

A Agenda de Segurança no Cenário Paradiplomático Sul-Americano: Um Olhar Sobre a Atuação da Unidade Temática de Segurança Cidadã da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades)¹

Dainara Bispo Santos²

Resumo: O presente artigo surgiu de indagações acerca da atuação dos governos locais na temática de segurança na América do Sul, especialmente através de espaços de cooperação como Redes de Cidades. Nele, analisa-se o papel desempenhado pela Unidade Temática Segurança Cidadã da Rede de Mercocidades na articulação de uma agenda de segurança regional, pensada por autoridades locais, com destaque para as ações e os projetos desenvolvidos nesse âmbito, assim como a linearidade dessas ações com a perspectiva de segurança apresentada pela entidade. A metodologia utilizada foi a análise exploratório-descritiva de acervo documental da entidade, disponibilizado entre os anos de 2004 e 2021. Observa-se que o desenvolvimento de projetos regionais subnacionais ainda apresenta debilidades. Porém, há uma agenda dinâmica sendo construída neste espaço por meio do compartilhamento e troca de experiências locais bem-sucedidas no tema.

Palavras-chave: paradiplomacia; segurança cidadã; américa do sul; mercocidades.

1 Artigo desenvolvido com base em pesquisa monográfica defendida e aprovada em 18 de maio de 2022.

2 Graduanda do 8º semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal de Sergipe (UFS). dainarabispo@gmail.com.

1 Introdução

Nas relações internacionais contemporâneas o fluxo de atores que transitam pelos mais diversos canais de comunicação multilaterais tem aumentado substancialmente como consequência de processos globalizantes, caracterizados pelo deslocamento e descentralização do poder no sistema internacional (BENKO, 2001). Na “nova geografia do poder”, além dos Estados centrais, outros atores — Organizações Não Governamentais (ONGs), organismos internacionais (OIs), empresas transnacionais, governos subnacionais e movimentos da sociedade civil — têm obtido maior relevância, ocupando posições estratégicas e produzindo respostas compatíveis com as novas dinâmicas internacionais em todos os níveis espaciais (SASSEN, 2010).

No plano local, até 2050, estima-se que 75% da população mundial viverão em cidades. A crescente urbanização mundial tem chamado atenção para os problemas concentrados nessas áreas, como desigualdades e violência generalizada. Logo, observar as ações desenvolvidas pelos governos locais na proposição de soluções para os desafios enfrentados se torna impreterível, sobretudo na América do Sul, onde 85% das pessoas já habitam zonas urbanas, tornando-a a região mais urbanizada do planeta (UN-HABITAT, 2020). A inclusão da dimensão internacional na agenda desses atores tem sido apontada como uma forma de responder a essas novas dinâmicas internas e externas, na busca por atingir objetivos próprios (ROMERO, 2002; ODONNE, 2016). Dentre os mecanismos mais usados na realização dessas atividades se destacam a Cooperação Internacional Descentralizada (CID) e a formação de redes regionais e internacionais de cidades (BATISTA, 2010).

Nas últimas décadas, a atuação das cidades se expandiu substancialmente para além de questões econômicas, como tecnologia da informação e meio ambiente (RIBEIRO, 2009). No entanto, ainda há aquelas pouco exploradas na literatura, como a segurança. Na América do Sul — região marcada por altos índices de violência letal e criminalidade urbana — estão localizadas 21 das 50 cidades mais perigosas do mundo (MUGGAH; TOBÓN, 2018). Diante desse cenário, o presente trabalho se origina de indagações acerca da articulação da temática de segurança na agenda paradiplomática das cidades sul-americanas, especificamente por meio de mecanismos de cooperação como a criação de redes.

Na região, a Rede de Cidades do Mercosul, doravante Mercocidades, é considerada uma das maiores e mais importantes redes de cooperação em atividade. Ela conta com a participação de 361 cidades membro de dez países do Cone Sul e divide seu trabalho em 15 Unidades Temáticas (UT), nas quais a segurança passou a ser tratada sob uma abordagem de Segurança Cidadã. Nessa perspectiva, este trabalho se propõe a analisar o papel desempenhado pela Unidade Temática de Segurança Cidadã das Mercocidades (UTSC) em torno dos debates de segurança na região, procurando verificar quais são as ações e os projetos desenvolvidos pelos governos locais neste âmbito. De maneira complementar, procura-se observar a linearidade dessas ações com a perspectiva de segurança apresentada pela entidade.

O presente artigo se concentrou na pesquisa documental correspondente à análise exploratório-descritiva de Relatórios Anuais e Atas de Reunião da Secretaria Executiva, da Secretaria Técnica Permanente e da Presidência das Mercocidades, assim como da própria Unidade Temática de Segurança Cidadã. No total foram examinados 24 documentos oficiais disponíveis no acervo da Rede entre 2004 e 2021. Nestas publicações são encontrados registros de todas as atividades desenvolvidas pelas instâncias das Mercocidades ao longo de determinado ano, incluindo os trabalhos das Unidades Temáticas da Rede. Estruturado em três partes, além da introdução e considerações finais, as seções deste trabalho buscam explorar os principais debates em torno da atuação internacional dos governos locais, da problemática da segurança na América do Sul e, por fim, como estes se relacionam com as ações da UTSC.

À guisa de conclusão, entende-se que a entidade apresenta dificuldades em reunir as diversas visões existentes em torno de uma concepção de segurança regional, ocasionando a descontinuidade e interrupção dos trabalhos em alguns períodos. Porém, este demonstrou ser um espaço importante no compartilhamento de programas locais exitosos em matéria de segurança, permitindo comprovar que os governos locais são, de fato, atores criativos e inovadores na proposição de soluções de problemas, inclusive na agenda de segurança sul-americana.

2 Mobilização internacional dos governos locais: a paradiplomacia das cidades

As sociedades avançam rapidamente em direção a um mundo urbanizado. Este é o futuro previsto por diversos especialistas, estudiosos e entidades que se debruçam sobre o fenômeno da urbanização no século XXI. Segundo dados do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT, 2020), nos dias atuais aproximadamente 4,4 bilhões de pessoas vivem em cidades, isto representa 55% da população mundial. Em termos de projeção, a estimativa é de que 75% dos habitantes do planeta ocupem zonas urbanas nas próximas três décadas, uma expectativa já superada em regiões como América do Sul, na qual 85% dos indivíduos residem em cidades. Como reflexo desse acelerado — e mal planejado — processo de crescimento, os centros urbanos passaram a concentrar grandes problemas sociais: pobreza, fome, epidemias, crises ambientais, criminalidade e violência generalizada.

Desde o final dos anos de 1980, como consequência da implementação de políticas neoliberais voltadas ao encolhimento da participação do Estado na vida social, sobretudo em países do sul global, constata-se uma crescente dissonância entre as demandas populacionais por políticas de bem-estar e as ações dos governos centrais frente a estas (DESSOTTI, 2011). Concomitantemente, no âmbito externo, houve um fortalecimento de movimentos críticos acerca da eficiência dos regimes internacionais interestatais em vigência, instigando entidades e movimentos subnacionais, públicos e privados, a abordar problemáticas que consideram importantes internacionalmente (ROSENAU, 2000). Nesse cenário, o comportamento dos governos locais se torna imprescindivelmente relevante, uma vez que são considerados atores estratégicos na identificação de problemas em suas comunidades, bem como no estabelecimento de diálogos em instâncias multiníveis (ODDONE, 2016).

Diante dessa nova realidade, a incorporação de uma dimensão internacional na denominada “nova agenda urbana” das gestões locais surge como um meio para dar vazão às necessidades dessas sociedades e aos sérios problemas que enfrentam (ROMERO, 2002). Essas atividades podem ser entendidas como mecanismos de resposta à pressão causada pelos processos globalizantes da economia, mas também como oportunidades de interação advindas da ampliação, diversificação e criação

de novos canais multilaterais de comunicação, como a formação de redes de cooperação internacional, regionais ou globais (BATISTA, 2010; ODDONE, 2016).

De modo geral, aventurar-se em interações transfronteiriças não é uma experiência excepcional na história das cidades. Em tempos pretéritos estas floresceram como as principais formas de organização político-social, exercendo um papel crucial em questões econômicas, políticas e culturais que remontam às civilizações antigas há cerca de 5.000 anos (TAVARES, 2016). No entanto, com o estabelecimento do Estado Moderno, baseado no monopólio do poder decisório e coercitivo em um núcleo central de governo, o raio de ação das instâncias locais foi reduzido consideravelmente, transformando-as em simples prestadores de serviços básicos e gestores da vida comunitária (ROMERO, 2002). Quadro que tem se transformado nas últimas décadas com o aumento expressivo da atuação internacional desses atores.

Os principais estudos sobre esse fenômeno seguem caminhos complementares. O primeiro faz referência a mudanças político-institucionais descentralizadoras no âmbito interno e externo dos Estados, as quais têm outorgado aos governos locais maior autonomia em seus planos e agendas, na medida em que os sobrecarregam com mais responsabilidades (BENKO, 2001; ODDONE, 2016). O segundo, de viés econômico, atribui à globalização a criação de lugares estratégicos, onde os diversos fluxos globais (de produção, capital financeiro e investimento estrangeiro) se cruzam, formando as chamadas “cidades globais” ou “megacidades”. Estas cidades são consideradas os pontos de comando que orientam e organizam a economia global, centros de poder político, de produção cultural, de pesquisa científica e de difusão de conteúdos dominantes (SASSEN, 2005; BORJA; CASTELL, 2006).

Logo, seja em busca de recursos para projetos de desenvolvimento local, atração de investimentos, acesso a iniciativas inovadoras, soluções práticas ou mesmo *city marketing*³ (DESSOTTI, 2011), as cidades estão se (re)aventurando, cada vez mais, para além de suas fronteiras. Denominado de Paradiplomacia,

o envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*) com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos, ou políticos, bem como

3 Promoção da imagem da cidade internacionalmente através de feiras, eventos, congressos, reuniões, etc. (DESSOTTI, 2011).

qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (CORNAGO, 2000, p. 2. tradução nossa).

Dessa forma, nos dias atuais as atividades paradiplomáticas abrangem todas as esferas da política internacional, incluindo questões de economia, meio ambiente, migração, cultura, segurança, cooperação, desenvolvimento e direitos humanos, sendo considerado um fenômeno mundial irreversível (CORNAGO 2000). Isto porque, como reforça Tavares, juntamente com os demais atores subnacionais públicos e privados, os governos locais são verdadeiros players globais com “[...] autoridade e capacidade para moldar a dinâmica mundial e definir regras enquanto disputam espaço e recursos entre si para ampliar e proteger seus constituintes” (TAVARES, 2016, p. 2).

Embora este seja um fenômeno amplamente difundido, é pertinente destacar que a paradiplomacia é essencialmente heterogênea, uma vez que os recursos e a margem de atuação que cada entidade subnacional dispõe para desenvolver atividades internacionalmente mudam entre os países e dentro deles. Assim, enquanto cidades globais — como Londres, Nova York, Tóquio e São Paulo — exibem níveis elevados de ações paradiplomáticas, outras apresentam uma participação limitada em assuntos externos (TAVARES, 2016). Na América do Sul, por exemplo, identifica-se nos processos de integração regional, como a criação do MERCOSUL em 1994, um fator que impulsionou a inclusão da dimensão internacional na agenda de governos locais mais diversos; uma atividade praticada anteriormente apenas por grandes capitais e cidades fronteiriças da região (ROMERO, 2002).

Como forma de mitigar as assimetrias e promover o compartilhamento de soluções para problemas locais com impacto global — e vice-versa —, as autoridades locais têm recorrido a estratégias apontadas como “inovadoras” em sua inserção internacional, a exemplo da Cooperação Internacional Descentralizada (CID) e da formação de redes de cidades com alcance regional e global (DESSOTTI, 2009; BATISTA, 2010). A CID é comumente entendida como uma versão “aperfeiçoada” do paradigma tradicional de ajuda assistencialista aos países pobres, promovida massivamente pelos países desenvolvidos até os anos de 1980. Segundo Hafteck, em sua nova roupagem, a CID tem como objetivo estabelecer “relações de colaboração substanciais entre atores subnacionais de diferentes países, visando o desenvolvimento local sustentável, implicando em alguma forma de intercâmbio ou apoio

realizado por Organizações Internacionais ou outros atores locais” (HAFTECK, 2003, p. 336, tradução nossa).

Desse modo, afirma-se que a Cooperação Internacional Descentralizada se sustenta na horizontalidade, na multilateralidade e no benefício mútuo dos atores envolvidos. Ela se desenvolve espacialmente através dos governos locais com a participação direta de grupos sociais interessados que buscam desenvolver experiências conjuntas, estas baseadas em aprendizagens anteriores e no potencial de trabalho em redes (ROMERO, 2004). As redes de cidades não são formações políticas inéditas. As coligações de cidades-estados da Grécia Antiga, bem como a Liga Hanseática na Idade Média, são exemplos concretos dessa afirmação. No entanto, na contemporaneidade essas redes passaram por inúmeras mudanças quanto à natureza, objetivo e alcance de suas ações.

Vitte et. Al. (2008) destacam que na nova geografia do sistema internacional o poder se encontra disperso e as redes são estruturas responsáveis por condensá-lo. Fato este que torna a “reticularidade” uma característica intrínseca ao fenômeno da paradiplomacia. Nesse sentido, entende-se que as redes de cidades são compostas por localidades interconectadas através de sistemas tecnológicos (internet, computadores, telefones), buscando se inserir nos grandes circuitos globais, trocar informações e estabelecer agendas compartilhadas em temas comuns (MENEGETTI, 2005). Em seus estudos, Tavares (2016) identificou a existência de mais de 125 redes e fóruns multilaterais que reúnem esses atores para discutir uma multiplicidade de temas regional e globalmente.

Criado em 1995, as Mercocidades definem-se como organizações sem fins lucrativos que buscam promover a troca de conhecimentos e experiências entre governos locais da América do Sul em diferentes áreas. Assim como constitui-se em um espaço de articulação política e barganha na defesa dos interesses desses atores em âmbito nacional, regional e internacional (MERCOCIDADES, 1995). A rede se destaca como uma das mais importantes da região e demonstra sua pluralidade ao dividir suas atividades em 15 Unidades Temáticas (UT) — além de sete Grupos e Comissões de Trabalho — que discutem mais de 20 eixos temáticos, dentre eles a segurança. Esse é um tema cuja atuação da rede é interessante analisar, uma vez que a região é considerada uma das mais inseguras do planeta. Porém, como

observado a seguir, segurança é uma esfera de atuação extremamente desafiadora para *policymakers* e acadêmicos, reflexo dos múltiplos conceitos e visões que a orbitam.

3 América do Sul e a segurança em suas diversas faces

Estar “seguro” compreende significados particulares para indivíduos em realidades bastante diversas e em posições de poder distintas (PAIVA, 2017). De acordo com Willians (2013), nas relações internacionais a ideia de segurança foi construída em torno da proteção de valores fundamentais — seja à vida, à liberdade ou à posse — bem como no combate e no gerenciamento dos elementos que ameaçam a manutenção dessas condições existenciais. Todavia, como destaca o referido autor (Willians, 2013), há nesse âmbito uma característica tão importante quanto a busca por sobrevivência: no discurso e na prática, segurança é uma ferramenta inerentemente política.

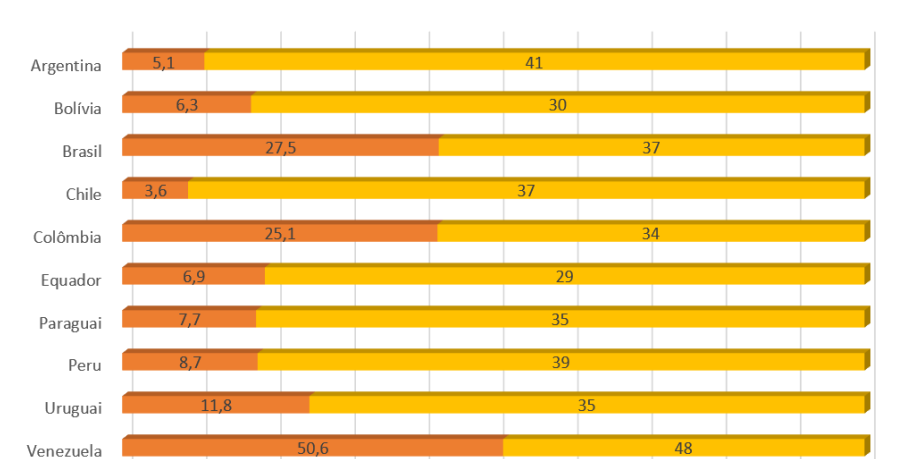
Desse modo, em perspectiva histórica, é possível observar que novas interpretações e nomenclaturas surgiram à medida em que a prioridade acerca dos sujeitos de referência da segurança foram mudando juntamente com os componentes ameaçadores do status quo. Assim, o termo segurança foi adquirindo diferentes faces, como a Segurança Nacional, Segurança Ambiental, Segurança Societal, Segurança Humana, etc. (PAIVA, 2017). Um ponto crítico dessa pluralidade de versões sobre o tema é a dificuldade em estabelecer a quem compete identificar os riscos e perigos, definir as agendas prioritárias, bem como desenvolver e executar as ações pertinentes.

Estudos realistas na área enfatizam a primazia do aparato coercitivo militar e o papel central dos Estados em torno das questões de segurança, dividindo-as entre assuntos de segurança interna e internacional. Contudo, esta não é uma fronteira factualmente verificável como aparenta ser. Pelo contrário, desde o período da Guerra Fria é notável a sobreposição de interesses na detecção do inimigo, no tratamento dado às ameaças, nas ações realizadas, nos recursos utilizados e no alcance espacial de cada agenda (WOLFERS, 1952). De forma conjuntural, a América do Sul apresenta uma realidade bastante adversa em termos de segurança. A princípio esta é uma região relativamente pacífica no que se refere à eclosão de grandes conflitos interestatais. Porém, destaca-se internacionalmente por exibir

os indicadores de segurança mais deficitários do planeta fora das zonas de guerra, como alta taxa de homicídios, roubos e furtos (PNUD, 2013).

Como mostra o Gráfico 1, enquanto alguns países sofrem com altos índices de violência letal, a exemplo de Brasil, Colômbia e Venezuela, com taxas de homicídio acima dos 20%, aproximadamente três vezes maior que a média global de 6,4% (IGARAPÉ, 2022). Em outras nações é o aumento acentuado dos crimes contra a propriedade o fator responsável por desencadear uma percepção pública de insegurança (MUGGAH; TOBÓN, 2018). Em comparação, Chile, Argentina e Bolívia possuem as taxas de homicídio mais baixas da região, mas mantêm níveis perceptivos de insegura populacional iguais aos dos países com os maiores índices de assassinato. Nos casos de Argentina (41%) e Peru (39%), estes superam os de Brasil e Colômbia, ambos com 37% da população declarando se sentir em risco. De forma holística, todos os países presentes no Gráfico 1 apresentam indicadores de insegurança social elevados e, com exceção da Venezuela, estes superam a taxa de homicídio de seus respectivos países.

Gráfico 1: Taxa de Homicídio versus Percepção de Insegurança na América do Sul⁴



Fonte: INSTITUTO IGARAPÉ (2022)

⁴ Não foi possível obter todos os dados de Suriname, Guiana e Guiana Francesa, impossibilitando a análise comparada nesses casos.

Esse cenário evidencia que na América do Sul os perigos e ameaças estão diluídos na sociedade de maneira difusa e complexa. Arriagada e Godoy (1999) explicam o estado de violência sul-americano como um fenômeno multicausal que envolve fatores relacionados à posição e situação sociofamiliar dos indivíduos, como o acesso a condições básicas de sobrevivência. Dessa forma, em situações de grande vulnerabilidade socioeconômica problemas como o tráfico humano, de drogas e armas, bem como o crime organizado transnacional são apontados como os catalizadores de ações violentas, as quais abrangem desde pequenos delitos e infrações até crimes hediondos, ao facilitar o acesso ao porte de armas de fogo e entorpecentes entre essas parcelas da sociedade (ARRIAGADA; GODOY, 1999).

Durante décadas o método de atuação dos Estados em questões de segurança foi usar massivamente recursos bélicos no combate de ameaças, tangíveis e intangíveis, a valores axiomáticos como a garantia da segurança estatal. Em vários momentos essas ações se definiram em termos de intervenções e ataques diretos no território inimigo ou auxílio financeiro e armamentício para aliados. As agendas anticomunismo e antiterror são exemplos dessa lógica (KALDOR, 2014). Na América do Sul, a “guerra” contra o crime organizado se baseou na implementação de ações mais assertivas por parte dos governos nacionais entre as décadas de 1970 e 1990, conhecidas como políticas “de punho de ferro”. Estas foram marcadas pelo uso massivo de repressão policial, aplicação de leis severas, encarceramento e sentenças mais longas. Medidas as quais receberam validação e apoio de agentes externos, a exemplo do aporte financeiro e treinamento militar oferecidos pelos Estados Unidos a países como a Colômbia (MUGGAH; AGUIRRE, 2013).

Desde meados do século XX, teóricos dos Estudos para a Paz já sinalizavam para a complexidade do fenômeno da violência em suas diferentes dimensões, o quão prejudicial é reduzi-las a uma única configuração e, portanto, a uma única ação responsiva. Segundo Galtung (1969), a violência pode se expressar de forma direta, pelo ato de agressão de uma pessoa contra outra, mas também de modo estrutural, a partir de sistemas desiguais de poder. Esta última versão seria menos perceptível, por isso pode ser mantida e reforçada como resposta às ações empreendidas. Para o autor (1969), em um cenário ideal as atividades desenvolvidas devem ser direcionadas contra os diferentes tipos de violência.

Nessa perspectiva, Muggah e Aguirre (2013) compreendem que a militarização dos procedimentos de segurança contribuiu para a criminalização e estigmatização de grupos vulneráveis nas sociedades sul-americanas. Além de favorecer a reprodução e perpetuação de comportamentos violentos em função do aumento da população carcerária em sistemas penitenciários precários, bem como da inexistência de programas de reintegração social. Diante de percepções como essa, outras correntes teóricas e linhas de pensamento começaram a ganhar destaque ao final da Guerra Fria, as quais buscavam ampliar os debates e adequá-los às mudanças dos tempos, a partir da incorporação de premissas dos Direitos Humanos e do Desenvolvimento Sustentável nos mais diversos âmbitos institucionais.

Essas abordagens concentram-se em dois pontos em comum: o enfoque dado aos indivíduos como objeto central de referência da segurança; e, a multidimensionalidade das “novas ameaças” não tradicionais, incluindo aspectos sociais, econômicos, políticos, de saúde, ambientais e crime organizado transnacional (KALDOR, 2014). Sistematizada no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (PNUD, 1994), Segurança Humana é uma abordagem mundialmente aplicada através do Sistema ONU e reconhecida pela defesa das liberdades individuais (*freedom from fear and freedom from want*). Para Kaldor (2014), há nessa concepção um pressuposto subjacente de que a privação é a principal causa de insegurança, responsável pela eclosão de conflitos civis, aumento do fluxo migratório e violência.

Há ainda concepções que pressupõem a participação de outros atores como agentes de segurança, além dos departamentos de justiça, defesa e segurança. Na América do Sul, em um contexto de redemocratização política e perda de legitimidade das autoridades de segurança tradicionais, um conjunto cada vez maior de atores — cidades, ONGs e organizações privadas — passou a investir em iniciativas de prevenção a nível municipal pautadas em uma abordagem de segurança de baixo para cima. Estas foram nomeadas políticas de Segurança Cidadã, a exemplo das cidades Medellín e Bogotá nos anos de 1990 (MUGGAH; AGUIRRE, 2013).

Demarcar os limites conceituais e práticos de abordagens de Segurança Cidadã é uma tarefa desafiadora, uma vez que diferentes entidades — governos subnacionais, instituições financeiras internacionais, agências de desenvolvimento ou grupos da sociedade civil — entendem e operacionalizam suas ações de formas

distintas. Para Velásquez, são os governos locais que devem, inicialmente, possuir a “prerrogativa de dar resposta às problemáticas que afetam a convivência e a segurança dos cidadãos” (VELÁSQUEZ, 2007, p. 187), uma vez que “as problemáticas de segurança cidadã, além de serem multicausais, possuem diferentes formas de manifestação de acordo com os locais em que se apresentam” (VELÁSQUEZ, 2007, p. 187). No entanto, algumas instituições acabam adotando abordagens ainda concentradas na atuação dos governos centrais.

Em 2009, a Organização dos Estados Americanos (OEA) buscou restringir o conceito de Segurança Cidadã à defesa dos direitos humanos contra problemas de criminalidade e da violência com base na renovação do sistema policial e de justiça (CIDH, 2009, p.8). Trata-se de uma abordagem mais rígida, a qual parece contrariar o próprio conceito de Segurança Multidimensional ensaiado pela OEA desde os anos de 1991, segundo o qual

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, todos atuando de forma apropriada em conformidade com as normas e princípios democráticos e com as normas constitucionais de cada Estado (OEA, 2003, p. 4).

Apesar da instituição destacar valores democráticos e cooperativos no combate a ameaças multidimensionais, é válido se atentar para a preocupação dada as particularidades de cada nação e a não ingerência em assuntos internos. Essa é uma preocupação recorrente em outros âmbitos, como no Conselho em Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSSCJDOT) da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), de 2014. Dentre os princípios do Conselho citados por Framento e Ferreira (2018, p. 145), sublinha-se o “respeito ao direito soberano de cada Estado membro para identificar suas prioridades em matéria de segurança cidadã, justiça e ações contra a DOT”, paralelamente ao incentivo à “coordenação integral na planificação e execução de ações”. Destaca-se, portanto, certa ambiguidade das fronteiras territoriais e institucionais em torno das políticas de Segurança Cidadã na região.

Em termos numéricos, nota-se que, dentre as 1.200 ações de segurança cidadã mapeadas na América Latina, 43% ocorreram em nível nacional, seguidas por 27% em nível local (MUGGAH; TOBÓN, 2018). Entretanto, em detrimento

da predominância das atividades estatais, observou-se que as intervenções avaliadas como mais “eficazes” ocorrem no nível das cidades. No Cone Sul, a proibição imposta pelos governos locais de Cali e Bogotá ao porte de armas de fogo nos fins de semana, feriados e dias de pagamento reduziu a violência em ambas as cidades em quase 15%. Em capitais brasileiras, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife, as taxas de homicídio caíram 65%-70% entre 1990 e 2013, com a implementação de programas de segurança cidadã (MUGGAH, TOBÓN, 2018).

Para Muggah (2017), a efetividade dos planos e políticas locais reflete uma condição empírica patente: a violência latino-americana é urbana e as autoridades municipais fazem uma leitura mais factível dessa condição. Desse modo, a atuação desses atores enquanto agentes de segurança cidadã torna-se indispensável ao desenvolvimento de uma agenda de segurança mais sólida, capaz de atender as especificidades da região desde o nível local.

4 Mercocidades e a Atuação da Unidade Temática de Segurança Cidadã

De acordo com Batista, as redes de cidades são “canais de ressonância internacional para a discussão e divulgação dos problemas enfrentados pelos governos locais” (BATISTA, 2010, p. 75), que legitimam e fortalecem a atuação internacional das cidades, proporcionando desenvolvimento e aperfeiçoamento de políticas públicas em diferentes esferas, como a segurança.

Na América do Sul, as Mercocidades estabelecem um total de vinte objetivos classificados entre: a) Objetivos institucionais, referentes à busca de reconhecimento e participação da Rede na estrutura do Mercosul, ou seja, seu objetivo fundacional; b) Objetivos de relacionamento e cooperação, que correspondem a formação de sub-redes voltadas à criação de mecanismos de comunicação e intercâmbio de informações e experiências, bem como a formulação de convênios; e, c) Objetivos ligados às políticas públicas municipais, os quais englobam ações de captação de recursos humanos e administrativos, de desenvolvimento das cidades, além da concepção de políticas e estratégias de cooperação para a solução de problemas de interesse local em áreas diversas (KLEIMAN, 2004, *apud* DESSOTTI, 2011).

Apesar de ter uma grande riqueza arquitetônica e cultural, o Afeganistão continua sendo um palco de batalhas, invasões e conquistas. A localização do país sempre foi um tópico importante para a sua história, como aponta Barfield (2010, p. 1, tradução nossa), “a geografia pode não ser o destino, mas definiu o curso da história afegã por milênios como porta de entrada aos invasores que saem do Irã, da Ásia Central e da Índia”. Serviu também de “passagem” de mercadorias, fluxo de pessoas e conquistadores e sofreu influências de diversos povos e culturas. De acordo com Perdigão (2012, p. 11), “persas, gregos, árabes, russos, ingleses, entre outros, foram povos que disputaram o domínio daquele território”.

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

4.1 A evolução da Unidade Temática de Segurança Cidadã

A UTSC foi criada em 2004, a partir da concepção de que a insegurança é um “fenômeno multicausal transfronteiriço” e, portanto, os governos locais podem contribuir com políticas e ações complementares — não menos relevantes — do que aquelas promovidas por outras esferas do Estado, sobretudo no espectro da prevenção, assistência e proteção dos indivíduos (STPM, 2017; UTSC, 2014; 2017). Nas palavras da entidade,

“A insegurança, que é multicausal, não reconhece fronteiras, por isso é necessário que os municípios compartilhem as suas trajetórias, construam sinergias, debatam as melhores formas de contribuir para a construção de uma região e cidades mais seguras. A participação e a ênfase colocada no

e sociedade civil em temática de segurança; políticas integradas de prevenção à violência, com ênfase na cultura e educação; combate à violência institucional; segurança viária como um componente primário da segurança cidadã; tráfico humano; exploração sexual e instrumentos de prevenção de delito e fiscalização (STPM, 2012, 2015, 2017, 2021).

Em detrimento da visão entusiasmada sob a qual foi formada, constata-se que nos primeiros anos de operacionalização — entre 2005 e 2009 — a UTSC apresentou uma atuação mínima, evoluindo lentamente a cada período de trabalho (Tabela 1). Isso é observado com base na metodologia de avaliação e classificação dos trabalhos das Unidades Temáticas adotada pela Rede desde a XI Cúpula de Mercocidades de 2005, segundo a qual são analisados a existência e qualidade de quatro elementos: planos de trabalho; atividades; produtos; e, participação; os quais são pontuados de 0 a 2, onde: (0) nada foi feito; (1) desenvolvimento mínimo; (2) bom desenvolvimento; com a classificação final sendo calculada a partir das seguintes pontuações: Paralisado (0-2 pontos); Atividade Mínima (3-4 pontos); Ativo (5-6 pontos); Proativo (7-8 pontos) (STPM 2021).

Os primeiros eventos da UTSC ocorreram, de fato, entre 2007-2008, com a celebração de dois respectivos “Encontro Internacional de Segurança Cidadã”, onde foram criadas as “Oficinas Regionais de Formação de Gestores de Políticas Locais na Prevenção da Violência” e o seminário “Segurança e Meios de Comunicação” (STPM, 2007). Estes foram os primeiros passos na definição de uma agenda comum para a entidade. No entanto, nesse período, percebe-se uma grande dispersão do tema em outros espaços da Rede, sem necessariamente haver uma demanda por orientação ou participação da UTSC.

De fato, em 2008, no III Fórum Ibero-Americano de Governos Locais, as Mercocidades se comprometeram a promover um “Programa de Fomento de Políticas Públicas Locais de Segurança Cidadã e Civismo”. Igualmente, em 2009, foi realizado o IX Congresso Ibero-Americano de Municipalistas com o tema “Segurança vs. Integração Social nas Cidades: um binômio irreconciliável?”, evento no qual as Mercocidades possuíam um estande de exposição (SE, 2009). Nesse sentido, é possível afirmar que a temática de segurança estava em evidência na agenda internacional dos governos locais que compõem a Rede, porém as discussões encontravam-se descentralizadas.

A necessidade de fortalecimento e alinhamento das atividades da Unidade Temática de Segurança Cidadã com outras instâncias, como preconizado nos objetivos da Rede, não tinha sustentação na prática. Porém, como mostra a Tabela 1, esse cenário começou a mudar entre 2010 e 2017, período em que a UTSC experienciou períodos de forte dinamismo e cooperação. Entre 2010 e 2011 os planos de trabalho contemplaram o fortalecimento da rede de participação de gestores locais; a interação entre a Unidade Temática de Segurança Cidadã e outros órgãos governamentais sobre temas de segurança, bem como com outras Unidades Temáticas. Além de estabelecer parceria com Observatórios de Segurança Pública já existentes para a gestão qualificada de dados e indicadores, a UTSC interagiu e trocou experiências com as Unidades de Juventude, de Gênero e Município, e com a Comissão de Direitos Humanos (CDH) das Mercocidades.

Tabela 1- Avaliação do funcionamento da UTSC

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

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

No marco do “Projeto Estado + Direto” da Rede, a UTSC trabalhou com a CDH na operacionalização de oficinas sobre Direitos Humanos, Grupos Vulneráveis e Violência Institucional (STPM, 2011). Ainda nesse período, participou de debates em fóruns internacionais e promoveu visitas técnicas entre cidades para

compartilhar projetos e políticas municipais de segurança pública com cidadania. Dessa forma, em termos práticos, destaca-se como um de seus compromissos mais relevantes a promoção de assistência técnica entre cidades de diferentes localidades (STPM, 2011). Na mesma direção, pode-se notar que a centralização do plano de gestão da Rede na cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais potencializou a formulação de projetos nas Mercocidades, impactando direta e positivamente as ações da UTSC em 2012.

Nesse novo ciclo, o grupo de trabalho concentrou suas atividades em três eixos temáticos: segurança cidadã e direitos humanos; violência doméstica; e reinserção social de menores. Com a colaboração da CDH, foram realizados dois Encontros Anuais, com a participação de 35 cidades de cinco países (STPM, 2012). A atuação das cidades de Pergamino (Argentina), Diadema (Brasil) e Maldonado (Uruguai) sobressai-se pela participação popular no processo de desenvolvimento de políticas de segurança (UTSC, 2012). Já no âmbito do Programa de Cooperação Descentralizada Sul-Sul, promovido pelo governo brasileiro, as cidades de Canoas (Brasil) e Morón (Argentina) obtiveram financiamento para o projeto conjunto “Assistência técnica para estruturar o Observatório de Segurança Cidadã e Violência em Morón”.

Entre 2013 e 2017, outros eixos temáticos foram incorporados na agenda de segurança cidadã como: segurança viária; cultura para educação; violência urbana; despenalização do consumo de drogas; segurança democrática; prevenção situacional ambiental; e, turismo e segurança cidadã. Como evidencia a Tabela 1, indiscutivelmente, trata-se do período de maior articulação e consolidação dos trabalhos da UTSC, no qual se constatou um crescimento das ações desenvolvidas, bem como das interações estabelecidas.

Na mesma perspectiva, é possível notar que a entidade não apenas conseguiu criar vínculos com as Unidades de Desenvolvimento Urbano, Educação, Juventude, Gênero e Município, Turismo, Cultural e Esporte, mas também estabelecer diálogos com temas prioritários da macro agenda das Mercocidades, participando em diversas ocasiões de grandes projetos da Rede como o mencionado “Projeto Estado + Direito (E+D)” e o projeto de cooperação regional “Inovação e Coesão Social” (STPM, 2012, 2015). Infelizmente, apesar de produzir iniciativas e intervenções muito

pertinentes, essa atuação sempre esteve acompanhada de problemas significativos, os quais foram registrados pela própria coordenação da UTSC.

Primeiramente, do ponto de vista empírico, promover missões técnicas entre as cidades é um objetivo característico da entidade, mas ele se concretiza de maneira insuficiente e insatisfatória. Ainda que a UTSC tenha disponibilizado canais de comunicação na forma de formulários para os interessados em firmar parcerias, o nível de trocas registrado é muito baixo (STPM, 2012, 2013, 2015, 2016). Essa situação induz a questionar se as cidades, de fato, não possuem interesse nesse tipo de operação, por qualquer que seja o motivo — compatibilidade dos problemas locais, custos financeiros, acessibilidade à informação etc. —, ou se essas trocas ocorrem de modo paralelo, sem o conhecimento e suporte da unidade.

Em segundo lugar, destaca-se a inexistência de um marco teórico-conceitual comum acerca da segurança cidadã que permita a identificação precisa de fatores sociais estruturais das cidades da Rede responsáveis por gerar e reproduzir quadros de insegurança, violência e delito na região. Desde a incorporação da ideia de “segurança como uma construção coletiva” inúmeras tentativas de conceituação podem ser detectadas ao longo dos ciclos de trabalho da unidade, com a introdução de termos como “convivência cidadã”, “prevenção integral”, “segurança democrática participativa” e “proteção cidadã”. Entretanto, parece não haver um consenso nesse ponto, visto que em 2022 esta ainda é uma questão em pauta (UTSC, 2013, 2017, 2022; STPM, 2014, 2015, 2021).

É digno destacar que esse cenário reflete diretamente as inconsistências em torno da agenda de segurança apresentada por outras entidades na região. Como visto anteriormente, não é possível determinar se medidas de segurança cidadã pertencem exclusivamente à esfera pública interna de cada Estado ou devem ser tratadas de forma integral e planificada na região. A UTSC preconiza a importância da participação das cidades em um processo integrativo na temática. Mas é perceptível a repetição do padrão de interesses prioritários de cada ator, o qual inviabiliza o consenso acerca do conceito.

Uma consequência dessa imprecisão pode ser o desestímulo à participação das cidades da Rede na Unidade Temática de Segurança Cidadã. Tal carência, inclusive, deve ser considerada o maior problema enfrentado pela entidade desde sua criação, isto é, o baixo envolvimento de membros das Mercocidades nos trabalhos

da UTSC. Em perspectiva, o número de participações simultâneas não é alto e essa condição tem se deteriorado ao longo do tempo, culminando na paralisação das atividades da entidade no ciclo 2018-2020, por falta de inscrições. A média de participação total é de aproximadamente 19 cidades por ciclo entre 2010 e 2017, com o pico mais elevado de 35 cidades em 2012, e o mais baixo de 10 cidades em 2015 (STPM, 2011-2017).

Antes mesmo da interrupção de todos os trabalhos diversas ações programadas pelas coordenações da UTSC em diferentes períodos, como encontros anuais, seminários, publicações, campanhas regionais de conscientização, programas de assistência técnica, e outros, foram cancelados pela escassez de inscrições (STPM, 2013-2019). A importância dessa questão reside no fato de que o número de participantes afeta diretamente o alcance e a qualidade das ações desenvolvidas.

Em 2021, houve uma retomada no funcionamento da unidade com continuidade nas discussões das agendas anteriores e a inclusão dos debates acerca das consequências da pandemia de Covid-19 para a segurança. Após o longo período de inatividade, nota-se que a Unidade Temática de Segurança Cidadã conseguiu restabelecer o contato com outras unidades da Rede e organismos internacionais, como o Comitê Setorial de Segurança e Polícia Municipal da União de Cidades Capitais Ibero-americanas (UCCI). Contudo, apenas seis cidades membros se envolveram nas atividades programadas (STPM, 2021). Nesse sentido, reforça-se que a criação de equipes de trabalho estáveis, as quais se mantenham através do tempo e sobrevivam às diferentes gestões de governo, figura como o principal desafio à atuação da UTSC.

5 Considerações Finais

No século XXI, os processos de reconfiguração e descentralização dos poderes no sistema internacional têm transformado as cidades em espaços especializados em inovações políticas e sociais bem-sucedidas. Nesse sentido, com o crescente fenômeno da urbanização em curso, as autoridades locais assumem posições, cada vez mais, relevantes nas relações internacionais contemporâneas. Nesse contexto, observa-se que os governos locais buscam, progressivamente, se inserir em espaços e estruturas internacionais diversas, inclusive contraindo compromissos mais expressivos que seus respectivos executivos nacionais.

De fato, a atuação desses atores abrange praticamente todas as esferas da política mundial, mas ela não ocorre de forma homogênea. O uso da Cooperação Descentralizada através da criação de Redes de Cidades são canais importantes para esses atores mitigarem as disparidades existentes e compartilhar experiências em temáticas de seus interesses. Tendo em vista o forte binômio urbanização-insegurança na América do Sul, o presente artigo concentrou seus esforços na exploração de uma agenda voltada para questões de segurança no contexto paradiplomático sul-americano desenvolvida por meio da Unidade Temática de Segurança Cidadã das Mercocidades.

Tratando-se de uma das maiores entidades de cooperação de governos locais ativa na região, uma análise mais profunda nos documentos da Rede revela momentos de subutilização das capacidades da UTSC em conciliar os interesses das diferentes municipalidades, decorrente da falta de comunicação e coordenação de seus trabalhos com outras esferas das Mercocidades. Igualmente, entende-se que a baixa representatividade é, certamente, o obstáculo mais dificultoso para a atuação da UTSC, com diversas atividades e planos postergados ou cancelados. Situação que impede o fortalecimento e a ampliação das potencialidades da entidade.

Do ponto de vista conceitual-metodológico, é possível identificar algumas tentativas de congregar diferentes visões sobre o tema, mas sem conseguir promover uma articulação verdadeiramente conjunta entre as cidades. Isto permite concluir que a Unidade Temática de Segurança Cidadã ainda não atingiu seu objetivo de tratar as questões de segurança sob uma perspectiva regional propriamente dita. Situação que reflete a sobreposição de interpretações entre entidades sul-americanas. Entretanto, constata-se que em seus anos de maior atividade a UTSC se mostrou um canal de comunicação importante no compartilhamento de políticas públicas exitosas entre gestões de diferentes localidades, sobretudo no espectro da prevenção e reintegração social de forma interseccional com outras áreas da vida pública.

Os projetos “Inserção Multicultural - Formação na Linguagem das Artes” (Recife), “CEUS - Centros de Educação Unificados” (Guarulhos), “Programa Infância e Juventude Protegida” (Porto Alegre), “Programa Equipe de Intervenção Psicológica em Traumas Sociais Graves” (Santa Fé), “Sistema 108 - Alerta Pergamino” (Pergamino), “Programa Educação Comunitária em Prevenção de Delitos” (Jesus Maria), dentre tantos outros (MERCOCIDADES, 2014), são exemplos de como

os governos locais podem ser atores criativos e inovadores na gestão de problemas que reverberam em diferentes localidades.

Assim, conclui-se que as políticas desenvolvidas pelos agentes tradicionais de segurança e justiça não são a única forma de tratar sobre a temática, existe uma agenda dinâmica sendo construída pela comunidade subnacional sul-americana com trabalhos relevantes para a problemática de segurança na região. Decerto, seria ingênuo afirmar que essas atividades são suficientes para reduzir os elevados indicadores de insegurança registrados na América do Sul. No entanto, reconhecer a importância da atuação desses atores é necessário para que novas possibilidades sejam criadas conjuntamente.

Security Agenda in the South American Paradiplomacy Arena: A Look at the Actions of the Citizen Security Thematic Unit of the Mercosur City Network (Mercocities)

Abstract: This article arises from inquiries about the actions of local governments in the security area in South America, especially through cooperation spaces such as cities networks. It analyzes the role played by the Citizen Security Thematic Unit of the Mercocities Network in the articulation of a regional security agenda, designed by local authorities, highlighting the actions and projects developed in this context. As well as the linearity of these actions with the security perspective presented by the entity. The methodology used was the exploratory-descriptive analysis of the entity's documentary collection made available between the years 2004 and 2021. It is observed that the development of subnational projects of regional scope still presents weaknesses. However, there is a dynamic agenda being built in this space through the sharing and exchange of successful local experiences on the subject.

Keywords: paradiplomacy; citizen security; south america; mercocities.

Referências

ARRAIGADA, I. GODOY, L. Seguridad ciudadana y violencia en la América Latina: diagnósticos y políticas en los años noventa. **Políticas Sociales**. N. 32.

1999. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6263>. Acesso em: 05 de abril de 2022.

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

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

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

CORNAGO, Noé. **Exploring the global dimensions of Paradiplomacy**: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. Workshop on Constituent Units in International Affairs Hanover, Germany, october. 2000.

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

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

Framento, Rodrigo. Ferreira, Marcos Alan. UNASUL e a promoção da paz social: a institucionalização do Conselho de Segurança Cidadã, Justiça e ações contra o Crime Organizado Transnacional. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**. V. 5, p 134-168. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2318-9452.2018v5n10.38361>. Acesso em 24 de agosto de 2022.

GALTUNG, J. Violence, Peace, and Peace Research. **Journal of Peace Research**, 6(3), 167–191. 1969. <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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