disponibiliza mecanismos de controle de seu sistema financeiro para impedir a inserção do dinheiro auferido nas atividades criminosas em sua economia formal, colabora na ampliação e na manutenção da prática de crimes transnacionais. [...]

⁴⁸ Números disponíveis em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/drogas>>. Acesso em 23.11.2019.

⁴⁹ Relatório disponível em: <https://www.unodc.org/documents/AnnualReport/Annual-Report_2018.pdf>. Acesso em 23.11.2019

Sobre a lavagem do dinheiro do lado paraguaio, o senador paraguaio Acevedo levanta que Pedro Juan Caballero é um paraíso fiscal para traficantes paraguaios e brasileiros, haja vista a quantidade de casas de câmbio em operação na cidade. Para ele, o grande número de financeiras em operação nesse ponto da fronteira tem como papel principal lavar o dinheiro das atividades ilícitas transfronteiriças, sobretudo do tráfico de drogas. (NUNES, 2017, p. 32/33).

É de bom alvitre ressaltar que todos os dados acima colacionados são aqueles em relação aos quais os delitos chegaram ao conhecimento das autoridades responsáveis pela sua apuração e eventual punição dos agentes criminosos, para que pudessem se tornar estatística, sendo certo que há muitos outros crimes sendo praticados que não chegam ao conhecimento das referidas autoridades ou, quando chegam, não têm a devida apuração ou a aplicação de reprimenda ao criminoso. Esse fenômeno é conhecido, na justiça criminal, por “cifra negra dos crimes”, e ocorre por diversos fatores, desde a falta de aparato estatal adequado para o enfrentamento da criminalidade, até a ausência ou debilidade de planejamento de ações estratégicas contundentes contra a criminalidade.

Tendo sido exposto, nos parágrafos antecedentes, um panorama geral dos crimes transnacionais com maior incidência no Mercosul, cabe agora uma análise de como os delitos em destaque são comumente tratados e combatidos pelas autoridades responsáveis, seja de forma isolada, com ações realizadas por cada país, seja de forma conjunta, com alguma integração e/ou cooperação entre os agentes públicos encarregados de cumprir o mister de prover segurança pessoal aos cidadãos dos países mercosulinos, em regiões de fronteira ou no interior de cada país.

Nessa parte do trabalho, o ponto de referência para a análise das ações tomadas em relação à criminalidade organizada transnacional, com o objetivo de garantir o direito à segurança pública, é o Brasil, por se tratar do país de maior extensão territorial da América do Sul (com 8.511.000 km²), que ostenta fronteiras com dez países sul-americanos, as quais se estendem por uma faixa de aproximadamente 17.000 quilômetros, abarcando 11 Estados federados brasileiros e um total de 588 municípios.

Com o intuito de maior proteção das fronteiras, mormente as localizadas na região amazônica, o governo brasileiro, desde a implantação do Mercosul, na década de 1990 (e até mesmo antes disso), vem implementando diversas ações no sentido de proteção de seu território, sendo que algumas dessas ações são realizadas justamente com ênfase nas regiões fronteiriças. Para tanto, foi elaborada, no âmbito do Ministério da Defesa, uma política que visa a defesa do território e soberania nacionais, não apenas em relação a eventuais ataques externos

de caráter militar, mas também contra as ditas “novas ameaças”, que são aquelas perpetradas pelo avanço do crime organizado transnacional. Atualmente, essas ações são nominadas de “Política Nacional de Defesa” (PND), a cargo das três forças militares do país (Exército, Marinha e Aeronáutica), tendo sido criada pelo Decreto Federal nº 5.484/2005, e atualizada no ano de 2012 (que também alterou o nome da iniciativa para o atual). Para dar cumprimento e operacionalizar a política em questão, foi desenvolvida a “Estratégia Nacional de Defesa” (END), posta em vigor pelo Decreto Federal nº 6.703/2008.

Tanto a PND quanto a END são atualizadas periodicamente, de acordo com os novos objetivos a serem alcançados pelas iniciativas, sendo que as últimas atualizações decorrem das alterações e acréscimos promovidos pelo Decreto Legislativo nº 179, de 14.12.2018, que, de acordo com informação publicada no *site* do Senado Federal, em suma, estabelece:

A Política Nacional de Defesa fixa 28 posicionamentos para o país na área, entre eles o apoio ao multilateralismo nas relações internacionais, a defesa do uso sustentável dos recursos ambientais, o respeito à soberania de cada país e o estímulo ao envolvimento de toda a sociedade brasileira [...].

Esta nova versão da PND estabelece oito Objetivos Nacionais Fundamentais, entre eles garantir a soberania e o patrimônio nacional; assegurar a capacidade de Defesa, visando o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas; salvaguardar os bens, recursos e interesses nacionais; contribuir no incremento da projeção internacional do Brasil; e promover a autonomia produtiva e tecnológica.

Já a Estratégia Nacional de Defesa apresenta 81 ações estratégicas, entre elas o fortalecimento da capacidade de dissuasão; o incremento da presença do Estado em todas as regiões do país; a atuação em organismos internacionais; a atuação com base no multilateralismo; a promoção da cooperação internacional; a promoção da sustentabilidade da cadeia produtiva da base industrial de Defesa; e o fortalecimento da área de ciência e tecnologia⁵⁰. (Agência Senado, 2018).

Dentro do campo de atuação da PND e da END, e também anteriormente à formalização de tais iniciativas, ao longo do tempo foram desenvolvidas algumas ações que possuíam o objetivo de instrumentalizar a defesa do território nacional, principalmente contra a prática de ilícitos transnacionais, haja vista que, do ponto de vista bélico entre as nações, a América do Sul, há muito tempo, não é uma região de guerras formais entre os países. Dentro desse contexto, foram desenvolvidas iniciativas como o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), que começou a ser concebido ainda na década de 1990 mas só foi posto em operação no começo dos anos 2000, sendo que as operações desse sistema ficavam, em sua maior parte, a cargo da Aeronáutica. Essa iniciativa contava com um sistema de monitoramento moderno e

⁵⁰ Matéria disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/13/aprovadas-em-plenario-novas-politica-e-estrategia-nacional-de-defesa>>. Acesso em 24.11.2019.

avançado de aeronaves integradas com radares e bases terrestres, para cobrir, fiscalizar e mapear a maior parte da região amazônica em solo brasileiro. O sistema foi desativado em outubro de 2017⁵¹, com mais de 40 mil horas de voo computadas e diversas contribuições para o mapeamento da região amazônica.

Uma outra ação voltada para a defesa da região amazônica e suas fronteiras é o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), também sob a gestão do Ministério da Defesa, que foi concebido no início da década dos anos de 1990, e efetivamente criado em 2002, com o objetivo de “promover a proteção, inclusão social e o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal”. O SIPAM, por seu Centro Gestor e Operacional (Censipam), tem como atribuições centralizar e gerir as ações e operações do próprio sistema e as de outros órgãos ligados à proteção, defesa e desenvolvimento da região amazônica, sendo certo que, assim, “as atividades individualizadas realizadas por diversos órgãos e agentes governamentais passaram a ser compartilhadas, favorecendo a disseminação de conhecimento e evitando a duplicidade de ações na Amazônia”⁵² (MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL).

Os dois sistemas acima elencados cuidam (ou cuidavam), primordial e especificamente, da Amazônia. Há, ainda, no âmbito do Ministério da Defesa, a implantação de um aparato voltado especificamente para as regiões de fronteiras, denominado Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON, que está sob a responsabilidade do Exército Brasileiro, cujas características são as seguintes, segundo consta no *site* da instituição militar:

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON é um sistema de sensoriamento e de apoio à decisão em apoio ao emprego operacional, atuando de forma integrada, cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de monitoramento e de ação do Estado na faixa de fronteira terrestre, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidades sobre a área. Foi concebido por iniciativa do Comando do Exército, em decorrência da aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, a qual orienta a organização das Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.

Para o Exército, o SISFRON deverá, além de incrementar a capacidade de monitorar as áreas de fronteira, assegurar o fluxo contínuo e seguro de dados entre diversos escalões da Força Terrestre. Deverá, também, produzir informações confiáveis e oportunas para a tomada de decisões, bem como apoiar prontamente em ações de defesa ou contra delitos transfronteiriços e ambientais, em cumprimento aos dispositivos constitucionais e legais que regem o assunto⁵³. (Exército Brasileiro)

⁵¹ Informação disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/30766/ESPA%C%87O%20A%C3%89REO%20Comiss%C3%A3o%20do%20Projeto%20do%20Sistema%20de%20Vigil%C3%A2ncia%20da%20Amaz%C3%B4nia%20%C3%A9%20desativada>>. Acesso em 24.11.2019.

⁵² Notícia disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/noticias/apresentacao-do-censipam>>. Acesso em 24.11.2019.

⁵³ Informe disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>. Acesso em 24.11.2019.

Tratando ainda da questão das fronteiras, é imperioso pontuar que o Governo Federal brasileiro, em junho de 2011, lançou o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que se propunha a reforçar a presença do Estado em toda a faixa de fronteira do Brasil. Nesse primeiro momento de implantação, esse plano estratégico ficou sob a coordenação do Ministério da Defesa, em parcerias com outros órgãos estatais, e tinha o objetivo de combate de crimes transnacionais (impedindo, principalmente, a entrada de drogas e armas ilícitas no país).

Para melhor gerir a coordenação e integração entre os demais órgãos estatais, foi lançado, no ano de 2016, pelo Decreto Federal nº 8.903, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), cujo Comitê-Executivo abarcava diversas entidades e agências federais, tais como as Forças Armadas, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, dentre outros órgãos federais, além de prezar pela integração e coordenação junto aos Estados federados e municípios. Desde o tempo da implantação do PEF (que passou a ser gerido, em 2016, pelo PPIF), a principal operação, comandada pelo Ministério da Defesa em parceria com os demais atores estatais envolvidos, é a denominada Operação Ágata, que é realizada periodicamente e visa principalmente o desmantelamento das organizações criminosas transnacionais que atuam nas regiões de fronteira, com apreensão de armas e drogas e, ainda, com realização de ações cívico-sociais, levando, por exemplo, serviços de saúde às localidades mais distantes das regiões de fronteiras. Sobre a atuação dos agentes estatais nas diversas fases da Operação Ágata, é interessante a citação de trecho de estudo panorâmico realizado por pesquisador do tema:

A Operação Ágata possui tamanha magnitude e envolve um contingente bélico tão expressivo que sua realização nas fronteiras, eventualmente, enrijece as relações com os países da região, em especial com as forças armadas dos países vizinhos. Por essa razão, se faz necessária a participação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para as tratativas diplomáticas e alinhamentos políticos com países da região sul-americana antes, durante e depois de sua deflagração.

As Operações Ágata-7 e 8 destacaram-se das demais pelas dimensões. Foram as maiores ações militares voltadas à defesa já realizadas no Brasil, tanto em número de participantes e equipamentos, quanto em abrangência. Em uma área de atuação de 2,3 milhões de km², mais de um quarto do território nacional, cada operação contou com cerca de 30 mil militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em toda a extensão da fronteira brasileira com os dez países sul-americanos, o equivalente a 16.886 quilômetros. Além desse total, participaram agentes das Polícias Federal, Rodoviária Federal e Militar, bem como profissionais de agências governamentais. Durante os 11 dias de ação das Forças Armadas na Ágata-8, foram apreendidas cerca de 40 toneladas de drogas, enquanto a Ágata-7, no ano anterior, apreendeu cerca de 19 toneladas. (MACEDO, 2017, p. 225-226)

Paralelamente à Operação Ágata, mas ainda dentro do PEF e, posteriormente, do PPIF, fora instaurada, pelo Ministério da Justiça, a Operação Sentinela, que contava com o contingente da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança. Essa operação, de caráter continuado (similarmente à Operação Ágata), também tinha por objetivos principais o enfrentamento ao tráfico de drogas e de armas, bem como o contrabando e demais crimes transfronteiriços. No ano de 2012, por exemplo, apreendeu 361 toneladas de drogas ilícitas e, no ano anterior, desmantelou 42 quadrilhas que atuavam nas regiões de fronteira, efetuando um total de 20.737 prisões em flagrante. Entre os anos de 2011 e 2012, a operação apreendeu: a) 2.235 armas de fogo; b) dez milhões e setecentos mil reais; c) 1,89 milhão de medicamentos falsificados e proibidos pela Anvisa e; d) 7.500 veículos irregulares, segundo dados constantes do sítio eletrônico da Vice-Presidência da República do Brasil⁵⁴.

Convém destacar, ainda, que além dessas operações e iniciativas nacionais já referenciadas, que possuem nítida natureza policial e/ou administrativa, há também uma outra, de natureza processual, prevista na Constituição da República de 1988: é o denominado Incidente de Deslocamento de Competência (IDC), que visa deslocar o processo ou inquérito da Justiça Comum Estadual para a Justiça Federal, em hipóteses nas quais se verifique grave violação de direitos humanos. Tal procedimento, que foi inserido na Constituição brasileira pela Emenda Constitucional nº 45/2004, está previsto no artigo 109, § 5º, do Texto Constitucional, e pode ser suscitado pelo Procurador-Geral da República (PGR), com a finalidade de assegurar o cumprimento, pelo Brasil, de tratados internacionais de direitos humanos do qual o país seja parte.

Evidentemente que, por se tratar a segurança pública de um direito humano internacionalmente reconhecido como tal, em havendo grave violação desse direito, por descumprimento de um acordo ou tratado no âmbito mercosulino, por exemplo, o aludido incidente pode ser acionado para processamento de um delito perpetrado por uma organização criminosa transnacional que atue no âmbito dos países do Mercosul (principalmente em suas fronteiras), se preenchidos os pressupostos materiais e formais para tanto, e caso a investigação e processo criminal se inicie ou tenha curso, de forma não usual, perante a Justiça Estadual, quando o ordinário, por normas de competência jurisdicional interna, é que tais ilícitos sejam apurados, desde o início, já na esfera federal.

⁵⁴ Informe publicado no *site*: <http://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer/vice-presidencia/vice-presidente/noticias/noticias-do-vice/2012/12/2012-12-18_michel-temer-balanco-plano-estrategico-de-fronteiras> Acesso em 24.11.2019.

É salutar frisar que, muito embora não tenha sido regulado por lei, o dispositivo constitucional em questão, que trata do IDC, tem aplicação imediata, consoante disposição do artigo 5º, § 1º, da CRFB, que dispõe que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (CRFB, 1988). O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já foi instado, por algumas vezes, a dar aplicação ao dispositivo constitucional em comento, sendo que, em 08 de junho de 2005, no julgamento de admissibilidade do IDC nº 01/PA, que tratava do caso do homicídio da missionária norte-americana Dorothy Stang, ocorrido no Estado do Pará (em março de 2005), a 3ª Seção do STJ fixou os requisitos e parâmetros para o processamento do incidente, que, conforme assinalado por pesquisadora do tema, são os seguintes:

(1) grave violação a Direitos Humanos; (2) necessidade de assegurar o cumprimento, pelo Brasil, de obrigações decorrentes de tratados internacionais; (3) incapacidade (oriunda de inércia, negligência, falta de vontade política, de condições pessoais, materiais etc.) de o estado-membro, por suas instituições e autoridades, levar a cabo, em toda a sua extensão, a persecução penal.

Analisando o primeiro requisito, afirmou que todo homicídio doloso, independentemente da condição pessoal da vítima e/ou da repercussão do fato no cenário nacional ou internacional, representa grave violação do maior e mais importante dos direitos do ser humano, o direito à vida, declarado no art. 4º, n. 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos [...].

Em segundo lugar, afastou a necessidade de prévia lei definidora do rol de crimes, sob pena de vir a restringir o texto constitucional. A possibilidade de esvaziar a competência da Justiça Estadual e de inviabilizar o funcionamento da Justiça Federal deve ser analisada na ótica da proporcionalidade e da razoabilidade [...]. (CASTILHO, s.d., p. 6).

No mencionado julgamento, o STJ destacou, ainda, que eventual deslocamento deve ter por base a observância do princípio da proporcionalidade, devendo o PGR demonstrar, por ocasião do ajuizamento do incidente, que há risco concreto de descumprimento de obrigações que decorram de tratados internacionais dos quais o Brasil seja signatário. Tal risco pode restar caracterizado quando houver comprovação de que as autoridades estaduais responsáveis pelo cumprimento das referidas obrigações atuaram com negligência, ausência ou interferência negativa de vontade política, condições reais de processamento do feito criminal pelo Estado-membro da Federação e, ainda, quando houver inércia na persecução criminal.

As iniciativas acima arroladas, tanto as de natureza policial, administrativa e/ou processual, são, eminentemente, de caráter nacional, isto é, estão circunscritas ao território brasileiro e se operacionalizam entre as autoridades estatais do país, contando, apenas eventualmente, com o apoio de autoridades dos países limítrofes do Mercosul. Todavia, ainda que de forma que se pode dizer embrionária, ocorrem algumas iniciativas com esboço na

cooperação entre as nações mercosulinas no âmbito da segurança pública, que só não prosperam ou não atingem um patamar satisfatório e eficaz por conta de ideias e condutas um tanto quanto isolacionistas por parte de alguns países (ou a maioria deles), o que será melhor analisado em seção vindoura. Por ora, convém a menção a algumas poucas iniciativas de cooperação (ou de sua tentativa) entre as nações do bloco sub-regional, que são tradicionalmente utilizadas como instrumentos para confrontar a criminalidade organizada transnacional.

Esse conjunto de iniciativas com vistas a uma maior integração entre nações diversas, para o enfrentamento das questões afetas à segurança cidadã, é comumente denominado “Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal”. Pode ser citado, como primeiro exemplo de cooperação internacional (usual não apenas entre os países do Mercosul, mas, também, em relação aos demais países do mundo), a clássica Carta Rogatória, regida, internamente, pelo artigo 783 e seguintes do Código de Processo Penal Brasileiro (CPPB), que nada mais é do que um requerimento formal de um juízo estrangeiro, para que sejam realizadas diligências processuais por um juízo de um determinado país (no caso regulado pelo CPPB, seria um magistrado com jurisdição no Brasil). Geralmente essas providências são de cunho instrutório processual penal (intimações, interrogatórios, oitiva de testemunhas, etc.) e, no Brasil, tem como órgão responsável o Superior Tribunal de Justiça, que concede, caso presentes as formalidades legais, o *exequatur* para que o pleito rogatório tenha curso internamente.

Um outro meio de cooperação jurídica ocorre por meio de Autoridades Centrais nomeadas por cada um dos países que cooperam entre si, e sua constituição tem por fundamento justamente tornar tais autoridades a referência administrativa no assunto dentro de determinado país, para que os pedidos de cooperação cheguem até elas e sejam processados da forma mais eficaz e célere possível. No Brasil, o papel de autoridade central é desempenhado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, que executa as medidas necessárias à cooperação por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça (DRCI/Senajus). Por meio da autoridade central, podem ser elaborados pedidos de auxílio jurídico direto, que se regem tanto pelo direito internacional, por diversos acordos multilaterais e regionais de que o Brasil faz parte, quanto pelo disposto no artigo 4º, da Constituição Federal. Convém a transcrição do conceito da referida ferramenta de cooperação, tal como consta no sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP):

O auxílio jurídico direto configura-se como solicitação estrangeira que, se estiver em conformidade com as formalidades do Estado requerido, será recebida em seu ordenamento jurídico como se nacional fosse. Essa

modalidade de cooperação pode ser realizada com base em tratado internacional ou em garantia de reciprocidade para casos análogos. As Autoridades Centrais ficarão encarregadas de apresentar e receber, normalmente por comunicação direta entre elas, os pedidos de auxílio jurídico direto⁵⁵. (MJSP)

Há, ainda, diversos outros institutos de cooperação entre os países do Mercosul, que se estabelecem ou por acordos bi ou multilaterais sem a interferência formal do bloco, ou por ajustes entabulados no âmbito do próprio bloco sub-regional. Podem ser destacados, nesse diapasão, a transferência de pessoas condenadas, a recuperação e repatriação de ativos financeiros, a extradição, dentre outros.

Especificamente em relação ao Mercosul, existem diversos acordos e/ou iniciativas visando a cooperação entre os países-membros e associados, sendo os principais os seguintes: Acordo sobre Cooperação Policial na Prevenção e Ação Efetiva ante Fatos Delituosos; Acordo Quadro sobre Segurança Regional; Continuidade de perseguição policial transfronteiriça; Acordo sobre Mandado Mercosul de Captura e Procedimentos de Entrega entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados (Mandado Mercosul de Captura); e o Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação (ECI's). Todos esses acordos e proposituras foram estudados na Seção 1, subseção 1.5, desta pesquisa, ocasião em que foram tratadas e pontuadas as dificuldades de implementação efetiva dessas iniciativas no bloco, por questões diversas, que vão do atraso injustificado da internalização das normas regionais, até a resistência a maior abertura de canais de cooperação (mesmo já tendo sido assinados pelas partes), por conta de questões de soberania e assuntos correlatos.

O que se percebe nesse campo, pela análise da quantidade de operações distintas e realizadas por diversas autoridades, e muitas vezes na mesma base territorial, é uma grande dificuldade de coordenação e articulação entre os responsáveis pela salvaguarda do direito à segurança pública, seja dentro do mesmo país (caso do Brasil), seja quando é necessário cooperar com as nações vizinhas para o enfrentamento adequado do crime organizado transnacional. Essa é a conclusão a que chegou o Tribunal de Contas da União (TCU), em Relatório de Auditoria (de nº 014.38/2014-0) sobre governança de políticas públicas relativas ao fortalecimento da faixa de fronteira, tanto em relação à coordenação entre as forças nacionais, quanto relativamente às oportunidades de cooperação entre os países sul-americanos:

⁵⁵ Conceito publicado em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-penal/roteiro-de-tramitacao>>. Acesso em 24.11.2019.

Essa condição também se estende às operações conjuntas, haja vista que as duas principais ações repressivas resultantes do PEF, Operações Ágata e Sentinela, apesar de serem conduzidas, respectivamente, no âmbito dos Ministérios da Defesa e Justiça, não impõem qualquer grau de subordinação entre os órgãos participantes.

Todas essas evidências sinalizam uma preocupação excessiva com a preservação da autonomia dos órgãos, em todas as fases da política, a ponto de inibir o surgimento do fator liderança, cujo exercício poderia gerar influência rumo à direção pretendida, administrar conflitos, ante ao pluralismo de interesses envolvidos, e fortalecer o processo de comprometimento e convergência entre os membros partícipes. [...]

Diante desse panorama, verifica-se que as diretrizes do PEF para atuação integrada entre os órgãos, em parceria com os países vizinhos, não têm sido seguidas de forma satisfatória, ainda que tenha havido avanços com relação à aproximação dos órgãos que atuam na região⁵⁶. (TCU, 2015, p. 50, 56 e 57).

Diante desse breve apanhado acerca dos crimes transnacionais mais frequentes no Mercosul, especialmente nas regiões de fronteira, e da análise de como o enfrentamento dessa questão é tradicionalmente realizado, é possível aferir-se que, apesar dos esforços contínuos e dos avanços das diversas operações governamentais, isoladas ou em cooperação entre as nações mercosulinas (geralmente realizada de forma restrita ou parcial), que são dignas de encômios e devem ter seu reconhecimento, percebe-se que não há uma gestão eficiente no enfrentamento em epígrafe, possivelmente pela ausência de cooperação, que não ocorre de forma coordenada sequer na seara interna, por falta de coordenação interagências pertencentes ao Brasil, como constatado pelo relatório do TCU.

Como forma de resposta à falta de articulação entre as forças policiais e outras que se alinham ao combate ao crime organizado transnacional, após diversos estudos realizados pelos setores públicos que atuam na gestão da segurança pública no Brasil, foi criado e inaugurado pelo governo federal, por seu Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), em dezembro de 2019, o primeiro Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF), localizado na cidade de Foz de Iguaçu, Estado do Paraná, onde se localiza a denominada tríplice fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai). O referido centro de integração tem como objetivo funcionar como força-tarefa permanente, com tecnologia e banco de dados próprios, atuando na gestão de informações e atuação das diversas agências e instituições nacionais encarregadas de assegurar a segurança à população. Apesar de ter sido concebida para atuar inicialmente apenas em âmbito nacional (muito embora se trate de centro de operações fronteiriças), o Ministro de Estado responsável pela pasta à época, no ato inaugural do CIOF, ponderou que há intenção de

⁵⁶ Relatório publicado em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&in line=1>>. Acesso em 25.11.2019.

participação de forças policiais de outros países do Mercosul, via cooperação internacional. É conveniente a transcrição de trecho do informe constante no sítio eletrônico do MJSP, acerca do centro integrado em comento:

O objetivo é combater o crime organizado e o tráfico de drogas, intensificar a integração entre os agentes de segurança pública e fortalecer o monitoramento das fronteiras brasileiras. [...]

No Brasil, se inspirando no modelo norte-americano, pela primeira vez, os vários agentes trabalham em conjunto. O centro reúne representantes das polícias estaduais, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Agência Nacional de Inteligência (Abin), Ministério da Defesa, Unidade de Inteligência Financeira (antigo Coaf), Receita Federal, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e outros órgãos. [...]

Os relatórios gerados vão auxiliar investigações criminais em todo País, principalmente na área da Tríplice Fronteira [...], com reflexos nos grandes centros consumidores no Rio de Janeiro, São Paulo, [...] e demais capitais.

A ideia é que policiais de países vizinhos também participem da força. “A cooperação com outros países do Mercosul sempre tem sido positiva e a tendência é buscarmos também representantes de policiais, adidos ou agentes para trabalhar dentro do Centro Integrado”, adiantou o ministro.⁵⁷ (MJSP, 2019)

Expostos os principais pontos do enfrentamento da criminalidade transnacional no âmbito do Mercosul, percebe-se que uma desejável cooperação internacional efetiva entre os países membros do Mercosul, com a existência de um órgão ou autoridade centralizadora das questões afetas ao combate à criminalidade transnacional, ainda se encontra distante, cumprindo, nessa ocasião, a análise de possíveis modelos teóricos de cooperação que possam servir ao desiderato de salvaguarda do direito à segurança pessoal no bloco sub-regional, do que se ocupará a última e seguinte seção deste trabalho. Antes, porém, é imperiosa a exposição de como esse ambiente violento nas regiões fronteiriças dos países do bloco pode afetar o desenvolvimento daquelas regiões, especialmente no que diz respeito aos serviços estatais e demais direitos que devem (ou deveriam) ser postos à disposição e garantidos às populações que margeiam os limites entre as nações da América do Sul, o que será abordado na sequência.

⁵⁷ Informação contida em: < <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2019/12/primeiro-centro-integrado-de-operacoes-de-fronteira-e-inaugurado>>. Acesso em 12.03.2020.

2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADE

Consoante salientado alhures, visto o cenário de altos índices de criminalidade transnacional na porção sul do continente americano, tal como disposto na subseção imediatamente anterior, é de rigor a análise do possível e potencial impacto que tal circunstância produz no desenvolvimento do bloco sub-regional, mormente quanto ao bem-estar das pessoas e, em especial, em relação às populações que vivem nas faixas de fronteira do Mercosul. Previamente a tal análise, é de bom alvitre alguma explanação acerca do direito humano ao desenvolvimento, com ênfase, também, em seu aspecto referente à sustentabilidade, que possui correlação com o direito humano estudado mais profundamente nesta pesquisa, qual seja, o direito à segurança pública. Essa breve análise do direito ao desenvolvimento, em específico, será objeto de investigação nesta subseção.

Historicamente, o direito humano ao desenvolvimento teve sua primeira menção, no cenário internacional (no contexto do sistema de proteção de direitos humanos – global), no ano de 1945, mais precisamente no artigo 55, da Carta das Nações Unidas, sendo que consta, no documento referenciado, que as Nações Unidas devem favorecer “níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social” (ONU, 1945). Todavia, o direito ora tratado só foi objeto de debates específicos no âmbito da Assembleia Geral da ONU a partir da proclamação da “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento”, datada do ano de 1986, que contém dez dispositivos versando sobre o direito em epígrafe. Para compreensão inicial da matéria, é salutar destacar os dois primeiros artigos da Declaração:

Artigo 1º:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Artigo 2º:

§1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

§2. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus

deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento⁵⁸. (ONU, 1986, grifo no original)

Um dos principais méritos da Declaração supracitada foi o de alterar o eixo do direito ao desenvolvimento na seara internacional, que anteriormente se referia apenas aos Estados e, a partir de então, passou a ter como sujeito central a pessoa humana, numa perspectiva de direito humano a ser protegido e promovido pelos sistemas de proteção em todos os níveis. Em um lapso temporal diminuto, já no ano de 1993, outro documento sobre a matéria veio a lume, a saber, a “Declaração e Programa de Ação de Viena”, que alçou novamente o direito ao desenvolvimento ao palco das relações internacionais, corroborando os ditames da primeira Declaração e, ainda, propiciando a conexão entre o desenvolvimento, a democracia e a observância aos direitos humanos e liberdades fundamentais. No mesmo passo, esse então novel documento trouxe à baila os problemas de ordem financeira que acarretam entraves para o pleno desenvolvimento dos países, tal como ressaltado em destacada tese de doutoramento que tratou da questão:

A partir da Conferência de Viena, se entende que o desenvolvimento, a democracia, o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais são conceitos independentes que se reforçam mutuamente. Essa conferência também conclamou a comunidade internacional a aliviar a carga da dívida externa dos países em desenvolvimento; apelação por demais importante, já que se reconhece que a pobreza extrema e a exclusão social constituem um atentado contra a dignidade humana, além de constituírem num forte obstáculo ao desenvolvimento (SILVEIRA, 2006, p. 213).

É importante pontuar, ainda, que o direito ao desenvolvimento, nada obstante se tratar de direito humano de terceira geração, se garantido em plena efetividade, tem o condão de fazer convergir todos os demais direitos humanos, uma vez que, para que seja concretizado em sua inteireza, requer a observância dos direitos e garantias fundamentais de outras dimensões. Dessa forma, para que se conceba o desenvolvimento, é imprescindível que se garanta direitos de primeira geração (direito à vida e à liberdade), de segunda dimensão (educação, trabalho, saúde, dentre outros) e, ainda, os que estão num terceiro patamar de direitos humanos, caso do direito à paz (nele incluído o direito à segurança pessoal) e ao meio ambiente equilibrado e sadio.

Em outras palavras, o direito ao desenvolvimento acaba por aglutinar os demais direitos, mas não de maneira estática, e sim mediante um processo de *dinamogenesis*, em que o corpo

⁵⁸ Declaração disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf>. Acesso em 25.11.2019.

social, num primeiro momento, atribui relevância primordial e fundamental aos direitos humanos, consagrando o conjunto de tais direitos como um valor social supremo. Partindo desse ponto, e sendo aquele conjunto “[...] reconhecido como valioso, este valor impulsiona o reconhecimento jurídico, conferindo orientação e conteúdos novos (liberdade, igualdade, solidariedade, etc.), que expandirão o conceito de dignidade da pessoa” (SILVEIRA, ROCASSOLANO, 2010, p. 199).

O postulado do direito ao desenvolvimento estatui, ainda, o asseguramento de plena liberdade aos cidadãos, de modo que o aparato estatal deve prover às pessoas os direitos mais básicos, mais comezinhos, para que os indivíduos possam exercer aqueles direitos e os demais de forma livre, a partir do asseguramento de participação democrática na gestão e rumos da sociedade em que inserida o cidadão. Em igual sentido é a explanação de Amartya Sen, ao correlacionar, muito apropriadamente, o desenvolvimento e a liberdade em sua obra, que se apoia nesses dois elementos, essenciais a qualquer sociedade que se pretenda livre, participativa e democrática:

Os papéis instrumentais da liberdade incluem vários componentes distintos, porém inter-relacionados, como facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Esses direitos, oportunidades e intitamentos instrumentais possuem fortes encadeamentos entre si, que podem se dar em diferentes direções. O processo de desenvolvimento é crucialmente influenciado por essas inter-relações. Correspondendo a múltiplas liberdades inter-relacionadas, existe a necessidade de desenvolver e sustentar uma pluralidade de instituições, como sistemas democráticos, mecanismos legais, estruturas de mercado, provisão de serviços de educação e saúde, facilidades para a mídia e outros tipos de comunicação etc. Essas instituições podem incorporar iniciativas privadas além de disposições públicas, bem como estruturas mais mescladas, como organizações não governamentais e entidades cooperativas. (SEN, 2010, p.77).

Tendo em vista os avanços do arcabouço teórico sobre o direito ao desenvolvimento, bem como a promulgação das Declarações acima elencadas, as Nações Unidas começaram a promover encontros periódicos entre líderes mundiais, com o objetivo de traçar metas para implementação do desenvolvimento ao redor do globo. A primeira dessas reuniões foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a denominada Rio 92, que contou com a presença de mais de 100 chefes de Estado, que se reuniram na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 1992. Naquela ocasião foi promulgada a Carta do Rio sobre o Meio Ambiente, na qual restou acordado, entre os participantes, o comprometimento daqueles para o atingimento de metas para a promoção do desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente. Nessa ocasião, restou estabelecida a Agenda 21, que continha proposições para

um novel parâmetro de desenvolvimento humano para o século que se iniciaria ao final daquela década.

Além da Rio 92, uma série de cúpulas multilaterais foi promovida pela ONU nos anos 1990, versando sobre a promoção do desenvolvimento humano, com ênfase na redução da extrema pobreza mundial. A partir das conclusões dessas cúpulas, as Nações Unidas elaboraram o que convencionou denominar de Objetivos do Milênio (ODM), juntamente com a Declaração do Milênio, firmada por 191 nações em setembro de 2000. Os objetivos eram em número de oito, e se constituíram no primeiro conjunto de metas global com políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, com orientações para os governos em todos os seus âmbitos (internacional, global e local), sendo que os objetivos em comento deveriam ser buscados num período de até 15 anos. Os ODM pretendiam abarcar o desenvolvimento humano em todos os seus níveis mais primordiais, e eram os seguintes: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental e; 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Sobreleva ressaltar que dentre as metas estipuladas na Declaração do Milênio das Nações Unidas, de 2000, constavam medidas para o fortalecimento do direito à segurança pessoal, sendo relevantes para esta pesquisa as três seguintes: a) adotar medidas concertadas contra o terrorismo internacional e aderir o quanto antes a todas as convenções internacionais pertinentes; b) redobrar os nossos esforços para pôr em prática o nosso compromisso de lutar contra o problema mundial de droga; c) intensificar a luta contra o crime transnacional em todas as suas dimensões, nomeadamente contra o tráfico e contrabando de seres humanos, e o branqueamento de capitais⁵⁹.

Durante o período em que a Declaração supramencionada e os ODM estiveram vigentes, a ONU emitiu relatórios para averiguar seu nível de cumprimento, sendo que em 2010, a Cúpula das Nações Unidas se reuniu para, com base nesses relatórios, solicitar aos líderes mundiais a aceleração na efetivação dos objetivos. Na mesma ocasião, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, procedeu ao lançamento de um processo de consultas às partes interessadas para a discussão de uma nova agenda de desenvolvimento mundial, para além de 2015, quando terminaria o prazo estipulado para o cumprimento (ou a busca dele) dos oito

⁵⁹ Documento disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>>. Acesso em 25.11.2019.

Objetivos do Milênio. Já em 2012, após a realização da Conferência das Nações Unidas Rio+20, o processo acima citado transformou-se em um amplo sistema de consulta acerca de questões de interesse global, para composição da referente agenda desenvolvimentista, com o diferencial de ter sido o maior processo de pesquisa já realizado entre as nações do mundo para a constituição de objetivos para alcançar-se o desenvolvimento sustentável.

A pesquisa e concentração de dados realizadas a partir dessa consulta foi levada a efeito pelo “Grupo de Trabalho Aberto para a elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GTA-ODS)”, que era composto por representantes de 70 países membros da ONU, e ficou encarregado de elaborar a nova proposta de desenvolvimento para os próximos anos, por ocasião do encerramento da vigência dos ODM, prevista para ocorrer em 2015. No ano de 2014, o GTA-ODS apresentou a compilação de todo o material produzido, e submeteu a proposta à apreciação da Assembleia Geral da ONU, que os aprovou em 2015, surgindo, dessa forma, o documento nominado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Essa agenda contém os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo que cada um desses objetivos enfeixa diversas ações que os detalham pormenorizadamente, totalizando 169 metas que são norteadoras para o atingimento de cada ODS, cuja expectativa de cumprimento foi fixada para o ano de 2030 (daí advém a denominação usual de Agenda 2030)⁶⁰, conforme explicação em informe contido na plataforma eletrônica da Agenda, onde se encontram também os seguintes esclarecimentos:

A Agenda 2030 consiste em uma Declaração, em um quadro de resultados - os 17 ODS e suas 169 metas -, em uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, bem como de um roteiro para acompanhamento e revisão. [...]

Os 17 Objetivos são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. São como uma lista de tarefas a serem cumpridas pelos governos, a sociedade civil, o setor privado e todos cidadãos na jornada coletiva para um 2030 sustentável. Nos próximos anos de implementação da Agenda 2030, os ODS e suas metas irão estimular e apoiar ações em áreas de importância crucial para a humanidade: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias.

Ao combinar os processos dos Objetivos do Milênio e os processos resultantes da Rio+20, a Agenda 2030 e os ODS inauguram uma nova fase para o desenvolvimento dos países, que busca integrar por completo todos os componentes do desenvolvimento sustentável e engajar todos os países na construção do futuro que queremos⁶¹. (PLATAFORMA AGENDA 2030)

⁶⁰ Informação disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em 26.11.2019.

⁶¹ Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em 26.11.2019.

Nesse ponto, é relevante frisar que um dos cinco eixos de ações da Agenda 2030 é a promoção da paz, que, como anotado anteriormente, é direito humano classificado como de terceira geração (ou de quinta geração, conforme teoria elaborada por Bonavides, 2008), e que enfeixa, como uma de suas consequências, além de questões referentes à eliminação de conflitos armados formais no planeta (as guerras declaradas), a garantia do direito à segurança pessoal, que se correlaciona ao enfrentamento do crime organizado transnacional, classificado pela ONU e demais sistemas de proteção dos direitos humanos como “nova ameaça” à paz mundial. Tanto é verdade que um dos ODS’s da Agenda 2030, o de nº 16, é totalmente voltado para a promoção de uma sociedade pacífica, como meio para se alcançar o desenvolvimento sustentável no planeta. Para melhor elucidação da correlação entre o desenvolvimento e o direito à segurança cidadã, como condição para a promoção da paz, imprescindível a transcrição do ODS nº 16, bem como de algumas de suas metas específicas, traçadas para que o objetivo condutor seja alcançado:

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionadas em todos os lugares.

16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças. [...]

16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado.

16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas. [...]

16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio de cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime.

16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável⁶². (ONU, 2015, grifos no original)

Da leitura do ODS nº 16 e apêndices, em que se encontra expressa a necessidade de combate ao crime, inclusive em sua forma organizada (estando incluídos, por evidente, os delitos de ordem transnacional), é imperioso reconhecer-se que as Nações Unidas, na Agenda 2030, correlacionam o desenvolvimento sustentável a um ambiente no qual a segurança pública seja efetivamente franqueada às pessoas, o que deve ocorrer não só no meio doméstico, dentro da jurisdição de cada país isoladamente, mas também em cooperação com outros atores estatais, supranacionais e interestatais, conforme apregoa a meta 16.a, acima transcrita. Essa correlação

⁶² ODS e metas disponíveis em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>. Acesso em 26.11.2019.

faz todo o sentido, na medida em que, para que se alcance o desenvolvimento de forma sustentável, todos os direitos humanos devem estar acessíveis às pessoas, garantida, inclusive, a liberdade para a escolha de como usufruir tais direitos, o que só se mostra possível se as pessoas estiverem devidamente securitizadas pelo Estado, física e psiquicamente, para exercer seus direitos em sua inteireza, de modo a alcançar a sustentabilidade de forma plena.

A implementação da Agenda 2030, no que se refere especificamente ao ODS nº 16, que tem pertinência temática com a matéria em estudo, pode ficar a cargo do UNODC (escritório da ONU tratado mais pormenorizadamente na seção 1 deste trabalho), que pode atuar para que os níveis de cooperação estatais e regionais cheguem a patamares em que seja possível a construção de sociedades pacíficas, muito mais propensas ao desenvolvimento. Este também foi o entendimento a que chegaram estudiosos do assunto, em excerto sobre a questão:

Não obstante, este é somente um aspecto do ODS 16. [...] Aqui, a política internacional e suas organizações multilaterais e regionais podem contribuir com uma enormidade de aportes. Um exemplo seria o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC).

Ainda que este receba críticas por conta de um possível fomento a uma abordagem repressiva quanto ao tráfico de drogas, por outro lado é inegável a importância desta agência da ONU na cooperação internacional para o combate ao crime em suas mais diferentes modalidades. Estão dentro do escopo da UNODC o combate ao tráfico de pessoas, de armas, de drogas, de órgãos e a prevenção da violência criminal e homicida. Assim, diante do ODS 16, a UNODC pode guardar uma importância fundamental em facilitar a cooperação e a capacidade dos Estados-membros da ONU para enfraquecer essas ameaças à paz negativa e positiva.

Entra em jogo aqui também o papel dos organismos regionais. Os debates sobre o ODS 16 nestes organismos são centrais ao alcance das metas da Agenda 2030, dado que “o ODS 16 não pode ser alcançado por uma simples comunidade ou grupo”. (FERREIRA; GONÇALVES; LUCENA, 2020, p. 80)

Em anotação realizada em parágrafo anterior desta subseção, foi feito o cotejo entre desenvolvimento sustentável, ambiente seguro e sustentabilidade. É conveniente, nesse momento, para melhor compreensão do aludido cotejo e do conteúdo que se segue, ressaltar-se que há distinção técnica entre as expressões desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, sendo um o meio para que o outro, o fim, seja alcançado. Nesse sentido, o magistério de Campello e Silveira, em publicação científica sobre a temática:

Os termos “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” merecem distinção. Sustentabilidade é o objetivo ou destino final. Exatamente o que define o estado de ser, do que é sustentável (quer se trate de uma sociedade, extração de madeira, pesca, etc.). É informado pela ciência, mas em última análise, depende de valores pessoais e visões de mundo. Para alcançar um estado de sustentabilidade ambiental, é necessário um processo. Certas condições e etapas têm de ser cumpridas em direção à “sustentabilidade”. O quadro do desenvolvimento sustentável é o meio para alcançar a

sustentabilidade. Em suma, “sustentabilidade” refere-se à meta e “desenvolvimento sustentável” é o caminho ou mapa para alcançá-la. Além disso, saliente-se que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico. O crescimento é sobre tornar-se quantitativamente maior, enquanto desenvolvimento, por outro lado, é sobre tornar-se qualitativamente melhor. (CAMPELLO; SILVEIRA, 2016, p. 561)

Por esta sucinta análise do direito ao desenvolvimento, nela incluídas seus dois aspectos (direito sustentável e sustentabilidade), é indiscutível que, para que aquele seja efetivamente posto à disposição das pessoas, os locais onde essas vivem devem ser seguros, livres de qualquer tipo de violência. E esse contexto ideal de paz não é ou não deveria ser diferente, por óbvio, nas regiões de fronteira, muito embora esses locais sejam tidos como os mais violentos do mundo, pela atuação contundente do crime organizado transnacional, como já fartamente constatado nessa pesquisa. Dessa forma, resta evidente que os estudos acerca do direito ao desenvolvimento devem perpassar, necessariamente, pela necessidade de implementação de uma política de paz social, o que só se torna efetivo mediante o asseguramento do direito à segurança pública em todas as suas vertentes, ou seja, não somente no que se refere ao enfrentamento da violência, mas também nas questões relativas à desigualdade social que assola as regiões mais vulneráveis, caso das fronteiras mercosulinas. Posicionamento semelhante, no que tange ao estudo do desenvolvimento nas pesquisas relacionadas à paz pública, é esposado por pesquisadores desse tema:

Com a retomada dos conceitos de Galtung em perspectiva crítica, especialmente no que se refere à violência estrutural, se torna inevitável a introdução dos estudos sobre desenvolvimento nas pesquisas de Paz (Lawler, 1995). A representação da violência como algo estrutural e estruturante é clara quando se trata do crime organizado na América Latina: uma estrutura marcada por injustiça social trouxe como consequência o aumento da criminalidade em níveis nunca antes vivenciados. Tendo em vista esse contexto, os esforços visando o desenvolvimento apresentam-se como os meios pelos quais as desigualdades e o espiral da violência podem ser superados para que, desse modo, a justiça social e a Paz Positiva possam ser almejadas (Lawler, 1995). (FERREIRA; GONÇALVES; LUCENA, 2020, p. 78)

Nessa senda, é imprescindível que as discussões acerca do direito à segurança cidadã tenham por foco o alcance desse desenvolvimento, tal como apregoado na Agenda 2030, para que a segurança a ser disponibilizada às pessoas que habitam as fronteiras seja sustentável, ou seja, para que o meio ambiente fronteiriço seja um local não violento, em que as pessoas e suas atividades possam prosperar de forma pacífica e sem interferências danosas, principalmente as oriundas dos delitos transnacionais. O Mercosul já demonstrou que apoia e dá suporte aos ODS estabelecidos pelas Nações Unidas em 2015, para que as metas da Agenda 2030 sejam

cumpridas e alcançadas nos territórios do bloco sub-regional (dentre eles, as regiões de fronteira), sendo de rigor trabalhar-se, então, no sentido de franquear segurança pública de forma duradoura também às populações fronteiriças do continente sul-americano. Isso tudo para que as iniciativas securitárias sejam realmente efetivas e, também, autossustentáveis, trazendo não apenas segurança às pessoas, mas também todos os demais direitos sociais abarcados pelo desenvolvimento, como trabalho, saúde, educação, lazer; enfim, para que seja buscada uma condição que verdadeiramente privilegie a dignidade da pessoa humana.

Feitas essas observações sobre o direito ao desenvolvimento sustentável e à sustentabilidade, conectados a um ambiente que preconize o direito à segurança, é cabível, então, uma reflexão sobre os impactos que a ausência ou pouca amplitude deste último direito podem causar em um meio conturbado como são as regiões de fronteira, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento, real e potencial, que tais regiões podem apresentar, o que será objeto da subseção vindoura.

2.4 POSSÍVEIS IMPACTOS DA VIOLÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO DAS POPULAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS DO MERCOSUL

Estando delineados, de forma sucinta, os elementos mais relevantes do direito ao desenvolvimento em sua concepção atual, tem cabimento agora a análise da situação em que se encontram alguns aspectos sociais que compõem referido direito no âmbito das fronteiras do Mercosul, em relação a algumas cidades fronteiriças brasileiras. Tal análise tem pertinência porque o direito à segurança pessoal, como salientado na subseção antecedente, também se insere no contexto do desenvolvimento, com vistas à busca de determinada sustentabilidade, mormente no meio ambiente fronteiriço, assolado pela atuação contundente do crime organizado transnacional, conforme demonstram as estatísticas e demais informações já expostas neste trabalho.

Antes da exposição do contexto social das fronteiras do Mercosul, é relevante salientar que parte de tal exposição será baseada em números estatísticos, e que tais números foram retirados de relatórios e pesquisas quantitativas realizadas pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras – IDESF, sediado no município de Foz do Iguaçu/PR, por ser uma das únicas entidades (senão a única) que se dedicou a proceder a pesquisas de indicadores sociais especificamente de regiões de fronteiras do Brasil com outros países do

bloco sub-regional. Interessante pontuar que, muito embora não se trate de órgão oficial pertencente ou gerido por governo de qualquer das esferas federativas (federal, estadual ou municipal) do Brasil, nem de outro país, e muito menos do próprio Mercosul (como ente interestatal), o instituto privado de pesquisa em epígrafe mantém convênios com diversas entidades governamentais e privadas que se dedicam à temática fronteiriça, com o fim de subsidiar tais entidades com dados estatísticos e relatórios das questões sociais objeto dos estudos que realiza, podendo ser citadas, dentre outras, as seguintes instituições: Ordem dos Advogados do Brasil, Polícia Federal, Receita Federal, Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, Centro de Estudos Sociais – Laboratório Avançado da Universidade de Coimbra (Portugal), Universidad Autónoma de Baja California (México), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e Observatório Social do Brasil⁶³.

Um outro esclarecimento que se faz necessário é que a maioria dos estudos do IDESF foi realizada no ambiente das chamadas “cidades gêmeas”, em suas porções brasileiras. O conceito de tal fenômeno foi estabelecido pela Portaria nº 125, de 21.03.2014, do Ministério da Integração Nacional, que, no artigo 1º, dispôs que serão consideradas como tais os municípios “cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho” (BRASIL, 2014). O conceito normativo das municipalidades, contido no dispositivo acima transcrito, também faz referência às manifestações condensadas dos problemas característicos das fronteiras, que produzam efeitos sobre a cidadania e o desenvolvimento regional. Consta, ainda, na portaria mencionada, que para que seja considerada uma cidade gêmea, o município deve ter uma população com no mínimo 2.000 habitantes. Atualmente, existem 32 cidades gêmeas brasileiras, com população somada registrada, em 2017, em 1.241.149 pessoas.

Um importante indicador social para se avaliar o grau de desenvolvimento de determinada cidade ou região é o nível educacional local, consistente, dentre outros elementos, na análise do número de matrículas em creches e nos demais níveis do ensino escolar

⁶³ O Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) é uma instituição civil, de direito privado, sem fins lucrativos, com sede em Foz do Iguaçu (PR), que tem como objetivo a criação de mecanismos para promover igualdade, integração e desenvolvimento das regiões fronteiriças. Por meio de parcerias com instituições públicas e privadas, de estudos, ações e projetos, o IDESF proporciona o envolvimento de diferentes atores de áreas como política, economia, educação, saúde e segurança pública, nas iniciativas em prol da melhoria das condições nas áreas de fronteira, contribuindo dessa forma com a prosperidade e a soberania nacional. Informação disponível em: <<http://www.idesf.org.br/quem-somos/>>. Acesso em 27.11.2019.

(fundamental e médio), bem como dos números referentes a aprovações e permanência dos alunos nas escolas. O Estudo do IDESF denominado “Características das Sociedades de Fronteira”, datado de 2014, apurou que entre 2008 e 2012 o Brasil alcançou, como média nacional de matrículas em creches, o percentual de 22,62% das crianças em idade compatível, enquanto no mesmo período tal índice foi de apenas 19,07% nas cidades-gêmeas; ressalte-se que o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Federal nº 13.005/2014, prevê que até junho de 2024 o índice nacional deve ser de 50% de crianças matriculadas em centros de educação infantil⁶⁴.

No que se refere ao número de matrículas de estudantes no ensino fundamental, um outro estudo do IDESF, denominado “Diagnóstico do desenvolvimento das cidades-gêmeas do Brasil”, realizado em 2018, revela que de 2015 para 2016 houve decréscimo de matrículas no estágio de ensino mencionado no cômputo geral das cidades gêmeas. A título de exemplo, pode ser mencionado que as cidades de Porto Murtinho/MS (fronteira com o Paraguai) e Brasília/AC (na fronteira com a Bolívia), tiveram, no período, respectivamente, decréscimo de 4,82% e 4,04% nas matrículas em epígrafe, enquanto Porto Alegre/RS teve acréscimo de 1,10%. No Brasil, no lapso temporal referido, registrou-se um decréscimo de 0,86% no índice analisado. O mesmo estudo revelou, ainda, que “em 2016 a média de aprovação no ensino médio, nas Cidades Gêmeas, foi de 77,4%, ante a média brasileira de 81,5%” (IDESF, 2018, p. 10). Já no que se refere aos índices de evasão escolar no ensino médio, a pesquisa aponta que os municípios fronteiriços em destaque, no ano de 2016, registraram índice de 6,9%, ficando, novamente, abaixo da média nacional, que foi de 6,6%⁶⁵. Sobre a questão educacional nas fronteiras do Brasil, convém a transcrição de artigo científico redigido pelo então Reitor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) acerca da temática:

A educação é um pilar estratégico do desenvolvimento e eixo indispensável para o planejamento público estatal. Tal premissa também é verdadeira para as fronteiras brasileiras. Aliás, considerando o déficit de políticas públicas de cunho social [...] nos municípios situados na faixa de fronteira brasileira, conforme diagnóstico já oferecido pelo IDESF, a educação apresenta lacunas ainda maiores que a média das demais áreas do território.

Cabe ressaltar que, ao se debater o papel da educação nas políticas fronteiriças, tem-se em vista a compreensão do papel das políticas públicas educacionais não apenas para o atendimento às demandas momentâneas de mercado, mas sobretudo para o seu papel estruturante da cidadania, do planejamento estratégico do futuro, da qualidade do serviço público e da edificação do Estado de Direito. [...]

⁶⁴ Estudo disponível no sítio eletrônico: <<http://www.idesf.org.br/2014/10/16/estudo-caracteristicas-das-sociedades-de-fronteiras/>>. Acesso em 26.11.2019.

⁶⁵ Estudo disponível no sítio eletrônico: <<http://www.idesf.org.br/2018/08/27/diagnostico-do-desenvolvimento-das-cidades-gemeas-do-brasil/>>. Acesso em 26.11.2019.

Tudo isso fica substancialmente evidenciado quando visualizamos os alarmantes índices de reprovação e evasão no ensino fundamental e médio nas fronteiras, o que afasta os jovens das escolas e pavimenta caminhos outros que o histórico de desvirtuamentos das “oportunidades informais”, e tantas vezes ilegais, que são banalizados nos nossos municípios fronteiriços. Soma-se a isso a recentíssima trajetória de oferta do ensino superior (público) em fronteiras. (VIEIRA, 2018, p. 12-13)

Outra questão tratada ainda no estudo mencionado anteriormente (do ano de 2018) foi a relacionada à mortalidade infantil, que também funciona como base para revelar o estágio de desenvolvimento de determinada região. Sobre esse tema, a Organização Mundial de Saúde (OMS) considera como aceitável o número de 10 mortes a cada mil nascimentos com vida. Os dados colhidos revelam que em 2015 a média brasileira de mortalidade infantil foi de 12,63 mortes infantis (crianças com idade inferior a um ano) por mil nascidos vivos. Por sua vez, das 32 cidades gêmeas, 17 apresentaram índices superiores à média nacional, sendo relevante se destacar o caso alarmante da cidade fronteiriça de Santa Rosa do Purus/AC, que em 2015 registrou número de 73,33 mortes/mil nascidos vivos. A cidade de Paranhos/MS acusou índice de 34,01 mortes a cada mil nascidos vivos no mesmo ano. Por fim, registre-se que, em 2016, apenas três cidades gêmeas registraram índice inferior ao limite estipulado pela OMS⁶⁶.

Um terceiro indicador imprescindível para se aquilatar o desenvolvimento regional é o que diz respeito à taxa de empregabilidade formal da população economicamente ativa (PEA) de determinadas aglomerações urbanas (no caso, as cidades localizadas nos limites do Brasil com as nações vizinhas). Nesse particular, o estudo do IDESF por último mencionado (“Diagnóstico do desenvolvimento das cidades-gêmeas do Brasil”, de 2018), apurou que o percentual da taxa de empregos formais, em relação à PEA, nas 32 cidades gêmeas, foi de 23,55% no ano de 2015, e de 23,01%, em 2016. A média brasileira, do índice em destaque, foi de 36,15% em 2015, e de 34,53% no ano de 2016, o que demonstra que aquelas localidades fronteiriças, mais uma vez, estão aquém do restante do país em mais um quesito desenvolvimentista. Das 32 cidades gêmeas, apenas a cidade de Chuí/RS ficou acima da média nacional de empregabilidade formal, no ano de 2016 (percentual de 36,90%). Destaques negativos relativamente ao índice em verificação foram encontrados em Tabatinga/AM, que registrou índice de 3,20% de empregos formais em relação à PEA, em 2016, e, ainda, em Coronel Sapucaia/MS, que registrou índice de 11,35% naquele ano⁶⁷.

⁶⁶ Documento disponível no sítio eletrônico: <<http://www.idesf.org.br/2018/08/27/diagnostico-do-desenvolvimento-das-cidades-gemeas-do-brasil/>>. Acesso em 26.11.2019.

⁶⁷ Estudo constante em: <<http://www.idesf.org.br/2018/08/27/diagnostico-do-desenvolvimento-das-cidades-gemeas-do-brasil/>>. Acesso em 26.11.2019.

Nesse ponto específico da empregabilidade formal, é pertinente afirmar que a questão dos baixos índices de empregos formais relativamente à PEA nas cidades gêmeas tem estreita relação com um fator vivenciado cotidianamente naquelas regiões: o fato de tais localidades se constituírem em verdadeiros corredores para um dos crimes transnacionais mais praticados, qual seja, o crime de contrabando. Com efeito, tal delito, que constitui prática ilícita tipicamente prevista no artigo 334, do Código Penal Brasileiro, também acarreta consequências nefastas aos entes públicos, pela perda de arrecadação tributária gerada por conta da entrada e circulação de produtos que adentram ilegalmente o território nacional (e, do mesmo modo, saem ilegalmente do território do país vizinho), além de retirar da indústria e comércio formais e legalizados a capacidade de concorrência, com o que aquelas não conseguem gerar número compatível de empregos com a população economicamente ativa interessada.

Dentro dessa realidade das cidades transfronteiriças, o contrabando acaba se transmutando, muitas vezes, no principal “empregador” dessas pessoas que ficam fora do mercado formal de trabalho, justamente pela atuação contundente dos contrabandistas nessas áreas. Acaba se formando, portanto, um círculo nada virtuoso, que se retroalimenta dos trabalhadores ociosos que são captados por falta de oportunidades na formalidade laboral, o que termina por emprestar um aspecto de “normalidade” às atividades ilícitas, que, além de prejudicar a indústria e empregos formais, fomenta ainda mais a violência ordenada e patrocinada pelos contrabandistas, que têm de fazer passar seus produtos pelas cidades gêmeas para chegarem aos pontos de vendas nos grandes centros urbanos. Conclusão semelhante consta em exposição acadêmica que versa sobre o assunto:

Uma indústria é uma fonte geradora de investimentos, empregos, renda e arrecadação tributária. Uma indústria faz compras de máquinas e equipamentos para produzir, paga salários, garante direitos aos seus trabalhadores (que obrigatoriamente possuem carteira assinada), distribui lucros ou dividendos e paga impostos e taxas, faz a economia crescer. [...]

Segundo estudos desenvolvidos pelo IDESF, a indústria do contrabando nas regiões de fronteira do Brasil tem o tamanho de 0,5% do PIB de todo o país. Nesse caso, 0,5% é um tamanho significativo, já que o PIB do Brasil é de R\$ 5,52 trilhões. [...]

A indústria do contrabando movimentava cifras em torno de R\$ 25 bilhões por ano apenas nas regiões de fronteira do país. Esse volume de recursos não dinamiza a economia brasileira de forma benigna, ao contrário, fortalece organizações criminosas que por sua vez prejudicam a sociedade, criando um círculo vicioso e fazendo do contrabando uma forma habitual e “aceitável” de geração de emprego, sendo ainda uma prática que termina passando de geração em geração, multiplicando a informalidade e os problemas a ela agregados. (SICSÚ, 2016, p.14-15).

Pontuadas as questões tocantes ao desenvolvimento nas regiões de fronteira nesta subseção, especificamente em relação à porção brasileira das ditas cidades gêmeas, é pertinente frisar que não se pode afirmar, categoricamente, que a ausência ou parca segurança propiciada às pessoas que vivem nas fronteiras dos países mercosulinas é o único fator responsável pelos números e cenários que foram expostos acima. Contudo, por todo o exposto até aqui nesta pesquisa, é possível afirmar que o ambiente de insegurança certamente contribui, de forma expressiva, para o atravancamento do desenvolvimento, com vistas à sustentabilidade das populações que habitam o ambiente transfronteiriço. Pode ser dito que a questão se assemelha à temática específica do contrabando em relação ao emprego formal, consoante tratado em linhas anteriores; esta questão (relacionada somente ao delito do contrabando) seria o microcosmo de um macrocosmo (que são todos os delitos transnacionais) relacionado à segurança pessoal nas fronteiras.

Assim, a possível conclusão é que toda a problemática securitária das fronteiras poderia ser definida como um grande círculo vicioso, sendo locais em que os investimentos em empregos são escassos (por ausência ou baixo número de indústrias ou outras empresas), no qual não há saúde pública ofertada de maneira adequada (pelo baixo número de hospitais e congêneres naquelas regiões), e onde não se constata regularidade de ensino já nos primeiros anos da educação formal (níveis fundamental e médio). Tudo isso muito provavelmente é impactado pela situação de quase abandono pela omissão do Estado nas fronteiras, fatores estes que são as prováveis causas da instalação do cenário violento nas regiões fronteiriças, gerado pela ocorrência e manutenção do crime organizado transnacional. Ao mesmo tempo, pode se chegar à conclusão, também, que o cenário violento acima descrito, criado e mantido para garantir o sucesso das empreitadas criminosas transnacionais, acaba por afastar todos os outros elementos ligados ao direito ao desenvolvimento (saúde, educação, trabalho decente, etc.), num verdadeiro processo dinâmogênico inverso àquele desejado e mencionado na subseção anterior deste trabalho, relativo à garantia dos direitos humanos, em que um direito novo complementa o anterior que, por sua vez, impulsiona o nascimento de um novel direito, e assim por diante.

Durante praticamente toda a exposição realizada neste trabalho, foi possível constatar-se que a tônica para uma melhor gestão e resolução dos problemas relacionados à segurança pública no Mercosul, com o propósito de debelar ou minorar os efeitos das práticas criminosas transfronteiriças, é a cooperação internacional. Nada obstante já haver algum nível de cooperação entre as nações mercosulinas, é certo dizer, pelos dados colhidos, que aquela pode estar deixando a desejar, por diversas questões que não cabem ser enumeradas neste momento.

Cumpra então, nesse ponto do trabalho, analisar os substratos teóricos e abstratos que possam dar volume e fundamento para um melhor equacionamento à cooperação internacional, e eventualmente servir de sugestão de trabalho e diretriz para implementação do direito à segurança pessoal de forma efetiva e eficaz no ambiente transfronteiriço do Mercosul, do que se ocupará a seção seguinte desta pesquisa.

3 A COOPERAÇÃO COMO FATOR DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS DO MERCOSUL

Concluída a exposição dos aspectos conceituais do direito à segurança pública; visto como tal direito é versado nos sistemas de proteção dos direitos humanos (global, regional e sub-regional); exposta a ocorrência de violência decorrente da atuação das organizações criminosas transnacionais nas fronteiras do Mercosul; e, ainda, verificado o quanto essa atuação da criminalidade organizada prejudica o direito ao desenvolvimento das populações que habitam aquelas regiões, faz-se necessário, nesse ponto da pesquisa, buscar e expor formas de atuações possíveis de serem colocadas em prática, tanto pelos governos dos países envolvidos quanto pelas organizações internacionais (especialmente o Mercosul), para debelar ou reduzir os malefícios causados pela violência perpetrada pelos agentes criminosos contra as sobreditas populações. Dentre essas formas de atuação contra o crime organizado transnacional, aquela que parece estar mais evidente e ser praticamente uma unanimidade entre quem cuida da questão é a Cooperação Internacional, fator que, à primeira vista, parece até uma obviedade, haja vista que a criminalidade em estudo não se desenvolve e/ou afeta apenas uma nação, mas várias; daí advém, inclusive, a adjetivação da problemática, qual seja, transnacional.

Com efeito, a constatação da quase unanimidade aventada acima advém da observação das recomendações contidas em documentos e instrumentos elaborados pelos sistemas de proteção dos direitos humanos (ONU, OEA, Mercosul, etc.), bem como dos documentos internos elaborados pelos países interessados ao tratarem da criminalidade transnacional, que invariavelmente se referem à necessidade de cooperação entre as nações para combater um problema que lhes é comum e lhes traz incontáveis malefícios. Assim, por exemplo, no âmbito da OEA, consta, no “Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas – 2016-2020”, cinco eixos de ação, sendo que um deles se dedica à questão da Cooperação Internacional como forma de combate ao tráfico internacional de drogas e suas consequências, tendo sido estabelecido como um dos cinco objetivos do citado eixo o de nº 4, que dispõe: “Fortalecer a cooperação internacional, tal como definida nos instrumentos jurídicos internacionais relacionados com o problema mundial das drogas, respeitando os direitos humanos”⁶⁸. (OEA, 2016, p. 37)

⁶⁸ Plano disponível no sítio eletrônico: <<http://www.cicad.oas.org/apps/ReadPublication.aspx?Id=5564>>. Acesso em 11.12.2019.

Já o sistema ONU, por seu escritório especializado (UNODC), também enfatiza a cooperação internacional como forma de se debelar os problemas relacionados à criminalidade transnacional, que vem atuando de forma cada vez mais organizada e fluida, principalmente por conta do avançado estágio de globalização, o que acaba por atrapalhar a atuação efetiva das autoridades responsáveis por lidar com tal situação preocupante. Nesse sentido, inclusive, versa o informe contido no *site* do UNODC, ao tratar especificamente do tópico relacionado à “Prevenção ao Crime e Justiça Criminal”, que é uma de suas principais áreas de atuação:

A criminalidade organizada vem sendo influenciada pela globalização, que tem implicado em profundas transformações na vida de pessoas, sociedades e Estados. Como se sabe, as fronteiras entre os países hoje são mais permeáveis e o trânsito de pessoas, mercadorias, serviços e recursos é cada vez mais ágil. Esse processo, que facilita o comércio e a integração entre os povos, também implica mudanças radicais nas dinâmicas dos crimes e da violência. Afinal, as tecnologias que possibilitam melhorias substantivas nas vidas das pessoas também são utilizadas por aqueles que burlam as leis, cometem crimes e desafiam a justiça.

Por isso, cresce a importância da cooperação internacional e do intercâmbio de experiências em matéria de justiça criminal e de prevenção ao crime. É fundamental uma atuação articulada para enfrentar, com maior eficiência, grupos criminosos dispersos ao redor do mundo, que muitas vezes possuem alta capacidade de comunicação e organização⁶⁹. (UNODC)

No nível sub-regional de proteção dos direitos humanos de nossa porção continental, o Mercosul, a questão da cooperação entre as nações também é bastante frisada, como sendo peça fundamental para o enfrentamento da criminalidade organizada, consoante visto na seção anterior, em que foram analisados diversos instrumentos que primam pela dita interação entre os Estados do bloco. E tal forma de cooperação, se e quando implementada, evidentemente traz benefícios, mormente para as regiões fronteiriças mercosulinas, tendo em vista que tais regiões, no cenário da criminalidade organizada transnacional, servem de ligação entre as nações do bloco, tornando-se, por exemplo, verdadeiros entrepostos entre os países que cultivam e refinam drogas ilícitas (caso da Bolívia e da Colômbia), e aqueles que são potenciais mercados consumidores e exportadores das substâncias para a Europa e Estados Unidos (caso do Brasil e da Argentina)⁷⁰.

A cooperação, como ressaltado, consta como fator primordial em documentos da organização sul-americana, consoante se depreende da análise de parte do relatório intitulado

⁶⁹ Informação disponível no sítio eletrônico: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/index.html>>. Acesso em 13.12.2019.

⁷⁰ Conforme consta em matérias jornalísticas datadas de julho de 2018 e novembro de 2019, encontradas, respectivamente, nos seguintes endereços eletrônicos: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/pf-mira-quadrilha-que-mandava-droga-para-a-europa-em-containers.ghtml>> e <<https://istoe.com.br/policia-federal-cumpre-40-mandados-de-prisao-por- trafico-de-cocaina-para-a-europa/>>. Acesso em 13.12.2019.

“Migração, direitos sociais e políticas contra o tráfico de pessoas nas fronteiras do Mercosul – O caso das cidades da ‘Tríplice Fronteira’”, elaborado pelo IPPDH/Mercosul em parceria com outras organizações internacionais, no qual o texto enumera e destaca a cooperação não apenas entre Estados nacionais, mas também entre Estados federados e Províncias, e também entre municípios fronteiriços que compõem a tríplice fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai):

Por outro lado, o caso da “Tríplice Fronteira” exemplifica claramente a importância da cooperação entre estados nacionais, estaduais/provinciais e municipais no desenvolvimento de políticas públicas com perspectiva de direitos.

Essas cidades também possuem características particulares devido às suas condições de fronteira, de modo que, embora não constituam cada uma delas grandes cidades, vistas juntas, atingem uma relevância central para avaliar o papel estratégico que a nível local podem assumir as políticas públicas. Por outro lado, “embora o desenvolvimento de grandes conglomerados urbanos esteja aumentando, aproximadamente metade dos residentes urbanos vive em cidades e vilarejos menores”, ganhando importância no planejamento e execução de políticas estaduais locais⁷¹. (IPPDH, 2019, p. 30)

Restando evidente que a cooperação internacional, em suas diversas formas e entre diversos atores (supranacionais, interestatais, regionais e locais), é uma das chaves para o sucesso de ações e operações relativas ao enfrentamento da criminalidade organizada transnacional, como forma de assegurar-se uma maior efetividade ao direito à segurança pública, cabe, nesta seção, fornecer os fundamentos teóricos sob os quais essa modalidade de integração entre nações pode se assentar. Todavia, para que se busque a implementação de ações conjuntas entre as nações, há questões relacionadas à soberania nacional que, por vezes, obstaculizam a efetiva integração via cooperação. Como essas possíveis celeumas referentes à soberania podem até mesmo inviabilizar a cooperação transnacional, optou-se, neste trabalho, por se efetuar a análise de tais barreiras anteriormente mesmo à exposição do referencial teórico sobre a cooperação internacional, para que, quando tal referencial for tratado, já tenha ocorrido o estudo dos possíveis percalços que possam ser enfrentados pela iniciativa de cooperação sugerida. Ainda na subseção vindoura, serão analisados os mais recentes paradigmas da soberania, e como eles podem contribuir para assentar de forma mais duradoura a propalada cooperação entre atores internacionais.

⁷¹ Relatório disponível no *site*: <<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2019/11/AcessoDerechosTrata2019Final.pdf>>. Acesso em 14.12.2019.

3.1 SOBERANIA: DO CONCEITO CLÁSSICO AO CONTEMPORÂNEO E SUAS INFLUÊNCIAS NO DIREITO À SEGURANÇA CIDADÃ NO MERCOSUL

O Estado Moderno, fundado em pilares que são utilizados até os dias de hoje para a justificação das estruturas e formas de organização estatais, teve início em meados do século XVII, a partir da assinatura dos tratados de paz da Westfália (região oeste da Alemanha), firmados em 1648, entre a França, o Império Germânico, a Espanha e Províncias Unidas, para colocar fim a disputas territoriais, pelo reconhecimento e respeito a limites territoriais das nações envolvidas (DALLARI, 2018, p. 77). Dentro desse conceito estatal moderno, os juristas, desde então, enumeram alguns elementos fundamentais que compõem a estrutura de um Estado, sendo que a enumeração mais comum traz três elementos, a saber: povo, território e soberania.

Em apertada síntese, é possível afirmar que, dentre os elementos da entidade Estado, o território é a porção material e também imaterial em que aquela entidade exerce, total ou parcialmente, poder e jurisdição, e que o povo são as pessoas reunidas (física ou juridicamente), dentro de determinado território que é regido pelas normas emanadas do ente estatal, geralmente dispostas a cumprir dada finalidade e formando o conjunto de cidadãos (BONAVIDES, 2019, p. 81 e 113). Além desses dois fatores elementares (território e povo), resta, então, perquirir acerca dos caracteres formadores da concepção de soberania, que é a que mais interessa ao referencial teórico desta pesquisa.

A tentativa de conceituação do fenômeno da soberania atravessa séculos, e ainda hoje é problemática e gera polêmicas em discussões acadêmicas. A soberania é e já foi vista e justificada, pelos autores e jurisconsultos que se dispuseram a debatê-la, sob diversos prismas, quais sejam, o teológico, o democrático, o social, o filosófico, o monista, o pluralista, o jurídico, dentre outros, sem que fosse possível se chegar a certo grau de precisão do conceito em epígrafe. Em verdade, o que geralmente ocorre, nessas aludidas conceituações, é a tentativa de ofertar-se uma justificação teórica plausível para o exercício e forma de poder de um dado contexto e momento histórico. Assim, o conceito de soberania variou e varia conforme o tipo de governo vigente (monárquico, democrático (ou republicano) e aristocrático), a forma de exercício de poder (realeza, presidencialismo, parlamentarismo) e o momento histórico pelo qual passa determinado país ou região (de paz e estabilidade, de guerras, de revoluções, etc.).

Nessa perspectiva, a definição de soberania, em sua forma clássica e primitiva, começou a ser moldada pela escrita do francês Jean Bodin, em sua obra “Os Seis Livros da República”,

publicada originalmente em 1576. O contexto histórico em que o autor desenvolve sua teoria era conturbado, em meio às pretensões dos reis da França de fazer prevalecer seu império contra o poderio feudal e contra a Igreja, numa tentativa de unificar o território e firmar a independência do Estado francês. Dessa forma, no início, o conceito de soberania gira essencialmente em torno da figura do monarca, que possuiria poder absoluto e incontrastável, que não conheceria limites legais, jurídicos ou factuais, mesmo diante dos poderes e ordenações papais. Esse é o sentido que se extrai de trechos do Livro Primeiro da supracitada obra de Bodin, insertos no Capítulo VIII, que cuida dos diversos aspectos da soberania, mormente quanto ao reconhecido poder absoluto concentrado exclusivamente na pessoa do Príncipe soberano:

A SOBERANIA É O PODER ABSOLUTO E PERPÉTUO de uma República.

[...]

Ora, é preciso que aqueles que são soberanos não estejam de forma alguma sujeitos aos comandos de outrem e que possam dar a lei aos súditos e cassar ou anular as leis inúteis para fazer outras, o que não pode fazer aquele que está sujeito às leis ou aos que têm comando sobre ele. Eis porque a lei diz que o Príncipe é isento do poder das leis, e essa palavra “lei” significa também em latim o comando daquele que detém a soberania. [...]

Portanto, se o Príncipe soberano está isento das leis de seus predecessores, muito menos seria ele obrigado pelas leis e ordenanças que faz, pois pode-se receber a lei de outrem, mas é impossível por natureza dar lei a si próprio, bem como ordenar a si mesmo coisa que depende da própria vontade, como diz a lei: “*Nulla obligatio consistere potest, quae a voluntate promittentis statum capit*”⁷², o que é razão necessária que mostra evidentemente que o rei não pode estar sujeito às suas leis. (BODIN, 2011, p. 195, 206-207)

As características da soberania listadas no trecho de obra acima transcrito se referem ao aspecto interno do instituto, ou seja, do soberano em relação a seus súditos, dentro do território por ele governado. Porém, Bodin, em seus ensaios sobre a temática, escreveu, no mesmo capítulo do livro em epígrafe, acerca do poder do soberano em relação ao *Ius Gentium*, que era o conjunto de éditos provindos do direito romano que, em certa medida e muito primitivamente, equivaleriam ao que hoje denominamos direito internacional, o que fez da seguinte forma:

Mas, dirá alguém, por que é preciso distinguir, visto que todos os Príncipes estão sujeitos a guardar o direito das gentes? Ora, as convenções e últimas vontades dependem disso. Eu digo, entretanto, que tais distinções são aqui necessárias, pois o Príncipe não está mais obrigado ao direito das gentes que aos seus próprios éditos. Se o direito das gentes é iníquo, o Príncipe pode derogá-lo por seus éditos em seu reino e proibir seus súditos de usá-lo, como se fez com o direito dos escravos neste reino, ainda que fosse comum a todos os povos, e assim ele pode fazer em outras coisas semelhantes, desde que nada faça contra a lei de Deus. Pois se a justiça é o fim da lei, a lei obra do Príncipe

⁷² Tradução: “Nenhuma obrigação pode sustentar-se se a ela a vontade lançar oposição capital”.

e o Príncipe a imagem de Deus, é preciso, pela mesma sequência de razão, que a lei do príncipe seja feita no modelo da lei de Deus. (BODIN, 2011, p. 236)

Por outro lado, na Inglaterra, ante as discussões acerca do contrato social proposto por Grotius, nos idos do século XVII, como tentativa de frear o poder dos monarcas, o país, depois de uma guerra civil, foi governado por Oliver Cromwell, que impôs um regime totalitário. Nesse período é que desponta outra teoria acerca da soberania, para justificar o poder absoluto do governante, estampada na obra de Thomas Hobbes, intitulada “Leviatã” (de 1651), que sugere a obediência total ao soberano como meio para obter a paz no meio social. Importante o escólio de Pinto Ferreira sobre a obra do mencionado autor inglês:

Não havia nenhum critério do justo e do injusto, distinção entre *meum* e *tuum*. O estado de natureza era, porém, o grande inimigo do progresso, por isso os homens julgaram de maior vantagem para os seus interesses a instituição de uma sociedade civil, por um pacto político e social concedendo ao soberano o poder absoluto e ilimitado: o direito do Estado é, desde que concentrado no governante, um “jus ad omnia”. É o governante o “deus mortal”, que controla completamente a propriedade e a vida, as crenças e a religião dos seus súditos. Hobbes é o expoente cultural do absolutismo estatal da monarquia inglesa. Inconscientemente, se pôs a serviço do absolutismo, e os atributos positivos da soberania, que numera (*Leviathan*, cap. XIII), são as principais prerrogativas reais existentes em sua época, em seu espaço-tempo histórico. Assim é que, na teoria de Hobbes, o soberano não preterido na função de julgar e distribuir a justiça, nem tampouco punido, é o supremo guarda da paz, a autoridade mais elevada em matéria de fé, o juiz supremo senhor da paz e da guerra, senhor de todos. (PINTO FERREIRA, 1975, p. 255-256).

Essas teorias acerca da soberania, talhadas entre os séculos XVI e XVII na França e na Inglaterra, tiveram por objetivo apresentar uma razão para o poder incontestável e absoluto do Estado frente às pessoas sob sua égide. E, naquela época e regiões, o Estado era representado pela pessoa do monarca (caso da França) ou pelo Lorde Protetor (caso inglês), que, fundado na soberania absoluta, com os elementos de Estado absolutista acima esquadrinhados, não encontravam limites para o exercício do poder. Essas concepções foram criadas para adequar e arrazoar o poderio exercido pelo governante totalitário no plano interno daqueles países, em relação aos súditos sujeitos à sua jurisdição. Em outras palavras, a soberania, em sua modalidade absoluta, servia como pilar para justificar a obediência civil devida, de forma praticamente ilimitada, por todos aqueles membros daquela determinada sociedade (povo), submetidos à jurisdição estatal em relação a uma determinada porção de terras (território).

Porém, esse poder incontestável exercido no âmbito interno de cada um dos países também transbordava os limites daquelas nações, pois de nada adiantaria o governante ser considerado o senhor supremo dentro de determinado território se tivesse de prestar contas a alguma ordem externa de poder. Se assim fosse, seu poder não seria de fato incontestável e

ilimitado, e poderia ser questionado até pelos súditos em certas ocasiões em que se verificasse alguma influência exterior no território de um dado país. O reconhecimento do alcance externo da soberania, em relação aos demais países, já se encontra patente desde a formulação do conceito primário de soberania proposto por Bodin, na ocasião em que o autor francês menciona que o príncipe soberano não estaria adstrito sequer ao direito das gentes (o embrião do atual direito internacional), consoante consta em trecho do excerto transcrito linhas acima.

Já no final do século XIX e início do século XX, outro autor francês, Duguit, reafirma essa concepção excessivamente nacionalista da soberania, ao enumerar como elementos do fenômeno estudado a “vontade comandante” e a “vontade independente”. Segundo lecionava o autor citado, a vontade comandante se referiria ao fato de não haver, dentro de um dado território, poder maior do que aquele emanado pelo Estado, quando no exercício do poder soberano; já a vontade independente teria relação com o poder absoluto atribuído à soberania principalmente no meio externo, já que, para o estudioso, o poder soberano não admite a submissão ou qualquer obrigatoriedade daquele em relação às convenções internacionais (DUGUIT, 2000, p. 116). Tal entendimento, obviamente, inviabiliza até mesmo a admissão da existência de um direito internacional, haja vista que a relação entre países passa necessariamente pelo reconhecimento da existência de uma ordem de normas que seja comum a todos os povos, e que deve ser respeitada por todas as nações e atores internacionais, para terem alguma validade e efetividade jurídica.

A soberania, da forma como explicitada alhures, foi, então, o elemento aglutinador da ideia do aparecimento do Estado Moderno, tendo sido desenvolvida principalmente entre os séculos XVI e XIX, e concebida como tentativa de consolidação das aspirações sociais, culturais e morais de um determinado meio social (povo), dentro de um dado espaço geográfico (território), variando de acordo com a forma de poder exercida (monarquia, aristocracia, democracia). Um dos principais problemas desse posicionamento concebido pelos juristas daquela época e adotado pelos Estados, como já mencionado, foi a projeção externa que tal concepção recebeu, que praticamente negava a sujeição de determinada nação a qualquer regramento exterior, ainda que aquele país que se afirmava soberano tivesse livremente participado da elaboração da norma de cunho internacional. Sobre o tema em questão, afirmando o caráter quase absoluto emprestado à soberania e a consequente ausência de reconhecimento de outras normas que não as estritamente nacionais, é o posicionamento de Furlan, ao descrever o tema, citando, em sua exposição, os principais nomes desse período:

A justificação jurídica dessa realidade política, econômica e social estruturou-se em torno do conceito de soberania e razão de Estado. O objetivo estratégico do conceito de soberania, desenvolvido por Bodin e Hobbes, era o de consolidar a territorialidade do Estado. Só a habilidade e capacidade de governar limitariam efetivamente o poder do soberano no seu território. Daí também, no plano internacional, o aparecimento do princípio da razão do Estado, desenvolvido por Maquiavel, e que se traduzia no não-reconhecimento de uma ordem superior, transcendente, como instância de suas manifestações. [...]

A soberania surge, portanto, com o advento do Estado moderno e é então considerada como elemento essencial do Estado (FURLAN, 2004, p. 20).

Segundo Baumann, há ainda uma outra utilidade desse caráter absoluto de soberania, haja vista que, segundo o autor, no período da Guerra Fria, a soberania era proclamada em relação a determinada porção de terra apenas para impedir que o outro grupo de países mais poderosos do mundo se apoderasse ou exercesse forte influência sobre um dado território. Foi o que ocorreu no continente africano nas últimas décadas do século passado, num modelo atualizado do período colonial, como se vê em trecho de uma das obras do autor:

Nessas circunstâncias, a “cena global” era o teatro da política interestatal, que — através de conflitos armados, de acordos ou ambas as coisas — visava antes e acima de tudo a traçar e preservar (“garantindo internacionalmente”) as fronteiras que separavam e encerravam o território de soberania legislativa e executiva de cada Estado. A “política global”, na medida em que a política externa dos Estados soberanos tinha algum horizonte global, concernia sobretudo à sustentação do princípio de plena e incontestada soberania de cada Estado sobre o seu território, com a eliminação dos poucos “espaços vazios” que restassem no mapa do planeta, e o afastamento do perigo da ambivalência decorrente da ocasional superposição de soberanias ou de importantes reivindicações territoriais. Num tributo indireto mas enfático a essa visão, a principal decisão tomada por unanimidade na primeira sessão da Organização da Unidade Africana foi proclamar sacrossantas e imutáveis as fronteiras de todo Estado novo — que, concordavam todos, eram produtos totalmente artificiais da herança colonial. (BAUMANN, 1999, p. 69-70).

Hodiernamente, não são raras as vezes em que as normas de direito internacional se deparam com resquícios dessa concepção arcaica de soberania, que maximiza o poder absoluto e impreterível de um dado Estado em detrimento dos demais e da convivência harmônica entre as nações, o que dificulta e muito a adoção de medidas conjuntas, de cooperação entre países, especialmente na seara ora estudada, qual seja, a efetivação do direito à segurança pessoal. Essa concepção obsoleta, aliás, é um tanto contraditória, pois ao mesmo tempo em que superlativiza o poder do próprio Estado externamente, acaba por anular o próprio conceito de soberania, pois um Estado só reconheceria a soberania de outro se houvesse alguma abertura ao direito internacional. Em outras palavras, de nada adiantaria a afirmação da soberania, no âmbito externo, se não há outro ou outros países a reconhecer a soberania daquela nação que a afirma.

A consequência da insistência de algumas nações, incluídas as mercosulinas, em aplicarem essas definições ultrapassadas de soberania, é efetivamente a geração de uma crise quando se tenta conciliar tais definições às regras de direito internacional. Ainda mais atualmente, dado o avançado estágio do processo de globalização, em que, conforme já estudado, a interdependência entre os países do globo é um fenômeno socialmente natural e irrefreável. Tal crise é ressaltada por Furlan, pesquisador já nominado anteriormente neste trabalho, nos seguintes termos:

A crise contemporânea desse conceito envolve aspectos fundamentais: de uma parte, a dificuldade de conciliar a noção de soberania do Estado com a ordem internacional, de modo que a ênfase na soberania do Estado implica sacrifício maior ou menor do ordenamento internacional e vice-versa. A ênfase neste se faz com restrições de grau variável aos limites da soberania, há algum tempo tomada ainda em termos absolutos (FURLAN, 2004, p. 21-22).

Pelo exposto do conceito hermético de soberania, é constatável a falta de lógica dessa visão apequenada do fenômeno, que, muitas vezes, prima pela existência de um direito nacional que não admite interferência, ainda que benéfica, do direito internacional. No mesmo sentido é o ensinamento de Hans Kelsen sobre a questão, ao se deparar com essa dicotomia entre direito nacional e internacional, propiciada por esta interpretação limitada e limitadora de soberania:

Com base nesse parecer, existiriam, incidentalmente, tantas ordens jurídicas internacionais diferentes quanto há Estados ou ordens jurídicas nacionais. É, porém, logicamente possível que diferentes teóricos interpretem o mundo do Direito partindo da soberania de diferentes Estados. Cada teórico pode pressupor a soberania do seu próprio Estado, isto é, pode aceitar a hipótese da primazia da sua própria ordem jurídica nacional. Então, ele tem de considerar o Direito internacional que estabelece as relações com as ordens jurídicas dos outros Estados e essas ordens jurídicas nacionais como parte da ordem jurídica do seu próprio Estado, concebido como uma ordem jurídica universal. Isso significa que o quadro do mundo do Direito variaria de acordo com o Estado que fosse tomado como base da interpretação. Dentro de cada um desses sistemas, erigidos sobre a hipótese da primazia do Direito nacional, apenas um Estado é soberano, mas esse Estado nunca seria o mesmo sequer em dois desses sistemas (KELSEN, 2000, p. 548).

Vale ressaltar, também, que a soberania, ainda hoje, é utilizada em seu viés puramente político (isto é, sem qualquer traço de juridicidade), principalmente por governantes que, independentemente das ideologias que apregoam, tentam fomentar uma espécie exacerbada de nacionalismo em seus discursos, mormente quando objetivam se furtar a alguma norma internacional que vai de encontro a alguma pretensão política sua ou de seu grupo político-partidário. É o que ocorre, por exemplo, no caso de algum descumprimento de decisões oriundas de órgãos colegiados internacionais, como a Corte de Haia, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, dentre outros, em que é possível observar que, não raras vezes, os dirigentes

de alguns países, quando o Estado sofre alguma condenação após legítimo processo legal, alegam ingerência política externa que poderia, em tese, aviltar a soberania nacional. Tal situação, diga-se de passagem, é uma incongruência sem tamanho, pois a própria nação, ainda que eventualmente não tenha participado da elaboração da norma instituidora da corte ou órgão colegiado internacional, a ele aderiu voluntariamente e com o aval dos representantes legítimos do povo daquele determinado Estado, no pleno exercício da própria soberania. Sobre essa distorção política do conceito de soberania, muitas vezes estabelecida de acordo com a conveniência, assim se posicionou Dallari:

[...] Essas distorções têm sido uma consequência, sobretudo, da significação política do conceito, que se encontra na base de seu nascimento e que é inseparável dele, apesar de todo o esforço, relativamente bem-sucedido, para discipliná-lo juridicamente. Atualmente, porém, não obstante a imprecisão ou as controvérsias, a expressão *soberania* vem sendo largamente empregada na teoria e na prática, às vezes até mesmo para justificar as posições de duas partes opostas num conflito, cada uma alegando defender sua soberania. Daí a observação feita por *Kaplan e Katzenbach*, de que não há no Direito Internacional um termo mais embaraçoso que soberania, parecendo-lhes que o seu uso impreciso e indisciplinado talvez se deva ao fato de haver-se tornado um “símbolo altamente emocional”, amplamente utilizado para conquistar simpatias em face das tendências nacionalistas que vêm marcando nossa época. (DALLARI, 2009, p.74).

A adoção dessa concepção de soberania se mostra presente não apenas em alguns discursos nacionalistas de alguns governantes, ou em normas internas de algumas nações, mas também em instrumentos internacionais, organizados e elaborados em conjunto entre os diversos membros das organizações transnacionais. Em tais documentos o que se percebe é que, nada obstante se tratar de instrumento que deveria visar, precipuamente, a cooperação entre os signatários, os Estados-membros dessas instituições se preocupam em fazer constar, nos acordos multilaterais, cláusulas que apontam ressalvas que se constituem em verdadeiras “reservas de soberania”. Nessas cláusulas há nítido propósito de se vetar o que fora ajustado anteriormente no mesmo texto, a pretexto de exercício de soberania nacional.

O problema que se constata na conduta acima referenciada, por parte dos países signatários desses ajustes, é que a norma inserta no texto do instrumento é por demais aberta, dando azo a interpretações que só cabem ao próprio Estado que lançar mão da norma, outorgando aos participantes a prerrogativa de não cumprir o acordo em sua inteireza, sob o argumento de questão que tocaria à propalada soberania nacional. É o que ocorre, por exemplo, no já mencionado “Acordo sobre Mandado Mercosul de Captura” (o MMC), aprovado pela Decisão nº 48/2010, do Conselho do Mercado Comum. O texto do acordo, depois de dispor

sobre a obrigação de cada Estado de executar os termos do ajuste (art. 1º), definir os termos utilizados no instrumento (art. 2º) e o âmbito de aplicação (art. 3º), traz, no art. 4º, hipóteses de denegação facultativa do cumprimento do MMC, por inserção de cláusula em que se pode invocar a soberania nacional (a qual, como visto, tem conceito demasiadamente amplo e genérico), como justificativa para não cumprir a norma conjunta transnacional:

Artigo 4º

DENEGAÇÃO FACULTATIVA DO CUMPRIMENTO DO MANDADO MERCOSUL DE CAPTURA

[...]

2. Sem prejuízo da decisão da autoridade judicial, o Estado Parte de execução poderá, em conformidade com sua legislação interna, denegar o cumprimento do Mandado quando existam razões especiais de soberania nacional, segurança ou ordem pública ou outros interesses essenciais que impeçam o cumprimento do Mandado MERCOSUL de Captura⁷³. (MERCOSUL, 2010)

Da leitura do dispositivo normativo em comento, é possível concluir-se que, mesmo se tratando de um instrumento que apregoa se constituir em uma ferramenta de cooperação internacional em matéria penal, que “contribuirá para aprofundar no processo de integração e na luta contra o crime organizado”, como consta nos “considerandos” do acordo, a exceção inserta na norma supra transcrita acaba por desidratar parcialmente o sentido da ferramenta, uma vez que esta fica sujeita à interpretação que os dirigentes de cada país emprestarem à expressão “razões especiais de soberania nacional” para justificar o descumprimento da avença, o que, deveras, prejudica severamente o combate ao crime organizado transnacional.

Essa forma de pensar e enxergar a soberania, de uma maneira insensível à existência de fatores externos que possam influenciar negativamente a vida cotidiana dos cidadãos de um determinado território (caso da segurança pública, quando toca a problemática dos crimes transnacionais), ainda muito difundida nos países do Mercosul, acaba por se tornar um entrave social e diplomático indesejável e praticamente intransponível, gerando a adoção de medidas que vão contra a necessidade de cooperação internacional para o enfrentamento da delinquência organizada que ultrapassa os limites de um dado território estatal, especialmente nas regiões das fronteiras mercosulinas. Esse exacerbamento impróprio da soberania não raras vezes leva à proteção demasiada de cidadãos de determinado país que tenham perpetrado atividades criminosas transnacionais em território vizinho, ainda que conste, em acordos e tratados internacionais, a possibilidade de prisão ou captura em Estado estrangeiro, contíguo ou não.

⁷³ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-138-9-agosto-2018-787060-acordo-156145-pl.html>>. Acesso em 19.12.2019.

Na maioria dos casos em que se verifica a hipótese acima delineada, a alegação é de que a eventual prisão de um nacional por autoridades de outro país poderia ferir a soberania de uma determinada nação. Mais uma vez, a soberania aplicada de forma exagerada se coloca como um obstáculo ao combate à criminalidade transnacional, o que geralmente impede que o direito à segurança pessoal seja efetivamente garantido. Tal fato decorre da conduta de alguns governos, que costumam proteger exacerbadamente nacionais que estão abrigados no território de seus países, depois de terem cometido delitos transnacionais em país estrangeiro, com fulcro em alegação de questão de asseguramento de soberania nacional, o que termina por gerar a certeza da impunidade em relação aos criminosos transfronteiriços, ao mesmo tempo que, no que se refere à sociedade como um todo, transmuda a chamada “sensação de insegurança” para a certeza de insegurança. Igual posicionamento já foi esposado em estudo anterior sobre a matéria:

[...] na prática, os Estados costumam oferecer demasiada proteção a um nacional quando este é detido praticando um delito transnacional, sob a justificativa do exercício da soberania, conforme se conclui pela simples análise dos números e informes oficiais dos países do Mercosul acerca da questão. Essa proteção quase absoluta ao cidadão de determinado país acaba inviabilizando as tentativas de efetivação de punição, de forma legal e legítima, às pessoas que cometem crimes nas faixas de fronteiras ou imediações. Isso ocorre porque, no caso das fronteiras do Mercosul, basta atravessar uma rua ou um rio, logo após cometer qualquer crime (seja homicídio, tráfico de drogas, de armas, etc.), que o cidadão, natural do país vizinho, estará protegido pela legislação de sua própria nação, que geralmente não permite a extradição de um nacional e, muitas vezes, não pune ou pune inadequada e insuficientemente o delinquente. Tal fato gera, nos criminosos internacionais, a tão propalada certeza da impunidade. (SILVEIRA; CHADID DA SILVA, 2018, p. 130-131)

Em oposição a esta concepção de soberania hermeticamente fechada, com viés quase absoluto, estudiosos do assunto vêm desenvolvendo, desde o advento do Estado constitucional (fulcrado na prevalência dos direitos fundamentais), um conceito mais elástico de soberania. Nesse desenvolvimento, a noção da soberania foi afastada da figura do detentor do poder (monarca, aristocrata, lorde, etc.), para ter por base o próprio Estado, sendo que a vontade soberana deste se manifestaria pela vontade do povo, que lhe daria sustentação e fundamento de validade. Não há mais razões para se sustentar aquele caráter absoluto de soberania, para justificar toda e qualquer decisão do governante, ainda que atentasse contra o próprio povo sob sua jurisdição. Sobre essa temática se manifestou Bonavides:

A Constituição tornou-se, por conseguinte, a efigie do povo juridicizado; em outros termos, o povo na versão mais própria, rigorosa e aprimorada de sua identidade com a soberania, da qual é sujeito e titular inviolável [...]

Se fizermos soberanos os princípios, qual estamos a fazê-los perante a normatividade da teoria constitucional de nosso tempo, seremos fiéis ao verdadeiro conceito de Povo no que toca à esfera abstrata das justificações de seu poder. Por esse caminho se chega à soberania constitucional enquanto sinônimo de soberania popular. [...]

Constituição, povo e soberania desse modo exprimem o caráter e a qualidade do poder superlativo em termos contemporâneos de legitimidade.

O Povo é a Constituição, a Constituição é o Povo; os dois, com o acréscimo da soberania, compõem a santíssima trindade política do poder. Mas não de qualquer poder, senão daquele que traz a inviolabilidade, a grandeza ética, a fundamentalidade da Democracia participativa. (BONAVIDES, 2018, p. 64-65).

Por outro lado, por essa novel doutrina, a soberania deixou de ser considerada, no plano externo, como elemento inflexível, justificador de tomadas de decisões que tendem a isolar determinado país da comunidade internacional, e que permitiria até mesmo o descumprimento de normas internacionais, muitas vezes elaborada em conjunto pela nação descumpridora de tais normas. As tendências do mundo de hoje, em que as relações entre pessoas se tornaram fluidas, muito por conta do nível atual de globalização que materialmente derrubou antigas fronteiras, não comportam mais o desenho antiquado da soberania de Bodin, da França do século XVI, sob pena de isolamento descabido e prejudicial à determinada comunidade. Se tal modelo arcaico permanecesse em voga, a sociedade isolada ficaria descoberta da proteção do direito internacional, que preza pelos valores da paz e da dignidade da pessoa humana, o que proporciona maior proteção dos direitos humanos em todas as suas nuances, e cria ambiente favorável à cooperação internacional em todos os níveis, o que é corroborado pelo seguinte estudo:

Muito embora permaneça a soberania adstrita à ideia de insubmissão, independência e poder supremo juridicamente organizado, impende atentar para as novas realidades que lhe impõem uma série de matizes. [...]

A interdependência que se estabelece contemporaneamente entre os Estados aponta para uma relação crescente entre as ideias de soberania e de cooperação jurídica, econômica e social, o que afeta drasticamente a pretensão à soberania. Por mais que se argumente no sentido de que esta colaboração só é possível em razão da própria soberania, a qual permitiria a um Estado vincular-se a outros em questões que lhe interessem ou para fazer frente a situações paradigmáticas, o que se observa na prática é a revisão radical dos postulados centrais do conceito. [...]

Assim, o poder da soberania, exercido pelo Estado, encontra fronteira não só nos direitos da pessoa humana como também nos direitos dos grupos e associações, tanto no domínio interno como na esfera internacional. Portanto, no plano internacional, limita a soberania o princípio da coexistência pacífica dos poderes soberanos. (FURLAN, 2004, p. 54-55)

Importante ponderar que essa relativização da soberania foi enfatizada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que erige referidos direitos à categoria de garantias

universais, que devem ser observadas por todas as nações do mundo, não se restringindo a questões domésticas de cada Estado. Em outras palavras, a ideia de soberania teve de ser readequada também por conta do conjunto dos direitos humanos ter sido alçado a direito universal, amplamente difundido e assegurado pelo direito internacional, não importando em qual território a pessoa se encontre, sendo que, desde então, não tem mais cabimento a invocação de questão de soberania nacional para que determinado país deixe de observar aquele plexo de direitos que asseguram a dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, é de bom alvitre destacar que surge, no cenário internacional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), que não apenas enumera os direitos em epígrafe como também desenvolve e expande os conceitos das garantias atinentes a uma vida digna que deve ser dispensada de forma igualitária às pessoas, direitos que devem ser observados e fiscalizados pelos atores estatais e também por aqueles que não se constituem em Estados (caso das organizações internacionais). Conforme apregoa toda a dogmática desenvolvida no âmbito do DIDH, os aludidos direitos devem ser observados e garantidos aos indivíduos de todo o globo independentemente de onde quer que se encontrem, de qual país provenham ou se estão sob a jurisdição doméstica desta ou daquela nação, o que, invariavelmente, também toca a questão da soberania nacional. Aliás, convém ponderar que a existência do DIDH só é possível tendo em conta o afrouxamento das amarras que o conceito arcaico de soberania impunha, pois o enclausuramento do direito doméstico, que antigamente não se abria ao direito das gentes (direito internacional), impediria até mesmo o nascimento e bem assim o desenvolvimento de um ramo do direito que cuidasse especificamente das questões atinentes aos direitos humanos. Pensamento semelhante é exposto em texto de Piovesan:

A Declaração Universal de 1948, na qualidade de marco maior do movimento de internacionalização dos direitos humanos, fomentou a conversão desses direitos em tema de legítimo interesse da comunidade internacional. [...]

Por sua vez, esta concepção inovadora aponta a duas importantes consequências:

1. a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permitem-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados;
2. a cristalização da ideia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de direito.

Prenuncia-se, desse modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência da sua soberania.” (PIOVESAN, 2002, p. 42-43)

Portanto, é indubitável que o conceito de soberania atual passou e ainda deve passar por muitas revisões, especialmente no âmbito do Mercosul para que, enfim, possa haver verdadeira integração entre as nações do bloco sub-regional, como ocorreu, por exemplo, com o continente europeu, em que a relativização do conceito em comento permitiu a instauração e evolução de um verdadeiro Direito Comunitário, que deve ser respeitado por todos os membros da União Europeia. É evidente que para se chegar a essa concepção de elastecimento da soberania houve muitos debates e controvérsias. Mas também é verdade que os benefícios advindos do Direito Comunitário europeu são diversos e notórios, podendo, em tese, servir de guia para que se alcance uma verdadeira integração na porção sul do continente americano, o que deve se dar, por lógica, respeitando-se as diferenças culturais e regionais existentes entre ambos os blocos.

É conveniente ressaltar, também, que a relativização da soberania, para que haja um maior influxo das normas de direito internacional público (DIP), obviamente não importa na supressão total da soberania, mas sim na integração de seus elementos com os fatores determinantes do Direito Internacional, mormente no que se relaciona à observância dos direitos humanos. Tanto é verdade que a soberania está presente, inclusive, na Carta das Nações Unidas (de 1945), devendo, portanto, ser respeitada, ao mesmo tempo em que as nações soberanas devem respeitar e dar cumprimento aos compromissos assumidos no texto de referida Carta, com a qual só foi possível se comprometerem porque atuaram justamente no exercício da soberania, que é anterior à adesão àquele documento e aos demais pactos e acordos internacionais aos quais aderem. Assim, é perfeitamente possível a coexistência entre o Direito Internacional Público, bem como do DIDH, com o exercício da soberania dos Estados, tal como consta em apontamento de estudioso, ao sintetizar seu pensamento e o de outros autores:

Não obstante, a Carta das Nações Unidas preservou o conceito de soberania, dispondo, em seu art. 2º, § 1º, que a “*organização internacional está baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros,*” e, no mesmo sentido, a Carta da Organização dos Estados Americanos.

Verdross esclarece que o conceito de soberania relativa é plenamente compatível com a existência do DIP: “*es próprio do D.I. el vincular principalmente a Estados independientes, consituyendo con ellos una comunidade jurídica* (1960: 10)”.

O DIP, em sua concepção colimada pós-guerra, procurou ter como objetivo básico regular juridicamente as relações entre Estados soberanos, buscando a manutenção da segurança e paz da comunidade internacional. A paz entre os Estados soberanos resulta do equilíbrio nas relações de poder, pois os Estados são iguais à medida em que se reconhecem mutuamente iguais direitos, independentemente de suas desigualdades fáticas⁷⁴. (SOARES, 1999, p. 26)

⁷⁴ Tradução do trecho em espanhol: “é próprio do Direito Internacional vincular-se principalmente a Estados independentes, constituindo com eles uma comunidade jurídica”.

Dessa forma, sendo claro que é plenamente possível a existência concomitante de uma soberania relativizada dos Estados e de normas de Direito Internacional (o Público e o referente aos Direitos Humanos – DIDH), resta aberto o caminho para a ocorrência de uma real e efetiva expansão dos preceitos de cooperação internacional no âmbito do Mercosul, especialmente em suas fronteiras, para o enfrentamento mais eficaz da criminalidade organizada transnacional. Para que o enfrentamento mencionado seja realizado de forma mais técnica, porém, aquele depende da existência de uma base teórica que lhe dê a sustentação necessária, para que não esbarre em possíveis entraves porventura provocados por certos atores no momento da busca pela cooperação. A base teórica para que seja possível a dita cooperação, bem como sua pretensa adaptação à realidade mercosulina, são os assuntos dos quais se ocupará a subseção seguinte deste trabalho.

3.2 AS BASES TEÓRICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA NAS FRONTEIRAS MERCOSULINAS

Como exaustivamente visto, uma das chaves para um possível êxito de efetivo asseguramento do direito à segurança cidadã, no âmbito do Mercosul e suas fronteiras, é a cooperação internacional. Conforme já referenciado anteriormente, uma das barreiras para o atingimento dos objetivos de cooperação é a adoção, pelos países mercosulinos (inclusive em instrumentos do próprio bloco), de um conceito fechado de soberania nacional, no que se refere às suas relações externas. Porém, também foi estudado que é possível a adoção de um modelo de soberania compatível com a ideia de cooperação, em que o conceito daquele atributo estatal é elástico de forma a se compatibilizar com as necessidades e anseios supranacionais, em assuntos que interessam a mais de um país, e estão necessariamente interligados por questões comuns a duas ou mais nações, caso do combate ao crime organizado transnacional.

Dessa forma, partindo das premissas acima alinhavadas, cabe, nesse ponto, a exposição de um referencial teórico que possa servir de pilar para essa cooperação internacional, a qual deve orientar os países na tomada comum de decisões para os problemas relacionados à segurança transfronteiriça. E um referencial que pode se amoldar à necessidade ora aventada é o “Estado Constitucional Cooperativo” (ECC), enunciado pelo autor alemão Peter Häberle, paradigma este que foi desenvolvido entre os anos de 1977 e 1978. Essa nova forma de enxergar o Estado Constitucional, apesar de ter sido enunciada ainda na década de 1970, mostra-se

atualizada e é de grande serventia, por exemplo, para explicar o Direito Comunitário Europeu, que culminou na formação do maior bloco de países da atualidade, que é a União Europeia.

Na América do Sul não se pode sequer cogitar eventual ou pretensa obsolescência do modelo a ser estudado, pois, apesar de esforços de formação de entidades supranacionais ou interestatais, como o Mercosul, o paradigma em estudo, ou algum que lhe seja correlato, não foi objeto de implementação, em sua inteireza, no continente sul-americano, como forma de uma real e efetiva cooperação internacional. A teoria em epígrafe amolda-se a um conceito mais elástico de soberania, que é perfeitamente possível de ser trabalhado e aplicado, conforme visto na parte final da subseção que antecedeu a presente. Nesse ponto, antes de se tratar especificamente das bases do Estado Constitucional Cooperativo, é bastante conveniente a citação de trecho da Nota Introdutória contida na própria obra de Peter Häberle, acerca do título que batizou a tese, elaborada por Maliska:

Ele remete o leitor para uma reflexão sobre o Estado Constitucional em outras bases. Ao escrever que “o Estado constitucional *cooperativo* se coloca no lugar do Estado constitucional *nacional*”, Häberle nos faz pensar que o direito constitucional deve se debruçar sobre esse novo fenômeno político-jurídico, consistente, não mais, em um Estado fechado, como outrora foi o Estado constitucional nacional, mas em um Estado “aberto”, ou “pós-nacional”, que caracteriza o Estado constitucional cooperativo. [...]

O direito constitucional de um Estado constitucional cooperativo não trabalha mais sob o pressuposto do dogma da soberania nacional, entendida como elemento absoluto da ordem jurídica válida. Essa relativização, promovida pela própria Constituição, desloca a interpretação do texto constitucional, pois o passa a compreender não mais como um texto isolado e total, mas aberto, cooperante e integrado em uma rede de outros textos constitucionais que também, com o mesmo propósito, não se compreendem mais como isolados e absolutos. (MALISKA, 2007).

Na concepção de Peter Häberle, não há uma negação do direito interno, nem, tampouco, do direito internacional, mas sim uma complementaridade entre tais arcabouços jurídicos. O Estado Constitucional, que tem sua base na prevalência dos direitos e garantias fundamentais do Texto Constitucional (que são os Direitos Humanos reconhecidos internacionalmente positivados no ordenamento interno), identifica-se com as normas e aspirações tanto de outros Estados quanto das organizações supranacionais (que também são sujeitos de direito internacional), para formar uma rede de cooperação e, ainda, de responsabilidade compartilhada entre tais sujeitos. Esse é o conceito resumido do tipo de Estado ora proposto:

Estado Constitucional Cooperativo é o Estado que justamente encontra a sua identidade também no Direito Internacional, no entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade internacional, assim como no campo da solidariedade. Ele

corresponde, com isso, à necessidade internacional de políticas de paz. (HÄBERLE, 2007, p. 4)

As políticas de paz a que alude a citação acima sofreram uma ressignificação nos diversos sistemas de proteção de direitos humanos, com o reconhecimento de que a paz mundial não está em xeque apenas por conta de conflitos armados bélicos entre nações, mas sim por causa das ditas “novas ameaças”, do qual faz parte o crime organizado transnacional, conforme diversos documentos elaborados no âmbito da ONU (como o Relatório intitulado “Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade partilhada”⁷⁵, de 2004) e da OEA. Tal tipo de criminalidade se constitui em elemento que desestabiliza qualquer comunidade por ele afetada, subjugando principalmente os socialmente mais vulneráveis, que estão mais sujeitos à violência perpetrada pelos criminosos internacionais, que diuturnamente vilipendiam o direito à segurança pública que a todos deveria socorrer.

O autor da teoria em análise também destaca que para que sua tese prospere, a cooperação internacional deve se desenvolver sob dois aspectos: o processual, que se configura pela elaboração dos instrumentos internacionais de cooperação (tratados, acordos formais, etc.), e o material, que se consubstancia em objetivos comuns colhidos pela análise dos fatores de realidade, dos interesses comuns das nações que se dispõem a cooperar mutuamente. Nesses aludidos interesses é que se pode identificar fatores que interessam a esta pesquisa, como a prevalência dos direitos humanos e, dentre eles e em especial, a paz mundial (a qual, vista sob a perspectiva das “novas ameaças”, relaciona-se com a segurança cidadã). O quanto aqui afirmado consta em trecho da obra em foco, quando aquela trata das tarefas do Estado Constitucional Cooperativo:

O momento participativo da e na cooperação possui um lado *processual jurídico-formal*: o Procedere (disposição para uma ação comum, para “ajustes”, acordos e até para Tratados e Instituições sólidas), e também um lado (jurídico) *material*: objetivos solidários realistas como “Friede in der Welt” (Paz no Mundo), “justiça social”, desenvolvimento de outros países, direitos humanos. (HÄBERLE, 2007, p. 8)

Em sua obra paradigmática, Peter Häberle, ao traçar os elementos fundamentais do Estado Constitucional Cooperativo, enfatiza que, em se conseguindo estabelecer uma cooperação efetiva, forte e duradoura entre Estados, o que se tem é algo que se aproxima, em alguns aspectos, de um Federalismo Cooperativo, no qual cada nação ocuparia, guardadas as devidas proporções, a posição de um Estado federado (ou província). Logicamente que, nessa

⁷⁵ Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement>>. Acesso em 27.12.2019.

concepção, os países não perderiam suas identidades nacionais ou poderes de autogerência por completo, mas estes seriam relativizados, porquanto não seria possível uma real cooperação sem que parcelas das soberanias nacionais não sejam elasticadas, como já ponderado.

Na hipótese acima ventilada, há uma forte tendência de constituir-se um Direito Internacional Comunitário, mas sem superestimar as possibilidades de tal direito, o que poderia vir a comprometer o poder “individual” de cada nação cooperante. O que se pretende, então, é um equilíbrio entre essas questões externas e internas, até um ponto em que, estabelecido de fato e de direito o Estado Constitucional Cooperativo, não se tenha mais necessidade de distinção entre o que é interno e o que é externo, pois os interesses de todos seriam contemplados, e tanto os anseios de cada um dos países como os do bloco de nações seriam atingidos, já que, atuando em cooperação, aqueles seriam comuns. É o que se colhe de outro trecho da tese:

O Estado Constitucional aberto somente pode existir, a longo prazo, como Estado cooperativo, ou não é um Estado “Constitucional”! Abertura para fora se chama cooperação. [...].

Nesse ponto, hoje o Estado Constitucional e o Direito Internacional transformam-se *em conjunto*. O Direito Constitucional não começa onde cessa o Direito Internacional. Também é válido o contrário, ou seja, o Direito Internacional não termina onde começa o Direito Constitucional. Os cruzamentos e as ações recíprocas são por demais intensivas para que se dê a esta forma externa de complementariedade uma ideia exata. O resultado é o “Direito comum de cooperação”.

O Estado Constitucional Cooperativo não conhece alternativas de uma “primazia” do Direito Constitucional ou do Direito Internacional; ele considera tão seriamente o observado efeito recíproco entre as relações externas ou Direito Internacional, e a ordem constitucional interna (nacional), que partes do Direito Internacional e do direito constitucional interno crescem juntas num *todo*. (HÄBERLE, 2007, p. 10-12)

A partir da análise do trecho acima transcrito, é possível depreender-se que no Estado Constitucional Cooperativo o direito constitucional e o direito internacional se complementam, se interpenetram, não havendo qualquer tipo de hierarquia entre os dois ramos da ciência jurídica. Há, sim, uma relação de complementariedade, de completude, para a formação de um sistema cooperativo que permita que um direito auxilie, ampare e fortaleça o outro, para a resolução das questões que são comuns a todas as nações interessadas, que é exatamente o que ocorre com problemática relativa ao crime organizado transnacional, que atravessa as fronteiras formais e físicas entre os países, causando percalços sociais de toda ordem a um número indefinido de pessoas das mais diversas nacionalidades, aviltando, assim, o direito à segurança cidadã dos indivíduos.

Em sua obra, o autor destaca que não é aconselhável se pretender que a cooperação em voga seja descrita de uma forma pormenorizada e/ou definitiva, nem tampouco catalogada, pois, se assim fosse, acabar-se-ia contrariando justamente um dos elementos que lhe é mais caro: sua abertura àquilo que for necessário para que a cooperação entre nações tenha êxito, seja no âmbito das matérias tratadas entre os países envolvidos, seja, ainda, em processos, instrumentos e grau cooperativo. Pretender delimitar a intensidade ou amplitude da cooperação poderia retirar a espontaneidade do processo, o que poderia criar óbices desnecessários à implementação de um verdadeiro Estado Constitucional Cooperativo.

Por outro lado, ainda que não seja recomendável a descrição taxativa do fenômeno, algumas balizas jurídicas que facilitem a aplicação do conceito são necessárias, para que o intérprete e aplicador do direito tenha algum mínimo de elementos para proceder à implantação do pretendido modelo de Estado. Esse núcleo basilar foi proposto pelo autor em sua obra nos termos que seguem:

Constitucionalmente, Estado Constitucional cooperativo deveria ser trazido para o conceito e a linguagem jurídicos, como a seguir:

1. através do reconhecimento geral sobre “abertura ao mundo”, “solidariedade”, cooperação internacional e co-responsabilidade [...];
2. através de formas especiais e graduais de cooperação [...];
3. através de declarações gerais e universais de direitos fundamentais e direitos humanos [...];
4. através de determinações especiais de direitos fundamentais e direitos humanos com “efeito externo” [...];
5. através – da gradual – inclusão do direito internacional [...]: Teoria da ratificação ou da transformação [...];
6. em geral, através da tematização de “tarefas comunitárias” (de um lado, os Direitos Humanos e, de outro, ajuda ao desenvolvimento, proteção do meio ambiente, garantia de matéria-prima, combate ao terrorismo, segurança da paz mundial). (HÄBERLE, 2007, p. 14-15)

Pela observação do quanto fora transcrito, é possível concluir-se que, na análise do núcleo-base da teoria estudada, Peter Häberle faz alusão, no item “6”, a questões afetas ao objeto deste trabalho, ao dispor sobre a necessidade de tematização do que chamou de “tarefas comunitárias”, citando como exemplos de temáticas a serem elencadas constitucionalmente o combate ao terrorismo e a segurança da paz mundial, o que, como já exaustivamente mencionado, tem justa correlação com o direito à segurança pública, tal como tratado em todos os níveis de proteção dos direitos humanos.

Em outro ponto de seu marco teórico constitucional, o autor, ao versar sobre a proteção internacional dos direitos humanos (que consta no supracitado item “6” das balizas jurídicas da tese), ressalta também a mudança de pensamento das Nações Unidas sobre questões relativas à

paz mundial, que passa do asseguramento de uma postura passiva referente às questões de paz (como a retirada ou diminuição de poder bélico de algumas nações), para uma posição mais atuante (positiva) da comunidade internacional, com vistas à realização de uma possível e desejável justiça social, a qual necessita de uma maior cooperação entre os povos, fator que, indubitavelmente, contribui sobremaneira para o enfrentamento das “novas ameaças” (dentre elas, o crime organizado transnacional), reconhecidas pela ONU e por outras organizações internacionais. O posicionamento ora descrito pode ser aferido nos seguintes dizeres:

Esse deslocamento do ponto principal de trabalho da ONU, da manutenção de uma mera “paz negativa” (no sentido da ausência de poder militar) para a criação de uma *infra-estrutura* econômica, social e cultural com fins de implantação de uma “paz positiva” através de uma maior justiça social, conduz o desenvolvimento do direito internacional a um direito de cooperação em sentido material. Assim reza a Declaração dos princípios fundamentais do Direito Internacional, aprovada pela Assembleia Geral em 24 de outubro de 1970, sobre as relações amigáveis e a cooperação entre os Estados, em que estes, a despeito de suas diferenças no sistema político, econômico e social, se obrigam a uma cooperação em diferentes níveis no plano das relações internacionais, com o objetivo de garantir a paz e a segurança internacionais, levar adiante a estabilidade e o progresso econômicos, assim como o bem-estar geral dos Estados e a cooperação internacional, livre de toda forma de discriminação que repousa em tais diferenças. (HÄBERLE, 2007, p. 37-38)

Em trecho lançado próximo da conclusão de sua obra, Peter Häberle reconheceu que, apesar dos avanços, os princípios e aspectos do Estado Constitucional nos moldes em que concebeu, com base na cooperação internacional, ainda não haviam sido alcançados à época da publicação de seu trabalho (1978), e que a passagem de um estado de “possibilidade” para o de “realidade” da teoria era um dos objetivos das linhas que escrevera. Na mesma ocasião, o autor ainda traçou, resumidamente, as propriedades de sua tese, além de enfatizar a passagem do foco do elemento nacional-estatal para a pessoa humana, que deve ser o fim último a ser buscado pelas ciências jurídicas.

Nesse último ponto mencionado, a teoria em comento toca o núcleo central desta pesquisa, que é o direito humano à segurança pública, especialmente em regiões de fronteira (do Mercosul), pouco importando sua nacionalidade, sua “estatalidade”, ou seja, o país do qual provém, haja vista que a pretendida importância de um suposto direito “nacional-estatal” (muitas vezes representado pelos óbices criados pela soberania nacional, aqui concebida como a do tipo fechada, hermética) precisa ser suplantada por direitos individuais fundamentais que devem ser franqueados à pessoa para lhe salvaguardar direitos universais, tais como a vida e a integridade física e psíquica. Conveniente é a transcrição das palavras do autor nesse sentido:

O que é “próprio” do “Estado constitucional cooperativo”? Aqui em resumo:

- *Abertura* para relações internacionais com efeito de impor medidas eficientes no âmbito interno (*permeabilidade*), também no assento da abertura global dos direitos humanos [...] e de sua realização “cooperativa”.

- *Potencial constitucional ativo, voltado ao objetivo (e elementos isolados nivelados)* de realização internacional “conjunta” das tarefas como sendo da comunidade dos Estados, de forma processual e material.

- *Solidariedade estatal de prestação*, disposição de cooperação para além das fronteiras: assistência ao desenvolvimento, proteção ao meio ambiente, combate aos terroristas, fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado (Cruz Vermelha, Anistia Internacional).

O Estado constitucional *cooperativo* se coloca no lugar do Estado constitucional *nacional*. Ele é a resposta jurídico-constitucional à mudança do Direito Internacional de direito de coexistência para o direito de cooperação na comunidade (não mais sociedade) de Estados, cada vez mais imbricada e constituída, e desenvolve com ela e nela “o direito comum de cooperação”. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição torna-se internacional!

No Estado constitucional cooperativo, o elemento *nacional*-estatal é relativizado e a *pessoa* (“*idem civis et homo mundi*”⁷⁶) avança – para além das fronteiras estatais – para o ponto central (comum) da atuação estatal (e inter – ou supra-estatal), da “realização cooperativa dos direitos fundamentais”. (HÄBERLE, 2007, p. 70-71)

Por fim, no epílogo da formulação de sua tese, Peter Häberle chama a atenção para um aspecto importante do Estado Constitucional Cooperativo, que tem relação com a solidariedade da prestação estatal, como acima exposto, e que também é bastante pertinente para a questão da segurança pessoal em nível transnacional: a responsabilidade solidária dos Estados que, à toda evidência, deve ultrapassar os limites territoriais de cada país, tendo em vista que o problema enfrentado nesta pesquisa, que é o crime organizado transnacional, não conhece ou sequer reconhece as fronteiras estabelecidas entre as nações. Assim, para que a cooperação internacional prospere, é fundamental que os Estados reconheçam que suas responsabilidades não terminam em suas fronteiras, não se resumem ao espaço geográfico interno, mas sim a espaços maiores, sub-regionais, regionais e globais, pois boa parte do que afeta um determinado país pode, em determinada medida, afetar outro(s), sejam esses países fronteiriços ou não, o que ocorre, como já dito, com a criminalidade organizada transnacional. A resposta a isso, e decorrência da sobredita responsabilidade supraestatal, é o que se convencionou denominar, na teoria estudada, de “tarefas de comunidade”, que se opõem diametralmente à ideia de exacerbação da soberania estatal, o que foi exposto ao final da obra em destaque:

Hoje acumulam-se, mundialmente, “tarefas de comunidade” da humanidade do planeta azul, que vão além dos Estados como unidades autônomas. Pode ser que muitos Estados, no seu auto-entendimento, em sua literatura política e científica (dogmático-jurídica) e nos seus textos constitucionais”, apresentem, em parte, somente confissões superficiais de cooperação – mas, em geral,

⁷⁶ Tradução aproximada da expressão em latim: “a mesma pessoa e cidadão do mundo”

reportam-se à “soberania” e “assuntos internos”, ao *domaine réservé*⁷⁷ para desviar da responsabilidade comum. Isso é – politicamente – seu problema. A ciência do Estado constitucional livre e democrático tem sua própria tarefa: Ela somente pode subsistir se perceber, de forma conceitual-dogmática, responsabilidade regional e global para além do Estado – esta é sua missão ético-constitucional! A ideia do “Estado constitucional *cooperativo*” e do “direito comum de cooperação” procuram lhe fazer jus. (HÄBERLE, 2007, p. 71-72)

Como salientado no início da exposição do referencial teórico desta pesquisa, a tese do Estado Constitucional Cooperativo terminou de ser formulada no ano de 1978. Passados mais de 40 anos da sobredita formulação, é compreensível que possa haver algum questionamento acerca da atualidade da teoria, mormente em se tratando de tese esquadrihada no âmbito das ciências sociais, cuja tônica é a intensa e contínua mudança de cenários, por se dedicarem ao trato das relações humanas, que são naturalmente dinâmicas.

Todavia, conforme também já destacado no início desta subseção, a teoria continua atual e adequada às questões versadas neste trabalho, pois as relações de poder entre os Estados caminham, em maior ou menor grau, para a cooperação em sede constitucional, o que é positivo para o enfrentamento da criminalidade organizada transnacional, com o foco proposto na pesquisa, que são as fronteiras entre os países. Sobre a atualidade e aplicabilidade da teoria em destaque, Peter Häberle se manifestou em entrevista concedida a uma revista científica brasileira, em que respondeu várias perguntas de docentes membros da comunidade acadêmica nacional, sendo de bom alvitre a transcrição de trecho de tal entrevista que, muito embora seja de relativa extensão, é interessante e pertinente ao tema pesquisado:

01) Vossa senhoria acredita que precisaremos de uma nova Teoria Geral do Estado para entender e aplicar o Estado Constitucional Cooperativo no presente? Pensando no constitucionalismo multi-níveis, como garantir a complementariedade e não gerar conflitos com possíveis decisões contrárias de esferas diferentes sem hierarquia entre elas? Há necessidade do estabelecimento de hierarquia ou alguma regra para evitar conflito? Falando sobre a Europa, como o senhor avalia a crise dos refugiados e a garantia dos seus direitos humanos fundamentais? [...]

Autor: Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira.

Resposta: Elaborei a ideia de um Estado Constitucional Cooperativo em 1978. Trata-se de um tipo ideal assim como a esperança de uma “ordem mundial cooperativa”. A realidade está muito aquém disto. No entanto, as interconexões dos estados constitucionais hoje são muito intensas. Isto é especialmente válido no contexto da ONU, mas também em comunidades constitucionais regionais como na União Europeia ou no Mercosul. Especialmente as garantias de direitos humanos - universais, regionais e nacionais - transmitem o elemento da cooperatividade ao estado constitucional de hoje. Pense, por exemplo, no Tribunal de Direitos Humanos na Costa Rica

⁷⁷ Tradução: “reserva de domínio”.

ou em Estrasburgo. A Organização Mundial do Comércio, com suas redes mundiais, também se enquadra aqui [...]. As estruturas cooperativas da economia e da cultura, que foram construídas em todo o mundo durante um longo período de tempo, estão ameaçadas por um novo nacionalismo. Naturalmente, tenho ressalvas sobre o conceito de “constitucionalismo multinível” na medida em que o associamos ao conceito de hierarquia. Por exemplo: Na União Europeia os órgãos da UE, o parlamento europeu, a Corte Europeia de Justiça não estão “acima” nem “abaixo” dos estados nacionais, trata-se na verdade de relações de complementaridade.

A Europa e a crise dos refugiados são um tema amplo. Do meu ponto de vista, a abertura das fronteiras pela chanceler alemã no outono de 2015 foi, nas primeiras semanas, um ato humanitário que merece reconhecimento. Entretanto, ele não foi discutido com os outros políticos da UE. A segurança nas fronteiras é uma tarefa indispensável para as autoridades estaduais no estado constitucional. G. Jellinek distingue classicamente três elementos do estado: povo, território e soberania. Há anos eu adiciono o quarto elemento, a cultura. Uma chanceler não pode dispor unilateralmente do território e da cultura nele ancorada. De acordo com o direito constitucional alemão, apenas o direito de asilo é ilimitado para pessoas politicamente perseguidas (artigo 16 GG). Sobre a imigração, para trabalhadores qualificados, por exemplo, cada estado decide de acordo com seus próprios critérios. Considere os exemplos do Canadá ou dos EUA. Especialmente na UE, a proteção estatal das fronteiras externas é indispensável [...]. (HÄBERLE, 2018, p. 264-265, grifo no original)

Pela leitura do trecho da entrevista reproduzido, é possível afirmar-se que o autor da teoria em epígrafe reconhece que o Estado Constitucional Cooperativo, em termos globais, ainda está muito aquém do idealizado, mas que regionalmente é uma realidade viável e possível, inclusive no Mercosul. O jurista também comenta sobre não haver hierarquia entre normas estatais e normas de blocos regionais, o que é importante para uma pretensa integração efetiva do Mercosul, sob o manto da cooperação internacional. Peter Häberle ainda se manifesta sobre a necessidade de proteção de fronteiras no que se refere a fluxos migratórios desordenados. Ainda que o contexto utilizado pelo estudioso na entrevista parcialmente transcrita seja diverso do tratado neste trabalho (que versa sobre direito à segurança pessoal transnacional), é possível verificar-se que a segurança fronteiriça pode ter como um dos fundamentos e ser uma das facetas da aplicação da teoria em estudo, uma vez que há razões suficientes, expostas no decorrer desta pesquisa, para a proteção das comunidades transfronteiriças.

Também é pertinente mencionar que a cooperação internacional, que é um dos pontos-chave do Estado Constitucional Cooperativo, é uma das bases do Direito Comunitário Europeu, no qual se apoia o bloco regional que mais sucesso obteve em sua formação, que é a União Europeia, sendo certo dizer que as bases teóricas da tese ora estudada, que se escora na cooperação, podem ser transplantadas, com as devidas adequações, ao bloco sul-americano para tratar, com certo grau de êxito, das questões afetas à segurança pública transnacional.

Nesse cenário, é interessante observar que, ainda que eventualmente alguns críticos da tese cooperativista possam afirmar que o modelo europeu de direito comunitário apresenta algumas falhas ou dificuldades, o que se demonstra, por exemplo, pela recente aprovação, por plebiscito, do *Brexit* (junção das palavras inglesas *British* e *exit*, resultando em “saída britânica”) no Reino Unido (saída esta que se efetivou em janeiro de 2020), o fato é que tal conclusão pode restar equivocada, quando se analisa a realidade atual do continente europeu. Isso porque, apesar da existência de alguns percalços, como o acima citado, o modelo de cooperação europeu foi o que mais avançou na atualidade, em termos de cooperação internacional, com a propositura de soluções para problemas comuns, que são apresentadas e aprovadas em conjunto por uma complexa, mas eficaz estrutura formada pelos países-membros da União Europeia. Tanto é verdade essa afirmação acerca dos benefícios e êxito do ente regional europeu que houve grande relutância do próprio Reino Unido em implementar, de fato, o *Brexit*, o que só ocorreu aproximadamente três anos e meio depois de aprovada a iniciativa em plebiscito. Isso se deveu à constatação de diversos prejuízos que o provável isolamento britânico em relação aos demais países do continente, em questões econômicas, sociais e outras correlatas, devem gerar à sociedade britânica.

De outro lado, dilatando a análise do referencial teórico para além do velho continente, convém ponderar que estudos sobre a tese elaborada pelo autor em evidência são praticamente unânimes em afirmar que o ponto de aproximação entre as nações são os direitos humanos, que são reconhecidos como direito dos povos, que estão acima de qualquer ordem nacional, e devem ser observados, acolhidos e também expandidos por todos os países, muito embora se reconheça que há alguns entraves de entrelaçamento entre o direito constitucional interno de alguns Estados e o direito internacional. Conclusão semelhante à do autor da tese ora tratada, sobre os pontos comuns entre ordem interna e externa, e também sobre os obstáculos que o Estado Constitucional Cooperativo enfrenta, foi a que chegou estudioso do tema no Brasil:

O conceito Estado Constitucional Cooperativo melhor situa as posições do direito constitucional e do direito internacional em face da cooperação internacional para os direitos humanos. Se os argumentos de que os direitos humanos são uma espécie de supra-direito, que eles vinculam as ordens jurídicas nacionais, são válidos, é também certo que nas estruturas constitucionais nacionais se localizam os controles democráticos do poder, ou seja, o exercício da cidadania. [...] Essa situação intermediária, em que a organização política supranacional não se afirmou ainda plenamente sob o ponto de vista democrático e a estrutura nacional apresenta-se inconsistente, mostra claramente que o direito constitucional precisa fortalecer a compreensão do sentido da expressão Estado Constitucional Cooperativo e quais as implicações jurídico-constitucionais que dela decorrem. Trata-se de uma visão “realista” do direito constitucional, centrada na assimilação das

limitações do Estado Constitucional em face da comunidade internacional e da necessidade da existência harmoniosa entre os Estados, pautada em regras jurídicas garantidoras dos direitos humanos. (MALISKA, 2008, p. 7.029-7.030)

Diante de todos os apontamentos teóricos apresentados na tese em foco e, em especial, os critérios sobre conceito e linguagem jurídica pertinentes ao Estado Constitucional Cooperativo (em número de 6, transcritos páginas acima), e tendo em vista o espaço geográfico objeto de estudo deste trabalho (a América do Sul), é pertinente a análise da existência de alguns dos elementos destacados pelo estudioso nas Constituições, Códigos e legislações esparsas dos países do Mercosul, para se ter uma breve noção da possível viabilidade de implantação do modelo proposto no bloco sub-regional. A esse respeito, o item “1” enunciado por Peter Häberle, no trecho transcrito anteriormente, fala em reconhecimento, por parte dos Estados, de “abertura ao mundo”, “solidariedade”, cooperação internacional e corresponsabilidade.

Nesse contexto, são encontradiços, nos ordenamentos jurídicos internos de algumas nações sul-americanas, disposições normativas importantes sobre esses temas, como ocorre, por exemplo, no artigo 143 da Constituição da República do Paraguai⁷⁸, que estabelece:

Artigo 143 – DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A República do Paraguai, em suas relações internacionais, aceita o direito internacional e se ajusta aos seguintes princípios:

1. a independência nacional;
 2. a autodeterminação dos povos;
 3. a igualdade jurídica entre os Estados;
 4. a solidariedade e a cooperação internacional;
 5. a proteção internacional dos direitos humanos;
 6. a livre navegação dos rios internacionais;
 7. a não-intervenção,
 8. a condenação de toda forma de ditadura, colonialismo e imperialismo⁷⁹.
- (PARAGUAI, 1992, tradução nossa)

Na Constituição brasileira, de 1988, também é possível observar-se a presença de alguns elementos elencados pelo autor alemão no supramencionado item “1”, como é o caso da solidariedade, presente no artigo 3º, inciso I, da CR/1988, que dispõe ser um dos objetivos fundamentais da República “construir uma sociedade livre, justa e solidária;”. Já no artigo 4º,

⁷⁸ Constituição integral disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf>. Acesso em 29.12.2019.

⁷⁹ Texto em idioma original:

Artículo 143 - DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios: 1. la independencia nacional; 2. la autodeterminación de los pueblos; 3. la igualdad jurídica entre los Estados; 4. la solidaridad y la cooperación internacional; 5. la protección internacional de los derechos humanos; 6. la libre navegación de los ríos internacionales; 7. la no intervención, y 8. la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo.

inciso IX, da mesma Carta, consta que, nas relações internacionais, um dos princípios pelos quais se rege o Brasil é a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”, indicando como uma das bases do arcabouço jurídico nacional a cooperação internacional.

Em outras nações sul-americanas também é possível a identificação de cláusulas de “abertura ao mundo” nos textos constitucionais, com gradação de abertura variada entre um país e outro, como é o caso dos artigos 27 e 31, da Constituição da Nação Argentina⁸⁰, do artigo 6º, da Constituição da República Oriental do Uruguai⁸¹, artigo 9º, da Constituição Política da Colômbia⁸², dentre outras Cartas Políticas do continente sul-americano. Os dispositivos normativos mencionados demonstram que há terreno fértil para a instauração do modelo de Estado Constitucional Cooperativo no âmbito do Mercosul, com as devidas adaptações à realidade sul-americana, haja vista que os textos constitucionais da maioria das nações do continente já possuem as chamadas cláusulas de abertura ao direito internacional, o que gera um ambiente propício à cooperação internacional e também aos demais benefícios do modelo de Estado ora estudado.

A abertura ao direito externo, por meio da cooperação internacional, também se manifesta, no âmbito sul-americano, nas legislações internas infraconstitucionais dos Estados-membros e associados, que podem ser aqui enquadradas como o item “2” dos elementos do Estado Constitucional Cooperativo, que se refere a “formas especiais e graduais de cooperação”. Isso pode ser percebido, a título de exemplo, pelo que dispõe o Código de Processo Civil Brasileiro de 2015, em seu Capítulo II, Título II, que trata especificamente da Cooperação Internacional processual civil. Nessa parte do CPCB, constam, além das normas gerais, as regras referentes ao Auxílio Direto (cabível “quando a medida não decorrer de decisão jurisdicional estrangeira a ser submetida a juízo de delibação no Brasil” – art. 28, do CPCB) e, ainda, às Cartas Rogatórias (instrumento internacional pelo que um país requer a órgão judicial de outro país o cumprimento de determinado ato judicial, via cooperação internacional), sendo de bom alvitre a transcrição do que dispõe o artigo 26, *caput*, do diploma legal em comento:

Art. 26. A cooperação jurídica internacional será regida por tratado de que o Brasil faz parte e observará:

I - o respeito às garantias do devido processo legal no Estado requerente;

⁸⁰ Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp_arg-int-text-const.html>. Acesso em 29.12.2019.

⁸¹ Texto Constitucional disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html>. Acesso em 29.12.2019.

⁸² Texto em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>>. Acesso em 29.12.2019.

- II - a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros, residentes ou não no Brasil, em relação ao acesso à justiça e à tramitação dos processos, assegurando-se assistência judiciária aos necessitados;
- III - a publicidade processual, exceto nas hipóteses de sigilo previstas na legislação brasileira ou na do Estado requerente;
- IV - a existência de autoridade central para recepção e transmissão dos pedidos de cooperação;
- V - a espontaneidade na transmissão de informações a autoridades estrangeiras.

No que se refere à Cooperação Internacional em matéria penal, que também se enquadra no contexto do Estado Constitucional Cooperativo e tem maior pertinência para a questão da segurança pública, é conveniente frisar que o Código de Processo Penal brasileiro, por se tratar de legislação em alguns pontos já obsoleta (uma vez que a lei original instituidora do CPPB data do ano de 1941), apresenta poucas disposições relativas à matéria, limitando-se a versar, em seus artigos 780 a 790, acerca das normas referentes à homologação de sentenças estrangeiras e ao cumprimento de cartas rogatórias. Nada obstante, as disposições contidas no CPCB, referenciadas nos parágrafos anteriores, se aplicam, subsidiariamente, ao processo penal. Além disso, há leis esparsas que se valem da cooperação jurídica internacional e assim dispõem expressamente, como é o caso da Lei Federal nº 9.613/1998, que tipifica os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, a qual, em seu artigo 8º, estabelece que o juiz brasileiro, quando existente tratado ou convenção internacional, ou por reciprocidade, quando houver solicitação emanada de autoridade estrangeira, determinará medidas assecuratórias sobre bens, direitos e valores oriundos da prática de crimes de lavagem de capitais e correlatos, quando tais delitos forem praticados no exterior.

Ainda nessa seara, convém mencionar que encontra-se em trâmite no Congresso Nacional brasileiro o Projeto de Lei nº 8.045/2010 e apensos⁸³, que visam a instituição de um novo Código de Processo Penal, sendo que, no projeto do novo código, consta, nos artigos 693 a 737, extensa normatização acerca da Cooperação Jurídica Internacional em matéria penal. Os diversos procedimentos cooperativos penais que são previstos no projeto de lei em destaque estão elencados no artigo 694, que dispõe:

- Art. 694. O pedido de cooperação jurídica internacional será executado por meio de:
- I – extradição;
 - II – ação de homologação de sentença estrangeira;
 - III – carta rogatória;
 - IV – auxílio direto;
 - V – transferência de pessoas condenadas;

⁸³ Projeto disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1638152&filename=PL+8045/2010>. Acesso em 29.12.2019.

VI – transferência de processos penais.

Esse é, em apertada síntese, o panorama do Estado Constitucional Cooperativo, enunciado por Peter Häberle, desde sua concepção até os dias atuais. Pelas bases flexíveis em que foi elaborada, com fundamento no respeito à igualdade entre as nações e na cooperação internacional, a tese é adaptável às mais diversas realidades culturais e regionais, sendo, portanto, passível de ser aplicada no Mercosul, e especialmente na problemática relativa à segurança cidadã quando se fala no enfrentamento à criminalidade organizada transnacional, haja vista que, como sobejamente ressaltado, a resposta ao crime internacional exige que haja engajamento tanto interno quanto externo das autoridades responsáveis por referidas questões.

Um tema interessante que convém trazer a lume nesse ponto da pesquisa, por ter correlação com toda a teoria do Estado Constitucional Cooperativo, que se enfeixa a partir dos ditames da cooperação internacional, com vistas à integração entre Estados nacionais, é a forma de constituição, gestão e ordenação de determinado bloco regional (ou sub-regional), como o Mercosul. Dentre as diversas e mais importantes formas de constituição de blocos internacionais destacam-se a intergovernabilidade e a supranacionalidade, cuja diferenciação é conveniente para melhor compreensão da temática.

Pela ótica intergovernamentalista, os Estados se propõem à integração quando reconhecem que, a partir da identificação de interesses comuns, lhes é mais vantajoso cooperar do que concorrer, do que se colocarem em situações conflituosas (em diversas searas, como a comercial, a alfandegária, etc.) com outros países. Todavia, pela sistemática intergovernamental os Estados, de um modo geral, colocam o interesse nacional à frente dos interesses regionais. Conforme Drummond (2011, p. 279), “dessa noção decorre, naturalmente, o raciocínio segundo o qual a preservação da soberania nacional constitui um princípio essencial a ser observado ao longo das negociações da integração”. Ainda dentro desse contexto intergovernamentalista, as formulações de políticas externas são realizadas estritamente nas esferas dos governos, sem grande participação popular, muito embora o processo de integração regional, quando consolidado, cause maiores impactos justamente nas estruturas de produção e no cotidiano das populações das nações envolvidas. Sobreleva ressaltar, nesse ponto, que consoante estabelecido no artigo 2, do “Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul – Protocolo de Ouro Preto”, o Mercosul é entidade de natureza intergovernamental. No mesmo sentido é o posicionamento da autora supranominada, em artigo científico sobre a

matéria (intitulado “A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto”⁸⁴).

No que se refere à supranacionalidade, é possível afirmar que se trata de um poder que está acima dos Estados, resultante da transferência de parcela da soberania das nações envolvidas em prol de uma organização com viés comunitário, com vistas à regulação, orientação e organização de determinados assuntos e matérias, com o objetivo de integração entre os participantes da sobredita organização. Segundo Stelzer (2001, p. 11), em obra acerca da supranacionalidade da União Europeia, o instituto se fundamenta em três pilares, quais sejam: “a) transferência de soberania dos Estados para a organização comunitária (em caráter definitivo); b) poder normativo do direito comunitário em relação aos direitos pátrios [...] e; c) dimensão teleológica de integração (a supranacionalidade como condição ontológica [...])”.

A supranacionalidade encontra sustentação no direito comunitário internacional, e tem na União Europeia seu maior modelo de êxito, fundamentando-se em cessão parcial da soberania de cada um dos Estados envolvidos, com objetivos integracionistas naquilo que for de interesse comum. Sobre a titularidade e características desse poder supranacional assim se posicionou Furtado, em tese de doutoramento sobre o assunto:

A origem da supranacionalidade encontra-se na transferência de parcelas soberanas por parte dos Estados nacionais em benefício de um organismo que, ao fundir as partes recebidas, avoca-se desse poder e opera acima das unidades que o compõem, na qualidade de titular absoluto. Diferentemente das organizações do tipo clássico, na UE não se estabeleceu uma relação de equilíbrio entre os integrantes, baseada na coordenação de soberania. A dinâmica que norteia o contexto europeu radica, pelo contrário, em verdadeira subordinação dos Estados em benefício da organização criada, resultado da transferência que se operou em certas atribuições, tradicionalmente, pertencentes ao ente estatal. (FURTADO, 2016, p. 73-74).

Convém frisar que essa limitação de soberania não é total, mas apenas parcial, em relação aos assuntos e questões específicas que são objeto das pretensões integracionistas previamente estabelecidas. Daí a razão pela qual se fala em transferência de parcela da soberania dos Estados, e não de toda ela, pois, do contrário, a própria existência do Estado, como sujeito autônomo de direito internacional, estaria fadada ao desaparecimento.

Tendo sido delineados os preceitos fundamentais que compõem o Estado Constitucional Cooperativo, bem como outros aspectos teóricos integracionistas que lhe são correlatos (como a intergovernabilidade e a supranacionalidade), é possível concluir-se que a tese em evidência

⁸⁴ Artigo científico disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/download/1382/1340>>. Acesso em 22.02.2020.

pode dar ensejo, também, à elaboração de um conjunto de normas específicas para o cerne deste trabalho, que é a situação da segurança pública nas regiões de fronteiras do Mercosul. Em outras palavras, o Estado Constitucional Cooperativo pode auxiliar na confecção de regras jurídicas internacionais especializadas e adaptadas à realidade das comunidades transfronteiriças mercosulinas, fundamentando a enunciação de um verdadeiro “direito de fronteiras” do Mercosul, com ênfase em matéria penal, com a meta de debelar a criminalidade transnacional que inexoravelmente atua nas fronteiras dos países do bloco sul-americano. A viabilidade de um plexo normativo internacional com tais características será objeto da subseção que segue.

3.3 A POSSIBILIDADE DE EXISTÊNCIA DE UM “DIREITO DE FRONTEIRAS” DO MERCOSUL COM FUNDAMENTO EM ELEMENTOS DE COOPERAÇÃO

As fronteiras, além da conformação jurídica de aspecto territorial, que encerram tanto a ideia de domínio soberano quanto a de medida de jurisdição de um determinado Estado, também contêm o aspecto de limite, de uma pretensa barreira física ou imaginária entre dois países, conforme já referenciado em seção anterior deste trabalho. Ocorre que, nada obstante, e tal como também mencionado brevemente em tópico anterior, as fronteiras não se adequam somente a uma concepção estática, formal, de medida jurisdicional ou de limite geográfico, traçada por normas postas pelo aparato estatal, geralmente formuladas pelo governo central de cada país (cuja sede, geralmente, fica muito distante das fronteiras internacionais).

Ao contrário, as regiões fronteiriças são construídas e forjadas, cotidianamente, pelos habitantes de tais espaços, em suas relações sociais, de trabalho, de comércio, dentre outras. A maioria dessas conexões entre pessoas de nacionalidades diferentes não passa, necessariamente, pelos ditames de direito internacional ou migratório, mas sim se adaptam às necessidades básicas das mencionadas relações, quando elas ocorrem. Até porque nem haveria como tudo ser previsto em regramentos internos dos países que compõem os blocos regionais ou sub-regionais (como o Mercosul, por exemplo), que, na maior parte das vezes, se volta mais às relações de âmbito interno do que àquelas de caráter externo. As fronteiras constituem, em última análise, um sistema próprio, com uma realidade muitas vezes descolada do restante dos países em que estão localizadas. Essa é a opinião de estudiosas ao se reportarem às regiões em destaque, com base em obras de outros autores que também se debruçaram sobre a questão:

Apesar da diferença entre fronteira e limite, os conceitos obviamente estão associados. [...] Raffestin (2005, p. 11) afirma que uma fronteira “não é somente o fato geográfico, mas também é o fato social de riqueza considerável”. Um espaço relacional onde objetos e ações interagem através de culturas distintas que ora se entrelaçam, ora se repelem, no movimento dinâmico de construção do espaço fronteiriço. [...]

Cada fronteira apresenta uma estrutura própria. Há, portanto, regiões fronteiriças ou subsistemas espaciais homogêneos e distintos dos demais. Nas palavras de Oliveira (2005, p. 380) “Este ambiente plural transformou as fronteiras em territórios singulares. São singulares em relação ao território-nação e singulares entre si – cada fronteira é uma (grifo do autor) fronteira”. As fronteiras são, portanto, subsistemas espaciais ou regiões fragmentadas e articuladas aos demais subsistemas. Um espaço relacional construído por relação de conciliação e de conflito”. (COIMBRA DE CARVALHO; ARAUJO; CONCEIÇÃO, 2016, p. 170).

Sob esse prisma, as fronteiras, no âmbito do Mercosul, deixam de ser vistas apenas como corredores comerciais, que constituía o objetivo inicial de criação do bloco sub-regional (que seria, originariamente, apenas de cunho econômico), para serem enxergadas e estudadas sob o ponto de vista social, de convívio entre aqueles que optaram por permanecer ou se instalar nas zonas fronteiriças. Essa interação diária entre os habitantes de tais zonas, que geralmente ocorre onde há conurbação entre cidades gêmeas fronteiriças, acaba por fazer com que, na prática, aqueles não observem ou sequer conheçam alguns dos limites normativos impostos pelo poder central dos próprios países e/ou de países vizinhos, o que termina por ocasionar uma “dinâmica social translocal” e peculiar nessas regiões, conforme enunciam pesquisadores do IPEA que analisaram a temática:

Como mencionado anteriormente, nas decisões e nos acordos do Mercosul, a fronteira era inicialmente pensada no contexto das trocas comerciais. Entretanto, o convívio transfronteiriço é bastante complexo e não se restringe aos seus aspectos econômicos e aduaneiros, na medida em que também corresponde à esfera da vida cotidiana e estende-se àquilo que diz respeito às relações interpessoais, como, por exemplo, relações trabalhistas, de amizade e de casamento, as quais envolvem diversas questões como as de gênero, os direitos das crianças e dos adolescentes e os direitos laborais.

Em regiões de fronteira, essa esfera social define-se nacional e internacional ao mesmo tempo. Além disso, esse espaço social de interação nas margens das fronteiras internacionais configura uma transfronteira, em que há uma dinâmica social translocal nas relações entre as populações fronteiriças, as quais, por vezes, driblam os mecanismos de controle das burocracias nacionais (MARCANO, 1996). (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016, p. 6-7)

Diante do contexto acima evidenciado, de distanciamento das fronteiras dos centros de poderes nacionais, as questões entre pessoas que residem, e até mesmo as relativas a pequenos comércio que estão localizados nas regiões fronteiriças, acabam sendo resolvidas por outros entes federativos menores, conhecidos como subnacionais ou regionais, representados pelos

Municípios e Estados federados ou Províncias, e pelos órgãos estatais a eles vinculados. Essa resolução dos problemas comezinhos por órgãos e entes públicos que estão mais presentes nas cidades fronteiriças, é bastante positiva, pois tais entidades geralmente acompanham de perto a vida cotidiana dessas zonas diferenciadas de inter-relação cultural, social e de trabalho, sendo mais indicado que as questões mais pontuais sejam mesmo resolvidas por aquelas, como forma de desburocratizar as fronteiras. A essas iniciativas de resolução de problemas pontuais dá-se o nome de paradiplomacia, conforme citam os já referenciados estudiosos do IPEA:

De toda forma, pesquisas de teor qualitativo, com trabalho de campo, são também essenciais para informar questões significativas sobre essas regiões e a integração entre populações fronteiriças, como certas configurações menos evidentes do comércio internacional, questões relativas ao tráfico de pessoas, aos conflitos étnicos, aos problemas no mercado de trabalho, entre outras. Ao mesmo tempo, elucidam os potenciais de desenvolvimento da região. [...] O envolvimento dos governos subnacionais nessas relações internacionais – a paradiplomacia – leva à descentralização das iniciativas externas do país, reunindo diversos agentes em uma rede de gestão mais sensível e próxima dos problemas cotidianos de territórios marginalizados. Os acordos paradiplomáticos atuam por meio de contatos permanentes ou *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, a fim de promover atividades socioeconômicas e culturais [...]. O desenvolvimento das regiões de fronteira pode colaborar para a descentralização da produção econômica nacional e promover a diminuição das desigualdades sociais nos níveis nacional e internacional. (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016, p. 8/9).

Essa modalidade diferenciada de diplomacia, mais voltada a interesses específicos, pode se mostrar benéfica para a gestão de problemas inerentes às fronteiras, nada obstante se tratarem de questões afetas ao direito internacional e à diplomacia tradicional, que têm por base e fundamento a soberania de um determinado Estado de forma una (e não fragmentada). O modo diferenciado como as problemáticas cotidianas das faixas transfronteiriças são versadas pela paradiplomacia pode ser aplicado não apenas às questões econômicas, como já mencionado, mas a outros campos também, como o trabalhista, jurídico, civil e, em certa medida, também às questões afetas à segurança pública daqueles que residem nas regiões de fronteiras.

Todavia, uma preocupação pertinente que se deve ter nessa seara é com as regras e princípios normativos a serem criados por esses órgãos subnacionais, para que não incorram em eventual inconstitucionalidade, mormente nos Estados de modelo federativo, como é o caso do Brasil. Uma eventual celeuma desse jaez pode ser solucionada pela aplicação dos preceitos de cooperação internacional, em que, por exemplo, as bases jurídicas sobre esse entrelaçamento normativo-jurídico entre municípios transfronteiriços sejam balizadas por criação normativa conjunta entre as nações, no âmbito da entidade sub-regional (no caso sul-americano, o Mercosul). Nesse sentido, de utilização de preceitos cooperativos internacionais para a

integração de normativas paradiplomáticas, é o posicionamento contido em artigo acadêmico sobre a matéria:

[...] a ascensão e a importância de novos atores nas relações internacionais, não podem deixar de reconhecer o papel importante dos Estados nacionais, destacando a conexão entre os atores. [...]

Por sofrerem alterações em suas políticas locais cotidianas devido às decisões tomadas em esferas superiores que afetam diretamente suas ações e por não possuírem - em alguns casos - capacidade de influenciar o processo decisório central, as entidades subnacionais acabam ficando às margens do processo integrativo [...]. No MERCOSUL não é diferente, porém é cada vez mais perceptível a inserção desses governos em importantes discussões patrocinadas no âmbito do processo de integração. Desta forma, as entidades subnacionais têm conquistado papel relevante e ativo no cenário internacional, buscando instrumentos e oportunidades que possam responder às suas demandas locais. Através de ações externas, esses atores encontram na paradiplomacia [...] uma forma propositiva de atuação internacional e buscam construir ambientes de cooperação para alcançarem patamares ainda não atingidos, sobretudo nos aspectos político, econômico, jurídico e social. (PRADO, 2014, p. 908)

Ainda dentro da esfera da paradiplomacia no âmbito transfronteiriço, fazendo-se a junção de tal concepção com os esforços cooperacionais, pode-se chegar a um novo modelo, denominado “cooperação internacional descentralizada”, no qual, nos ambientes de fronteiras transnacionais, o eixo cooperativo externo se desloca dos governos centrais para outros atores, os ditos órgãos estatais subnacionais que, algumas vezes, atuam com o auxílio de organizações da sociedade civil na elaboração de políticas públicas que visem a implantação de melhorias de condições das populações transfronteiriças. A questão também foi abordada em trecho do estudo supramencionado, cuja citação é reputada conveniente:

A cooperação descentralizada representa um novo conceito da dinâmica da cooperação internacional para o desenvolvimento (DESSOTTI, 2009), sendo a União Europeia a primeira a inserir esta modalidade em suas atividades. [...]. A cooperação descentralizada ainda pode ser entendida como uma política pública, seja pela interação entre Estado Nacional e subnacional, através de funções coordenadas, almejando resultados e seguindo regras estabelecidas, seja através de sua própria ação. Pode também, ser considerada uma “instituição internacional em processo de consolidação”, por “aludir um conglomerado que contém ideias, arranjos institucionais, normas, regras e práticas formalizadas ou não” (SALOMÓN, 2012, p. 9). [...].

A cooperação descentralizada é um dos principais componentes da paradiplomacia (SALOMÓN, 2012), que abrange também outras áreas como a promoção econômica comercial e a captação de recursos de agências públicas. De fato, a cooperação descentralizada representa apenas uma das formas de exercício da paradiplomacia, que por sua vez é mais ampla e envolve também outras modalidades de atuação. (PRADO, 2014, p. 910-911)

Utilizando-se dos parâmetros acima alinhavados, quais sejam, os da paradiplomacia fulcrada na “dinâmica social translocal” e tendo como base a cooperação internacional descentralizada, que se desenvolve pela inter-relação entre atores diversos dos governos centrais dos Estados, os chamados entes subnacionais (Estados federados, províncias, municípios e outras organizações sociais civis), é possível traçar um modelo de gestão próprio das fronteiras. E tal modelo de gestão passa, necessariamente, pela questão da segurança cidadã, haja vista que, para ser gerível em todos os aspectos sociais (saúde, trabalho, comércio, etc.), pelas entidades supramencionadas, as regiões fronteiriças têm de estar, primeiro, seguras, livres da influência e domínio nefastos das organizações criminosas transnacionais, ponto que interessa ao desenvolvimento deste trabalho.

Com efeito, para que se tenha um mínimo de êxito na integração de fronteiras, pela participação dos atores nacionais em conjunto com os subnacionais, necessário se faz, primeiramente, a gestão securitária conjunta entre tais atores, para que não haja um indesejável conflito de interesses para a resolução de problemas que são comuns e compartilhados pelos referidos atores. Esse é o escólio contido em obra sobre controle e gestão de fronteiras, que utiliza como exemplo de região fronteiriça bem sucedida a localizada entre os EUA e o Canadá:

A hipótese de se manter a fronteira integrada perpassa obrigatoriamente pela gestão securitária da região. Interessa citar que, mesmo em países que expõem ao mundo a manutenção de fronteiras integradas e seguras, como é o caso dos Estados Unidos e do Canadá, há a presença de forte aparato securitário entre ambos. Conforme Hataley, torna-se notório que exatamente por causa da existência de tal aparato, a zona de fronteira entre os citados países merece tais adjetivos (integradas e seguras). Ou seja, a efetividade da gestão fronteiriça perpassa, também, pelo controle e pelo que foi chamado por Andreas de “aparência de ordem”; ou seja, não basta haver investimento em efetivos e equipamentos, mas da mesma forma deve existir alguma mudança na cultura organizacional da gestão securitária para que os efeitos sejam mantidos e principalmente vistos. Assim, a gestão se faz com a participação dos atores em ambos os lados dos limites, nas faixas estabelecidas pelos países que compartilham, por vezes, dos mesmos problemas. E esses problemas têm quase sempre vínculos com a *gestão dos fluxos* pelos limites estatais. (FRANÇA, 2018, p. 103).

Tendo em vista toda essa integração entre as populações que vivem nas e entre as regiões de fronteiras do Mercosul, que diuturnamente interagem e se relacionam social, cultural e juridicamente, é imprescindível, para dar validade e conformação a tais relações, a formação de um arcabouço normativo jurídico próprio e específico, que pode ser denominado de “direito de fronteiras”. Ou, ainda, se levar-se em conta que as normas não devem se restringir aos limites de um único país, pois as relações e os problemas que pretendem resolver são comuns e ultrapassam aqueles limites, o conjunto normativo em epígrafe pode ser denominado, também,

de “direito transfronteiriço”, dado que as interações sociais e jurídicas que pretendem regular transfixam os territórios nacionais de pelo menos dois países.

A existência de um direito transfronteiriço serviria, como mencionado, para dar respaldo, por exemplo, às tratativas e acordos realizados pelas entidades subnacionais (abarcados pela paradiplomacia, já citada), que podem ser entabulados no âmbito da cooperação internacional descentralizada. Importante anotar que essa questão cooperativa descentralizada enquadra-se, perfeitamente, no referencial teórico exposto neste trabalho, que é o Estado Constitucional Cooperativo, de Peter Häberle, pois, em havendo cláusulas de abertura no texto constitucional dos Estados envolvidos, o que é apregoado e estimulado pela tese do autor alemão (posto que é um de seus pilares), é evidente que há abertura de caminho para que leis, acordos e outros instrumentos, criados tanto no âmbito das organizações internacionais (como o Mercosul), quanto pelos parlamentos nacionais dos países, possam dar fundamento para a criação e aplicação de um eventual e futuro direito transfronteiriço mercosulino.

A concepção e elaboração de um direito transfronteiriço, no âmbito do Mercosul, com uma legislação própria e até mesmo atos administrativos menos abrangentes, que abarquem as peculiaridades e especificidades de cada um dos lados das fronteiras envolvidas, é de suma importância para que condutas e procedimentos relativos à segurança pública, a serem desenvolvidos pelas autoridades locais, sejam postos em prática. Isso eliminaria grande parte da burocracia que geralmente precede a elaboração de documentos normativos internacionais, que precisam passar pelo crivo dos parlamentos nacionais e, depois disso, ainda se submeterem a diversos estágios para que sejam efetivados e estejam vigentes e aplicáveis, o que prejudica sobremaneira a atuação dos responsáveis pelo combate ao crime organizado transnacional.

É relevante destacar, ainda, que o desenvolvimento de um direito de fronteiras, no ambiente transfronteiriço do bloco sul-americano, mostra-se pertinente não só para a elaboração de novas iniciativas de cooperação internacional com vistas à melhoria da segurança cidadã, mas também agilizaria, e muito, a utilização das ferramentas já disponíveis, como é o caso, por exemplo, das Equipes Conjuntas de Investigação (ECI's) e a troca rápida de dados sobre investigações criminais, o que já é possível, mas esbarra em alguns procedimentos demasiadamente vagarosos, que atravancam a efetividade do enfrentamento à criminalidade transnacional. Essa foi uma das conclusões a que chegaram alguns membros do Ministério Público Federal do Brasil, na “26ª Sessão da Comissão para a Prevenção do Crime e Justiça Penal”, realizado em Viena, na sede da ONU, no ano de 2017, que também contou com a

presença de representantes dos Ministérios Públicos do Mercosul, sendo de especial relevância a citação de trecho de matéria jornalística sobre o evento contida no *site* da instituição:

Zonas fronteiriças - O procurador Pael apontou os avanços da cooperação entre os países da União Europeia, por exemplo, derivados do Tratado de Lisboa e do Acordo de Auxílio Mútuo em Matéria penal entre os Estados-Membros, que expressamente autorizaram o contato direto entre as autoridades competentes, independentemente do contato entre as respectivas Autoridades Centrais. “Este tipo de sistema tradicional, se pensarmos na prática de crimes em locais distantes das fronteiras, pode ser justificado pela ausência de contato entre as autoridades envolvidas. Mas, se falamos sobre áreas de fronteira, onde o contato entre autoridades de países vizinhos é facilitado por condições geográficas, vamos notar quão ineficiente e ineficaz é o modelo tradicional, exatamente porque não considera as peculiaridades dessas áreas”, disse. [...]

Outras regras sugeridas por ele em nome do Subgrupo de Trabalho sobre Cooperação Internacional em Região de Fronteira da REMPM dizem respeito à troca rápida de dados sobre suspeitos, vítimas ou testemunhas; o estabelecimento de equipes conjuntas de investigação; e a observância do princípio do reconhecimento mútuo das decisões.⁸⁵ (MPF, 2017)

Assim, resta patente que a elaboração e desenvolvimento de um direito transfronteiriço, com espeque em alguns elementos fundantes do Estado Constitucional Cooperativo, confeccionado com as necessárias especificidades das zonas transfronteiriças do Mercosul, têm destacada importância para o combate ao crime organizado transnacional nas regiões de fronteiras em comento, e pode ter grandes chances de êxito. Tal matéria pode, inclusive, vir a ser objeto de debates em reuniões, seminários e congressos elaborados pelo bloco sub-regional acerca da segurança pública na região, para que a ideia seja tratada e fomentada, visando a viabilidade de criação e adoção de normas específicas transfronteiriças, para a formatação de um verdadeiro direito de fronteiras.

Tratadas as questões relativas à possibilidade de elaboração de um direito transfronteiriço, com enfoque no referencial teórico adotado por esta pesquisa, cabe, por fim, a apresentação de proposições acadêmicas e de ideias que possam ser úteis à efetivação do direito à segurança pessoal no Mercosul, do que se ocupará a subseção que segue.

⁸⁵ Informação disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/ministerios-publicos-do-mercosul-propoe-na-onu-regras-especificas-de-cooperacao-internacional-para-fronteiras>>. Acesso em 08.01.2020.

3.4 PROPOSIÇÕES PARA A RESOLUÇÃO OU REDUÇÃO DOS EFEITOS DA VIOLÊNCIA CONTRA AS POPULAÇÕES FRONTEIRIÇAS DO MERCOSUL

Nesta seção, foram tecidas, até agora, as considerações acerca de um movimento relativamente recente de elastecimento da soberania estatal, fator que viabiliza a utilização do Estado Constitucional Cooperativo como paradigma para a efetivação de uma cooperação internacional, o que permite, também, a implantação de um modelo de gestão que garanta mais eficazmente a segurança pessoal aos habitantes das regiões limítrofes entre os países. Ainda nesse diapasão, foram expostos conceitos como o da paradiplomacia, que possibilita que, por uma cooperação internacional descentralizada, os entes subnacionais se valham de normas e iniciativas próprias, mais específicas e condizentes com as regiões de fronteira, podendo se falar até mesmo da existência de um direito transfronteiriço, mais afeto às peculiaridades daquelas áreas, especialmente no que se refere ao combate ao crime organizado transnacional.

Tendo por base os preceitos esposados acima, é cabível, nesse ponto do trabalho, a exposição de algumas iniciativas plausíveis e possíveis de serem implementadas no âmbito do Mercosul, para o asseguramento do direito à segurança pública nas zonas transfronteiriças, tendo por meta o combate à criminalidade internacional que se organiza cada vez mais e, inexoravelmente, tem como rotas de passagem de seus produtos as sobreditas zonas. Para tanto, serão apresentadas algumas proposições contidas em pesquisas acadêmicas e, também, oriundas de órgãos ligados à questão. Por fim, será exposta uma sugestão adicional, que congregue esforços para a consecução dos objetivos estudados nesta dissertação.

Uma primeira iniciativa a ser levada em consideração é a indicada pelo pesquisador França, que apresentou a ideia de criação de uma “Polícia de Fronteiras” (ou “Guarda de Fronteiras”), no âmbito interno brasileiro, mas que tivesse como base e espelho as polícias especializadas já existentes em outros países que fazem fronteira com o Brasil. Segundo a pesquisa em tela, essa nova e específica polícia trabalharia exclusivamente com as questões de segurança envolvendo as regiões transfronteiriças, ocupando-as e fiscalizando-as de forma habitual, e não apenas sazonalmente, como ocorre atualmente, por conta do controle fronteiriço ser realizado de forma fragmentada, por diversos órgãos com atribuições concorrentes (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, Forças Armadas e polícias estaduais, dentre outros). A idealização de implantação da instituição foi delineada da seguinte forma:

[...] Mesmo que várias instituições desempenhem alguma função no controle/fiscalização de fronteiras no sistema nacional, nenhuma delas o faz de modo precípua, ou seja, não há quem se dedique somente a esta atividade, mesmo no que tange ao controle migratório, fator de similar destaque quando se imagina algo sobre fiscalização em fronteiras. A proposta, desse modo, gira em torno da criação de uma polícia nacional, dedicada ao desempenho de tarefas hoje a cargo de diversas instituições, mas que sejam o foco principal delas, por mais repetitiva que possa parecer a reafirmação desse argumento. [...]

O que precisa de maior reflexão são as vantagens que poderiam ser aproveitadas com a estruturação da Polícia de Fronteiras no Brasil. A partir dessa constatação, sopesando-se os prós e contras, mais fácil seria tecer considerações sobre a viabilidade, sobre os custos e acerca da formação de mais uma instituição armada de abrangência nacional. A criação de tal guarda é viável, seguramente melhor do que a divisão de outros órgãos para atuação parcial nas fronteiras. (FRANÇA, 2018, p. 357-359)

Outra ideia que também já foi defendida, tendo sido, inclusive, tema de dissertação de Mestrado em Integração Latino-Americana em universidade brasileira, e que expande os delineamentos trazidos pela primeira iniciativa aqui abordada, é a criação da “Polícia Comum do Mercosul”, que poderia ser denominada de “Mercopol”, segundo Brutti, autor da pesquisa referenciada. Conforme consta no trabalho em epígrafe, essa polícia comum teria os moldes da instituição policial responsável pelas operações de combate ao crime organizado internacional no âmbito da União Europeia, a Europol, criada em 1992, com o intuito de ser o órgão de execução das questões policiais que envolvam o bloco europeu. O pesquisador traçou alguns parâmetros da Mercopol interessantes ao tema ora estudado, que merecem ser destacados:

Imagine-se, então, que a indigitada Polícia comum Mercosulina viesse a ser denominada Mercopol. Pois bem: referida instituição teria o desígnio precípua de servir como força auxiliar às polícias nacionais, centrando-se nos macrodeltos e sendo plenamente competente para investigá-los, colhendo-se os meios de provas bastantes para a promoção de ações penais.

Assim, deveria ser constituída de corpo de agentes próprios, com treinamento próprio, com sede própria e agências em cada país signatário. [...]

Essa nova sistemática a qual, obviamente, aperfeiçoar-se-ia com o passar dos anos, [...] já seria muito mais produtora no âmbito do MERCOSUL do que a sistemática tradicional onde as polícias que investigam macrodeltos são as de cada país, muito diferentes umas das outras, desunidas a bem da verdade e, se de alguma forma acabam cooperando entre si, isso ocorre por meio dos ainda parcos e abstratos textos das normas de cooperação policial existentes.

Dessa uniformização policial defendida aqui deverão advir fatores positivos, em contraste com as dificuldades contraproducentes vivenciadas hoje pelas polícias dos países que compõem o bloco. (BRUTTI, 2008, p. 63-64).

Uma terceira proposta pesquisada, e que se mostrou interessante e pertinente à temática, é a criação de uma “Corte Penal do Mercosul (COPEM)”, cuja denominação foi enunciada por Silva, autor de tese defendida como requisito para doutoramento em Direito em universidade brasileira. Segundo o pesquisador supranominado, já tramitam diversas propostas de criação de

uma corte desse jaez, de caráter permanente, junto ao Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão diretivo máximo do bloco sub-regional, com vistas ao estabelecimento de uma consolidação do direito comunitário no bloco, criando-se uma sólida consciência regional. Contudo, as proposições esbarram na resistência de alguns membros do Mercosul, incluindo o Brasil, em razão de complexos interesses financeiros e econômicos presentes nessa questão.

Ainda segundo Silva (2018), a instituição de um Tribunal na América do Sul, na área penal, além de significar a intensificação do direito comunitário, poderia ser de mais fácil aceitação, justamente por ser uma instituição atuante na área criminal, haja vista que a criminalidade transnacional é um problema comum, que aflige todos os países do Mercosul, tendo em conta a constatação do aumento exponencial das ações das organizações criminosas internacionais na região. Na configuração proposta pelo trabalho em análise, a COPEM contaria, também, com uma força policial, sob a coordenação de membro da Procuradoria que funcionaria junto ao Tribunal, conforme o delineamento contido na pesquisa supramencionada:

Na proposta da Corte Penal do Mercosul, somente se o crime, em qualquer de suas fases, for praticado, no todo ou em parte, em dois ou mais países do Mercosul é que terá competência o Tribunal transnacional. Tal competência terá caráter concorrente com a jurisdição nacional, podendo deferir a realização de produção de provas especiais, acompanhar e realizar, *sponte propria*, atos de produção de prova, em quaisquer dos Estados-membros, já que possuirá poderes de polícia investigativa. [...]

Com relação aos requisitos para a configuração dos crimes, essas definições deverão ser consolidadas no Estatuto constitutivo da COPEM, integrando um único conceito em todo o território do Mercosul, a fim de evitar problemas de enquadramento dos fatos e dar maior segurança jurídica, sendo também instrumento de proteção aos cidadãos envolvidos ao viabilizar uma ampla e efetiva defesa com a precisão do conceito do crime. (SILVA, 2018, p. 112-113).

Consta, também, na proposta da pesquisa em questão, que a COPEM teria competência para julgar os seguintes delitos, que tenham sido praticados ou surtam efeitos em dois ou mais países do Mercosul: 1) formação de organização criminosa no âmbito internacional, que se configura quando três ou mais pessoas se reúnem para a prática de crime organizado transnacional, sendo que o crime deve ser considerado grave (o qual, segundo a Convenção de Palermo (2000), é aquele cuja pena máxima cominada seja igual ou superior a 4 anos de prisão); 2) tráfico internacional de drogas ilícitas; 3) tráfico internacional de pessoas; 4) contrabando de migrantes; 5) contrabando de armas; 6) corrupção internacional; 7) lavagem de dinheiro ou branqueamento de capitais; 8) crime de pirataria; e 9) crime ambiental internacional.

A Corte Penal objeto da proposição contida na tese em foco teria ainda, como princípios balizadores: a) legalidade internacional; b) primazia da jurisdição internacional; c) não

retroatividade e *ne bis in idem*; d) exclusão da responsabilidade penal de menores de 18 anos; e) hierarquia das fontes; f) responsabilidade penal internacional individual; g) prescritibilidade dos crimes; h) respeito aos direitos humanos; e i) humanidade das penas.

Sobre a jurisdição e a competência de uma Corte Penal que eventualmente venha a ser criada e instalada no âmbito do Mercosul, consta, na pesquisa ora analisada, que a COPEM teria jurisdição plena em relação aos crimes indicados no documento que a institui e, além disso, competência concorrente com a dos Estados membros do bloco, com prevalência da corte transnacional, para investigar, processar e julgar os delitos acima elencados. Por isso a adoção, na atuação do referido Tribunal, do princípio da primazia da jurisdição internacional, como já ventilado alhures. O pesquisador também faz referência expressa sobre a natureza jurídica da entidade que porventura venha a ser concebida, a qual, segundo afirmado na pesquisa, seria supranacional, muito embora instalada no âmbito organizacional do Mercosul, que é entidade intergovernamental, conforme já analisado em subseção anterior (3.2).

Saliente-se que proposição semelhante já foi apresentada perante a Secretaria Administrativa do Mercosul, em Montevideu, pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo – OAB/SP, no ano de 2012. Na proposta da instituição, o Tribunal Penal do Mercosul teria competência para processar, julgar e executar as penas em relação a pessoas físicas acusadas da prática de crimes transnacionais (dentre eles tráfico de pessoas, de armas e drogas, lavagem de dinheiro e corrupção em licitações internacionais), envolvendo dois ou mais países dentre os Estados-membros do bloco. Ainda segundo a proposta, a corte seria formada por pelo menos 24 magistrados, com mandatos de 5 anos cada, a serem indicados pelos Estados-partes do acordo, sendo 8 juízes de direito, 8 advogados e 8 representantes do MP⁸⁶.

Adicionalmente à proposta da tese de doutorado em epígrafe, e, ainda, à propositura de autoria da OAB/SP, quanto à criação de uma Corte Penal no âmbito do Mercosul, no que se refere à competência do Tribunal, também se poderia aventar a possibilidade de a competência da Corte Penal mercosulina ser subsidiária (ou complementar), a exemplo do que ocorre, segundo Teles e Martins (2017), com os julgamentos realizados pelo Tribunal Penal Internacional (TPI – criado pelo Estatuto de Roma, de 1998). A título de esclarecimento, o TPI só é acionado para processar e julgar os delitos cuja apuração e julgamento lhe cabem (crimes

⁸⁶ Informação disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/oab-sp-propoe-criacao-de-tribunal-penal-do-mercosul-4271803>>. Acesso em 11.01.2020.

de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão), no caso de tais crimes não terem sido apurados e julgados pelos tribunais internos das nações que aderiram ao estatuto⁸⁷.

Outra hipótese que também pode ser ventilada, em relação à proposta de criação de um Tribunal Penal transnacional, no âmbito da América do Sul, no que se refere à competência, é a possibilidade de tal competência vir a ser exclusiva (e não apenas concorrente ou subsidiária) para o processamento e julgamento dos crimes transnacionais praticados no território sul-americano, dada a especificidade daqueles tipos de delitos, bem como a dificuldade no enfrentamento da problemática. Com efeito, por toda a conjuntura apresentada nesta pesquisa, é possível depreender-se que existe uma considerável dificuldade de se proceder às condenações penais dos delinquentes que compõem as organizações criminosas transnacionais, principalmente daqueles que exercem funções de comando das sobreditas organizações, haja vista o grande poder econômico de que tais associações criminosas dispõem. Não raras vezes, as organizações em comento se utilizam de tal poderio econômico para o fim de se infiltrarem em diversos níveis dos poderes constituídos de um determinado Estado, promovendo a corrupção dos agentes públicos, nos mais variados graus e esferas dos poderes estatais constituídos (polícias, magistratura, MP's, parlamentos, administrações públicas, etc.), o que culmina na indesejada impunidade dos criminosos transnacionais.

Nesse ponto cabe uma importante observação, que poderia ser levada em consideração nos debates que já existem entre os países do Mercosul para a criação de um Tribunal Penal transnacional no continente sul-americano⁸⁸, que é a forma com que tal corte poderia ser concebida, acaso sua criação venha a se concretizar. A questão que se coloca é sobre saber se o tribunal será mesmo criado apenas no âmbito da estrutura organizacional do próprio Mercosul, sendo, portanto, intergovernamental (que é a natureza jurídica atual do bloco sub-regional, como já mencionado alhures – subseção 3.2). Ou se se constituirá em organização supranacional, independente, portanto, do bloco mercosulino intergovernamental, fator que poderia assegurar maior efetividade aos julgamentos e decisões tomadas no âmbito da Corte Penal, haja vista que, ao menos em tese, aquele órgão jurisdicional estaria menos suscetível aos influxos de poder dos governos de determinados países componentes do bloco, que teriam de se submeter aos comandos exarados do Tribunal Penal transnacional sul-americano. A forma de constituição da Corte Penal em epígrafe também poderia evitar a impunidade dos agentes

⁸⁷ Artigo disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n54/n54a03.pdf>>. Acesso em 25.02.2020.

⁸⁸ Nesse sentido, notícia disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/437026-COMISSAO-DISCUTIRA-PROPOSTA-DE-CRIACAO-DO-TRIBUNAL-PENAL-DO-MERCOSUL>>. Acesso em 22.02.2020.

criminosos transnacionais, por questões afetas à corrupção que se entranha em alguns poderes nos âmbitos nacionais, consoante já destacado no parágrafo imediatamente anterior.

Quanto às vantagens da supranacionalidade como forma de gênese de uma Corte Penal transnacional na América do Sul, convém elencar algumas delas, contidas em excerto acadêmico sobre a matéria, que, apesar de se referir também a questões econômicas, certamente são aplicáveis a um possível Tribunal supranacional, pois os benefícios são semelhantes:

- a) Vantagens da supranacionalidade
 - a.1) Possibilita uma maior integração do bloco econômico, devido à presença de órgãos com competência própria que adotam suas decisões no interesse da integração, independentemente dos interesses particulares dos Estados;
 - a.2) possibilita o aprofundamento da integração, pois, com a adoção por parte dos Estados de uma política única comunitária, os conflitos podem ser resolvidos de forma mais fácil, sempre em prol do bloco econômico;
 - a.3) prestigia a sociedade civil, reconhecendo os direitos do cidadão como sujeito ativo e passivo das normas comunitárias, o que possibilita a sua participação efetiva no processo de integração;
 - a.4) finalmente torna possível um verdadeiro ordenamento jurídico comunitário, com uniformidade na interpretação e aplicação das normas comunitárias tanto por um tribunal comunitário quanto pelos tribunais nacionais. (GOMES, 2003, p. 181)

Todas as propostas examinadas linhas acima, caso se concretizem, provavelmente serão muito bem recepcionadas no bloco sub-regional, como modo de combate à criminalidade organizada transnacional. Ao lado delas, e de forma complementar, e tendo em vista tudo o que foi discorrido nas páginas anteriores, esta pesquisa também traz uma proposta para o enfrentamento da problemática em destaque, como forma de asseguramento e aprimoramento do direito à segurança pública nas fronteiras do bloco em comento, a saber: a criação e instalação de uma agência de segurança transnacional, que poderia ser denominada de “Agência de Segurança Pública do Mercosul”, representada pela sigla “Mercoseg”.

A exemplo das agências, alto comissariados e escritórios que compõem as organizações internacionais do sistema de proteção dos direitos humanos, como o UNODC, pertencente à estrutura da ONU, ou a SSM, ligada à OEA, a Mercoseg poderia ser concebida como uma agência especializada na implementação e congregação das mais variadas iniciativas tendentes à minoração ou resolução dos problemas relacionados ao asseguramento do direito à segurança cidadã no âmbito do Mercosul, com o propósito precípua de enfrentar o crime organizado transnacional, em todas as suas formas, dentro do bloco supracitado.

É sabido que a criação de órgãos, entidades e agências deste jaez é de difícil implementação, pois existe certa resistência por parte de alguns países membros da entidade

interestatal sul-americana, como já dito. Aliás, até mesmo o fim para o qual o Mercosul fora concebido, que é a integração econômica sub-regional, ainda enfrenta dificuldades de ser implementado em sua inteireza, ante a existência de algumas barreiras econômicas que persistem até hoje dentro do bloco. Por isso, é provável que a implantação de uma nova polícia, como a Mercopol, ou mesmo a instalação de uma Corte Penal, como a COPEM, sugeridas em pesquisas já referenciadas, sejam iniciativas de difícil (mas não impossível) efetivação, pelo menos por enquanto, no estágio em que se encontra o direito comunitário sul-americano.

Diante dessa realidade, a ideia da concepção da Mercoseg seria a de criar apenas uma agência de segurança pública na estrutura administrativa do Mercosul, para a coordenação e gestão dos trabalhos, mas que aproveitasse as estruturas policiais, judiciais e de investigação (como os Ministérios Públicos) já existentes nos países componentes do bloco. Dessa forma, a agência objeto da proposta apenas serviria como centro de gestão das forças policiais e investigativas já atuantes nos países-membros e associados do bloco, direcionando as ações daquelas para o enfrentamento eficaz e inteligente da criminalidade organizada transnacional.

A parte que incumbiria aos Ministérios Públicos e às Justiças Criminais das nações membros do bloco seria, precipuamente, a relacionada à fase de investigação, que dependem da manifestação e de ordens de tais órgãos, como requerimentos, deferimentos e expedições de ordens de prisão, de busca e apreensão de bens, dentre outros. A Mercoseg, nesse ponto, ficaria responsável apenas por viabilizar as expedições destas ordens prisionais e de buscas, e repassá-las às forças policiais responsáveis pelo cumprimento destas ações, por um sistema informatizado e integrado de gestão e compartilhamento de dados.

Evidentemente que, para uma melhor gestão, haveria a necessidade de designação prévia de agentes policiais, membros da Magistratura e representantes dos Ministérios Públicos de cada país, para servirem previamente como referências aos integrantes da Mercoseg, que os acionariam no caso de necessidade de investigação e persecução de crimes transnacionais. Assim, em um dado caso concreto, na hipótese de necessidade de investigar-se o cometimento da prática de um determinado crime de tráfico internacional de drogas ilícitas, e tomando-se por base a realidade brasileira, poderiam ser designados e indicados, previamente, como agentes referenciais da Mercoseg no Brasil, Delegados e Agentes da Polícia Federal, Juízes Federais e membros do Ministério Público Federal. O número de tais agentes referenciais deveria ser indicado no Acordo-Quadro a ser elaborado pelos países membros e associados do Mercosul, em conformidade com estudos prévios que indicassem um número razoável e suficiente de pessoas envolvidas para atendimento da demanda.

Apesar da exposição acima ter se referido a determinados agentes públicos, tendo em vista a estrutura brasileira de persecução penal, as ordens de prisão não necessariamente precisariam ser expedidas por autoridades brasileiras ou cumpridas por agentes policiais brasileiros, mesmo que a prisão do criminoso se efetue em território brasileiro. Pelo Acordo-Quadro a ser elaborado no âmbito Mercosul, poderia restar estabelecido que o pedido de prisão de um agente criminoso poderia ser realizado por qualquer membro de um dos Ministérios Públicos dos países do bloco (previamente designado), a ordem prisional ser expedida por um Magistrado de qualquer nacionalidade, também designado de forma prévia para atuação junto à Mercoseg, e cumprido por um agente policial referencial da agência em questão de um outro país mercosulino (igualmente com destacamento prévio para tanto).

Para melhor vislumbre da dinâmica referenciada, pode-se tomar como exemplo a seguinte situação fática: suponha-se que seja detectada, por investigações prévias, a prática do crime de tráfico ilícito de entorpecentes a ser perpetrada por agentes brasileiros e paraguaios, em conjunto. No caso hipotético, pelas referidas investigações, a polícia do Brasil obteve a informação de que a mercadoria ilícita sairia da Bolívia, passaria pelo Paraguai e depois entraria no Brasil. A informação seria, então, repassada aos agentes da Mercoseg, que, pela dinâmica dos fatos, a repassaria aos membros designados das polícias e dos MP's dos países envolvidos, os quais poderiam requerer a interceptação da carga, com a prisão dos envolvidos durante o trajeto. Esse pedido seria repassado aos Juízes dos países em questão, que são ligados à agência, sendo que um deles poderia deferir o pedido de prisão dos criminosos, a ser cumprido pelos agentes de um dos três países envolvidos na diligência, preferencialmente por aqueles que melhor reuniriam condições de efetuar a prisão. A ação seria realizada de forma coordenada, com arrimo em princípios de inteligência policial, de forma a garantir o cumprimento das leis penais e assegurar-se, no ato da prisão e demais encaminhamentos, os direitos humanos que devem ser observados em relação àqueles que estiverem sob qualquer tipo de custódia estatal.

Pela proposta sugerida, os crimes seriam julgados por um dos países em que uma das ações teve curso ou em que produziu resultado, sendo que tais critérios seriam delineados pelo bloco, no momento das negociações para que fosse entabulado o Acordo. Nessa mesma linha, poderia constar no Acordo-Quadro algum tipo de alinhamento das diligências, bem como das penas a serem impostas, por cada um dos Estados-partes, para que não haja tanta disparidade, tanto no *quantum* das penas cominadas, como na forma de cumprimento das reprimendas. Obviamente que, depois dos ajustes em sede convencional, a proposta teria de ser internalizada por cada uma das nações, para surtir efeitos concretos.

Portanto, pela sugestão ora proposta, não haveria, ao menos inicialmente, uma Corte Penal Comum do Mercosul (como a sugerida COPEM), sendo os julgamentos dos crimes transnacionais realizados por uma das Justiças Criminais de um dos países envolvidos nas diligências atinentes a determinada prática delituosa, por critérios a serem definidos no acordo. Também não haveria, de início, uma Polícia Comum mercosulina (tal como a sugerida Mercopol), mas sim o aproveitamento das forças já existentes em cada país, com a prévia designação de agentes para atuarem nos delitos em tela. Obviamente que, em restando exitosa a iniciativa objeto da sugestão contida nesta pesquisa, nada impediria que a proposta avançasse e, num futuro não muito distante, poder-se-ia trabalhar com os projetos supramencionados, de autoria de outros pesquisadores, com a instituição de uma polícia comum e, ainda, com a criação de uma Corte Penal transnacional, o que viabilizaria, e muito, o combate à criminalidade organizada transnacional no âmbito mercosulino.

A criação da agência de segurança pública transnacional poderia ser viabilizada por projeto a ser apresentado no âmbito do Conselho do Mercado Comum – CMC do Mercosul, órgão diretivo da organização sub-regional, tendo a Mercoseg, como sede, um determinado Estado-parte, e, eventualmente, instalando-se postos avançados localizados em diversas regiões transfronteiriças, pois tais porções territoriais são locais de passagem obrigatória tanto dos produtos dos crimes quanto dos próprios agentes criminosos transnacionais, o que facilitaria a atuação da agência em estudo.

Outra possibilidade de constituição da agência de segurança referenciada seria a concepção daquela como uma entidade supranacional, independente e autônoma em relação ao bloco sub-regional Mercosul (que é intergovernamental), pelas mesmas razões apontadas anteriormente, quando se tratou da proposta da criação de uma Corte Penal transnacional no continente sul-americano. Todavia, em razão da histórica morosidade e dificuldade de instalação do próprio Mercosul, que se originou em 1991 e até hoje enfrenta algumas barreiras burocráticas e alfandegárias, mesmo diante do objetivo inicial da organização ser o livre comércio entre seus membros (o que demonstra certa resistência de países sul-americanos ao tratar de assuntos internacionais), é possível que a proposta mais viável seja, num primeiro momento, a de instalação da agência de segurança transnacional no âmbito mercosulino mesmo, como agência componente do corpo administrativo da organização interestatal. Tal assertiva se justifica pelo fato de o bloco sub-regional já contar com certa estrutura organizacional definida, o que pode ser fator preponderante para que haja maiores chances de adesão, por parte dos países da América do Sul, em relação à criação da agência seguracional.

Uma outra questão que poderia fazer parte da proposta de criação da Mercoseg, bem como de seu regulamento e funcionamento, é a atuação da agência com base nos preceitos da segurança preventiva, e não tão-somente com fundamento na repressão de crimes. Nesse contexto, a agência em comento manteria estrita relação, por exemplo, com o já existente IPPDH – Mercosul, responsável pela discussão e implementação de políticas públicas de direitos humanos no bloco sub-regional. Essa parceria certamente viabilizaria uma sensível melhora nas condições sociais das comunidades mais atingidas pela atuação das organizações criminosas transnacionais, que é o caso daquelas instaladas nas regiões transfronteiriças. Por atuação conjunta, a novel agência e o IPPDH poderiam se pautar em ações preventivas nas referidas comunidades, fortalecendo-as, de forma a monitorar e estimular investimentos nas regiões mais atingidas pelos delitos internacionais, com vistas a maior geração de empregos e de outras condições sociais que impeçam com que o crime se instale e venha até mesmo a cooptar, para o crime, pessoas que se encontrem em situação de maior vulnerabilidade social.

Saliente-se que a atuação conjunta acima ventilada configuraria uma verdadeira cooperação interagências, entre organismos pertencentes ao mesmo bloco sub-regional, sendo muito positivo, ainda, que esta cooperação ocorresse também entre as mencionadas agências (IPPDH e a sugerida Mercoseg) e outros órgãos que já tratam da questão, como o UNODC, da ONU, e a SSM, entidade da OEA, dentre outros. A implementação de uma cooperação (ou colaboração) interagências, de cunho transnacional, com a inclusão da Mercoseg nesse cenário, como proposto, seria pertinente, pois permitiria o compartilhamento de conhecimento e informações úteis à temática trabalhada, de forma a harmonizar e otimizar os esforços de todos os atores envolvidos na questão. Para melhor compreensão do quadro colaborativo sugerido, é salutar a definição de colaboração interagências, como forma de demonstrar a vantagem de implementação de tal sistemática, segundo exposição de Raza:

Entendemos o propósito da colaboração interagência como o de trazer uma resposta melhor às demandas que definem e justificam suas missões, naturezas e existências organizacionais, por meio da adaptação, reconfiguração ou transformação de suas capacidades instaladas, para a solução de um problema comum. Passaremos a utilizar esse termo – colaboração – como síntese da dinâmica cooperativo-colaborativa que as agências estabelecem em seu processo de construir soluções para problemas complexos. [...]

A implantação da colaboração interagências obriga a definição e compartilhamento de entendimentos de propósitos comuns para as organizações frente ao problema.

O estabelecimento da colaboração interagências também força o desenho e implementação de estratégias de ação que sejam mutuamente complementares e convergentes com o propósito comum. Nesse processo, as organizações são levadas a demonstrar suas capacidades de planejar e de transformar os objetivos definidos nesse planejamento em projetos claramente demarcados,

cada um deles com prazos e com responsabilidades definidas. (RAZA, 2012, p. 17 e 29)

É importante evidenciar, ainda, que a proposta de criação da Mercoseg adere ao referencial teórico que embasa esta pesquisa, pois encontra respaldo na tendência hodierna de flexibilização do conceito de soberania e consequente abertura dos textos constitucionais dos Estados, com vistas a uma efetiva cooperação internacional, o que é uma das vertentes apregoadas pela tese do Estado Constitucional Cooperativo, de Peter Häberle.

Evidentemente que tanto a proposição da instalação de uma agência mercosulina de segurança pública aqui enunciada e sugerida, bem como as demais propostas analisadas nesta subseção, podem parecer, à primeira vista, um tanto quanto inalcançáveis (dada a evolução demasiadamente vagarosa do direito comunitário sul-americano), ou, por vezes, até mesmo utópicas. Entretanto, as proposições práticas fulcradas em bases teóricas, assim como as próprias teses científicas, só podem algum dia tornar-se factíveis se forem apresentadas ao mundo acadêmico e também, na seara específica desta pesquisa, ao universo jurídico do direito internacional, para que sofram as críticas necessárias e, eventualmente, possam vir a se tornar paradigmas de atuação, caso se revelem verdadeiras e propensas a causar mudanças positivas no mundo fenomênico, conforme já se manifestou o próprio autor alemão, cuja teoria embasa este trabalho, ao prefaciá-la edição brasileira de sua obra:

Novos paradigmas científicos sempre são, na perspectiva da ciência uma “eterna procura pela verdade” (*ewiger Wahrheitsuche*), como propugna W. von Humboldt, apenas de natureza *provisória*. Propostas teóricas precisam submeter-se a constantes críticas. Aqui se aplica o racionalismo crítico de Sir Popper. Todavia, um paradigma científico também pode manter-se válido por longo tempo. (HÄBERLE, 2007, prefácio)

Portanto, após toda a demonstração da problemática em estudo, tem-se que, para tornar possível a resolução ou ao menos diminuição dos efeitos da violência perpetrada pela atuação de organizações criminosas transnacionais, sentida e suportada, na maior parte das vezes, pelas populações transfronteiriças, é imprescindível que se viabilize, no âmbito do Mercosul, uma real mudança de paradigma, com a passagem de uma ideia de soberania exercida de forma estanque, para o elastecimento de tal atributo estatal e compartilhamento de ideias e soluções para problemas comuns, fundadas em uma verdadeira cooperação internacional. Para que isso venha se tornar realidade, espera-se que iniciativas e proposituras tais como as expostas acima, e/ou outras semelhantes que se coloquem no mesmo sentido, sejam cada vez mais objeto de avaliações, discussões e aprimoramentos nas reuniões entre líderes e representantes do bloco sub-regional, para que venham a fazer parte de uma agenda constante e se tornem viáveis, posto

que as questões referentes à vida e proteção das pessoas são assuntos da mais alta relevância, e, por isso, devem ser resolvidas com a máxima urgência possível, para que as declarações de direitos humanos que visam justamente a salvaguarda do direito à proteção pessoal não se tornem letra morta e, assim, de pouca ou nenhuma valia e efetividade jurídica.

CONCLUSÃO

O estudo da evolução da história humana demonstra que, a partir de um dado momento, as comunidades, antes isoladas, começaram a se unir e a delegar a um ente maior, o Estado, diversas questões que não mais poderiam ser solvidas pelos conselhos formados pelos chefes de tribos ou anciãos, que detinham certo poder decisório nos tempos mais remotos. Nasce, assim, a ideia de contrato social, em que as pessoas outorgam parcela de sua liberdade e autonomia para uma entidade abstrata, que responderia pelas necessidades e anseios coletivos. Conforme visto, esse ente maior, a partir da concepção do Estado moderno, passa a regular e a se responsabilizar pelos mais diversos temas da vida social, dentre eles o direito à vida, à liberdade, à saúde, dentre outros, sendo tais direitos alçados a condição de direitos sociais fundamentais e salvaguardados pelos textos constitucionais da quase totalidade das nações do mundo. Para colocar a salvo esses aludidos direitos e outros, houve a necessidade do estabelecimento de uma certa condição mínima de convivência social, a ser garantida também pelo ente estatal, o que se convencionou denominar de ordem pública.

Dentro do contexto da ordem pública, estabeleceu-se a existência de liberdades individuais e públicas, que devem ser reguladas pelo Estado para a convivência pacífica dos membros da sociedade, tendo em vista a constatação de que a ultrapassagem de alguns limites por certos indivíduos ou grupos, pela prática de atos ilícitos, fere a harmonia da coexistência social, sendo permitido, nessa hipótese, que o ente estatal tutele a pretendida ordem na esfera penal, chegando até mesmo a tolher a liberdade daqueles que não observem as normas sociais de conduta. Toda essa regulação, que pretende assegurar a proteção das pessoas, da salubridade, da tranquilidade e de determinados bens sociais, formou o conceito moderno de segurança pública. Consoante examinado no decorrer do trabalho, a concepção atual da temática abarca, de um lado, elementos de segurança preventiva, que visam antecipar-se à lesão dos bens jurídicos tutelados por ações policiais preventivas e, também, por iniciativas sociais que impeçam a formação de um ambiente em que sejam perpetradas condutas delituosas. Por outro lado, também se lança mão da segurança repressiva, cuja atuação ocorre depois de já cometida a violência contra o bem protegido, pela aplicação da lei penal. Forma-se, então, um verdadeiro sistema de segurança pública, escorado em diversos subsistemas (o policial, o judicial e o penitenciário), que conta ainda, em sua estrutura, com a participação do Ministério Público.

Tal como observado, o direito à segurança é classificado como sendo direito humano de terceira geração, pois se trata de direito transindividual, que visa a tutela de interesse coletivo (podendo ser classificado, ainda, como de quinta geração, conforme o faz Bonavides, que o reconhece como consectário do direito à paz). Dentro do sistema de proteção dos direitos humanos, o direito à segurança pessoal é alçado, formalmente, a tal categoria de direitos, pelo artigo III, da DUDH, de 1948, ao lado do direito à vida e à liberdade. Também restou constatado que a ONU, a partir da DUDH, não possui mais, no campo da segurança, apenas as preocupações relativas à questão da situação bélica entre as nações do mundo, mas sim o que convencionou denominar de “novas ameaças”, que se consubstanciam, primordialmente, nos malefícios perpetrados pela atuação do crime organizado transnacional, que enfraquece as democracias e põe em perigo as comunidades de todo o globo, mormente as que são socialmente mais vulneráveis, cujos integrantes são mais facilmente cooptáveis pelos agentes criminosos internacionais.

No transcorrer da pesquisa, foi constatada a relevância emprestada à temática do direito à segurança pública nos diversos níveis de proteção dos direitos humanos, sendo interessante destacar, no âmbito da ONU, a existência de um organismo específico para tratar da questão, a saber, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), responsável por congrega e coordenar as iniciativas da organização internacional, no que diz respeito ao assunto, em escala mundial, tendo como objetivo precípua a implementação de medidas que reflitam as três convenções internacionais sobre o controle de drogas, além das convenções referentes ao combate ao crime organizado transnacional e à corrupção. Já no âmbito regional, da OEA, observou-se que também há crescente preocupação com a temática em estudo, sendo conveniente o destaque aos programas de Segurança Hemisférica promovidos pela entidade americana, com vistas à promoção da Segurança Cidadã (termo adotado pela organização supranacional para tratar da questão), e dar cumprimento aos ditames da Declaração sobre Segurança nas Américas, de 2003. Nas Américas, a temática fica a cargo, precipuamente, da Secretaria de Segurança Multidimensional (SSM), órgão referência da entidade no que diz respeito a ameaças à segurança no continente, que também funciona como instância fomentadora da cooperação e fortalecimento dos Estados-membros da organização, no que se refere à segurança hemisférica.

De outro lado, reportou-se que o Mercosul, por sua debilidade estrutural até mesmo no que toca a seu objetivo originário (servir como organismo que efetivasse o livre comércio entre os países da América do Sul), não conta com um órgão ou secretaria específico para a tratativa

das questões que envolvem a segurança pública, versando sobre o assunto apenas de forma sazonal e um tanto quanto desordenada, por intermédio de Reuniões de Ministros do Interior e da Justiça dos países-membros e associados (RMIS), de reuniões dos Ministérios Públicos e outros órgãos que lidam com a questão, além de formalização de algumas poucas iniciativas de segurança pública por meio de Acordos Quadro referentes à matéria, e também por estudos e relatórios elaborados por órgãos que se ocupam de questões atinentes aos direitos humanos dentro do bloco (como o IPPDH).

Depois de analisados os conceitos de segurança pública e como cada um dos níveis do sistema de proteção dos direitos humanos lida com a questão, passou-se à análise do problema no âmbito geográfico proposto, que são justamente as regiões transfronteiriças dos países do Mercosul (membros e associados). Para tanto, traçou-se um panorama legal de tais regiões, distinguindo-se, também, limites (tido como uma concepção linear, fixa) de fronteiras, reportando-se que estas são, em verdade, regiões ou faixas que se estendem para muito além dos referidos limites. Pesquisou-se, ainda, a realidade das fronteiras entre os países do bloco sub-regional, sendo que, nesse ponto, foi trazida a lume a modificação que tais zonas sofreram com o decorrer do tempo, convertendo-se, com a abertura cada vez maior entre os países, em um fenômeno social de congregação de pessoas de diversas origens territoriais, crenças e culturas.

Essa maior fluidez de contato entre os habitantes das faixas fronteiriças ocorreu, em grande parte, por conta do fenômeno da globalização, cujo processo sofreu acentuada aceleração na segunda metade do século XX e início do atual. Tal conjuntura ocasionou maior permeabilidade entre os territórios dos países sul-americanos, permitindo, também, uma maior integração entre os habitantes de tais porções territoriais, fator que é salutar, uma vez que tal medida é incentivada por muitos dispositivos constitucionais das nações mercosulinas. Entretanto, a pesquisa demonstrou que, do mesmo modo que essa maior integração ocasionou a facilitação de contato e passagem de pessoas, bens e serviços entre os países, propiciou, na mesma proporção, a livre circulação dos produtos dos crimes transnacionais (tais como armas, drogas ilícitas, mercadorias contrabandeadas e pessoas que são traficadas), bem como a dos próprios agentes criminosos, elementos que acabaram por gerar uma escalada de violência sem precedentes nas regiões transfronteiriças, muitas vezes em razão de disputas, entre os próprios criminosos, das melhores rotas para o tráfico de drogas e armas.

Nesse diapasão, o trabalho ocupou-se de pesquisar quais os crimes transnacionais mais frequentemente praticados no âmbito do Mercosul, sendo que se chegou à conclusão de que os

de maior incidência são os seguintes: a) tráfico de pessoas para fins de exploração (com cerca de 5.800 pessoas sendo traficadas no território sul-americano entre 2012 e 2014); b) homicídio doloso, praticado em decorrência de e para acobertar outros crimes, estes últimos de caráter transnacional (com número de mais de 30 homicídios por cada 100.000 habitantes no Brasil, em 2017, e 57 para cada 100.000 na Venezuela, no mesmo ano); e c) tráfico de drogas ilícitas (sendo que, na Argentina, por exemplo, houve registro de apreensão de 87 toneladas de cocaína no ano de 2013, número que saltou para 129 toneladas, no ano de 2017). Além dos delitos em epígrafe, também houve registros, no continente, do ano de 2012 em diante, do cometimento de outros crimes transnacionais, a saber: pirataria (ou falsificação) comercial, contrabando, corrupção, lavagem de capitais, crimes ambientais e tráfico de armas.

Elencados os delitos transnacionais de maior incidência no continente, partiu-se, então, para a análise da forma com que as autoridades lidam com a problemática, tendo sido verificado que a maioria das operações de enfrentamento à criminalidade transnacional se dá por ações irregulares, sazonais e isoladas, executadas pelas forças policiais ou forças armadas de um dado país do bloco, com nenhuma ou parca cooperação ou integração entre as nações, muito embora os delitos transpassem suas fronteiras, tendo consequências e efeitos negativos não apenas em um território, mas em dois ou até em mais países. Nesse contexto, foram tecidas considerações sobre estratégias nacionais de monitoramento e vigilância de áreas fronteiriças (como o Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM, o Sistema de Vigilância da Amazônia – o SIVAM e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON), sendo que algumas delas já se encontram desativadas, bem como a existência de algumas operações securacionais de grande porte, como a Operação Ágata, que congrega diversas forças de segurança brasileira e obtêm resultados vultosos, mas que não se conecta com forças de outros países, o que seria essencial no combate a crimes que transpassam fronteiras.

Ainda nessa seara, foi realizado um levantamento sobre a existência de tratados, acordos e outros instrumentos internacionais com vistas ao combate ao crime organizado transnacional no Mercosul, tendo sido encontradas algumas ferramentas nesse sentido, sendo conveniente destacar: a) a carta rogatória; b) o auxílio direto; c) a transferência de pessoas condenadas; d) a recuperação de ativos financeiros; e e) a extradição. Além disso, também existem documentos específicos produzidos pelo bloco sul-americano, com vistas à cooperação entre os países, destacando-se: 1) Acordo sobre Cooperação Policial na Prevenção e Ação Efetiva entre Fatos Delituosos; 2) Acordo Quadro sobre Segurança Regional; 3) Continuidade de perseguição policial transfronteiriça; 4) Acordo sobre Mandado Mercosul de Captura; 5) Acordo Quadro de

Cooperação para criação de Equipes Conjuntas de Investigação, dentre outros. Durante a realização da pesquisa observou-se que, apesar de existirem vários instrumentos formais, o fato é que há dificuldades de transformar os dizeres de tais documentos em realidade, por questões diversas, tais como a demora de internalização dos instrumentos por cada país envolvido (podendo tal procedimento levar em torno de 10 anos depois de assinado por um determinado país), questões envolvendo alegada “invasão” de soberania, etc., o que dificulta sobremaneira o enfrentamento eficaz da criminalidade organizada transnacional, muitas vezes tornando letra morta os referidos instrumentos.

Como o direito à segurança pública visa garantir, também, o direito ao desenvolvimento, foi elaborada explanação acerca deste último direito no plano internacional, desde sua gênese até os dias atuais, sendo realizada a diferenciação entre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade (sendo esta a meta, e aquele o caminho para alcançá-la), e ressaltando-se a existência e importância da Agenda 2030 da ONU, bem como as metas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS's), ligados à referida agenda, com destaque para o objetivo de nº 16, que tem pertinência temática com o estudo, pois trata da promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionando-lhes acesso à justiça e a instituições eficazes.

Feitas as alusões ao direito ao desenvolvimento, passou-se, então, à análise dos impactos da violência no desenvolvimento das comunidades transfronteiriças mercosulinas, sendo verificado que a preocupação demonstrada por ocasião da exposição da justificativa desse trabalho tem pertinência. Isso porque restou constatado que a situação daquelas comunidades, pela atuação contumaz das organizações criminosas transnacionais, é periclitante do ponto de vista social, uma vez que foi observado que os indicadores sociais (obtidos principalmente por pesquisas realizadas pelo IDESF), como acesso ao trabalho, escolaridade e saúde são comparativamente menores às demais regiões do país, sendo observado, também, alta incidência de delitos nas zonas transfronteiriças (representadas pelas cidades-gêmeas), mormente se confrontados os números de tais regiões com os maiores centros urbanos do Brasil. Concluiu-se, nesse particular, que a insegurança gerada pelos agentes criminosos nas regiões transfronteiriças é fator que inibe demasiadamente o desenvolvimento daquelas áreas e de seus habitantes, sendo de rigor um melhor aparelhamento estatal nas regiões, muitas vezes “abandonadas” pelos governos centrais, além de melhorias no que se refere à cooperação internacional, para melhor equacionamento da questão.

Tendo em vista ter sido constatada a ausência de efetividade no combate ao crime organizado transnacional, no Mercosul, pelos elevados índices de criminalidade e baixos níveis

de desenvolvimento, mormente nas regiões transfronteiriças, perquiriu-se acerca da adoção de um novo paradigma para a resolução da problemática, qual seja, o da cooperação internacional. Todavia, foi ressaltado que o paradigma em comento já constava da quase totalidade dos documentos e instrumentos internacionais dos sistemas de proteção dos direitos humanos, muito embora não seja colocado em prática nas questões referentes à segurança cidadã mercosulina. Por conta dessa constatação, relativa à baixa utilização do mecanismo de cooperação, foi realizado um estudo sobre um dos possíveis entraves para a sua consolidação, que é a soberania nacional, justificativa muito utilizada por dirigentes de algumas nações para dificultar iniciativas cooperativas. Nessa parte, foi elaborada uma abordagem histórica acerca da soberania, desde sua aceção clássica na Teoria Geral do Estado, cuja concepção é atribuída a Jean Bodin, na França do século XVI, passando pelas lições de Thomas Hobbes, na Inglaterra do século XVII, em que o instituto era utilizado para justificar o poder absoluto, praticamente ilimitado, do governante.

Partindo dessa premissa, de atribuição de natureza absoluta da soberania, estudou-se a projeção externa que caracterizou o instituto durante muito tempo, sendo possível constatar que a soberania nacional seria um elemento que permitiria que o Estado, em suas relações externas, se comportasse de forma fechada, estanque, em relação à comunidade internacional, ainda que alguns assuntos fossem comuns em relação a outros países, limítrofes ou não. Vislumbrou-se que tal comportamento chegou a impedir que determinado país reconhecesse até mesmo a existência de um direito internacional, negando-se a se sujeitar a qualquer regramento externo, o que é essencial ao convívio pacífico entre as nações. Também foi ponderado que tal comportamento ainda encontra-se presente, muito embora em menor escala, em alguns países do bloco sul-americano, e chega até mesmo a estar inserto em instrumentos internacionais, a exemplo do que ocorre em dispositivo do Acordo Quadro sobre o Mandado Mercosul de Captura, segundo o qual é permitido, em algumas situações não especificadas, invocar-se razões de soberania nacional para descumprimento do ajuste.

Apesar da realidade descrita, foi analisado ainda o desenvolvimento de um conceito atual mais elasticado de soberania, em que o próprio Estado (e não o governante), juntamente com os direitos fundamentais, dão fundamento de validade à soberania estatal, fator que permitiu o avanço de um direito internacional comunitário, a exemplo do que ocorreu na Europa, permitindo a criação e instalação da União Europeia.

Tendo por fundamento essa flexibilização do conceito de soberania, lançou-se mão da exposição de uma base teórica com possibilidades de solucionar ou ao menos minorar os

problemas relativos à violência perpetrada contra as populações transfronteiriças do Mercosul, decorrente das atividades criminosas transnacionais, qual seja, o Estado Constitucional Cooperativo, do alemão Peter Häberle. Segundo a concepção do paradigma proposto, não existe uma negação do direito interno, e muito menos do direito internacional, mas, sim, uma relação de complementariedade entre tais conjuntos normativos, com base fincada na prevalência dos direitos fundamentais expressos no texto constitucional (que em sua maioria se identificam, no plano externo, com os direitos humanos). A teoria apresentada busca uma identidade de normas e aspirações entre Estados e, também, entre organizações internacionais e aqueles, formando-se uma rede de cooperação e, ainda, de responsabilidade compartilhada, tendo em vista o reconhecimento de haver uma verdadeira solidariedade entre tais atores, especialmente naquilo que emergir como sendo interesse comum (caso, por exemplo, do enfrentamento à criminalidade organizada transnacional). Abordou-se, ainda, nesse ponto, a diferenciação entre intergovernabilidade (modelo atual do Mercosul) e a supranacionalidade, que permite uma maior sujeição dos países ao direito internacional comunitário, como acontece na União Europeia.

Diante do que foi versado na pesquisa, pode-se ter uma ideia de que as iniciativas de abertura à cooperação internacional nos textos constitucionais, nos moldes do que também preconiza o Estado Constitucional Cooperativo, não representam, em absoluto, qualquer ameaça às soberanias nacionais dos Estados, como por vezes propugnam as autoridades de alguns países. O que representa, sim, uma ameaça real e efetiva às soberanias estatais é o avanço, sem qualquer tipo de limitação, das atividades das organizações criminosas transnacionais, que, além de muitas vezes vitimar fatalmente os membros das comunidades dos países, especialmente aqueles que habitam as regiões transfronteiriças, acabam se substituindo e se contrapondo ao próprio poder estatal, transformando-se num verdadeiro Estado paralelo, com organização e poderio bélico por vezes suficientes até mesmo para suplantar as forças armadas e de segurança de muitas nações.

Constatou-se, também, que as fronteiras são, antes de tudo, um fenômeno social de adequação e integração entre as pessoas que habitam tais regiões e que, no trato cotidiano, não se restringem apenas aos regramentos ditados pelos governos centrais dos Estados limítrofes, haja vista que tais regramentos são confeccionados de forma mais abrangente, de modo a abarcar a generalidade do território estatal, não se preocupando com as especificidades e peculiaridades das regiões fronteiriças e de seus habitantes. Nesse ponto, perquiriu-se sobre a possibilidade de já haver, ainda que informalmente, ou de se implantar uma espécie de “direito

de fronteiras”, que regula as relações cotidianas das comunidades transfronteiriças, sem que todos os assuntos, por mais comezinhos que sejam, tenham de passar pelo crivo, muitas vezes burocrático, dos parlamentos dos países.

Esse direito de fronteiras a ser reconhecido poderia se utilizar do que se convencionou denominar paradiplomacia, que são as relações existentes entre entes subnacionais (estados federados, províncias e municípios) e outros atores da sociedade civil, sem que se tenha que se submeter, necessariamente e em todas as ocasiões, aos comandos genéricos e inespecíficos exarados pelo Estado-nação unitário. Na explanação acerca desse direito de fronteiras (ou direito transfronteiriço), foi aventada, como óbice à iniciativa, a possibilidade de arguição de inconstitucionalidade de normas e/ou princípios exarados pelos entes subnacionais e outros componentes da paradiplomacia, no trato diário das questões que lhe são afetas. Essa eventual arguição poderia, em tese, ser rechaçada pela utilização de base normativa a ser elaborada com fundamento em um dos preceitos do Estado Constitucional Cooperativo, qual seja, a cooperação internacional descentralizada, na qual o eixo cooperativo se desloca dos governos centrais para outros níveis e atores sociais, para a construção de políticas públicas específicas que visem a implantação de melhores condições de vida para as populações transfronteiriças.

Ao final do trabalho, e tendo como pilar o referencial teórico adotado na pesquisa, foram apresentadas sugestões, entabuladas por outros pesquisadores do tema, de implantação de organizações com vistas a melhorar o combate ao crime organizado transnacional no Mercosul. A primeira sugestão foi a de instalação de uma “Polícia de Fronteiras”, criada apenas no âmbito brasileiro, e especializada nas questões de segurança transfronteiriça. Uma segunda sugestão foi a criação da “Polícia Comum do Mercosul – Mercopol”, nos moldes da Europol, formada por agentes e sede próprios e especializada em macrodeltos transnacionais, com atribuição de investigação de tais crimes. Outra iniciativa aventada foi a criação da “Corte Penal do Mercosul – COPEM”, que teria competência para produção de provas e julgamento de crimes transnacionais praticados ou que surtam efeitos em um dos países do bloco sub-regional. Por fim, esta pesquisa também apresentou uma sugestão própria, de concepção de uma instituição na área seguracional, a ser denominada de “Agência de Segurança Pública do Mercosul – Mercoseg”, que seria uma agência de segurança pessoal a ser criada na estrutura administrativa do Mercosul, para a coordenação e gestão dos trabalhos, com aproveitamento das estruturas policiais, judiciais e de investigação já existentes no bloco sul-americano.

Pelo quanto exposto no trabalho, é possível se concluir que a atenção que se deve dedicar às questões envolvendo a segurança pública no Mercosul, mormente nas regiões

transfronteiriças, com vistas ao real e efetivo enfrentamento da criminalidade organizada transnacional, não é apenas uma questão de governo, seja de qual ideologia ou propensão política for. Também não é apenas uma questão de Estado, mas sim e preponderantemente uma questão de Estados (no plural), os quais, de forma atemporal e sistemática, devem estar comprometidos com a causa que provavelmente seja a maior e a própria razão de existir das instituições estatais, que é a proteção da vida e dignidade humanas, em todos os seus sentidos, para asseguramento das verdadeiras liberdade e igualdade entre as pessoas.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. Perspectiva: São Paulo, 2011.

AMARAL, Ana Paula Martins; ALMEIDA, Luciane Pinho de; ALCOVA, Eliane de Fátima. Tráfico de pessoas e a proteção às crianças: uma visão internacional. *In*: AGUILERA URQUIZA, Antonio Hilario (Org.). **Nascimento – Os Direitos Humanos nas Fronteiras (Brasil e Europa)**. Ed. UFMS: Campo Grande, 2016.

ANDRADE, Luís Augusto Soares de. Inteligência e Ação Penal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 61/87, 2012.

ANSCHAU, Ana Laura. **O Tráfico de Pessoas na Agenda de Organizações Internacionais: OIM e UNODC**. Porto Alegre, 2019. 131 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

ASSIS, Gustavo Bambini de. Soberania Estatal. Concepção, evolução e desafios do tema para o Estado do século XXI. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, volume 85, p. 13/28, 2013.

BECK, Ulrich. **O que é a globalização? Equívocos do globalismo: resposta à globalização**. Tradução: André Carone. Paz e Terra: São Paulo, 1999.

BERNARD, Paul. **La Notion d'Ordre Public em Droit Administratif**. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence: Paris, 1962.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Elsevier: Rio de Janeiro, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. Malheiros Editores: São Paulo, 2018.

_____. **Ciência Política**. Malheiros Editores: São Paulo, 2019.

_____. A Quinta Geração de Direitos Fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça**, n. 3, p. 82-93, 2008. Disponível em <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534/127>. Acesso em 26 nov. 2019.

_____. A Globalização e a Soberania – Aspectos Constitucionais. **Revista TST**, Brasília, vol. 67, n. 1, p. 126/141, 2001. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/52480/006_bonavides.pdf?sequence=1. Acesso em 12 de outubro de 2019.

BRUTTI, Roger Spode. **Da Cooperação Policial à Polícia Comum no Mercosul: Delitos Transnacionais como Gênese**. Santa Maria, 2008. 82 f. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

_____. Segurança Pública e sua Historicidade. **Revista IOB de Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre, volume 10, número 55, p. 7/15, 2009.

_____. Da Cooperação Policial à Polícia Comum no Mercosul: Delitos Transnacionais como gênese. **Revista Síntese. Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre, volume 11, número 68, p. 60/98, 2011.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) e o *Greening* das Universidades. **Revista Thesis Juris**, v. 5, n. 2, p. 549-572, 2016. Disponível em <https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=thesisjuris&page=article&op=view&path%5B%5D=9053&path%5B%5D=3887>. Acesso em 26 nov. 2019.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio (Org.). **Manual para Elaboração de Dissertação**. Campo Grande: UFMS, 2017, 34 p.

CARVALHO, Luciani Coimbra de; ARAUJO, Ana Paula Correia de; CONCEIÇÃO, Orsolina Fernandes da. A Escola no Brasil para brasileiros e bolivianos. In: AGUILERA URQUIZA, Antonio Hilario. **Fronteira dos Direitos Humanos – Direitos Humanos nas Fronteiras**. Ed. UFMS: Campo Grande, 2016.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. **Federalização de Violações contra Direitos Humanos**. Brasília, sítio eletrônico da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (MPF), p. 1/11, s.d.. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direitos-humanos/federalizacao-de-violacoes-contradireitos-humanos-ewvc>>. Acesso em 12 de outubro de 2019.

CERVINI, Raúl; TAVARES, Juarez. **Princípios de Cooperação Judicial Penal Internacional no Protocolo do Mercosul**. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2000.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. **Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos**. 2010. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>>. Acesso em 04 de julho de 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. Saraiva: São Paulo, 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de Direito Administrativo**. 3. ed. Forense: Rio de Janeiro, verbete *Ordem Pública*, p. 370, 1978.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Saraiva: São Paulo, 2009.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; PENHA, Bruna. As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul. **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Desider%C3%A1-e-Penha_sp06-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

Diagnóstico do Desenvolvimento das cidades gêmeas do Brasil. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. **IDESF**, 2018. Disponível em: <<http://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Diagn%C3%B3sticos-do->

desenvolvimento-das-cidades-g%C3%AAsdo-Brasil-internet.pdf >. Acesso em 13 de outubro de 2019.

DRUMMOND, Maria Claudia. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. **Revista Universitas Relações Internacionais**, Brasília, volume 9, número 1, p. 273/295, 2011. Disponível em <https://www.publicacoes.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/download/1383/1340>. Acesso em 22 fev 2020.

DUGUIT, Léon. **Leçons de Droit Public Général**. La Mémoire du droit: Paris, 2000.

FERRAJOLI, Luigi. Criminalità e Globalizzazione. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, n. 42, ano 11, p. 79-80, 2003.

FERREIRA, M.; RAMALHO, A.; LAGES, M. Paz e Crime Organizado na Agenda 2030: o papel da organização dos Estados Americanos. **Estudios de la Paz y el Conflicto, Revista Latinoamericana**, v. 1, n. 1, p. 74-96, 2020. Disponível em <https://www.lamjol.info/index.php/ReLaPaC/article/view/9517>. Acesso em 13 mar. 2020.

FERREIRA, Marcos Alan S.V. Estudos Críticos da Paz e Crime Organizado Transnacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 113, p. 29-50, 2017. Disponível em <https://journals.openedition.org/rccs/6643>. Acesso em 16 out. 2019.

FERRER, Flávia. O Direito à Segurança. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 109-125, 2007.

FOUREAUX, Rodrigo. **Segurança Pública**. Editora Juspodivm: Salvador, 2019.

FRANÇA, Rafael Francisco. **Controle de Fronteiras no Brasil**. Estante Acadêmica: São Paulo, 2018.

FREITAS, Jeane Silva de; SILVA, Fernanda Queiroga da. O Papel da UNODC no combate ao tráfico de drogas na Guiné-Bissau: interpretações neo-institucionalistas. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 5, n. 2, p. 130-142, 2014. Disponível em <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/154>. Acesso em 14 out. 2019.

FURLAN, Fernando de Magalhães. **Integração e Soberania. O Brasil e o Mercosul**. Editora Aduaneiras: São Paulo, 2004.

FURTADO, Rogério Dourado. **A Supranacionalidade como instituto essencial para a formação de mercados comuns – Os casos do Mercosul e da União Europeia**. São Paulo, 2016. 133 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2016.

GARCIA, Emerson. **Proteção Internacional dos Direitos Humanos. Breves Reflexões sobre os Sistemas Convencional e Não-Convencional**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2009.

GENESINI, Silvio. A pós-verdade é uma notícia falsa. **Revista USP**, São Paulo, número 116, p. 45/58, 2018.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução: Raul Fiker. Unesp: São Paulo, 1990.

GOMES, Eduardo Biacchi. A Supranacionalidade e os blocos econômicos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, volume 38, número 0, p. 159/183, 2003. Disponível em revistas.ufpr.br/direito/article/view/1767/1464. Acesso em 28 fev 2020.

GONÇALVES, Wilson José. Interdisciplinariedade como efetividade dos Direitos Humanos. *In*: AGUILERA URQUIZA, Antonio Hilario. **Nascimento – Os Direitos Humanos nas Fronteiras (Brasil e Europa)**. Ed. UFMS: Campo Grande, 2016.

HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Tradução: Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Renovar: Rio de Janeiro, 2007.

_____. Entrevista com o Prof. Dr. H.C. Mult. Peter Häberle. **Revista Argumentum**, volume 19, n. 1, p. 263-287, jan.-abr. 2018. Entrevista concedida ao Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FRONTEIRAS – IDESF. **Características das Sociedades de Fronteira**. Foz do Iguaçu, 2014. Disponível em: <<http://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Caracter%C3%ADsticas-das-Sociedades-de-Fronteira-1.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

_____. **O Custo do Contrabando**. Foz do Iguaçu, 2015. Disponível em: <<http://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2015/03/O-custo-do-contrabando-1.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

_____. **Operações de Segurança nas Áreas de Fronteira**. Foz do Iguaçu, 2016. Disponível em: <<http://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Operações-de-Segurança-nas-Áreas-de-Fronteira.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

_____. **Diagnóstico do Desenvolvimento das Cidades Gêmeas do Brasil. Educação, Saúde, Economia, Segurança Pública: a análise dos números**. Foz do Iguaçu, 2018. Disponível em: <<http://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Diagn%C3%B3sticos-do-desenvolvimento-das-cidades-g%C3%A9meas-do-Brasil-internet.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

JOLO, Ana Flavia. Evolução Histórica do Direito Penal. **Anais do ETIC – Encontro de Iniciação Científica**, 15., Presidente Prudente, 2019. Disponível em <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/3298/3049>. Acesso em 28 fev 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. Martins Fontes: São Paulo, 2000.

LARA ALEGRE, Ana Isabel Burke de. Globalização vs. Segurança: o papel das fronteiras. *In*: ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Globalização, justiça e segurança humana: capacitação para a compreensão dos grandes desafios do século XXI**. Ed. Escola Superior do Ministério Público da União – Série pós-graduação: Brasília, 2011.

LAZZARINI, Álvaro. O papel da investigação e do sistema judiciário na prevenção do crime. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 31, n. 121, p. 171/184, 1994.

LEÃO, Delfim Ferreira. **A Globalização no mundo antigo: do polites ao kosmopolites**. Imprensa da Universidade de Coimbra: Coimbra, 2012.

LESSA, Luiz Fernando Voss Chagas. **A Assistência Direta e a Persecução Penal Transnacional pelo Ministério Público Brasileiro**. Rio de Janeiro, 2009. 353 f. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MALISKA, Marcos Augusto. A Cooperação Internacional para os Direitos Humanos. Entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional. Desafios ao Estado Constitucional Cooperativo. **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVI+Congresso+Nacional+-+Belo+Horizonte+\(15%2C+16+e+17+de+novembro+de+2007\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVI+Congresso+Nacional+-+Belo+Horizonte+(15%2C+16+e+17+de+novembro+de+2007).pdf)>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

_____. Nota Introdutória. *In*: HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2007.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. Saraiva: São Paulo, 2017.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. Contexto: São Paulo, 2008.

MEDEIROS, Juliana Leite de. **Cooperação Bilateral no Combate à Criminalidade Organizada Transnacional: uma análise das ações brasileiro-paraguaias nas regiões de fronteira**. João Pessoa, 2018. 126 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Produção e gestão da informação e do conhecimento no campo da segurança cidadã: os casos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai**. 2012. Disponível em: <<http://www.ipdh.mercosur.int/pt-br/producao-e-gestao-da-informacao-e-do-conhecimento-no-campo-da-seguranca-cidada-os-casos-da-argentina-brasil-paraguai-e-uruguai/>>. Acesso em 04 de julho de 2019.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilho. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. Saraiva: São Paulo, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. **Relatório Técnico 002/2018 – Observatório de Análise Criminal/NAT/MPAC**. 2018. Disponível em: <http://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/RELATORIO-T%3%89CNICO-002-018_HOMIC%3%8DDIOS.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2019.

MIRANDA, Jorge. O Estado Constitucional Cooperativo e o Jus-Universalismo da Constituição Portuguesa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – 50 anos**, Rio de Janeiro, n. 63, p.99-111, 2017.

MORAES, Bismael B.. Segurança Pública no Brasil e o sistema criminal. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, volume 780, ano 89, p. 477/492, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública – Uma análise sistêmica. **Revista de Informação Legislativa – Senado Federal**, Brasília, n. 97, ano 25, p. 133/154, 1988. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181828/000435281.pdf?sequence=1>. Acesso em 09 out. 2019.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. Editora WMF Martins Fontes: São Paulo, 2009.

NUNES, Maria. Dinâmicas transfronteiriças e o avanço da violência na fronteira sul-mato-grossense. **Boletim regional, urbano e ambiental – IPEA**, n. 16, p. 31/38, 2017. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7934/1/BRU_n16_Dinamicas.pdf. Acesso em 24 nov. 2019.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente cidadania mundial. *In*: DAL RI JÚNIOR, Arno (Org.); OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Cidadania e Nacionalidade. Efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Ed. Unijuí: Ijuí, 2003.

OLIVEIRA, Thayná Freire de. A política criminal, sistema prisional e segurança pública: a necessária relação entre os componentes preventivos e repressivos do sistema penal... **Sistema de Justiça Criminal**, Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, Série Pós-Graduação, v. 6, p. 339-397, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-a%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2019.

_____. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em 15 de julho de 2019.

_____. Declaração e Programa de Ação de Viena. 1993. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>. Acesso em 15 de julho de 2019.

_____. Declaração do Milênio das Nações Unidas. 2010. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_milenio_nacoes_unidas.pdf. Acesso em 15 de julho de 2019.

_____. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2019.

PAGLIAI, Graciela de Conti. Segurança Hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 26-42, 2006. Disponível em <https://search.proquest.com/openview/36569f78713a-ee2092369aa2483f9496/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1606380>. Acesso em 11 mar. 2020.

PINTO FERREIRA, Luís. **Teoria Geral do Estado**. Saraiva: São Paulo, 1975.

PIOVESAN, Flávia. Globalização Econômica, Integração Regional e Direitos Humanos. *In*: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: Desafios do Direito Internacional Constitucional**. Ed. Max Limonad: São Paulo, 2002.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. Saraiva: São Paulo, 2006.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A Cooperação Descentralizada no Mercosul e a Política de Fronteira do Brasil. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**. Rio de Janeiro, 2014.

RAZA, Salvador. Cooperação Interagências? Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 1, p. 7-37, 2012. Disponível em www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/1824. Acesso em 28 fev. 2020.

ROLIM, Marcos. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, p. 32-47, 2007. Disponível em <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/34>. Acesso em 09 out. 2019.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2004.

SÁTIRO, Guadalupe Souza; MARQUES, Verônica Teixeira; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. O Reconhecimento Jurídico do Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano e sua Proteção Internacional e Constitucional. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, volume 7, número 1, p. 170/189, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. Companhia das Letras: São Paulo, 2010.

SICSÚ, João. **Os Reflexos do Contrabando na Fronteira: Perdas Econômicas e Sociais**. In: Operações de Segurança nas Áreas de Fronteira. IDESF, Foz do Iguaçu, 2016.

SILVA, Ronaldo Alves Marinho da. **Uma Proposta de Criação da Corte Penal do Mercosul para Julgamento de Crimes Transnacionais praticados por Organizações Criminosas**. São Paulo, 2018. 188 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

SILVA, Luísa. **Modernidade e desigualdades sociais**. Universidade Aberta: Lisboa, 2008.

SILVA PASSOS, Jaceguara Dantas da. **Mandados de Criminalização Decorrentes de Tratados de Direitos Humanos**. São Paulo, 2011. 290 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. **O Direito ao Desenvolvimento na Doutrina Humanística do Direito Econômico**. São Paulo, 2006. 382 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; CHADID DA SILVA, Elio Ricardo. O Direito à Segurança Pessoal das Populações Fronteiriças do Mercosul sob a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos. **Revista Direito e Desenvolvimento**, v. 9, n. 2, p. 118-136, 2018. Disponível em <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/812/558>. Acesso em 11 mar. 2020.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; NASPOLINI, Samyra Haydêe Dal Farra. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e sua relação com os países da América do Sul. **Anais do IV Seminário Latino-Americano de Direitos Humanos**. Ceará, 2013.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MENDEZ ROCASOLANO, Maria. **Direitos Humanos: conceitos, significados e funções**. Saraiva: São Paulo, 2010.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; CONTIPELLI, Ernani. Direitos Humanos Econômicos na Perspectiva da Solidariedade: Desenvolvimento Integral. **Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI**. Salvador, 2008. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/ernani_contipelli.pdf>. Acesso em 04 de julho de 2019.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul: direitos humanos, globalização e soberania**. Del Rey: Belo Horizonte, 1999.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. Cortez - Coleção para um novo senso comum, v.4: São Paulo, 2006.

SOUZA, Isac Barcelos Pereira de. **Equipes Conjuntas de Investigação na Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal**. Editora Juspodivm: Salvador, 2019.

STELZER, Joana. **União Europeia e Supranacionalidade: Desafio ou Realidade?** Juruá Editora: Curitiba, 2001.

STIGLITZ, Jouseph E.. **Globalização: a grande desilusão**. Tradução: Maria Filomena Duarte. Terramar: Lisboa, 2004.

TELES, Patrícia Galvão; MARTINS, Daniela. O Tribunal Penal Internacional: Desafios atuais. **Revista de Relações Internacionais**, Lisboa, n. 54, p.27-43, 2017.

TERRA JÚNIOR, João Santa. A Segurança Pública como direito fundamental: proposta de modificação da atuação ministerial para a sua tutela. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, n. 35, p. 47-62, 2018. Disponível em http://www.mp.go.gov.br/revista/pdfs_14/7artigo4FINAL_Layout_1.pdf. Acesso em 26 fev. 2020.

TORRADO, Jesús Lima. Globalización y derechos humanos. **Anuario de filosofía del derecho**, nº 17, 2000. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142424>>. Acesso em 26 de junho de 2019.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. **Educação e Desenvolvimento Regional e os Desafios (Trans)Fronteiriços**. In: Diagnóstico do Desenvolvimento das Cidades Gêmeas do Brasil – Educação, Saúde, Economia e Segurança Pública: a análise dos números. IDESF, Foz do Iguaçu, 2018.

WARNIER, Jean-Pierre. **A mundialização da cultura**. Editorial Notícias: Lisboa, 2002.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. Indicadores – O que é? União Aduaneira. **Revista Desafios do Desenvolvimento (IPEA)**, Ano 4, n. 32, p. 64, 2007. Disponível em http://desafios.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/desafios032_completa.pdf. Acesso em 27 out. 2019.

ANEXOS

ANEXO A – Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do Mercosul e Estados associados.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 16/06

ACORDO QUADRO SOBRE COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA REGIONAL ENTRE OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL, A REPÚBLICA DA BOLÍVIA, A REPÚBLICA DO CHILE, A REPÚBLICA DA COLÔMBIA, A REPÚBLICA DO EQUADOR, A REPÚBLICA DO PERU E A REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA

TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, as Decisões Nº 7/96, 18/98, 18/04, 28/04, 35/04, 42/04, 43/04 e 44/04 do Conselho do Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que a crescente dimensão transnacional dos delitos constitui uma grave ameaça à segurança regional, dificultando a consolidação de um espaço integrado onde prevaleça a ordem e o respeito aos valores democráticos.

A vontade política de promover a mais ampla cooperação para o combate a todas as formas de criminalidade que flagelam nossos povos, especialmente aquelas que, por sua natureza e características, requeiram a atuação conjunta dos Estados.

Que as ações coordenadas no âmbito deste Foro, desde sua criação, têm sido um instrumento valioso para a consolidação de um MERCOSUL mais seguro, mais harmonioso e mais cidadão.

Que é necessário aperfeiçoar os instrumentos de cooperação policial já existentes, a fim de reforçar a luta contra o crime organizado transnacional.

Que é imprescindível o estabelecimento de um quadro jurídico sólido no âmbito do MERCOSUL que permita avançar na definição de uma política comum de segurança, mediante o estabelecimento de metas claras e instrumentos de implantação eficazes.

Que à luz da proposta de Fé de Erratas ao “Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile”, elevada pelo FCCP, o CMC, durante sua XXVIII Reunião, solicitou à RMI que trabalhe na elaboração de uma versão revisada de tal acordo, com base na Decisão CMC Nº 28/04, o qual substituirá a Decisão CMC Nº 35/04.

**O CONSELHO DO MERCADO COMUM
DECIDE:**

Art. 1 – Aprovar o texto do Projeto de “Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela, elevado pela Reunião de Ministros de Interior, que se anexa à presente Decisão.

Art. 2 – O Acordo aprovado pela presente Decisão substitui para todos os fins o “Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL” e o “Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile”, aprovados pela Decisão CMC Nº 35/04.

Art. 3 – A entrada em vigor do Acordo aprovado pela presente Decisão ajustar-se-á ao disposto em seu Art. 14.

Art. 4 – Esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

XXX CMC – Córdoba, 20/VII/06

ACORDO QUADRO SOBRE COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA REGIONAL ENTRE OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL, A REPÚBLICA DA BOLÍVIA, A REPÚBLICA DO CHILE, A REPÚBLICA DA COLÔMBIA, A REPÚBLICA DO EQUADOR, A REPÚBLICA DO PERU E A REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, na qualidade de Estados Partes MERCOSUL, e a República da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela, são Partes do presente Acordo.

REITERANDO o disposto no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, no sentido de que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para a consecução dos objetivos do Tratado de Assunção.

CONVENCIDOS de que a consolidação da democracia na região pressupõe a construção de um espaço comum onde prevaleçam a ordem, a segurança e o respeito às liberdades individuais.

CONSIDERANDO a necessidade de maximizar os níveis de segurança na região, mediante a otimização dos mecanismos de prevenção e repressão de todas as formas do crime organizado e atos delituosos.

CONSCIENTES de que a crescente dimensão transnacional da ação criminosa implica novos desafios que requerem ações simultâneas, coordenadas e/ou complementares em toda a região, com o fim comum de reduzir ao mínimo possível o impacto negativo desses delitos sobre o povo e sobre a consolidação da democracia no MERCOSUL e Estados Associados.

TENDO PRESENTES os avanços obtidos em matéria de cooperação e coordenação no âmbito da segurança regional a partir dos trabalhos desenvolvidos pela Reunião de Ministros do Interior, criada pela Decisão Nº 7/96 do Conselho do Mercado Comum.

RECONHECENDO a conveniência de estabelecer um quadro institucional adequado na matéria.

ACORDAM:

Artigo 1
Objetivo

O objetivo do presente acordo é otimizar os níveis de segurança da região, promovendo a mais ampla cooperação e assistência recíproca na prevenção e repressão das atividades ilícitas, especialmente as transnacionais, tais como: o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, o terrorismo internacional, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas de fogo, munições e explosivos, o tráfico ilícito de pessoas, o contrabando de veículos e os danos ambientais, entre outras. As Partes tomam nota de que, no caso da República Bolivariana da Venezuela, a expressão “Lavado de Activos” transcreve-se legalmente em termos de “Legitimação de Capitais”.

Artigo 2
Alcance

A cooperação e a assistência mencionadas no artigo anterior serão prestadas, por meio dos organismos competentes das Partes que formulem e implementem políticas ou participem na manutenção da segurança pública e da segurança das pessoas e seus bens, a fim de tornar cada dia mais eficientes as tarefas de prevenção e repressão das atividades ilícitas em todas as suas formas.

Artigo 3

Formas de cooperação

Para os fins do presente Acordo, a cooperação compreenderá o intercâmbio de informação, de análise e de apreciações; a realização de atividades operacionais coordenadas, simultâneas e/ou complementares; a capacitação e a geração de mecanismos e instâncias para materializar esforços comuns no campo da segurança pública e a segurança das pessoas e seus bens.

A cooperação poderá compreender outras formas que as Partes acordem segundo suas necessidades.

Artigo 4

Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança

Para o intercâmbio de informação mencionado no artigo anterior, adota-se como sistema oficial o SISME (Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL).

O SISME se utilizará para processar a informação relacionada com acontecimentos operacionais policiais, pessoas, veículos e outros elementos que oportunamente se determinem para tal fim, conforme os alcances estabelecidos no Artigo 1 do presente Acordo, pelos dos meios tecnológicos que para tal propósito se estabeleçam.

A Reunião de Ministros do Interior do MERCOSUL elevará para aprovação do Conselho do Mercado Comum, uma proposta de conformação do SISME que estabeleça seus fundamentos, objetivo, alcance, estrutura e critérios de administração, assim como os princípios que assegurem coerência, integridade, segurança e disponibilidade dos dados do sistema.

Artigo 5

Implementação

Para a implementação do presente Acordo, as Partes subscreverão acordos adicionais nos quais se estabelecerão planos de ação específicos ou se definirão prioridades para a atuação coordenada, simultânea e/ou complementar. O texto desses acordos será submetido à aprovação do Conselho do Mercado Comum.

Artigo 6

Recursos

Os recursos necessários para a execução do presente Acordo e para alcançar seu objetivo serão de responsabilidade de cada uma das Partes; não obstante, as mesmas poderão acordar, quando estimarem conveniente, outras formas de custear as despesas.

Artigo 7

Âmbito de Negociação

As propostas de acordos adicionais ou de modificações ao presente Acordo ou a seus instrumentos adicionais deverão contar com a aprovação da Reunião de Ministros do Interior do MERCOSUL ou de funcionários de hierarquia equivalente, e seu texto deverá ser submetido posteriormente à aprovação do Conselho do Mercado Comum.

Artigo 8
Supervisão de planos de ação

A Reunião de Ministros do Interior, por si ou por meio de seus órgãos dependentes, supervisionará a implementação dos planos de ação adotados no quadro do presente Acordo.

Artigo 9
Convocação extraordinária

A Reunião de Ministros do Interior poderá convocar encontros extraordinários para tratar de assuntos relacionados com o presente Acordo a pedido fundamentado de qualquer das Partes.

Artigo 10
Coordenação com outros órgãos do MERCOSUL

Se os temas de segurança regional estiverem relacionados com matérias de competências de outros foros ou órgãos do MERCOSUL, a Reunião de Ministros do Interior trabalhará coordenadamente com eles, conforme o estabelecido pela normativa vigente.

Artigo 11
Instrumentos adicionais

Aprovar a incorporação do seguinte anexo, o qual só poderá ser modificado na forma prevista no Artigo 7, sem prejuízo de outros que sejam acordados.

Anexo: ESTRUTURA GERAL DE COOPERAÇÃO:

COOPERAÇÃO POLICIAL NA PREVENÇÃO E NA AÇÃO EFETIVA ANTE FATOS DELITUOSOS ENTRE OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL, A REPÚBLICA DA BOLÍVIA, A REPÚBLICA DO CHILE, A REPÚBLICA DA COLÔMBIA, A REPÚBLICA DO EQUADOR, A REPÚBLICA DO PERU E A REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA

Artigo 12
Outros compromissos na matéria

O presente Acordo não restringirá a aplicação total ou parcial de outros instrumentos que sobre a mesma matéria foram assinados ou possam ser assinados entre as Partes, na medida em que suas cláusulas resultarem mais favoráveis para fortalecer a cooperação mútua em assuntos vinculados com a segurança. Essas Partes poderão informar às demais quando a natureza desses instrumentos seja de seu interesse.

Artigo 13
Solução de controvérsias

As controvérsias que surjam sobre a interpretação, a aplicação, ou o descumprimento das disposições contidas no presente Acordo entre os Estados Partes do MERCOSUL se resolverão pelo sistema de solução de controvérsias vigente no MERCOSUL.

As controvérsias que surjam sobre a interpretação, a aplicação, ou o descumprimento das disposições contidas no presente Acordo entre um ou mais Estados Partes dos MERCOSUL e um ou mais Estados Associados se resolverão conforme os mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos no Direito Internacional.

Artigo 14

Vigência e Depósito

O presente Acordo entrará em vigor trinta (30) dias após o depósito do instrumento de ratificação pelo quarto Estado Parte do MERCOSUL. Nessa mesma data, entrará em vigor para os Estados Associados que o tiverem ratificado anteriormente. Para os Estados Associados que não o tiverem ratificado com anterioridade a essa data, o Acordo entrará em vigor no mesmo dia em que se deposite o respectivo instrumento de ratificação.

Os direitos e obrigações derivados do Acordo somente se aplicarão aos Estados que o tenham ratificado.

A República do Paraguai será depositária do presente Acordo e dos respectivos instrumentos de ratificação, devendo notificar às partes a data dos depósitos desses instrumentos e da entrada em vigência do Acordo, assim como enviar-lhes cópia devidamente autenticada do mesmo.

Artigo 15

Adesão

Este Acordo fica aberto à adesão de outros Estados Associados, conforme o estabelecido no artigo 8 da Decisão CMC No 28/04, ou por aqueles procedimentos que no futuro o Conselho do Mercado Comum determinar.

Artigo 16

Denúncia

As Partes poderão, em qualquer momento, denunciar o presente Acordo mediante notificação escrita, dirigida ao Depositário, o qual notificará às demais Partes. A denúncia produzirá seus efeitos cento e oitenta (180) dias depois de notificadas as demais partes.

Artigo 17

Cláusula transitória

O presente Acordo substitui o “Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL” e o “Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile” aprovados pela Decisão CMC Nº 35/04 e assinados em Belo Horizonte em 16 de dezembro de 2004.

Assinado em Córdoba, Republica Argentina, aos dias do mês de julho de dois mil e seis, em dois originais, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

ANEXO

COOPERAÇÃO POLICIAL NA PREVENÇÃO E AÇÃO EFETIVA ANTE FATOS DELITUOSOS ENTRE OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL, A REPÚBLICA DA BOLÍVIA, A REPÚBLICA DO CHILE, A REPÚBLICA DA COLÔMBIA, A REPÚBLICA DO EQUADOR, A REPÚBLICA DO PERU E A REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA

CAPÍTULO I ALCANCE

Artigo 1

As Partes do presente Acordo, mediante as respectivas Seções Nacionais da Reunião de Ministros do Interior do MERCOSUL ou funcionários de hierarquia equivalente (doravante “Reunião”), prestarão cooperação por meio das autoridades de execução para prevenir e/ou tomar ação efetiva ante fatos delituosos, sempre que tais atividades não estejam reservadas pelas leis da Parte requerida a outras autoridades e que objeto da solicitação não viole sua legislação processual ou de fundo.

O estabelecido no parágrafo anterior não obstará a cooperação direta entre as autoridades de execução no âmbito de suas respectivas jurisdições e competências se ocorrerem razões de urgência operacional, com a obrigação de dar, posteriormente, conhecimento imediato às respectivas Seções Nacionais.

Artigo 2

Para os fins da cooperação mencionada no parágrafo anterior serão autoridades de execução as Forças de Segurança e/ou Policiais relacionadas no Apêndice. Os Ministérios integrantes da Reunião, por meio de seus órgãos dependentes, supervisionarão a aplicação das mesmas.

Artigo 3

A assistência e a cooperação compreenderá todas as situações de interesse mútuo referidas às tarefas de polícia abrangidas nos Artigos 1 e 3 do Acordo Quadro, sem prejuízo das tipificações jurídico penais contidas nas respectivas legislações das Partes.

Artigo 4

A cooperação será prestada conforme permita a legislação interna e o presente Acordo e estará referida a:

- a. O intercâmbio de informação sobre a preparação ou a perpetração de delitos que possam interessar às demais Partes.
- b. A execução de atividades investigativas e diligências sobre situações ou pessoas imputadas ou supostamente vinculadas a fatos delituosos, as quais serão realizadas pela Parte requerida.

CAPÍTULO II INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÃO

Artigo 5

As solicitações de cooperação e intercâmbio de informação contempladas no presente Acordo, salvo a situação descrita no Artigo 1, parágrafo 2, deverão ser encaminhadas direta entre as

respectivas Seções Nacionais da Reunião, através do Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME), devendo em tal caso ser ratificadas por documento original firmado e dentro dos dez (10) dias seguintes da formulação inicial. As solicitações deverão indicar a investigação ou procedimento para que será utilizada a informação.

O procedimento estabelecido anteriormente vigorará até a implementação, pelo Sistema de Intercâmbio de Informação referido, do procedimento de validação que garantirá autenticidade das solicitações. Além disso, os requerimentos poderão ser adiantados às Seções Nacionais respectivas, mediante telex, fac-símile, correio eletrônico ou outros meios.

A Seção Nacional da Parte requerida fará a tramitação da solicitação, dando-lhe caráter de urgência, a partir da instrumentação de um mecanismo que o torne possível.

Com o fim de concretizar esse procedimento, a titularidade das Seções Nacionais deverá manter-se atualizada ante a Seção Nacional que exerça a Presidência Pro Tempore, a qual informará às outras no caso em que se produzam modificações.

Artigo 6

A informação solicitada nos termos do presente Acordo será fornecida pela Parte requerida, conforme as respectivas legislações, nas mesmas condições proporcionadas às para as suas próprias autoridades.

Artigo 7

Sem prejuízo do expressado anteriormente, a Parte requerida poderá adiar o cumprimento da solicitação, ou sujeitá-la a condições, se interferir em uma investigação em curso no âmbito de sua jurisdição.

Artigo 8

As Partes deverão:

- a. A pedido da Parte requerente, manter o caráter confidencial da solicitação e de sua tramitação. Se a solicitação não puder ser tramitada sem violar a confidencialidade, a Parte requerida informará tal situação à requerente, a qual decidirá se mantém vigente a solicitação.
- b. Da mesma maneira, a Parte requerida poderá solicitar que a informação obtida tenha caráter confidencial. Nesse caso, a parte requerente respeitará as condições estabelecidas pela Parte requerida. Se a requerente não puder aceitá-las, comunicará o fato à Parte requerida, a qual decidirá sobre a prestação da colaboração.

Artigo 9

A Parte requerida informará à requerente, o mais rápido possível, sobre o estado de cumprimento da solicitação.

Artigo 10

A Parte requerente, salvo consentimento prévio da Parte requerida, só poderá utilizar a informação obtida em virtude do presente Acordo na investigação ou procedimento indicado na solicitação.

Artigo 11

A solicitação deverá ser redigida na língua da Parte requerente e estará acompanhada de uma tradução no idioma da Parte requerida quando for necessário. Os relatórios resultantes serão redigidos somente na língua da Parte requerida.

**CAPÍTULO III
PERSEGUIÇÃO DE CRIMINOSOS****Artigo 12**

Os funcionários das Forças de Segurança e/ou Policiais das Partes que, em seu próprio território, persigam uma ou mais pessoas que, para iludir a ação da autoridade, transpassarem o limite fronteiriço, poderão entrar no território da outra Parte somente para informar e solicitar à autoridade policial mais próxima, ou a quem exerça tal função, o auxílio imediato no caso. Com relação ao ocorrido, imediatamente cada Parte deverá redigir uma ata e informar o fato às suas autoridades judiciais competentes, de acordo com sua legislação interna.

**CAPÍTULO IV
DISPOSIÇÕES FINAIS****Artigo 13**

Quando as autoridades competentes tomarem parte nas causas originadas pela ação das Forças de Segurança e/ou Policiais, a cooperação prosseguirá conforme o estabelecido pelos instrumentos de cooperação internacional em matéria penal vigentes entre as Partes envolvidas.

Artigo 14

As Partes, através das autoridades de execução, se comprometem a estabelecer e manter, especialmente nas áreas de fronteira, os sistemas de comunicações mais adequados aos fins do presente Acordo.

APÊNDICE
COOPERAÇÃO POLICIAL NA PREVENÇÃO E AÇÃO EFETIVA ANTE FATOS
DELITUOSOS ENTRE OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL, A REPÚBLICA
DA BOLÍVIA, A REPÚBLICA DO CHILE, A REPÚBLICA DA COLÔMBIA, A
REPÚBLICA DO EQUADOR, A REPÚBLICA DO PERU E A REPÚBLICA
BOLIVARIANA DA VENEZUELA

Relação das Forças de Segurança e/ou Policiais comprometidas nos termos do presente Acordo:

Pela República Argentina

- Gendarmería Nacional Argentina.
- Prefectura Naval Argentina.
- Policía Federal Argentina.
- Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Pela República Federativa do Brasil

- Departamento de Polícia Federal.

Pela República do Paraguai

- Policía Nacional del Paraguay.

Pela República Oriental do Uruguai

- Policía Nacional del Uruguay.
- Prefectura Nacional Naval.

Pela República da Bolívia

- Policía Nacional de Bolivia.

Pela República do Chile

- Carabineros de Chile.
- Policía de Investigaciones de Chile.

Pela República da Colômbia

Pela República do Equador

Pela República do Peru

- Dirección General de la Policía Nacional

Pela República Bolivariana da Venezuela

- Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas
- Guardia Nacional de Venezuela

**ANEXO B – Acordo sobre Mandado MERCOSUL de Captura e
Procedimentos de Entrega entre os Estados Partes do Mercosul
e Estados Associados**

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 48/10

**ACORDO SOBRE MANDADO MERCOSUL DE CAPTURA E PROCEDIMENTOS
DE ENTREGA ENTRE OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL E ESTADOS
ASSOCIADOS**

TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, as Decisões N° 18/04 e 28/04 do Conselho do Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que é conveniente acordar soluções jurídicas comuns com vistas a reforçar o processo de integração e a segurança regional.

Que a intensificação da cooperação jurídica em matéria penal contribuirá para aprofundar no processo de integração e na luta contra o crime organizado.

Que o Mandado MERCOSUL de Captura constituirá uma ferramenta eficaz de cooperação internacional em matéria penal.

O CONSELHO DO MERCADO COMUM

DECIDE:

Art. 1° - Aprovar o texto do projeto de “Acordo sobre Mandado MERCOSUL de Captura e Procedimentos de Entrega entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados”, que figura como Anexo à presente Decisão.

Art. 2° - O Conselho do Mercado Comum recomenda aos Estados Partes do MERCOSUL a subscrição do instrumento mencionado no artigo precedente.

Art. 3° - A vigência do Acordo anexo reger-se-á pelo estabelecido em seu Artigo 22.

Art. 4° - Esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

**ACORDO SOBRE MANDADO MERCOSUL DE CAPTURA E PROCEDIMENTOS
DE ENTREGA ENTRE OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL E ESTADOS
ASSOCIADOS**

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai, a República Oriental do Uruguai, Estados Partes do MERCOSUL, o Estado Plurinacional da Bolívia, a República do Equador, e a República do Peru como Estados Associados, doravante denominados “as Partes”,

CONSIDERANDO os acordos sobre Extradicação entre os Estados Partes do MERCOSUL e entre o MERCOSUL e Associados;

ATENDENDO a necessidade de garantir os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa procurada, nos termos da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos – OEA (Pacto de São José da Costa Rica);

REAFIRMANDO a vontade de acordar soluções jurídicas comuns com vistas a reforçar o processo de integração e a segurança regional;

CONVENCIDOS de que a intensificação da cooperação jurídica em matéria penal contribuirá para aprofundar os interesses comuns das Partes no processo de integração e na luta contra o crime organizado; e

ENTENDENDO que a globalização encontra-se acompanhada de um crescimento proporcional de atividades criminosas, que representam uma severa ameaça nacional e transnacional em distintas modalidades de ações criminosas, cujos efeitos transcendem fronteiras, afetando, assim, as distintas Partes,

ACORDAM:

**ARTIGO 1º
OBRIGAÇÃO DE EXECUTAR**

1. O Mandado MERCOSUL de Captura é uma decisão judicial emitida por uma das Partes (Parte emissora) deste Acordo, com vistas à prisão e entrega por outra Parte (Parte executora), de uma pessoa procurada para ser processada pelo suposto cometimento de crime, para que responda a um processo em curso ou para execução de uma pena privativa de liberdade.

2. As Partes executarão o Mandado MERCOSUL de Captura com base nas disposições do presente Acordo, e no Direito interno das Partes.

**ARTIGO 2º
DEFINIÇÕES**

1. Parte Emissora: é a autoridade judicial competente da Parte que expede o Mandado MERCOSUL de Captura.

2. Parte Executora: é a autoridade judicial competente da Parte que deverá decidir sobre a entrega da pessoa procurada em virtude de um Mandado MERCOSUL de Captura.

3. Autoridade Judicial Competente: é a autoridade judicial competente no ordenamento jurídico interno de cada Parte para emitir ou executar um Mandado MERCOSUL de Captura.

4. Autoridade Central: é a designada por cada Parte, de acordo com sua legislação interna, para tramitar o Mandado MERCOSUL de Captura.

5. Sistema Integrado de Informações de Segurança do MERCOSUL – SISME: é o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL, criado pela Decisão CMC nº 36/04, implementado como ferramenta de cooperação técnica por meio do Acordo Marco sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional.

O SISME facilita aos funcionários habilitados para este efeito o acesso eficiente e oportuno a informações policiais e de segurança pública de interesse no âmbito da segurança regional.

Trata-se de um conjunto de recursos tecnológicos, Hardware, Software de Base e de Aplicação que se utilizam para consulta de informações estruturadas e alojadas nas Bases de Dados de cada um dos Nodos Usuário de cada um dos Estados Partes ou Estados Associados. As consultas entre os Nodos se realizam por meio de redes seguras.

ARTIGO 3º ÂMBITO DE APLICAÇÃO

1. Darão lugar à entrega, em virtude de um Mandado MERCOSUL de Captura, aqueles crimes que a Parte emissora e a Parte executora tenham tipificado em virtude de instrumentos internacionais ratificados pelas mesmas, mencionados no Anexo I do presente Acordo, entendendo que, desse modo, ocorre o requisito da dupla incriminação.

2. Para os crimes mencionados no parágrafo 1, caberá a entrega da pessoa procurada em virtude de Mandado MERCOSUL de Captura quando os crimes, qualquer que seja sua denominação, sejam puníveis pelas leis das Partes emissora e executora com pena privativa de liberdade com duração máxima igual ou superior a 2 (dois) anos.

3. Para os crimes referidos no parágrafo 1, procederá à entrega se o Mandado MERCOSUL de Captura for expedido para a execução de uma sentença ou parte desta. Será exigido que a parte da pena que falta por cumprir seja de ao menos 6 (seis) meses.

4. Para todos os crimes não contemplados por este Acordo, serão aplicados os Acordos sobre Extradução vigentes entre as Partes.

ARTIGO 4º
DENEGAÇÃO FACULTATIVA DO CUMPRIMENTO DO MANDADO MERCOSUL DE CAPTURA

1. A Autoridade Judicial da Parte executora pode recusar-se a cumprir o Mandado MERCOSUL de Captura, conforme o seguinte:

a) a nacionalidade da pessoa reclamada não poderá ser invocada para denegar a entrega, salvo disposição constitucional em contrário. As Partes que não contemplem disposição de natureza igual poderão denegar a extradicação de seus nacionais, no caso em que a outra Parte invoque a exceção da nacionalidade.

A Parte que denegar a entrega deverá, a pedido da Parte emissora, julgar a pessoa reclamada e manter a outra Parte informada acerca do julgamento e remeter cópia da sentença, se for o caso. A esses efeitos a condição de nacional se determinará pela legislação da Parte executora vigente no momento de emissão do Mandado MERCOSUL de Captura, sempre que a nacionalidade não tenha sido adquirida com o propósito fraudulento de impedir a entrega;

b) tratar-se de crimes cometidos, no todo ou em parte, no território da Parte executora;

c) a pessoa procurada já estiver respondendo a processo criminal na Parte executora pelo mesmo crime ou crimes que fundamentam o Mandado MERCOSUL de Captura; ou

2. Sem prejuízo da decisão da autoridade judicial, o Estado Parte de execução poderá, em conformidade com sua legislação interna, denegar o cumprimento do Mandado quando existam razões especiais de soberania nacional, segurança ou ordem pública ou outros interesses essenciais que impeçam o cumprimento do Mandado MERCOSUL de Captura.

ARTIGO 5º
DENEGAÇÃO DE CUMPRIMENTO DO MANDADO MERCOSUL DE CAPTURA
A Autoridade Judicial da Parte executora não poderá dar cumprimento ao Mandado MERCOSUL de Captura quando:

a) não houver dupla incriminação com relação aos fatos que embasam o Mandado MERCOSUL de Captura;

b) quando a ação ou a pena estiverem prescritas conforme a legislação da Parte emissora ou da Parte executora;

c) a pessoa procurada já tenha sido julgada, indultada, beneficiada por anistia ou obtido graça na Parte executora ou em um terceiro Estado em função do mesmo fato ou fatos puníveis que fundamentam o Mandado MERCOSUL de Captura;

d) a Parte executora considere que os crimes sejam de cunho político ou relacionados a outros crimes de igual natureza. A mera alegação de um fim político não implicará que o crime deva necessariamente ser qualificado como tal.

Para os fins do presente Acordo, não serão considerados crimes políticos, em nenhuma circunstância:

I. atentar contra a vida ou causar a morte de um Chefe de Estado ou de Governo, ou de outras autoridades nacionais, locais, ou ainda de seus familiares;

II. genocídio, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, em violação às normas de Direito Internacional;

III. atos de natureza terrorista que, a título exemplificativo, impliquem algumas das seguintes condutas:

i. atentado contra a vida, a integridade física ou a liberdade de pessoas que tenham direito à proteção internacional, aí incluídos os agentes diplomáticos;

ii. tomada de reféns ou seqüestro de pessoas;

iii. atentado contra pessoas ou bens envolvendo o uso de bombas, granadas, rojões, minas, armas de fogo, cartas ou pacotes contendo explosivos ou outros dispositivos capazes de causar perigo comum ou comoção pública;

iv. atos de captura ilícita de embarcações ou aeronaves;

v. em geral, qualquer ato não compreendido nos itens anteriores, cometido com o propósito de atemorizar uma população, classes ou setores da mesma, de atentar contra a economia de um país, seu patrimônio cultural ou ecológico, ou de realizar represálias de caráter político, racial ou religioso;

vi. a tentativa de qualquer dos delitos previstos neste artigo.

e) os crimes forem de natureza exclusivamente militar;

f) a pessoa procurada tenha sido condenada ou deva ser julgada no território da Parte emissora por um Tribunal de Exceção ou “ad hoc”;

g) a pessoa procurada for menor de 18 (dezoito) anos ou inimputável à época da prática do fato ou dos fatos que fundamentam o Mandado MERCOSUL de Captura;

h) existam fundadas razões para considerar que o Mandado MERCOSUL de Captura tenha sido apresentado com o propósito de perseguir ou castigar a pessoa procurada por razões de gênero, religião, raça, nacionalidade, convicção política, outras convicções ou, ainda, que a situação dessa pessoa possa ser agravada por qualquer dessas razões; e

i) a pessoa procurada detenha a condição de refugiado. Quando se tratar de um peticionante de refúgio, sua entrega será sobrestada até que se resolva tal petição.

ARTIGO 6° AUTORIDADE CENTRAL

1. Cada Parte designará uma Autoridade Central para atuar no trâmite do Mandado MERCOSUL de Captura.

2. As Partes, ao depositar o instrumento de ratificação do presente Acordo, comunicarão a designação da Autoridade Central para tramitar o Mandado MERCOSUL de Captura ao Estado depositário, o qual dará conhecimento às demais Partes.

3. A Autoridade Central poderá ser substituída a qualquer momento, mediante comunicação, no menor tempo possível, ao Estado depositário do presente Acordo, o qual se encarregará de dar conhecimento às demais Partes.

ARTIGO 7º

CONTEÚDO E FORMA DO MANDADO MERCOSUL DE CAPTURA

1. O Mandado MERCOSUL de Captura conterá as informações detalhadas a seguir, as quais deverão ser apresentadas em conformidade com o Formulário do Anexo II do presente Acordo:

- a) dados sobre a pessoa procurada;
- b) informações sobre seu paradeiro;
- c) informações relativas à Autoridade Judicial emissora;
- d) descrição dos fatos, incluindo as circunstâncias de tempo e lugar, com informação sobre o grau de participação da pessoa procurada;
- e) indicação da existência de uma sentença firme ou de mandado de prisão, incluindo as informações sobre a autoridade que a proferiu e data de emissão;
- f) cópia ou transcrição autêntica da sentença, do Mandado de Prisão e dos textos legais que tipificam e punem o crime, identificando a pena aplicável, os textos que estabeleçam a jurisdição da Parte emissora para conhecê-los, assim como uma declaração de que o crime e a pena não se encontram prescritos conforme sua legislação; e
- g) outras informações consideradas necessárias.

2. Todos os documentos e informações constantes do Mandado MERCOSUL de Captura devem estar traduzidos para o idioma da Parte executora.

ARTIGO 8º

TRÂMITE DO MANDADO MERCOSUL DE CAPTURA

1. O Mandado MERCOSUL de Captura será transmitido diretamente entre as Autoridades Centrais previamente designadas pelas Partes. Quando for possível, será transmitido por qualquer meio eletrônico que permita conservar um registro escrito da transmissão, em condições que possibilitem à Parte executora verificar sua autenticidade. Quando tal não seja possível, o pedido poderá ser antecipado pelos meios citados, sem prejuízo da posterior confirmação por escrito, dentro do prazo de 10 (dez) dias.

2. A fim de possibilitar o armazenamento e a consulta dos Mandados MERCOSUL de Captura, a autoridade judicial competente da Parte emissora poderá decidir pela inserção destes nas bases de dados acessadas pelo Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL

(SISME) e da Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL), conforme previsto no Anexo III do presente Acordo.

3. Os dados do Mandado MERCOSUL de Captura e demais informações que assegurem seu eficaz cumprimento deverão salvaguardar os direitos de terceiros.

ARTIGO 9º **ENTREGA VOLUNTÁRIA**

Se a pessoa procurada der o seu consentimento, com a devida assistência jurídica, perante a autoridade judicial competente da Parte executora, essa deverá decidir sobre a entrega, sem mais trâmites, em conformidade com sua legislação interna.

ARTIGO 10 **DIREITOS E GARANTIAS DA PESSOA PROCURADA**

1. Quando uma pessoa procurada for presa, a autoridade judicial competente da Parte executora a informará da existência do Mandado MERCOSUL de Captura e de seu conteúdo, em conformidade com sua legislação interna.

2. A pessoa procurada em razão de um Mandado MERCOSUL de Captura terá direito, de maneira imediata, a assistência de um advogado e, se necessário, de um intérprete, em conformidade com a legislação da Parte executora.

3. O cumprimento do Mandado MERCOSUL de Captura pela autoridade judiciária observará as seguintes condições:

a. a Parte emissora não aplicará à pessoa procurada, em nenhum caso, as penas de morte, de prisão perpétua ou de trabalho forçado; e

b. quando o crime que fundamenta o Mandado MERCOSUL de Captura for punível na Parte emissora com a pena de morte ou de prisão perpétua, o cumprimento do Mandado MERCOSUL de Captura só será admitido se a Parte emissora comprometer-se a aplicar a pena máxima admitida na legislação da Parte executora.

ARTIGO 11 **DECISÃO SOBRE A ENTREGA**

1. A autoridade judicial da Parte executora decidirá sobre a entrega da pessoa procurada, nos termos e condições estabelecidas neste Acordo.

2. A autoridade judicial competente da Parte executora poderá solicitar informações complementares antes da decisão sobre a entrega.

3. A entrega deverá ser efetivada no prazo máximo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação à Autoridade Central da Parte emissora da decisão definitiva da autoridade judicial competente sobre a entrega da pessoa procurada.

4. Por motivo de força maior, devidamente fundamentado, a entrega da pessoa procurada poderá ser prorrogada, uma única vez, por até 10 (dez) dias. Em caso de doença comprovada que impossibilite o traslado, a entrega ficará suspensa até que se supere o impedimento.

ARTIGO 12

PEDIDOS CONCORRENTES

1. No caso de dois ou mais Mandados MERCOSUL de Captura expedidos em desfavor da mesma pessoa, a Parte executora decidirá à qual das Partes se concederá a entrega, notificando sua decisão às Partes emissoras.

2. Quando as solicitações se referirem a um mesmo crime, a Parte executora deverá dar preferência na seguinte ordem:

- a. ao Estado em cujo território tenha sido cometido o crime;
- b. ao Estado em cujo território a pessoa procurada tenha sua residência habitual; e
- c. ao Estado que primeiro tenha apresentado a solicitação.

3. Quando os Mandados MERCOSUL de Captura se referirem a crimes diversos, a Parte executora, segundo sua legislação interna, dará preferência à Parte que tenha jurisdição com relação ao crime mais grave. Se de gravidade semelhante, dará preferência à Parte que primeiro tenha apresentado a solicitação.

4. No caso de existência de Mandado MERCOSUL de Captura e de pedido de extradição apresentados contra uma mesma pessoa, a consideração pela autoridade judicial competente sobre as medidas requeridas terá como base os mesmos critérios do parágrafo anterior.

ARTIGO 13

PROCEDIMENTOS

1. O Mandado MERCOSUL de Captura tramitará com celeridade prioritária.

2. A ordem de cumprimento do Mandado MERCOSUL de Captura, e a decisão quanto à entrega da pessoa procurada, tramitarão perante a autoridade judicial competente de acordo com a legislação interna da Parte executora.

3. Toda denegação de cumprimento do Mandado MERCOSUL de Captura será comunicada sem demora à Parte emissora, com a devida fundamentação.

ARTIGO 14
ENTREGA DIFERIDA OU CONDICIONAL

A autoridade judicial competente da Parte executora poderá adiar a entrega da pessoa procurada para que esta seja processada ou, se já condenada, para que possa cumprir em seu território a pena que tenha sido imposta por fatos distintos daqueles que motivam o Mandado MERCOSUL de Captura.

ARTIGO 15
DETRAÇÃO DA PENA

1. O período entre a execução da prisão e a entrega da pessoa procurada, por força do Mandado MERCOSUL de Captura, deverá ser computado como parte do total da pena a ser cumprida na Parte emissora.

2. A autoridade judicial competente da Parte executora deverá fornecer à Parte emissora, por meio de sua Autoridade Central, informação referente ao período em que a pessoa procurada permaneceu presa por força do Mandado MERCOSUL de Captura.

ARTIGO 16
TRÂNSITO

1. No processo de entrega, as Partes deverão autorizar o trânsito por seus respectivos territórios de pessoa presa por força de Mandado MERCOSUL de Captura, salvo no caso de nacionais do Estado de trânsito, caso disposto em sua legislação interna. O pedido de trânsito deverá conter as seguintes informações:

- a) identidade e nacionalidade da pessoa procurada, objeto do Mandado MERCOSUL de Captura; e
- b) existência de um Mandado MERCOSUL de Captura.

2. O pedido de trânsito tramitará por meio das Autoridades Centrais designadas pelas Partes.

3. O presente artigo não é aplicável se o trânsito ocorrer por via aérea sem escala prevista. Caso ocorra uma aterrissagem imprevista, a Parte emissora deverá fornecer informações à autoridade designada no parágrafo 2 do presente artigo.

ARTIGO 17
EXTRADIÇÃO OU ENTREGA A UM TERCEIRO ESTADO

1. Uma pessoa procurada que tenha sido entregue em razão de Mandado MERCOSUL de Captura não poderá ser entregue por outra solicitação decorrente de Mandado MERCOSUL de Captura, ou de pedido de extradição a um terceiro Estado sem o consentimento da autoridade competente da Parte executora.

2. O estabelecido no parágrafo anterior não se aplica quando a pessoa entregue, podendo abandonar o território da Parte emissora, nele permanecer voluntariamente por mais de 45 (quarenta e cinco) dias corridos após sua liberação definitiva ou a ele regressar depois de tê-lo abandonado.

ARTIGO 18 ENTREGA DE OBJETOS

1. A pedido da Parte emissora ou por sua própria iniciativa, a autoridade judicial da Parte executora poderá entregar, em conformidade com sua legislação interna, os objetos que possam servir como prova do crime.

2. Os objetos referidos no parágrafo 1 deste Artigo poderão ser entregues ainda que o Mandado MERCOSUL de Captura não seja cumprido, bem assim em caso de morte ou fuga da pessoa procurada, em conformidade com a legislação interna da Parte executora.

3. Se os objetos referidos no parágrafo 1 deste Artigo forem suscetíveis de apreensão ou confisco no território da Parte executora, e sendo objetos móveis necessários para processo criminal pendente, poderão ser temporariamente entregues à Parte emissora desde que posteriormente restituídos, em conformidade com a legislação interna da Parte executora.

4. Deverão ser resguardados todos os direitos de terceiros. Quando tais direitos existirem, a Parte emissora deverá restituir à Parte executora, o objeto sem custos e logo que possível.

ARTIGO 19 DESPEAS

1. A Parte executora arcará com as despesas ocasionadas em seu território como consequência da prisão da pessoa procurada. As despesas ocasionadas pelo traslado e trânsito da pessoa procurada, desde o território da Parte executora, serão custeadas pela Parte emissora.

2. A Parte emissora arcará com as despesas de traslado até a Parte executora da pessoa procurada que houver sido absolvida, se for o caso, em conformidade com sua legislação interna.

ARTIGO 20 OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS CONCORRENTES

O presente Acordo não afetará os direitos e obrigações estabelecidos pelas Partes em outros instrumentos internacionais dos quais sejam Partes.

ARTIGO 21 SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

1. Entre os Estados Partes do MERCOSUL, as controvérsias que surjam sobre a interpretação, aplicação, ou violação das disposições contidas no presente Acordo serão resolvidas pelo sistema de solução de controvérsias vigente no MERCOSUL.

2. As controvérsias que surjam sobre a interpretação, aplicação, ou violação das disposições contidas no presente Acordo entre um ou mais Estados Partes do MERCOSUL, e um ou mais Estados Associados, assim como entre um ou mais Estados Associados, serão resolvidas de acordo com o sistema de solução de controvérsias vigente entre as Partes envolvidas no conflito.

ARTIGO 22

VIGÊNCIA

1. O presente Acordo entrará em vigor trinta (30) dias após o depósito do instrumento de ratificação pelo quarto Estado Parte do MERCOSUL. Na mesma data, entrará em vigor para os Estados Associados que hajam anteriormente ratificado.

2. Para os Estados Associados que não tenham ratificado com antecedência a esta data, o Acordo passará a vigorar no mesmo dia em que seja depositado o respectivo instrumento de ratificação.

3. Os direitos e as obrigações decorrentes do presente Acordo somente se aplicam aos Estados que o tiverem ratificado.

4. A República do Paraguai será depositária do presente Acordo e dos respectivos instrumentos de ratificação, devendo notificar as demais Partes sobre as datas do depósito desses instrumentos e da entrada em vigor do Acordo, bem assim encaminhar cópia devidamente autenticada deste.

Feito em Foz do Iguaçu, aos dezesseis dias do mês de dezembro de dois mil e dez, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

ANEXO I

ÂMBITO DE APLICAÇÃO

1. Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional (Convenção de Palermo), Nova Iorque, 15.11.2000.
2. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e de Crianças, Nova Iorque, 15.11.2000.
3. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, Nova Iorque, 15.11.2000.
4. Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, Roma, 17.07.1998.
5. Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, Paris, 11.12.1948.
6. Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas, Viena, 20.12.1988.
7. Convenção relativa a Infrações e certos Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves, Tóquio, 14.09.1963.
8. Convenção para Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves, Haia, 16.12.1970.
9. Convenção para Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, Montreal, 23.09.1971.
10. Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil Internacional, complementar a Convenção para Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, Montreal, 24.02.1988.
11. Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção, Montreal, 01.03.1991.
12. Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, Roma, 10.03.1988.
13. Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental, adicional a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, Roma, 10.03.1988.
14. Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares, Viena, 03.03.1980.
15. Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, Nova Iorque, 14.12.1973.

16. Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, Nova Iorque, 17.12.1979.
17. Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, Nova Iorque, 09.12.1999.
18. Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas à Bomba, Nova Iorque, 15.12.1997.
19. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, Mérida, 15.12.2003.

ANEXO II

MANDADO MERCOSUL DE CAPTURA

ORDEN MERCOSUR DE DETENCIÓN

O presente Mandado MERCOSUL de Captura é emitido por uma autoridade judicial competente.

La presente Orden MERCOSUR de Captura es emitida por una autoridad judicial competente.

Solicita-se a prisão e a entrega da pessoa abaixo identificada para que seja processada, responda a um processo em curso, para execução de uma pena privativa de liberdade, ou parte desta.

Se solicita la detención y entrega de la persona mencionada a continuación, a efectos de ser procesada, para que responda a un proceso en curso o para ejecución de una pena privativa de libertad o parte de esta.

1. Informação relativa à identidade da pessoa procurada,

1. Información relativa a la identidad de la persona requerida.

- Apelido(s)/Sobrenome(s):

- Apellido(s):

- Nome(s):

- Nombre(s):

- Apelido/Sobrenome de solteiro(a) (se for o caso):

- Apellido de soltero(a) (en su caso):

- Alcnhas:

- Alias o apodos:

-Nome e sobrenome do pai:

-Nombre y apellido del padre:

-Nome e sobrenome da mãe:

-Nombre y apellido de la madre:

- Sexo: M F

- Nacionalidade(s):

- Nacionalidad(es):

- Data de nascimento:

- Fecha de nacimiento: ____/____/____
DD MM AAAA

- Local de nascimento:

- Lugar de nacimiento:

- Documento de identificação:

- Documento de identificación:

Tipo/Tipo: _____

Número/Número: _____

Data de Expedição/Fecha de Expedición: _____

País de Expedição/País de Expedición: _____

- Domicílio(s) conhecido(s):

- Domicilio(s) conocido(s):

-
-
- Descrição física e aspectos particulares da pessoa procurada:
 - Descripción física, rasgos particulares de la persona requerida:

(Caso esteja disponível, incluir fotografia e impressões digitais, ou quaisquer outras informações julgadas úteis para a identificação da pessoa procurada.)

(Si se dispone de ello, incluir fotografía e impresiones dactilares, o cualquier otra información que pueda resultar útil para la identificación de la persona requerida.)

2. Decisão sobre a qual se baseia o Mandado MERCOSUL de Captura.

2. Decisión sobre la que se basa la Orden MERCOSUR de Detención.

- Mandado de Prisão ou outra decisão judicial análoga:
- Orden de detención o resolución judicial de igual fuerza:

-
-
- Sentença executória:
 - Sentencia ejecutoria:

3. Indicações sobre a duração da pena

3. Indicaciones sobre la duración de la pena

- Duração máxima da pena privativa de liberdade que pode ser aplicada ao(s) crime(s):
- Duración máxima de la pena privativa de libertad que puede imponerse por el/los delito(s):

- Duração da pena privativa de liberdade imposta:

- Duración de la pena privativa de libertad impuesta:

- Pena por cumprir:

- Pena que resta por cumprir:

4. Crimes

4. Delitos

- Descrição do(s) fato(s), assinalando quando e onde ocorreu e o grau de participação da pessoa procurada:

- Descripción de los hechos, señalando momento, lugar y grado de participación de la persona requerida:

- Tipificação jurídica do(s) crime(s) e disposições legais aplicáveis:

- Tipificación legal del/los delito(s), y disposiciones legales aplicables:

5. Outras informações relevantes ao caso:

5. Otras informaciones relevantes relacionadas con el caso:

6. Caso o pedido inclua também a entrega de objetos que possam servir como elementos de prova, descrever os objetos:

6. Si la solicitud incluye también la entrega de objetos que puedan servir de elementos de prueba, descripción de los mismos:

7. Autoridade judicial que emitiu o Mandado MERCOSUL de Captura:

7. Autoridad judicial emisora de la Orden MERCOSUR de Detención:

- Indicação do Juízo ou Tribunal:

- Indicación del Tribunal o Juzgado:

- Nome do titular e o cargo:

- Nombre de su titular y el cargo:

- Número de identificação do Processo:

- Número y carátula de identificación del Proceso:

- Informações de contato

-Datos de contacto:

- Endereço:

- Dirección:

- Número de telefone (com indicativos/prefixos):

- Número de teléfono (con prefijos):

- Número de fax (com indicativos/prefixos):

- Número de fax (con prefijos):

- Correio eletrónico:

- Correo electrónico:

Assinatura

Firma

ANEXO III

CAMPOS A SEREM PREENCHIDOS PARA A UTILIZAÇÃO DO SISME

Os campos disponíveis atualmente são os que se juntam ao presente documento sob o título “Campos disponíveis previstos para o formulário de armazenamento e consulta da informação referida no Mandado MERCOSUL de Captura”.

Diretrizes:

1. Cada Parte será responsável pelas informações que possam ser objeto de consulta através do SISME.

2. No caso de a autoridade judicial utilizar a opção prevista no artigo 8º, item 2, do “Acordo sobre Mandado MERCOSUL de Detenção e Procedimentos de Entrega entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados”, com relação ao SISME, deverão preencher os campos do quadro detalhado neste Anexo.

3. De acordo com a estrutura SISME vigente, a informação constante do Mandado MERCOSUL de Captura, que se tenha registrado, somente poderá ser consultada através do SISME pelos Estados Partes e Estados Associados do MERCOSUL.

Campos previstos para o formulário de armazenamento e consulta de informações referentes ao Mandado MERCOSUL de Captura

Campo	Descrição
País que solicita o Mandado MERCOSUL de Captura	Sigla do País de onde se origina o Mandado MERCOSUL de Captura
Organismo que solicita o Mandado MERCOSUL de Captura	Nome do órgão que se encarrega do Mandado MERCOSUL de Captura
Motivo do Requerimento	Descrição livre do tipo de requerimento emanado pela autoridade competente
Data de emissão do Mandado MERCOSUL de Captura	Data em que a Autoridade decretou a expedição do Mandado MERCOSUL de Captura
Autoridade emissora	Nome da autoridade judicial que ordenou a medida (Juízo ou Tribunal)
Nome	Nome da pessoa procurada
Sobrenome paterno	Sobrenome do pai da pessoa procurada

Sobrenome materno	Sobrenome da mãe da pessoa procurada
Nome do pai	Nome do pai da pessoa procurada
Nome da mãe	Nome da mãe da pessoa procurada
Número do documento de Identificação	Número de documento da pessoa procurada
Tipo de documento de Identificação	Tipo de documento da pessoa procurada
Data de nascimento	Data de nascimento da pessoa procurada
Gênero	Sexo da pessoa procurada
Nacionalidade	Nacionalidade da pessoa procurada
Domicílio	Último domicílio conhecido da pessoa procurada
Causa	Identificação da causa ou do expediente do caso
Tipo de delito	Descrição do tipo penal (anexo I)
Observações	Texto livre para informações adicionais

ANEXO C – Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a criação de Equipes Conjuntas de Investigação

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 22/10

ACORDO QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL E ESTADOS ASSOCIADOS PARA A CRIAÇÃO DE EQUIPES CONJUNTAS DE INVESTIGAÇÃO

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, Estados Partes do MERCOSUL, e o Estado Plurinacional da Bolívia e a República do Equador, Estados Associados ao MERCOSUL, doravante denominados as Partes;

Recordando que a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena); a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) e seus Protocolos Adicionais; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), já preveem a instrumentação de investigações conjuntas;

Preocupados com delitos como o tráfico ilícito de entorpecentes, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico de pessoas, o tráfico de migrantes, o tráfico de armas e todos aqueles que integram o chamado crime organizado transnacional, bem como os atos de terrorismo, ou delitos cujas características tornem necessária a atuação e o combate coordenados de mais de uma Parte;

Desejosos de reforçar a cooperação em matéria penal a fim de chegar a uma efetiva investigação de todas aquelas condutas referidas precedentemente;

Convencidos de que as equipes conjuntas de investigação constituirão uma ferramenta eficaz de cooperação internacional em matéria penal; e

Entendendo necessário contar com mecanismos apropriados de cooperação que permitam uma efetiva coordenação entre as autoridades das Partes.

ACORDAM:

ARTIGO 1° Âmbito

As autoridades competentes de uma Parte, que estiverem a cargo de uma investigação penal, poderão solicitar a criação de uma Equipe Conjunta de Investigação às autoridades competentes de outra Parte, quando essa investigação tiver por objeto condutas delituosas que por suas características exijam a atuação coordenada de mais de uma Parte.

ARTIGO 2° Faculdades

A Equipe Conjunta de Investigação terá faculdades para atuar dentro dos territórios das Partes que as criaram, conforme a legislação interna das Partes onde estiver atuando a Equipe.

ARTIGO 3º **Definições**

Para os fins do presente Acordo Quadro, entender-se-á por:

3.1. Equipe Conjunta de Investigação (ECI): É a constituída por meio de um instrumento de cooperação técnica específico que se celebra entre as Autoridades Competentes de duas ou mais Partes, para levar adiante investigações penais em seus territórios, por um tempo e fim determinados.

3.2 Instrumento de Cooperação Técnica: É o documento assinado entre as Autoridades Competentes, pelo qual se constitui uma ECI. Deverá conter os requisitos exigidos no presente Acordo Quadro.

3.3. Autoridades Competentes: São aquelas designadas em cada uma das Partes, conforme sua normativa interna, para propor a criação e para a respectiva aprovação de uma ECI.

3.4. Autoridade Central: É aquela designada por cada Parte, conforme sua legislação interna, para receber, analisar e transmitir as solicitações de constituição de uma ECI.

3.5. Integrantes da ECI: São os indicados no Instrumento de Cooperação Técnica, designados pelas Autoridades Competentes das Partes.

ARTIGO 4º **Solicitação**

4.1 As solicitações de criação de uma ECI serão tramitadas através das Autoridades Centrais designadas por cada Parte, mediante o formulário que consta em Anexo e faz parte do presente Acordo.

4.2 Tais solicitações deverão conter:

- a) A identificação da Parte Requerida;
- b) A identificação das autoridades a cargo da investigação na Parte Requerente;
- c) Uma exposição sucinta dos fatos e descrição dos motivos que justificam a necessidade da criação de uma ECI;
- d) As normas penais aplicáveis na Parte Requerente ao fato objeto da investigação;
- e) A descrição dos procedimentos de investigação que se proponham realizar;
- f) A identificação dos funcionários da Parte Requerente para a integração da ECI;
- g) O prazo estimado que demandará a atividade de investigação da ECI; e

h) O projeto de Instrumento de Cooperação Técnica para consideração da Autoridade Competente da Parte Requerida.

4.3 A solicitação deverá ser redigida no idioma da Parte Requerente e será acompanhada de uma tradução ao idioma da Parte Requerida, se for o caso.

ARTIGO 5º **Tramitação**

Formalizada a solicitação pela Autoridade Competente da Parte Requerente, ela a remeterá a sua Autoridade Central.

A Autoridade Central analisará se a solicitação reúne as condições estabelecidas no presente Acordo e, nesse caso, encaminhará o pedido à Autoridade Central da Parte Requerida. A Autoridade Central da Parte Requerida, mediante prévio controle das condições do presente Acordo encaminhará, em seu caso, o pedido a sua Autoridade Competente a fim de que esta se pronuncie sobre a criação de uma ECI, conforme sua legislação interna.

As Autoridades Centrais tramitarão as solicitações pelos meios mais expeditos e no menor prazo possível.

ARTIGO 6º **Aceitação**

A aceitação da criação de uma ECI será comunicada por meio das Autoridades Centrais, a fim de formalizar o Instrumento de Cooperação Técnica definitivo, que será assinado por ambas as Autoridades Competentes.

Na hipótese de a Autoridade Competente da Parte Requerida indeferir a solicitação de criação da ECI, ela o comunicará a sua Autoridade Central, a qual, por sua vez, imediatamente o transmitirá à Autoridade Central da Parte Requerente. O indeferimento deverá ser sempre fundamentado.

ARTIGO 7º **Instrumento de Cooperação Técnica**

7.1 O Instrumento de Cooperação Técnica deverá conter:

- a) A identificação das Autoridades que assinam o Instrumento e dos Estados nos quais atuará a ECI;
- b) A finalidade específica e o prazo de funcionamento da ECI;
- c) A identificação do Chefe da Equipe pela Autoridade Competente do Estado no qual atue a ECI. Caso a Equipe atue em mais de um Estado, cada Parte identificará um Chefe de Equipe;

- d) A identificação dos demais integrantes da ECI, designados pelas Autoridades Competentes das Partes envolvidas;
- e) As medidas ou procedimentos que será necessário realizar;
- f) Qualquer outra disposição específica em matéria de funcionamento, organização e logística que as Autoridades Competentes entendam necessário para o desenvolvimento eficaz da investigação.

7.2 O Instrumento de Cooperação Técnica deverá ser redigido, conforme o caso, nos idiomas das Partes Requerente e Requerida.

7.3 A finalidade específica do Instrumento de Cooperação Técnica, o prazo de funcionamento e as medidas ou procedimentos a realizar, poderão ser modificados por acordo das Autoridades Competentes.

ARTIGO 8º **Direção da Investigação**

O Chefe da Equipe terá amplas atribuições, no âmbito do objeto acordado, para desenhar as diretrizes da investigação e adotar as medidas que estimar pertinentes, consoante as normas de seu próprio Estado.

ARTIGO 9º **Responsabilidade**

A responsabilidade civil e penal pela atuação da ECI estará sujeita às normas do Estado de sua atuação. A responsabilidade administrativa estará determinada pela legislação da Parte à qual pertençam os integrantes da ECI.

ARTIGO 10 **Gastos da investigação**

Salvo acordo em contrário, os gastos decorrentes da investigação serão cobertos pela Parte Requerente, em tudo o que não for salários e retribuições pela atuação dos integrantes da ECI da Parte Requerida.

ARTIGO 11 **Utilização da Prova e Informação**

A prova e a informação obtidas em virtude da atuação da ECI somente poderão ser utilizadas nas investigações que motivaram sua criação, salvo acordo em contrário das Autoridades Competentes.

As Autoridades Competentes poderão acordar que a informação e a prova obtidas, em virtude da atuação da ECI, tenham caráter confidencial.

ARTIGO 12 **Isenção de legalização**

Os documentos que forem tramitados por intermédio das Autoridades Centrais ficam dispensados de toda legalização ou outra formalidade análoga.

ARTIGO 13

Autoridades Centrais

As Partes, ao depositar o instrumento de ratificação do presente Acordo, comunicarão a designação da Autoridade Central ao Estado depositário, quem informará as demais Partes.

A Autoridade Central poderá ser alterada a qualquer momento, devendo a Parte comunicá-lo, no menor tempo possível, ao Estado depositário do presente Acordo, a fim de que informe as demais Partes da mudança efetuada.

DISPOSICÕES FINAIS

ARTIGO 14

Solução de Controvérsias

As controvérsias que surgirem sobre a interpretação, a aplicação ou descumprimento das disposições contidas no presente Acordo entre os Estados Partes do MERCOSUL serão resolvidas pelo sistema de solução de controvérsias vigente no MERCOSUL.

As controvérsias que surgirem sobre a interpretação, a aplicação ou descumprimento das disposições contidas no presente Acordo entre um ou mais Estados Partes do MERCOSUL e um ou mais Estados Associados, bem como entre um ou mais Estados Associados serão resolvidas consoante o mecanismo de Solução de Controvérsias vigente entre as partes envolvidas no conflito.

ARTIGO 15

Vigência

O presente Acordo entrará em vigor trinta (30) dias após o depósito do instrumento de ratificação pelo quarto Estado Parte do MERCOSUL. Na mesma data entrará em vigor para os Estados Associados que o tiverem ratificado anteriormente.

Para os Estados Associados que não o tiverem ratificado com anterioridade a essa data, o Acordo entrará em vigor no mesmo dia em que for depositado o respectivo instrumento de ratificação.

Os direitos e obrigações derivados do Acordo, somente serão aplicados aos Estados que o tiverem ratificado.

ARTIGO 16

Depósito

A República do Paraguai será Depositária do presente Acordo e dos respectivos instrumentos de ratificação, devendo notificar às Partes as datas dos depósitos desses instrumentos e da entrada em vigor do Acordo, bem como enviar-lhes cópia devidamente autenticada do mesmo.

FEITO na cidade de San Juan, República Argentina, aos 2 dias do mês de agosto de 2010, em um original, nos idiomas espanhol e português, sendo ambos os textos igualmente autênticos.