



Revista Brasileira de Política
Internacional
ISSN: 0034-7329
rbpi@ibri-rbpi.org.br
Instituto Brasileiro de Relações
Internacionais
Brasil

LAS CASAS, TAIANE

A integração regional como mecanismo para provisão de bens públicos: uma análise comparativa da agenda de segurança pública no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações

Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 58, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 23-41
Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
Brasília, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35842206002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

A integração regional como mecanismo para provisão de bens públicos: uma análise comparativa da agenda de segurança pública no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações

Regional integration as mechanism for provision of public goods: a comparative analysis of public safety in Mercosur and Andean Community

<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500102>

TAIANE LAS CASAS*

Rev. Bras. Polít. Int. 58 (1): 23-41 [2015]

Introdução

Não raramente o processo de integração regional está presente nas proposições acerca das políticas de desenvolvimento do continente latino-americano. Um primeiro esforço foi empreendido pelos países do eixo andino que estabeleceram, em 1969, o Pacto Andino, cujo objetivo era o de superar o atraso relativo de seus membros por meio da liberalização comercial. A crise do petróleo dos anos de 1970 e das dívidas interna e externa de grande parte dos países do continente na década seguinte limitou as ações voltadas à integração regional nesse período. Essa agenda foi retomada no início dos anos de 1990, com a constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul) no eixo mais ao sul do continente e com a reconfiguração do Pacto Andino, tornando-o uma Comunidade Andina de Nações (CAN) em 1996¹. Esses esforços, conforme amplamente discutido na literatura (Bielschowsky 2000; Domínguez 2013; Dabène 2009), estavam voltados ainda para a liberalização comercial, agora estruturada no âmbito das reformas neoliberais definidas pelo Consenso de Washington.

* Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Belo Horizonte, MG, Brasil (lascasas@pucminas.br).

1 Considerando o foco do presente trabalho, na segunda seção aprofundar-se-á sobre as estruturas formais atinentes à agenda das drogas. Sobre demais detalhamentos, incluindo histórico, ver Dominguez (2013), Tobias (2011), Gomes Mera (2005), Börzel et al. (2013), Dabène (2009) e Lenz (2011).

Muito se questiona sobre possibilidades e viabilidade desse processo para países em desenvolvimento, tais como os latino-americanos. Ainda que os objetivos iniciais dos blocos não tenham sido plenamente contemplados ou que crises e oscilações tenham influenciado o desenvolvimento dos processos (Malamud 2008; Gomez Mera 2005; Dominguez 2013; Börzel et al. 2013), os membros do Mercosul e da CAN conseguiram consolidar estruturas burocráticas formais que se tornaram importantes fóruns de negociação também de outras agendas de interesse dos países-membro desses acordos. Isso é importante porque países que têm proximidade geográfica geralmente estão diante de um grande número de agendas cujo sucesso nas negociações pode gerar ganhos coletivos, a exemplo dos casos ambiental, de saúde (especialmente relativa à erradicação de doenças endêmicas), de segurança externa, combate ao contrabando, e tráfico de drogas, pessoas e mercadorias, dentre outros. Essas agendas conformam os denominados *bens públicos regionais* e sua configuração define o dilema social a ser superado pelos países que dividem fronteiras, ou seja, a condição de vizinhos “impôe” a necessidade de negociações para o provimento desses tipos de bens.

O argumento desenvolvido é o de que tanto o Mercosul quanto a CAN trazem elementos importantes para que seus membros possam negociar e cooperar para o provimento de bens públicos regionais. Esses elementos seriam aqueles apontados por Olson (1965) para que os membros de um grupo superem seus dilemas de ação coletiva, quais sejam: o pequeno número de participantes, a assimetria de capacidades econômica e política entre os membros e a existência de estruturas institucionais que viabilizem o processo de negociação e monitoramento do comportamento dos participantes.

Conforme brevemente explicitado, há um grande número de bens públicos regionais. O presente artigo se concentra na agenda de segurança pública, especificamente no combate a produção e comercialização de drogas. A escolha desta possui um grau de aleatoriedade, mas pode ser justificada pela importância da questão da produção e comercialização das drogas nas fronteiras dos países-membro do Mercosul. Além disso, é importante observar que os quatro membros da CAN são os maiores produtores mundiais de coca e, assim, muitos dos problemas de segurança pública no continente sul-americano estão direta ou indiretamente relacionados às drogas.

Comumente a literatura sobre os processos de integração sul-americanos aborda prioritariamente a agenda comercial (Hummel e Mathis 2012; Malamud 2008; Domínguez 2013). Propõe-se que, para além desta, tais processos podem ser analisados, também, sob a perspectiva da negociação de outras agendas, que visam a prover bens públicos tão distintos como a preservação ambiental, saúde pública e segurança, dentre outros. Não se trata de mensurar se houve ou não o provimento integral desses bens para os parceiros regionais, ou seja, no caso em tela, se a produção e comercialização das drogas foram reduzidas ou eliminadas.

Trata-se tão somente de discutir outras dimensões da integração regional, para além das negociações comerciais, de forma a lançar luz sobre os mecanismos existentes nesses arranjos (Mercosul e CAN) que possam ser indutores da cooperação para a superação dos dilemas de ação coletiva no âmbito regional.

Assim, será analisada a capacidade desses dois blocos de proverem o bem público configurado nas ações de combate ao tráfico de drogas. Para tanto, o artigo está estruturado em três seções além desta introdução e das conclusões. A primeira apresenta a definição de bens públicos e a discussão de como os acordos regionais podem contribuir para que os Estados-membro cooperem para o provimento desses bens – no nosso caso, a segurança pública. Na segunda seção, apresentam-se os acordos formais, bem como as ações empreendidas pelos membros do Mercosul e da CAN no que se refere à segurança pública, especificamente no combate ao tráfico de drogas. Na terceira, por fim, se discute como os acordos regionais contribuíram ou não para o provimento desse bem público.

A integração regional como mecanismo para prover bens públicos

A discussão acerca dos bens públicos data, pelo menos, das contribuições de David Hume em 1739 sobre *common good*, mas foi Samuelson, em meados do século passado, que desenvolveu uma teoria mais estruturada sobre *collective consumption goods* (Samuelson 1954), sendo possível identificar dois tipos de bens: os privados e os públicos, distintos por suas características intrínsecas. No primeiro caso, os consumidores manifestam o benefício esperado do consumo do bem, por meio da sua disposição em pagar por eles, o que possibilita às firmas obterem as receitas de sua comercialização, prevalecendo, assim, a lógica do mercado.

Já no caso dos bens públicos, não é possível que os mecanismos de mercado sejam utilizados, uma vez que estes se caracterizarem por terem o consumo não excludível e não rival, o que impossibilita que as firmas auferam as receitas necessárias para viabilizar a oferta desses bens. A não exclusão do consumo significa que não há a possibilidade de impedir um consumidor de ter acesso ao bem, uma vez este ofertado. Além disso, todos os consumidores consomem a mesma quantidade do bem. Essa condição configura o que os economistas chamam de “falhas de mercado”, uma vez que as firmas, por não terem mecanismos para excluir consumidores, não têm como cobrar pelo consumo, ou seja, não têm como extrair receita de sua oferta e, uma vez ofertados, o custo marginal desses bens é constante e igual a zero não importando se um ou mais indivíduos vão se beneficiar do seu consumo. Por outro lado, os consumidores adquirem quantidades iguais de bem público, uma vez que não é possível que alguém obtenha somente uma parte da iluminação pública, ou de segurança pública ou nacional, ou ainda de ar puro.

Os bens públicos são usualmente providos pelos governos, que utilizam para isto das suas receitas tributárias. Os ambientes regional ou internacional, que são

caracterizados pela ausência de governos, não contam com esse mecanismo para prover a oferta desses bens (Pindyck e Rubinfeld 1999). Nesses níveis, os Estados podem assumir, individual ou coletivamente, os custos do provimento desses bens. Uma vez incorridos os custos iniciais, que determinam os custos marginais, a quantidade do bem público a ser provida vai ser determinada pela disposição dos Estados em revelar os benefícios esperados desse consumo, mesmo na presença de caronas. Trata-se de definir estratégias que induzam os Estados a cooperarem para assumirem os custos desses bens, ou seja, para que despendam recursos escassos para o provimento de bens coletivos.

Estados tendem a não cooperar, sendo essa a estratégia dominante, conforme usualmente expresso por meio do dilema do prisioneiro no modelo dos jogos. Assim, não teriam motivo para expressar o benefício marginal do consumo, não arcando, portanto, com os custos – fato que os torna caronas no consumo do bem. É possível, contudo, que em determinadas situações os Estados revejam suas relações de custo/benefício e cooperem. Essas situações estão relacionadas às características do grupo e ao ambiente onde os Estados interagem.

Quanto às características, dois elementos são importantes: o tamanho do grupo e sua composição. Pindyck e Rubinfeld (1999) observam que quando os grupos são pequenos, os indivíduos podem voluntariamente concordar em repartir os custos dos bens. Em grandes grupos, os indivíduos ou Estados “assumem que suas ações não são observadas e perseguem seus interesses sob o pressuposto de que os outros não irão reagir” (Snidal 1985a, 52), e, nesse caso, a ação coletiva gerará resultados subótimos. Oye (1985) apresenta três fatores que dificultariam/impediriam os Estados de cooperar quando estão inseridos em grandes grupos: o aumento dos custos de transação e informação; a maior probabilidade de defecção, de reconhecimento e controle e a menor possibilidade de sancionar os dissidentes. Axerold e Keohane (1985) dão ênfase à questão da sanção. Para eles, o incentivo à cooperação está associado à capacidade dos membros do grupo de imporem sanções sobre os dissidentes e essa capacidade é condicionada pela possibilidade de identificá-los, estabelecer retaliações e ter incentivos de longo prazo para puni-los. Nenhuma dessas condições é facilmente obtida em grandes grupos, ou seja, a cooperação entre Estados para prover bens públicos tem maior probabilidade de ocorrer na esfera regional que multilateralmente. Por fim, Snidal (1985b, 930) explora uma série de situações nas quais o tamanho do grupo não obstruiria a cooperação e conclui que “essas conclusões não são universalmente aplicáveis no momento em que a questão não satisfaça a condição de bem público de não exclusão e não rivalidade”.

A segunda característica do grupo relevante para a cooperação se refere às assimetrias, em termos de capacidade econômica e política, de seus membros. A presença de um participante com capacidade de assumir os custos do bem é um

elemento importante para equacionar o dilema de ação coletiva. Ou seja, caso o benefício marginal de um dos participantes seja grande o suficiente para que este arque integralmente com o custo do bem público a ser ofertado (que será usufruído pelos demais participantes exatamente por ser um bem público), o problema alocativo se resolve. Nesse caso, não existe oferta subótima deste bem.

Olson (1965) conjuga essas duas características dos grupos – tamanho e assimetrias – e os estratifica em três subgrupos. No primeiro, que o autor chama de *privilegiado*, o benefício marginal de um membro do grupo é de tal ordem que esse assumiria todos os custos (fixos e variáveis) da produção do bem. Nesse caso, os pequenos participantes exploram os grandes, ou seja, aqueles com maior capacidade e que têm benefícios maiores com o consumo do bem arcam individualmente com os seus custos, o que faz com que as assimetrias sejam determinantes para o provimento do bem. O segundo subgrupo se caracteriza pela inexistência de assimetrias, ou seja, o benefício auferido pelo consumo do bem não justifica, para nenhum indivíduo, incorrer nos custos de seu provimento; mas a não contribuição para os custos e os benefícios auferidos pelos demais é de tal ordem que não é possível estabelecer a priori se o bem será ou não ofertado. Nesses casos, que Olson chama de grupo *intermediário*, tem “que existir, pelo menos, coordenação ou organização tática. Além do mais, quanto maior o grupo mais necessário se torna o acordo e a organização” (Olson 1965, 41). No terceiro subgrupo, temos o caso em que os benefícios do consumo não são suficientes para incentivar a contribuição dos indivíduos para assumirem os custos, ou seja, em grandes grupos, os bens públicos não serão providos. Nesse caso, nem acordos ou outra forma de organização é possível, tendo em vista os custos para estabelecer tais acordos para um número grande de participantes.

Por fim, no que se refere ao ambiente no qual os participantes estão inseridos, Axerold e Keohane (1985, 238) observam que “qualquer interação tem lugar dentro de um contexto de normas que são divididas, frequentemente implicitamente”. Os arranjos regionais configuram essa estrutura de normas implícitas ou formais, onde uma ampla gama de agendas se entrelaça configurando a matriz de custos/ganhos dos Estados. As estruturas institucionais podem, ainda, conforme propõem os autores (1985, 232), “prolongar a sombra do futuro”, ou seja, “quanto mais valorizado o futuro payoff relativo ao corrente, menores os incentivos para não cooperar hoje – desde que o outro lado é mais propenso a retaliar amanhã”. A existência de estruturas institucionais regionais, mesmo aquelas nos quais o foco seja a liberalização comercial, pode contribuir para que os Estados cooperem para prover outros bens públicos, tais como segurança pública. Assim, as relações estabelecidas entre os participantes para o provimento de um bem não se esgotam, muitas das vezes, no próprio bem e pode ser um elemento importante para o provimento de outros.

Considerando que o Mercosul e a CAN têm quatro membros cada um (a Venezuela se retirou da CAN em 2006 e ingressou no Mercosul em 2012)² e que, a despeito de o Brasil ter um PIB que é quase a metade do PIB dos demais países da América do Sul somados, bem como de a Colômbia ter mais da metade (55%) do PIB da região andina, coloca-se a hipótese geral que fundamenta esse estudo, a saber: os Estados cooperam para o provimento de bens públicos por meio dos processos de integração regional, especialmente no caso do continente sul-americano, porque nessa esfera estão presentes elementos importantes para a solução desses dilemas de ação coletiva, que são: 1) o pequeno número de participantes e 2) a existência de uma estrutura institucional que estabelece as regras e garante a continuidade das interações entre os participantes. Por se tratar de países em desenvolvimento, ou seja, por terem fortes restrições em termos de disponibilidade de recursos humanos e materiais, supõe-se que nenhum membro dos acordos estaria disposto a arcar isoladamente com os custos do bem público. Assim, ambos os grupos – Mercosul e CAN – configurariam *grupos intermediários*, segundo a hipótese, para os quais as estruturas institucionais seriam o elemento central para viabilizar a cooperação de seus membros. A existência desses elementos não garante que os bens públicos regionais sejam providos em quantidades eficientes, ou seja, não exclui a possibilidade de existência de caronas. Possibilita, tão somente, que os bens sejam providos, mesmo em quantidades subótimas.

A estrutura institucional e as ações desenvolvidas no âmbito do Mercosul e da CAN relativas à segurança pública

Conforme explicitado anteriormente, considera-se, hipoteticamente, que, a priori, o Mercosul e a CAN podem ser considerados *grupos intermediários*, significando que só conseguiriam produzir um bem coletivo se houver organização interna, ou seja, se houver estruturas institucionais para equacionar seus dilemas de ação coletiva, conforme proposto por Olson (1965). A análise é pautada nas estruturas institucionais formais responsáveis por conduzir a agenda de combate aos ilícitos, especialmente, ao tráfico de drogas nos dois blocos. Além das estruturas burocráticas analisam-se, ainda, os acordos celebrados pelos membros dos blocos no tocante a esta agenda e, sequencialmente, busca-se identificar os avanços, materializados nas ações empreendidas de forma conjunta pelos países membros dos dois acordos regionais relativamente ao combate ao tráfico de drogas.

2 Essa mudança de participação da Venezuela não altera o argumento de que o número de participantes de ambos os arranjos regionais é pequeno. Considerando que não há indicações consensuais na literatura acerca de qual número de participantes classificaria um grupo como pequeno ou grande, considera-se que quatro e/ou cinco membros ainda é um grupo pequeno. Considerando que, no caso do Mercosul, descrevem-se as ações adotadas por esse país segundo sua condição de membro associado do bloco e, no âmbito da CAN, por sua vez, não houve definição de política para o combate às drogas depois da saída da Venezuela, essa mudança de participação não altera substancialmente os resultados encontrados na pesquisa.

As estruturas formais atinentes à agenda das drogas

A instância máxima de deliberação do Mercosul – o Conselho do Mercado Comum (CMC) – instituiu a “Reunião de Ministros”, cuja função era “avançar na elaboração de mecanismos comuns, para aprofundar a cooperação nas áreas de sua competência” (CMC/DEC. nº 7/1996). Dentre essas áreas, está aquela afeita à segurança pública, conduzida pelas “Reuniões dos Ministros do Interior e Justiça” (RNI). Essas Reuniões são presididas pelo ministro do Estado-parte que exerce a presidência *pro tempore* do Mercosul – as sessões ordinárias ocorrem semestralmente e suas proposições são submetidas ao CMC. O regimento interno da RNI prevê a existência de uma Comissão Técnica responsável pela proposição, execução e supervisão de acordos, além da constituição de diversos Grupos de Trabalho Especializados, dentre eles: Delituoso; Capacitação; Informática e Comunicação.

A estrutura institucional da CAN, por sua vez, tem o Conselho Presidencial Andino, instância deliberativa máxima, e o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores como órgão legislativo e também responsável pela formulação e execução das políticas comunitárias. A CAN conta, ainda, com os conselhos assessores (na esfera ministerial), os comitês técnicos, os grupos assessores ad hoc e as mesas, como instâncias consultivas, que municiam o Conselho de Ministros de proposições para a integração.

Identifica-se, assim, uma importante diferença nas estruturas institucionais dos dois blocos. No Mercosul, a conformação das agendas a serem negociadas são propostas por uma instância “especializada” na agenda, que é a Reunião de Ministros – nesse caso do Interior e Justiça – e levada para aprovação do CMC. Na CAN, essa instância “especializada” é constituída a partir de decisão emanada do Conselho de Ministros das Relações Exteriores. Assim, as negociações em uma agenda se iniciam nesta instância e são “desenvolvidas” pelos conselhos assessores e comitês técnicos designados para esse fim. Em síntese, enquanto no Mercosul a agenda é negociada de “baixo para cima”, na CAN a estrutura é inversa. Isso sugere maior perenidade nas ações do Mercosul, dada a possibilidade de continuidade nas negociações das agendas e o fato de que essas são estabelecidas por indivíduos que atuam em seus países em áreas diretamente relacionados ao tema.

Quanto aos acordos celebrados, o Mercosul vem, desde o final dos anos de 1990, criando estruturas formais para viabilizar a cooperação na área de segurança pública regional (CMC/DEC nº 5/1998, 22/1999, 13/2001, 35/2004 e 16/2006). O primeiro acordo (1998) previa um conjunto de ações que se fundamentavam em três pilares, a saber: 1) as atividades de fiscalização, investigação e inteligência; 2) a troca de informações; e 3) a realização de operações conjuntas das forças policiais nas fronteiras dos Estados-membro (CMC/DEC nº 5/1998). Em 1999, esse acordo foi substituído por outro que explicitava os mecanismos para a constituição do sistema de informações e como as operações policiais conjuntas deveriam ser estruturadas. Esse plano sofreu modificações e complementações

em 2001 (CMC/DEC nº 13/2001) quando foram estabelecidas, entre outras coisas, as funções dos Grupos de Trabalho (GT), especialmente daquele que trataria da rede de informações. Novamente em 2004, os membros do Mercosul celebraram outro acordo, por sua vez substituído em 2006, e ambos aprimoravam os mecanismos de intercâmbio de informações e de realização de operações conjuntas (diligências) a serem realizadas pelos países membros. Por fim, em 2010 os membros do Mercosul estabelecem um acordo específico para a criação de equipes conjuntas de investigação, reforçando a importância dessas ações policiais para o combate aos ilícitos no âmbito regional. Importante observar que os acordos celebrados no período de 1998 a 2006 tiveram, além dos membros do Mercosul, a Bolívia e o Chile como signatários. Os acordos de 2006 e 2010 tiveram, além destes, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela como Estados associados³.

A CAN estabeleceu, em 2001, o Plano Andino de Cooperação para a Luta contra Drogas, cuja base era a criação de um Comitê Executivo que propria os parâmetros para a política de combate às drogas na região (CAN 2001). Não foram identificadas ações ou propostas advindas desse Comitê Executivo, o que permite supor que este Comitê efetivamente não foi instituído, a despeito de ser o elemento central para a formulação da política regional. Essa normativa previa, ainda, um programa de ação baseado em estratégias nacionais, binacionais e na esfera comunitária. Nesta, as ações previstas em muito se assemelham àquelas propostas no Mercosul, quais sejam: a troca de informações, a capacitação de recursos humanos e a execução de operações policiais conjuntas (CAN 2001). Esse plano não foi alterado ou substituído por outro, sendo vigente até o momento. As ações previstas não foram objeto de regulamentações e/ou implementação em nenhuma das três dimensões propostas.

Ações para combater a produção e comercialização das drogas

Nesta seção são analisadas as ações referentes aos três eixos que estruturam os acordos relativos à segurança pública no Mercosul e na CAN, a saber: atividades de fiscalização, investigação e inteligência; troca de informações; e as operações policiais conjuntas nas fronteiras dos Estados-membro.

As atividades de fiscalização, investigação e inteligência

Desde o primeiro acordo de segurança (1998) estabelecido no Mercosul, essas atividades estiveram contempladas e o objetivo era “otimizar, no marco regional, os sistemas de capacitação dos organismos competentes na segurança regional, a fim de obter um adequado nívelamento dos recursos humanos” (CMC/DEC

³ Os estados associados não têm prerrogativas para proporem negociações em agendas. Podem somente ratificar os acordos celebrados pelos estados-membro, não podendo, dessa forma, influenciar o processo de negociação relativamente ao combate às drogas.

nº 5/1998). As ações propostas visavam à formação de recursos humanos por meio de capacitação, troca de experiências e realização de cursos, congressos e encontros que tratassem dos diversos temas da segurança regional. A consecução desses objetivos por si só já poderia ser considerado como bens públicos, uma vez que a coordenação e a capacitação das forças policiais dos países-membro é um importante benefício do processo de integração regional.

A normativa referente a essa agenda foi progressivamente reformulada e aperfeiçoada, o que culminou com a criação, em 2000, do Centro de Coordenação de Capacitação Policial do Mercosul (CCCP) (CMC/DEC nº 16/2000)⁴. Os recursos humanos e materiais necessários para a capacitação de pessoal seriam providos pelos Estados que oferecessem os cursos, seminários e outras atividades de qualificação policial e as despesas de deslocamento e custeio ficariam a cargo do país de origem dos policiais. No período de 2001 a 2009, foram ministrados 21 cursos⁵ – somente no ano de 2007 foram ofertados 8 deles, o que indica grande irregularidade na oferta. Destes 21, o Brasil ofertou 9 e a Argentina, 6; o Uruguai e o Chile, 2 cursos cada; e a Venezuela e o Paraguai, 1 cada. Nenhum dos membros associados do Mercosul e pertencentes à Comunidade Andina ofereceu cursos, contudo participaram de muitos deles (CCCP 2013).

A partir do exposto nas atas de reunião do GT Capacitação, pode-se avaliar os esforços dos membros do Mercosul para consolidar um sistema para capacitar as forças policiais. Desde o início de suas atividades, esse GT vem discutindo como viabilizar um sistema de informação quanto aos cursos ofertados e aqueles necessários para a capacitação policial. Em 2003, o GT reconheceu a necessidade de criar um site para viabilizar o fluxo de informações, o que ocorreu somente em 2008. Outra atividade desenvolvida foi a elaboração de uma revista com artigos sobre as atividades de segurança pública na esfera regional. Essa proposta foi feita em 2006 e em junho de 2007 foi lançado o primeiro número dessa revista cujo nome é Mercopol. A revista tem periodicidade anual, está em seu quarto número e se encontra disponível na página do Mercosul.

Diferentemente do Mercosul, o acordo regional da CAN celebrado em 2001 não criou uma estrutura, mas incorporou e reforçou as ações de capacitação policial já existentes na esfera regional e estruturadas pela Escuela Regional Andina de Inteligencia Antidrogas (Ercaiad), que havia sido criada em 1999. Essa instituição esteve sediada na Dirección Antidrogas de la Policía Nacional de Perú (Dirandro) e tinha como objetivo principal promover cursos de capacitação policial dos países-membro, sendo eles: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador,

⁴ Assim como as demais iniciativas da área de segurança, o CCCP não tem sede física e suas atividades são desenvolvidas nos encontros do Grupo Especializado de Trabalho “Capacitação” nas Reuniões de Ministros do Interior e Justiça. A direção do Centro é exercida por pessoa designada pelo Estado-membro que exerce a direção *pro tempore* do Mercosul.

⁵ As informações referentes aos cursos realizados foram obtidas nas atas de reunião do GT Capacitação e totalizam 29 atas de reuniões realizadas entre os anos de 2001 e 2010. Essas atas estão disponíveis em <<http://www.mercosur.int/msweb/CCCP/Comun/Documentos/actas/Actas/2008/012008/pdf/Acta.pdf>>.

Peru e Venezuela. Segundo o Ercaiad (2013), no período de 2000 a 2011, mais de 1.500 funcionários de corpos de polícia e dos organismos de segurança dos países membros passaram por cursos de capacitação. Em 2011, as forças de segurança da Colômbia se tornam responsáveis pelas atividades da Ercaiad, que passou a se denominar Escuela Regional de la Comunidad Americana de Inteligencia Antidrogas, mantendo a mesma sigla de sua antecessora andina. Nessa ocasião, a escola deixa de ser andina e passa a ter dimensão continental, ficando sob a égide da Comissão Interamericana para o Controle e o Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos (Cicad/OEA). Dessa forma, a CAN não tem um instrumento regional de qualificação de suas forças policiais nos moldes da CCCP do Mercosul. Os cursos de qualificação são providos na esfera da OEA, ministrados por especialistas provenientes de Canadá, França, Alemanha, Espanha, Suécia e Estados Unidos, bem como por organizações como a Interpol e a United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (Ercaiad 2013).

Operações conjuntas das forças policiais

A realização de operações policiais conjuntas nas fronteiras dos países-membro do Mercosul foi considerada uma ação importante desde os primeiros acordos de segurança de 1998, 1999 e 2000 e, para tanto, por decisão do CMC, criou-se o Grupo Especializado de Trabalho “Âmbito Delituoso” – GT Delituoso (CMC/DEC nº 20/2000).

Não foi identificada a existência de relatórios que agregassem as atividades policiais realizadas de forma conjunta pelos membros do Mercosul. Assim, apurou-se, a partir das informações obtidas nas atas de reunião do GT Delituoso, as ações desenvolvidas nessa agenda. Essas atas são referentes aos anos de 2006 a 2013 e nelas foi identificada a ocorrência de 35 operações conjuntas no ano de 2006 entre os membros do Mercosul, a Bolívia e o Chile⁶. Em 2007, o CMC aprovou uma resolução do RMI que estabelecia uma “Planilha Semestral das Operações Coordenadas” para o segundo semestre de 2007, que se pautava nos “Puntos de Frontera de Interés Acordados”.⁷ Nessas áreas se realizariam ações policiais conjuntas e é com base nelas que foram levantadas, por meio das atas, as ações que ocorreram nos anos de 2007, 2009 e 2010.

Em 2007, houve 46 operações conjuntas. Em 2009 e 2010, o número dessas operações caiu para menos da metade – 22 e 21, respectivamente. É interessante observar que a Argentina faz fronteira com somente cinco membros ou Estados associados do Mercosul e se dispôs a realizar 45% do total dos “Puntos de Frontera

⁶ As atas estão disponíveis em <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/273/1/secretaria/estructura_institucional_del_mercosur>.

⁷ Alguns exemplos desses pontos são: para a fronteira entre Argentina e Brasil – Puerto Iguazu/Foz do Iguaçu, Santo Tome/São Borja; para Argentina e Chile: Jama/San Pedro de Atacama, Ponte Del Inca/Libertadores; e para Paraguai e Bolívia: Pozo Hondo/Villa Monte, dentre outros.

de Interés Acordados”. Em contrapartida, o Brasil não tem fronteiras somente com o Chile e Peru e estabeleceu pouco mais de um terço desses pontos. No que se refere às operações realizadas, o Brasil participou de somente 6, todas elas com a Argentina, que por sua vez participou de todas as 21 realizadas naquele ano.

Além dessas participações relativas, cabe registrar a riqueza de detalhes na descrição das ações realizadas, com a inclusão de mapas e croquis dos locais onde ocorreram, o número de policiais envolvidos e os ilícitos combatidos (drogas e armas, dentre outros). As atas trazem, ainda, informes quanto ao andamento de ações relativas aos mais diversos crimes, como ambientais, tráfico de pessoas, roubo de cargas e crimes cibernéticos, dentre outros. e troca de informações e sugestões acerca de aspectos administrativos e operacionais que imprimam eficiência à cooperação entre os países participantes.

O Plano Andino de Cooperação para a Luta contra Drogas (2001) previa somente o estreitamento da coordenação entre as autoridades nacionais envolvidas com a luta antidrogas. O compromisso dos países andinos se restringiu a designação de funcionários nacionais que desempenhariam as funções de enlace das respectivas entidades com as equivalentes dos outros países.

Sistema de informações

O sistema de informação do Mercosul foi estruturado por meio de acordos formais, que previam, entre outras questões, a organização e funcionamento do Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança (Sisme) do Mercosul.

O regulamento referente ao Sisme foi acordado em 1999 e previa a existência de “nós” ou “nodo nacional”, significando que cada país deveria criar uma estrutura de centralização de informações de segurança, e de “nós usuário”, que são os órgãos ou entidades que utilizariam essas informações (CMC/DEC nº 25/1999 e nº 36/2004). A implantação desse sistema implica a articulação de sistemas de acesso à informação por redes de computadores e a garantia de segurança de dados que um sistema desse tipo requer.

As reuniões desse GT sempre iniciam com os informes de cada país participante acerca dos progressos e dificuldades de operacionalização do Sisme, o que acaba por conferir um caráter extremamente técnico ao conteúdo das referidas atas. Contudo, é notável como em reuniões muito próximas temporalmente são marcantes os avanços efetuados e o grau de interação dos participantes no sentido de apontar as dificuldades de acesso ao sistema de informação de outros membros.

O Plano Andino de Cooperação para Lutas Contra as Drogas (2001) também reconhecia a necessidade de se constituir uma rede de informações acerca das atividades relativas às drogas. Contudo, os membros desse acordo estabeleceram tão somente o compromisso de fortalecer o intercâmbio de inteligência, de forma a ampliar os mecanismos de comunicação existentes. Esses mecanismos se referem especialmente a Red Interamericana de Telecomunicaciones para el Control de

Drogas (RETCOD), que é estruturada no âmbito da OEA especificamente pela Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad). Não foi identificado no site da OEA ou da Cicad atividades relativas a evolução da RETCOD, o que leva a considerar que não existe um sistema eficiente e em funcionamento relativo à troca de informações sobre o combate às drogas entre os países membros da CAN.

Uma avaliação das contribuições do processo de integração regional para a consolidação da agenda de segurança pública

Conforme apresentado, as atividades de fiscalização, investigação e inteligência tinham como eixo central a qualificação conjunta das forças policiais. A conformação de cursos, seminários e atividades de troca de experiências demanda, por suposto, a existência de uma estrutura institucional que se responsabilizasse pela oferta dessas atividades com alguma periodicidade e que, conforme proposto em ata do GT Capacitação, deveria ser capaz de promover a “elaboração de um referencial teórico metodológico e criação de um centro virtual orientado para a reflexão conjunta de gestores e especialistas, o intercâmbio de informações, experiências e práticas e produção de conhecimento” (MERCOSUR/RMI/CT/CAP ATA nº 06/2008, Reunião de GTE Capacitação). Essas condições não foram criadas nem no Mercosul ou na CAN. No primeiro caso, os membros criaram o CCCP, que não dispõe de sede própria, professores permanentes, dotação orçamentária, programação de cursos e seminários e, talvez mais importante, não desenvolveu uma estrutura pedagógica relativa à formação teórica, metodológica e empírica para fundamentar os cursos e demais atividades que poderiam/deveriam ser desenvolvidas. A CAN se absteve de criar essa estrutura e recorre àquela oferecida no âmbito da OEA. Esta pode ter sido uma escolha estratégica diante dos resultados demonstrados pela Ercaiad, quando ainda era uma “escola” com dimensões andinas.

A conformação de estruturas institucionais para a capacitação policial requer um expressivo volume de recursos humanos e materiais, algo que nenhum membro, nem do Mercosul ou da CAN, parece estar disposto a oferecer na dimensão comunitária. Dessa forma, não é possível afirmar que haja um efetivo esforço de cooperação nesse tema da agenda de segurança pública em nenhum dos dois arranjos regionais. Contudo, há de se observar que o Mercosul apresenta alguns avanços relativos à CAN devido à criação do CCCP.

A análise dos arranjos cooperativos no tema das operações policiais conjuntas deve levar em consideração a complexidade dessa atividade. A realização de uma operação policial envolve a mobilização de agentes das polícias federais, estaduais e ambientais dos países, bem como de agentes de fiscalização sanitária e de aduana, promotores públicos e até mesmo juízes. Além disso, a eficácia dessas ações depende da viabilidade de se constituir e utilizar para fins criminais as provas que configuram os delitos praticados, assim como a legalidade da eventual prisão dos envolvidos.

As diversas revisões dos acordos regionais relativos ao tema no Mercosul tinham por objetivo constituir as condições jurídicas para viabilizar as ações policiais e dar efeito aos resultados.

Conforme demonstrado, os membros do Mercosul superaram as dificuldades relativas a essas operações policiais, definindo até mesmo pontos de fronteiras comuns que seriam palco dessas ações. Contudo, identificou-se falta de sistematização dessas operações conjuntas ao longo dos anos, bem como o relativo baixo número dessas ocorrências diante da extensa fronteira partilhada pelos membros do acordo regional.

Não foram identificadas ações concretas por parte dos membros da CAN relativas à mobilização de suas forças policiais e de segurança no sentido de combater o tráfico de drogas de forma conjunta em suas fronteiras.

Por fim, a constituição de um sistema de informação pode ser importante para aumentar a eficiência das ações de segurança. Relativamente aos outros temas da agenda, a estruturação de uma rede de informações claramente demanda menos recursos humanos e materiais dos países participantes. Mesmo assim, não foram identificadas ações empreendidas pelos membros da CAN nessa questão uma vez que, como previa o acordo de 2001, participar de uma rede interamericana é bem diferente de construir uma rede composta pelos membros do acordo sub-regional. Por outro lado, o Mercosul constituiu o Sisme, que ainda está em fase de estruturação.

Dessa forma, pode-se considerar que há diferenças consideráveis no desenvolvimento da agenda de combate às drogas entre os dois agrupamentos regionais. A despeito de ambos proverem quantidades subótimas do bem público, uma vez que a produção e comercialização das drogas ainda é uma realidade na região, comparativamente, o Mercosul tem evoluído mais que a CAN no sentido de estabelecer acordos mais adequados para viabilizar a condução da agenda, além de empreender ações mais efetivas para o combate ao tráfico. É possível identificar, assim, que os membros do Mercosul têm reafirmado seus compromissos com a cooperação regional para prover, mesmo que em quantidades subótimas, o bem público do combate às drogas.

A CAN não só não tem evoluído na construção dessa agenda, como tem “transferido” para outras estruturas institucionais – tais como a OEA e a União Europeia⁸ – a condução de importantes temas da agenda de segurança pública.

⁸ A CAN assinou, em 2004, um acordo de cooperação com a União Europeia, que tinha o propósito de contribuir para “reducir el desvío en el uso de sustancias controladas (precursores) desde la industria química hacia la industria ilícita de drogas, en los países andinos”. A conclusão desse acordo determina a execução de outro, o denominado DROSCAN, cujo objetivo era incrementar os estudos e troca de prevenção e reabilitação de usuários de drogas sintéticas. Por fim, a CAN celebra mais um acordo de cooperação com a União Europeia, o denominado PRADICAN, que visa, entre outras questões, ao “fortalecimiento de los observatorios nacionales y andino de drogas; facilitar el diálogo sobre el problema de las drogas; mejorar el control de precursores; mejorar la capacidad de análisis relacionado con las drogas” (Comunidad Andina Una Respuesta Conjunta al Problema Mundial de las Drogas 2013).

Considerando que o Mercosul e a CAN têm o mesmo número de membros, as diferenças na condução da agenda podem ser atribuídas às eventuais assimetrias entre os membros e/ou as estruturas institucionais, uma vez que estes são os elementos determinantes para que um grupo equacione seus dilemas de ação coletiva (Olson 1965).

Conforme discutido, o Brasil e a Argentina têm contribuído para as ações relativas à capacitação das forças policiais e às operações policiais conjuntas nas fronteiras e, acredita-se, para a elaboração e revisão dos acordos formais que formatam essa agenda. Não parece, contudo, que estes dois países estejam despendendo recursos humanos e materiais em ações nas quais não sejam diretamente beneficiados. Assim, eles podem estar limitando sua contribuição para o bem público regional na medida em que dele usufruam diretamente, ou seja, as operações policiais que mantêm são aquelas que ocorrem em suas fronteiras e as capacitações que ofertam a seus vizinhos são aquelas já definidas para seu público interno. É importante observar que nessas condições, mesmo que em quantidades subótimas, o bem público é provido – ou seja, mesmo que o Brasil e/ou a Argentina não arquem sozinhos com a totalidade dos custos envolvidos com o combate às drogas na região, o fato de se disporem a oferecer ao Paraguai e ao Uruguai os cursos de capacitação, de desenvolverem o Sisme e de contribuírem para as operações conjuntas indica que a assimetria, em termos econômicos, pode ser importante para a consolidação de agendas regionais. Assim, o Mercosul não pode, em alguma medida, ser considerado um *grupo intermediário* na categorização proposta por Olson (1965) no que se refere à agenda de combate às drogas, especificamente devido às contribuições de Brasil e da Argentina para a agenda, não confirmando a hipótese ora proposta de que o bloco poderia ser assim qualificado.

Contudo, é possível que a existência de instâncias como a Reunião de Ministros do Interior e Justiça do Mercosul, composta por indivíduos que são responsáveis pela condução do tema no nível doméstico, seja um fator importante para a consecução da agenda. A perenidade das reuniões e, assim, de proposições e ações da Reunião de Ministros do Interior e Justiça pode estar relacionada à importância da agenda de segurança regional. Existem muitas outras agendas para as quais essa instância propositiva (Reunião de Ministros) sequer se reúne, ou seja, o estabelecimento formal dessas estruturas não garante por si só o provimento de inúmeros outros bens públicos regionais.

As discrepâncias entre os dois blocos podem ser oriundas de diversas explicações possíveis, tais como, por exemplo, insuficiência do modelo ou existência de fatores específicos da agenda. Embora não tenha sido propósito da pesquisa investigar quais poderiam ser esses fatores, pode-se sugerir algumas possibilidades para investigação futura. Uma delas se refere às especificidades da agenda. O fato de que toda a pasta de coca consumida no mundo ser produzida pelos membros da CAN, bem como dos inúmeros problemas relacionados às drogas, pode induzir

atores externos a contribuírem para as políticas de erradicação da produção nesses países, por exemplo. Assim, considerar-se-ia o papel da OEA, da União Europeia e dos Estados Unidos⁹ na estratégia de combate à produção e distribuição da cocaína na região. Mesmo não tendo estabelecido uma gama de acordos formais e ações efetivas no que se refere à capacitação policial, sistema de informação e operações conjuntas, conforme se propuseram no Plano de 2001, os membros da CAN podem estar usufruindo desse bem público, mesmo que em quantidades subótimas, na condição de *caronas*. Essa possibilidade está condicionada ao fato de que essas instituições *externas* ao bloco podem estar assumindo os custos do provimento do bem. A contribuição de atores externos no provimento de bens públicos pode ser, assim, outro elemento para análise dos dilemas de ação coletiva, agregando essa variável ao modelo de Olson.

Sugerimos, assim, para pesquisas futuras, a análise de como as características das agendas que são negociadas e as possíveis contribuições que atores externos, com interesses claros na agenda, têm em influir nas negociações e no provimento de bens públicos regionais. Os estudos de caso para outras agendas e arranjos regionais podem contribuir para agregar ao modelo de Olson, além do número de atores, assimetrias e ambiente, as variáveis “características das agendas” e “atores externos ao arranjo regional”.

Considerações finais

O Mercosul e a CAN foram criados com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social dos países-membro e, para tanto, se propuseram a criar condições para a liberalização das relações comerciais. Até o momento, ambas são uniões aduaneiras imperfeitas e isso tem levado analistas a considerarem as possibilidades da integração regional de países em desenvolvimento. Entretanto, as dificuldades na agenda comercial não têm impedido que outras agendas sejam incorporadas e que as negociações evoluam de forma a viabilizar o provimento de outros bens públicos na esfera regional.

O argumento que pauta esse artigo é o de que a integração regional pode ser um mecanismo eficiente para prover bens públicos, uma vez que a cooperação pode ser a estratégia dominante devido ao baixo número de participantes, as assimetrias existentes entre os membros e as estruturas institucionais que configuram as relações regionais. Não há, contudo, garantias de que os acordos regionais viabilizarão o provimento em quantidades ótimas de bens públicos, uma vez que isso depende dos interesses políticos e econômicos dos membros nas diversas agendas em diferentes momentos.

9 Os Estados Unidos, juntamente com o governo da Colômbia, desenvolveram um plano de combate às drogas que se baseava na erradicação com herbicidas dos plantios de coca. O plano previa o desembolso de US\$ 1,3 bilhão do governo americano a ser utilizado pelo governo colombiano para o combate à produção de cocaína.

O combate ao tráfico de drogas, de pessoas e de ilícitos em suas diversas formas é, sem dúvida, uma importante tarefa para os governos de qualquer país. A definição de estratégias e a disponibilidade de recursos humanos e materiais para o combate aos ilícitos é função essencial dos governos. Contudo, devido ao caráter transnacional de muitos deles, bem como da sempre presente escassez de recursos, é racional que os governos busquem cooperar com seus vizinhos no sentido de dividir os custos das ações de segurança.

Outra conclusão é que, apesar de alguns avanços, muito há de se fazer para consolidar a agenda de segurança pública tanto no Mercosul quanto na CAN. As ações empreendidas até o presente momento não são suficientes, considerando a gravidade e a urgência da questão na região. A carência de recursos e a consolidação de uma estrutura institucional mais robusta que possibilite a coordenação e a perenidade das ações acordadas são as principais limitações para esta agenda. É importante observar que as ações cooperativas se dão no escopo de estruturas administrativas pouco institucionalizadas como é o caso das Reuniões de Ministros do Interior do Mercosul e do Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores da CAN, que se reúnem sob os auspícios do país que exerce a presidência *pro tempore* dos blocos.

Contudo, um breve levantamento (OEA 2012; UNASUL 2012) possibilita identificar que, se compararmos essas ações de segurança pública implementadas no âmbito do Mercosul e da CAN com aquelas que deveriam ser adotadas sob o escopo de instâncias multilaterais tais como a ONU, a OEA ou ainda a UNASUL, a cooperação se revela mais provável na dimensão regional, provavelmente porque em grandes grupos a probabilidade dos participantes equacionarem seus dilemas de ação coletiva é muito baixa (Olson 1965). Em todas essas instâncias existem acordos de cooperação na área de segurança pública e também em todas há a clara manifestação de que os recursos materiais serão provenientes dos próprios países e que a ausência desses é um obstáculo para a consecução da agenda. Sendo assim, corrobora-se a perspectiva analítica de que o Mercosul e a CAN, a despeito de suas muitas limitações, são, ainda, o instrumento com maior potencial para viabilizar a cooperação para o enfrentamento dos desafios da segurança pública.

Por fim, sugere-se aos estudiosos de integração regional aprofundarem-se em questões relativas ao caráter de bem público que caracterizam os “bens regionais” e a possibilidade de comparar casos distintos e avaliar com maior precisão os esforços empreendidos nos processos de integração, analisando outras agendas e identificando, por exemplo, prováveis líderes regionais (membros com disposição em arcar com os custos dos bens públicos) e apontando suas principais limitações. Essa estrutura analítica possibilita, ainda, entender o processo de integração como um somatório de agendas, que têm diferentes evoluções, mas que na essência existem para prover bens públicos para seus participantes.

Referências bibliográficas

- AXEROLD, R.; KEOHANE, R. O. (1985), "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics* nº 38, 1985, p. 226-254.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000), *Cinquenta anos de Pensamento na CEPAL*, Rio de Janeiro: Record, vol. 1, 2000, p. 217-238.
- Börzel, P.D.T.A., M Lohaus, L Goltermann, and K Striebinger. (2013). *Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*. Ashgate Publishing, Limited.
- CENTRO DE COORDENAÇÃO DE CAPACITAÇÃO POLICIAL MERCOSUL (2013). Atividades Acadêmicas. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/CCCP/PT/Index.html>>. Acesso em: nov. 2011.
- COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES (2001). *Plano Andino de Cooperacion para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos*. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=59&tipo=TE&title=antidrogas>>. Acesso em: abri. 2011.
- CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decisão CMC Nº 07/96. Reunion de Ministros del Interior. Disponível em http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2641/1/secretaria/decisiones_1996. Acesso em: 20 mar 2012.
- CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decisão CMC Nº 5/98. *Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2930/1/secretaria/decisiones_1998>. Acesso em: 10 abr 2012.
- CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decisão CMC Nº 22/99 - *Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_1999>. Acesso em: 10 abr 2012.
- CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decisão CMC Nº 25/99. *Regulamento de Organização e Funcionamento do Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_1999>. Acesso em: 22 abr 2012.
- CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decisão CMC Nº 16/00. *Centro de Coordenação de Capacitação Policial entre os Estados Partes do Mercosul*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000>. Acesso em: jun 2012.
- CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decisão CMC Nº 20/00. *Conformação do Grupo Especializado de Trabalho "Capacitação", Complementação do Plano de Segurança Regional entre os Estados Partes do Mercosul*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000>. Acesso em: 15 jun 2012.
- CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decisão CMC Nº 13/01. *Complementação e Adequação do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional, entre os Estados Partes do Mercosul*, (MODIFICAÇÃO DA DEC. CMC Nº22/99). Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3190/1/secretaria/decisiones_2001>. Acesso em jun 2012.
- CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decisão CMC Nº 35/04 *Projetos de Acordos Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004>. Acesso em: 20 abr 2012.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decisão CMC Nº 36/04. *Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul (SISME)*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004>. Acesso em: mai 2012.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decisão CMC Nº 16/06. *Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes Do Mercosul, a República da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1038/1/secretaria/decisiones_2006>. Acesso em: 15 mai 2013.

DABÈNE, Olivier. 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. Palgrave Macmillan.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. (2013). Regional Economic Institutions in Latin America: Politics, Profits, and Peace. *Integrating Regions: Asia, in Comparative Perspective*. Stanford: Stanford University Press, p. 107-141.

ERCAIAD. Escuela Regional de la Comunidad Americana de Inteligencia Antidrogas,. Disponível em: <www.cicad.oas.org>. Acesso em: agosto 2012.

GOMEZ MERA, Laura. (2005). Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, p. 109-140.

HUMMEL, Felix. MATHIS, Lohaus. (2012). MERCOSUR: Integration through Presidents and Paymasters. *Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effect of Regional Organizations*. Ashgate Publishing, p. 59-77.

LENZ, Tobias. (2011). Spurred Emulation: The EU and Regional Integration in Mercosur and SADC." *West European Politics*, Vol. 35, Nº 1, Dezembro, p. 155-173.

MALAMUD, Andrés (2003). Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate, p. 53-73.

MALAMUD, Andrés (2005). Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, n. 3, p. 421-436.

MALAMUD, Andrés (2008). The Internal Agenda of Mercosur: Interdependence, Leadership and Institutionalization. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. Quito: FLACSO, p. 115-35.

MERCADO COMUM DO SUL. MERCOSUR/RMI/CT/CAP ATA Nº 06/08. REUNIÃO DE GTE CAPACITAÇÃO. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1038/1/secretaria/decisiones_2006>. Acesso em: fev. 2011.

MERCADO COMUM DO SUL. *Estrutura Institucional*. Disponível em: www.mercosur.int. Acesso em: 1/11/2011.

OLSON, Mancur (1965). *A Lógica da Acción Colectiva – Benes Públicos e teoría dos grupos*. Oeiras, Celta Editora, 168 p.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 2012. Disponível em www.oas.org. Acesso 12 dez 2012.

OYE. Kenneth A.(1985) Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies. *World Politics*, vol. 38, n. 1,1985, p. 1-24.

PINDYCK, Robert S. RUBINFELD, Daniel. (1999) *Microeconomia*. São Paulo Makron Books, 4 ed. 789 p.

SAMUELSON, Paul A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, Nº 4, p. 387-389.

SNIDAL, Duncan. (1985a) The Game Theory of International Politics. *World Politics*, vol. 38, n. 1, Oct 1985, p. 25-57.

SNIDAL, Duncan (1985b). Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes. *The American Political Science Review*, vol. 79, n. 4, Dec. 1985, p. 923-942.

UNASUL – União das Nações Sul Americanas. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/bariloche>>. Acesso em: 10/12/2011.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME- UNODC. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/unodc-strategy.html?ref=menutop>. Acesso em: 10/12/2011.

Recebido em 17 de janeiro de 2015
Aceito em 19 de janeiro de 2015

Resumo

Para entender se o processo de integração regional pode ser um mecanismo para o provimento de bens públicos regionais, parte-se do modelo de Olson (1965) que identifica as variáveis relevantes para compreender como os membros de um grupo superam seus dilemas de ação coletiva. A comparação entre Mercosul e CAN no tocante ao tráfico de drogas possibilita concluir que em ambos os acordos há provimento subótimo de segurança pública, ainda que o Mercosul apresente alguns avanços relativamente à CAN.

Palavras-chave: bens públicos; integração regional; segurança pública.

Abstract

In order to understand if the regional integration process can be a mechanism for the provision of regional public goods, we started with the model by Olson (1965), who identifies the relevant variables for understanding how group members overcome their collective action dilemmas. Mercosur's and Andean Community's comparison regarding drug trafficking allows for the conclusion that in both agreements there is a suboptimal provision of public security, even though Mercosur presents a slight greater progress than the Andean Community.

Keywords: public goods; regional integration; public security.