

ENAP

Cadernos

nº 103

Governança de implementação do ODS 16.4: possibilidades e limites para a administração pública federal a partir das experiências da Unasul e OEA

Marcos Alan S. V. Ferreira

Mirelle Lages Lucena

Anna Beatriz Ramalho Gonçalves

Talieh S. V. Ferreira

Coleção: *Cátedras 2018*

■ □ □ □ □

Coleção:

Cátedras 2018

□ □ □ □ □

**Governança de
implementação do ODS
16.4: possibilidades
e limites para a
administração pública
federal a partir das
experiências da Unasul e
OEA**

Autor

Marcos Alan S. V. Ferreira

Coautoras

Mirelle Lages Lucena

Anna Beatriz Ramalho Gonçalves

Talieh S. V. Ferreira

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública. As bolsas foram destinadas a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais engajados às atividades da Escola. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 05 de 2018.

Conheça os autores



**Marcos Alan S. V.
Ferreira**
Autor



Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é Professor Associado no Departamento de Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Professor visitante do Mestrado em Desenvolvimento Social na Universidad Núr (Bolívia); Bolsista Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

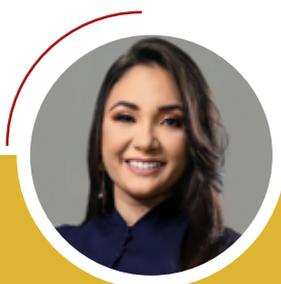


Mirelle Lages Lucena
Coautora



Bolsista no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/PIBIC) – Período 2018-2019. Atualmente é Pesquisadora no Grupo de Estudos sobre Paz, Ética e Relações Internacionais (GEPERI/UFPB).

Conheça os autores



**Anna Beatriz
Ramalho Gonçalves**
Coautora



Bolsista no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/PIBIC) – Período 2018-2019. Atualmente é Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais (UFPB) e Pesquisadora no Grupo de Estudos sobre Paz, Ética e Relações Internacionais (GEPERI/UFPB).



Talieh S. V. Ferreira
Coautora



Doutora em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Atualmente é consultora e pesquisadora independente na área de ODS e Sustentabilidade.

Expediente



**Escola Nacional de
Administração Pública – Enap**

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

**Diretor de Desenvolvimento
Profissional**

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Biagi Lisboa

Revisão

Adriana Braga

Projeto gráfico

Amanda Soares

Letícia Lopes

Diagramação

Gustavo Bonifácio

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

F3831g Ferreira, Marcos Alan S. V.

Governança de implementação do ODS 16.4: possibilidades e limites para a administração pública federal a partir das experiências da Unasul e OEA / Marcos Alan S. V. Ferreira, Mirelle Lages Lucena, Anna Beatriz Ramalho Gonçalves, Talieth S. V. Ferreira. -- Brasília: Enap, 2022.

70 p. : il. -- (Cadernos Enap, ; Coleção: Covid-19 Fast Track)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Desenvolvimento Sustentável. 2. Governança. 3. Administração Pública Federal. 4. Implementação. 5. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. I. Título. II. Lucena, Mirelle Lages. III. Gonçalves, Anna Beatriz Ramalho. IV. Ferreira, Talieth S. V.

CDU 35.08-053.9:616-036.21(81)

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2022

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Resumo

O presente trabalho tem como foco o exame de um desafio de governança regional importante para o Brasil, ligado à implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e que demanda estreita cooperação com organismos internacionais: a promoção da paz e justiça diante de um contexto social permeado pela criminalidade organizada. Configurado como o 16o ODS, a temática “Paz, Justiça e Instituições Fortes” (ODS 16) aparece como uma das novidades entre as metas para o desenvolvimento divulgada em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU). Em seu parágrafo 4º, o ODS 16 (ou ODS 16.4) coloca a meta de reduzir até 2030 “significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado” (ONU, 2015). No presente relatório, apresentamos como a temática pertinente ao 16.4 vem sendo debatida nos últimos anos em dois organismos regionais latino-americanos: União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e Organização dos Estados Americanos (OEA). Ao final, após comparar ambas organizações, examinamos as possibilidades que tal cooperação abre para a administração pública federal.

Palavras-chave:

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, paz, violência, estudos de paz

Abstract

This report focuses on examining an important challenge to Brazil for regional governance, which is linked to the implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs), and requires close cooperation with international organizations: the promotion of peace and justice in the face of a social context permeated by organized crime. Configured as the 16th SDG, the goal “Peace, Justice and Strong Institutions” (SDG 16) is one of the novelties among the development goals announced in 2015 by the United Nations (UN). In its 4th paragraph, SDG 16 (or SDG 16.4) sets the goal of reducing by 2030 “significantly the flows of illegal financial and weapons, enhancing the recovery and return of stolen resources and combating all forms of organized crime” (UN, 2015). In this report, we present how the topic has been debated in two Latin American regional bodies: Union of South American Nations (UNASUR) and Organization of American States (OAS). Lastly, after comparing both organizations, we examine the possibilities that such cooperation opens up for the federal public administration.

Keywords:

Sustainable Development Goals; Peace; Violence; Peace Studies.

Sumário

1.

Contextualização da pesquisa

Pg. 11

2.

Marco teórico-conceitual: paz, violência, desenvolvimento e conflito à luz da Agenda 2030

Pg. 15

3.

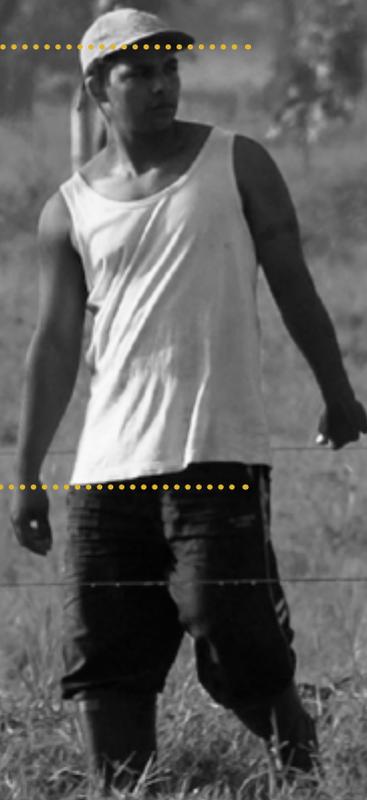
Políticas de cooperação da Unasul em resposta ao ODS 16.4

Pg. 25

4.

Políticas de cooperação da OEA em resposta ao ODS 16.4

Pg. 35



5.

Unasul, OEA e o ODS 16.4 em perspectiva comparada

Pg. 45

6.

Considerações finais: caminhos para as políticas públicas a partir do avanço regional da Agenda 2030

Pg. 49

7.

Referências Bibliográficas

Pg. 54

8.

Apêndices

Pg. 65





1.

Contextualização da pesquisa





1. Contextualização da pesquisa

A meta do ODS 16.4 é uma resposta a um fenômeno que atingiu um novo nível de complexidade graças ao aumento da interdependência econômica e política, somada ao surgimento das novas tecnologias de comunicação (WHAITES, 2016; ZABYELINA, 2009). Essa mudança no contexto internacional possibilitou que o crime organizado aumentasse sua atuação transnacional¹, fato que é visto com o pleno funcionamento no Brasil e países vizinhos de redes ilícitas ligadas ao tráfico de drogas, pessoas e de armas (BANFIELD, 2014; UNODC, 2014; UNDP 2013; FERREIRA, 2020). Há nas Américas uma forte junção do crime transnacional e um cenário de alta desigualdade social, não sendo diferente no caso da América do Sul (FERREIRA, 2017a; FERREIRA; RICHMOND, 2021). Nesse contexto, quando se consideram os índices que colocam essa região como uma das mais violentas do mundo (Seguridad, Justicia y Paz, 2016; UNODC, 2014; UNDP, 2013; FERREIRA, 2020), ações em prol do ODS 16

1 O termo transnacional significa um processo em que as pessoas criam laços econômicos, sociais e políticos que atravessam as fronteiras nacionais e que está ligado com as mudanças proporcionadas pelo capitalismo global. Concomitante ao aumento do fluxo legal de serviços, bens e pessoas, também ocorre um aumento do fluxo ilegal desses elementos (Basch; Schiller; Blanc, 2005).

figuram como centrais para o avanço social do Brasil e seus vizinhos.

De acordo com o Mapa da Violência 2016², existe uma diversidade de configurações geográficas e socioeconômicas nas quais a violência se manifesta fortemente no Brasil (WAISELFISZ, 2016)³. A realidade brasileira apresenta uma correlação positiva entre homicídios e desigualdade social medida pelo índice Gini (JAITMAN, 2017), ao mesmo tempo em que outros fatores também impactam a violência, tais como urbanização caótica, mudanças demográficas, falta de políticas de desenvolvimento e a pobreza rural (FBSP, 2017, p. 76; IMBUSCH; MISSE; CARRIÓN, 2011, p. 115). Chama a atenção aqui o número de quase 60 mil homicídios anuais no país (FBSP, 2017; WAISELFISZ, 2016), grande parte deles fruto de embates entre gangues, crime organizado e o Estado (FERREIRA, 2017b; FERREIRA, 2020; Geneva Declaration, 2015).

Diante de um problema que extrapola fronteiras como é o crime organizado, torna-se fundamental que a tomada de decisões em políticas públicas leve em consideração as ações cooperativas promovidas por organismos regionais (ver KIM, 2016, p. 26). Nesse tema, para o Brasil e países circunvizinhos, destacam-se como foros regionais a Unasul (União de Nações Sul-Americanas) e a OEA (Organização do Estados Americanos). Ambas têm conselhos dedicados a discutir políticas cooperativas para promoção de ambientes sociais menos violentos, tal como preconizado no ODS 16. Cabe examinar se boas práticas e aprendizados discutidos nos dois organismos nos últimos anos podem ser aplicados em políticas públicas por parte de órgãos estatais brasileiros

Com base nessa conjuntura, e tendo em mente que o ODS 16 prevê a necessidade de “fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional” (ONU, 2015, §16b), a presente pesquisa buscou responder ao seguinte problema de pesquisa: *considerando que a meta do ODS 16.4 da Agenda 2030 prevê reduzir significativamente o crime organizado de natureza transnacional, quais propostas têm sido discutidas para contenção deste fenômeno na União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e na Organização dos Estados Americanos (OEA)? Quais limites e aprendizados se abrem para o Brasil decorrentes deste engajamento (ou não) da OEA e Unasul?*

2 Publicado de 1998 a 2016, o relatório é coordenado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), com parcerias de instituições da sociedade civil, organismos internacionais como a Unesco, além de Ministério da Saúde e Ministério da Justiça. Todos os relatórios podem ser encontrados em: <https://www.mapadaviolencia.net.br/>

3 São elas: 1) novos polos de crescimento econômico; 2) municípios nas áreas fronteiriças que estão estrategicamente localizados para ações do crime organizado; 3) cidades no arco do desmatamento da Amazônia; 4) municípios com o turismo predatório nas cidades costeiras; 5) cidades em que a violência tradicional persiste, como na área do “polígono de maconha” (localizado nos limites dos estados de Pernambuco e Bahia); 6) centros urbanos de capitais subnacionais e áreas metropolitanas densamente povoadas (Waiselfisz, 2016, p. 55-56).

Logo, a pesquisa decorrente desse projeto partiu da seguinte hipótese:

H1 – As organizações regionais OEA e Unasul têm fomentado, através de seus órgãos especializados, discussões e políticas que podem servir como resposta para seus Estados membros atingirem o ODS 16, em específico no seu parágrafo 4º

Como veremos a seguir, a análise dessa hipótese – que tem profundas implicações para as políticas públicas no Brasil, que é Estado-membro de ambos organismos aqui analisados – foi parcialmente comprovada. Enquanto as políticas e debates fomentados no âmbito da OEA têm avançado com perspectivas importantes para o Brasil, a Unasul se tornou virtualmente inativa e inoperante a partir de uma crise desencadeada por mudanças políticas na região (FERREIRA, 2018), não obstante sua inovação inicial que apresentamos neste relatório. Diante da limitada e pouco efetiva discussão e proposição de políticas na Unasul e um caminho ainda a ser construído de maneira mais sólida na OEA, os desafios do Brasil para responder ao ODS 16.4 em uma era de crime organizado de caráter transnacional se ampliam significativamente

A seguir, após uma breve recapitulação do marco teórico e conceitual desta investigação, este documento divide-se em quatro seções. Em um primeiro momento, apresentamos como a Unasul respondeu aos elementos presentes no ODS 16.4, para em seguida olhar para a OEA. Em um terceiro momento, apresentamos um comparativo entre as duas organizações, à luz da hipótese inicial. Nas considerações finais, apontamos os desdobramentos, para a administração pública federal, dessa cooperação em torno do ODS 16.4. Finalizamos com as referências e dois apêndices: um sobre os procedimentos metodológicos e outro descrevendo os produtos resultantes da pesquisa.

2.

Marco teórico-
conceitual:
paz, violência,
desenvolvimento
e conflito à luz da
Agenda 2030





2. Marco teórico-conceitual: paz, violência, desenvolvimento e conflito à luz da Agenda 2030⁴

4 Esta seção é um resumo do desenvolvimento teórico-conceitual da pesquisa, cuja versão mais expandida foi apresentada no relatório parcial entregue em fevereiro de 2019 à ENAP. Ver Ferreira (2019).

2.1. Os Estudos para a Paz na compreensão da violência criminal organizada

Esta pesquisa se insere dentro de uma tradição teórica ainda incipiente no Brasil, mas que conta com extenso desenvolvimento na América do Norte, Ásia e Europa. No caso, fundamentamos a pesquisa com base nos pressupostos dos Estudos para Paz (Peace Research ou Peace Studies). Os traumas da então recém-encerrada II Guerra Mundial incentivaram a realização de estudos rigorosos que construíssem os caminhos para a paz. Baseando-se em reflexões críticas sobre a realidade da época, o objetivo inicial da nova disciplina seria a valorização da paz sobre a guerra, por meio da elaboração de políticas relevantes sustentadas em valores éticos e morais que superassem a hegemonia do paradigma realista que buscava explicar a guerra e a paz (JUTILA; PEHKONEN; VÄYRYNEN, 2008).

O desenvolvimento efetuado pelos Estudos para Paz em prol da compreensão dos conceitos de violência e paz são centrais para apreender contextos de disseminação do crime organizado e da violência, como é o caso da América do Sul (FERREIRA; RICHMOND, 2021). Em artigo intitulado “Violence,

Peace and Peace Research”, Johan Galtung (1969) traz uma contribuição seminal ao pensar violência e paz em termos mais amplos do que a simples ausência de guerra.

Para (1969), a violência deve ser dividida em três: direta, estrutural e cultural. A violência direta acontece quando há uma pessoa que comete o ato violento, seja ferimento ou morte, podendo usar ou não uma arma. Essa violência pode ser direcionada a si mesmo ou contra um terceiro. Já a violência estrutural se faz presente no modo de organização dos aspectos sociais, econômicos e políticos de um determinado lugar, por meio da negação do acesso aos processos econômicos, sociais e políticos, o que leva as pessoas a terem diferentes expectativas de vida, desemprego, mortes por doenças curáveis e desigualdade. Isso significa que a desigualdade, por fazer com que muitas pessoas sejam incapazes de atingir a mesma qualidade de vida que suas contrapartes mais ricas, seria configurada como violência estrutural (GALTUNG, 1969).

Posteriormente, Galtung (1990) adiciona um terceiro aspecto de como a violência pode ser expressada, além da direta e da estrutural. A violência cultural é construída por símbolos que buscam diferenciar entre o que é certo e o que é errado. Por si só não mata nem fere, mas serve como instrumento para legitimar o uso da violência estrutural e da violência direta. Assim, o racismo, o machismo, o fundamentalismo religioso e o nacionalismo servem para dividir as pessoas em uma relação binária de certo e errado, que acaba por legitimar a violência estrutural e direta contra os últimos (GALTUNG, 1990; OLIVEIRA, 2017)

Nesse sentido, os Estudos para Paz rompem com o pensamento dos estudos clássicos de defesa e segurança que associam paz como a ausência de guerra. A associação de paz como ausência de violência traz consigo um maior número de variáveis a serem consideradas para pensar a existência da paz, entendendo-a não somente como o fim de um conflito (paz negativa), mas vendo-a como o fim de uma série de aspectos estruturais e diretos de violência dentro da sociedade (paz positiva). Portanto, a paz deve ser construída para além do plano das relações interestatais (GALTUNG, 1969; FERREIRA, 2017a; FERREIRA, 2020; WALLENSTEEN, 2001).

Essa ampliação dos conceitos de violência e da paz é pertinente para refletir sobre as mudanças que vem sendo promovidas no cenário internacional, acentuadamente no pós-Guerra Fria. Banfield (2014) afirma que, na primeira década do novo milênio, as maiores ameaças à segurança internacional estão na atuação do crime organizado e nos movimentos extremistas. A taxa de

mortes causadas por guerras em 20 anos passou de 200 mil mortos para 50 mil. Atualmente, só no Brasil mais de 50 mil pessoas morrem por ano vítima de homicídios dolosos, muitos deles ligados à criminalidade organizada. Ainda, um bilhão e meio de pessoas vivem em áreas afetadas pela fragilidade estatal, violência criminal organizada, agitação civil por choques econômicos globais e terrorismo.

Nesse contexto, a América do Sul figura como uma das regiões que mais possuem problemas de violência dentro do arcabouço galtungiano (FERREIRA, 2020). A baixa incidência de conflitos bélicos entre as nações da região⁵ dá a entender que essa é pacífica. Porém, a região é a que possui a maior quantidade de homicídios por arma de fogo do mundo, além de estar em terceiro entre as maiores taxas de homicídios. Assim, apesar de não sofrer com uma grande guerra há mais de um século, a região também não vive em um contexto de paz, o que faz crucial a moldura teórica oferecida pelos Estudos para Paz para entender os problemas que a região vive (FERREIRA, 2017b).

O crime organizado transnacional (COT) é um dos principais meios de manifestação dessas violências. Ele se insere dentro do contexto social gerando lucros com o mercado de ilícitos e também promovendo prejuízos (violência) em um contexto caracterizado pelo fraco aparato estatal (CEPIK; BORBA, 2011; WERNER, 2009; FERREIRA, 2020). Isso acontece justamente dentro de um contexto onde as tensões sociais ocasionadas pela violência cultural se expressam contra minorias, como os negros, os indígenas, e os pardos. Sendo assim, o crime organizado faz uso da violência estrutural que atinge esses extratos da sociedade para reproduzir essa mesma estrutura violenta, caracterizando-se então o crime tanto como agente estruturado pelo contexto social, como também estruturante da violência (FERREIRA, 2017b).

Tal contexto de alta violência torna-se ainda mais marcante ao unir-se a um segundo elemento catalisador do crime organizado: a globalização. Os avanços tecnológicos desse período, com destaque para os meios de transporte e comunicação, também foram de suma importância para a expansão do crime organizado no período, pois diminuiu os custos de transação e facilitou a sua operação. Por fim, a última variável observada foi a tendência mundial à adoção do liberalismo comercial e financeiro, quebrando muitas barreiras estatais ao movimento de bens e de capitais, um grande trunfo para o crime organizado poder movimentar seus ganhos de maneira desapercibida (CEPIK; BORBA, 2011;

5 O último conflito registrado foi entre Peru e Equador, em 1995, com o intuito de redefinir uma parte da fronteira entre os dois países.

ver também ZABYELINA, 2009).

No contexto sul-americano, as drogas ilícitas são a mais importante commodity do crime organizado, tendo a cocaína como o principal produto (FERREIRA, 2020). Os Estados frágeis são pontos importantes no tráfego de entorpecentes por oferecer fronteiras porosas, oficiais mal pagos e indiferença ou consentimento público, fortalecendo essa empresa criminosa. Além da grande movimentação de capital, o COT também é responsável por grande parte dos homicídios violentos, seja para resolver disputas empresariais, seja para desencorajar a concorrência (BANFIELD, 2014).

Como se vê nas grandes metrópoles latino-americanas, o meio urbano é visto como principal local por onde a violência e o crime organizado se relacionam, pois a estratificação e a desigualdade das cidades funcionam como um grande catalizador de atos violentos. A formação de gangues é um exemplo desse fenômeno (BANFIELD, 2014). A desigualdade e a exclusão, associadas à distribuição desigual de recursos econômicos, políticos e sociais em contextos urbanos, como renda, emprego, educação, saúde e infraestrutura, se cruzam com a pobreza para gerar um contexto prolífico à manifestação da violência. A violência em muitas cidades da região se compara aos números de morte de zonas de conflito. De acordo com a ONG mexicana Seguridad, Justicia y Paz (2017), com base nos números de homicídios do ano de 2016 e levando em conta cidades com pelo menos 300 mil habitantes, 28 das 50 cidades com maior índice de violência estão na América do Sul.

Esse breve panorama demonstra a generalidade do problema da região, que atinge todos os países em diferentes medidas. O Estado também é visto como um dos motores da promoção da violência na região, onde é corriqueira a atuação violenta dos policiais, como no combate ao tráfico em comunidades pobres e até mesmo em protestos pacíficos. Aliada à cultura violenta e à falta de confiança no Estado como promotor da paz, esse quadro de falta de oportunidades e de desigualdade profunda é um cenário perfeito para o desenvolvimento e fortalecimento do crime organizado transnacional (FERREIRA, 2017b; FERREIRA; RICHMOND, 2021). Esse mesmo crime organizado, por sua vez, é compreendido pela Organização das Nações Unidas como uma ameaça à paz, a ponto de sua superação ser listada como um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030).

2.2. A paz na Agenda 2030: reflexões sobre as interconexões entre violência e desenvolvimento

A agenda 2030 e seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável é divulgada pelas Nações Unidas em 2015 em forma de um plano de ação voltado para o progresso da prosperidade e do desenvolvimento, dentro de uma perspectiva de fortalecer a paz universal com mais liberdade (ONU, 2015). A agenda busca que países, empresas e sociedade civil, de forma colaborativa, consigam implementar esse plano.

Composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, essa nova agenda busca alcançar e superar o que não fora concluído anteriormente com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015). As novas metas e objetivos são pautados em ações para os próximos 15 anos em áreas de relevância para a humanidade, sendo cinco temas centrais nomeados no preâmbulo da Agenda 2030: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias. Nesta pesquisa, damos especial destaque à paz, que traz um enfoque de promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, tornando-se livres do medo da violência.

É através do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, que possui como objetivo promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, que a paz é discutida na Agenda 2030. Ali temos a proposição de uma agenda de cunho multilateral e de nível mundial que claramente dialoga com os Estudos Críticos de Paz, ao sugerir que não há só paz negativa, como também a paz positiva (ver GALTUNG, 1969).

Vorrath e Beisheim (2015, p. 1), em um relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, indicaram a relevância de questões levantadas pelo ODS 16 ao identificar que conflitos violentos se caracterizam como uma das maiores ameaças ao desenvolvimento humano e um obstáculo central para a implementação dos objetivos. Os Estados frágeis e em conflito seriam os mais afetados, que, por sua vez, apresentariam os maiores desafios aos organismos internacionais.

Ao analisarmos especificamente o ODS 16.4 – reduzir significativamente até 2030 os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado – temos como enfoque o Crime Organizado Transnacional (COT) como uma ameaça à paz. Segundo Whaites (2016, p. 4), temos um problema crescente de atores transnacionais e facilitadores de “governanças alternativas”, sendo o crime organizado estabelecido cada vez mais facilmente em comunidades locais (ver também ; RICHMOND, 2021).

Ao olhar a América Latina, nota-se que esses grupos agem em cooperação de tal forma que organizações criminosas de diferentes países operam o tráfico de drogas e realizam ações violentas para além do território estatal de origem (Ferreira, 2020). Por ser um fenômeno multifacetado, a violência do crime organizado seria fruto de uma correlação complexa entre diversos fatores. Porém, entre esses fatores, a desigualdade de renda apresenta notável relevância, à luz do que já indicava Galtung (1969). Embora o nível de renda per capita não seja um determinante significativo, os países que apresentam distribuição de renda mais desigual tendem a ter maiores taxas criminais do que aqueles com modelos mais igualitários (HEINEMANN; VERNER, 2006; JAITMAN, *et al.*, 2017). Essas afirmações elucidam as taxas anormais da violência nos países latino-americanos, uma região que foi marcada pelo crescimento desigual e urbanização desenfreada.

De maneira ampla, a Organização Pan-Americana de Saúde destacou que a violência promovida pelo crime organizado atuante na América Latina alcançou o status de “pandemia regional” (*apud* HEINEMANN; VERNER, 2006, p. 2). Isso é demonstrado nos índices de homicídio da região, um retrato do contexto de violência direta vivenciado pelos latino-americanos diariamente. O Instituto Igarapé – ONG com sede no Brasil – afirma que 37% dos homicídios do planeta ocorreram na América Latina, apesar de a região só concentrar 8% da população mundial. O levantamento também demonstrou que, desde 2000, mais de 2,5 milhões de pessoas foram assassinadas na América Latina (LISSARDY, 2019.)

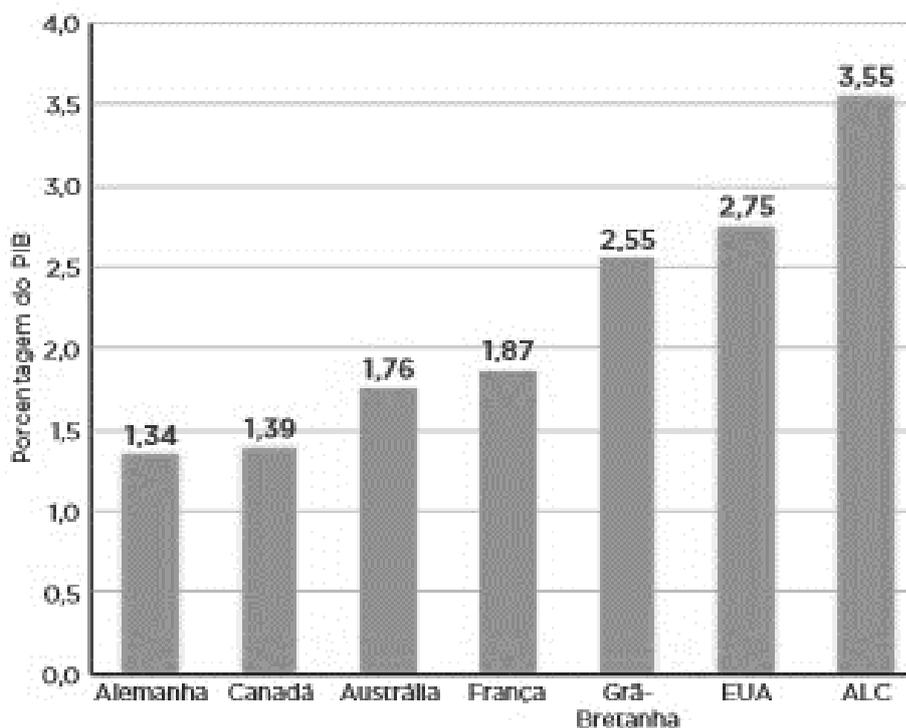
Entretanto, de acordo com a análise sobre homicídios do UNODC, esse cenário de violência não poderia ser explicado somente pelos problemas econômicos que assolam a região, o que reforça a tese de que o crime organizado seria “[...] o fator ‘oculto’ que eleva a taxa de homicídios a valores mais altos do que o que se esperaria do nível de desigualdade e desenvolvimento socioeconômico de um país” (UNODC, 2019, p. 44, tradução nossa). A violência resultante da atuação do crime organizado está relacionada à forma como esses grupos estruturam seus negócios: para garantir monopólio, organizações criminosas precisam responder com violência àqueles que desafiam sua autoridade e, uma vez estabelecidos, qualquer ameaça à balança de poder na qual funcionam seus mercados também se torna um gerador de violência (UNODC, 2019). Logo, cria-se modelos alternativos de governança que se tornam obstáculos à paz, conforme amplamente explicado por Ferreira e Richmond (2021).

Por sua vez, a busca pelo controle da violência que assola a América Latina acaba diminuindo os investimentos voltados para o desenvolvimento da região, o que causa um efeito cíclico: a violência leva à deterioração da economia e isso gera

novos surtos de violência (HEINEMANN; VERNER, 2006). Em resumo, toda essa violência tem um custo enorme para a região latino-americana, já que uma fatia significativa dos recursos estatais, empresariais e individuais é destinada ao gerenciamento do problema, visando trazer um mínimo de segurança para o dia a dia (MOSER; MCILWAINE, 2006; JAITMAN *et al.*, 2017).

Para Heinemann e Verner (2006), “evidências mostram que a violência enfraquece consistentemente os esforços de desenvolvimento em vários níveis e impulsiona a depreciação de todas as formas de capital” (2006, p. 7). A América Latina, em especial, tende a desviar recursos de outros propósitos, como a educação e a saúde, devido à alta incidência da violência. Em termos monetários, segundo relatório do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), toda a região destina uma média de 3% do seu PIB a custos relacionados ao crime, isso representa um total de US\$ 174 bilhões ou aproximadamente US\$ 300 per capita. Esse custo pode ser dividido, sendo composto de 37% de custos privados, 42% de despesas públicas e 21% de custos sociais (JAITMAN *et al.*, 2017).

Figura 1 – Custos Medianos do Crime em Comparação Internacional



Fonte: Jaitman *et al.*, 2017.

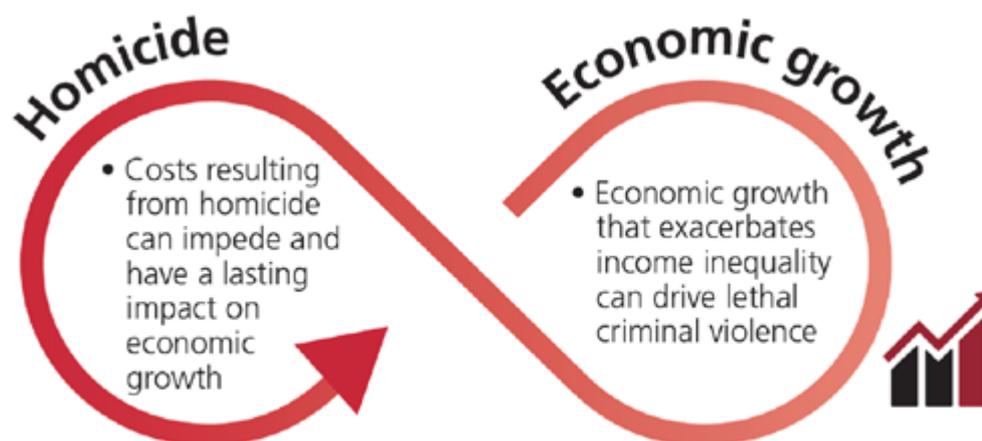
Tratando somente dos dispêndios públicos, os dados do BID demonstram que, em valores nominais, os gastos dos governos latino-americanos com o crime somaram entre US\$ 44 bilhões e US\$ 70 bilhões – dados de 2014 (JAITMAN *et al.*,

2017). De maneira ilustrativa, “o gasto governamental devido ao crime representa cerca de um terço das quantias despendidas com educação e saúde”. Ou seja, é inegável o impacto que o crime gera nas finanças públicas em uma região de limitado desenvolvimento econômico.

Ademais, “em uma comparação internacional, o gasto com segurança representa uma proporção mais alta da despesa total do que nos países desenvolvidos” (JAITMAN *et al.*, 2017, p. 28). Fala-se com frequência que a falta de investimentos em segurança é um dos motores da violência latino-americana; no entanto, a quantia gasta com segurança em relação ao total de gastos públicos da região é quase o dobro da média do mundo desenvolvido (LISSARDY, 2019).

Quando nos referimos especificamente aos homicídios gerados pela atuação do crime, os custos também são altos. Cerca de US\$ 10 bilhões - de um total de US\$ 16.5 bilhões referentes aos custos dos vitimados por homicídios - são derivados da ação do crime organizado, o que gera impactos no crescimento econômico, em um ciclo que propaga a violência, como mostra a imagem a seguir (UNODC, 2019).

Figura 2 - Homicídio e Desenvolvimento Econômico



Fonte: Global Study on Homicide, Booklet 4. UNODC, 2019

Todavia, indiretamente, os homicídios também afetam estruturalmente as economias latino-americanas, pois diminuem a participação de mão de obra jovem no mercado de trabalho, reduzindo a produtividade e a renda das famílias. Em adição, os homicídios derivados do crime também trazem custos não monetários relacionados à saúde mental dos afetados pelo crime, como sobreviventes e parentes da vítima, além do sofrimento psicológico, que resulta

em uma redução da qualidade de vida (UNODC, 2019).

Como visto, os custos da violência e, em especial, dos homicídios na América Latina têm impactos diretos na região, pois, em curto prazo afligem o bem-estar humano e, no longo prazo, atingem as perspectivas de um desenvolvimento sustentável para os latino-americanos, no que diz respeito ao crescimento econômico, ao desenvolvimento social, à segurança e ao Estado de Direito (UNODC, 2019). Todavia, esse processo faz parte de um ciclo vicioso, cujo funcionamento é retroalimentado:

Como baixos níveis de desenvolvimento [...] podem levar a um ambiente propício ao crime e à violência, o resultado é muitas vezes um círculo vicioso no qual baixos níveis de desenvolvimento estimulam a violência, e a violência diminui ainda mais as oportunidades de desenvolvimento (UNODC, 2019, p. 17, tradução nossa).

Essa relação entre o desenvolvimento sustentável, o crime organizado e a violência reconhecida pela Agenda 2030 nos coloca a importância de pensar a paz a partir de sua dimensão relacionada ao desenvolvimento. Sem superação da violência estrutural, não há como pensar em uma sociedade mais pacífica – aspecto contemplado na maneira como está configurado o ODS 16. No caso da América Latina, os caminhos para a superação de um problema que tem dimensões transnacionais perpassam a cooperação dos Estados em nível regional e as Organizações Intergovernamentais são fundamentais para tal, como é o caso da Unasul e OEA tratados nas próximas sessões.

Para Viggiano (2018), compreender a insegurança motivada por instabilidades regionais como aspecto de segurança internacional nos conduz para o impacto que o crime organizado transnacional possui sobre questões de políticas públicas regionais, e, por sua vez, como a mesma pode encontrar amparo em ações de cooperação internacional. No caso brasileiro, deve ser levado em consideração que os países circunvizinhos possuem um contexto similar de busca de combate a grupo criminosos, e que, devido às extensas fronteiras do Brasil com esses países, o crime organizado transnacional tem se tornado enraizado nessas regiões, o que para Medeiros (2018) tem inspirado o país a promover iniciativas de cooperação com os países vizinhos e regionalmente nos locais considerados mais preocupantes.

Logo, emerge aqui a centralidade da cooperação internacional em prol do ODS 16.4, dado que o crime organizado é um fenômeno fluido, dinâmico, que demanda ações coordenadas em nível regional. A seguir, compreenderemos como dois dos principais organismos em que o Brasil participou nos últimos anos caminharam nessa temática.

3.

Políticas de
cooperação
da Unasul em
resposta ao
ODS 16.4





3. Políticas de cooperação da Unasul em resposta ao ODS 16.4

3.1. A criação de um Conselho voltado ao tema do crime organizado

Fundada em 2008 como uma iniciativa inovadora de cooperação sul-americana, a UNASUL apresentou nos anos iniciais de sua fundação que o tema da criminalidade organizada era central para a região. Isso pode ser notado com a criação do Conselho do Problema Mundial das Drogas (CPMD) em 2009 com o intuito de tratar o problema das drogas para além da política proibicionista reinante nos atuais regimes internacionais. Não obstante, notou-se que lidar somente com o tema das drogas era só tratar uma vertente de um problema mais complexo.

Assim, reunidos em Cartagena, Colômbia, os ministros de Defesa, Justiça, Segurança, Interior e Relações Exteriores dos 12 países-membros da Unasul, nos dias 3 e 4 de maio de 2012, decidiram recomendar a criação de um órgão independente que coordenasse a luta contra o crime organizado, promoção da justiça e pela segurança cidadã na região em cooperação com o CPMD (Unasul, 2012). Nomeou-se esse órgão como Conselho para Segurança Cidadã, Justiça e Ações contra o Crime Organizado Transnacional (CSSCJDOT). Como se nota,

foi um órgão criado para um tema que tem total aderência ao ODS 16.4, mas que sofreu duramente diante das crises que a Unasul vivenciou e levaram a seu ocaso em 2018. Ainda que esse órgão tivesse a possibilidade de ter se antecipado à meta 16.4, o que se viu foi que ele se enfraqueceu justamente no momento em que poderia ser mais efetivo.

Em julho de 2012, ocorreu a reunião para a elaboração do projeto do estatuto do conselho, tendo como objetivo a definição da natureza, princípios e metas gerais e específicas do órgão. Na segunda reunião, em Lima (Peru), realizada em novembro de 2012, avançou-se com a proposta de coordenação entre o CPMD e o CSSCJDOT, usando como base o estatuto do CPMD. Ali foram identificados os artigos que poderiam gerar áreas de coordenação, como em cooperação judicial e policial, na formação e capacitação de profissionais na área de cooperação judicial e segurança, na coordenação para a redução de oferta de drogas e em medidas de controle e lavagem de dinheiro. Outra recomendação foi que o Estatuto do CSSCJDOT apresentasse, entre os objetivos, a coordenação de ações com o CPMD e que houvesse a criação de um GT conjunto. Foram estabelecidos objetivos gerais e específicos da organização naquele momento, conforme pode ser visto na Tabela 1

Tabela 1: Objetivos Gerais e Específicos do CSSCJDOT

Objetivos Gerais	Objetivos Específicos
a) Fortalecer as ações de competência do conselho por meio de estratégias que contemplem mecanismos de cooperação e assistência técnica entre os Estados membros;	a) Contribuir com a geração e fortalecimento das capacidades nacionais dos Estados-membro nos temas de justiça, segurança e COT e impulsionar em cada um dos Estados a coordenação entre os três setores;
b) Promover amizade, confiança, diálogo político e a articulação de posições de consenso nos temas da agenda internacional relacionados aos temas do conselho;	b) Promover o intercâmbio de experiências das entidades diretoras e executoras de políticas e cooperação judicial, policial e de inteligência para aumentar a capacidade de resposta frente ao COT;
c) Articulação e complementariedade do conselho com outros mecanismos existentes e;	c) Formular linhas em matéria de prevenção e aplicação da lei, reabilitação e reinserção social para garantir as ações contra a delinquência, violência e insegurança;
d) Promover a participação cidadã e o fortalecimento das instituições governamentais encarregadas dos temas do conselho.	d) Intensificação da formação, capacitação e especialização dos atores envolvidos nos temas do conselho e;

Objetivos Gerais	Objetivos Específicos
	e) Promover adoção de práticas e medidas que possam agilizar a cooperação judicial, a investigação por meio de canais permanentes de comunicação e o uso de novas tecnologias.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos documentos analisados (ver Apêndice I)

Nota-se algumas contradições desde o princípio do CSSCJDOT. Por exemplo, em um artigo se demonstra o respeito ao direito de cada Estado em identificar suas prioridades nas ações sobre segurança cidadã, justiça e ações contra a delinquência organizada, e, no seguinte, prevê-se a coordenação integral na planificação e execução de ações contra a mesma delinquência. Sobre essa contradição, Sanahuja (2012) afirmara que a América do Sul enfrentava um “trilema” permanente entre o respeito à defesa da soberania, o desejo de uma integração regional eficaz e a busca de autonomia no plano internacional, impossíveis de serem atingidos simultaneamente.

O que se vislumbra dessa situação é que a região criou a Unasul em busca de sua autonomia das imposições estadunidenses no contexto sul-americano e com o desejo de fazer dessa instância um mecanismo eficiente para a definição de políticas próprias; mas, na verdade, esse desejo, pelo menos no conselho, já compete desde o início com o intuito de manter inalterada a soberania nacional na formulação de políticas. Isso mantém uma tradição histórica de uma concepção estática de soberania na região (ver LEGLER, 2013; FERREIRA, 2017a). Nesse sentido, questiona-se a possibilidade da difusão de políticas desde a Unasul, como se nota na realidade atual, em sua crise que levou à sua virtual extinção.

A delegação equatoriana apresentou posteriormente, entre os dias 28 de fevereiro e 1º março de 2013, uma proposta de criação de uma Corte Penal da Unasul contra a delinquência organizada transnacional, especificando que seu objetivo era de analisar sua viabilidade e que se gerasse um espaço de discussão ao interior do Conselho dos Estados Membros. A corte não deveria se sobrepôr à Corte Interamericana de Direitos Humanos, já que os delitos passivos de julgamento seriam o narcotráfico, tráfico de pessoas e de órgãos, lavagem de dinheiro, corrupção, crimes cibernéticos, tráfico de bens culturais, entre outros crimes transnacionais. No entanto, a delegação equatoriana, considerando o fato de que uma ação dessa magnitude só poderia ser levada a cabo após a consolidação do presente conselho, acabou por retirar sua proposta.

Não obstante, a sociedade civil continua a ter esse tema em sua agenda através da Copla (Coalición por la Corte Penal Latinoamericana y del Caribe contra el Crimen Transnacional Organizado), sediada em Buenos Aires. Atualmente a Copla conta com apoio de outras 25 ONGs e fundações, assim como de parlamentares e acadêmicos de diversos países latino-americanos. Em 2019, em seu discurso na Assembleia Geral da ONU, o presidente argentino Mauricio Macri mencionou a importância de uma corte desse tipo na região.

3.2. A busca do CSSCJDOT por sua efetividade em âmbito regional

Findando o momento de consolidação normativa, o conselho partiu para uma fase de atuação mais efetiva na promoção de políticas de cooperação conjuntas. O marco dessa mudança foi o Encontro Sul-Americano de Ministros Contra a Lavagem de Dinheiro – “Fortalecendo a Cooperação de Ações Contra a Lavagem de Dinheiro (LD) e o Financiamento do Terrorismo (FT)”, realizada em 4 de outubro de 2013, na cidade de Buenos Aires. Além de ser reafirmada a vontade dos ministros de produzir resultados práticos de rápida implementação, foi firmado o “Compromisso de Buenos Aires”.

O compromisso considerou que os delitos de LD/FT representariam uma ameaça direta à segurança dos Estados e atentariam contra o funcionamento das instituições democráticas, além de produzirem distorções nas economias regionais ao minar as iniciativas de desenvolvimento econômico e igualdade social. Isso está em linha com a interdição de recursos ilícitos previsto na Agenda 2030.

Com a aprovação da divisão do conselho em três grupos de trabalho (GTs) – a saber, segurança cidadã, justiça e crime organizado –, o andamento das ações prioritárias avançou com vistas de facilitar seu progresso. Percebe-se aqui claramente a tendência do envolvimento da Argentina, que tem mantido sua participação de grande relevância desde a confecção do estatuto, tendo sozinho aproximadamente 40% de todas as ações previstas pelos três GTs (vide Tabela 2). Países como o Brasil e Venezuela, grandes incentivadores da Unasul, têm suas participações pouco expressivas. Pode-se pressupor que a morte de Hugo Chávez, em março de 2013, teve grande papel nesse fato, dado que o líder era um dos grandes impulsionadores da integração latino-americana. Junto a isso, as dificuldades econômicas que o país atravessava, com a queda no preço do petróleo, seu principal produto de exportação, é outro fator que pode explicar a retração da participação do país.

Sobre o baixo nível de participação do governo brasileiro, o período pós-Lula trouxe grandes dificuldades para o país, visto que toda a conjuntura favorável para a forte atuação internacional brasileira ruiu com um cenário político internamente polarizado, que incluiu protestos constantes, impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e subida da extrema-direita ao poder. Assim, no plano doméstico, o país vivenciou uma constante crise política desde as eleições presidenciais de 2014, que foram contestadas pelo candidato derrotado, Aécio Neves, e seguida pela crise de governabilidade e o contestado impeachment da então presidente Dilma Vana Rousseff. Somados, esses fatores geraram uma baixa participação do país nas discussões gerais da Unasul nesse período, com exceção do Conselho Sul-Americano de Defesa, considerado instância principal no organismo. No nível internacional, Malamud (2017) afirma que esse período representa o fim tanto dos recursos domésticos quanto da conjuntura externa favorável. O fim do período de expansão com a crise financeira global, os problemas de caráter econômico que o país continua a enfrentar em seu contexto interno e o modelo de desenvolvimento chinês, que levou ao enfraquecimento da indústria na pauta exportadora brasileira.

A situação interna desses países, os dois maiores incentivadores da Unasul, acabou por refletir na sua participação na organização. Segundo a Lei Orçamentária Anual de 2012, o Brasil aprovou a R\$ 3.957.831,00 para serem destinados à Unasul, valor que cresce em 2014 para R\$ 7.194.040,00 e, por fim, sofre uma queda vertiginosa em 2016, com apenas R\$ 1.000.001,00 (Brasil, 2012, 2014, 2016).

Diante desse contexto de pouca expressividade dos países que conduziram os anos iniciais da Unasul, abriu-se espaço para a atuação da Argentina. O país buscou uma liderança própria focada na separação de questões de defesa – lideradas pelo Brasil no CDS – e de segurança, em que figura a criminalidade, questão que a Argentina tem uma divisão taxativa. Esse seria um tema relacionado com a história política do país, na qual há uma forte crença de que as Forças Armadas não podem estar envolvidas em questões de segurança interior⁶. Assim, sua liderança se relaciona com crenças políticas internas somadas a ambições de projeção de poder regional em temas marginalizados por outras lideranças como o Brasil.

6
Agradeço aqui os comentários aclaradores da docente e investigadora Dra. Carolina Sampó (William Perry Center, National Defense University, Estados Unidos)

Tabela 2: Participação de cada país-membro da UNASUL nas tarefas dos três grupos de trabalho (GT) do CSSCJDOT (2014-2015).

País	Tarefas GT de Justiça	Tarefas GT de Segurança	Tarefas GT de DOT	Total
Argentina	10	9	7	26
Bolívia	0	1	0	1
Brasil	1	1	3	5
Chile	0	0	0	0
Colômbia	1	2	0	3
Equador	1	1	4	6
Guiana	0	0	0	0
Paraguai	0	2	2	4
Peru	0	2	1	3
Suriname	0	0	0	0
Uruguai	2	0	2	4
Venezuela	0	3	1	4
PPT ⁷	0	0	1	1
Argentina/Brasil	1	0	0	1
Equador/Chile	0	0	1	1
Peru/Argentina	0	2	0	2
Conjunto	1	2	0	3
Total	17	25	22	64

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos documentos UNASUL (ver Apêndice I).

No decorrer de 2014, o avanço das propostas no CSSCJDOT se deu de maneira lenta, em parte, pelo pouco comprometimento de alguns países membros. Por exemplo, na reunião seguinte do GT de Justiça⁸, a presidência (Argentina) afirmou que faltavam as respostas do Chile e Bolívia para a cartilha de boas práticas em matéria de reinserção de pessoas privadas de liberdade e políticas de gestão penitenciária. Outro exemplo de falta de comprometimento foi com as respostas do questionário acerca das experiências em matéria de sistematização e organização de informação jurídica, que poderia ser fundamental para o avanço da cooperação em temas de inteligência e harmonização legal para o combate ao crime, na qual somente sete Estados mandaram suas respostas para sistematizar a informação.

7 Como essa linha de ação vai permanecer mesmo com a mudança de presidência, preferiu-se manter como responsável a PPT, assim como o original. A PPT foi ocupada pelo Uruguai nesse período.

8 II Reunião do Grupo de Trabalho de Justiça que aconteceu em Buenos Aires, 23 e 24 de abril de 2014.

Já sob a égide da Agenda 2030, foi somente na III Reunião de Ministros das áreas de Segurança Cidadã, Justiça e Crime Organizado Transnacional, em outubro de 2015 Montevideu, que se notaram deliberações de grande relevância, ainda que a passos muito lentos. Aceitou-se a criação do projeto da Rede da Unasul Contra a Delinquência Organizada Transnacional entre os Estados-membros. Também foi acertada a subscrição do Documento sobre Regras Mínimas da Unasul sobre Acesso da Justiça, reconhecendo o papel do Estado em promover o acesso à justiça e eliminação das desigualdades

O Peru propôs a criação de um Centro de Estudos Estratégicos contra a Criminalidade Organizada Transnacional (CECOT), a fim de identificar seus fatores e causas e analisá-los por meio de métodos e na evidência empírica, da mesma maneira como foi feito com o Conselho Sul-Americano de Defesa. O CSSCJDOT subscreveu uma proposta à Secretaria Geral para a sua coordenação com a UE, buscando ser possíveis receptores do programa EUROsocial⁹ em matéria de segurança em 2016.

Porém, nada foi encontrado que mostrasse a efetivação desses três pontos, o que nos faz crer que o CSSCJDOT caminhou em uma velocidade muito aquém da necessidade de resposta contra a violência na América do Sul e se inviabilizando como catalisador de uma cooperação em prol do ODS 16.4.

3.3. O enfraquecimento gradual do CCSCJDOT

Com o passar dos anos, algumas dificuldades para avançar as pautas ficaram claras. Isso fica evidente, por exemplo, no fracasso do Sistema Regional de Indicadores de Convivência e Segurança Cidadã e o intercâmbio de informações sobre entidades encarregadas de segurança cidadã, ambas com problemas de adesão por parte dos Estados. A dificuldade em obter o compartilhamento de informações dos Estados foi uma constante em toda a atuação do conselho. Entre os motivos para tal ocorrido, pode-se elencar a priorização do modelo clássico de soberania, que prefere tratar esses dados de maneira nacional, por considerar esses dados sensíveis, ao invés de compartilhar informações para a ação conjunta dos Estados, motivo pelo qual o conselho foi criado (ver LEGLER 2013; FERREIRA, 2017a).

9
 EUROsocial é um programa da Comissão Europeia de cooperação entre a Europa e a América Latina, que busca o fortalecimento institucional dos países da região, por meio de ajuda no desenho institucional, reformas e implementação de políticas públicas

Entre os encontros e seminários promovidos em cumprimento das ações previstas pelo CSSCJDOT, vários deles foram efetivados. Conforme pode se ver na Tabela 3, eles congregaram diferentes temas. Não se notou, porém, tanto na análise documental, como nas conversas com especialistas, um transbordamento dessas discussões para as políticas públicas domésticas.

Tabela 3: Principais Encontros e Seminários Promovidos pelo CSSCJDOT

Nome do Encontro	Data	Cidade	Objetivos/Resultados
Encontro Sul-americano de Ministros Sobre a Luta Contra a Lavagem de Dinheiro e financiamento de terrorismo	4/10/2013	Buenos Aires	Considerou-se que os delitos de LD/FT representam uma ameaça direta a segurança e ao funcionamento das instituições democráticas. Os países se comprometeram a trocar informações; realizar uma análise dos instrumentos e das ações promovidas a nível regional e nacional de combate a LD e ao FT.
Encontro Regional para o Intercâmbio de Boas Práticas em Matéria de Acesso à Justiça	03/2014	Buenos Aires	Tratar das experiências regionais no acesso à justiça como política de inclusão social; métodos alternativos de resolução de conflitos; o Estado como garantia do acesso a informação jurídica; integração cidadã e direito dos imigrantes; acesso à justiça de pessoas com deficiência, etc.
Seminário de Políticas de Segurança para a Inclusão Social	22/08/2014	Buenos Aires, Argentina	Troca de conhecimento e experiências de êxito na prevenção social da violência e políticas sociais orientadas a inclusão (ARGENTINA, 2014).
Encontro Regional Sobre o Desenvolvimento de Políticas Públicas de Segurança Cidadã com Perspectiva em Direitos Humanos	27-28/08/2014	Caracas, Venezuela	O evento teve como o intuito a troca de experiências de políticas públicas das nações participantes, a fim de fortalecer a atuação dos Estados nesse tema, em respeito aos direitos humanos
Oficina Regional para a prevenção e ação integral contra o tráfico humano	03/2015	Buenos Aires, Argentina	Favorecer a troca de experiências e identificar a atuação vinculada a melhores práticas policiais em matéria de investigação e intervenções exitosas contra o tráfico de pessoas e a assistência a vítimas de exploração sexual e de trabalho (ARGENTINA, 2015).

Nome do Encontro	Data	Cidade	Objetivos/Resultados
Encontro Regional sobre o Controle de Armas de Fogo e Explosivos de Uso Civil	3-5/06/2015		Houve Participação da Small Arms Survey (Suíça), do Instituto de ensino para o Desenvolvimento Sustentável (Guatemala), UNODC e o UNLIREC ¹⁰ , que analisaram as tendências globais e políticas de controle dos armamentos.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no repositório institucional da UNASUL.

Posteriormente, os Estados revisaram o estado de cumprimento do Plano de Ação (2013-2017), a fim de colocar novas propostas e iniciativas, assim como a transferência daquelas consideradas prioritárias e que ficaram pendentes para a construção de um próximo Plano de Ação.

Tal plano não foi concretizado diante da crise que a organização enfrentou, que teve como ápice o impasse na transição de sua secretaria geral¹¹. As decisões por consenso não aprovaram o embaixador José Octávio Bordón indicado pela Argentina conforme o regramento interno. O impasse levou à suspensão voluntária de seis de seus membros da organização: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. A comunicação da suspensão foi oficializada pelos seis países em carta formal após o ministro de Relações Exteriores de Bolívia, Fernando Huanacuni, se tornar presidente pro-tempore da organização em 20 de abril de 2018. O bloco pediu sua retirada visando pressionar a organização a nomear um secretário-geral permanente pela Argentina. Tal ação representou praticamente o sepultamento de uma organização com enorme potencial de disseminar políticas cooperativas em prol do ODS 16.4 (FERREIRA, 2018).

10 Centro Regional das Nações Unidas para a Paz, Desarmamento e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe.

11 XI Instância Executiva, que ocorreu em Caracas, entre 27 e 28 de março de 2017.

4.

Políticas de
cooperação da
OEA em res-
posta ao ODS
16.4





4. Políticas de cooperação da OEA em resposta ao ODS 16.4

4.1. O alinhamento inicial da OEA com o ODS 16.4

Segundo Ritchie e Ortiz-Ospina (2018), não existem dados e parâmetros claros vinculados ao ODS 16.4. Entretanto, existem dados sobre outros objetivos dentro do ODS 16, como o 16.1, relacionado à redução da violência em todos os lugares, no qual dados sobre homicídios intencionais são apresentados. Essa redução faz referência às taxas globais de homicídios por 100 mil habitantes, que diminuiu de 7,2, em 1992, para 6,1, em 2017. Contudo, o número total de homicídios aumentou, passando de 400 mil, em 1992, para 460 mil, em 2017 – divergência resultante do aumento populacional. No caso latino-americano, uma variável central para esse crescimento, como se viu, é o crime organizado transnacional (FERREIRA, 2017b; BANFIELD, 2014).

Assim, esse fenômeno, que passa a ser considerado um dos mais graves desafios à paz e a segurança internacional, tende a demandar ações de cooperação no âmbito internacional. Compreender a insegurança motivada por instabilidades regionais como aspecto de segurança internacional nos conduz a perceber o impacto que o crime organizado transnacional possui sobre questões de políticas públicas

regionais e, por sua vez, como essas podem encontrar amparo em ações de cooperação internacional (VIGGIANO, 2018). Emerge aqui, segundo Medeiros (2018), a colocação em prática dos elementos afirmados na Declaração sobre Segurança nas Américas da Organização dos Estados Americanos (OEA), quando lembra que “as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por parte de diversas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre os governos, o setor privado e a sociedade civil” (OEA *apud* MEDEIROS, 2018).

Após a divulgação da Agenda 2030 e dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em 2015, percebe-se um alinhamento da Organização dos Estados Americanos (OEA) para endereçar o debate como uma questão relevante para a segurança regional. Na Assembleia Geral da OEA, em 2016, temos a primeira citação direta sobre os ODS, no qual um Programa Interamericano de Desenvolvimento Sustentável (PIDS) é criado para estabelecer estratégias de ação para assegurar que o trabalho da Secretaria Geral de Desenvolvimento Sustentável esteja alinhado com a implementação, no hemisfério, da Agenda 2030, e que seus objetivos e resultados estejam guiados pelos ODS aprovados pelos Estados-membros, e que contribuam para sua consecução (OEA, 2016).

O PIDS surge como um fortalecimento entre a OEA e os ODS, citando os objetivos que passam a ser o foco do programa. O ODS 16 é nomeadamente citado como um dos parâmetros, mas com enfoque nas instituições efetivas e inclusivas em todos os níveis. No mesmo ano, os objetivos de desenvolvimento são citados como uma forma de fortalecer o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (Cidi), ao buscar um diálogo político com o intuito de produzir parcerias de cooperação para o desenvolvimento (OEA, 2016).

Entre os documentos coletados datados no ano de 2015, temos o Relatório da Secretaria Multidimensional sobre a Implementação do Plano Hemisférico de Ação Contra a Criminalidade Organizada Transnacional, uma ação do Conselho Permanente da OEA, e relatado pela Comissão de Segurança Hemisférica. O plano hemisférico foi aprovado pelo Conselho Permanente da OEA ainda em 2006 e esboçou uma série de ações destinadas a intensificar a cooperação nas áreas de prevenção e investigação da criminalidade organizada transnacional, mas também com relação à respectiva ação penal e decisões judiciais a ela relacionadas, bem como um fortalecimento da capacidade e competência nacional, sub-regional e regional. O relatório, por fim, detalha as atividades da Secretaria de Segurança Multidimensional e seus órgãos auxiliares, a Secretaria Executiva da Comissão

Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas, a Secretaria Executiva do Comitê Interamericano contra o Terrorismo e o Departamento de Segurança Pública (DSS).

Entre as estratégias nacionais apresentadas para combater a criminalidade organizada transnacional, a OEA indica a prevenção somada ao combate a esse fenômeno. Isso é mais claramente apresentado em 2012, no desenvolvimento de um “Modelo para Fortalecer a Capacidade Institucional de Abordar as Preocupações de Segurança Cidadã” pela Secretaria de Segurança Multidimensional (SSM) da OEA. Esse tem como objetivo oferecer uma visão ampla da segurança cidadã em um determinado país, mediante a análise dos pontos fortes e deficientes dos seguintes subsistemas: Ministério da Segurança, Polícia Nacional, Sistema Carcerário, Judiciário, Ministério Público, Segurança Privada e Parlamento. Por meio do estudo das deficiências e das relações entre os subsistemas apontados, compõem-se as recomendações concretas para enfrentar os problemas identificados. De 2012 a 2014, a pedido de cada governo, a secretaria procedeu à avaliação de necessidades em Honduras, El Salvador, Costa Rica e Belize.

Quanto às estratégias relacionadas aos instrumentos jurídicos, a Secretaria de Segurança Multidimensional promoveu, quando oportuno, a implementação de instrumentos jurídicos internacionais, especialmente a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional; o Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas; o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo; a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas; a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (CIFTA). Assim, ações de divulgação e promoção do uso de ferramentas para apoiar a assinatura, ratificação e implementação dos elementos constantes dessas leis tiveram por objetivo promover respostas e ajustes nacionais contra a criminalidade organizada, por meio do Departamento de Segurança Pública, Secretaria Executiva da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad) e da Secretaria de Segurança Multidimensional.

Assuntos relativos à execução de lei também passam a ser o foco do DSP para enfrentamento dos impactos da violência relacionada a criminalidade organizada transnacional e fortalecimento às instituições nacionais responsáveis pela assistência e proteção de vítimas desses crimes, como visto em países como Guatemala, Honduras e El Salvador e, posteriormente, estendido para Costa Rica, Panamá, Nicarágua, República Dominicana e Belize em 2015. Foi também objetivo do DSP desenvolver um novo código de ética policial, aplicando na polícia

nacional do Uruguai o programa “Gestão Local Integrada da Segurança Cidadã”, em implementação pelo Governo do Uruguai e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo inspirar confiança e credibilidade na gestão da polícia. O DSP igualmente organizou uma Rede Interamericana de Desenvolvimento e Profissionalização Policial, com vistas a contribuir de maneira permanente para o fortalecimento do profissionalismo das instituições policiais dos Estados-membros. Ainda, em 2014, ocorreram reuniões técnicas com os parceiros estratégicos do programa, entre eles a Polícia Federal do Brasil, sendo o primeiro curso desenvolvido em 2015.

Com relação aos documentos coletados em 2016, temos a criação de um grupo de trabalho da Comissão de Segurança Hemisférica sobre o Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional, concebido com o intuito de delimitar o alcance dos elementos de ação acordados no mandato do grupo de trabalho.

O documento levanta como consideração que o fenômeno descrito requer a avaliação das estruturas e mecanismos de coordenação e cooperação hemisférica já existentes na OEA, e que assim possibilitem uma resposta rápida e efetiva aos novos desafios provocados pela criminalidade organizada transnacional. Logo, seria necessária uma possível revisão da efetividade do Plano de Ação Hemisférico e, caso pertinente, sua atualização. Sendo assim, foi criado um grupo de trabalho encarregado de avaliar a implementação do Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional, e de, assim, solicitar à Secretaria-Geral o apoio técnico e administrativo necessário para que a missão seja cumprida.

No mesmo ano, temos um questionário de avaliação do Nível de Implementação do Plano de Ação Hemisférico Contra a Criminalidade Organizada Transnacional, publicado em abril e apresentado pelo grupo de trabalho citado anteriormente. Devido à passagem de nove anos desde a aprovação do Plano de Ação Hemisférico, fez-se necessário conhecer a situação atual dos Estados-membros com relação à implementação das ações defendidas pelo plano, determinando, assim, o quanto influenciou as leis e os sistemas normativos nos Estados (OEA, 2016). Com relação aos instrumentos jurídicos, temos como questionamento a assinatura e ratificação do país respondente em determinados acordos internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000) e o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições (2000).

As respostas ao questionário somente são publicadas em novembro de 2016. Em virtude do número de questionários respondidos, a SSM considerou que, no momento, não dispõe de informação suficiente que possibilite levar adiante a análise técnica com um nível necessário de detalhamento para, assim, oferecer aos Estados-membros uma visão completa da situação. A falta da colaboração estatal mostra aqui, mais uma vez, o quanto as Américas ainda estão frágeis para a consecução da meta 16.4 da Agenda 2030. No entanto, passos importantes foram dados em âmbito institucional, como veremos na seção a seguir.

4.2. A criação do Departamento contra o Crime Organizado Transnacional (DCOT) e seu potencial como catalisador da cooperação em prol do ODS 16.4

Na Assembleia Geral da OEA de 2016, em uma das resoluções nomeada de Avançando na Segurança do Hemisfério: uma abordagem multidimensional, são recordadas resoluções assinadas pela Comissão de Segurança Hemisférica, principalmente a resolução referente às Américas como uma zona de paz, cooperação e solução pacífica de controvérsias, reiterando os esforços para combater as ameaças à paz e segurança, e os crimes transnacionais que ameaçam a segurança pública dos Estados-membros. Com relação ao combate ao crime organizado, temos o reconhecimento dos esforços do grupo de trabalho da Ação Hemisférica contra o Crime Organizado Transnacional, especificamente o questionário aplicado nos Estados-membros.

Dali surge um importante passo, que é a criação do Departamento contra o Crime Organizado Transnacional (DCOT) pela Secretaria Geral da OEA, com vistas a estreitar as comissões e os órgãos competentes da organização a estabelecer sinergias para fortalecer o trabalho do DCOT. O departamento é criado pela Secretaria-Geral como parte da reestruturação, modernização e reorganização da Secretaria de Segurança Multidimensional. O propósito do DCOT é coordenar todos os esforços da Secretaria-Geral para fortalecer as capacidades institucionais e políticas públicas para confrontar e responder às diversas manifestações do crime organizado transnacional, incluindo lavagem de dinheiro, tráfico ilícito de drogas, contrabando, tráfico de armas e correlatos, tal como apresentado em seu site oficial (<http://www.oas.org/en/sms/dtoc/>).

Em fevereiro de 2017, o Conselho Permanente divulgou uma proposta de sessão conjunta do Conselho Permanente e do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral sobre a promoção dos ODS nos Estados-membros da OEA, o qual possui como premissa a ideia de que, considerando que a Agenda 2030

tem um escopo ambicioso, a mesma não pode ser cumprida por qualquer governo ou parceiro de desenvolvimento isoladamente. Percebe-se ali uma convocação de uma coordenação maior dentro das instituições e entre elas, tanto de âmbito internacional, como nacional e de governos locais (OEA, 2017). Justifica-se na sessão a crença de a OEA possuir os requisitos para conduzir com eficácia uma colaboração e coordenação entre a Secretaria-Geral e os outros elementos do Sistema Interamericano, auxiliando assim os Estados-membros a incorporar a agenda e os ODS em suas estruturas nacionais de decisão. Como o documento é uma constatação da própria organização sobre a sua posição privilegiada, ao levar adiante o diálogo político, a cooperação técnica e o intercâmbio de experiências em todos os ODS, faz-se uma análise sobre qual o melhor tipo de apoio para a implementação dos ODS e como prestará esse apoio (OEA, 2017).

Ainda no mesmo ano, temos a Assembleia Geral, em setembro de 2017, na qual alguns dos documentos e relatórios apresentados estão relacionados com os Avanços e Iniciativas no Hemisfério em Desenvolvimento Integral. Esses documentos reafirmam as publicações da carta da OEA, que possui como propósito promover, através da cooperação, o desenvolvimento (econômico, social e cultural) e erradicar a pobreza extrema, que é tida como um obstáculo para o pleno desenvolvimento democrático do hemisfério. Além disso, reiteram que a Carta Social da América determina o comprometimento dos Estados-membros de urgentemente combater os sérios problemas de pobreza, exclusão social, e desigualdade, que afetam, em vários níveis, os países do hemisfério. Por fim, esses documentos levam em consideração que o trabalho da OEA, no pilar do desenvolvimento, é governado por um plano estratégico da organização, adotado pela Assembleia Geral e que está alinhado com as contribuições da implementação da Agenda 2030 e com os ODS, com relação a sua estrutura geral de ação.

Em 2018, temos um projeto de resolução, nomeado de Promoção da Segurança Hemisférica. O projeto tem um enfoque multidimensional, datado de maio de 2018, e publicado pela Comissão de Segurança Hemisférica, no qual, durante a Assembleia Geral; alguns pontos são reafirmados, como o compromisso da organização com a consolidação da paz e da segurança do continente e o reconhecimento de que os Estados enfrentam tanto ameaças tradicionais, como novas ameaças. Além disso, reitera a necessidade de implementar ou fortalecer as políticas públicas nacionais, políticas de cooperação internacionais e medidas destinadas a combater a criminalidade organizada transnacional mediante a implementação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado

Transnacional, possuindo assim algumas resoluções para as atividades da Comissão de Segurança Hemisférica e dos Estados-Membros.

O Projeto de Resolução busca trabalhar para consolidar as Américas como zona de paz – algo questionado por parte da literatura (FERREIRA, 2017a; JAITMAN *et al.*, 2017; FERREIRA, 2020) – convidando a Comissão de Segurança Hemisférica para que, no segundo semestre de 2018, promova uma aproximação com a Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas. No quesito combate à criminalidade organizada transnacional, insta os Estados-membros que entreguem os questionários sobre a implementação do Plano de Ação Hemisférico contra a DOT; solicita que o DDOT conclua a análise dos questionários e elabore o Relatório Final, para ser apresentada ao CSH no segundo semestre de 2018, juntamente com as propostas apresentadas pelos Estados-membros para aperfeiçoar o Plano de Ação. Assim, o projeto apoia o DDOT e insta que lhe sejam destinados os recursos humanos e financeiros necessários ao seu funcionamento eficaz, em respeito à necessidade orçamentária, e solicitando que os Estados-membros considerem designar especialistas em crime organizado para trabalhar no DDOT.

O projeto também solicita que o DDOT continue oferecendo assistência técnica aos países membros da OEA, quando solicitado, os quais encontraram novas ameaças em zonas fronteiriças, com o objetivo de incentivar a implementação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNCTOC) e do Plano de Ação Hemisférico. Urge também fomentar uma maior coordenação entre a Secretaria da OEA e as outras instâncias que tratam de temas relacionados com a COT, bem como com outros organismos multilaterais relevantes, como o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), com o fim de contribuir para a efetiva implementação dos instrumentos internacionais e regionais na matéria.

Ademais, os Estados-membros são convidados a desenvolver e implementarem políticas interinstitucionais que os permitam renovar o compromisso de cooperação jurídica internacional, com o objetivo de que os Ministérios Públicos e às Procuradorias Gerais dos Estados compartilhem boas práticas e estratégias de investigação, e assim promover intercâmbios de informações que permitam neutralizar as estruturas financeiras dessas organizações criminosas. Assim, o projeto convoca os Estados-membros, organismos regionais e internacionais a realizarem contribuições voluntárias para o Fundo contra a Criminalidade Organizada Transnacional, previsto no Plano de Ação Hemisférica.

Ainda em 2018, temos a Assembleia Geral, em junho, na qual dispomos mais uma vez do plano Avanços e Iniciativas no Hemisfério em Desenvolvimento Integral, no qual é reiterado a importância da organização em abranger os instrumentos do sistema interamericano, reforçando que o trabalho da OEA está alinhado com as contribuições e implementação da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável e com os ODS, dentro da estrutura na qual ele age.

No mesmo documento, na resolução Avançando na Segurança Hemisférica: uma abordagem multidimensional, temos uma reafirmação do comprometimento da Organização dos Estados Americanos de fortalecer a paz e a segurança no hemisfério, com total respeito às leis internacionais e em concordância com as leis domésticas de cada país.

Resulta do encontro a ação de um trabalho contínuo para consolidar as Américas como uma zona de paz, considerando a paz como um bem supremo, um valor, e um princípio em si, uma aspiração legítima de todos os povos, e que a prevenção da paz é um elemento substancial de integração e cooperação, baseado no respeito à democracia, justiça, direitos humanos, segurança, e normas do direito internacional (OEA, 2018). O combate ao crime organizado transnacional é tido como outra resolução. Novamente, insta os Estados-membros que ainda não enviaram os questionários sobre a implementação do Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada para realizá-lo o quanto antes.

No final de 2018, em dezembro, temos o Projeto de Agenda para a Reunião de Autoridades Nacionais sobre Criminalidade Organizada Transnacional, tendo por objetivo a aprovação da agenda e do calendário de trabalho de 2019, a atualização das atividades da Secretaria de Segurança Multidimensional, desde a última reunião de autoridades nacionais sobre a criminalidade organizada transnacional. Uma das pautas levantadas é com relação às ameaças atuais e emergentes da COT e às medidas de cooperação internacional para enfrentá-las, em que se menciona a necessidade de lidar com os vínculos entre corrupção e COT, o potencial uso da inteligência artificial por parte das empresas da criminalidade transnacional, o fortalecimento do uso de técnicas especiais de investigação, e a identificação dos principais desafios operacionais. O México levanta, como uma das pautas, os esforços regionais em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:

Soma de esforços para o cumprimento da meta 16.4, que estabelece “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” (OEA, 2018, p. 2).

No ano de 2019, em fevereiro, temos a atualização do Projeto de Agenda para a Segunda Reunião de Autoridade Nacionais sobre a Criminalidade Organizada Transnacional. Ali, figuram o incremento nas questões a serem enfrentadas no combate a criminalidade organizada transnacional, como o tráfico ilícito de armas pequenas e armamento leve em todos os seus aspectos, e de drogas como atividade criminosa significativa das organizações criminosas transnacionais, e a investigação das organizações criminosas e suas conexões com o sistema penitenciário. No debate da cooperação internacional, ressalta-se a construção de capacidade, nas Américas, da utilização de técnicas especiais de investigação, troca de experiências com gestão de ativos e sobre o uso de ferramentas e base de dados internacionais. Figura ali também o aprimoramento das medidas de cooperação, através de esforços regionais para o cumprimento da Meta 16 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, resolução que possui uma alteração no documento de março de 2019, com o objetivo de aprimorar as medidas de cooperação no âmbito do ODS 16.4, especificamente.

Kim (2016) afirma que os ODS devem servir para orquestrar um acordo internacional, no sentido de reunir esforços para organizar diferentes elementos de um sistema para alcançar um mesmo objetivo. E é nesse ponto que compreender a cooperação internacional com a OEA, o Estado e a Agenda 2030 torna possível alcançar as metas e objetivos traçados pela Agenda. Muitos dos recursos apresentados, após 2015, pela OEA com relação ao combate ao crime organizado não possuem menção direta aos ODS, mas representam um alinhamento da organização para com o que foi proposto pelas Nações Unidas, o que demonstra um esforço da mesma para enfrentar problemas que já eram de estudo da organização, não obstante os ainda importantes desafios a serem enfrentados relacionados com o comprometimento dos países membros.

5.

Unasul, OEA e
o ODS 16.4 em
perspectiva
comparada





5. Unasul, OEA e o ODS 16.4 em perspectiva comparada

Ao examinar em conjunto a Unasul e OEA, e suas respostas ao ODS 16.4, nota-se que, no caso da primeira, houve inicialmente propostas inovadoras que anteciparam a Agenda 2030. Ali surgiram propostas como a Corte Sul-americana para Crimes Transnacionais e a Rede Unasul para Segurança Cidadã, Justiça e Delinquência Organizada Transnacional, que foram exemplos nítidos de que os Estados-membros são capazes de elaborar intenções de relevância para a cooperação nas áreas. No entanto, a região sofre de alguns problemas crônicos, como a falta de comprometimento político com a cooperação regional, crença excessiva no normativismo – ou seja, criação de regimentos e normas internacionais e sua crença na sua autossuficiência para gerar integração multilateral (FERREIRA, 2017a) – e a crise em países importantes da região, assim como a mudança de orientação política (FERREIRA, 2018).

O compartilhamento de informações, sugerido por meio de diagnósticos nacionais de políticas nos três temas, sofreu problemas constantes no seu preenchimento por parte dos Estados. Sempre eram feitas observações, por parte dos Estados responsáveis, de que poucos países enviavam

as respostas dos diagnósticos, estendendo assim o prazo. Com o tempo, cada um dos diagnósticos propostos saia de pauta, o que indica os problemas que o conselho enfrenta em relação ao discurso tradicional de soberania na região (ver LEGLER, 2013; FERREIRA, 2017a), o que fez com que iniciativas como essa fossem infrutíferas. Algo similar aconteceu com as propostas de redes e bases de dados, que não foram até então sequer iniciadas.

É importante salientar que as dificuldades do CSSCJDOT passaram também por dificuldades políticas internas dos Estados-membros. O Brasil, país que liderou todo o processo de criação da Unasul, sofreu no governo Temer a pior taxa de popularidade desde a redemocratização do país (BOGHOSIAN, 2018). Posteriormente, manteve-se a Unasul como um tema secundário ou superado, algo que permaneceu até seu ocaso final já durante o Governo Jair Bolsonaro. Na Venezuela, o governo do chavista Nicolás Maduro sofre atritos com a oposição desde a morte de Hugo Chávez, na qual os protestos tiveram dura repressão e prisões de manifestantes, o que levantou muitas preocupações com problemas de direitos humanos. Além disso, o modelo econômico do país deu claros sinais de esgotamento com a posse de seu sucessor.

Ainda que a Argentina tenha tentado nos anos iniciais do CSSCJDOT assumir um papel de liderança no órgão com forte protagonismo nos grupos de trabalho, sua busca de preponderância barrou na crise geral da Unasul desde 2017. Durante a criação da Unasul, a região passava por uma onda de governos declarados de esquerda que facilitaram a criação do órgão e sua orientação. Porém, esse contexto não existe mais, a exemplo do governo do Brasil, Paraguai e Equador, que possuem perfil ideológico contrário aos seus governos anteriores. Esses governos não mantêm no seu ideário o combate ao neoliberalismo, nem a autonomia frente aos Estados Unidos, premissas que fundamentaram a organização (Sanahuja, 2012), o que prejudica diretamente a participação desses países na Unasul. Essa afirmação se mostra clara na participação da Argentina que, no momento da criação do cronograma de ações do conselho, obteve a maior quantidade de ações e, no final, poucas ações se concretizaram já durante o Governo Macri.

As únicas ações que avançaram na Unasul foram a realização de eventos regionais, com participação das delegações dos países sul-americanos. Todos tiveram como objetivo compartilhar informações de êxitos nas suas áreas, por meio de vários painéis a cargo dos países-membros. Em tais eventos, é impossível determinar com exatidão o seu impacto nas políticas regionais. Porém, como se trata de uma simples exposição de experiências, sem nenhum objetivo claro de conformar uma política unificada para tais assuntos, é seguro afirmar que o impacto desses

eventos é baixo. Com o virtual encerramento da Unasul, o impacto foi nulo ou muito pontual naquele momento histórico.

No que tange à OEA, a Agenda 2030 das Nações Unidas apresentou um grande avanço ao considerar em seu objetivo 16.4 o combate aos ilícitos transnacionais e crime organizado. Adicionalmente, ao conectá-los com a agenda de desenvolvimento sustentável, permitiu retomar os Estudos para Paz em sua origem. Esses estudos compreendem a paz como a ausência de violência direta e estrutural, sendo, essa última, aquela conectada com a desigualdade social e injustiças socioeconômicas. Assim, a Agenda 2030 é acertada ao colocar a paz e a violência dentro de uma dinâmica multidimensional que caracteriza o fenômeno.

Em particular, o crime organizado que assola países da América Latina em maior ou menor medida está intimamente conectado com suas limitações de desenvolvimento. Estudos demonstram que a desigualdade justamente é uma das variáveis centrais que fomentam o crime (BLACKWELL; Duarte, 2014; HEINEMANN; VERNER, 2006; FERREIRA, 2017b), ao mesmo tempo que esse crime reproduz essa desigualdade (FERREIRA, 2017b). Isso não é diferente no Brasil.

Na pesquisa corrente, ao mapear e analisar as políticas de cooperação da OEA após 2015, relacionadas ao ODS 16.4, identificam-se menções diretas ao ODS nos documentos de 2016 e 2018. Ações de cooperação e iniciativas de combate ao Crime Organizado Transnacional são identificadas após a Agenda 2030, principalmente a criação do Departamento contra o Crime Organizado Transnacional (DCOT) em 2016, fato que traz um alento para a cooperação regionalizada contra o crime organizado.

Finalmente, pode-se dizer que em nossa análise ficou patente que nossa hipótese se confirmou parcialmente. Enquanto as políticas e debates fomentados no âmbito da OEA têm avançado com perspectivas importantes para o Brasil, a Unasul se tornou virtualmente inativa e inoperante, não obstante sua inovação inicial que apresentamos neste relatório. Diante da inoperância da Unasul, fortalecer os laços cooperativos via OEA pode ser um caminho fundamental para que o Brasil atinja a meta 16.4 da Agenda 2030.

Em um mundo interconectado, ao analisar as possibilidades e limites apresentados ao Brasil com a difusão de políticas fomentadas pela OEA em prol do ODS 16.4, caberá ao país compreender a importância de políticas regionais relevantes e debates de alto nível, como os promovidos por uma organização consolidada como a OEA. Tais debates e propostas de ações podem subsidiar políticas públicas no Brasil que permitam coordenação interinstitucional com outros países que vivem o mesmo problema ou que produzem insumos de ilícitos que desembocam em violência direta para os brasileiros.

6.

Considerações

Finais





6. Considerações finais: caminhos para as políticas públicas a partir do avanço regional da Agenda 2030

O debate sobre crime organizado e suas múltiplas dimensões é uma problemática que se relaciona com distintas esferas da administração pública federal. Ainda que o combate a organizações criminosas seja incumbência da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal (ambas vinculadas ao Ministério da Justiça), atuam também na temática as Forças Armadas (vinculadas ao Ministério da Defesa) no controle fronteiriço, e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) na coleta de dados sensíveis sobre esse fenômeno. Já o Ministério de Relações Exteriores atua na facilitação da cooperação internacional pelo controle do crime em suas múltiplas naturezas. Por sua vez, o Ministério da Cidadania têm um papel importante no fomento de políticas sociais que impeçam novas pessoas de adentrarem no crime. Finalmente, muito também recai sobre as polícias militares e civis sob responsabilidade dos Estados da Federação.

Em termos orçamentários, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, são gastos anualmente R\$81 bilhões em políticas públicas na área de segurança (FBSP, 2017, p. 8-9). Não obstante, esse valor não tem impedido as mais de

60 mil mortes anuais no Brasil. O fato é que essas políticas sofrem com a pouca efetividade e descontinuidade diante de mudanças de governo e crises (FBSP, 2017, p. 77).

Perante essa conjuntura, um olhar sobre a cooperação regional promovida pela OEA e a Unasul pode trazer à tona possíveis ações para mudar esse cenário. Aqui, é importante lembrar que cumprir a meta do ODS 16.4 é impossível sem ter em mente a cooperação regional. O crime organizado não respeita as mesmas fronteiras políticas do Estado, além de se utilizar de brechas econômicas ilegais para conduzir suas atividades.

Nesta seção final, apontamos alguns caminhos, estratégias e desafios que emergem após a detida análise de como Unasul e OEA têm lidado com a temática do ODS 16.4. Aqui nos fundamentamos não só nos documentos oficiais e conversas com especialistas nos organismos, mas também em entrevistas semiestruturadas conduzidas em janeiro de 2019, somadas a outros dados coletados em pesquisas anteriores do autor.

Em linha com a missão da Enap, a ideia aqui é apontar caminhos que ajudem a conduzir a administração pública brasileira para uma ação mais efetiva em busca da meta do ODS 16.4, que é reduzir até 2030 “significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado” (ONU, 2015). Aqui, enumeramos três aspectos que precisam ser tratados: a) aperfeiçoamento da mensuração da meta 16.4; b) cooperação interinstitucional entre órgãos da Administração Pública e; c) fortalecimento da influência do Brasil no multilateralismo em prol do ODS 16.4.

6.1. Aperfeiçoamento da mensuração da meta 16.4

Como afirmado por Ritchie e Ortiz-Ospina (2019), um problema que emerge no ODS 16.4 é a dificuldade de sua mensuração. Sem clareza do contexto, como se sabe, é impossível formular adequadamente uma política pública. Não obstante, o Brasil conta com órgãos capazes de evidenciar métricas e mensurações de qualidade para criação de políticas públicas – tais como Ipea, IBGE e a própria Enap –; é comum, nas entrevistas e nas análises feitas, a percepção da dificuldade de dados organizados e de uso comum sobre fluxos financeiros ilegais, recuperação de recursos roubados e combate ao crime organizado. O mais surpreendente, porém, é que os dados existem. Porém, esses estão fragmentados entre diferentes órgãos, sejam eles do Poder Judiciário – como evidenciou Lessing e Willis (2019) – ou diferentes instâncias do Poder Executivo.

Na era do Big Data, aplicar informações comuns em nível nacional é fundamental, como já percebido pela Secretaria de Segurança Pública do estado de Alagoas (ver SIQUEIRA, 2019). Ainda que o anteprojeto de lei contra a criminalidade, que tramita no Congresso Nacional, trate de bancos de dados unificados de perfis genético, balístico e multibiométrico (ver Brasil, 2019), falta ainda unificar, entre órgãos federais e estaduais, dados fundamentais como: mapeamento de entrada e saída de armas ilícitas apreendidas; indivíduos e organizações relacionados com lavagem de dinheiro; banco de dados de facções e gangues que atuam à margem do estado, com dados sobre sua extensão e intensidade de controle. Esse passo de unificar informações sensíveis é central para a criação de boas políticas públicas para lidar com a meta 16.4.

6.2. Cooperação interinstitucional entre órgãos da administração pública

No Brasil, há uma tendência fragmentadora preocupante em temas de segurança pública e ameaças à paz social, tal como já evidenciada por parte da literatura (ver FERREIRA, 2012). As aplicações das boas práticas apresentadas pelos organismos regionais são da incumbência de múltiplos órgãos que necessitam dialogar e cooperar no intercâmbio de informações e ações para além de forças tarefas ad hoc.

Para que se aplique o Plano de Ação Hemisférico contra a criminalidade organizada da OEA e seus desdobramentos, é mister que esse plano seja conhecido e aplicado entre os diferentes órgãos relacionados com o tema. Emergem aqui o Ministério da Justiça e seus respectivos órgãos correlatos, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, o Gabinete de Segurança Institucional (através da ABIN), além dos Ministérios da Defesa e da Cidadania. O cumprimento a um dos objetivos desse plano da OEA (*Fortalecer as capacidades e habilidades nacionais, sub-regionais e regionais para enfrentar a criminalidade organizada transnacional*) demanda, antes, que os órgãos tenham uma maior integração entre si de maneira constante nos temas da criminalidade. Infelizmente, o que se notou nas entrevistas conduzidas em janeiro de 2019, foi uma discrepância entre as percepções da inteligência de Estado e as ações da Polícia Federal, somada a um Judiciário com uma velocidade muito aquém da dinâmica do crime organizado.

Ainda, como apresentou Ferreira (2012) ao examinar as disfunções dos órgãos federais ao atuar diante do tema do terrorismo, muitas vezes há sobreposição de funções em temas de segurança e defesa, o que torna fundamental uma melhor coordenação para a execução de políticas. Ações para a melhora dessa coordenação passam por ajustes legais por parte do Congresso – como um olhar sobre tarefas que se sobrepõem –, assim como a abertura de canais constantes

– não somente pontuais – sobre crime organizado entre Legislativo, Judiciário e órgãos do Poder Executivo. Cooperar, antes, internamente de maneira efetiva, combinando com maior protagonismo internacional, como afirmamos a seguir.

6.3. Fortalecimento da influência do Brasil no multilateralismo em prol do ODS 16.4

Diante da limitada proposição de políticas cooperativas, que hoje tem se concentrado no âmbito da OEA, um desafio se amplia ao Brasil. Em uma era na qual o crime tem caráter transnacional (ZABYELINA, 2009), é fundamental que a administração pública federal dê um passo atrás e sirva como catalisador em prol desse processo cooperativo. Como a literatura demonstra (KIM, 2016; LANGFORD, 2016), cumprir o ODS 16 exige cooperação regional, especialmente em um país de dimensões continentais, diverso e com mais de 16mil km de fronteiras.

No caso da Unasul, como já indicamos, chama a atenção a postura mais proativa da Argentina nessa temática, seja conduzindo discussões, propondo ações ou mesmo liderando processos de relevância. Já na OEA, nota-se que há espaço para o Brasil atuar mais fortemente em cooperação com outros atores regionais importantes que sofrem fortemente com o crime organizado, tais como México, Estados Unidos e Colômbia.

Para recuperar seu protagonismo histórico em temas de multilateralismo, é fundamental que se supere um dualismo descabido entre globalismo e soberanismo, algo comum no debate atual sobre diplomacia e que mina o capital social construído historicamente pelo Itamaraty. O crime organizado e a busca em responder ao ODS 16.4 demanda cooperação, ação unificada e compartilhamento de informações-chave contra um ator que ameaça a paz social e o Estado, não havendo aqui espaço para devaneios ideológicos descolados da realidade.

Enquanto se discute descabidamente entre globalismo e soberanismo, e nos distanciamos do multilateralismo em prol da paz social, nota-se nas periferias um avanço da governança por parte de organizações criminosas (vide LESSING; WILLIS, 2019; FERREIRA, 2017b; FERREIRA; RICHMOND, 2021), limitando os direitos fundamentais de milhares de indivíduos. Por sua vez, outros países, como o México, têm sido mais protagonistas do que o Brasil na temática do ODS 16 (OEA, 2018). Assim, cabe ao Brasil retomar sua tradição diplomática de promoção da paz, o que passa hoje por defender políticas públicas regionais em prol do ODS 16 por parte do Ministério de Relações Exteriores e por parte de autoridades que envolvam o Ministério da Justiça e o Gabinete de Segurança Institucional em reuniões específicas.

7.

Referências Bibliográficas





Referências Bibliográficas

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Miriam *et al.* **Juventude, Violência e Vulnerabilidade Social na América Latina: Desafios para Políticas Públicas**. Brasília: Unesco, Bid, 2002.

ALVES, Maria H. M. & EVANSTON, Philip. **Vivendo no Fogo Cruzado: moradores de favela, traficantes de droga e violência policial no Rio de Janeiro**. São Paulo : EdUNESP, 2012.

ARGENTINA. Presidencia de La Nación. Ministerio de Seguridad. **Rodríguez encabezó seminario de UNASUR**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/4imvwf>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

ARGENTINA. Presidencia de La Nación. Ministerio de Seguridad. **Taller regional para la prevención y el accionar integral contra la Trata de Personas**. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/YvLck9>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2011: Conflict, security and development**. Washington: Banco Mundial, 2011.

BANFIED, Jesse. **Crime and Conflict: the new challenge for peacebuilding**. Londres : International Alert, 2014.

BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa : Edições 70,

1977.

BASCH, Linda; SCHILLER, Nina Glick; BLANC, Christina Szanton (Eds.). **Nations unbound: Transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states**. New York : Routledge, 2005.

BATTAGLINO, Jorge M. The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.55, n.2, 2012, p.131-151.

BLACKWELL, Adam; DUARTE, Paulina. “Violence, Crime and Social Exclusion”, in OEA – Organização dos Estados Americanos (org.), **Inequality and Social Exclusion in the Americas: 14 Essays**. Washington: OEA, 111-134 [2.a edição], 2014.

BOGHOSSIAN, Bruno. Reprovação aumenta e torna Temer o presidente mais impopular da história, **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<https://goo.gl/f4zEzc>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL – Ministério da Justiça. **Carta do I Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**, 2010. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/2010carta_belo Horizonte-1.pdf. Acesso em: 19 Jun. 2019.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012**. Lei Orçamentária Anual. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014**. Lei Orçamentária Anual. Brasília, DF, 2014

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016**. Lei Orçamentária Anual. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Anteprojeto de Lei – Pacote Anticrime**. 2019. Disponível em: https://estaticog1.globo.com/2019/02/04/mjsp_projeto_de_lei_anticrime.pdf. Acesso em 24 out. 2019.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p.375-405, dez. 2011.

CERQUEIRA, Daniel (org). **Atlas da Violência 2017**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/2kb2PX>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

CHRISTIE, Daniel J. Reducing Direct and Structural Violence: The Human Needs Theory, **Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology**, v. 3, n.4, 1997, p.315-332.

DUARTE-VILLA, Rafael; PIMENTA, Marília Carolina de Souza. A longa paz na América do

Sul: questionamentos às teses da paz negativa na região. **Papel Político**, Bogotá, v.21, n. 2, p.435-468, dez. 2016.

DUFFIELD, Mark. **Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security**. London : Zed Books, 2014.

EDWARDS, Martin & ROMERO, Sthelyn. Governance and the Sustainable Development Goals: Changing the Game or More of the Same? **SAIS Review**, vol. 34, no. 2, 2014.

EKOS NEGOCIOS (Equador). **Encuentro Regional DD.HH. y Seguridad Integral: Jornada de socialización organizada por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Una agenda conjunta con la Unasur**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/NvW41H>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

EZROW, Natacha. **Global politics and violent non-state actors**. Los Angeles: SAGE, 2017.

FARMER, Paul. An Anthropology of Structural Violence, **Current Anthropology**, v. 45, n. 3, 2004.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo : FBSP, 2017.

FELBAB-BROWN, Vanda. **Human Security and Crime in Latin America: The Political Capital and Political Impact of Criminal Groups and Belligerents Involved in Illicit Economies**. Miami : Florida International University, 2004.

FERREIRA, M. A. S. V. **A crise da UNASUL e seus impactos no seu histórico de promotor da paz regional**. Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança, 02 de maio de 2018. Disponível em: <https://redepcecs.com/2018/05/02/a-crise-da-unasul-e-seus-impactos-no-seu-historico-de-promotor-da-paz-regional/> Acesso em: 12 mai. 2021.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. **Relatório Parcial: Governança de implementação do ODS 16.4: possibilidades e limites para a Administração Pública Federal a partir das experiências da UNASUL e OEA**. Relatório apresentado à Escola Nacional de Administração Pública, fevereiro/2019.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. **Contemporaneidade dos Conceitos de Paz e Violência em Johan Galtung e sua Aplicabilidade para a América do Sul**. In: Érica Winand, Thiago Rodrigues, Sergio Aguilar. (Org.). Defesa e Segurança no Atlântico Sul - VIII ENABED. 1 ed. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 2016, v.1, p.145-160.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. Criminality and Violence in South America: The Challenges for Peace and UNASUR's Response. **International Studies Perspectives**, Oxford, v. 18, n. 1, p. 64-80, 2017a. DOI: <https://doi.org/10.1093/isp/ekw008>

FERREIRA, Marcos Alan S. V. Estudos Críticos da Paz e Crime Organizado Transnacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 113, p. 29-50, 2017b. DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.6643>

FERREIRA, Marcos Alan S. V. Os órgãos governamentais brasileiros e a questão do terrorismo na Tríplice Fronteira: divergências de percepções e convergências nas ações. **Carta Internacional**, 7(1), 102-117, 2012.

FERREIRA, M.A.S.V. Violent Conflicts in South America. In: Richmond O., Visoka G. (eds) **The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies**. Palgrave Macmillan, Cham, 2020. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-11795-5_65-1

FERREIRA, Marcos Alan; RICHMOND, Oliver P. Blockages to Peace Formation in Latin America: The Role of Criminal Governance. **Journal of Intervention and Statebuilding**, 2021, v. 15, n. 2, p. 161-180. DOI: <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1878337>

FERREIRA, Marcos Alan S. V.; VIEIRA, Erico M.; OLIVEIRA, Lucas B. Os Diagnósticos sobre Paz e Segurança no Brasil: uma análise comparativa das bases de dados sobre violência e conflitos. **Conjuntura Austral**, v. 7, p. 60-73, 2016. DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.67158>

GALTUNG, Johan. Cultural Violence. **Journal of Peace Research**, v. 27, n. 3, p. 291-305, 1990.

_____. Editorial, **Journal of Peace Research**, n.1, p.2, 1964.

_____. Introduction: Peace by Peaceful conflict transformation – the TRANSCEND approach. In: WEBEL, Charles and GALTUNG, Johan (ed). **Handbook of Peace and Conflict Studies**. Londres: Routledge, 2007.

_____. **Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization**. London: Sage, 1996.

_____. Violence, Peace and Peace Research, **Journal of Peace Research**, v.6, n.3, p.167-191, 1969.

_____. World Indicators Program, **Bulletin of Peace Proposals**, v.4,n.4, p.354-358, 1973.

GENEVA DECLARATION. **Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts**. Cambridge Univ. Press : Cambridge, 2015.

GLEDHILL, John. **The New War on the Poor: The Production of Insecurity in Latin America**. Londres: Zed Books, 2015.

GUPTA, Akhil. **Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence and Poverty in India**. Durhan, NC : Duke University Press, 2012.

GUZZI, André Cavaller. **As Relações EUA-América Latina: Medidas e Consequências da Política Externa Norteamericana para Combater a Produção e o Tráfico De Drogas Ilícitas**. 2008. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Puc-sp/unesp/ Únicamp, São Paulo, 2008.

HEINEMANN, A.; VERNER D. **Crime and Violence in Development: A Literature Review of Latin America and the Caribbean**. Washington DC: World Bank Policy Research Working Paper 4041, 2006.

HENKEMAN, Sarah. **Transdisciplinary Project for Social Justice - Open Guide to a Deeper, Wider And Longer Analysis of Violence**. University of Cape Town, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/31024697/OPEN_GUIDE_TO_A_DEEPER_WIDER_AND_LONGER_ANALYSIS_OF_VIOLENCE. Acesso em: 03 Mar. 2018.

HOLSTI, K. J. **The State, War and the State of War**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996

IMBUSCH, P; MISSE, Michel; CARRIÓN F. Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review. **International Journal of Conflict and Violence**, v.5, n.1, 2011, p.87-154.

JAITMAN, Laura. **Los costos del crimen en la violencia y bienestar en América Latina y Caribe**. Washington, DC: BID, 2017.

JUTILA, Matti; PEHKONEN, Samu; VÄYRYNEN, Tarja. Resuscitating a discipline: an agenda for critical peace research. **Millennium**, v. 36, n. 3, p. 623-640, 2008.

KACOWICZ, Arie. **Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective**. Albany: State of New York Univ. Press, 1998.

KIM, Rakhyun. **The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals, Review of European Comparative & International Environmental Law**. Abril 2016, Vol. 25, no. 1, p. 15-26.

LANGFORD, Malcolm. Lost in Transformation? The Politics of the Sustainable Development Goals, **Ethics & International Affairs**, vol. 30, no. 2, 2016.

LAVILLE, C. & DIONNE, Jean. **A construção do Saber: Manual de Metodologia de Pesquisa em Ciências Humanas**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

LEGLER, Thomas. Post-Hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda. **Contexto Internacional** 35: 325–52, 2013.

LEÓN, Bernardo; TAGER, Ana. **Armed Social Violence and Peacebuilding: Towards an Operation Approach**. in: Barbara Unger, Véronique Dudouet, Matteo Dressler and Beatrix Austin (eds). Undeclared wars – Exploring a peacebuilding approach to armed

social violence. Berghof Handbook Dialogue Series No. 12, 2016.

LESSING, Benjamin; WILLIS, Graham Denyer. Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars, **American Political Science Review**, 1-23, 2019. doi:10.1017/S0003055418000928.

LISSARDY, Gerardo. **Por que a América Latina é a região mais violenta do mundo.** BBC, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48988559>. Acesso em: 15 de outubro de 2019.

LYRA, Mariana Preta OLIVEIRA de. **O Processo de Des securitização do Narcotráfico na UNASUL.** 2014. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2014.

MACGINTY, Roger. Complementarity and Interdisciplinarity in Peace and Conflict Studies. **Journal of Global Security Studies**, p. 1-6, 2019. DOI: 10.1093/jogss/ogz002

MALAMUD, Andrés. Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil's International Rollback. **Rising Powers Quarterly**, Istanbul, v. 2, n. 2, p. 149-168, 2017.

MARTÍN, Felix. **Militarist peace in South America: conditions for war and peace.** New York: Palgrave Millan, 2006.

MEDEIROS, Juliana. **Cooperação Bilateral no Combate à Criminalidade Organizada Transnacional:** uma análise das ações brasileiro-paraguaias nas regiões de fronteira. 2018. 124 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) - CCSA, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

MEDEIROS, Oscar. **Entre a Cooperação e a Dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul.** São Paulo : Tese – Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), 2010.

MOSER, Caroline; MCILWAINE, Cathy. Latin American urban violence as a development concern: towards a framework for violence reduction. Amsterdam: **World Development**, v. 34, n. 1, p. 89-112, 2006.

MOSER, Caroline. **Urban Violence and Insecurity: an introductory roadmap.** Environment e Urbanization, v. 16, n.2, 2004.

NASSER, Reginaldo M. Os Estados Unidos e o Crime Transnacional na América do Sul: Aspectos Históricos e Contemporâneos. In: NASSER, R. M. & MORAES, R. F. **Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e o Atlântico Sul.** Brasília: IPEA, 2014.

OBSERVATÓRIO BRASIL E O SUL (Brasil). **I Fórum de Participação Cidadã da UNASUL.** 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/gUsjDZ>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho. Estudos da Paz: origens, desenvolvimentos e desafios críticos atuais. **Carta Internacional**, v. 12, n. 1, p. 148-172, 2017.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 13 de out. 2015. Disponível em : <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 25 de jun. 2019.

_____. **16 – Paz, Justiça e Instituições Fortes**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>. Acesso em: 28 Fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **Declarações e Resoluções Adotadas pela Assembleia Geral**. Washington, 2018. Disponível em: < <http://www.oas.org/en/sla/docs/AG07691E07.pdf>> Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. **Assembleia Geral**. Volume I. Santo Domingo, 2016. Disponível em: < <http://www.oas.org/en/sla/docs/AG07239E03.pdf> > Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. **Assembleia Geral**. Volume I. Cancun, 2017. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/sla/docs/AG07524E02.pdf>> Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. **Assembleia Geral**. Volume I. Washington, 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/sla/docs/AG06943E04.pdf>> Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. Convenção da ONU contra Crime Organizado Transnacional Comemora 10 Anos. 21 de Out, 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/convencao-da-onu-contracime-organizado-transnacional-comemora-10-anos/>>. Acesso em: 25 de jun. 2019.

_____. **Proposta de Sessão Conjunta do Conselho Permanente e do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral sobre a Promoção dos ODSs no Estados Membros da OEA: o papel da OEA**. 2017. Disponível em: < http://www.oas.org/es/council/CP/documentation/var_documents/cpinf/> . Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. **Relatório da Secretaria de Segurança Multidimensional sobre a Implementação do Plano Hemisférico de Ação contra a Criminalidade Organizada Transnacional**. 2015. Disponível em: <http://www.oas.org/es/council/CSH/documentation/var_documents2/> . Acesso em: 30 jan. 2019.

PAGLIARI, Graciela. 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.

PUREZA, José Manuel; CRAVO, Tereza. Margem crítica e legitimação nos estudos para a

paz, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 71, 2005. DOI : 10.4000/rccs.1011

RITCHIE, Roser, Mispy, ORTIZ-OSPINA. Measuring progress towards the Sustainable Development Goals. **SDG-Tracker.org**, website (2018). Disponível em: <<https://sdg-tracker.org/peace-justice#16.4.1>> Acesso em: 20 abril, 2019.

RODRIGUES, Thiago; LABATE, Beatriz Caiuby. Prohibition and the War on Drugs in the Americas: An Analytical Approach. In: LABATE, Beatriz Caiuby; CAVNAR, Clancy; RODRIGUES, Thiago (Ed.). **Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas**. Suíça: Springer, 2016. Cap. 2. p. 11-32.

RODRIGUEZ, Pedro. Crime in Latin America: A Broken System. **Economist**. <http://www.economist.com/news/americas/21606864-citizens-security-regions-biggest-problem-time-improvecriminal-justice-broken>, 2014.

SAIN, Marcelo F.; GAMES, Nicolas Rodriguez. Tendências e Desafios do Crime Organizado na América Latina. In: ASSER, R. M. & MORAES, R. F. **Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e o Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014.

SAINT-PIERRE, H.; PALACIOS JR, Alberto Montoya. ‘As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012)’, **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.57, n.1, p.22-39, 2014.

SAINT-PIERRE, Hector. “Defesa” ou “segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias”, **Contexto Internacional**, v.33, n.2, 2011.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (Org.). **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos: Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**. Buenos Aires: Cries, 2012. Cap. 1. p. 19-71.

SCHIANO, Austin; CHEBLY, Juan; RUIZ, Federico. Sustainable Development as a Path to Peacebuilding: Finding Common Ground to Counter the Extremist Narrative, **Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations**, vol. 18, no. 1, 2017.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ (México). Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo. Cidade do México: Seguridad, Justicia y Paz, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/U44kzs>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIQUEIRA, Vanessa. Integração de bancos de dados da Segurança Pública melhora ações de combate ao crime, **Tribuna Hoje**, Maceió, 19 de agosto de 2019.

SORJ, Bernardo. Security, Human Security and Latin America, **Sur – International**

Journal of Human Rights, v.3, n.2, p.39-55, 2005.

TAVARES, Rodrigo. **Security in South America: the States and the Role of International Organizations**. First Forum Press: Boulder, 2014.

UNASUL quer unidade independente contra crime organizado. **Terra Notícias**, 04 de maio de 2012. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/mundo/americ-latina/unasul-quer-unidade-independente-contra-crime-organizado,24b99c01358da310VgnCLD200000bbceeb0aRCRD.html>. Acesso em: 19 Jun. 2018.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Citizen Security with a Human Face: evidence and proposals for Latin America**. UNDP : New York, 2013.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes**. UNODC : Vienna, 2011.

_____. **Global Studies on Homicide 2013: trends, context, data**. UNODC : Vienna, 2014.

_____. **Global Study on Homicide: homicide, development, and the Sustainable Development Goals. Booklet 4**, 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>. Acesso em 16 out. 2019.

_____. **Global Study on Homicide: understanding homicide - typologies, demographic factors, mechanisms and contributors. Booklet 3**, 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>. Acesso em 16 out. 2019.

_____. **The Globalization of Crime: a transnational organized crime threat assessment**. UNODC : Vienna, 2010.

VIGGIANO, J. Cooperação regional em segurança pública: Avaliação do quadro normativo no contexto da UNASUL. **Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations**. 7. 66-91, 2018. 10.22456/2238-6912.87986.

VILLA, Rafael D. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares, **Estudos e Cenários (Observatório Político Sul-Americano)**, Dez. 2008.

VORRATH, Judith; BEISHEIM, Marianne. Organised crime in the “2030 Agenda for Sustainable Development”: indicators and measurements for international and national implementation. **SWP Comment**, v. 45, 2015.

WAISELFISZ, Jacobo. **Mapa da violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil**. Rio de Janeiro: FLACSO/Cebela, 2016.

WALLENSTEEN, Peter. The Growing Peace Research Agenda, **Kroc Institute Occasional Paper #21**, Op.4, South Bend: Univ. of Notre Dame, 2001.

WENNEMANN, Achim. *Crime and Conflict*. Birmingham: GSDRC, 2015.

WERNER, Guilherme Cunha. **O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas: Presença e Influência nas Relações Internacionais Contemporâneas**. 2009. 241 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

WHAITES, Alan. Achieving the Impossible: Can We Be SDG 16 Believers? **GovNet Background Papers No. 2**, OECD, 2016.

WIBERG, Hakan, “Investigação para a Paz: Passado, presente e futuro”, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 71, 21 -42, 2005.

WILLIAMS, Phil. Violent non-state actors and national and international security. **International Relations and Security Network**, v. 25, 2008.

YOUNG, Nigel. Concepts of Peace: From 1913 to the Present, **Ethics & International Affairs**, 27 (2), 2013.

ZABYELINA, Yuliya. Transnational organized crime in International Relations. Praga: **Central European Journal of International and Security Studies**, v. 3, n. 1, 2009.



8.

Apêndices:





Apêndices

Apêndice I: Procedimentos metodológicos

O presente trabalho teve uma abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa documental, que usou como fontes principais a documentação oficial da Unasul e OEA, além de relatos orais obtidos em entrevistas estruturadas com funcionários de ambos os organismos regionais. Salienta-se que nos procedimentos metodológicos para investigar um tema em franco desenvolvimento como são as questões ligadas aos ODS, foi central o apoio da pesquisadora assistente Talieh S. V. Ferreira, já que ela que conta com expertise nos métodos e técnicas para compreender ODS e sustentabilidade. O processo de pesquisa foi bastante facilitado pelo fato de ambas as organizações contarem com bons bancos de dados de seus documentos oficiais. No total, após o exame de 320 documentos (somadas OEA e UNASUL), adequou-se a nossos critérios de pesquisa o total de 16 documentos da OEA, como descrito na tabela abaixo.

Tabela 4 - Documentos analisados da Organização dos Estados Americanos

Encontro	Data
Assembleia Geral. Volume I.	Junho 2015
Relatório da Secretaria de Segurança Multidimensional sobre a Implementação do Plano Hemisférico de Ação contra a Criminalidade Organizada Transnacional.	Fevereiro 2015
Assembleia Geral. Volume	Junho 2016
A Comissão de Segurança Hemisférica do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos.	Janeiro 2016
Questionário de Avaliação do Nível de Implementação do Plano de Ação Hemisférico Contra a Criminalidade Organizada Transnacional	Abril 2016
Observações e Recomendações dos Estados Membros sobre o Relatório Anual da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) ao quadragésimo sexto período ordinário de sessões da Assembleia Geral	Maio 2016
Relatório de Atividades da Comissão de Segurança Hemisférica	Junho 2016
Relatório da Secretaria de Segurança Multidimensional sobre às Respostas Recebidas ao Questionário de Avaliação do Nível de Implementação do Plano de Ação Hemisférico Contra a Criminalidade Organizada Transnacional.	Novembro 2016
Assembleia Geral. Volume I.	Junho 2017
Proposta de Sessão Conjunta do Conselho Permanente e do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral sobre a Promoção dos ODS nos Estados Membros da OEA: o papel da OEA	Fevereiro 2017
Declarações e Resoluções Adotadas pela Assembleia Geral.	Junho 2018
Promoção da Segurança Hemisférica: um enfoque multidimensional.	Maio 2018
Projeto de Agenda para a Reunião Anual de Autoridades Nacionais sobre a Criminalidade Organizada Transnacional.	Dezembro 2018
Projeto de Agenda para a Segunda Reunião de Autoridade Nacionais sobre a Criminalidade Organizada Transnacional.	Fevereiro 2019
Projeto de Calendário da Segunda Reunião de Autoridade Nacionais em Matéria de Criminalidade Organizada Transnacional	Março 2019
Promoção da Segurança Hemisférica: um enfoque multidimensional.	Maio 2019

Fonte: Elaboração própria a partir de documentos coletados no site da OEA

Adicionalmente, 34 documentos da Unasul foram examinados somando, ao final, 50 atas, relatórios e pronunciamentos. Abaixo, a Tabela 5 descreve os documentos da Unasul examinados.

Tabela 5: Documentos da UNASUL analisados no processo de pesquisa

<ul style="list-style-type: none"> • Cartagena. Resolución N° 19. (11 de junio de 2012). Consejo para fortalecer la cooperación en materia de seguridad ciudadana, de justicia y la coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional (CSSCJDOT).
<ul style="list-style-type: none"> • Bogotá. Acta (27 de julio de 2012). I Reunión del grupo de trabajo del CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Bogotá. (2 de agosto de 2012). Informe ejecutivo de la I Reunión de trabajo del CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Lima. Acta. (6 de noviembre de 2012). II Reunión del grupo de trabajo del futuro CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Lima. Acta. (1 de marzo de 2013). I Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Lima. (1 de marzo de 2013). Informe ejecutivo de la I Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Lima. (1 de marzo de 2013). Informe ejecutivo de la I Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Lima. Acta. (10 de abril de 2013). II Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Lima. Acta. (21 de mayo de 2013). III Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Lima. Acta. (14 de agosto de 2013). IV Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Lima. Declaración Ministerial. (19 de agosto de 2013). I Reunión de ministros del CSSCJDOT de UNASUR.
<ul style="list-style-type: none"> • Buenos Aires. Acta. (4 de octubre de 2013). Encuentro suramericano de ministros sobre lucha contra el lavado de activos –Fortaleciendo la cooperación de acciones contra el LA/FT–.
<ul style="list-style-type: none"> • Buenos Aires. Compromiso de Buenos Aires. (4 de octubre de 2013). Encuentro suramericano de ministros para el fortalecimiento de la cooperación contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
<ul style="list-style-type: none"> • Buenos Aires. Acta. (19 de diciembre de 2013). I Reunión del grupo de trabajo de justicia CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Montevideo. Acta. (25 de febrero de 2014). I Reunión del grupo de trabajo en coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional del CSSCJDOT de UNASUR.
<ul style="list-style-type: none"> • Montevideo. Acta. (13 de marzo de 2014). V Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Buenos Aires. Acta. (24 de abril de 2014). II Reunión del grupo de trabajo de justicia CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Montevideo. Acta. (26 de junio de 2014). VI Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<ul style="list-style-type: none"> • Montevideo. Acta. (27 de junio de 2014). II Reunión de ministros del CSSCJDOT de la UNASUR.

• Quito. Acta. (9 de septiembre de 2014). III Reunión del grupo de trabajo especializado de justicia del CSSCJDOT.
• Quito. Acta de Clausura. (12 de septiembre de 2014). Encuentro Regional «Gestión y Administración Penitenciaria en el contexto de Los Derechos humanos y la Seguridad Integral».
• Montevideo. Acta. (30 de octubre de 2015). III Reunión de ministros del CSSCJDOT de la UNASUR.
• Videoconferencia. Acta. (16 de mayo de 2016). I Reunión del grupo de trabajo de seguridad ciudadana.
• Videoconferencia. Acta. (17 de mayo de 2016). I Reunión del grupo de trabajo de seguridad ciudadana.
• Videoconferencia. Acta. (18 de mayo de 2016). I Reunión del grupo de coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional.
• Videoconferencia. Acta. (12 de julio de 2016). II Reunión del grupo de trabajo de seguridad ciudadana.
• Videoconferencia. Acta. (13 de julio de 2016). II Reunión del grupo de trabajo de justicia.
• Videoconferencia. Acta. (15 de julio de 2016). II Reunión del grupo de coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional.
• Videoconferencia. Acta. (24 de agosto de 2016). III Reunión del grupo de trabajo de justicia.
• Videoconferencia. Acta. (29 de agosto de 2016). III Reunión del grupo de trabajo de seguridad ciudadana.
• Videoconferencia. Acta. (30 de agosto de 2016). III Reunión del grupo de coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional.
• Caracas. Acta. (25 de noviembre de 2016). IX Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
• Caracas. Acta. (28 de marzo de 2017). XI Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT de UNASUR.
• Caracas. Acta. (29 de marzo de 2017). IV Reunión de ministros del CSSCJDOT de UNASUR.
• Caracas. Declaración Ministerial. (29 de marzo de 2017). IV Reunión de ministros del CSSCJDOT de UNASUR.

Fonte: Elaborado pelo autor e seus assistentes com base no repositório institucional da UNASUL.

Como os documentos oficiais nem sempre comunicam a integridade das políticas concebidas e/ou implementadas, foram planejadas entrevistas estruturadas com oficiais das organizações, em específico com aqueles envolvidos com a formulação de políticas cooperativas para lidar com a criminalidade organizada. Nesse aspecto, encontramos inúmeras dificuldades nas duas organizações.

No caso da Unasul, a organização entrou em profunda crise exatamente no ano que conduzimos a investigação científica – como explanamos já no decorrer deste relatório. Com isso, funcionários foram demitidos, oficiais foram destituídos, e até mesmo o governo do país sede – Equador – solicitou de volta o prédio da Unasul,

inviabilizando nosso plano inicial. Por sua vez, no caso da OEA, não obstante as inúmeras tentativas de conversar com oficiais da Secretaria de Segurança Multidimensional, somente conseguimos comentários esparsos em condição de anonimidade diante da sensibilidade do tema. Seria adequado se contássemos com recursos para uma visita in loco para a organização, fato que foi tentado via UFPB e recursos próprios, mas que infelizmente não foi possível de se realizar no período da pesquisa.

Para não nos limitarmos em uma análise documental sem maiores análises práticas de quem vivencia a problemática, triangulamos os achados nos documentos oficiais com uma mais ampla revisão bibliográfica e o exame pormenorizado de relatórios de entidades focalizadas em compreender a violência e os conflitos na região – como Conflict Barometer (Univ. de Heidelberg) e Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Ainda, foi mantido contato com outros especialistas na Unasul e na OEA, na academia, de modo a discutir as informações coletadas e complementar com percepções alternativas sobre as ações de ambas as organizações em prol dos objetivos do ODS 16.4. Finalmente, entrevistas semiestruturadas foram conduzidas em Foz do Iguaçu, junto a oficiais brasileiros em janeiro de 2019. Ali entrevistamos altos oficiais do Poder Judiciário, Polícia Federal e Agência Brasileira de Inteligência.

Tratamento e análise do material

Dado que as principais fontes da pesquisa foram documentos oficiais, a técnica de análise de conteúdo se mostrou adequada para responder aos objetivos gerais e específicos da pesquisa. Considerando que a ideia foi verificar o conteúdo do que a OEA e Unasul e seus representantes concebem em relação às políticas de cooperação para a contenção da violência e criminalidade na América do Sul, a técnica de análise de conteúdo nos auxiliou de maneira ímpar. O princípio dessa abordagem metodológica é “desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação” (Laville; Dionne, 1999, p. 214).

Para isso, seguimos as três etapas que Lawrence Bardin (1977) sugere para organização da análise de conteúdo: 1) pré-análise; 2) exploração do material e; 3) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 1977, p. 95).

Na pré-análise, como dito anteriormente, examinamos 320 documentos. Foi feita uma cuidadosa busca nos sites das duas organizações em seus repositórios institucionais. Nesta pesquisa, as ferramentas de busca por palavras-chave focaram nos elementos conceituais presentes no ODS 16.4, a saber: “fluxos

financeiros”, “armas ilegais”, “recursos roubados”, “crime organizado”, “tráfico”, “violência”, “crime”, “criminalidade”, “crime organizado”. Essa busca pelos documentos foi feita em três línguas: inglês, espanhol e português.

Após isso, os documentos foram classificados em dois tópicos para facilitar a análise do objeto: a) intenções e deliberações em prol da cooperação na redução da violência e criminalidade; b) ações concretizadas para cooperação na redução da violência e criminalidade. Uma vez organizados os materiais, adentramos na última etapa de tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Aqui, a inferência e interpretação final foi feita em categorias a priori que foram aperfeiçoadas conforme os tópicos presentes no relatório acima explanado.

Apêndice II: Produtos da pesquisa

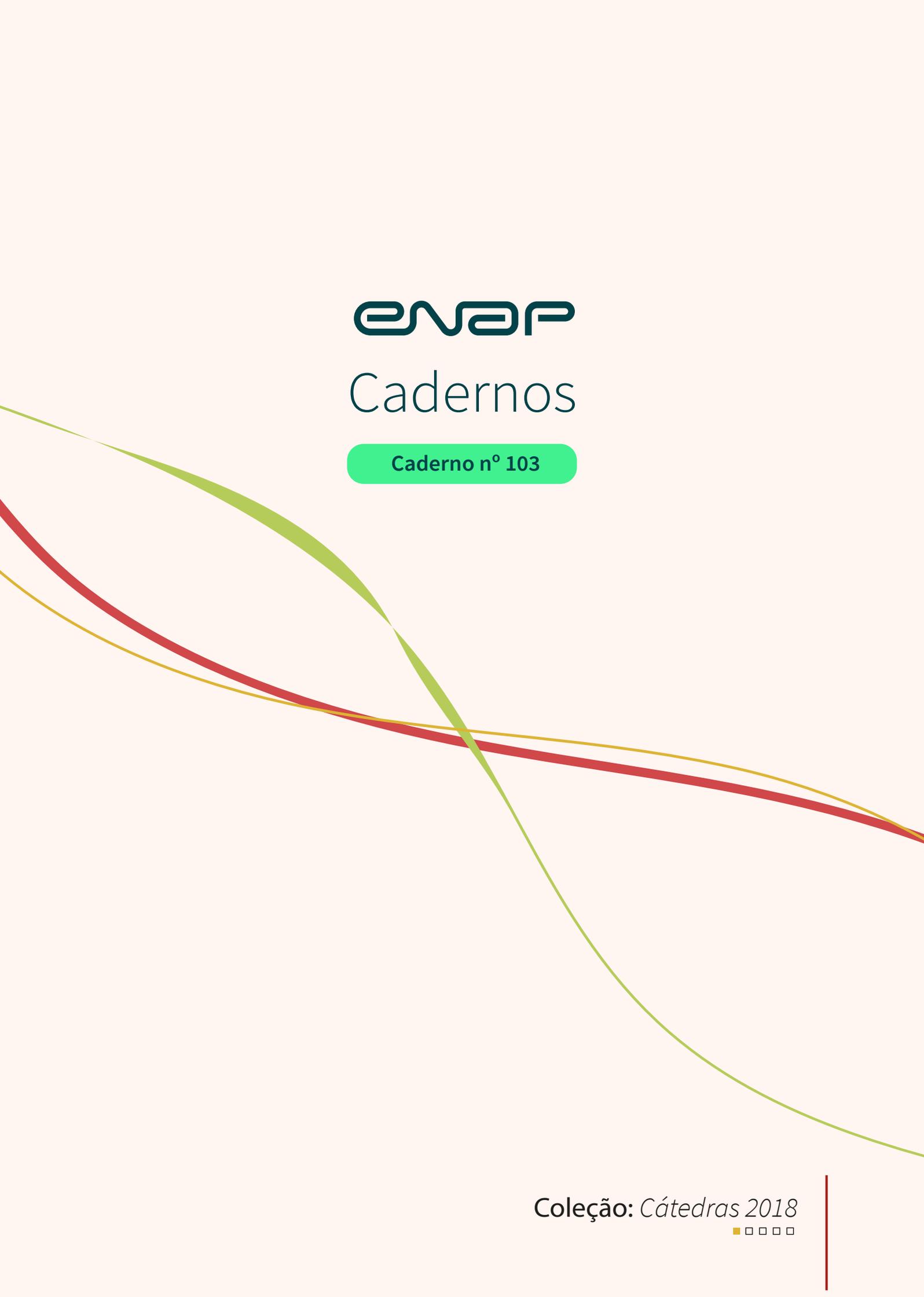
Nos 12 meses de pesquisa, além do engajamento de uma nova geração na temática – fato demonstrado pela submissão da Mirelle Lages e Anna Beatriz Ramalho de trabalhos em eventos de iniciação científica como o Encontro Anual da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), além do firme engajamento de Talieh S. V. Ferreira nas questões metodológicas que envolvem pesquisar ODS –, também houve publicações em revistas internacionais relacionados à pesquisa. Dessa maneira, o relatório superou o objetivo específico “e” do projeto aprovado pelo ENAP (produção de relatório, somado a artigo ou capítulo ou working paper para publicação, a critério do ENAP). Os produtos resultantes são resumidos no Quadro 1.

Quadro 1: Produtos resultantes da pesquisa

Publicações em forma de artigo, capítulo ou relatório	
Título	Tipo/Detalhamento
1. “Violence and Justice in UNASUR's Institutional History. From the Early Optimism to the Fragile Cooperation Combating Criminality”	Periódico Científico, publicado em Estudios Politicos (Universidad de Antioquia), v. 55, p. 1-20, 2019.
2. “ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Fortes”	Capítulo de livro, publicado na obra Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e as Relações Internacionais, organizado por Henrique Z. Menezes (Editora da UFPB, 2020)
3. “Relatório Parcial: Governança de implementação do ODS 16.4: possibilidades e limites para a Administração Pública Federal a partir das experiências da UNASUL e OEA”	Relatório de Pesquisa, submetido à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em fevereiro de 2019

4. “Relatório Final: Governança de implementação do ODS 16.4: possibilidades e limites para a Administração Pública Federal a partir das experiências da UNASUL e OEA”	Relatório de Pesquisa, submetido à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em outubro de 2019
Apresentação de artigo em eventos científicos	
Título	Evento/Data
1. “Crime Organizado como Ameaça à Paz na Agenda 2030: uma análise da importância da cooperação internacional para o caso brasileiro”	Apresentado por Marcos Alan S. V. Ferreira no XI Congresso Latino-Americano de Investigaciones para la Paz, realizado em São Paulo-SP, setembro 2019.
2. “Crime organizado como uma ameaça a paz na agenda 2030: reflexos sobre o Brasil	Apresentado por Mirelle Lages no Encontro Nacional de Estudantes de Relações Internacionais (ENERI 2019), realizado em Uberlândia-MG, Abril 2019.
3. “Organização dos Estados Americanos e a cooperação no combate ao crime organizado após a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”	Apresentado por Mirelle Lages e Anna Beatriz R. Gonçalves no Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, realizado em Belo Horizonte-MG, Julho 2019.

Ainda, cabe salientar, o pesquisador apresentou o projeto publicamente na Enap em 2018, além de disseminar várias de suas discussões em eventos acadêmicos da área. Salienta-se, por exemplo, a participação em mesa-redonda no Seminário “Desafios à Paz em Sociedades Democráticas”, este último organizado pelo Newton Fund/British Academy (Reino Unido) em fevereiro de 2019 em João Pessoa, PB.



ENAP

Cadernos

Caderno nº 103

Coleção: *Cátedras 2018*

■ □ □ □ □

