

CICLO DE ESTUDOS

MESTRADO EM HISTÓRIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO

A viabilidade de aplicação do modelo europeu de cooperação internacional de Inteligência policial no Mercosul.

Wladimir da Silva Nobre Formiga

M

2020



Wladimir da Silva Nobre Formiga

A viabilidade de aplicação do modelo europeu de cooperação internacional de Inteligência policial no Mercosul.

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, orientada pelo Professor Doutor Jorge Manuel Martins Ribeiro.

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2020

Wladimir da Silva Nobre Formiga

A viabilidade de aplicação do modelo europeu de cooperação internacional de Inteligência policial no Mercosul.

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, orientada pelo Professor Doutor Jorge Manuel Martins Ribeiro.

Membros do Júri

Professora Doutora Maria Raquel de Sousa Freire

Faculdade de Economia - Universidade de Coimbra

Professor Doutor Luís Antunes Grosso Correia

Faculdade de Letras - Universidade do Porto

Professor Doutor Jorge Manuel Martins Ribeiro

Faculdade de Letras - Universidade do Porto

Classificação obtida: 17 Valores

“The world must learn to work together, or finally it will not work at all”

Dwight Eisenhower

Sumário

Declaração de honra	3
Agradecimentos	4
Resumo.....	5
Abstract	6
Lista de abreviaturas e siglas.....	7
Introdução.....	9
1.Conceitos.....	18
1.1. Soberania	18
1.2. Cooperação Internacional	20
1.3. Segurança Internacional.....	22
1.4. Inteligência	27
2.União Europeia.....	31
2.1. Plano Marshall.....	31
2.2. Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.....	35
2.3. Comunidade Econômica Europeia.....	36
2.4. União Europeia	39
2.5. Espaço Schengen	44
3.Mercosul	47
3.1. Construção do Mercosul	47
3.2. Tratado de Assunção	50
3.3. Crises e situação atual	56
4.Cooperação Policial.....	60
4.1. Europol	63
4.2. Cooperação policial na América do Sul	66
4.3. Contraste entre a União Europeia e o Mercosul em Inteligência policial	69
Conclusão	73
Referências Bibliográficas	82

Declaração de honra

Declaro que a presente dissertação é de minha autoria e não foi utilizada previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referência. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito acadêmico.

Brasília/Brasil, 19 de outubro de 2020.

Wladimir da Silva Nobre Formiga

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais e à minha família pelo amor e incentivo, agradeço à minha linda esposa pelo amor e por toda ajuda neste processo, agradeço aos meus colegas da Polícia Rodoviária Federal por todo o apoio, agradeço aos professores e funcionários da Faculdade de Letras, agradeço ao meu orientador pela paciência e por aceitar este desafio e, por fim, agradeço a Deus por tudo.

Resumo

O trabalho ora proposto tem como objetivo estudar e avaliar o modelo europeu de cooperação internacional na área de Inteligência policial, no intuito de verificar suas potencialidades, vantagens, desvantagens, riscos e estruturas para, ao final, avaliar sua aplicabilidade no contexto do Mercosul. Para tanto, serão estudadas a história e a conjuntura que levaram à integração europeia, culminando na formação do sistema de cooperação policial na forma da Agência da União Europeia de Cooperação Policial (Europol). Além disso, será avaliada a formação da integração regional do Cone Sul, na forma do Mercosul, com o objetivo de observar suas características e de seus membros. Também serão apresentados conceitos de Cooperação Internacional, Segurança Internacional, Soberania e Inteligência Policial, em seu estado da arte, para sistematizar as respectivas doutrinas sob a ótica das Relações Internacionais, de forma a fundamentar esta investigação. Por fim, serão comparadas as bases de integração regional e o cenário atual na área de cooperação internacional em Inteligência policial para subsidiar a análise do problema ora proposto e verificar, assim, se o modelo da Europol é aplicável ao Mercosul.

Palavras-chave: Segurança Internacional. Cooperação Internacional. Inteligência Policial. Mercosul. União Europeia.

Abstract

The proposed work aims to study and evaluate the European model of international cooperation in the area of police Intelligence, in order to verify its potentialities, advantages, disadvantages, risks, and structures to, in the end, assess its applicability in the context of Mercosur. To this end, it will be studied the history and situation that led to European integration, culminating in the formation of the police cooperation system in the form of the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol). In addition, the formation of the Southern Cone regional integration, in the form of Mercosur, will be evaluated to observe its characteristics and that of its members. Concepts of International Cooperation, International Security, Sovereignty and Police Intelligence will also be presented, in their state of the art, to systematize the respective doctrines from the perspective of International Relations, in order to support this investigation. Finally, the bases of regional integration and the current scenario in the area of international cooperation in police Intelligence will be compared to support the analysis of the presently proposed problem and thus verify whether the Europol model is applicable to Mercosur.

Key-words: International Security. International Cooperation. Police Intelligence. Mercosur. European Union.

Lista de abreviaturas e siglas

ALCA	ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS
AMERIPOL	COMUNIDADE DE POLÍCIAS DAS AMÉRICAS
BCE	BANCO CENTRAL EUROPEU
CCCP	CENTRO DE COORDENAÇÃO E CAPACITAÇÃO POLICIAL DO MERCOSUL
CECA	COMUNIDADE EUROPEIA DO CARVÃO E DO AÇO
CEE.....	COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA
CMC	COMISSÃO DO MERCADO COMUM DO MERCOSUL
DUDH	DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS
ERP	<i>EUROPEAN RECOVERY PLAN</i> (PLANO DE RECUPERAÇÃO EUROPEIA)
EUROPOL.....	AGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA COOPERAÇÃO POLICIAL
INTERPOL	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE POLÍCIA CRIMINAL
IPA	INICIATIVA PARA AS AMÉRICAS
MERCOSUL	MERCADO COMUM DO SUL
OECE	ORGANIZAÇÃO EUROPEIA DE COOPERAÇÃO ECONÔMICA
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
OTAN	ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE
PAC	POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM
PECO	PAÍSES DA EUROPA CENTRAL E ORIENTAL
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PICE.....	PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO ECONÔMICA
PROSUL.....	FÓRUM PARA O PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA DO SUL
RI.....	RELAÇÕES INTERNACIONAIS
RMI	REUNIÃO DE MINISTROS DO INTERIOR DO MERCOSUL

SISME..... SISTEMA DE INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES DE
INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA DO MERCOSUL

SME..... SISTEMA MONETÁRIO EUROPEU

TEC..... TARIFA EXTERNA COMUM

TFUE TRATADO DE FORMAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

UE UNIÃO EUROPEIA

UME..... UNIDADE MONETÁRIA EUROPEIA

UNASUL UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

UNE..... UNIDADES NACIONAIS DA EUROPOL

UNODC ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E
CRIME

Introdução

A segurança é uma constante preocupação das sociedades e, por consequência, dos Governos nacionais dado o aumento de ameaças terroristas, da criminalidade organizada, da radicalização de discursos nacionalistas, além da violência urbana que ainda persiste. Dessa forma, as agências de segurança estão diante de um desafio contra o qual devem estar sempre um passo à frente. Tais agências devem valer-se de todas as ferramentas e estratégias legais para aprimorar a sua atuação preventiva e a cooperação internacional é definitivamente uma delas.

É inegável que quanto maior for a disponibilidade de informação, melhores condições uma força policial terá para planejar, executar e acompanhar operações de combate ao crime. Porém, a troca de informações de Inteligência policial entre diferentes países ainda é uma área cuja cooperação ainda possui limitações e desconfianças, tendo em vista que implica no compartilhamento de informações sensíveis com instituições estrangeiras e que a utilização de tais informações foge do controle da parte demandada.

Destaca-se que a questão ora sugerida possui grande pertinência com a disciplina Relações Internacionais. É inegável que segurança internacional é um dos grandes eixos de estudo das Relações Internacionais como ciência, especialmente tendo em vista que seu nascimento está intimamente ligado ao estudo do conflito nas relações entre as nações, estudo da guerra e da paz, esforços da academia para identificar as causas da guerra e soluções para se alcançar a paz ou, pelo menos, o equilíbrio. O estudo das Relações Internacionais é balizado por diversas correntes de pensamento. Dentre as escolas dominantes, podemos destacar o Realismo e o Liberalismo.

Pode-se dizer que o estudo das Relações Internacionais como ciência começa com a discussão entre realistas e idealistas após o término da I Guerra Mundial nos debates de como o mundo deveria se comportar para que outra guerra com aquelas proporções pudesse ser evitada. O professor Marcos Faro de Castro ensina que o início do estudo das RI como disciplina científica ocorre com o a discussão entre as visões realista e idealista no período entre a Primeira e a Segunda Guerras (CASTRO, 2001, p. 16).

Nesse mesmo sentido, o historiador britânico Edward H. Carr, em sua famosa obra “Vinte Anos de Crise”, argumenta que:

A Guerra de 1914-18 pôs fim na opinião de que a guerra é um assunto que afeta unicamente soldados profissionais e, fazendo isso, dissipou a impressão correspondente de que a política internacional podia ser deixada com segurança nas mãos dos diplomatas profissionais. [...] Foi o primeiro sintoma da demanda pela popularização da política internacional, e anunciou o nascimento de uma nova ciência. (CARR, 2001, p. 04)

A discussão entre realistas e liberais iniciou nesse período pelo grande trauma causado pela 1ª Guerra. Do lado Realista, propõe-se o estudo da realidade, ou seja, de como o mundo realmente é (CARR, 2001, p.14). Thales Castro resume que o realismo possui uma linha ontológica baseada na percepção da realidade e no conceito de como ela é verdadeiramente apresentada (CASTRO, 2012, p. 312).

Marcos Faro de Castro (CASTRO, 2001, p. 19) caracteriza o realismo como uma visão de sistema internacional notadamente anárquico, uma vez que não existe um ente superior que normatize, controle e puna os atores internacionais. Importante destacar também que o Estado é o único ente que pode atuar legitimamente no sistema internacional, desconsiderando as personalidades não-estatais, e que é um ator que age racionalmente, buscando atingir seus interesses nacionais. Assim, as interações entre os Estados no sistema internacional seriam caracterizadas pela luta pelo poder, com ênfase no poderio militar e na influência política.

A anarquia internacional é uma grande característica do pensamento realista. Martin Wight define que a conjuntura internacional se caracteriza como uma anarquia, ou seja, diversos atores sem um poder central para governá-los. Além disso, afirma que a causa fundamental da guerra não seria inimizades históricas, acordos de paz injustos, formas violentas de dominação, diferenças econômicas nem regimes ditatoriais. A causa fundamental da guerra seria a ausência de um governo internacional, seria a anarquia entre estados soberanos, sendo ela o que diferencia a política internacional e a política interna (WIGHT, 2002, p. 92-93).

Assim, segundo a escola realista, a segurança nacional em um ambiente internacional anárquico deveria ser a principal preocupação de um Estado. E como cada Estado possui interesses nacionais diversos, cria-se um cenário de instabilidade no sistema internacional. Dessa forma, em um cenário caótico, e com o fim de alcançar um cenário estável e previsível, além de outros interesses individuais, os Estados recorrem à força e à demonstração de poder, colocando segurança no topo da Agenda internacional (CASTRO, 2012, p. 316).

Como os Estados não são isonômicos entre si, ou seja, cada um possui fatores reais de poder em graus diferentes uns dos outros, a instabilidade pode levar a um ambiente insustentável que resultará em conflito. Assim, para evitar a guerra, sob o ponto de vista realista, deve haver um equilíbrio de poder no sistema internacional, onde o custo de um conflito é maior de que abrir mão de parte de seus interesses. Dessa forma, o sistema internacional poderia ser considerado um jogo de soma zero, onde se um Estado ganha, algum outro necessariamente deve perder.

Em contrapartida ao Realismo, tem-se o Liberalismo, que é a corrente de estudo das relações internacionais após a Primeira Guerra Mundial que advoga a coordenação e cooperação entre as nações para se alcançar o bem comum, que seria a paz.

Se os realistas observam o mundo como ele é, os liberalistas observam o mundo como ele deveria ser, por isso, são muitas vezes chamados de utopistas, pois almejam uma situação teoricamente ideal, mas que não seria viável na prática.

Thales Castro ensina que o liberalismo não atribui o protagonismo internacional apenas aos Estados, mas também a entes não-estatais, como os Organismos Internacionais (CASTRO, 2012, p. 338). Tais atores internacionais não agem apenas motivados por interesses próprios (egoístas), mas com um viés cooperativo, em que todos podem ganhar, podendo ser caracterizado como um jogo de soma positiva.

Dessa forma, todos os Estados poderiam atuar conjuntamente para alcançar a chamada segurança coletiva. Hans Kelsen (1998, p. 26) afirma que a segurança coletiva busca a paz, uma vez que ela implica na ausência de demonstrações de forças e, por

consequência, de ameaças. O uso da força não está totalmente excluído, mas tal estratégia deve ser empregada como último recurso para a promoção da paz.

Como é possível observar, o estudo das Relações Internacionais está intrinsecamente ligado à análise da paz e da ordem internacional, como também da guerra e de suas consequências para o sistema internacional. Para o analista das Relações Internacionais, seja como ciência, seja como política governamental, o estudo da Segurança Internacional é fundamental para a contextualização acerca do cenário mundial.

Dessa forma, é importante identificar a participação e influência das entidades estatais – agentes de governos que operam no sistema internacional – na definição da Agenda da Segurança Internacional, observando suas prioridades, motivações e demais fatores determinantes que os colocam naquela posição.

Com o fim da Guerra Fria, o paradigma da Segurança Internacional sofreu uma importante inflexão, tendo em vista o encerramento de um sistema bipolar, marcado pelo equilíbrio de poder e pela constante ameaça de uma guerra nuclear, e o início da hegemonia de apenas uma superpotência global. Soma-se a isso o advento dos ataques terroristas em 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos – e a posterior sequência de diversos outros ataques em vários países –, e o incremento das atividades criminosas transnacionais, levando a um novo significado para a Segurança Internacional.

Como consequência, a Agenda na área de segurança também sofreu uma mudança de rumos, com novas prioridades e desafios. Por isso tal mudança também implicou em mudança na composição dos agentes estatais que definem aquela Agenda, tradicionalmente dominada por diplomatas e militares.

Após o fim do sistema bipolar, os Estados Unidos surgiram como única potência global, sem competição, sem ameaça de outro Estado a sua hegemonia. Essa nova realidade impactou na percepção quanto à Segurança na sociedade internacional. O professor Buzan destaca que, no pós-Guerra Fria, a Segurança Internacional passa a seguir uma dimensão mais ampla, podendo ser subdividida em 05 (cinco) setores: militar, política, econômica, social e ambiental.

Military security concerns the two-level interplay of the armed offensive and defensive capabilities of states, and states' perceptions of each other's intentions. Political security concerns the organizational stability of states, systems of government, and the ideologies that give them legitimacy. Economic security concerns access to the resources, finance and markets necessary to sustain acceptable levels of welfare and state power. Societal security concerns the ability of societies to reproduce their traditional patterns of language, culture, association, and religious and national identity and custom within acceptable conditions for evolution. Environmental security concerns the maintenance of the local and the planetary biosphere as the essential support system on which all other human enterprises depend. (BUZAN, 1991, p. 433)

Porém, emergiram novas ameaças à paz e à ordem do Sistema Internacional, materializadas nas organizações terroristas e criminosas. Trata-se de entidades sem território, sem fronteiras, sem rosto e bastante fluidas, diferentemente dos Estados, que, por mais hostis que possam parecer, ainda são facilmente identificados e sujeitos a certas regras do Direito Internacional, tendo em vista a necessidade de manutenção de sua condição de Estado.

Didier Bigo (2006) ensina que, após o fim da bipolaridade, testemunhou-se uma mudança nas percepções conforme a ameaça de um grande conflito internacional envolvendo armas nucleares diminuiu, mas, por sua vez, a ameaça do crime organizado transnacional e do terrorismo aumentou. A guerra entre estados torna-se menos provável, mas o crime evoluiu e passa a ameaçar o Estado e as sociedades.

As organizações terroristas e criminosas não se limitam às leis, às regras, às fronteiras, à moral e à ética. Elas também não se restringem a um território e possuem uma Agenda própria.

Essa realidade também implica em mudanças na visão da Segurança Internacional, que deve levar em consideração essas novas ameaças e as suas características, uma vez que implicam em novos riscos e, dessa forma, demandam novas estratégias.

O Professor Rodrigo More (2007) afirma que, em que pese o termo “guerra” ser mais utilizado nas Relações Internacionais, o Direito Internacional possui uma preferência pelo termo “conflitos armados”, uma vez que a guerra possui uma relação intrínseca com o embate entre nações, mas perde eficácia ao designar os conflitos intraestatais, que são atualmente as principais ameaças à paz e à estabilidade. E esses conflitos intraestatais são causados principalmente por organizações criminosas, o que é chamado de “novas ameaças”.

Fica clara a ampliação do escopo inerente à Segurança Internacional e o surgimento de novas ameaças no contexto internacional. Tais ameaças transnacionais, como por exemplo o narcotráfico, o terrorismo e o tráfico de armas e munições, levam à internacionalização da segurança interna e a nacionalização da segurança internacional (NUNES, 2016, p. 296).

Nesse diapasão, Manuel Monteiro Guedes Valente discorre que:

A livre circulação de pessoas e a livre prestação de serviços, pela sua natureza e incidência, devido à inexistência de controlo de fronteiras, são permeáveis à criação e ramificação de estruturas e organizações criminosas poderosas, impossibilitando ou diminuindo as possibilidades de acesso a informações às entidades oficiais de cada Estado sobre sua actividade. Edificam-se estados não legítimos dentro dos Estados. (VALENTE, 2017, p. 688)

Considerando que cada vez mais a movimentação de pessoas no mundo está mais fácil e acessível e a circulação de ideias e informações é mais rápida e ilimitada, as ameaças do terrorismo e das organizações criminosas está mais presente no cotidiano das pessoas comuns, não apenas nos campos de batalha. Dessa forma, um cidadão comum pode ser alvo de um atentado no caminho do trabalho, ou mesmo em um momento de lazer, o que transfere parte da responsabilidade da manutenção da paz e da ordem, no contexto internacional, também aos agentes de segurança pública (instituições policiais), que prestam a segurança presencial aproximada e ostensiva aos cidadãos comuns no dia a dia.

Essa responsabilidade dos agentes policiais decorre por ser o representante do Estado na fiscalização de veículos nas estradas, na presença em ruas, praças e demais sítios públicos, na investigação de crimes, na atividade de inteligência policial, enfim, em atividades que levam ao combate e à prevenção do terrorismo e do crime transnacional. Não é possível afirmar que as forças armadas perderam espaço ou importância no cenário internacional, muito pelo contrário. O papel dos militares ainda é fundamental na formação da Agenda, na definição de prioridades, na análise e na atuação internacional dos Estados. O que se mostra como inevitável é que a mudança no paradigma da Segurança Internacional levou a promoção de novos atores que também devem ser levados em consideração na elaboração da Agenda internacional, as instituições policiais.

Uma vez que a luta contra a insegurança é em escala global, precisa-se uma resposta coercitiva para acabar com a violência errática de todos os tipos que se espalha a partir do nível local, a resposta é por definição nem interna nem externa, mas integrada. Isso significa que as forças armadas, os serviços de inteligência e as instituições policiais, independentemente de suas tradicionais esferas de ação e competência, devem cooperar (BIGO, 2006).

Dessa forma, percebe-se que as instituições policiais, de prevenção e de repressão a crimes transnacionais e a ameaças terroristas, devem organizar-se e cooperar entre si no nível internacional, especialmente na área de inteligência policial, no sentido de somar esforços para alcançar o objetivo comum, a segurança. No mundo já existem iniciativas para a cooperação policial, como a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) e a Europol. Esta última é uma Agência da União Europeia incumbida de salvaguardar o cumprimento da lei, estruturada por agências policiais dos países membros do bloco, bem como prevista institucionalmente e subordinada a controle perante o Conselho de Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos, uma vez que lidam com troca de conhecimento na busca por resultados concretos no combate ao crime, a fazer parte, inclusive, do orçamento geral da União Europeia.

Trata-se de uma importante instituição de cooperação internacional de inteligência policial para prevenção do crime, representa os esforços comunitários na promoção da segurança da sociedade europeia.

Por outro lado, a América do Sul não possui estrutura semelhante, nem como bloco de integração regional, nem como organismo de cooperação policial. Atualmente, existe a Ameripol, mas, em primeiro lugar, é um corpo representativo de algumas agências policiais de todo o continente americano (desde o Chile até o Canadá). Em segundo lugar, não se trata de organismo internacional ratificado pelos governos dos países americanos, mas, sim, uma iniciativa de algumas agências policiais do continente. E, por fim, ainda apresenta fragilidades institucionais, como ausência de orçamento próprio, ausência de institucionalidade e de representatividade, uma vez que não possui o consentimento formal (tratado internacional) dos governos americanos, como também, não são representadas por todas as agências policiais representativas desses países.

Porém, não está claro se uma iniciativa como a da Europol seria possível na América do Sul, notadamente no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que é a unidade sul-americana de integração regional mais avançada. Por possuir apenas 5 membros plenos, poderia ser um laboratório para uma experiência americana de efetiva cooperação internacional na área de segurança pública, especialmente pela fluidez nas respectivas fronteiras e pelo cenário de insegurança vivido pelos países que o compõem, o que demanda cooperação na área de inteligência para um melhor planejamento operacional. Contudo, as características de integração não são as mesmas das observadas na União Europeia.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho está na análise da possibilidade de replicar o modelo de cooperação policial internacional da União Europeia para o Mercosul. Assim, pretende-se responder a seguinte pergunta: o modelo de cooperação internacional em inteligência policial da União Europeia pode ser aplicado no âmbito do Mercosul?

Como primeira hipótese, é possível que, ao final do estudo ora proposto, o modelo europeu de cooperação internacional policial seja aplicável ao contexto do Mercosul, adaptando algumas questões particulares à região sul-americana. Como segunda

hipótese, é possível que se chegue à conclusão de que o modelo europeu não se adaptaria à realidade do Mercosul, restando aos países-membro alcançar uma cooperação por outros modelos.

Para se chegar à conclusão, este estudo explorará o tema em 4 (quatro) capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. O primeiro capítulo será dedicado à definição de conceitos fundamentais para a compreensão do estudo, como Cooperação Internacional e Inteligência. Em seguida, o segundo capítulo explorará as características da integração regional na Europa, como o histórico, a conjuntura e a institucionalização. Já o terceiro capítulo discorrerá quanto ao processo de integração regional no Cone Sul, que culminou na criação do Mercosul. Por fim, o quarto capítulo versará sobre a cooperação internacional de Inteligência policial no âmbito da União Europeia e do Mercosul, destacando mecanismos de cooperação e ainda tratará sobre a aplicação do modelo europeu de cooperação policial no âmbito do Mercosul.

Visando subsidiar o estudo e análise ora problematizados, serão consultadas fontes primárias, especialmente livros, atos normativos e acordos internacionais, como também fontes secundárias, na forma de artigos científicos.

Para se chegar à conclusão, será utilizado o método qualitativo e indutivo. Será qualitativo porque estudará exemplos de forma não quantificável, buscando uma análise subjetiva do modelo apresentado, bem como de sua aplicação em um novo contexto, especialmente por envolver aspectos históricos, legais e políticos. Será indutivo pois implicará numa análise de observações de um caso particular para a elaboração de um quadro teórico para aplicação ao presente problema, partindo, assim, do particular para o geral.

1. Conceitos

Para iniciar este estudo, entende-se pela articulação de definições que são necessárias para melhor perceber e acompanhar as ideias desenvolvidas e as análises elaboradas. Cabe destacar que não é intenção desta investigação esgotar ou mesmo aprofundar tais conceitos, mas tão somente apresentar conceitos como forma de orientar o leitor.

Assim, como o objetivo da presente investigação é verificar a cooperação técnica internacional na área de Inteligência policial, faz-se necessário introduzir alguns conceitos básicos quanto aos temas que serão abordados.

1.1. Soberania

O presente estudo aborda a capacidade de Estados em cooperar na área de segurança, que representa um tema sensível nas Relações Internacionais. Dessa forma, torna-se importante destacar que tal estratégia é parte importante do exercício da soberania estatal como forma de autogoverno e de promoção da segurança interna e externa.

A sociedade internacional é composta primariamente por Estados independentes. A soberania é um dos elementos formadores do Estado. Paulo Henrique Portela conceitua Estado como o elemento composto de território definido, uma sociedade e uma organização governamental com soberania, sem subordinação a qualquer outro ente ou poder, seja interno ou externo (PORTELA, 2011, p. 165).

Nesse mesmo sentido, Hildebrando Accioly destaca que é possível definir Estado como sociedade humana, organizada em um determinado território e liderada por um governo independente (ACCIOLY, 2012, p. 385). Soma-se ainda a conceituação de Estado de Adriano Ferreira como grupo homogêneo de um povo, estabelecido em um território definido, com uma organização governamental independente e soberania (FERREIRA, 2016, posição 2140).

Conforme é possível verificar, o Estado é o ente capaz de governar uma determinada população nos limites de um território delimitado. Essa capacidade de autogoverno, que inclui a criação e a aplicação de leis, o uso da força e a manutenção da segurança, é a

soberania, pois implica numa auto organização legítima sem subordinação a qualquer entidade superior. De acordo com o professor italiano Norberto Bobbio:

Na rigorosa redução que Kelsen faz do Estado a ordenamento jurídico, o poder soberano torna-se o poder de criar e aplicar direito (ou seja, normas vinculatórias) num território e para um povo, poder que recebe sua validade da norma fundamental e da capacidade de se fazer valer recorrendo inclusive, em última instância, à força, e portanto do fato de ser não somente legítimo mas também eficaz [...] (BOBBIO, 2017, p. 122-123)

Norberto Bobbio continua seus ensinamentos separando a soberania interna da externa, sendo uma decorrente da outra. A soberania tem dois lados, um voltado para dentro e outro voltado para fora. Consequentemente, atende a dois tipos de restrições: restrições derivadas da relação entre o governo e os governados, que são restrições internas; restrições derivadas da relação entre estados, e restrições externas (BOBBIO, 2017, p. 133).

Dessa forma, percebe-se que soberania está intimamente ligada ao poder e à capacidade de uma nação de se governar a si própria e relacionar-se em igualdade com outros sujeitos de direito internacional.

Tal entendimento é ratificado por Lassa Oppenheim, pois, uma vez que o Direito das Nações se baseia no consentimento comum dos Estados como comunidades soberanas, os Estados membros do Sistema Internacional são iguais entre si como sujeitos do Direito Internacional (OPPENHEIM, 1912, posição 887).

Segundo Paulo Henrique Portela, por conta de sua soberania, os Estados são livres, inclusive de autodeterminação, de assunção de compromissos legais na seara internacional, sem submeter-se a restrições de outros Estados. Isso ocorre porque, pelo simples fato de possuírem personalidade jurídica internacional, eles são considerados iguais entre si, possuem os mesmos direitos e capacidades para o seu exercício, sem depender das demais entidades do Sistema Internacional. Dessa forma, cada Estado possui a capacidade de celebrar acordos e ser representado em Organizações Internacionais em igualdade de condições (PORTELA, 2011, p. 174-175).

Com isso, decorre da soberania o poder dos Estados em assumir compromissos no âmbito internacional, porque, como não há uma organização supranacional para impor e aplicar a lei entre países, a segurança jurídica de que tratados internacionais serão cumpridos advém da confiança de que os signatários possuem o poder e o compromisso de cumprir os termos assinados. Sobre isso, Accioly discorre que o cumprimento dos tratados é o princípio que baseia a organização e a convivência no âmbito do Sistema Internacional, princípio esse conhecido como *pacta sunt servanda*. Tal característica é fundamental para o funcionamento em um contexto de descentralização do poder (ACCIOLY, 2012, p. 75).

Nesse diapasão, Adriano Ferreira ensina:

Um Estado ratifica um tratado internacional pela sua própria vontade, mas tem que cumprir o tratado ratificado de boa-fé, sem se desviar desse propósito, a menos que o denuncie. A *pacta sunt servanda* impõe aos Estados o dever de respeitar sua palavra e de cumprir com a obrigação aceita no livre exercício de sua soberania. (FERREIRA, 2016, posição 715)

Importante destacar os ensinamentos de Martin Wight, que afirma que o Direito Internacional dispõe apenas da cooperação e arranjo mútuo para tornar mais eficaz a execução de seus dispositivos, isso porque não há um agente supraestatal com capacidade e legitimidade para, através do uso da força, impor tal execução (WIGHT, 2002, p. 101).

1.2. Cooperação Internacional

Como a cooperação internacional é o objeto deste estudo, é importante que seja analisada sob o prisma das Relações Internacionais. Para tanto, é importante destacar o ensinamento clássico de Robert Keohane e de Robert Axelrod de que a cooperação ocorre quando os envolvidos ajustam o respectivo comportamento para as preferências atuais ou antecipadas dos outros (AXELROD & KEOHANE, 1985, p. 226).

Também é relevante citar a definição de Kate O'Neil et al em que a cooperação é convencionalmente definida como o ajuste deliberado e coordenado de políticas por

Estados que tentam resolver um problema comum ou obter ganhos (O'NEIL et al, 2004, p. 150).

Ademais, além de ajuste, a cooperação internacional também ocorre como barganha, no sentido de um ator levar outros atores a atuar de uma forma esperada e, para tanto, faz-se necessário convencer dos benefícios e da sua capacidade. Segundo argumenta Brett Leeds, cooperação requer que os atores convençam os outros de que têm a capacidade, o motivo e o incentivo para se comportar conforme comprometido. Não se trata de um jogo de informações perfeitas, porém, os jogadores às vezes ficam incertos sobre as ações de seus colegas. Como resultado, o jogo permite o estudo e a compreensão do impacto da incerteza estratégica sobre a probabilidade de cooperação (LEEDS, 1999, p. 982).

Dessa forma, entende-se que a cooperação internacional é um jogo de confiança num cenário de incertezas, o que é explicado dentro da Teoria das Relações Internacionais pela Teoria dos Jogos. Ae Jung Kim define Teoria dos Jogos como um método matemático de estudar a tomada de decisão em situações de conflito, onde são estudados o comportamento previsto e o comportamento real dos indivíduos nos jogos, bem como as estratégias ideais. A teoria dos jogos descreve o conceito de cooperação como um “jogo” entre jogadores e os classifica em categorias que determinam qual método particular pode-se aplicar para resolvê-los (KIM, 2007, p. 114-115).

O dilema dos prisioneiros é o mais famoso problema da Teoria dos Jogos. Ele fala de uma situação em que dois criminosos são presos e levados para diferentes salas de interrogatório, em que um não sabe o que o outro está falando. Nessa situação, procura-se estudar se um delatará o outro com base nos riscos relativos às penas que podem cumprir caso seja um delator ou não, uma vez que as diferentes combinações de delação implicam em diferentes penas para cada um. Na análise do risco, cada prisioneiro/criminoso busca a menor pena possível para si, levando-se em consideração as decisões o que os demais prisioneiros/criminosos tomarão.

Na teoria todos os atores sabem a regra do jogo e possuem, de certa forma, a mesma capacidade de ação. Isso não ocorre de fato no Sistema Internacional, tendo em vista

que se trata de um ambiente anárquico, em que as regras não são claras, os poderes são assimétricos e as Agendas não são estáveis. Um estudo sobre as complexidades das relações internacionais sob o prisma da Teoria dos Jogos demandaria uma investigação própria, o que não é o objetivo desta. Escolhe-se por permanecer com as definições e visões teóricas apenas como uma forma de nortear o trabalho e o leitor.

Nesse sentido e após avaliação do disposto nesta seção, percebe-se que a cooperação internacional é um processo de interação entre dois ou mais atores no Sistema Internacional em que estes buscam ganhos comuns, numa relação de soma positiva, para as respectivas Agendas.

1.3. Segurança Internacional

O professor Barry Buzan procura conceituar segurança internacional como a busca para se livrar de ameaças e a capacidade dos Estados e sociedades de manter sua identidade independente e sua integridade funcional contra as forças de mudança consideradas hostis (BUZAN, 1991, p. 432).

Conforme tratado anteriormente, é inegável que a questão da Segurança Internacional é um dos temas mais significativos para as Relações Internacionais (RI). Na gênese das RI como ciência encontra-se a preocupação na promoção da paz nas relações interestatais. Nesse sentido, Edward H. Carr argumenta que a Primeira Guerra Mundial acabou com a noção de que guerra é um tema que impacta somente militares e, assim, tal conflito também enterrou a ideia de que as relações internacionais poderia ser confiada apenas aos diplomatas, popularizando a política internacional (CARR, 2001, p. 04).

Tanto a diplomacia quanto as forças armadas estão presentes nas organizações sociais humanas há muito tempo, notadamente na execução da política externa. A atividade diplomática pode ser datada do período das cidades-estado da Grécia Antiga, presente, inclusive nas narrativas de Homero, em sua obra “Odisseia”. Também é possível verificar, desde o Século XVII, a existência de oficiais de ligação militares em países estrangeiros, como, por exemplo, a emissão aos países aliados de militares franceses

para auxiliar, observar e reportar ao governo francês durante a Guerra de Trinta Anos (VAGTS, 1967, p. 05).

Até o fim da Guerra Fria, é possível perceber que os principais agentes estatais que atuam no cenário internacional são os diplomatas e os militares, visto que o Sistema Internacional se apresenta como um ambiente no qual os Estados são os únicos atores relevantes. Nesse contexto, os problemas para a manutenção da paz ou do equilíbrio no Sistema Internacional são causados pelos próprios Estados, ou seja, pela relação direta entre eles.

Assim, a promoção da paz era exclusivamente assunto da diplomacia e das forças armadas, pois implicava na defesa das fronteiras e do território da ameaça de outros Estados. Raymond Aron afirma que:

Ora, não há dúvida de que o centro das relações internacionais está situado no que chamamos de “relações interestatais”, as que engajam as unidades políticas. Essas relações se manifestam por meio de canais especiais, personagens que chamarei, simbolicamente, de *diplomata* e de *soldado*. Os dois e somente eles – agem plenamente não como membros mas como *representantes* das coletividades a que pertencem: o *diplomata*, no exercício das duas funções, é a unidade política em nome da qual fala; no campo de batalha, o *soldado* é a unidade política em nome da qual mata o seu semelhante. [...] O diplomata e o soldado *vivem* e *simbolizam* as relações internacionais que, enquanto interestatais, levam à diplomacia e à guerra. As relações interestatais apresentam um traço original que as distinguem de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam à sombra da guerra; para empregar uma expressão mais rigorosa, as relações entre os Estados implicam essencialmente na guerra e na paz. (ARON, 2002, p. 52)

A obra citada de Aron foi originalmente publicada em 1962 (em que pese a edição utilizada no presente estudo ser uma nova publicação traduzida para o português em 2002), momento em que a Guerra Fria ainda estava em curso e que a temática da Segurança Internacional era restrita aos diplomatas e militares, conforme é possível

observar no trecho citado acima. Uma época em que a única ameaça à soberania e ao território de um Estado era outro Estado.

Nesse mesmo sentido, Hedley Bull, ao discorrer sobre as instituições que mantêm a ordem no Sistema Internacional, destaca que a manutenção das regras do Direito Internacional contemplaria, em princípio, as ações de militares e de diplomatas, no intuito de os Estados em preservar o equilíbrio do poder no âmbito do Sistema Internacional (BULL, 2002, p. 88).

Bull indica que as principais atividades do Estado em sua atuação no Sistema Internacional é a diplomacia e a guerra, assim, conferindo o protagonismo aos diplomatas e aos militares na formação da Agenda internacional dos diversos países. Tal entendimento também está alinhado à realidade encontrada na Guerra Fria, visto que a obra de Hedley Bull ora referenciada foi lançada em 1977.

O professor Barry Buzan ensina que, durante a Guerra Fria, a segurança internacional foi dominada pelo confronto ideológico altamente militarizado e altamente polarizado entre as superpotências dominantes, quais sejam Estados Unidos e União Soviética. Este confronto dividiu o Norte industrializado em Primeiro Mundo, representado pelos países do Ocidente, e o Segundo Mundo, composto pelo bloco soviético. Como sua rivalidade era intensa, o perigo de guerra era real e as preocupações políticas e militares dominavam a Agenda de segurança (BUZAN, 1991, p. 433).

Importante destacar que, embora esse entendimento seja perfeitamente aplicável no contexto mundial até a Guerra Fria, atualmente a realidade da Segurança Internacional foi alterada significativamente.

O novo paradigma da Segurança Internacional exige a resposta por parte de Estados e Governos na forma do estabelecimento de estratégias eficazes para o combate das novas ameaças. Dessa forma, o conhecimento, a experiência e as demandas das instituições policiais devem ser levadas em consideração na formulação da política de segurança nacional.

Nesse sentido, Etienne Martins ensina que a eficácia de uma política ou ação na área de segurança é específica e passageira, o que resulta em baixas possibilidades de resultados

efetivos e duradouros. Dessa forma, no intuito de buscar melhores resultados, a segurança deve buscar estratégias mais perenes, como é o caso da cooperação internacional (MARTINS, 2011, p. 114-115).

Também é importante destacar o ensinamento de Manuel Valente, que afirma que a internacionalização das atividades criminosas deve ser acompanhada da internacionalização das estratégias e ferramentas de enfrentamento, seja no campo legislativo, no campo jurídico e, notadamente, no campo executivo, o que implica na internacionalização da atuação policial (VALENTE, 2017, p. 689).

Mas a participação das polícias não se limitaria apenas a ser ouvido, mesmo porque a atividade policial é intrinsecamente ativa e reativa. Nos últimos anos, é possível perceber o aumento da cooperação internacional policial através de definição e negociação de Agendas comuns, de troca de informações de Inteligência policial, cooperação operacional e intercâmbio de conhecimento e treinamento.

O primeiro aspecto é o mais relevante tanto para a Política Internacional quanto para resultados consistentes de médio e longo prazos, pois além de definir diretrizes comuns, ela abarca também os aspectos subsequentes, pois fomenta e orienta sua execução. Um bom exemplo é a Agenda Europeia de Segurança, definida no âmbito da União Europeia, entre seus países-membros com a participação ativa das instituições policiais. Para maximizar os benefícios das medidas existentes da UE e, quando necessário, realizar novas ações e atividades complementares, todas as entidades envolvidas devem trabalhar conjuntamente fundamentadas na garantia do pleno cumprimento dos direitos fundamentais, na transparência, prestação de contas e controle democrático, em uma melhor aplicação e implementação dos instrumentos jurídicos existentes, no fornecimento de uma abordagem multisetorial e interinstitucional mais integrada e na reunião de todas as dimensões internas e externas da segurança (UNIÃO EUROPEIA, 2015, p. 3-4).

Outro fenômeno que pode ser observado recentemente é o surgimento de Fóruns Internacionais organizados e dirigidos por instituições policiais, como a Europol, a

Interpol e a Ameripol. Trata-se de fóruns em que as instituições policiais participantes se reúnem para a troca de informações, debates e oportunidades de cooperação.

Com relação à Interpol, Manuel Valente afirma que:

Como referência de uma cooperação internacional mais sofisticada e organizada podemos apontar a INTERPOL, que tem por missão assegurar e desenvolver a assistência recíproca a todas as autoridades de polícia criminal de acordo com a legislação de cada país, mas sempre no respeito do espírito da DUDH [Declaração Universal dos Direitos Humanos] e **estabelecer e desenvolver institutos** capazes de contribuir eficazmente para a prevenção e repressão da criminalidade. [grifo nosso] (VALENTE, 2017, p. 691)

Também é importante mencionar a contribuição das instituições policiais para a definição da Agenda do Mercosul. Isso ocorre no âmbito da Reunião de Chefes do Polícia do Mercosul, que reúne duas vezes ao ano os Chefes das instituições policiais dos países membro e Estados associados do Mercosul para, além de apresentar iniciativas exitosas e possíveis problemas de interesse mútuo, propor medidas e estratégias para o Conselho do Mercado Comum, órgão responsável pelas deliberações do referido Bloco Regional.

Como exemplo, cabe destacar a iniciativa do Brasil (através do então Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal do Brasil), durante a XX Reunião de Chefes de Polícia do Mercosul¹, ocorrida em Assunção, no Paraguai, para incluir a proposta de adoção de um modelo de *Hot Pursuit* (perseguição transfronteiriça) para os países-membros, criando critérios para resguardar tanto a soberania dos países, quanto a segurança dos policiais, numa tentativa de evitar a impunidade no flagrante de crimes nas regiões de fronteira. A referida proposta foi aceita pelos demais chefes de polícia e o tema evoluiu para as deliberações superiores, sendo finalmente assinada pelos plenipotenciários dos países do Mercosul durante Reunião de Ministros em Bento Gonçalves/Brasil, em 5 de

¹ Este autor participou da Delegação brasileira durante a XX Reunião de Chefes de Polícia do Mercosul.

dezembro de 2019. Nesse caso, também fica clara a participação direta das instituições policiais na definição da Agenda Internacional da Segurança na região do Cone Sul.

Também cabe destacar que, no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas existe a *United Nations Global Counter-Terrorism Coordination Compact*, que é um organismo com a participação constante de 38 instituições e que atua para discutir e propor soluções a questões relativas ao combate ao terrorismo no nível global. Dentre as instituições que participam, incluem-se a Organização Internacional de Polícias Criminais (Interpol) e o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), que são compostas por instituições policiais e atuam primariamente para a cooperação visando redução da criminalidade ao redor do mundo.

1.4. Inteligência

Para fins desta investigação, também é importante definir o que é Inteligência, mais especificamente, Inteligência Policial, uma vez que é o objeto da cooperação técnica ora estudada. Porém, cumpre esclarecer a existência de terminologias para “Inteligência”. Enquanto no Brasil utiliza-se o termo “Inteligência”, em Portugal o termo utilizado é “Informações”.

De acordo com Joannisval Gonçalves, o termo “Inteligência” foi adotado no Brasil após o processo de redemocratização, já na década de 1990. Isso porque o termo “Informações”, que é mais identificado com a língua portuguesa, estava associado às instituições do regime militar. Assim, trata-se de uma escolha política para afastar qualquer conotação ao regime em tela. No restante do mundo lusófono, manteve-se o uso do termo “Informações” (GONÇALVES, 2017, p. 15)².

Essa diferença na terminologia pode ser observada através das leis nacionais de cada país. No caso de Portugal, a Lei nº 30, de 5 de setembro de 1984, é a Lei Quadro do

² Superada a diferença de terminologia, destaco que ao longo da investigação será utilizado preferencialmente o termo “Inteligência”, tendo em vista a origem do autor. Porém, em algumas oportunidades será utilizado o termo “Informação”, considerando que a literatura utilizada também inclui obras de autores portugueses.

Sistema de Informações da República Portuguesa, e seu artigo 2º, parágrafo 2, dispõe que:

Aos serviços de informações incumbe assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna. (PORTUGAL, 1984, Art. 2º)

Já no caso brasileiro, a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, institui o Sistema Brasileiro de Inteligência e seu artigo 1º, parágrafo 2º, estabelece que:

Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1999, Art. 1º)

Dando continuidade à definição de Inteligência, o professor americano Washington Platt ensina que Inteligência é a seleção, avaliação, interpretação e expressão de informações, informes, fatos ou dados de uma forma que demonstre sua relevância para a solução de um problema determinado no âmbito da política nacional (PLATT, 1974, p. 30).

Segundo a professora americana Jennifer Sims inteligência pode ser definida como informações coletadas, organizadas ou analisadas em nome dos atores ou tomadores de decisão (SIMS, 1995, p.4). Já os americanos Abram Shulsky e Gary Schmitt, definem que Inteligência se refere a informações relevantes para a formulação e implementação de políticas por um governo para promover seus interesses de segurança nacional e para lidar com ameaças de adversários reais ou potenciais (SHULSKY & SCHMITT, 2002, posição 170).

A atividade de Inteligência, segundo o professor Joannisval Gonçalves, refere-se à organização de conhecimento com método específico, originado de dados brutos e sigilosos, para assessorar e subsidiar o processo de tomada de decisão por parte de autoridades (GONÇALVES, 2017, p. 27).

Dessa forma, é possível entender Inteligência como o processo, com metodologia própria, de levantamento, análise e disseminação de informações destinadas a subsidiar tomadores de decisão na elaboração de políticas ou planejamentos estratégicos. Agora, a Inteligência Policial deriva da Inteligência, voltando sua atenção aos esforços das agências policiais no combate ao crime e promoção da ordem.

Nesse sentido, o Manual de Inteligência Policial da República da Sérvia destaca que o termo “Policiamento baseado em Inteligência” refere-se a um sistema especial para a gestão de Inteligência criminal e trabalho policial operacional planejado, no qual a Inteligência é a base para definir prioridades, objetivos estratégicos e operacionais na prevenção e repressão do crime e outras ameaças à segurança. Também inclui a tomada de decisões apropriadas sobre o trabalho e as ações operacionais da polícia, o engajamento racional dos recursos humanos disponíveis e a alocação de recursos materiais e técnicos (SÉRVIA, 2017, p. 3).

Ademais, também é importante destacar a definição de David Carter e Jeremy Carter, que trata da Inteligência policial, no período pós-11 de setembro, como ferramenta para promover maior efetividade da atividade policial. Assim, definem a Inteligência policial como a coleta e análise de informações relacionadas ao crime e às condições que contribuem para o crime, resultando em um produto de Inteligência acionável destinado a auxiliar a aplicação da lei no desenvolvimento de respostas táticas a ameaças, como também no planejamento estratégico relacionado a ameaças emergentes ou em mudança.

Cita-se, ainda, o conceito estabelecido por Joannisval Gonçalves, em que a Inteligência policial busca prevenir, obstruir, identificar e neutralizar atividades criminosas, como um ramo de apoio da atividade investigativa da polícia, provendo informações para auxiliar o Ministério Público e demais procedimentos de polícia judiciária. São levantados dados que elucidem o local e o momento preciso de preparação e de consumação de ilícitos perpetrados por organizações criminosas, atentando-se à legalidade da atividade investigativa e os direitos e garantias individuais dos cidadãos envolvidos, seja a vítima, seja o indiciado (GONÇALVES, 2017, p. 39).

Nesse sentido, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Brasil publicou a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, através da Resolução nº 1, de 15 de julho de 2009, definindo inteligência policial como:

[...] o conjunto de ações que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e a obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre a maneira de agir e operar, ramificações, tendências e alcance de condutas criminosas. (BRASIL, 2009, Art. 1º)

A Inteligência policial é parte integrante da realidade das agências policiais no mundo. Como exemplo podemos citar que a Guarda Nacional Republicana³ de Portugal possui uma Direção de Informações, a Polícia Rodoviária Federal⁴ do Brasil possui uma Diretoria de Inteligência, a Guarda Civil⁵ da Espanha possui uma Chefia (*Jefatura*) de Informação.

³ O organograma da GNR pode ser acessado no seguinte endereço:

<https://www.gnr.pt/organizacao.aspx>

⁴ O organograma da PRF pode ser acessado no seguinte endereço:

https://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/organogramas/prf_mj-organograma-decreto-9662-v2.pdf

⁵ O organograma da GC pode ser acessado no seguinte endereço:

<https://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/estructura-organizacion/Organigrama DIGEGUCI 2019.pdf>

2. União Europeia

Para que seja possível verificar o funcionamento da cooperação policial na Europa e no Mercosul, faz-se necessário analisar a integração regional no contexto europeu, como também no contexto do Mercosul. Isso porque o processo de formação das identidades nacionais e regionais é um fator importante para explicar as estruturas de organização dos estados, seus problemas e desafios comuns, sua inserção internacional e suas relações de confiança mútua.

Nesse sentido, este capítulo apresentará um breve histórico sobre a integração europeia, que culmina na criação da União Europeia. Também será abordado o Espaço Schengen e sua importância para a integração na Europa. No capítulo seguinte, será apresentada a experiência do Mercosul e como atua para a integração na América do Sul.

Importante destacar que, como o objetivo do presente estudo é tratar de cooperação internacional policial, a abordagem à integração regional neste capítulo não tem o propósito de aprofundar o debate sobre a integração ou sobre seus aspectos histórico, mas apenas fornecer ao leitor um contexto suficiente para perceber como alguns dos fatores de integração criam impacto na cooperação, notadamente na área de segurança. Assim, não se pretende esgotar o assunto deste capítulo, o que é vasto o suficiente para um estudo próprio.

2.1. Plano Marshall

A história da Europa é milenar, bem como a ideia de que a região era diferenciada das demais, o que impede sua exploração por completo neste trabalho. Conforme discorre Paulo Henrique Portela, a concepção de uma integração dos países europeus pode ser datada de muito tempo no passado, a exemplo do Império Romano, da Idade Média, do Sacro Império Romano-Germânico e, ainda, do Cristianismo (PORTELA, 2011, p. 891).

Também é possível verificar uma ideia de unidade europeia ainda no século XIX, segundo Cervo, as relações internacionais decorrem do pensamento e da cultura dos europeus, uma vez que está baseado no fato de que o Concerto Europeu dominava as

práticas, a organização, a economia e a política, e representavam uma unidade cultural comum que se expandiu e causou impacto o resto do mundo (CERVO, 2007, p. 46).

Segundo Ivan Berend, a ideia de uma Europa unida não é nova, uma vez que filósofos iluministas, especialmente aqueles que viajaram para o exterior como Montesquieu, já reconheciam a profunda semelhança dos países ocidentais, que são essencialmente como uma república única (BEREND, 2016, p. 8).

Assim, para fins de guiar as análises e conclusões, optou-se por estudar a concepção de uma integração europeia sob uma perspectiva mais contemporânea do assunto. Como ponto de partida para a criação da União Europeia como a conhecemos hoje, remontam ao fim da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria. Nesse sentido, Saraiva destaca que:

Os estudos britânicos das relações internacionais, especialmente aqueles liderados por Alan Milward, mostram que a construção europeia não é apenas o fruto das idéias de Jean Monnet, nem no neofuncionalismo globalista dos anos 1990. Para entendê-la é preciso recorrer às fraquezas dos Estados europeus depois da Segunda Guerra Mundial, incapazes de desenharem políticas nacionais e de construírem sua legitimidade doméstica. Para essa escola britânica, as bases do esforço integracionista devem ser buscadas nessas razões históricas mais precisas. A abdicação de parcela da soberania nacional para recuperá-la logo mais, por meio da busca da concertação comunitária, foi o segredo da dialética europeia ao longo das décadas da construção europeia. (SARAIVA, 2007, p. 239)

De acordo com Antônio Carlos Lessa, o fim da Segunda Guerra Mundial, com cenário de destruição resultante do conflito e os efeitos iniciais da Guerra Fria levaram ao ressurgimento da concepção de uma unidade continental na Europa, que mobilizou nichos políticos e, ainda, na diplomacia (LESSA, 2003, p. 26-27)

O aludido professor destaca a percepção de que o nacionalismo causador da Primeira Guerra e o individualismo presente no fim a Sociedade das Nações e no início da Segunda Guerra não eram caminhos a serem seguidos. Além disso, também afirma que surgiu o entendimento necessário a um esforço conjunto para o reerguimento após a

devastação que a Segunda Guerra provocara, uma vez que os países europeus teriam grande dificuldade em fazê-lo individualmente (LESSA. 2003, p. 27).

A reconstrução dos países da Europa Ocidental foi possibilitada pelo Plano Marshall, estratégia estadunidense elaborada pelo General Georges Marshall, secretário de estado dos Estados Unidos à época, para manter uma zona livre da influência soviética como forma de conter a expansão do comunismo naquela região e de garantir a industrialização e o comércio necessários ao capitalismo. O aludido plano baseava-se em empréstimos destinados à aquisição de produtos norte-americanos, além do financiamento da produção industrial de países europeus que sofreram os efeitos da Guerra, o que possibilitou que o continente gradualmente recuperasse a combalida economia. Uma década depois, já era possível observar um grande crescimento industrial na região, o que garantiu aos Estados Unidos uma linha de defesa e separação na Europa em relação à união Soviética, além da projeção dos valores e interesses capitalistas na região (SARAIVA, 2007, p. 202).

Dessa forma, o Plano Marshall tratava-se de um auxílio econômico dos Estados Unidos para a reconstrução industrial dos países europeus, sob a condição de manutenção de sistemas democráticos e aversão ao comunismo. Conforme ensinado por Lessa:

No dia 5 de junho de 1947, em discurso pronunciado na Universidade de Harvard, Marshall propôs aos Estados europeus o prolongamento e o aumento da ajuda norte-americana, que vinha assumindo as formas mais diversas desde o fim do conflito. Entretanto, Washington impunha condições a essa oferta: os Estados beneficiários deveriam participar de uma instituição encarregada da gestão coletiva da ajuda e da elaboração de um programa de reconstrução europeu. Assim, convocou-se para Paris uma Conferência de Cooperação Econômica Européia, que se instalou em 12 de julho de 1947, para estabelecer um balanço das necessidades econômicas que eram comuns a todos os Estados participantes. No dia 16 de abril de 1948 assinava-se a convenção que instituía a Organização Européia de Cooperação Econômica (Oece), da qual tomaram parte dezesseis Estados: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia

– como também as zonas de ocupação ocidentais da Alemanha e o Território do Trieste. (LESSA, 2003, p. 28)

Nesse mesmo sentido, Maria Fernanda Rollo descreve que as regras determinadas pelos Estados Unidos determinavam como os países europeus deveriam gerir o programa do Plano Marshall, também conhecido como *European Recovery Plan* (ERP), conjuntamente e de forma solidária. Foi uma solidariedade ditada, mas que foi aceite, uma vez que não restavam alternativas aos países recém saídos de uma guerra devastadora (ROLLO, 1994, p. 842).

Como é possível observar, a própria implementação do Plano Marshall requeria um concerto europeu para a reconstrução do continente sob a forma de um organismo para deliberações e decisões conjuntas, buscando tratar dos problemas comuns a todos. Porém, a criação da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) não levou a um concerto harmonioso entre as nações europeias, afinal havia aqueles que resistiriam dar prioridade ao interesse europeu sobre o interesse nacional.

Porém, a defesa de interesses comuns europeus em detrimento dos interesses nacionais não eram unânimes à época, observando-se uma concorrência entre os dirigentes estatais para ter acesso aos recursos americanos de reconstrução. Mesmo assim, ficou patente que o nacionalismo econômico não poderia ser tolerado na Europa, pelo menos, não da forma como ocorrera antes da Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, iniciava-se um reconhecimento coletivo direcionado para o crescimento e projeção internacional da Europa, dada a fragilidade das nações europeias no pós-guerra. A necessária estratégia de aproximação, coordenação e cooperação redefinia aos poucos uma nova ideia de unidade europeia (SARAIVA, 2007, p. 215).

Esse foi o início do processo de formalização da integração continental que resultou na criação da União Europeia, além de ser a base sobre a qual se ergueria a construção da unificação de uma comunidade europeia de interesses e políticas comuns (SARAIVA, 2001, p. 216).

As nações da Europa Ocidental, em que pese os interesses nacionais, reconheceram a necessidade de uma unidade europeia para a reconstrução e o crescimento econômico

e, sobretudo, para a segurança do continente, haja em vista as experiências das Guerras Mundiais da primeira metade do Século XX, além de se encontrarem no meio da ordem bipolar da Guerra Fria.

2.2. Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

Em seguida, outro passo foi dado para a integração regional na Europa, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Lessa discorre que a experiência da CECA fora essencial para a integração da Europa, uma vez que superou antagonismos internos quanto ao seu caráter supranacional, materializado numa Alta Autoridade, a qual atendia aos interesses comunitários como um todo e que não era passível de dissolução pelos representantes dos países, representados no Conselho de Ministros. O sucesso dos resultados das negociações da CECA conduziu à defesa da causa federalista, ao mesmo tempo em que o êxito anterior da Alta Autoridade fortaleceu a defesa da via funcionalista da integração (LESSA, 2003, p. 37).

De acordo com Portela, a criação da CECA foi determinante justamente por iniciar um processo em que as nações europeias abdicam gradualmente de sua soberania em favor de uma comunidade supranacional. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi criada com o objetivo de coordenar e gerir a produção daqueles produtos para proteger a frágil economia local, com o estabelecimento da Alta Autoridade, uma instituição com competência supranacional de controle do carvão e do aço, que possuía capacidade de impor aos países membros as decisões tomadas pela Comunidade (PORTELA, 2011, p. 891).

De acordo com Olivier Costa, a estratégia de criação da CECA baseou-se na concepção de que era necessário não apenas desenvolver economicamente, mas também garantir a possibilidade de cooperação e reconciliação entre os países europeus no pós-guerra, e conferir a gestão comum dos produtos essenciais da indústria bélica (COSTA, 2017, p. 33).

2.3. Comunidade Econômica Europeia

Seguindo o êxito da CECA, apesar dos insucessos nas tentativas de estabelecimento de comunidades de defesa e de política, em 1957, foi assinado o Tratado de Roma, que criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Tal acordo foi uma referência decisiva para a formação de uma unidade europeia e tinha como objetivo o estabelecimento de um mercado comum no continente e o fortalecimento, bem como a expansão da economia local. Além disso, procurava a melhoria dos índices sociais e o aumento da qualidade de vida da população. Para tanto, o acordo estabeleceu que a Comunidade adotaria políticas comuns, o que representou um grande avanço para a ideia de construção de uma Europa unida (LESSA, 2003, p. 50).

Ainda sobre a CEE, Saraiva menciona que:

A Europa reanimava-se, assim, embalada na sua reconstrução econômica. Os tratados de Roma haviam ensaiado uma inédita concertação de Estados: original em sua forma institucional e realista em seus conteúdos. Os ministros europeus das relações exteriores e das finanças tentaram avançar em cada negociação sobre as tradicionais diferenças das políticas nacionais e tradições culturais. E avançaram, de fato. A CEE não se propôs a ser uma mera união aduaneira, mas um verdadeiro mercado comum para mercadorias, homens e capitais. Teve a prudência, entretanto, de não avançar, no campo prático, mais do que podia. (SARAIVA, 2001, p. 218-219)

Soma-se a isso a visão de Alec Sweet, Neil Fligstein e Wayne Sandholtz de que se sabia que os negociadores não compreenderam totalmente que tipo de espaço político se desenvolveria sob o Tratado de Roma, embora alguns de seus idealizadores, como Monnet e Schuman, tivessem claramente grandes aspirações. No entanto, o tratado permitiu novas formas de cooperação política entre governos europeus, empresas, organizações não-governamentais e outros agentes privados. Ele ainda forneceu um conjunto de regras e organizações permanentes, como o Conselho e a Comissão, para facilitar a cooperação. Além disso, possibilitou o surgimento de múltiplas arenas políticas para organizar negociações em curso e abertas em torno de inúmeras questões

comuns. Por fim, estabeleceu um Tribunal de Justiça para interpretação dos termos do acordo e das convenções coletivas subsequentes (SWEET et al, 2001, p. 1).

Infere-se que a CEE representou mais um passo em frente da institucionalização e da integração política e econômica no contexto europeu. A recuperação das economias europeias no pós-guerra, resultante não apenas da ajuda estadunidense, mas da concertação entre as nações da Europa, reforçou a visão de que a nova forma de inserção nas relações internacionais passava pelo fortalecimento do continente como uma unidade, nomeadamente, em virtude da enorme influência de Estados Unidos e da União Soviética.

Segundo Lessa, a realização da Conferência de Haia em 1969 figurou como mais um passo em direção à integração europeia, com ideais como a união econômica e monetária, a união política, a adesão de novos membros e a conclusão dos compromissos assumidos anteriormente no âmbito da CEE, como a Política Agrícola Comum (PAC). Apesar das dificuldades na união econômica e monetária, a união política logrou avanços, através do Relatório Davignon, cuja adoção fora recomendada pelos ministros de relações exteriores dos países membro. O aludido relatório estabeleceu uma coordenação política para a atuação em questões externas às nações europeias, com base no que era discutido em reuniões semestrais para análise da conjuntura internacional, a discussão quanto ao posicionamento mais adequado e, ainda, a sugestão de ações comuns. Tratava-se de um progresso, ainda que tímido, para a coordenação e a cooperação política na Europa (LESSA, 2003, p. 64-68).

Ainda como consequência dos esforços de Haia, juntaram-se ao Clube dos Seis (Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, República Federal da Alemanha) mais três países (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido), formando, assim, o chamado Clube dos Nove (LESSA, 2003, p. 68). Nesse sentido, Saraiva também discorre:

Da Europa dos Seis às novas adesões, como aquelas da Grã-Bretanha em janeiro de 1972, e também da Dinamarca e da Irlanda, criava-se, em janeiro de 1973, a Europa dos Nove, matriz do que viria a fornecer, duas décadas depois, o núcleo de poder da atual União Européia. (SARAIVA, 2007, p. 239)

Outro evento que foi determinante para o surgimento da integração europeia como é conhecida hoje foi a Cimeira de Chefes de Estado de 1974, de que o então Primeiro Ministro da Bélgica, Leo Tindemans, ficaria encarregado de elaborar estudo para a construção de uma união europeia, um estudo este que ficaria pronto um ano depois. O Relatório Tindemans, como ficou conhecido, possuía uma visão bastante pragmática, ao propor uma transformação qualitativa para a CEE para permitir uma real coalizão europeia, não sendo necessária uma alteração radical da estrutura já em desenvolvimento na Comunidade. O relatório propunha maior legitimidade e eficácia nas ações das instituições europeias, conferindo maior protagonismo aos Chefes de Estado, uma vez que eram os atores que dispunham da legitimidade nos respectivos países europeus. Com isso, concluía-se que, de forma a avançar na formação institucional, primeiramente, seria necessária a aludida transformação qualitativa (LESSA, 2003, p. 74-75).

Os anos 1970 ainda observariam outros progressos para os esforços de unificação da Europa. Cabe mencionar que a Europa dos Nove alcançou, em 1973, o posto de segundo lugar em termos de poder econômico. Ademais, entre 1978 e 1979, foi planejado e instaurado um sistema monetário europeu. Por fim, em 1979, foram realizadas, de forma pioneira, eleições indiretas para a composição do Parlamento Europeu. Também é importante destacar que, em 1977, Portugal e Espanha, países que acabavam de sair de regimes totalitários, solicitaram o seu ingresso na CEE, juntando-se, assim, à Grécia, que solicitara adesão em 1961 (SARAIVA, 2007, p. 240).

Em relação ao Parlamento Europeu, cumpre esclarecer que ele foi criado como a Assembleia da CECA em 1951 e era composto por representantes dos respectivos parlamentos nacionais, escolhidos conforme as respectivas legislaturas internas, uma vez que os países membros, notadamente a sociedade civil de cada um, ainda não estavam preparados para uma eleição direta. Essa percepção mudou durante a conferência de Paris, em 1974, em que foi acertado que, a partir de 1978, haveria sufrágio direto para escolha dos componentes do Parlamento, o que ocorreu em 1979 (LESSA, 2003, p. 85-86).

Já em relação ao Sistema Monetário Europeu (SME), este foi criado para minimizar os impactos negativos nas taxas de câmbio com o enfraquecimento do dólar norte-americano, que dominava o sistema monetário internacional à época, uma vez que dificultava o arranjo das políticas macroeconômicas e o fluxo de bens e capitais na região. O SME representou um grande avanço para a integração europeia, pois indicava uma forma de articulação monetária orientada pelo tamanho econômico de cada país, bem como pela respectiva atividade comercial, ambos proporcionais ao Produto Interno Bruto (PIB) total. Tal razão era o denominador que determinava a Unidade Monetária Europeia (UME), e serviria como parâmetro para a taxa de câmbio, bem como mecanismos de crédito (LESSA, 2003, p. 86-87).

Essa taxa de câmbio, segundo Michael Baun, permitia uma flutuação limitada próxima à taxa estabelecida para as moedas nacionais. Dentro desses limites, a flutuação era livre, mas quando alcançava o limite, o respectivo Banco Central era obrigado a intervir para manter o valor da moeda dentro das margens estabelecidas (BAUN, 1996, p. 607).

Ainda nos anos 1970, foi possível verificar o início da construção de uma atuação comum na política externa dos países membro. Observou-se a evolução de um alinhamento em questões do Médio Oriente, bem como nas relações entre a Europa e os Estados Unidos, o que pode ser considerado como o princípio de uma atuação conjunta e em bloco na política externa, e representa uma grande evolução, uma vez que se trata de uma área de pouca convergência de visões (LESSA, 2003, p. 87).

2.4. União Europeia

Os anos 1980 representaram uma nova fase de desenvolvimento da união da Europa. Inicialmente, é importante destacar que a Europa dos Nove tornou-se a Europa dos Doze, pois, nesse período, foram admitidos no Bloco os três países que haviam requerido ingresso à Comunidade: a Grécia (admitida em 1981), a Espanha e Portugal (ambos admitidos em 1986). Conforme mencionado anteriormente, são países que acabavam de adotar sistemas democráticos de governo e procuravam na CEE uma forma de afirmação internacional (SARAIVA, 2007, p. 240).

Além disso, nos anos 1980 foi lançado o projeto 1992, que tinha como objetivo de aumentar a competitividade europeia, que havia estagnado, além de promover maior eficiência econômica, com a retirada de obstáculos à circulação de bens, serviços, capital e trabalho. Porém a existência de diferentes moedas dentro da Comunidade Europeia representava uma grande barreira que diminuía a eficiência comercial intrabloco. Assim, o sentimento para a criação de uma moeda única crescia. Como consequência, durante a Cimeira de Hanover, em 1988, decidiu-se pela realização de um estudo, liderado pelo Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, para a criação de um Banco Central Europeu. No ano seguinte, em 1989, o Plano Delors foi publicado, com a indicação de que seria um processo em três fases: a primeira marcaria o início de uma coordenação de políticas monetárias nacionais e o fim do controle da circulação de capitais no bloco; a segunda teria como objetivo a redução da margem de flutuação de câmbio e o estabelecimento de um sistema de bancos centrais; e a terceira criaria uma moeda única a ser gerida pelo Banco Central europeu, além do aumento do poder das autoridades da Comunidade para direcionar as políticas econômicas e financeiras dos estados membros. Tal integração monetária seria essencial para a consolidação da integração política (BAUN, 1996, p. 608).

Com essas mudanças, uma grande parte da soberania nacional foi transferida para o controle supranacional. A introdução de uma moeda comum era, nesse sentido, um passo político importante, bem como uma resposta à necessidade econômica europeia de eficiência e crescimento (BEREND, 2016, p. 173).

Em dezembro de 1990, foram realizadas duas conferências intergovernamentais na cidade de Roma. Os líderes da Comunidade Europeia reuniram-se para discutir a integração monetária e política do bloco. Nas discussões de integração monetária, percebeu-se a existência de um entendimento das autoridades, a incluir o delineamento do banco central europeu, que basicamente replicaria o funcionamento do Banco Central Alemão. Já nas discussões de integração política, devido à grande variedade de temas, não foi observada a mesma coordenação de ideias. Um acordo final sobre os assuntos iniciados nas conferências de Roma só foi alcançado às vésperas da Cimeira de Maastricht, em dezembro de 1991, o que resultou na assinatura do tratado que criou a

União Europeia em fevereiro de 1992, conferindo uma união monetária e política os países membro. O Tratado de Maastricht previa um pequeno incremento às competências do Parlamento Europeu, além de compromissos vagos no que se referia a uma política externa e de defesa comuns. Porém, estava previsto um acordo para a coordenação de questões de segurança interna e questões policiais. Também estava prevista uma conferência intergovernamental a ser realizada em 1996 para a revisão do tratado, com a possibilidade de novos avanços na área de integração política. O tratado entrou em vigor em novembro de 1993 (BAUN, 1996, p. 619-621).

Segundo Costa, o Tratado de Maastricht apresentava três vertentes principais. A primeira era a Comunidade Europeia, incluindo uma união econômica e monetária, que previa o estabelecimento de uma moeda única para o bloco e um planejamento coordenado das políticas macroeconômicas dos países membro. A segunda vertente foi a necessidade de adoção de uma política externa e de segurança comuns. Por fim, a terceira era o estabelecimento de mecanismos de cooperação em matéria de justiça e assuntos internos (COSTA, 2017, p. 41).

Outro aspecto importante do Tratado de Maastricht foi a criação da chamada cidadania europeia, em que os cidadãos dos países membro, além da nacionalidade original, também possuíam a nacionalidade europeia. Tal inovação possuía um caráter emblemático, por conferir um valor psicológico de irmandade e pertença aos novos cidadãos europeus, além de implicar na possibilidade de morar, trabalhar e circular em todos os países comunitários, incluindo a capacidade de participação política (LESSA, 2003, 105-106).

A União Europeia foi criada pela Europa dos doze, mas já no início de sua jornada, foram admitidos Suécia, Áustria e Finlândia, em 1994. O próximo passo seria a inclusão dos países do bloco soviético, que ruiu com o fim da União Soviética, em 1989. Quando o Conselho Europeu se reuniu em Maastricht, a UE já havia assinado o chamado Acordo Europeu (uma nova versão dos acordos de associação anteriores) com a Polônia, a Hungria e a Checoslováquia. Em maio de 1992, negociações semelhantes foram iniciadas com a Romênia e a Bulgária, e, em seguida, com Eslovênia, Estônia, Letônia e Lituânia. Além do mais, na reunião de Copenhague, em 1993, os restantes países do bloco

soviético foram praticamente convidados a aderir, algo inédito até então. Mas esse convite não os eximiria de cumprir com os requisitos sociais, econômicos e monetários exigidos para o ingresso na UE. Considerando a situação econômica frágil de tais países, que dependiam profundamente da União Soviética, eles só foram admitidos nos anos 2000 e, ainda assim, sem preencher exatamente todos os requisitos (BEREND, 2016, p. 176-178).

Sobre esse assunto, Costa ensina que:

O Conselho Europeu de Copenhague (1993) reconheceu a vocação dos países da Europa Central e Oriental (PECOs) em fazer parte da UE, mas impôs condições econômicas e políticas específicas que vão além do disposto nas cartas dos tratados (os então chamados “Critérios de Copenhague”). Em 1º de janeiro de 1995, a UE incluiu três novos estados membros: Áustria, Finlândia e Suécia. (COSTA, 2017, p. 42)

Em 1997, ocorreu em Amsterdã uma reunião do Conselho Europeu que aprovou um tratado que aprofundava a união estabelecida em Maastricht, conferindo maior poder às instituições europeias, além de pavimentar o caminho para se alcançar a terceira fase da integração monetária (o estabelecimento de uma moeda única). Apesar de não possuir o peso do Tratado de Maastricht, o Tratado de Amsterdã foi o responsável por avanços na área de governança da UE, ao instigar a reforma de instituições europeias para lograr a definição de políticas comuns e para receber novos membros, nomeadamente, os países do extinto bloco soviético (LESSA, 2003, p. 110).

Na área de governança, o Tratado de Amsterdã conferiu novas competências aos órgãos da União Europeia, o que tornou o processo de tomada de decisão mais simples. Além disso, foi o responsável por iniciar a cooperação coletiva nas áreas de justiça e assuntos internos (COSTA, 2017, p. 42-43).

Outro marco importante para a integração europeia, que decorreu dos tratados dos anos 1990 foi a adoção de uma moeda única: o euro. Em 1999 foi estabelecida a Zona do Euro e o Banco Central Europeu (BCE) passou a regular as políticas monetárias dos países integrantes. Nesse ano, onze nações já haviam adotado o euro como moeda,

Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Espanha e Portugal. Em 2001, a Grécia aderiu à zona Euro (COSTA, 2017, p. 43-44).

É importante destacar que a criação do Banco Central Europeu não significou a extinção dos bancos centrais dos países membros. Junto ao BCE, os bancos centrais nacionais formaram o Sistema Europeu de Bancos Centrais, uma rede para discutir e gerir as políticas monetárias no âmbito europeu (BEREND, 2016, p. 173).

Em 2002, observou-se o exercício irrestrito da União Econômica Monetária no âmbito da UE, com o início, em 1º de janeiro, da circulação do euro como papel moeda nos países da zona. Em março daquele ano, ocorreu o fim do uso das respectivas moedas como meio de troca financeira e comercial, e passou-se a utilizar apenas o euro (LESSA, 2003, p. 111).

O passo seguinte seria a adoção de uma Constituição Europeia, cujo projeto foi elaborado pelo Conselho Europeu. O Tratado Constitucional foi assinado em Roma, no ano de 2004, consolidando um estatuto de direitos fundamentais. Porém, durante o processo de ratificação do referido tratado pelos países membros, alguns deles realizaram referendos nacionais, o que levou à rejeição na França e nos Países Baixos. Em 2007, foi assinado em Lisboa um novo Tratado que apresentava termos parecidos com o da Constituição rejeitada, exceto os artigos que versavam sobre federalismo e constitucionalismo (COSTA, 2017, p. 45-46).

A União Europeia não é uma instituição estagnada, uma vez que está em constante evolução, acompanhando o ritmo de seus países membro e os desafios que a conjuntura internacional apresenta. Contudo, pode-se dizer que um dos principais desafios atuais é o crescimento do euroceticismo, cujo principal exemplo é o Brexit, processo de retirada do Reino Unido da União Europeia, com o acionamento do artigo 50 do Tratado de Maastricht. Nos últimos anos, observa-se o aumento da insatisfação popular quanto às medidas de austeridade econômica adotadas pela UE, decorrentes da crise econômica de 2008. Com isso, verificou-se o aumento de parlamentares com ideais eurocético não apenas no parlamento europeu, mas, também nas legislaturas nacionais (COSTA, 2017, p. 50-52).

Em que pesem os desafios citados, os princípios e valores que determinaram o avanço e a concretização da integração europeia ainda são presentes. Mesmo sem uma Guerra Fria formal, o surgimento da China como potência econômica e os sucessivos conflitos comerciais sino americanos, reforçam a necessidade de uma união econômica e financeira. Além disso, ainda é possível observar visões comuns em política externa, como a questão ambiental e de segurança coletiva.

2.5. Espaço Schengen

Entendeu-se dedicar uma seção especificamente ao Espaço Schengen, tendo em vista o seu impacto na dinâmica europeia não apenas de circulação de pessoas e bens, como também para a cooperação policial na Europa.

Um acordo inovador foi assinado por cinco países membros (França, Alemanha, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) numa vila chamada Schengen, em Luxemburgo. Concordou-se, em junho de 1985, na abolição de todas as fronteiras comuns e controles fronteiriços. A criação efetiva resultante de uma única fronteira externa, contendo cinco países ainda soberanos, foi um passo revolucionário na união do continente. Os países signatários harmonizaram regras e procedimentos comuns nas suas antigas fronteiras. Eles também concordaram com algumas medidas compensatórias, incluindo a cooperação policial para combater o crime. O Sistema de Informação Schengen, uma base de dados internacional, foi criado para facilitar esta cooperação. A circulação realmente livre de pessoas e a concepção de uma Europa sem fronteiras eram muito atrativas e, assim, grande parte dos países membros da União Europeia aderiram ao Acordo de Schengen. A Itália aderiu em novembro de 1990, enquanto Espanha e Portugal aderiram em junho de 1991. Em 2007, até os países do antigo bloco soviético aderiram ao acordo. Além disso, no início dos anos 2000, alguns países que não eram membros da UE, como Islândia, Noruega e Suíça, também aderiram parcialmente, na condição de membros associados (BEREND, 2016, p. 169).

Sobre ao acordo de Schengen, Lessa ensina que a assinatura de tal instrumento decorreu do mercado comum, que implicava cada vez menos barreiras à circulação de pessoas, mercadorias e capitais. Assim, surgia a exigência de circulação de trabalhadores entre

os países europeus, levando ao reconhecimento da equivalência dos diplomas escolares e universitários e da necessidade de convergência em políticas de educação, de relações de trabalho, tributárias, de imigração e de asilo político. Com isso, o controle das fronteiras entre esses países apresentava-se cada vez mais prescindível, porém, exigiria um compromisso de controle da fronteira externa, bem como a regulamentação da livre circulação interna. Dessa forma, o acordo de Schengen tinha como objetivo regulamentar a cooperação entre os signatários para compatibilizar as respectivas políticas nacionais nas áreas onde a livre circulação causava impacto, como também previa a cooperação na área policial, para o combate ao crime (LESSA, 2003, p. 96-97).

Com relação ao Espaço Schengen, Abel Laureano e Altina Rento destacam que:

Consultando a Convenção de Schengen, cremos merecedores duma referência liminar os passos onde os Estados intervenientes lembravam, de modo explícito, a previsão, constante do Tratado da Comunidade Europeia, de que o mercado interno compreenderia um espaço sem fronteiras internas (terceiro considerando da Conv-Scheng-90), salientando outrossim que o objectivo por eles prosseguido coincidia com a referida finalidade, sem prejuízo das medidas eventualmente tomadas em execução dos preceitos do Tratado (quarto considerando da Conv-Scheng-90). Já na parte dispositiva da Convenção, ou seja, no seu articulado, veio dispor-se, como directrizes basilares, que as fronteiras internas do "Espaço Schengen" poderiam ser transpostas em qualquer local sem que o controlo das pessoas fosse efectuado (art. 2º, nº 1 da Conv-Scheng-90), ao passo que as fronteiras externas só poderiam ser transpostas nos pontos de passagem fronteiriços e durante determinadas horas (art. 3º, nº 1 da Conv-Scheng-90). Por outro lado, os Estados criadores do "Espaço Schengen" (todos eles Estados Membros da Comunidade Europeia, recorde-se) tiveram o cuidado de deixar claramente exarado que os normativos da Convenção de Schengen eram aplicáveis unicamente na medida da sua compatibilidade com o Direito Comunitário (art. 134º da Conv-Scheng-90). Cabe ainda uma especial menção à circunstância de ter ficado também expressamente decretado que qualquer Estado-Membro da Comunidade Europeia podia tornar-se parte na Convenção,

mediante a celebração dum tratado de adesão entre esse Estado e os Estados-Partes do "Espaço Schengen". (LAUREANO & RENTO, 2014, p. 8-9)

O Acordo de Schengen impõe segurança estrita nas fronteiras externas, e os signatários devem aceitar um sistema específico de controle de fronteiras. O sistema de Schengen tornou-se um dispositivo formal da União Europeia quando, em 1997, como um protocolo do Tratado de Amsterdã, foi adotado como norma da UE (BEREND, 2016, p. 169).

3. Mercosul

No capítulo anterior, apresentou-se um breve histórico da formação da União Europeia para subsidiar a análise da construção da cooperação policial na Europa. Da mesma forma, este capítulo pretende apresentar ao leitor um histórico da integração do Mercosul para que seja possível fazer uma observação comparativa entre as causas profundas⁶ dos processos integracionistas da Europa e do Cone Sul.

Dessa forma, serão delineados o contexto histórico, os motivos e os objetivos que levaram à integração de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Além disso, será discutido o papel que o bloco desempenha atualmente para os seus países membro.

3.1. Construção do Mercosul

O marco inicial para a gênese do Mercosul é a redemocratização dos países do Cone Sul durante os anos de 1980, notadamente o Brasil e a Argentina, como uma estratégia de integração econômica face às dificuldades financeiras identificadas na região, bem como a necessidade de reinserção no cenário mundial (ALMEIDA, 2011, p. 106).

Segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2002, p. 453) desde o início daquela década, o relacionamento entre Brasil e Argentina possuía um sentido integracionista, que foi fomentado pelos presidentes José Sarney, do Brasil, e Raúl Alfonsín, da Argentina, a partir de reuniões técnicas em 1986. Esperava-se que a integração entre os dois países abrangesse gradualmente outros países, além de que não se limitaria aos temas econômicos e comerciais, procurando também uma integração em áreas como a cultural, científica, agrícola e de infraestruturas.

De acordo com Roberto Lavagna (1998, p. 42-43), os governos dos dois países optaram por uma estratégia de associação um com o outro. Deste modo integrariam um grupo que procurava a projeção e executaria programas de desenvolvimento com mais

⁶ Segundo José Flávio Sombra Saraiva (2007, p. 12), o conceito de “forças profundas” nas Relações Internacionais deriva da teoria de Pierre Renouvin e seria “o conjunto de causalidades, como atualizaria mais tarde Duroselle, sobre as quais atuavam os homens de Estado, em seus desígnios e cálculos estratégicos”.

autonomia e estabilidade, minimizando os impactos de uma posição de desvantagem no comércio internacional. Tinha também a finalidade de aumentar o crescimento e de aparecerem como autores relevantes em nível mundial.

Nesse sentido é importante observar o que afirmam Túlio Vigevani, Karina Mariano e Marcelo de Oliveira:

Os formuladores iniciais da integração entre Argentina e Brasil, na metade dos anos oitenta, durante os governos Alfonsín e Sarney, acreditavam que a redemocratização dos dois países seria uma alavanca que viabilizaria o consenso social necessário para fortalecer a capacidade de negociação internacional desses países. Ao mesmo tempo, uma aliança entre eles seria um fator importante para esse mesmo objetivo. Em outros termos, a democracia e o surgimento, pela primeira vez nesta região, de formas importantes de cooperação entre os dois países fortaleceriam os fatores de proteção frente aos riscos que já se vislumbravam com a nova fase da economia internacional: Leis de Comércio dos Estados Unidos de 1984 e de 1988, Rodada Uruguai do GATT a partir de 1986 e globalização dos sistemas produtivos. (VIGEVANI ET AL, 2001, p. 185-186)

Sobre os motivos que levaram ambos os países a cooperar, Alcides Costa Vaz (2002, p. 80-81) afirma que o Brasil procurou a parceria e integração com a Argentina após iniciativas semelhantes frustradas com países mais desenvolvidos, como os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão, dado possuírem objetivos e visões muito díspares, as parcerias revelaram-se infrutíferas. Assim, um parceiro com características e problemas mais simétricos aos do Brasil seria a alternativa mais evidente para um projeto de crescimento econômico e inserção internacional. No caso argentino, pretendia-se conseguir encontrar um caminho econômico para tentar superar os problemas herdados do regime militar, como seja o aumento da dívida externa e a abertura econômica indiscriminada. Dessa forma, a Argentina viu no Brasil uma forma de abertura econômica intermediária, visando estimular a produção industrial e incrementar as trocas comerciais.

Paulo Roberto de Almeida (2011, p. 106) destaca que entre 1986 e 1988, o Brasil e a Argentina criaram o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), levando ao estabelecimento de 24 protocolos de integração por etapas em diversos setores. Além de acordos de cooperação em áreas como o nuclear. O autor destaca que, em 1988, o Brasil e a Argentina assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, cujo objetivo seria a consolidação da integração entre os dois países, além de criar uma zona econômica comum num prazo de 10 anos, seguiu-se um ajustamento de políticas de forma gradual para possibilitar o estabelecimento de um mercado comum. O referido acordo previa ajuste e coordenação em diversas áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico, tais como as da política aduaneira, política monetária e política comercial, entre outras.

Sobre os protocolos e acordos assinados entre o Brasil e a Argentina nos anos 1980, Vaz (2002, p. 78-79) afirma que, dada a vasta abrangência de temas e objetivos abarcados, seria imperioso o estabelecimento de mecanismos de coordenação bilateral para que fosse possível a harmonização dos interesses e a legitimidade das decisões e das ações executadas por ambos os lados. O autor destaca que havia uma convergência de visões e interesses, além de problemas comuns, o que foi fundamental para aprofundar o diálogo e despertar o interesse político de levar por diante o projeto de integração.

Vigevani et al (2001, p. 187) também destacam que a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento é o resultado do pragmatismo dos governos de Brasil e Argentina, que procuravam uma integração para se conseguir alcançar paulatinamente o estabelecimento de um espaço econômico comum. Por outro lado, as barreiras alfandegárias tarifárias e não-tarifárias seriam eliminadas no comércio bilateral, além da harmonização de políticas macroeconômicas, estabelecendo-se um prazo de 10 anos para se alcançar tais metas.

Porém, essa estratégia de integração econômica gradual sofreu um forte impacto no início da década de 1990, com a mudança dos presidentes de ambos os países. A ascensão de Fernando Collor, no Brasil, e de Carlos Menem, na Argentina, levou a um acerto pela antecipação dos prazos, encurtando para metade a expectativa de uma integração em 10 anos.

3.2. Tratado de Assunção

Com a chegada de Collor e Menem ao poder em 1990, observou-se uma aceleração no processo de integração no Cone Sul. Isso porque os dois presidentes possuíam ideias mais liberais nas áreas do livre comércio e da liberalização econômica. Assim, ao perceberem que a integração regional poderia ser uma ferramenta útil para tais estratégias, não hesitaram em colocá-la em prática tão pronto quanto possível. Em 1990, foi assinada a Ata de Buenos Aires, que estabelecia o prazo de 31 de dezembro de 1994 para a construção do mercado comum, adiantando em 4 anos o prazo estabelecido em 1988 com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (VIGEVANI ET AL, 2001, p. 187).

Nesse sentido, Paulo Roberto de Almeida discorre que:

[...] animados da perspectiva de uma rápida aceleração do processo bilateral de integração, o Brasil e a Argentina decidem, em julho de 1990, reduzir à metade os prazos previstos do Tratado de Integração para conformação de um mercado comum, ao mesmo tempo em que modificam substancialmente os mecanismos a serem utilizados para tal efeito: em lugar de dez anos previstos, o Protocolo de Buenos Aires estabelece um período de transição de apenas cinco anos, prevendo a eliminação completa de barreiras tarifárias e outros impedimentos ao livre comércio até 31 de dezembro de 1994, com o que o mercado comum – ou pelo menos a união aduaneira, a partir da definição de uma Tarifa Externa Comum nesse período – poderia ter início em 1995. Ao mesmo tempo, são modificados os instrumentos de integração, substituindo-se os protocolos setoriais – que previam um processo gradual e flexível de coordenação dos setores produtivos dos dois países – por um mecanismo automático, uniforme e linear de redução tarifária sem qualquer tipo de ajuste setorial (à exceção de certo número de linhas tarifárias que seriam tratadas como produtos sensíveis durante um prazo adicional de liberalização). (ALMEIDA, 2012, p. 108)

Além da mudança nas lideranças internas dos dois países, Vaz destaca ainda uma mudança substancial no contexto internacional que levou à aceleração da integração

regional no Cone Sul, o fim da Guerra Fria com a aparente vitória dos Estados Unidos. Com isso, o governo americano apresentava o plano Iniciativa para as Américas (IPA), que seria um regime de livre comércio em todo o continente americano. Além disso, seria uma iniciativa para conversão da dívida externa assumida com os Estados Unidos em troca de estabelecimento de mecanismos de investimento e de projetos ambientais. O fato da posição brasileira em relação ao IPA ser mais cética do que a argentina, foi a primeira oportunidade de acordo com o novo modelo de integração os dois países atuarem conjuntamente nas negociações externas (VAZ, 2002, p. 100-102).

Paulo Vizentini (2007, p. 83) afirma que a resposta brasileira e argentina à IPA, que seria a precursora da proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), foi a ampliação e aceleração no processo de integração regional. Como consequência, menos de um ano depois, foi assinado o acordo constitutivo do Mercosul (Tratado de Assunção). O aludido acordo, previa que o estabelecimento do mercado comum deveria ocorrer até 31 de dezembro de 1994, como também deveria dar-se a abertura do comércio intrabloco e a fixação da Tarifa Externa Comum.

O avanço logrado pelo Brasil e pela Argentina despertou o interesse de seus vizinhos e, ainda em 1990, estes realizaram consultas para uma eventual adesão ao modelo de integração. O Chile, apesar da consulta formulada, viu limitações para a sua adesão, devido à incompatibilidade do modelo de tarifa externa que seria adotada pela futura união aduaneira. Já Uruguai e Paraguai foram incorporados às negociações e aos instrumentos jurídicos para a formação do bloco. Dessa forma, em 26 de março de 1991, foi assinado, na capital paraguaia o Tratado de Assunção, que cria o Mercado Comum do Sul (Mercosul) composto pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (ALMEIDA, 2012, p. 109).

Segundo Alcides Costa Vaz (2002, p. 124-125), a incorporação de novos membros na integração regional não era uma pretensão inicial do Brasil e da Argentina, resultando, na verdade, de uma mudança de postura uruguaia. Durante os anos 1980, no início da aproximação entre Sarney e Alfonsín, o Uruguai participou do processo apenas como observador, vinculando-se ao Brasil e à Argentina em apenas alguns dos protocolos setoriais. Os uruguaios participaram em algumas reuniões e consideravam que sua

associação à integração econômica já ocorria parcialmente. Havia resistência por parte de brasileiros e argentinos em transformar, em trilateral, a integração que estava a ser negociada, nomeadamente na área econômica, uma vez que um dos fundamentos do processo era a simetria e o Uruguai não se enquadraria nessa questão. Porém, a partir de 1988, o recém empossado presidente uruguaio, Alberto Lacalle, considerou prioritária a inclusão do Uruguai como participante efetivo do processo de integração no Cone Sul, o que de fato ocorreu a partir da assinatura da Ata de Buenos Aires em 1990. Isto porque a chancelaria uruguaia conseguiu convencer o Brasil, em especial, (o governo de Menem na Argentina já via com bons olhos a integração do Uruguai) de que o IPA poderia dificultar futuras negociações comerciais com países fora do bloco. Por consequência, o Brasil acatou a ideia de que seria estratégica a inclusão de mais países no bloco.

Alcides Costa Vaz (2002, p. 128-131) ainda trata da inclusão do Paraguai, uma vez que a Argentina, com uma visão mais liberal que a brasileira, procurou a integração de outros membros no bloco do Cone Sul. Com a adoção de um governo democrático após o fim do regime de Stroessner, o Paraguai saiu do isolamento que o regime anterior causou e aproximou-se da Argentina a fim de procurar uma parceria comercial e, ainda, uma nova inserção internacional. Para a Argentina, a participação de mais membros seria uma alternativa para lograr maiores condições de relacionamento com o Brasil, uma vez que a economia brasileira era mais centralizada e estatizada que a dos vizinhos. Assim, o Brasil teria que adequar-se a uma política mais liberal e teria a pressão maior de atores intrabloco, o que aumentaria o poder de barganha dos demais. O Brasil concordou com a adesão paraguaia pelos mesmos motivos que o levaram a aceitar a adesão uruguaia: dar maior envergadura ao bloco em negociações comerciais externas. Dentro dessa perspectiva, a Argentina também procurou que o Chile ingressasse no bloco, mas a posição chilena era a de não se associar naquele momento.

Quanto ao Tratado de Assunção e aos princípios que norteiam o funcionamento do Mercosul, Vigevani et al (2001, p.189-191) salientam que o reconhecimento dos princípios democráticos seria um dos fatores decisivos que demonstrariam se a integração regional teria ou não êxito. O Mercosul, por se tratar de uma integração

baseada na intergovernabilidade (rejeitando-se a supranacionalidade), recorre à afinidade de princípios e interesses comuns para que possa funcionar. Assim, a questão da democracia no Mercosul é condição *sine qua non* para a sua subsistência.

Assim, a coincidência de interesses entre o concerto e países como o Brasil, no que tange a alguns valores, evidenciaria a potencialidade positiva de regras crescentemente estáveis, inclusive no tocante às políticas regionais, em particular à do Mercosul. A adesão aos valores da democracia parece estar entre aqueles temas onde há coincidência de interesses, favorecendo a estabilidade do processo de integração. (VIGEVANI ET AL, 2001, p. 191)

Nesse mesmo sentido, Vaz (2002, p. 115-116) destaca que a consolidação da democracia é mais do que um objetivo, tratando-se de um princípio determinante para o sucesso da integração. Embora os presidentes da Argentina e do Brasil serem eleitos democraticamente, ainda havia incertezas internas e traumas a superar. Dessa forma, entendia-se que a democracia era um valor fundamental para que a integração tivesse sucesso, que, por sua vez, promoveria condições de desenvolvimento socioeconômico, levando a uma consolidação do estado democrático.

Além da defesa e consolidação da democracia, estava implícito no Tratado de Assunção que as decisões do Mercosul seriam tomadas com base na regra do consenso. Tal modelo atenderia ao princípio da simetria, que era muito caro ao processo de integração, e dariam ao Uruguai e ao Paraguai (países com menor peso comercial e territorial) maior possibilidade de defesa de seus interesses. Com as decisões consensuais, haveria maior legitimidade para o seu cumprimento e, ademais, conferia maior credibilidade ao bloco (VAZ, 2002, p. 134).

O início do funcionamento do Mercosul teve repercussões positivas para o comércio entre os países membro. Almeida (2011, p. 109) afirma que os primeiros dez anos de funcionamento do Mercosul foram marcados por um distinto dinamismo comercial mútuo. Observou-se um aumento do comércio externo, com práticas de abertura econômica e de redução de tarifas. Nesse sentido, Vizentini (2003, p. 86) destaca que o Mercosul tornou-se uma prioridade para a região, com a realização de diversas reuniões

bilaterais entre os presidentes dos países membros. Com tal empenho, o Mercosul tornou-se uma realidade e incrementou as trocas comerciais e as relações políticas internamente.

Sobre os resultados comerciais do Mercosul na primeira década, Cervo e Bueno destacam que:

O Comércio intrazonal elevou-se de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 em 1997, 18,2 em 2000. No período, as exportações do bloco cresceram 50% e as importações 180%. O regionalismo aberto provocou, portanto, um desvio de comércio, extremamente oportuno para economias incapazes de elevar-se à competitividade sistêmica global. O Paraguai converteu-se em oitavo comprador do Brasil, à frente da Grã-Bretanha. (CERVO & BUENO, 2002, 484)

Em 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que trouxe poucas inovações ao Mercosul, e voltou a confirmar os mecanismos previstos no Tratado de Assunção. A sua maior contribuição foi consolidar a estrutura institucional do Mercosul, com a criação de algumas estruturas que não estavam previstas no acordo assinado na capital paraguaia, como, por exemplo, a Comissão de Comércio (ALMEIDA, 2011, p. 108).

Quanto ao Protocolo de Ouro Preto, Paulo Vinentini (2003, p. 88) afirma ter sido este o instrumento que definiu a estrutura do Mercosul, estabelecendo o consenso como a regra para o processo decisório no bloco. Sobre tal protocolo, Vaz (2003, p. 222-224) acrescenta que o aludido acordo consolida os entendimentos dos países membros quanto ao funcionamento e processo decisório, bem como a estrutura institucional. Houve ainda uma tentativa do Uruguai e do Paraguai em conferir para o bloco uma condição supranacional, mas as posições firmes do Brasil e da Argentina mantiveram o modelo de intergovernabilidade. Quanto à criação da Comissão de Comércio, tal estrutura já tinha sido alvo de acordo e estava em funcionamento alguns meses antes do Protocolo de Ouro Preto, o referido acordo apenas formalizou sua criação no âmbito do Mercosul.

Inés Terra e Marcel Vaillant (2001, p. 47) afirmam que, a partir de 1995, quando os acordos de Ouro Preto foram implementados, o Mercosul tornou-se uma união

aduaneira imperfeita, porque existiam algumas exceções ao livre comércio na área e também porque foi acordada uma Tarifa Externa Comum (TEC) aplicável às importações de países externos ao bloco. Mantiveram-se algumas exceções em certos aspectos das políticas de comércio externo continuavam sem estar harmonizados.

Vigevani et al também destacam que:

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994, que instituiu formalmente a União Alfandegária incompleta, encerrando o chamado período de transição para o mercado comum, em seus doze capítulos e cinquenta e três artigos, concentra-se do mesmo modo em questões organizativas e econômicas. (VIGEVANI ET AL, 2001, p. 188)

O objetivo de estabelecimento de um mercado comum no âmbito do Mercosul ainda não foi alcançado, tampouco o de uma união aduaneira perfeita. Isso decorre da incapacidade da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em observar as normas e decisões acordadas entre eles, as quais, segundo o Direito Internacional, as deveria vincular. Assim, entende-se que os mecanismos, processos e estrutura orgânica seriam suficientes para se alargarem as metas convencionadas, porém, isso requereria que os respectivos governos realizassem os ajustes internos em políticas tarifárias, industriais, comerciais e monetárias para a harmonização dos objetivos de integração (ALMEIDA, 2011, p. 110).

Nessa mesma linha, Cervo e Bueno (2002, p. 485) destacam que os países que compõem o Mercosul, adotaram, na sua primeira década, decisões unilaterais, em relação ao comércio externo, o que tornou pouco importante a Tarifa Externa Comum. Assim, como o comércio era a prioridade, logo a integração caiu em descrédito. Além disso, não foram previstas instituições para a superação das assimetrias entre os países membros e internamente em cada um deles, ao contrário do que ocorreu com a União Europeia, não se tendo em conta às expectativas da integração ser um processo de desenvolvimento socioeconômico.

3.3. Crises e situação atual

Conforme mencionado anteriormente, a primeira década do Mercosul apresentou resultados comerciais promissores, contudo, a situação começaria a inverter-se no final dos anos 1990. A crise financeira da Ásia teve um impacto desfavorável na região, com a fuga de capitais dos chamados mercados emergentes, como o Brasil, para mercados mais sólidos, como os Estados Unidos e a Europa, o que levou a uma desvalorização da moeda brasileira. Tal desvalorização comprometeu as importações argentinas para o Brasil, pois encareceu os produtos argentinos. Começava-se, então, uma crise no Mercosul, situação que poucos acreditavam que conseguiria ser contornada (VIZENTINI, 2007, p. 85).

Alberto Cíadamore (2001, p. 240-241) refere que, além da crise econômica de 1999, outro fator fragilizou a relação entre os principais países do Mercosul. Naquele ano, o presidente Carlos Menem solicitou a participação da Argentina como membro associado da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN; ou NATO, na sigla em inglês). A reação brasileira foi enérgica e imediata, ao alertar à Argentina que os princípios da integração regional seriam seriamente feridos, pois incluiria a OTAN, um ator estranho à região, em questões de defesa e segurança. A consequência disso deveria ser analisada em todos os seus aspectos juntamente com os parceiros regionais. Além disso, a Argentina adotou cotas de importação de produtos têxteis provenientes do Brasil, de forma unilateral, o que contrariava o espírito de uma união aduaneira.

O autor afirmava, ainda, que a questão do acesso da Argentina à OTAN foi resolvida fora do Mercosul, uma vez que o Secretário-Geral daquela Organização informou que o pedido argentino não seria aceite. Porém, a tensão criada pelo episódio elevou a gravidade dos desacordos comerciais, que seriam consideradas normais num contexto de integração regional (a reação de um país ao ver seu mercado invadido por produtos do parceiro e assim prejudicar a indústria nacional). Nesse caso, além da tensão provocada pelo pedido da Argentina para associação à OTAN, a crise econômica brasileira, que atingiu o país vizinho, teria criado uma atmosfera na opinião pública da

Argentina de que uma integração deveria ser repensada (CIMADAMORE, 2001, p. 242-243).

Quanto ao protecionismo no bloco, Paulo Vizentini (2002, p. 98-102) destaca que, em consequência das crises asiática, russa e brasileira, o Mercosul teria perdido, em 1999, o seu ímpeto inicial com a contração econômica e comercial tanto dos países do bloco como das nações desenvolvidas. Isso teria levado a políticas protecionistas por parte da Argentina em relação aos produtos brasileiros. Além do mais, a Argentina se aproximava da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), liderada pelo governo Democrata dos Estados Unidos, o qual percebe o Mercosul como um problema e a ALCA como uma solução. Entre os anos de 2000 e 2001, alguns acontecimentos travam a expectativa que a Argentina tinha com a zona de livre comércio continental. Por outro lado, os Republicanos vencem as eleições de 2000 nos Estados Unidos, esfriando o entusiasmo norte-americano com o projeto. Em segundo lugar, a Argentina sofria com o desmoronamento da política liberal a qual aumentara a crise econômica local e que em nada tinha a ver com o Brasil ou o Mercosul. Por fim, com o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, a hegemonia estadunidense na estruturação da ordem internacional encontrava-se ameaçada.

Assim, a incapacidade dos países do Mercosul em implementarem uma união aduaneira completa e, em seguida, um mercado comum, além das tensões internas no início do milênio, demonstraram que a estratégia de integração sob um prisma prioritariamente econômico e comercial não seria viável. Somando-se a isso o aparente fracasso das iniciativas neoliberais na região e o desvio para à esquerda no início da década de 2000, levaram à troca de um “Mercosul comercial” por um “Mercosul social”, uma forma de fugir da incompetência dos governos em colocar em práticas, os acordos anteriores (ALMEIDA, 2011, p. 112-113).

Haroldo Silva Junior e Marcelo Mariano (2018, p. 239-243) destacam que, entre os anos de 2000 e de 2008, o tema Mercosul foi marcado pela tentativa de novas pautas e mecanismos de cooperação, por parte da chancelaria brasileira. Isso porque as crises do final da década de 1990 dificultaram a manutenção dos processos estabelecidos durante os primeiros anos do bloco. A partir de 2003, os presidentes Nestor Kirchner, da

Argentina, e Lula da Silva, do Brasil, declararam a vontade política de ambos em procurar novas concepções de integração no âmbito do Mercosul. Com a presidência brasileira do bloco em 2006, iniciaram-se as cúpulas sociais, uma vez que havia o entendimento de que era necessário abordar temáticas como a saúde, o trabalho, a migração e a educação. Assim, o Mercosul funcionaria como um fórum que orientaria e organizaria as relações dos países membros nas temáticas da nova Agenda. Com isso, o bloco deveria gradualmente ser o mecanismo usado para o relacionamento dos países membros com os Estados Unidos.

Como resultado desse desvio à esquerda e a importância dada às prioridades sociais para o Mercosul, foram estabelecidos foros de discussão e coordenação de políticas sociais e harmonização de entendimentos entre os países membros e associados, como, por exemplo, os Subgrupos de Trabalho (atualmente existem 18) e as reuniões ministeriais (também existem 18).

Além disso, a adesão da Venezuela como país membro do Mercosul em 2012, foi o resultado da afinidade dos governos de esquerda dos países envolvidos, entre os quais se contam Dilma Rousseff, no Brasil, Cristina Kirchner, na Argentina, e José Mujica, no Uruguai, além de Hugo Chaves, na Venezuela. A entrada do novo país como membro implicou a possibilidade de criação de novas instituições regionais para fomento de iniciativas na área social, tendo em vista o peso econômico da Venezuela (OLIVEIRA, 2014, p. 155).

Paralelamente a isto, foi criada a União de Nações Sul-americanas (UNASUL), como uma forma de estabelecer um organismo que fosse constituído por todos os países da América do Sul para fomentar a cooperação e a integração do continente. Aumenta-se o campo de ação, em comparação com o do Mercosul, mas mantém-se o modelo de intergovernamentalidade entre os membros (SILVA JUNIOR & MARIANO, 2018, p. 247).

Contudo, dada a grande quantidade de atores (12 membros inicialmente) e, por consequência, de interesses e paradigmas, poucos avanços resultaram das atividades da UNASUL, especialmente sob a batuta da intergovernamentalidade. Além disso, o mundo todo sofreu, na época da criação desse organismo, uma severa crise econômica mundial,

que abarcou países economicamente fortes e estáveis, como os Estados Unidos e a Alemanha. Tal crise travou iniciativas de cooperação e afastou parcerias, levou a medidas protecionistas e individualistas, dada a desconfiança mútua, especialmente em relação ao Brasil, país com maior proeminência no continente, uma vez que não houve qualquer forma de liderança ou mesmo resposta, em relação aos projetos de cooperação (OLIVEIRA, 2014, p. 156).

Após a experiência à esquerda e os problemas internos deixados por cada um desses regimes, observou-se uma nova mudança, agora à direita, com as eleições dos presidentes Mauricio Macri, na Argentina, Sebastián Piñera, no Chile, Mario Abdo Benítez, no Paraguai, Jair Bolsonaro, no Brasil, e Luís Lacalle Pou, no Uruguai. Com isso, a iniciativa da UNASUL foi vista como um projeto de ideologia de esquerda e, assim, deveria ser substituído por outro mais alinhado com a ideologia das novas lideranças. Assim, em 2019, foi instituído o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL)⁷, uma alternativa para a integração do continente.

Apesar da criação da UNASUL e do PROSUL, o Mercosul permanece como o principal foro de discussões a nível regional, tendo em vista que possui bases legais e institucionais mais fortes que as iniciativas mais recentes. Além do mais, ele permanece como uma união aduaneira imperfeita, mas que ainda consegue manter um nível comercial intrabloco importante na região, bem como se mantém as instâncias de coordenação e cooperação em temáticas sociais. Assim, ainda se trata da experiência de integração mais estável e pragmática na América Latina.

⁷ Maiores detalhes do PROSUL podem ser encontrados nos seguintes endereços:

1. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul>
2. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul>
3. <https://www.rfi.fr/br/brasil/20190322-oito-paises-lancam-no-chile-o-prosul-o-novo-bloco-regional-da-america-do-sul>

4. Cooperação Policial

A Segurança Internacional tem apresentado mudanças significativas nas últimas décadas com o surgimento das chamadas “novas ameaças”, conforme exposto no Capítulo 1, o que exige uma adaptação das autoridades nacionais dos diferentes países a essa realidade. As novas tecnologias e a globalização trazem inúmeros avanços econômicos, culturais e sociais que influenciam positivamente a sociedade mundial. Porém, também são utilizados para atividades criminosas, que comprometem a segurança das pessoas (VALENTE, 2017, p. 685).

Nesse sentido, como resposta, os atores políticos internacionais procuram classificar tais ameaças para poder orientar uma atuação de prevenção e repressão. Paulo Pereira (2016, p. 215) destaca a posição dos Estados Unidos e da Organização das Nações Unidas (ONU) quanto ao crime organizado transnacional. No caso dos norte-americanos, o ex-Presidente Barack Obama salientou que o combate ao crime organizado transnacional seria uma das mais desafiadoras batalhas a ser enfrentada. Já em relação às Nações Unidas, a preocupação com esse novo cenário levou a gênese da Convenção da ONU contra o Crime Organizado, a classificá-lo como uma afronta aos direitos humanos, à paz, bem como à segurança dos povos, o que causa um impacto negativo no progresso da humanidade nas mais diversas áreas.

Segundo Manuel Valente (2017, p. 688-689), uma vez que o crime atravessa a fronteira dos Estados, os esforços policiais para prevenção e repressão devem acompanhar essa mesma lógica. Qualquer estratégia policial, seja ostensiva, seja investigativa, que não preveja a internacionalização dos seus objetos, estará fadada ao fracasso, pois não trará resultados concretos e todos os esforços serão vãos.

Cada vez mais, a dimensão do crime torna-se mais complexa, com a abertura de fronteiras, a livre circulação de pessoas, bens e veículos. Os avanços tecnológicos permitem que uma ação com grande potencial de dano seja executada a milhares de quilômetros de distância. Dessa forma, cabe às instituições de segurança pública adaptarem procedimentos, técnicas e ferramentas para o cumprimento de sua função

e, assim, a cooperação mostra-se fundamental para a realização desse papel (VALENTE, 2017, p. 690-691).

Paulo Pereira (2016, p. 223) salienta que a cooperação internacional na área policial é uma forma do Estado lidar com a limitação que possui na resposta às atividades das organizações criminosas que atuam internacionalmente. Assim, é necessário o estabelecimento de regimes especiais de procedimentos e a padronização de metodologias, para cooperação intergovernamental visando a melhores resultados no combate ao crime.

Seguindo essa linha, Etienne Martins (2011, p. 114-115) afirma que as repercussões de um crime cometido em um país cada vez mais são sentidas em outros, como, por exemplo, o narcotráfico, a lavagem de dinheiro e o tráfico de armas. Como consequência, a atuação policial de combate ao crime também deve ter alcance internacional, o contrário, não terá sucesso. Assim tal como em outras áreas, a cooperação internacional na atividade policial é um fenômeno inevitável, pois minimiza esforços e aumenta os resultados. O autor aludido afirma que a cooperação internacional policial pode ocorrer em diversas áreas, tais como intercâmbio de experiências e boas práticas, troca de informações de inteligência, treino e aperfeiçoamento de técnicas.

Cumprir destacar que a cooperação internacional na área policial não representa renunciar à soberania estatal. Como não há uma entidade superior que determine a atuação das nações, espera-se que a respectiva vontade as vincule para a consecução dos seus objetivos internacionais, incluindo os que se referem à segurança. A cooperação internacional representa a união de dois ou mais atores que procuram alcançar interesses comuns, ou seja, trata-se de uma relação em que todos ganham. Implica a colaboração de uma instituição policial com outra de um país diferente e, reciprocamente, o inverso também ocorre. Desse modo, Manuel Valente (2017, p. 685) destaca que “A união de esforços não significa quebra de soberania ou de poder, mas reforço de soberania e de poder entre os Estados e as entidades cooperantes”.

Como objeto deste estudo, a inteligência policial é uma área importante para o planejamento e atuação das instituições de segurança pública, pois fornece informações e análises que orientam a tomada de decisões para a realização de operações de combate ao crime, conforme mencionamos no Capítulo 1. Nesse sentido, a cooperação internacional na área de inteligência policial tem o objetivo de fomentar a troca de informações, pela formação de redes de inteligência para auxiliar a construção de estratégias e mecanismos mais eficazes na prevenção de atividades criminosas.

Segundo Etienne Martins:

No campo da inteligência policial, a agilidade das agências de inteligência é maximizada quando existe uma maior aproximação entre elas. Isso porque relações mais próximas tendem a aumentar a confiança, o que viabiliza um maior fluxo de informações. [...] Portanto, há que se construir redes de inteligência que trabalhem de forma coesa a partir de canais de comunicação desburocratizados. (MARTINS, 2011, p. 111)

Dessa forma, a cooperação internacional em inteligência policial deve ser pautada pela confiança e pela oportunidade, o que exige um meio eficiente para o fluxo informacional esperado. De nada adianta uma informação incorreta ou imprecisa, tendo em vista que, além de não mostrar o problema como de fato é, pode comprometer a segurança dos policiais e, também, de terceiros. Além disso, uma informação atrasada não possui o impacto desejado na prevenção do crime ou na perseguição de um criminoso.

Com isso, é necessário buscar alternativas para que a troca de informações ocorra com a maior eficiência possível. Uma forma de cooperação em Inteligência policial é a construção de um espaço, em que representantes de diversas instituições policiais possam estar em contato permanente e diário, tal como a Interpol e a Europol. Assim, permite-se a criação de laços de confiança interinstitucionais e o estabelecimento de um canal de troca de informações mais eficiente e menos burocrático.

Tendo em vista que o objetivo desta investigação é a análise da cooperação policial, no contexto da integração regional da Europa e a verificação de sua aplicação no contexto

da integração regional do Cone Sul, examinar-se-á, a seguir, o funcionamento da cooperação internacional na área de inteligência policial nos contextos mencionados.

4.1. Europol

A Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) é a instituição europeia encarregada de coordenar a atuação policial no continente, de forma a minimizar as dificuldades de cooperação entre as agências policiais de seus países membros. Segundo Cristina Casagran (2016, p. 203) a Europol foi criada em 1995 através da Convenção Europol, com o objetivo de apoiar os Estados Membros na prevenção e no combate ao crime. A aludida convenção foi substituída em 2009 pela Decisão nº 2009/371/JAI, do Conselho Europol, altura em que esta deixou de ser uma organização internacional para se tornar uma agência vinculada à União Europeia.

A autora continua informando que, por conta de suas atividades, a Europol troca milhares de dados todos os dias e tendo-se tornado um órgão essencial para as autoridades policiais nacionais. Na verdade, as bases de dados da Agência são compostas por dados recolhidos pelas instituições policiais dos estados membros, por outras agências europeias, por sistemas de informação da União Europeia, por fontes públicas (jornais, internet etc.) e por entidades privadas. Dessa forma, a Europol é a agência europeia que acumula o maior volume de informação na Europa (CASAGRAN, 2016, p. 203).

Sobre a formação da cooperação policial na Europa, Manuel Valente (2017, p. 698-699) discorre que o Tratado de Funcionamento da União Europeia foi o responsável por tornar comunitária a área da justiça e dos assuntos internos e conceder legitimidade penal partilhada à União Europeia. Com isto, foi incluído no contexto do bloco a atuação policial de ordem pública, administrativa e judiciária. Assim, cabe ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu legislar sobre cooperação policial, além da legitimidade partilhada para legislar sobre inteligência policial, treino e ensino, bem como intercâmbio de boas práticas.

A Europol, com o TFUE [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia], assume-se como um verdadeiro elo de cooperação e de ligação das polícias no

espaço da União, cabendo-lhe, por decisão legislativa do Parlamento Europeu e do Conselho, as funções de recolha, de armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações e a coordenação, organização e realização de investigações e de ações operacionais conjuntas a nível da União. A União atribui-lhe o estatuto de órgão de polícia europeu de cooperação das polícias no espaço da União ao ter como missão o apoio e o reforço na acção das autoridades policiais e dos outros serviços de polícia dos Estados-membros.

(VALENTE, 2017, p. 699)

Ruxandra Bosilca (2013, p. 12-13), destaca que, no âmbito da Europol, uma das disposições relevantes para a cooperação em inteligência é a legalização da prática de intercâmbio de informações, entre os agentes de ligação nacionais, sobre questões para além do mandato da Europol. Além disso, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa teve impacto naquela agência, na perspectiva em que aumentou o número de decisões tomadas por maioria de votos na área da Justiça e Assuntos Internos, incluindo a cooperação policial e decisões sobre a recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações relevantes. Além disto, o Programa plurianual de Estocolmo, que definiu as prioridades na área de justiça, liberdade e segurança para os anos de 2010-2014, afirma que a Europol atingiu a maturidade operacional e que os estados membros deviam fazer pleno uso da sua estrutura para o combate ao crime transnacional.

Nesse sentido, os esforços da Europol para cumprir as suas tarefas de levantamento, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de dados bem como de informações não devem ser subestimados. Como exemplo, Bosilca (2013, p. 13) cita o *Modus Operandi Monitor*, que avalia continuamente eventos terroristas, fornece perícia e inteligência em tempo real às agências competentes, nos estados membros. Além disso, um estudo realizado em 2011 indicou que os serviços realizados pela Europol são muito valorizados pelos policiais cujas operações foram apoiadas pela agência (*EU Terrorism Situation & Trend Report 2011*). A Europol também oferece formação em análise de inteligência tanto para analistas e especialistas da própria Europol, como para potenciais formadores nos estados membros, de forma a abranger análise operacional,

estratégica e de redes sociais. É interessante observar que a Europol começou a divulgar materiais, métodos e exercícios, que foram posteriormente utilizados pelos estados membros para desenvolver as suas próprias análises de inteligência.

É importante salientar que, em 2016, foi publicado o Regulamento UE nº 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol). Nesse regulamento, no artigo 4º, são estabelecidas as atribuições da Agência, sendo justamente a primeira a de: “Recolher, conservar, tratar, analisar e realizar o intercâmbio de informações, incluindo as informações criminais”. Ou seja, a Europol é uma instituição que organiza e coordena a troca de informações de Inteligência no âmbito da União Europeia e isso pode ser comprovando através da leitura do item nº 12 do preâmbulo do aludido regulamento:

[...] (12) A Europol deverá ser uma plataforma para intercâmbio de informações na União. As informações recolhidas, conservadas, tratadas, analisadas e partilhadas pela Europol podem ser informações criminais de natureza confidencial, relativas a crimes ou atividades criminosas abrangidas pelos objetivos da Europol, obtidas com vista a determinar se foram ou podem vir a ser cometidos atos criminosos concretos. (UNIÃO EUROPEIA, 2016)

Em relação à troca de informações, no Regulamento da Europol, deve-se destacar o artigo 7, que estabelece as condições para a cooperação no âmbito da Agência. Segundo esse dispositivo, as instituições policiais são obrigadas a transmitir informações de caráter criminal à Europol, como também deverão comunicar as trocas bilaterais e multilaterais de conhecimento que se enquadrem dentro das competências da Agência. Além disso, as agências poderão entrar em contato com a Europol diretamente ou através das suas Unidades Nacionais (UNE). A Agência também poderá contactar diretamente com a instituição policial nacional, sem recorrer à intermediação da UNE. O regulamento ainda confere à Europol alguns poderes regulatórios, visando a promoção de uma maior eficácia e coerência no uso dos processos de informação, como base de dados e comunicação (CASAGRAN, 2016, p. 206-207).

Apesar das vantagens de uma Agência como a Europol, o seu funcionamento ainda não se faz de forma ideal. De acordo com Seniz Bilgi (2016, p. 62-63), pode-se argumentar que, embora existam instituições para compartilhar inteligência, os mecanismos atuais não permitem que os estados membros o façam plenamente, limitando assim o poder da União Europeia no combate ao crime. A Europol não tem capacidade para fornecer informações sobre as operações policiais conduzidas fora do território europeu, como as do crime organizado ou do tráfico de seres humanos. A Europol também não funciona eficazmente como uma agência centralizada de informações ao prestar apoio às agências nacionais.

4.2. Cooperação policial na América do Sul

Na América do Sul, a cooperação policial possui um alcance limitado, tendo em vista que não há uma instituição oficial que trate do tema especificamente na região. Primeiro, é importante esclarecer que a Comunidade de Polícias da América (Ameripol) ainda não é uma organização internacional, visto que não foi constituída pela ratificação de qualquer tratado internacional firmado pelos governos centrais. Em segundo lugar, trata-se de uma rede composta por algumas instituições policiais nacionais de países de todo o continente americano, incluindo a América do Norte e Central.

A Ameripol, foi criada em 2007, por iniciativas das próprias instituições policiais, projetando uma atuação nas áreas de cooperação técnica e científica, troca de informações de inteligência estratégica e operacional, apoio a investigações criminais e ensino. Essa comunidade definiu uma estrutura em seu estatuto, sendo composta por um Conselho de Diretores, uma Presidência rotativa, uma Secretaria Executiva, uma Unidade de Coordenação, bem como por Unidades Nacionais. Inicialmente, a Ameripol era constituída por algumas instituições policiais de 17 países do continente americano, mas, atualmente, já há a adesão de polícias de 33 países (AMERIPOL, 2007).

A estrutura, porém, ainda carece de capacidade de coordenação de esforços e de legitimidade para poder assumir compromissos que vinculem os membros no âmbito do Direito Internacional. Além disso, não é composta pela totalidade das polícias nacionais

dos países do continente, o que reduz a sua capacidade de cooperação e de troca de informações.

Em relação ao Mercosul, instituição de integração regional que existe de fato e produz efeitos no Direito Internacional (o Tratado de Assunção foi assinado e ratificado por todos os países membros), mas não existe uma estrutura de cooperação policial formalizada.

O que existe é um fórum para discussões entre as instituições policiais dos países membros, associados e observadores. A Reunião de Ministros do Interior do Mercosul (RMI) foi criada através da Decisão nº 7/96, do Conselho do Mercado Comum, e reúne representantes das instituições de segurança pública, em diversos grupos técnicos, para que sejam apresentadas demandas comuns e eventuais soluções para subsidiar as discussões no nível ministerial. Além do mais, na mesma ocasião tem lugar a Reunião de Chefes de Polícia do Mercosul, em que é dada oportunidade aos comandantes policiais para tratarem de temas estratégicos, de interesse para a promoção da segurança na região. As discussões na Reunião de Chefes de Polícia também balizam a Agenda da Reunião de Ministros (Brutti, 2008, p. 18-19).

Na realidade, o aludido Fórum não é permanente e acontece apenas em duas ocasiões em cada ano, durante a presidência *pro tempore* de cada país (que muda a cada 6 meses, de maneira rotativa). Dessa forma, não é possível o estabelecimento de diálogo direto e constante entre as instituições policiais do bloco, enfraquecendo o diálogo e a coordenação, do que resulta o fato de poucas iniciativas realmente serem colocadas em prática e, mesmo assim, com efeitos limitados.

No contexto da cooperação policial no bloco, foi criado o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul (SISME). O objetivo de tal ferramenta é permitir organizar, controlar e agilizar a realização de atividades operacionais no âmbito dos estados membros, com a inclusão de informações de ocorrências policiais, qualificação de pessoas, veículos e armas (MARTINS, 2011, p. 128-129).

Também cabe mencionar que, como resultado das reuniões no âmbito da Reunião de Ministros do Interior, foi criado o Centro de Coordenação e Capacitação Policial do

Mercosul (CCCP), através da Decisão nº 16/00, da Comissão do Mercado Comum. Com a Decisão nº 17/00, também do CMC, Chile e Bolívia foram integrados ao CCCP. Trata-se de um órgão formado pelas áreas de ensino de algumas agências de segurança pública, dos países que integram o centro, e tem como objetivo coordenar iniciativas de treino policial visando o aprimoramento do combate ao crime (BRUTTI, 2008, p. 23-24).

Porém, deve-se ressaltar o SISME que ainda não funciona como o esperado por causa de questões como a alimentação deficiente da base de dados, bem como da dificuldade técnica em compatibilizar a integração entre elas. Além disso, a CCCP possui limitações orçamentais e, ainda, limitações no alcance dos treinos realizados, uma vez que ele não contempla a participação de grande parte das instituições policiais do bloco, nomeadamente do Brasil.

Etienne Martins (2011, p. 131) afirma que a cooperação policial sofre grandes entraves para o seu efetivo funcionamento e para que uma política comum possa ser estabelecida no âmbito do bloco. Isto porque recorrentemente são verificadas divergências entre os países membros nos mais diversos domínios, afetando também a área de cooperação policial, pois considera-se que a adoção de decisões, em todos os níveis, deve sempre ser tomada com base no consenso, que é um princípio do Mercosul.

A divergência política entre os países talvez seja o principal deles [obstáculos]. Internamente, cada país possui legislações completamente distintas e interesses díspares. Externamente, a dificuldade em se estabelecer um diálogo contínuo com efeitos práticos é latente. Mais do que boas intenções, é necessária uma participação mais efetiva de cada país. O que se tem percebido é a existência de muitos acordos no campo teórico, mas pouca atuação prática. (MARTINS, 2011, p. 132)

Cabe, ainda, salientar que, dentre os mecanismos mencionados, não há qualquer referência a uma instância de troca de conhecimentos de Inteligência (estratégica), seja na forma de um fórum periódico, seja na forma de uma estrutura permanente. O SISME é um sistema que, apesar de ineficaz, é composto por uma base de dados com informações operacionais. Assim, a cooperação na área de Inteligência policial no

âmbito do Mercosul é inexistente, o que permite a procura de experiências externas para que se possam averiguar suas possíveis aplicações no bloco.

4.3. Contraste entre a União Europeia e o Mercosul em Inteligência policial

Conforme observado ao longo deste capítulo, a cooperação internacional no que diz respeito a Inteligência policial é uma estratégia importante para otimizar os esforços no combate ao crime, tendo em vista que as instituições policiais devem acompanhar o alcance internacional que a criminalidade organizada apresenta atualmente. Nesse sentido, os países buscam formas de cooperar para atingir esse objetivo, especialmente com a criação de redes de Inteligência policial.

No âmbito da União Europeia, estabeleceu-se a Agência para a Cooperação Policial (Europol) com poderes de coordenar e fomentar a troca de conhecimentos de Inteligência, sendo um espaço de aproximação das instituições policiais europeias. O Regulamento da Europol prevê que o Diretor-Executivo seja nomeado pela Comissão Europeia, após indicação do Conselho de Administração da Agência.

Esta também possui um orçamento próprio e presta contas perante o Parlamento Europeu, não apenas dos gastos realizados, mas também quanto ao desempenho de suas atribuições. Assim, a Agência da União Europeia para Cooperação Policial organiza o seu planejamento adotando os programas de trabalho plurianuais e anuais, de acordo com o parágrafo 3, do artigo 12º, do Regulamento da Europol:

O programa de trabalho anual abrange os objetivos pormenorizados e os resultados esperados, incluindo os indicadores de desempenho. Inclui igualmente uma descrição das ações a financiar e uma indicação dos recursos financeiros e humanos afetados a cada ação, em conformidade com os princípios da orçamentação e gestão por atividades. O programa de trabalho anual é coerente com o programa de trabalho plurianual. O programa de trabalho plurianual deve indicar de forma clara as atividades que tenham sido acrescentadas, modificadas ou suprimidas em comparação com o exercício financeiro anterior. (UNIÃO EUROPEIA, 2016)

Considerando o caráter supranacional das instituições europeias, a Europol possui atribuições e poderes que vinculam os países membros, mesmo que a soberania de cada um ainda permita que eles mantenham a sua própria legislação sobre o funcionamento das respectivas agências de segurança pública. Por outro lado, de acordo com o artigo 8º do Regulamento, as instituições policiais de cada país membro possuem pelo menos um agente de ligação que atua diariamente na Sede da Europol, em Haia, nos Países Baixos. Estes representam as suas instituições nacionais e que devem contribuir para a troca de informações.

No caso do Mercosul, não há uma estrutura específica para coordenar a cooperação policial internacional. Ocorrem apenas reuniões periódicas para a discussão de alguns temas de interesse propostos pelos países membros, mas sem uma sistematização que conduza a resultados mais concretos ou fomente uma cooperação mais profunda.

Soma-se a isso o fato de não haver um orçamento destinado à cooperação internacional para a segurança pública. Assim, as eventuais iniciativas de cooperação dependem da capacidade orçamental de cada país, o que inclui a participação nos encontros da Reunião de Ministros do Interior, daí resultando eventuais ausências às poucas oportunidades de aproximação.

Importante salientar que uma cooperação policial baseada apenas em encontros periódicos não possui a mesma eficácia de uma cooperação em que o contato e o diálogo são permanentes. Tal situação agrava-se quando a cooperação periódica, ainda sofre com eventuais ausências das instituições policiais, por questões orçamentais.

Como no Mercosul o modelo de governança é o da intergovernabilidade, ao contrário da supranacionalidade europeia, os países membros devem se articular entre si para chegarem a um consenso nas demandas apresentadas, o que diminui a eficácia dos esforços de cooperação na repressão e prevenção do crime na região. Etienne Martins (2011, p. 132) exemplifica tal dificuldade citando o caso do Uruguai, em que o tráfico de armas não representa um problema para a violência urbana. Assim, há pouco interesse, por parte deste país, em assumir compromissos e aumentar o trabalho da Polícia

Nacional do Uruguai para lidar com um problema praticamente inexistente no seu território.

É importante destacar que a cooperação internacional no Mercosul não possui planejamento ou orçamento, nem presta contas a qualquer instituição do bloco. As poucas atividades de colaboração dependem de uma articulação interinstitucional, como também da capacidade orçamental de cada instituição envolvida. Assim, não há compromisso com metas, com resultados ou mesmo com a continuidade das atividades realizadas.

Na área de Inteligência policial, que depende dos fatores confiança e oportunidade, a cooperação no âmbito do Mercosul é inexistente, uma vez que não há encontros com a periodicidade necessária para desenvolver os laços de confiança, nem há um canal de troca de informações ágil. Sem isso, não há condições favoráveis para fomentar e incentivar a cooperação entre as instituições policiais dos países membros do Mercosul como, por exemplo, uma política regional de promoção da segurança.

Diante do exposto, percebe-se que a União Europeia e o Mercosul possuem diferentes realidades e diferentes perspectivas na cooperação internacional em Inteligência policial. No caso europeu, é claramente perceptível a preocupação em fornecer mecanismos, ferramentas e processos para aumentar a eficácia da prevenção e repressão de crimes transnacionais, apesar de ainda precisar evoluir para se obterem melhores resultados. A segurança é um tema importante na Agenda europeia e as autoridades comunitárias envidam todos os esforços institucionais e políticos necessários para fortalecer a cooperação e a troca de informações entre as agências de segurança pública do continente.

Já no caso do Mercosul, não há um esforço perceptível para incrementar a cooperação policial no âmbito do bloco. O discurso dos países membros denota que a segurança deve ser prioridade, mas, na prática, não é possível vislumbrar qualquer iniciativa ou empenho para que a cooperação internacional, na área policial, seja incentivada. As poucas oportunidades de cooperação dependem do empenho das instituições, ficando-se por iniciativas pontuais e sem continuidade. Isto compromete qualquer possibilidade

de cooperação na área de Inteligência que possa produzir resultados significativos no combate ao crime.

O Mercosul, porém, já tem uma estrutura institucional que poderia sustentar um espaço de cooperação em Inteligência policial, uma vez que possui instâncias executivas e legislativas para balizar uma política comum de segurança. Por outro lado, a realidade do bloco permite que a coordenação dos quatro membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) possa ser facilitada, caso haja determinação política, pois trata-se de um grupo relativamente pequeno de países, com idiomas parecidos, problemas mútuos e aspirações comuns.

Conclusão

Conforme exposto ao longo deste trabalho, a participação da segurança pública como instância que contribui para a definição da Agenda da política externa acompanha a necessidade dos Estados em ampliar os esforços no combate ao crime transnacional. O fim da Guerra Fria e a integração cada vez maior entre os mais diversos países, levou ao aparecimento de novas ameaças no contexto da segurança internacional, como o crime organizado transnacional e o terrorismo.

Com isso, novos atores são chamados a construir a Agenda internacional, acrescentando novas questões e formas de cooperação interestatal. Isso reflete-se em diversas atividades de natureza policial, que antes estavam restritas às questões internas de cada país, mas que agora devem ultrapassar as próprias fronteiras.

A soberania de cada nação, porém, deve ser levada em consideração, uma vez que um Estado não tem competência para legislar ou atuar sobre questões policiais em território estrangeiro. Assim, é necessária a coordenação política e institucional para que o alcance das atividades de prevenção e repressão do crime transnacional seja estendido a outros países, o que envolve necessariamente a concordância e a contribuição do sistema policial das outras nações.

Isto ocorre porque não há, no Sistema Internacional, uma entidade supranacional que possua a capacidade e a legitimidade de impor comportamentos aos atores internacionais. Porém, não significa que haja uma anarquia internacional, uma vez que os países se relacionam mutuamente para formar redes de cooperação para a busca de interesses comuns, como a prosperidade econômica e a paz. É importante destacar que a cooperação visa o ganho recíproco, ou seja, trata-se de um jogo de soma positiva, em que todas as partes são beneficiadas pela sua execução.

Esse cenário de cooperação é uma espécie de concerto internacional que é possível, no Direito Internacional, devido ao fato de que a expressão da vontade de cada ator, com personalidade jurídica internacional, deve ser suficiente para vincular a sua respectiva atuação na Sistema Internacional, que é o princípio do *pacta sunt servanda* (os acordos devem ser cumpridos) que rege as relações jurídicas no plano mundial.

Nesse sentido, o mesmo ocorre na área da segurança internacional que, como foi visto, também inclui a atividade policial no combate aos crimes transnacionais. E uma das atividades policiais, que demanda concertação para ser incluída na Agenda Internacional, é a da Inteligência policial, visto que esta é uma ferramenta fundamental para a tomada de decisão, como também para o planejamento operacional.

A atividade de Inteligência, incluindo a policial, procura a recolha, o tratamento, a análise e a difusão de informações, a partir de dados provenientes de fontes abertas ou sigilosas, para subsidiar o cliente no desempenho de suas funções. No caso da Inteligência policial, o cliente é o Comandante da instituição policial, o Ministro, o Chefe de Estado ou qualquer outro agente governamental, cujas funções legais incluem o conhecimento de tais informações.

Pode haver a preocupação quanto à conveniência estratégica da troca de informações de inteligência policial no contexto de uma cooperação internacional, justamente por causa do caráter sensível de tais informações. A manutenção de um sistema de inteligência nacional seguro, incluindo o de Inteligência policial, é importante para a proteção do território, da população e da soberania de um país. Assim, uma informação exclusiva pode implicar vantagens para quem a possui. É, aliás, possível identificar certa uma desconfiança entre as instituições que fazem parte da comunidade de Inteligência.

Dessa forma, para que a cooperação na área de Inteligência policial possa prosperar, torna-se necessário o estabelecimento de um ambiente, onde as instituições possam criar laços de confiança e sentirem-se seguras de que a informação partilhada terá o tratamento adequado, cuja finalidade comum é o combate ao crime transnacional. É inegável que pôr fim às organizações criminosas transnacionais é um objetivo partilhado por todos os povos e quaisquer ações destinadas a enfraquecê-las beneficiam todos. Assim, é possível partir da premissa de que os objetivos das instituições policiais são comuns e o fortalecimento da capacidade de uma agência de segurança, em prevenir e reprimir a criminalidade, tem um impacto positivo no trabalho das outras.

Tendo isto em mente, é do interesse dos Estados o fomento à cooperação policial na área de Inteligência, o que é possível verificar com iniciativas tais como a criação de

instâncias de cooperação como, por exemplo, a Interpol e a Europol. No caso desta última, ela faz parte de um projeto maior de integração regional já antigo, mas que ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, ao culminar com a criação da União Europeia.

No processo europeu de integração do pós-guerra, verifica-se o aparecimento de um forte sentimento de união como resposta à devastação que o continente sofreu. O sentimento e a percepção de uma unidade europeia, que vinham crescendo pouco a pouco nos séculos anteriores, emergiram como uma resposta natural para a reconstrução e a inserção num mundo que já não tinha mais a Europa como centro.

Havia na construção da identidade europeia um sentimento comum de pertença ao mesmo continente, e uma interdependência com a finalidade de reconstruir os países destruídos. Percebia-se que a união dos países na busca de objetivos comuns era fundamental. Tais intuítos não se limitavam à reconstrução e à promoção econômica, mas também se orientavam claramente para a promoção da segurança e da estabilidade política na região.

Um fator determinante para essa união foi o lançamento do Plano Marshall, ou *European Recovery Plan*, em que os Estados Unidos, no contexto da Guerra Fria, promoveram as condições necessárias para o acesso aos recursos necessários para a reconstrução europeia. Isto beneficiou, ainda, do fato da própria União Soviética estar combalida devido à Segunda Guerra Mundial. Uma das características do já aludido plano, e que em muito contribuiu para a concertação dos países europeus, foi que lhes cabia a distribuição dos recursos. Logicamente, havia interesses e articulações individualistas nesse processo, porém, o interesse comum prevaleceu.

Com esta situação, a integração no continente europeu sofreu um processo de amadurecimento e evoluiu com o tempo, o que permitiu a construção de uma base sólida de integração. Esse processo é iniciado com a criação da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), justamente para tratar da distribuição dos recursos do Plano Marshall. O passo seguinte foi a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Isto foi um processo inovador de integração com mecanismos de

supranacionalidade, que se materializaram, por exemplo, na figura da Alta Autoridade. Foi, assim, o início de um processo de abdicação de parte da soberania nacional em favor de uma concertação supranacional, uma vez que foi aceite a capacidade de certos organismos tomarem decisões e imporem-nas aos países membros.

Posteriormente, ainda sob o sucesso da CECA, foi criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que tinha como objetivo o estabelecimento de um mercado comum na região. Tal passo aprofundou, ainda mais, o sentimento de integração dos países europeus, pois previa novas formas de cooperação política, como também estabeleceu organizações permanentes, como o Conselho, a Comissão e o Tribunal de Justiça.

Estas experiências de integração tiveram êxito, o que somado ao processo bem sucedido de recuperação econômica e reconstrução dos países europeus (resultantes do Plano Marshall e do concerto europeu), levaram ao aumento da percepção de que este era o caminho certo para colocar a Europa e, conseqüentemente, os seus países membros, numa posição favorável no mundo. Com isso, o processo de integração foi gradualmente obtendo novas adesões, saltando de seis para nove, e, depois, de nove para doze. Atualmente, a União Europeia é constituída por 27 países.

O último grande passo para a integração europeia foi a assinatura do Tratado de Maastricht, que criou a União Europeia e estabeleceu as bases para a integração monetária no continente. Este acordo previa a criação do Banco Central Europeu e a definição de prazos para as fases seguintes até a efetiva adoção de uma moeda única. Também foi responsável pela criação da cidadania europeia, o que representou igualmente o espírito de comunitário junto aos povos europeus.

Assim, a integração europeia decorre de um processo de maturação, que culmina com o estabelecimento de estruturas e mecanismos de cooperação os quais representam um sentimento profundo de pertença ao mesmo conjunto político-cultural. Isto também se expressa na dinâmica de circulação de pessoas entre os países do bloco, uma vez que, com o Acordo de Schengen, as fronteiras internas foram abertas à passagem de pessoas, bens e capitais, ficando o controle reduzido ao das nas fronteiras externas ao bloco. Esta política é uma representação perfeita de cooperação e de confiança entre os seus países

membros, uma vez que um elemento fraco comprometeria a segurança de todo o sistema.

Com esse sistema maduro de integração, o estabelecimento de uma instância para a cooperação policial ocorreu de forma natural. Nesse sentido, destaca-se a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol), que é uma instituição com o objetivo de coordenar as atividades policiais no âmbito do bloco europeu. Assim, funciona como uma entidade capaz de facilitar o contato e a cooperação entre as agências de segurança pública dos países membros. Possui Sede em Haia, nos Países Baixos, onde trabalham agentes de ligação das instituições policiais do continente. Com isto, trata-se de uma instância em que é possível um contato permanente, entre as polícias europeias, como também um canal de troca de informação menos burocrático.

Um ambiente como o da Europol é bastante favorável à cooperação, na área de Inteligência policial, pois permite a construção de laços de confiança, ao mesmo tempo que oferece um meio conveniente e eficaz de intercâmbio de informações de Inteligência.

No caso da América do Sul, notadamente no Cone Sul, não havia um histórico de integração regional importante, ou mesmo uma construção de um sentimento comunitário, entre os países da região. A ideia de integração surgiu no final dos anos 1980, com a redemocratização dos governos locais e a necessidade de procurar estratégias para uma inserção internacional e desenvolvimento econômico.

A criação do Mercosul não obedeceu a um processo de maturação nem ao surgimento de instituições precursoras que preparassem os países para uma integração mais profunda. Ao contrário, o projeto inicial de integração gradual, em 1988, previa um processo de associação com uma duração de dez anos. Este foi reduzido à metade, dois anos depois, pelos novos governos neoliberais do Brasil e da Argentina.

Além disto, as forças que levaram à criação do bloco eram predominantemente econômicas, o que está patente na própria denominação: Mercado Comum do Sul (Mercosul). Assim, todas as negociações iniciais estiveram centradas na criação de

condições para o estabelecimento de uma união aduaneira e, posteriormente, de um mercado comum entre os países membros.

Tais desígnios, porém, não foram completamente estabelecidos até aos dias de hoje. O bloco ainda não chegou ao estado de mercado comum e a união aduaneira está incompleta, uma vez que há uma tarifa externa comum, com a existência de algumas medidas protecionistas entre os membros do bloco. Essa capacidade limitada de alcançar os objetivos, decorre do modelo da tomada de decisões, uma vez que é utilizado o sistema de consenso. Além disto, como o sentimento de integração ainda não está suficientemente maduro, quaisquer alterações conjunturais, quer sejam internas ou externas, implicam medidas protecionistas por parte dos membros. Isto pode ser observado no contexto da crise econômica, porque passaram os países emergentes no final da década de 1990.

Isso não significa que o Mercosul não conseguisse avanços. É perceptível o aumento do comércio intrabloco, além de posições conjuntas na atuação em fóruns internacionais. Além disto, o Mercosul conta com uma estrutura institucional estável para coordenar as suas atividades e, nos últimos anos, apresenta uma ampliação de sua esfera de atuação, com o estabelecimento de um espaço para discussões de problemas sociais comuns.

Assim, considerando os limitados resultados obtidos na área econômica e o crescimento da relevância de temas sociais, o Mercosul econômico tornou-se o Mercosul social. Porém, até mesmo na área social, ele apresenta resultados limitados, tendo em vista que ainda são observadas posturas individualistas entre os países membros, o que potencializa a imobilidade das iniciativas, devido ao processo de decisão ainda ser baseado no consenso.

Face a todas essas dificuldades, não há no Mercosul uma estrutura institucional de cooperação policial. O que mais se aproxima disso é a Reunião de Ministros do Interior, em que Chefes de Polícia e representantes técnicos das agências de segurança pública se reúnem duas vezes por ano, em grupos especializados de trabalho, para discutir temas de interesse comum. Não existe nem aprofundamento nem continuidade que venham a dar uma maior eficácia aos esforços conjuntos. A realização dessas reuniões

não apresenta, nem a cooperação, nem os resultados desejados ou ideais, mas, pelo menos, já permitem o estabelecimento de laços institucionais, apesar de levar mais tempo a aprofundá-los.

A situação de cooperação policial no âmbito do Mercosul, em que nem mesmo iniciativas simples apresentam resultados significativos ou continuados, não favorece a troca de informações de Inteligência, justamente por ser uma atividade de maior sensibilidade, cujos requisitos não são encontrados no Mercosul. Assim, este não possui um mecanismo de cooperação em Inteligência policial, o que justifica a procura de um modelo, já utilizado, dada a importância do tema para o combate ao crime transnacional. Atualmente, o modelo da Europol é o mais avançado dentre as iniciativas regionais de cooperação policial, nomeadamente no que diz respeito às trocas de informações de Inteligência policial, visto que está claramente patente no seu Regulamento como atividade estratégica e como uma importante atribuição da agência.

Com base no que foi exposto, é possível concluir que o modelo da União Europeia em temas de cooperação em Inteligência policial ainda não pode ser aplicado no contexto do Mercosul.

O bloco do Cone Sul ainda não apresenta a profundidade de integração necessária nem o espírito de unidade que leve à adoção de políticas comunitárias de interesse geral, em detrimento de interesses nacionais. Tal realidade é agravada quando se trata de um campo sensível como a Inteligência policial. As desconfianças e as constantes crises que afetam os países membros, ainda limitam o alcance de políticas de cooperação e o aprofundamento da integração regional.

É importante destacar que o processo de integração europeu, que ainda está em andamento, já dura há 75 anos. Além disso, o Tratado de Maastricht só foi assinado quase 50 anos após o início do processo de associação. Nessa altura, verificou-se o aparecimento de organismos que colaboraram com a estruturação e a institucionalização da integração, como também se vislumbrava um cenário propício ao fortalecimento do sentimento de unidade europeia.

O Mercosul, tem-se apenas pouco mais de 30 anos, pois o processo iniciou-se com as conversações entre o Brasil e a Argentina para a integração. Durante este período é possível dar-mo-nos conta das rivalidades e desconfianças mútuas entre os países membros.

A cooperação internacional em Inteligência policial, conforme mencionado anteriormente, tem como dado imprescindível o estabelecimento de um sentimento de confiança, sob pena de não ocorrer cooperação alguma, situação que se verifica atualmente. Assim, o Mercosul ainda carece de requisitos necessários para a adoção de um modelo mais avançado, como o da Europol.

Estas exigências são profundas, sendo premissas fundamentais para o próprio processo de integração que ainda estão longe da realidade. Estas condições ainda prejudicam a cooperação em outras áreas de interesse, como no próprio campo econômica e comercial. Desta forma, não são apenas pequenos ajustes ou adaptações que permitirão uma eventual adoção do modelo da Europol no âmbito do Mercosul, mas, sim, extensas mudanças, materializadas na evolução do processo de integração e no desenvolvimento de um espírito sul-americano.

Tais alterações só ocorrerão quando emergir a percepção de que o bem comum da comunidade regional implica o desenvolvimento nacional. Especificamente, no caso da segurança pública, a cooperação internacional em Inteligência policial será desenvolvida apenas com o surgimento da consciência de que só haverá segurança interna, quando houver segurança regional, ou seja; quando houver a compreensão de que o combate ao crime transnacional é um problema comum e que deve ser tratado em conjunto.

Enquanto tais mudanças não ocorrerem, entende-se necessário que a cooperação internacional em Inteligência policial seja fomentada pelos governos centrais e pelas instituições de segurança pública no Cone Sul, embora com outras abordagens que não a comunitária. A que se apresenta mais efetiva e simples é o fortalecimento da cooperação bilateral entre as instituições policiais dos países sul-americanos, com a designação de agentes de ligação em países estrangeiros. Assim, seriam construídas instâncias de fluxo rápido e eficiente de informações de inteligência e ambientes que

fortalecem a confiança interinstitucional. Porém, tal questão será aprofundada em estudos futuros.

Referências Bibliográficas

ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 20. ed. São Paulo. Saraiva, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma história do Mercosul: do nascimento à crise. *Rev. Espaço Acadêmico*, Maringá, Ano X, n. 119, p. 106-114, abr. 2011.

AMERIPOL – COMUNIDADE POLICIAL DAS AMÉRICAS. *Estatuto Ameripol*. 2007.

Disponível em:

<<http://www.ameripol.org/portalAmeripol/ShowBinary?nodeId=/WLP%20Repository/52080//archivo>>. Acesso em: 13 out. 2020.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra Entre as Nações*. Brasília: UnB, 2002.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, v 38, n. 1, p. 226-254, out. 1985.

BAUN, Michael J. The Maastrich Treaty as high politics: Germany, France, and European Integration. *Rev. Political Science Quarterly*, Nova York, v. 110, n. 4, p. 605-624, 1996.

BEREND, Ivan T. *The History of European Integration: a new perspective*. Nova York: Routledge, 2016.

BIGO, Didier. Internal and External Aspects of Security. *European Security: Security and Democracy in the EU*. v. 15. n. 4. p. 1-23. 2006. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/profile/Didier_Bigo/publication/232832173_Internal_and_External_Aspects_of_Security/links/54eb74d80cf2ff89649dbfda/Internal-and-External-Aspects-of-Security.pdf>. Acesso em: 11 maio 2009.

BILGI, Seniz. Intelligence cooperation in the European Union: an impossible dream? *Rev. All Azimuth*, Ancara, v. 5, n. 1, p. 57-67, jan. 2016.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*. 20. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Paz e Terra, 2017.

BOSILCA, Ruxandra Laura. Europol and counter terrorism intelligence sharing. *Rev. EUROPOLITY*, Bucarest, v. 7, n. 1, p. 7-19, 2013.

BRASIL. *Lei n. 9.883, de 7 de dezembro de 1999*. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm>. Acesso em: abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Resolução nº 1, de 15 de julho de 2009*. Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção1, Brasília, DF, 10 ago. 2009.

BRUTTI, Roger Spode. *Da cooperação policial à polícia comum no Mercosul: delitos transnacionais como gênese*. Tese (Mestrado em Integração Latino-americana) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2008.

BULL, Heddley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

BUZAN, Barry. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, v. 67, n. 3, p. 431-451, jul. 1991. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/7e80/1a412aec847eb67e464852c0d6319388266e.pdf>. Acesso em: 08 maio 2020.

CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

CARTER, David L.; CARTER, Jeremy G. Intelligence-led policing: conceptual considerations for public policy. *Criminal Justice Policy Review*, v.20, n.3, p.310-325, 2009. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/46958201.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2020.

CASTRO, Marcos Faro de. De Westphalia a Seattle: a teoria das relações internacionais em transição. *Caderno n. 20*, Brasília, UnB, p. 05-64, 2001.

CASAGRAN, Cristina Blasi. El reglamento europeo de Europol: um nuevo marco jurídico para el intercambio de datos policiales em la EU. *Rev. General de Derecho Europeo*, n. 40, p. 202-221, out. 2016.

CASTRO, Thales. *Teoria das relações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2012.

CERVO, Amado Luís. Hegemonia coletiva e equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815-1871). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da Globalização*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 41-75.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Externa do Brasil*. 2. ed. Brasília: UnB, 2002.

CIMADAMORE, Alberto. Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI. In: SIERA, Gerónimo de. (Comp.). *Los Rostros del Mercosur*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 229-255.

COSTA, Olivier. *A União Europeia e política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão*. Brasília: FUNAG, 2017.

FERREIRA, Adriano Fernandes. *Elementos de Direito Internacional Público*. Timburi: Per Juris, 2016. (Edição do Kindle)

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. 5. ed. Niterói: Ímpetus, 2017.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KIM, Ae Jung. Cooperation and Game Theory in International Relations. *International Public Policy Research* [国際公共政策研究]. n. 2, v. 11, mar. 2007, p. 109-124.

LAUREANO, Abel; RENTO, Altina. O “Espaço Schengen”, o espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia e o mecanismo da cooperação reforçada. *Rev. Jurídica da FURB*, Blumenau, v. 18, n. 36, p. 3-26, maio/ago. 2014.

LAVAGNA, Roberto. *Argentina, Brasil e Mercosur: una decisión estratégica*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

LEEDS, Brett Ashley. Domestic Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation. *American Journal of Political Science*. v. 43, n. 4, out. 1999, p. 979-1002.

LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: IRBRI, 2003.

MARTINS, Etienne Coelho. *Direito internacional e segurança pública: a questão do tráfico internacional de armas*. São Paulo: Biblioteca 24 Horas, 2011.

MORE, Rodrigo F. *Conflitos modernos, direito e relações internacionais*. Jus Navigandi (Online), v. 11, p. 1459, 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10048/conflitos-modernos-direito-e-relacoes-internacionais>>. Acesso em: 10 maio 2019.

NUNES, Isabel Ferreira. Segurança na União Europeia. In: DUQUE, Raquel; NOIVO, Diogo; SILVA, Teresa. (Coord.). *Segurança Contemporânea*. Lisboa: Pactor, 2016. p. 287-303.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. América do Sul: regionalismo, democracia e desenvolvimento. In: *Relações Internacionais Contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas*. Marília: São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p. 147-166.

O'NEIL, Kate *et al.* Actors, norms, and impact: recent international cooperation theory and the influence of the Agent-Structure Debate. *Annual Review of Political Science*, n. 7, 2004, p. 149–175.

OPPENHEIM, Lassa. International Law. In: *A Treatise*, v.1, 2.ed. Londres: Longmans, Green and Co., 1912. (Edição do Kindle)

PEREIRA, Paulo. Crime organizado transnacional: identificação, combate e seus dilemas. In: DUQUE, Raquel; NOIVO, Diogo; SILVA, Teresa. (Coord.). *Segurança Contemporânea*. Lisboa: Pactor, 2016. p. 215-230.

PLATT, Washington. *Produção de informações estratégicas*. Rio de Janeiro: Agir Editora, 1974.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011.

PORTUGAL. Lei n. 30, de 5 de set. de 1984. Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa. *Diário da República Eletrónico*, Lisboa, n.206, set. 1984. Disponível em: < https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34484275/view?p_p_state=maximized>. Acesso em: abr. 2020.

ROLLO, Maria Fernanda. Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto (1947-1952). *Rev. Análise Social*, Lisboa, vol. XXIX (4), n. 128, p. 841-869, 1994.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Détente, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias (1969-1979). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 231-251.

_____. Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da Globalização*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007. p. 197-230.

_____. História das Relações Internacionais: o objeto de estudo e a evolução do conhecimento. In: *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007. p. 7-39.

_____. Relações internacionais e o lugar da história. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da Globalização*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007. p. 1-5.

SÉRVA. Republic of Serbia Ministry of Interior. *Intelligence Led Policing*. Ministry of Interior of the Republic of Serbia: Belgrado, 2017. Disponível em: <<http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/1533908c-a2c9-404b-9592-1e5ed9ed1071/POM+ENGLESKI+za+sajt.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IP9FEAw>>. Acesso em: 16 maio 2020.

SILVA JUNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini. As Relações com a América do Sul (2008-2015). In: *Política Externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*. Brasília: FUNAG, 2018. p. 235-271.

SHULSKY, Abram N.; SCMITT, Gary J. *Silent Warfare: understanding the world of intelligence*. 3.ed. Dulles: Potomac Books, 2002.

SWEET, Alec Stone; FLIGSTEIN, Neil; SANDHOLTZ, Wayne (Org.). *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

TERRA, Inés; VAILLANT, Marcel. Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica. In: *Los Rostros del Mercosur*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 45-64.

UNIÃO EUROPEIA. *Regulamento EU nº 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho*. 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32016R0794>>. Acesso em: abr. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. *The European Agenda on Security*. Comissão Europeia, 2015. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf>. Acesso em: set. 2020.

VAGTS, Alfred. *The Military Attaché*. Princeton: Princeton University Press, 1967.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VIGEVANI, Túlio; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e atores políticos no Mercosul. In. *Los Rostros del Mercosur*. Buenos Aires. CLACSO, 2001. p. 183-228.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. *Rev.de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 82-94, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

WIGHT, Martin. *A política do poder*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.