



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é uma organização não-governamental, apartidária, sem fins lucrativos, de livre associação de pessoas físicas e portadora do título de OSCIP (organização da sociedade civil de interesse público), Criado em 2006, o FBSP ocupa hoje um lugar singular na área de segurança pública ao aproximar diferentes segmentos e fortalecer oportunidades para o debate e a disseminação de referências técnicas. Acreditamos e temos demonstrado que é possível e necessário substituir perplexidade por inovação e descrédito por integração e fortalecimento das atividades da área quando a temática é Segurança Pública.

O FBSP apoia e desenvolve seus diversos projetos e programas que estejam de acordo com sua missão, atuando preferencialmente por meio de parcerias com instituições públicas, acadêmicas, e da sociedade civil, particularmente com organizações policiais, funcionando como polo de articulação e suporte para o fortalecimento de uma verdadeira rede nacional de aprimoramento de segurança pública.

Este livro é uma contribuição importante para o conhecimento da realidade latino-americana em segurança cidadã; tema que, como é conhecido, tornou-se central em todos os países da região. São analisados alguns países onde o problema é mais grave, mas também aqueles onde a população se sente preocupada com a possibilidade de deterioração da situação.

Também se oferece um equilíbrio de muitas das políticas, medidas e práticas que prevalecem até agora na região, tentando entender por que na maioria dos casos não surtiram resultados suficientes. O livro é uma ferramenta útil para aqueles tomadores de decisão em matéria de segurança que buscam fazer seu trabalho de maneira informada.

Os onze capítulos que compõem o livro oferecem uma variedade geográfica e temática, mostrando a complexidade e diversidade da região. Ou seja, as semelhanças impactantes, mas também as grandes diferenças entre os países.

Conseguimos reunir neste livro um grupo seleto de especialistas latino-americanos, todos com vasta experiência, formação e conhecimento dos temas abordados. São discutidas experiências de gestão do Estado e também casos de promoção destes temas na sociedade civil.

¿A DONDE VAMOS? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina / Carlos Basombrío (Editor)



LATIN AMERICAN PROGRAM

Para aonde vamos?

Análise de políticas públicas de segurança Cidadã na América Latina

Carlos Basombrío (Editor)

Raúl Benítez Manaut

Marco Castillo

Gino Costa

Elvira Cuadra Lira

Lucía Dammert

Renato Sérgio de Lima

Liana de Paula

María Victoria Llorente

Sergio Guarín León

Luis Pásara

César Rivera

Marcelo Sain

Ana María Sanjuán



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA



LATIN AMERICAN PROGRAM

O Woodrow Wilson International Center for Scholars é uma homenagem ao Presidente Woodrow Wilson. Fornecendo uma ligação entre o mundo das ideias e políticas públicas, o centro se enfoca em desafios atuais e emergentes que enfrentam os Estados Unidos e o mundo. O Centro promove pesquisas relevantes para políticas públicas e o diálogo para aumentar a compreensão e melhorar as habilidades e o conhecimento dos líderes, cidadãos e instituições em todo o mundo. Criado por uma lei do Congresso em 1968, o centro é uma instituição sem filiação partidária, cuja sede principal está localizada em Washington, D.C. É financiado com fundos públicos e privados. Com seu programa latino-americano e - por mais de 15 anos - promoveu a análise, a investigação original e um espaço para interação entre pesquisadores e tomadores de decisão em questões de segurança cidadã e crime organizado, em estreita colaboração e parceria com pesquisadores e instituições da região.

PARA AONDE VAMOS?

Análises de Políticas Públicas de Segurança
Cidadã na América Latina

PARA AONDE VAMOS?

Análises de Políticas Públicas de Segurança Cidadã
na América Latina

Carlos Basombrío (Editor)

Raúl Benítez Manaut

Marco Castillo

Gino Costa

Elvira Cuadra Lira

Lucía Dammert

Renato Sérgio de Lima / Liana de Paula

María Victoria Llorente / Sergio Guarín León

Luis Pásara

César Rivera

Marcelo Sain

Ana María Sanjuán



© Woodrow Wilson International Center for Scholars

One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027
www.wilsoncenter.org/lap

Essa edição foi feita conjuntamente com Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Rua Mario de Alencar, nº 103 - Vila Madalena
São Paulo, SP, Brasil - CEP: 05436-090



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

Presidente do Conselho de Administração: Sérgio Roberto de Abreu

Conselho de Administração: Elizabeth Leeds - Presidente de honra /
Arthur Trindade / Cássio Rosa / Eduardo Pazinato / Humberto Viana /
Jésus Trindade Barreto Jr. / José Luiz de Amorim Ratton / Luis Flavio Saporì /
Luiz Antonio Brenner Guimarães / Marcos Aurelio Veloso e Silva /
Renato Sérgio de Lima / Roberto Mauricio Genofre / Sílvia Ramos

Secretária Executiva: Samira Bueno

Coordenador da Edição Brasileira: Renato Sérgio de Lima

www.forumseguranca.org.br

ISBN: 978-85-67450-01-8

Tradução: Ana Maura Tomesani / Danilo Tomesani / Miriam Palácios

Preparação de texto e revisão: Caio Becsi Valiengo

Este livro foi possível graças ao apoio generoso do Programa Latino-Americano das Bases para uma Sociedade Aberta (OSF).

O Woodrow Wilson International Center for Scholars

é uma homenagem ao Presidente Woodrow Wilson. Fornecendo uma ligação entre o mundo das ideias e as políticas públicas, o Centro enfoca desafios atuais e emergentes enfrentados pelos Estados Unidos e pelo mundo. O Centro promove a investigação relevante para as políticas públicas e o diálogo para aumentar a compreensão e melhorar as habilidades e o conhecimento dos líderes, cidadãos e instituições em todo o mundo. Criado por um ato do Congresso em 1968, o centro é uma instituição sem filiação partidária, cuja sede situa-se em Washington, D.C. e é financiado tanto com fundos públicos como privados.

Conclusões ou pontos de vista expressadas nas publicações e programas do Centro pertencem aos seus autores e expositores, e não refletem necessariamente as opiniões da equipe, alunos, membros do Conselho ou consultores do Centro, nem de qualquer indivíduo ou organização que fornece apoio financeiro ao Centro.

O centro publica *The Wilson Quarterly* e é sede do Woodrow Wilson Center Press e da Dialogue TV e rádio. Para obter mais informações sobre as atividades e publicações do Centro, por favor visite nosso website: <www.wilsoncenter.org>.

Jane Harman, Directora, Presidente e Gerente Geral

Joseph B. Gildenhorn, Junta Diretora

Sander R. Gerber, Junta Diretora

Membros do setor público: James H. Billington, bibliotecário do Congresso; John Kerry, Secretário de estado; G. Wayne Clough, secretário do Smithsonian Institution; Arne Duncan, Secretário de educação; David Ferrero, arquivista dos Estados Unidos; James Leach, Presidente do fundo nacional para as ciências humanas; Kathleen Sebelius, Secretário de saúde e serviços humanos.

Membros cidadãos particulares: Timoty Broas, John T. Casteen III, Charles E. Cobb Jr., Thelma Duggin, Carlos M. Gutiérrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson.

ÍNDICE

Apresentação	9
<i>Cynthia Arnson</i>	
Introdução à edição brasileira	13
<i>Renato Sérgio de Lima</i>	
Introdução	15
<i>Carlos Basombrío Iglesias</i>	
México. Violência, forças armadas e combate ao crime organizado	31
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Guatemala: Antecipação à violência, além da prevenção em cenários de crime organizado e narcotráfico	53
<i>Marco Castillo</i>	
Os serenazgos no Peru: A municipalização de fato da segurança pública: um modelo viável?	79
<i>Gino Costa</i>	
Nicarágua: uma exceção na segurança da América Central	101
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	

Chile: Passar da narrativa à gestão efetiva	125
<i>Lucía Dammert</i>	
Segurança pública e redução de crimes violentos no Brasil: êxitos gerenciais e mudanças institucionais	143
<i>Renato Sérgio de Lima / Liana de Paula</i>	
Colômbia: Sucessos e lendas dos “modelos” de segurança dos cidadãos: casos de Bogotá e Medellín	163
<i>María Victoria Llorente / Sergio Guarín León</i>	
Que impacto tem a reforma processual penal na segurança cidadã?	197
<i>Luis Pásara</i>	
Crime organizado e gangues: o nó cego salvadorenho	221
<i>César Rivera</i>	
A oscilação: Os vaivéns da reforma do setor de segurança na Argentina atual	257
<i>Marcelo Fabián Sain</i>	
A crítica situação da (in)segurança na Venezuela: características, causalidades, políticas e desafios	291
<i>Ana María Sanjuán</i>	
Resenha biográfica dos autores	341

APRESENTAÇÃO

CYNTHIA J. ARNSON

Diretora Programa Latinoamericano
Woodrow Wilson International Center for Scholars

Para mim é um grande prazer apresentar este novo livro, resultado de trabalho de vários anos da nossa instituição, sob a liderança de Carlos Basombrío Iglesias, diretor de consultoria do nosso projeto de segurança pública e com grande alegria o coeditamos simultaneamente em vários países da região.

Para o programa latino-americano no Wilson Center, a questão da segurança pública é de suma importância; ela afeta a qualidade de vida de milhões de pessoas e tornou-se uma questão fundamental para a consolidação da democracia, a qualidade da justiça e o respeito pelos direitos humanos e agora é vista cada vez mais como uma condição prévia para o desenvolvimento econômico e as possibilidades de desenvolvimento humano. Nessa medida e há mais de 15 anos, nosso programa tem promovido a análise, pesquisa original e um espaço de interação entre pesquisadores e tomadores de decisão em estreita colaboração e parceria com pesquisadores e instituições da região.

Creio que podemos sintetizar nossos objetivos ao nos envolvermos neste tema com, por um lado, investigar e publicar sobre políticas públicas em segurança implementadas na América Latina, por outro, reunir especialistas da região e da comunidade internacional para discutir com profundidade sobre a eficácia de diferentes políticas para fazer frente à insegurança pública, buscando desenvolver recomendações. E, como consequência dos anteriores, desenvolver em colaboração com instituições da região uma ampla estratégia de difusão das descobertas.

Com estes objetivos em mente, além de vários documentos sobre o assunto e dezenas de seminários já publicamos dois livros importantes. *Crime e violência na América Latina: segurança do cidadão, democracia e o estado* (Woodrow Wilson Center Press e The Johns Hopkins University Press), co-editado por Hugo Frühling e Joseph S. Tulchin, e com o apoio de Heather Golding, que combinou estudos de caso e abordagens comparativas a diversos temas, o que o tornou uma importante referência sobre o assunto, tanto nos Estados Unidos como na América Latina. O livro foi traduzido e publicado em 2005 pelo Fondo de Cultura Económica na Colômbia. Do mesmo modo, publicamos *Toward a Society Under Law: Citizens and Their Police in Latin America* (Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press), editado por Joseph S. Tulchin and Margaret Ruthenburg (2006).

Penso que *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, editada por Carlos Basombrío Iglesias, cumpre totalmente com a racionalidade apresentada nesses objetivos e constitui uma contribuição valiosa e importante para entender a evolução e as tendências de segurança pública em diferentes países da região, como também ter um olhar abrangente das diferentes políticas que foram postas em prática e seus resultados, mais do que muitas vezes insuficientes, mas alguns casos com resultados significativos.

Conseguimos reunir neste livro um seleto grupo de especialistas latino-americanos, com quem mantemos um relacionamento ao longo dos anos de maneiras diferentes. Como vocês verão em suas biografias, no final destas páginas, são todas as pessoas com vasta experiência e uma grande formação e conhecimento dos temas que abordam e que podem também exibir um amplo experiência de gestão no Estado e/ou longa carreira na promoção destes temas desde a sociedade civil. Quase todos têm participado em nossos seminários internacionais seja na região ou em Washington, D.C. e até mesmo três deles, foram *fellows* residentes no Woodrow Wilson Center.

Estamos diante de onze ensaios valiosos que oferecem uma grande diversidade de aproximações ao tema e nos permitem ter uma ideia clara do que está acontecendo nesta área por quase todos os países da América Latina.

Confiemos que este livro seja bem recebido por comunidades de acadêmicas e políticas latino-americanas e dos Estados Unidos, mas acima de tudo que contribua para que possa-se elaborar na região políticas mais informadas e, portanto, com maior possibilidade de sucesso e eficiência; em um tema que se tornou, em muitos países, a preocupação mais importante da população.

Quero agradecer a todas as instituições de cooperação que permitem que este trabalho sobre um assunto tão importante para nós e para a região possa se realizar. Em especial para o programa latino-americano da Open Society Institute que forneceu recursos para viabilizar esta publicação.

INTRODUÇÃO À EDIÇÃO BRASILEIRA

RENATO SÉRGIO DE LIMA

Ex-Secretário Executivo e Membro do Conselho de Administração
Fórum Brasileiro de Segurança Pública

O livro “Para aonde vamos? Análises de Políticas Públicas de Segurança Cidadã na América Latina”, organizado Carlos Basombrío, é um grande esforço editorial do Programa para América Latina do Woodrow Wilson Center, de Washington. Trata-se de um ambicioso projeto de edição simultânea em vários países de uma publicação que visa oferecer um panorama privilegiado acerca de uma das principais agendas regionais, incluindo dimensões da realidade social e da forma como o Estado lida com crime e violência.

Os capítulos que compõem o livro permitem que o leitor tenha acesso às mais recentes discussões de cada país e, como que numa lente grande angular, da América Latina como um todo. Neles, há a descrição de boas práticas governamentais, dos dilemas na governança das polícias e das demais organizações da área e, ainda, do impacto da violência e do crime organizado nos diferentes contextos nacionais e regionais. E é nessa chave que, em sua edição brasileira, o livro conta com a parceria do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Isso porque, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública atua preferencialmente por meio de parcerias com instituições governamentais (incluindo as polícias), acadêmicas, organismos internacionais e da sociedade civil, procurando servir como polo de articulação e suporte para o fortalecimento de redes de aprimoramento da segurança pública no país e na região. Funciona como um canal permanente de diálogo e, para atingir seus objetivos, trabalha na sistematização de conhecimento e na indução do debate.

Assim, ao integrar o projeto do Woodrow Wilson Center, o FBSP reforça seu papel de articulador e disseminador de referências técnicas em torno da

agenda de reformas da área da segurança pública no Brasil e reitera que os obstáculos organizacionais e políticos para a efetiva modernização do Estado frente aos pressupostos de participação, controle e transparência, típicos da relação entre Estado e sociedade em contextos de democracias recentes, não são se constituem numa questão apenas brasileira. Estamos diante de um dilema que a América Latina precisa enfrentar.

As polícias da região não enfrentaram, em sua maioria, processos de reformas estruturais após o fim do ciclo de ditaduras militares que tomou conta da América Latina. E, sem essas reformas, que contemplam mudanças legislativas mas também aspectos políticos, institucionais e de cultura organizacional, dificilmente os países que dela fazem parte conseguirão deslocar o crime e a violência do rol das principais preocupações de suas populações.

Em suma, os textos aqui reunidos trazem evidências para pensarmos que segurança pública deve ser vista como fator de desenvolvimento social e econômico e não apenas como um caso de polícia.

Boa leitura!

São Paulo, setembro de 2013

INTRODUÇÃO

CARLOS BASOMBRÍO IGLESIAS

Este livro — já apresentado por nossa diretora Cynthia J. Arnsen nas páginas anteriores — é na minha opinião, uma importante contribuição para o conhecimento da realidade latino-americana em segurança dos cidadãos; tema que, como é conhecido, tornou-se central em todos os países da região, nomeadamente onde o problema é mais grave, mas também naqueles em que a população interessada percebe que a situação deteriora-se. É também um balanço inteligente de muitas das políticas, medidas e práticas que prevaleceram até agora na região, tentando entender por que a maioria dos casos não têm produzido resultados suficientes. É também uma ferramenta útil para aqueles que tomam decisões sobre políticas públicas em matéria de segurança, buscando fazer seu trabalho de modo informado.

Os 11 capítulos que compõem este livro foram planejados para nos dar uma variedade geográfica e temática, que mostra a complexidade e diversidade da região, as semelhanças marcantes, mas ao mesmo tempo as grandes diferenças.

Nesta introdução, quero limitar-me a apresentar muito brevemente as ideias centrais de cada um dos capítulos. Como pesquisador no assunto eu também tenho um conjunto de reflexões próprias sobre o tema na América Latina. No entanto não é necessário apresentá-las aqui, na medida que elas se espalharam em um livro publicado quase em paralelo — também pelo programa latino-americano do Woodrow Wilson Center — onde se desenvolve uma visão comparativa regional com o título de *¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de*

la violencia delincuencia en América Latina. Nesse trabalho, respondo a pergunta recorrendo às políticas de “mão dura”, as legais mas, também as ilegais e violadoras dos direitos humanos. Estou ciente das várias modalidades de privatização da segurança. Também analiso vários esforços que visam o fortalecimento, reforma e modernização da polícia. Verifico e analiso políticas de prevenção da violência e, estreitamente ligado ao anterior, várias estratégias liderada pelo governo local e o desenvolvimento de iniciativas e capacidades da sociedade civil. O trabalho se encerra com um olhar para a questão do desenvolvimento da informação e do conhecimento e a contribuição da cooperação internacional.

Várias destas questões são de fato mais profundamente desenvolvidas para realidades concretas nos capítulos específicos deste livro.

Vamos então diretamente à nossa “visita guiada” pelas magníficas contribuições que temos a seguir.

Vamos começar com o Cone Sul, com o capítulo sobre o Brasil, que foi escrito em conjunto por Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula. De acordo com os autores “o Brasil se encontra em um ponto de avanço no que diz respeito a melhoria da segurança pública urbana.” Eles percebem, assim, importantes avanços no Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo que têm experiências importantes na redução significativa das taxas de crimes mortais, nos quais reforçam os processos de gestão pública e a instalam a polícia na comunidade. Em comparação com outros Estados, estes quatro alcançaram os melhores resultados na criação de modelos de polícia comunitária”.

De Lima e Paula destacam a experiência das Unidades de Polícia Pacificadora, “a face mais visível do programa da polícia comunitária no Rio de Janeiro, que procura tanto recuperar territórios ocupados pelo crime organizado quanto promover a inclusão social da população pobre”.

Também dão muita importância ao que aconteceu no estado de São Paulo onde houve a redução mais significativa das taxas de homicídios que se conhece. Eles apontam “que embora existam políticas públicas, bem como fatores demográficos e educacionais para explicar esse resultado, é também o papel do Primeiro Comando da Capital que, ao controlar as redes criminais, alcançou pactos que impedem uma maior dispersão da violência”.

Eles apontam que no Brasil “a implementação de mudanças no sistema de segurança pública e justiça, associado a uma perspectiva mais ampla sobre as causas da violência, tem levado às autoridades públicas e os especialistas a admitir que a incidência de violência e criminalidade é influenciada pelo contexto social e demográfico, pela presença de fatores de risco, pela implementação de estratégias de prevenção e políticas urbanas e sociais, entre outras variáveis”.

No entanto, advertem que “a crescente pressão para implementar ações efetivas que reduzem a insegurança tende mais a manter esta situação, em vez de favorecer as condições para superá-la. Não há quase nenhum debate que proponha uma revisão dos modelos de gestão e, sobretudo, reformas legislativas destinadas a melhorar a eficiência do sistema”.

De acordo com os autores, isso faz com que no Brasil “os principais problemas organizacionais do sistema de justiça criminal e a baixa participação social no debate sobre segurança pública já não são considerados questões urgentes e politicamente relevantes. Questões importantes — como a violação dos direitos humanos, corrupção, violência policial, a integração, a reforma da Constituição Federal, o fim de inquérito policial, entre outros — se convertem em tabus que devem ser evitados. Em temas diante dos quais o pragmatismo eleitoral recomenda manter uma distância”.

Eles apontam que o problema da segurança pública requer muito mais do que é feito até agora, “envolve uma série de ações públicas e políticas específicas: presença territorial;” garantia dos direitos e de ordem pública democrática; polícia preventiva; polícia de trânsito e meio ambiente; bombeiros e defesa civil; investigação criminal e ministério público, controle de grandes eventos; desordens e distúrbios; controle do sistema carcerário; ações especiais; proximidade à comunidade e aos jovens; entre outros”.

Lucia Dammert é responsável pelo capítulo de Chile, que tem sido considerada uma exceção na região, pela sua baixa incidência de violência criminosa e por avanços institucionais ao tratar do problema.

Dammert destaca entre as reformas no Chile as do processo penal e a criação de programas comunitários a partir da instituição policial (Plan Cuadrante) e a partir da cidadania (Programa Comuna Segura).

A tese central de Dammert é que se “a capacidade de gerar mudanças institucionais e de conjuntura é evidente; no entanto, a mesma não necessariamente progrediu na gestão e implementação de políticas que desenvolvem estas propostas. Neste sentido a experiência do Chile ajuda a rever a necessidade de associar a prática da conjuntura institucional e da política pública com uma gestão mais eficiente”.

Nessa linha, Dammert observa “déficit de recursos humanos e financeiros que permitem implementar programas de longo prazo”. Da mesma forma “complexidades de coordenação intersectorial e entre vários níveis de governo”.

No caso chileno — diz o autor — “a maior eficácia das políticas de segurança não passa pelo reconhecimento ou entendimento do problema (como em muitos outros países da região) mas sim pelos necessários processos de modernização do Estado”.

Paradoxalmente — diz Dammert — na área da segurança é onde menos progressos foram realizados em matéria de processos de modernização. “Há ainda importantes espaços de autonomia e falta de transparência. O desafio é importante, não só porque a cidadania o reclama cada vez com mais insistência; também porque essas novas formas de implementação de políticas de segurança pública servirão de lição para muitos países da região que enfrentam problemas de insegurança e limitada capacidade de ação estatal”.

No próximo capítulo, dedicado para a Argentina, Marcelo Sain faz um balanço dos esforços de reforma das instituições de segurança em seu país. Sua pergunta inicial consiste no porque depois de uma década de proclamações a favor de reformas democráticas de segurança pública, os governos — muitos dos governos de centro-esquerda — não empreenderam reformas institucionais que tendem a formar um sistema de segurança pública adequado para a gestão democrática dos conflitos?

“Quais perspectivas e orientações políticas têm inclinado governos a favor da continuidade do sistema institucional de segurança pública?”, pergunta Sain.

Para Sain “de uma perspectiva democrática, há uma só razão que é essencial para o desenvolvimento de reformas progressistas do sistema de segu-

rança pública: as principais vítimas de crimes violentos e falta de proteção do Estado pertencem aos setores sociais mais pobres e desfavorecidos da nossa sociedade;” e os principais autores destas ofensas também pertencem a esses estratos”.

“Certamente” — explica Sain — “são não os únicos crimes, as únicas vítimas nem os únicos autores, senão são os únicos visíveis socialmente e institucionalizados no âmbito das estratégias de intervenção punitiva que abarcam seletivamente apenas um espectro muito limitado de incidentes e de pessoas”. Ele acrescenta que “tal disposição punitiva envolve, ao mesmo tempo, um significativo legado da impunidade, já que ele deixa de fora da seleção criminalizante um amplo espectro de crimes e criminosos. Há um conjunto de infrações excluídas da criminalização, como os crimes corporativos e os crimes de ‘colarinho branco’.

A tese de Sain é que na Argentina, como em outros países da região, “este conjunto de problemas criminais tem uma estreita e dinâmica imbricação com a vida jurídica e económica legal e com certos circuitos de poder institucional, em particular, com determinadas agências policiais, judiciais e com alguns setores políticos e governamentais, mas, ao mesmo tempo, eles possuem um manto da invisibilidade social e político eficaz, que resulta em sua invisibilidade institucional. Isso — ele explica — foi dando forma a uma modalidade particular de abordagem governamental para as questões de segurança, marcada pelo desgoverno político da segurança pública e delegação da gestão política da segurança pública nas cúpulas policiais. Como resultado — adiciona — a gestão, administração e controle integral dos assuntos de segurança pública, bem como a organização e funcionamento do próprio sistema de polícia ficaram nas mãos dos próprios policiais, ou melhor, suas cúpulas, resultando em uma espécie de policialização da segurança pública e de autogoverno policial”.

Já na região Andina do Peru, o capítulo sobre o Peru escrito por Gino Costa aborda a questão da segurança local a partir de uma reflexão sobre o papel da polícia local, batizada como serenazgos, lembrando uma velha instituição colonial, um sistema de patrulha não armada e a pé.

Costa esclarece como “os serenazgos foram constituídos no início da década de 1990, em meio a retirada da polícia causada por ações terroris-

tas, que converteu os policiais e os obrigou a recluí-los em suas estações, transformadas em fortes. A retirada levou a um abandono gradual, por parte da polícia, de suas funções de prevenção”. Como consequência, foram consolidadas primeiramente na capital e, em seguida, começaram a se espalhar por todo o país.

“Na medida em que os serenatos carecem de atribuições policiais” — adiciona Costa — “municípios fizeram um grande esforço para incorporar em suas unidades de patrulha a policiais efetivos, a fim de contar com a autoridade que não possuem. A própria constituição de 1993 criou as condições para fazê-lo, ao estabelecer que a Polícia Nacional colabora com municípios na segurança dos cidadãos. Esta postura tornou-se mais explícita na reforma constitucional de 2002. A lei de municipalidades do ano seguinte detalhou as funções de serviço de serenato”.

No entanto, há muitas áreas cinzentas. “Regular legalmente esta cooperação não foi possível até hoje, porque na polícia há aqueles que consideram que é prejudicial, seja porque potencia os serenatos e enfraquece a polícia, seja porque a associação da polícia com serenatos sem maiores atribuições danifica a sua imagem institucional. A maior dificuldade é que a polícia considera os serenatos como um concorrente e, até mesmo, como o germe de um corpo policial local. Estes temores são alimentados por exigências que, de vez em quando, expressam os prefeitos, que solicitam atribuições policiais para seus serenatos, como portar armas de fogo e realizar detenções, o que os converteria, na verdade, em polícia local”.

O fato concreto — como diz Costa — é que são instituições que funcionam. “Se no início os serenatos contribuíram para os esforços de prefeitos para recuperar as ruas e a autoridade em seus distritos, pouco a pouco foram se tornando em um autêntico serviço aos cidadãos (...)” Hoje em dia, eles são necessários para uma ampla gama de intervenções, desde as referentes aos problemas de convivência (...) até aquelas associadas com a atividade criminosa...”

Costa, no entanto, explica que “ainda que o reforço de serenatos tem contribuído para melhorar a prevenção da violência e criminalidade, eles próprios, com as atuais competências, não podem ser responsáveis pela segurança pública. Há aqueles que, por esse motivo, planejam estender seus

poderes para se tornarem polícia local, com a capacidade de aplicar a lei e investigar falhas e alguns crimes. Outros defendem sua absorção pela Polícia Nacional, pois, deste ponto de vista, apesar dos serenazgos contarem com valiosos recursos tecnológicos e recursos logísticos, constituem uma anomalia que apenas reproduz as funções de polícia. Em média são aqueles que promovem esforços para integrar melhor os recursos de ambas as instituições, a fim de tornar mais eficiente a resposta frente ao crime”.

O capítulo sobre a Colômbia foi escrito conjuntamente por María Victoria Llorente e Sergio Guarín Leon. Eles abordam as mudanças positivas sobre segurança em geral nas últimas duas décadas. “Um país determinado pelo conflito armado e a violência do tráfico de drogas, descrito por alguns como um “estado fracassado”, hoje recebe atenção regional e internacional num clima de otimismo. Se bem que muitos dos problemas estruturais do país seguem representando grandes desafios, o avanço em aspectos-chave para a vida econômica e social é indiscutível. Por esta razão, a discussão sobre a desigualdade, a concentração da riqueza, a persistência do conflito armado, a corrupção e a deslocamento ocorre em um contexto de maior legitimidade ao regime político e ao avanço por parte do Estado na provisão de bens públicos essenciais”.

Com esta premissa inicial, o objetivo do capítulo é analisar o “efeito que tiveram políticas e intervenções de ordem nacional sobre a queda de criminalidade e da violência nessas cidades, bem como reconsiderar o peso que se tem querido dar às políticas de segurança pública local, se elas se situam, em termos de sua inclusão virtuosa, em iniciativas nacionais e se têm potencial para gerar condições de convivência e sustentabilidade ao melhoramento dos” indicadores de criminalidade e violência”.

A tese central é que, mesmo com o dito anteriormente, é um erro associar a melhoria das condições de segurança das cidades com as políticas e medidas de prefeitos, sendo a dinâmica nacional o fator determinante.

Para os autores as “variações importantes da violência no país nas últimas três décadas têm estado atadas ao conflito armado e seu entrecruzamento com o tráfico de drogas. De modo que desativar a dinâmica da violência homicida seria impossível sem abordar adequadamente este problema”.

A partir desta perspectiva argumentam que “é improvável que políticas locais, como descrito no capítulo para Bogotá e Medellín, surtiram efeito sobre as taxas de violência anunciadas pelas respectivas prefeituras”.

O cerne do dilema da atribuição do sucesso da queda da incriminação em Bogotá e Medellín — conclui os autores — é precisamente entender e dimensionar a contribuição das políticas nacionais frente àquelas de ordem local. “Isso faz mais sentido se você levar em conta o ajuste institucional colombiano no que diz respeito à gestão dos assuntos de segurança e ordem pública. “Neste caso, contudo e que os prefeitos são responsáveis por estas questões em suas jurisdições de acordo com a ordem constitucional, instituições-chave como a polícia e a administração da justiça são, a nível nacional, que limitam significativamente o alcance de aplicação desta regra”.

No ensaio seguinte, Ana María Sanjuán estudou a Venezuela, país que talvez seja o caso mais delicado de insegurança cidadã em toda a América do Sul. “O aumento da violência que tanto preocupa os cidadãos ocorre principalmente em assassinatos, sequestro e em crimes contra a propriedade com recurso à violência.” Todas estas taxas sofreram aumentos significativos desde a década de 1990, duplicando-se e triplicando-se em alguns casos, quadruplicando-se em outros”. A autora assinala que isto “está colocando em cheque as capacidades institucionais”, mesmo quando parece ser “imune a mais variada gama de planos de segurança dos diferentes níveis de autoridade e posição política no país (...) “situação que é ainda mais complicada, ao se levar em conta que há uma forte divisão política na Venezuela, que, por sua vez, resulta em uma extrema polarização ideológica, a qual em relação com o tema da segurança do cidadão atinge níveis francamente absurdos em termos de atribuição das responsabilidades e sobre a realidade da insegurança”.

A situação, na sua opinião, é dramática: “é obrigado prestar imediatamente a atenção máxima a todo o sistema institucional da segurança pública da Venezuela (sistema de polícia, justiça e carcerário), sob pena de que o transbordar das capacidades do Estado sobre a questão leve a sociedade como um todo a uma situação perigosa e inconveniente de ingovernabilidade generalizada, a qual, infelizmente, em matéria de controle do crime, não se encontra tão distante”.

A autora explica que esta combinação de alta percepção de insegurança e altas taxas de homicídios e crimes violentos “constitui um enorme desafio de política pública para o Estado venezuelano, já que ele deve tratar de controlar e prevenir o problema de forma estrutural, uma vez que atenda as pressões feitas a partir da opinião pública, e, justificadamente, procurar uma solução rápida, o que não é fácil pois um problema desta magnitude, com tantas arestas e tantos níveis de entrelaçamento com outros problemas sociais e institucionais, requer soluções múltiplas, difíceis de implementar e desenvolver em curto prazo”.

Entre outras medidas, Sanjuan recomenda o “desenvolvimento de novos quadros legais e institucionais” para garantir o direito de segurança cidadã, outorgar um novo papel aos municípios, propiciar o restabelecimento da confiança no espaço público, nas instituições, na legalidade e acima de tudo ter objetivos claros, focalizar e avaliar permanentemente o que é feito.

Passando à América Central, César Rivera enfoca o caso de El Salvador, enfocando o papel violento das gangues, tema extremamente atual. Começa por salientar que, na sua opinião, existe uma relação entre o tráfico de drogas e o crescimento da violência. O autor afirma que “mesmo se a conexão não é linear e exigem esclarecimentos importantes, o tráfico de drogas gera uma rede de circunstâncias que favorece, por um lado, a geração de grupos de diversa índole que estão dispostos a fazer parte deste negócio e, por outro lado, uma permanente tensão para cooptar a autoridade, a legitimidade e a força do Estado”.

Depois de salientar que “a atividade do crime organizado não ocorre no vácuo”, o autor questionou se “gangues ou maras também são ou pertencem ao crime organizado”. Na sua opinião, a resposta é sim, embora reconhecendo que “alguns setores da sociedade salvadorenha são relutantes em conceituar as gangues como crime organizado”.

Ele parte da afirmação de que “os maras são um fenômeno complexo, amorfo, e que não é possível precisar em que momento um grupo de membros de gangues (um ‘clique’ na língua das gangues) abandona o seu traço mais característico — e tradicionalmente mais conhecido e aceito — de ‘jovens à procura de identidade de grupo e sentido de pertencimento’ e tor-

na-se uma estrutura, orientada pelo crime e que responde, estruturalmente, a instâncias — sempre de guangles — classe superior”.

O autor acrescenta que “talvez a perspectiva de análise que melhor permita aproximar-se da compreensão deste fenômeno se encontra na possibilidade de identificar suas características evolutivas, de compreender que as gangues, como qualquer fenômeno social, têm dinâmica própria, com autonomia funcional, que não pode ser interrompida”.

Ele argumenta que “vincular as gangues com a questão da droga não é novo. Em várias ocasiões, o PNC e a instância fiscal têm demonstrado o envolvimento de membros de gangues no despacho e comércio de varejo de cocaína, maconha e pedras de crack. Além disso, sabe-se que eles controlam os mercados de bairro. O que faz então a investigação jornalística é confirmar que as gangues e especialmente alguns de seus cliques têm ampliado seu raio de operação e que também estão envolvidos no trânsito ‘de larga escala’”.

Rivera finaliza seu ensaio com reflexões sobre a trégua, hoje em curso, entre e com as gangues. Assinala Rivera que “se admite-se a especulação generalizada de que na origem desta trégua houveram negociações obscuras, tratos indizíveis, acordos subterrâneos, etc., também deve-se admitir que a trégua tende para uma espécie de ‘estabilização’ (augurável, aliás) que bem poderia causar a consolidação dela mesma a partir de opiniões diametralmente diferentes (com objetivos, conteúdos” métodos, etc., mais são e transparentes) que não violam os estamentos jurídicos, que se adaptam à organicidade do Estado e que se integrem com coerência a políticas de prevenção e reinserção social “.

Na sua opinião “a trégua não é bom ou ruim. Não é completamente positiva (porque quanto mais se avança na compreensão da mesma mais aparecem ‘sombras’) nem de todo negativa (porque tem muitos ‘luzes’ que não podem ser ignoradas)”. Ele acredita que a chave da questão é desenvolver a capacidade de capturar o “cinza”, ou seja, aqueles detalhes que podem inclinar a balança para um lado ou para outro. E conclui afirmando que “o cenário atual, ainda que agrade alguns e desagrade outros, está condicionado por uma nova realidade política e, nesta perspectiva, o mais conveniente é explorar cuidadosamente suas potenciais vantagens e desvantagens. Neste

sentido urge buscar os fatores de qualificação da trégua para torná-la mais transparente, sustentável, executória e politicamente viável”.

Passemos agora à Nicarágua, considerada a exceção da América Central por ter níveis muito melhores de segurança dos cidadãos. O ensaio de Elvira Cuadra se concentra em explicar e, em alguns aspectos, qualificar essa afirmação. Pergunta-se “quais são os fatores que contribuem para essa situação específica? e quanto tempo ela pode se manter, considerando o ambiente desfavorável da região em termos de segurança e violência?, especialmente quando se considera que as condições de segurança do país parecem estar mudando rapidamente pela evolução das infracções, a influência de ameaças externas como o crime organizado transnacional e o ambiente desfavorável da região”.

De acordo com a autora: “as condições de segurança e o comportamento da violência e da criminalidade na Nicarágua, aparentemente estão relacionados a vários fatores históricos que incluem, entre outros: a maneira como terminou o conflito armado na década de 1980; a institucionalidade do país em matéria de segurança; a promoção e a utilização de mecanismos alternativos na resolução de conflitos; a promoção de uma cultura de paz, participação cidadã e densidade organizacional dos cidadãos; a influência dos fenômenos sociais como a migração”.

De acordo com o Cuadra, há coisas que estão a mudar: “o tipo de crime organizado que mais ameaça o país é aquele vinculado com operações transnacionais, especificamente ao tráfico de drogas”. Nos últimos anos, “percebem-se operações de maior envergadura, especialmente relacionadas com o traslado e o armazenagem de grandes carregamentos de drogas; penetração de grupos em certas localidades do país onde existe uma fraca presença do Estado; aumento das atividades relacionadas com a venda e consumo interno de drogas”.

Cuadra ressalta que o mérito que até agora tem tido a Nicarágua ultrapassa o que foi feito pelo Estado e destaca o importante papel da sociedade civil. Ela diz que “o tratamento de muitos dos problemas de segurança na Nicarágua foram uma iniciativa da sociedade desde o início da década de 1990, quando centenas de apoiantes da paz contribuíram de forma decisiva para desarmar e desmobilizar milhares de ex-combatentes que tinham se

rearmado, e facilitaram um processo exemplar de mediação de conflitos e reconciliação. As organizações da sociedade civil fizeram sua contribuição através de ações preventivas, educação cívica e cultura de paz, mediação de conflitos e assistência às vítimas da violência”.

A Guatemala é abordada no capítulo de Marco Castillo, que, a partir de sua extensa experiência prática no campo da prevenção e reintegração dos jovens, desenvolve uma aproximação conceitual sobre como lidar com o problema.

Para Castillo, “prevenir a criminalidade é a intervenção prévia, antes de ocorra o crime. No entanto, para evitar que o crime ocorra, a realidade manifesta uma ação reativa diante do conflito e sobre a base de um mero ativismo. A apelação criminal, sem dúvida, se associa imediatamente ao objetivo de reprimir o crime, mas também na experiência de modernidade têm se predicado a necessidade de preveni-lo”.

A autor apresenta um conjunto de ideias sobre como fazê-lo de forma mais abrangente e eficaz, entre as que se pode realçar a de “enfrentar o confronto”, o que significa selecionar um problema que resuma o conflito geral, apresenta-la claramente e precisar os resultados esperados a curto, médio e longo prazo.

Da mesma forma, “desacoplar ou cortar a ligação estrutural com o conflito que une as partes exige utilizar a não-colaboração;” mas manter os laços com a outra parte. A intenção não é golpear ou ferir, mas construir a autonomia e a autoconfiança em pessoas que estão sofrendo no conflito. Ou seja, construir espaços de poder real e simbólico para nivelar os desequilíbrios gerados pela violência. Neste caso, a antecipação ao conflito permite construir cenários prospectivos, onde se pode desenhar quadros metodológicos de abordagem integral, que reduzem o conflito contra e entre jovens vinculados a sistemas transgressão ou de redes de criminalidade que os usam como ligações aos mercados ilícitos”.

Castillo explica que “quando a violência existe como resultado de um conflito em uma comunidade, bairro ou instituição, a principal tarefa é pará-la ou contê-la para impedir que o conflito seja mais difícil de gerenciar. Consequentemente, deve-se encontrar vias de soluções pacíficas e, portanto, evitar usar as formas próprias de violência. Tais formas, usam a

destruição para incapacitar a outra parte ou partes, para impor os seus próprios objetivos e, ocasionalmente, para justificar as soluções “.

Apresenta uma abordagem de rede que exige “reconhecer os sistemas de micro e macro na Comunidade e proceder de forma efetiva nos processos de desenvolvimento local e organização infanto-juvenil. O trabalho de antecipação no trabalho de rua deve apostar no trabalho cooperativo e, por isto, redes sociais devem estar bem coordenadas a fim de obter o maior benefício da comunidade. É necessário conectar a comunidade com a rede, através de seus líderes e mulheres líderes. Envolvidos no processo de organização, projeção e planejamento de ações, bem como atividades a favor da infância e juventude vulneráveis”.

Chegamos no extremo norte da região onde o capítulo escrito por Raúl Benítez sobre o México está focalizado no papel das forças armadas no combate ao crime organizado.

Benítez começa descrevendo o clima que se vive no México nos últimos anos como resultado da violência do crime. “Os homicídios causados em estados onde há constantes ações dos cartéis de narcotráfico resultaram em uma espécie de ‘paranoia social’ e medo entre a população.” Por outro lado, o aumento da participação das forças armadas desde 2007, quando o presidente Felipe Calderón declarou guerra a organizações criminosas, resultou em um debate sobre a sua eficácia; sobre se eles são a causa do aumento das mortes violentas e principalmente sobre seus efeitos sobre a governabilidade do país e a vigência dos direitos humanos”.

Benítez explica como “desde de 2010, no México, abriu-se um grande debate sobre o poder acumulado por organizações criminosas. A discussão envolve controvérsia sobre se o estado é ganhando ou perdendo a ‘guerra’, assim declarada pelo presidente Felipe Calderón e se os cartéis têm evoluído de meras organizações criminosas para algo maior, que poderia comprometer a governabilidade e a transição para a democracia”.

Segundo Benítez, o problema é “a prioridade outorgada às forças militares, que estão capacitadas para implantar as tropas e conter as ações armadas dos cartéis, mas não para implementar medidas preventivas e, menos, para reconstruir o tecido social”.

Se ganha ou se perde tal guerra, Benitez pergunta-se no final do seu texto e, por fim, responde: “apoiamos a tese do ‘empate estratégico’, no qual o governo poderia ganhar a guerra, mas também o tráfico de drogas”. Ambas as partes têm pontos fortes e fracos. Se as forças do governo e sua estratégia se impõe e a ajuda dos EUA serve para sustentá-los, o governo poderia mover o empate a seu favor, mas, se o governo não consegue superar a corrupção e a penetração das suas estruturas, e se ele não diminuir a violência, os novos cartéis com ação penal em 2011 podem consolidar, primeiro em lugares do norte do país e, em seguida, expandir sua base territorial e demográfica. Em uma guerra assimétrica, onde ‘empate’ não significa que as duas forças em conflito têm um nível similar de tropas ou recursos, mas ambos têm a capacidade de avançar ou retroceder, de acordo com implementação de estratégias que levem ao sucesso ou que podem ser golpeadas por estratégias bem sucedidas do seu adversário”.

Este olhar introdutório para os ensaios do livro fecha-se com um capítulo transversal sobre um tema de grande importância e atualidade: que impacto tem a reforma processual penal na segurança pública? É justamente essa a questão que organiza a reflexão do capítulo de Luis Pásara.

Pásara começa ressaltando que “os promotores da reforma da justiça penal, iniciada na região na década de 1990, recorreu ao tema da insegurança cidadã, dentro do processo de marketing da reforma. A proposta de novo modelo de acusação — que modifica substancialmente o papel dos atores do processo, dando o lugar protagonista para o Ministério Público — prometeu uma luta mais eficaz contra a criminalidade como uma das consequências deriváveis da mudança do sistema de perseguição e repressão. Essa lógica foi apresentada como um objetivo do Ministério Público”.

Pásara acredita, no entanto, ser “ilusório confiar na prevenção de crimes contra a segurança individual”. Sugere melhor repensar a questão: após 20 anos de ter iniciado a implementação da reforma da justiça penal na América Latina, o que muda com ela?

O mais importante é o papel novo e central do Ministério Público no processo penal: “está encarregado da investigação do ato criminoso; geralmente, detém o monopólio da ação penal; e ostenta faculdades suficientes para eliminar da via procedimental casos que — por um motivo ou outro

legalmente previsto, mas que o fiscal aplica discricionariamente — não oferecem elementos suficiente para ser levado a julgamento”. “Já especificamente do ponto de vista da segurança dos cidadãos — explica Pásara —, o exame do funcionamento do processo penal reformado leva a entender o problema do tratamento dispensado ao crime habitual; ou seja, às pessoas que tornaram o crime um modo de vida. Sob essa definição, são certamente considerados desde os barões do tráfico de drogas até o ladrão das peças de automóvel. É importante distinguir entre um caso do outro; no entanto, ambos têm em comum a habitualidade de fazerem parte das redes de crime organizado; varia, sem dúvida, o dano social que causam um e outro, mas, do ponto de vista do direito penal, ambos diferem acentuadamente - também em relação aos danos sociais causados — daquela pessoa que, posta em determinadas circunstâncias, cometa um crime que talvez seja o único em toda sua vida”.

“Do ponto de vista da segurança cidadã, assinala Pásara, no novo sistema de processo penal, por um lado, o arquivamento enorme de casos sem investigação e, de outro, a aplicação do princípio da oportunidade, suspensão condicional do processo, pena expedida, ou multas que não são cobradas, produzem certo grau considerável de impunidade. “Tratam-se de fatos que objetivamente contribuem para a perda de segurança dos cidadãos e, na medida em que eles se tornam de conhecimento público, talvez façam que a reforma processual penal, apesar de seus efeitos, contribua nesse círculo vicioso que lentamente está gerando a ideia de que a insegurança é um fenômeno natural que não podemos reverter”.

É possível dizer então que o novo sistema de acusação agrava o problema da segurança dos cidadãos? Não há nenhuma maneira certa de sabe-lo — comenta Pásara em seu ensaio — devido a duas razões: “por um lado, a incidência da eficácia na perseguição sobre a incidência do crime é altamente controversa e de medição muito improvável. Por outro lado, não há estatísticas confiáveis sobre o sistema inquisitivo que precedeu o atual, o que restringe qualquer comparação ao terreno conceitual”.

Conclui-se que “o que sim pode ser dito é que o novo sistema de justiça penal não é suficiente. Ou seja, é necessário inseri-lo em uma resposta social maior ao fenômeno da criminalidade e da insegurança. Nem tudo

depende do sistema de justiça penal; talvez nem sequer o mais importante, dependem dele e, na verdade, têm muito mais centralidade outras políticas de estado que incidam sobre a multiplicação do fenômeno criminal. Um quadro geral de ação do Estado frente ao problema pode fazer com que o sistema de justiça penal encontre nele seu lugar específico para contribuir a dar uma resposta — naquilo que o toca — para o problema de insegurança do cidadão”.

Ao encerrar esta introdução, esperamos ter-lhes “aberto o apetite” para um conjunto de ensaios de nível elevado e escritos por uma parte importante dos melhores especialistas disponíveis na região sobre o assunto em questão.

MÉXICO. VIOLÊNCIA, FORÇAS ARMADAS E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

No México existe um grande debate sobre a ação do crime organizado e seus efeitos na vida das pessoas. Os homicídios ocorridos nos estados onde há atuações constantes dos cartéis do narcotráfico têm derivado numa espécie de “paranoia social” e temor entre a população. Por outro lado, o aumento da participação das forças armadas desde o ano 2007, quando o presidente Felipe Calderón declarou guerra às organizações criminosas, gerou um debate sobre sua efetividade; sobre se são a causa do aumento das mortes violentas, e principalmente sobre seu efeito na governabilidade do país e a vigência dos direitos humanos. Outra variável é como a situação de insegurança no país afeta a transição democrática, pois praticamente todos os analistas afirmam que a guerra ao narcotráfico provoca um estancamento das reformas democráticas pendentes. O paradigma centra-se em sustentar que se as forças armadas são o pilar da estratégia, então, a prioridade do combate ao narcotráfico deixa em suspenso o avanço real de uma reforma democrática nos setores de segurança pública, justiça, e defesa.

No presente artigo analisam-se estes fatores centrando-se na manutenção da segurança interna do país e o futuro do papel das forças armadas. Analisaremos os fatores históricos fundamentais, a relação entre o crime comum (o que afeta diretamente a população) e o organizado, e a forma com que se percebe a guerra ao narcotráfico, tanto por parte da população em geral como das elites. Nas conclusões analisam-se os elementos centrais para avaliar se a estratégia do presidente tem sido bem sucedida, e se por isso a presença das forças armadas seria temporária, ou se tem fracassado. Igualmente há quem diga que as políticas do presidente Calderón são um

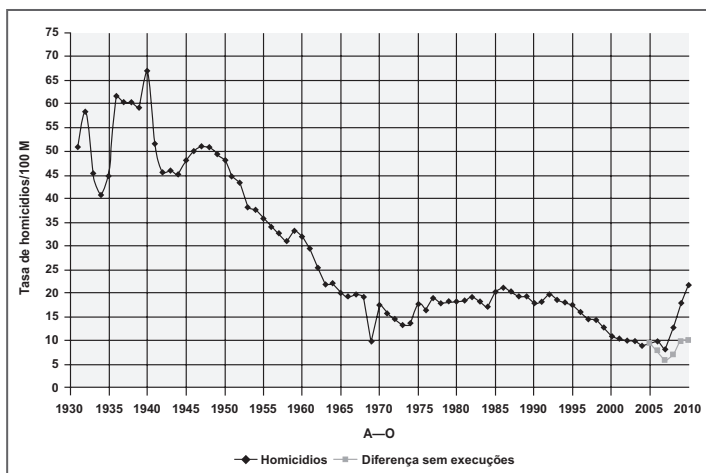
fracasso precisamente pelo emprego das forças armadas. Para o próprio presidente Calderón

“os grandes criminosos e os chefes não são o problema principal da gente, mas sim o trombadinha que some com a carteira do trabalhador dentro de um coletivo, o celular dos rapazes que vão à escola ou o portamonedas da senhora que vai às compras. O roubo constitui 84 por cento dos crimes cometidos no país e estas ações não têm a ver com grandes chefes nem com crime organizado”.¹

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Durante o século XX, o país registrou notáveis diferenças na taxa de homicídios conforme o momento histórico. Como mostra o Gráfico 1, partindo de 1931, quando passou a haver registros sistemáticos, os homicídios subiram a um máximo de quase 67 por cada cem mil habitantes em 1940, e entraram num declínio constante no fim da década de sessenta, mantendo-se constante entre 20 e 10 homicídios por cem mil habitantes até o ano 2000. Posteriormente houve outro declínio entre 2000 e 2006, mas em 2010, subiu quase 20 por cada cem mil habitantes. Esta última ascensão é provocada pela guerra entre os sindicatos criminosos e pela resposta do Estado. Ou seja, a guerra pelas drogas (confronto entre cartéis) e a guerra contra as drogas (combate aos cartéis pelo Estado) são a causa desta realidade (ver Gráfico 2). As críticas ao presidente Calderón atribuem os homicídios ao governo de forma global. Argumenta-se que a ação do Estado debilita alguns cartéis e fortalece outros, gera uma grande rivalidade por carregamentos, rotas de transporte e adegas, principalmente de cocaína proveniente da Colômbia, para que finalmente os cartéis mais importantes sejam os que consigam introduzir o produto nos Estados Unidos. Por isso, a maior parte da violência se localiza nas principais cidades (Tijuana, Cidade Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa e Matamoros) dos estados fronteiriços do norte.

Gráfico 1. México. Taxa de homicídios por cada 100.000 habitantes. 1931-2010



Fonte: México, Taxa de Homicídios por 100.000 habitantes desde 1931, com dados do Instituto Nacional de Estatística, Geografía e Informática (INEGI); Sistema Nacional de Informação em Saúde (SINAIS); Organização Pan-americana da Saúde (PAHO), publicado em México Mágico (www.mexicomaxico.org/voto/homicidios100m.htm).

A ASCENSÃO DO CRIME ORGANIZADO E A CRISE DO ESTADO CIVIL

Com a mudança de regime no ano 2000, o governo de Vicente Fox (2000-2006) não transformou as estruturas estatais da área de segurança, nem modificou a composição orgânica dos dois ministérios militares: Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) e Secretaría de Marina (SEMAR). Por isso, o processo de decisões em segurança e defesa que predominou durante o governo do regime autoritário encabeçado pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI) seguiu sendo praticamente o mesmo.² No governo de Fox agregaram-se temas sociais ao conceito de segurança nacional, como a migração e, sobretudo, o efeito dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001 que foi muito profundo, pois integrou o terrorismo internacional à agenda mexicana de segurança, começando uma era de cooperação com Estados Unidos.³ Também neste governo se incluiu na agenda o grave problema de segurança pública, devido a uma ampla demanda cidadã que reclamava segurança nas ruas.⁴

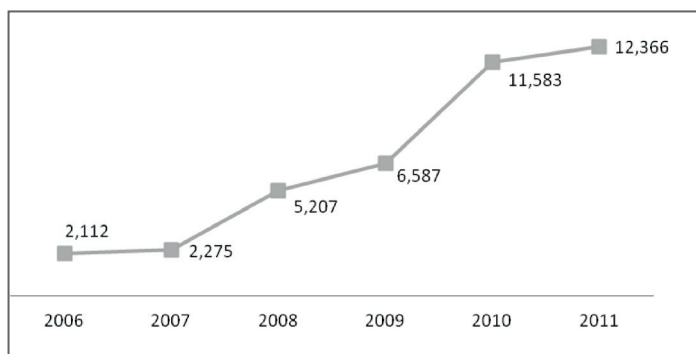
No fim de 2006, antes de tomar posse de seu cargo, Felipe Calderón fez uma visita a Washington, propondo uma hipótese inédita na história do México: a ameaça à segurança do país proveniente do narcotráfico não pode ser enfrentada só com as capacidades do Estado Mexicano. Dali lançou-se um S.O.S. ao vizinho do norte e iniciou-se o desenho de um programa de cooperação contra o crime organizado que se denominou Iniciativa Mérida.⁵ Assim, nos cinco anos em que transcorreu o governo de Calderón, o combate contra o crime organizado se tornou a prioridade do governo.

Como a estratégia do presidente Calderón de “recuperar a territorialidade” nas cidades fronteiriças provocou a saturação de forças militares nas mesmas, trasladou-se a ação criminosa a outros estados do país. Ademais, como os cartéis têm um lugar geográfico de preeminência, os golpes militares do governo os obriga a se mover constantemente de lugar, provocando confrontos com outras organizações criminosas. Assim, em primeiro lugar está a organização mais poderosa, o Cartel de Sinaloa (encabeçado pelo legendário Chapo Guzmán), cujo epicentro está em Sinaloa, Durango e Coahuila. Agora, esta organização tem capacidade nacional e internacional, pois controla a maioria dos carregamentos provenientes da Colômbia. O “Chapo” Guzmán foi considerado pela revista Forbes como um dos homens mais ricos e poderosos do mundo, com uma fortuna estimada em um bilhão de dólares, localizando-o no nº41 do ranking de homens poderosos do mundo de 2009.⁶ O segundo cartel mais importante, o do Golfo, tem seu lugar de origem no estado de Tamaulipas e controla rotas por toda a costa, que vão desde Guatemala, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas e Texas. Esta grande rota disputa-se com sua excisão e agora grande rival, os Zetas, principais responsáveis também por outros crimes de muito alto impacto, como sequestros e mortes de migrantes centro-americanos. Os Zetas são o terceiro cartel em relevância. O quarto cartel é a excisão do cartel de Sinaloa, o chamado Cartel do Pacífico Sul liderado por Arturo Beltrán (morto em Cuernavaca em dezembro de 2009). Em quinto lugar está o Cartel de Juárez, fundado por Amado Carrillo na Cidade Juárez, que ocupava um lugar importante na hierarquia criminosa desde o final dos anos noventa. Em sexto lugar estão os introdutores de cocaína, maconha e heroína na Califórnia a partir de Tijuana, liderados pela família Arellano. A sétima orga-

nização criminosa mais importante é a Família Michoacana desde meados da primeira década do século XX. A Família Michoacana é extremamente violenta e encarrega-se basicamente da introdução de metanfetaminas da China pelos portos de Michoacán, e tem grandes rivalidades com os Zetas. A Família mudou de nome e agora se autodenomina “os Cavaleiros Templários”. Na geografia das organizações criminosas, entre as últimas configurações estão o Cartel Independente de Acapulco e o Cartel de Jalisco Nova Geração, vinculado ao Cartel do Sinaloa.⁷

Desde 2010, no México, se abriu um grande debate sobre o poder acumulado pelas organizações criminosas. A discussão envolve polêmicas sobre se o Estado está ganhando ou perdendo a “guerra” assim declarada pelo presidente Felipe Calderón e sobre se os cartéis têm evoluído de meras organizações criminosas a algo superior, que poderia pôr em perigo a governabilidade e a transição à democracia: “será uma guerra sem quartel porque já não há possibilidade de conviver com o narco”, diz. “Não há volta; são eles ou nós.”⁸ O elemento de vulnerabilidade da estratégia criminal é o grande aumento dos homicídios no país nos últimos cinco anos, de 2007 a 2011. Como se observa no Gráfico 2, a tendência à baixa nos homicídios se deteve e tem começado uma ascensão atribuída às duas guerras mencionadas: à guerra entre cartéis e à guerra contra as drogas decretada pelo presidente.

Gráfico 2. Homicídios atribuídos ao crime organizado no período 2006-2011



Fonte: Reforma, México, 20 de janeiro de 2012.

Da análise do Gráfico 2 depreende-se que de 2007 a 2009 o número anual de homicídios duplicou. Esta tendência ao aumento quase se detém a partir de 2011, quando se estabilizam as mortes violentas. Por isso, desde 2009 se sustenta a tese de que o México poderia se converter num “Estado frustrado” ou estar se encaminhando para isso, sobretudo em estados como Chihuahua e Tamaulipas. Estas hipóteses põem em evidência o fracasso das reformas institucionais e o avanço das atividades criminosas. Uma das mais famosas empresas de consultoria estratégica nos Estados Unidos, Rand Corporation, afirma que o México carece de uma estratégia para resguardar a segurança nacional e que, apesar da assistência de Estados Unidos, a tecnologia entregue não tem dado os resultados esperados. Afirma-se inclusive que esta crise nas cidades da fronteira do México ingressou nos Estados Unidos. No entanto, de acordo com as estatísticas das condições de segurança pública das cidades do sul de Estados Unidos, isso seria falso:

“A estrutura de segurança no México caracteriza-se por ter responsabilidades inconstantes, duplicidade de funções, e instabilidade geral, junto com uma falta de coordenação entre as forças de segurança federais, estatais, e locais. O contexto de uma situação de segurança deteriorada no México e de mudança na administração nos Estados Unidos exige uma avaliação mais precisa das prioridades potenciais e das opções de política para guiar a futura relação entre Estados Unidos e México. A ajuda dos Estados Unidos ao México centrou-se normalmente num conjunto reduzido de resultados – melhora de tecnologia, capacitação e equipamento para evitar o tráfico de drogas. Apesar destes esforços, a situação de segurança de México segue se deteriorando [...]. Os problemas relacionados com as drogas e com o tráfico de pessoas, a corrupção, o contrabando de armas e a violência das quadrilhas estenderam-se para os Estados Unidos, chegando muito além da fronteira. Por esta e outras razões, os Estados Unidos têm um peso significativo no sucesso ou fracasso das reformas e medidas de segurança que se levem a cabo no México.”⁹

Um documento “confidencial” da Secretária da Defesa Nacional, publicado em janeiro de 2010, aponta que os principais cartéis do país se dividiram em dois megablocos, que lutam pelos carregamentos e pelas rotas para transladar cocaína aos Estados Unidos. Estes dois blocos integram da seguinte forma:¹⁰

O Bloco 1 está encabeçado por Chapo Guzmán (Sinaloa), que se aliou com a Família Michoacana e com uma facção do cartel de Tijuana (encabeçado por Teo); este cartel a SEDENA denomina o Pólo Sinaloense. O Bloco 2 está integrado pelos Beltrán Leyva (Sinaloa), pelos Carrillo Fuentes ou Cartel de Juárez, os Zetas (ou Cártel do Golfo) e pela organização dos Arellano Félix ou Cartel de Tijuana.

Segundo este relatório, esta polarização — que se sustenta em alianças de conveniência — explicaria o incremento da violência, como a cada um destes dois grandes blocos procura deslocar o outro, e brigam pelo controle de rotas aos Estados Unidos e inclusive à Europa. Da mesma maneira, desenvolvem atividades criminosas paralelas ao narcotráfico como sequestros, extorsões de empresários, tráfico de armas, tráfico de pessoas, e produção e venda de mercadoria pirata. O relatório assinala que durante os três primeiros anos do governo de Felipe Calderón, ao todo 16.923 pessoas foram executadas, das quais 12% delas eram chefes de praça, 17% operadores de células, e 71% se dedicava ao narcovarejo. Da violência desatada, afirma-se que 81 pessoas não pertenciam a nenhuma organização e foram principalmente vítimas de tiroteios entre capangas. Também assinala que de 20 a 23 mil jovens integram a estrutura operacional destes cartéis. Uma das últimas tendências destes cartéis é a expansão a outras atividades criminosas, associando-se diretamente não só com o comércio de drogas, mas também com o tráfico de armas, com a lavagem de ativos financeiros e com o tráfico de imigrantes, principalmente na região sudeste - Golfo do México, mais recentemente. Esta última atividade está provocando uma grave crise de violação de direitos humanos.¹¹

O presidente Calderón reconhece o avanço das organizações criminosas, e tem implementado sua estratégia de recuperação política e territorial, fortalecendo o aparelho “duro” da segurança do Estado:

“A estratégia está proposta sobre dois horizontes: um de muito curto prazo que consiste em reposicionar a autoridade e a potestade do Estado mediante a mobilização da força pública e do exército. Não podemos perder territórios, entidades federativas em que se vulnerabilizou a autoridade. Mas o elemento detonante é o longo prazo, e isso implica numa estratégia de reconstrução institucional completa: não só das estruturas policiais, mas também das próprias estruturas públicas. Isso implica na depuração e fortalecimento dos corpos policiais, a geração de novos sis-

temas de informação e inteligência, um novo marco institucional legal, como o que temos proposto ao Congresso da União. Primeiro a reforma constitucional e depois a reforma legal. E ademais, a partir disso, uma nova orientação focada à prevenção que ainda não temos tido no país e que vale a pena lhe dar maior ênfase.”¹²

Como mencionamos, esta debilitação do Estado Mexicano levou inclusive alguns analistas a falar de que México se encontra à beira de se converter num Estado fracassado, e que isso teria sérias consequências para a segurança do hemisfério:

“Um impedimento sério para o crescimento em América Latina segue sendo o poder dos grupos criminosos e cartéis de droga para corromper, falsificar, e danificar o potencial da região. O fato de que as organizações criminosas e os cartéis sejam capazes de construir submarinos na selva para depois usá-los para o contrabando de cocaína indica a enorme escala econômica desta atividade. Isto propõe uma real ameaça à segurança nacional do hemisfério ocidental. Em particular, o crescente assalto pelos cartéis de droga e seus protetores no governo mexicano, no decorrer dos últimos anos lembra que um México instável poderia representar um problema de segurança interior de proporções imensas para os Estados Unidos.”¹³

Por seu lado, analistas militares dos Estados Unidos sustentam que o governo mexicano é incapaz de conter o poder das organizações criminosas, razão pela qual deveria haver um maior envolvimento de Estados Unidos:

“... o governo, seus políticos, a polícia e a infraestrutura judicial encontram-se sob assalto sustentado e pressão das organizações criminosas e dos cartéis de droga. A forma que o conflito interno tomará nos próximos anos terá um enorme impacto na estabilidade do Estado Mexicano. Qualquer declive em direção ao caos demandará uma resposta americana baseada em implicações sérias à segurança interior por si só.”¹⁴

O diagnóstico sobre a insegurança no país envolve reflexões a respeito das capacidades para combater a delinquência e o crime organizado nas diversas estruturas do Estado Mexicano em seus diferentes níveis. A organização política do México divide os poderes em três: o federal, o estadual e o municipal. A fragilidade do Estado observa-se mais acentuada no nível municipal: as organizações criminosas conseguiram ter presença em mais de 50% dos municípios do México. Isto é o que o presidente e seus assessores denominam “perda de territorialidade”: “Pela primeira vez em muitos

anos perdeu-se controle territorial por parte das estruturas institucionais e, o que talvez seja pior, se perderam também estruturas históricas.”¹⁵

No nível municipal, pela fragilidade financeira e política dos municípios localizados em áreas rurais, as organizações criminosas têm conseguido financiar campanhas eleitorais, pondo em prática uma variável que antes só havia nos municípios de Sinaloa ou Guerrero, a *narcopolítica*.¹⁶ Este fenômeno começou a aparecer nos níveis federal e estatal no final do século XX.¹⁷ Existe um caso emblemático a respeito do nível de penetração dos cartéis do narcotráfico nas estruturas de governo: as relações do governador do estado de Quintana Roo, Mario Villanueva, com os cartéis de tráfico de drogas de Colômbia a México, via Caribe e América Central.¹⁸

Num grupo de municípios localizados em estados do norte do país, em Sinaloa e em Michoacán, o governo sustenta que se perdeu o controle ou que os poderes são muito fracos. Um diagnóstico do governo federal assinala que dos aproximadamente 2.400 municípios do país, em 400 não há unidades de segurança. Além disso, 90% das corporações policiais do país contam com menos de 100 indivíduos, cujos salários são menores do que 4.000 pesos mexicanos mensais (US\$ 350). Por outro lado, o nível educacional dos policiais é inferior ao nível secundário.¹⁹ Pelo exposto acima, o governo federal, apoiado por alguns governos estaduais, implementou o projeto de constituir uma polícia com comandos únicos.²⁰ Uma investigação jornalística do final de 2010 aponta que a crise municipal se centra em 15 municípios onde se concentram o 53% das execuções do país entre janeiro e final de outubro de 2010. Cidade Juárez encabeça a lista com 2.107 execuções; Culiacán, com 604; Chihuahua, com 444; Mazatlán com 305; Acapulco, com 271; Tijuana, com 252; Gómez Palacio, com 220; Ahome, com 187; Navolato, com 181; Torreón, com 148; Durango, com 147; Monterrey, com 146; Tepic, com 126; Cuernavaca, com 117; e Guasave, com 107. Nestes municípios concentra-se o palco das guerras entre os grupos rivais.²¹

Outro elemento é o descuido de muitas dependências federais no que significa a imposição da presença do Estado. Abandonaram-se algumas tarefas tradicionais como abastecer e dar serviços à comunidade e este vazio tem sido coberto pelo narcotráfico. Entre esses serviços deteriorados encontra-se o trabalho da polícia preventiva. O caso de Michoacán é emblemático

já que *La Familia* tem redes cidadãos de apoio, oferecem proteção em troca de serviços — como outorgar segurança — e produtos.²² O que preocupa é a capacidade do narcotráfico de construir essas redes, que conseguem superar e evadir com sucesso os aparelhos de segurança e inteligência; além de que se dá o surgimento de uma estrutura ideológica com elementos religiosos. Igualmente os cartéis têm lançado mão de inovadoras estratégias de comunicação para enviar mensagens à população (os mais notórios são as “mantas”). Utilizam também *Internet e Youtube*. Com estes elementos conseguem posicionar-se em poucos minutos, espalhando terror entre a população, mostrando as debilidades da estratégia do governo e a imagem de que vão ganhando a guerra. Por todos estes elementos, sintetizados na incapacidade do Estado mexicano e de seu aparelho civil de segurança, é que se recorre às Forças Armadas como elemento fundamental para conter as organizações criminosas.

A “NECESSIDADE ESTRATÉGICA” DAS FORÇAS ARMADAS

As Forças Armadas no México foram reativadas para combater a este novo “inimigo”. Enquanto durante os séculos XIX e XX se especializaram no combate ao inimigo interno, seu foco de atenção era, no geral, a contenção de movimentos sociais ou políticos de protesto, mas nunca de organizações criminosas, por mais que muitas vezes tenham se responsabilizado pela segurança pública, principalmente em zonas rurais. A ascensão do crime organizado tomou o Estado Mexicano de surpresa. Foi um “assalto” não previsto e nem as polícias nem o sistema de justiça ou penitenciário, nem os sistemas de inteligência ou as instituições militares (o Exército, a Força Aérea e a Armada de México), estavam treinadas ou capacitadas para fazer frente a este inimigo. A isso se agrega um elemento para o qual a milícia mexicana também não estava capacitada e ao qual ela tem grande rejeição: o internacional. Este novo inimigo é transnacional por essência e as Forças Armadas não têm experiência em guerras no exterior, pois toda sua doutrina, treinamento, armamento e capacidades estão pensados para combater a guerra interna.

Historicamente no México tem havido uma grande rejeição à cooperação externa na defesa, principalmente dos Estados Unidos. Ademais, seus sistemas de inteligência são autárquicos. A guerra ao narcotráfico teve que mudar este paradigma entre os militares e se aceitou — com resignação e muitas reservas — a Iniciativa Mérida. Sendo uma ordem do presidente Calderón no início de seu governo, esta cautela se observa basicamente no Exército.

As 11 missões das Forças Armadas mexicanas são as seguintes: 1) Defesa externa: hipotética, pois seu armamento e treinamento não se destinam a ela. 2) Integração e comunicação territorial: velha missão que é cada vez mais limitada, pois não se utilizam. 3) Contra insurgência: missão da guerra fria, devido ao desmantelamento dos grupos armados, que só está presente em nível da inteligência, mas não de contenção direta. 4) Modernização tecnológica: só se está a acontecer para o combate ao narcotráfico.²³ 5) Proteção da população civil em caso de desastres naturais: missão muito relevante e que goza de muito amplo respaldo social e popular. 6) Luta contra o terrorismo: dá-se no nível de inteligência e em cooperação com outras agências do governo, pois o terrorismo endêmico no México é inexistente. 7) Segurança pública: é uma missão histórica que consiste no apoio aos corpos policiais civis. No passado dava-se de forma individual, agora é de maneira institucional. 8) Defesa dos recursos naturais: surge pela ausência de instituições policiais que defendam o meio ambiente. Consiste basicamente na proteção de bosques e do meio marinho. 9) Ação cívica: foi muito desenvolvida na guerra fria em relação com a contra insurgência. Hoje é praticamente inexistente e restringe-se a respaldar campanhas de saúde em áreas rurais. 10) Atividades de inteligência: sempre têm sido relevantes e são parte de muitos organismos civis, sobretudo nos estados do interior. 11) Guerra contra o crime organizado, principalmente o narcotráfico.²⁴

A guerra contra o narcotráfico envolve a aproximadamente 25% da força militar mexicana. No início de 2012 o total de homens do exército e força aérea mexicana era de 210 mil pessoas, e da Armada do México, quase 55 mil. Entre eles, 50 mil pertencem ao Exército e contam com o respaldo da Força Aérea através de helicópteros de combate e aviões de transporte. A Armada dedica 10 mil efetivos, tanto nos programas de interceptação navais

de embarques de cocaína provenientes da Colômbia e da Venezuela, como no trabalho da infantaria de Marinha, que desde 2007 participa em manobras militares não-navais, e inclusive de segurança pública.

O incremento da presença militar no combate ao narcotráfico também se observa no aumento do orçamento militar, que passou de 0,5 por cento do PIB, ao 0,7 por cento de 2007 a 2011. Como se mostra no seguinte gráfico:

Gráfico 3. Orçamentos para as Forças Armadas 2006-2007 (em pesos mexicanos)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SEDENA	26.032	32.201	34.861	43.623	43.632	50.039
SEMAR	9.163	10.951	13.383	16.059	15.992	18.270
ISSFAM	2.545	2.729	2.998	3.459	4.542	5.852
Total	37.740	45.881	51.242	63.141	64.166	74.161

Nota: SEDENA: Secretaria da Defesa Nacional (inclui à Força Aérea); SEMAR: Secretaria de Marinha; ISSFAM: Instituto de Segurança Social para as Forças Armadas Mexicanas. Tipo de mudança para 2006: 11 pesos mexicanos por 1 US\$. 2011: 13 pesos mexicanos por 1 US\$.

Fonte: Secretaria de Fazenda e Crédito Público, Orçamento de Egresos da Federação, vários anos. Tomado de Iñigo Guevara “Adapting, transforming, and modernizing under fire: the Mexican military 2006-11”, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, setembro de 2011, p. 4.

Um dos temas mais frágeis da estratégia de combate ao narcotráfico do governo federal é o dos direitos humanos. Segundo o *Relatório Mundial 2012. Eventos de 2011*, da organização Human Rights Watch, as medidas adotadas pelo governo do presidente Felipe Calderón contra o crime organizado têm provocado um forte incremento no número de assassinatos, torturas e outros abusos por parte de membros das forças de segurança, o que

“só contribuem a agravar o clima de caos e temor que predomina em muitas regiões do país. Jornalistas, defensores de direitos humanos e migrantes são atacados deliberadamente por organizações criminosas e membros das forças de segurança. No entanto, o México não tem oferecido proteção a estes grupos vulneráveis nem tem pesquisado adequadamente os crimes dos quais têm sido vítimas.”²⁵

Isto alude principalmente à impunidade com a que atuam as unidades de segurança do Estado mexicano na guerra contra o narcotráfico, como

não se fazem investigações objetivas e imparciais a respeito das ações das unidades de segurança que possam dar pé ao reparo de danos das vítimas.²⁶

Um relatório da organização não governamental Centro de Direitos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., assinalou em 2008 que a estratégia de Mão de ferro não contemplava os direitos humanos:

“... na ação militar dá-se preeminência aos operativos vistosos e os militares ilegalmente exercem atividades que legalmente correspondem à polícia preventiva, à polícia judicial e a seu ministério público. No desdobramento de sua força, pensando na lógica da guerra contra o inimigo, o respeito aos direitos humanos e a prestação de contas não são uma prioridade, nem sequer uma preocupação secundária.”²⁷

No relatório da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) de 2011 ante o Congresso da União, seu presidente assinalou que nesse ano as queixas pela luta antinarco tinha aumentado comparadas aos anos anteriores:

“Cabe destacar, que as 10 autoridades mais frequentemente apontadas como responsáveis por violar os Direitos Humanos foram: 1) o Instituto Mexicano de Seguro Social (2,882); 2) a Secretaria da Defesa Nacional (1,879); 3) o Órgão Administrativo de Prevenção e Readaptação Social (1,626); 4) o Instituto Nacional de Migração (1,399); 5) a Polícia Federal (1,150); 6) a Procuradoria Geral da República (1,140); 7) a Secretaria de Educação Pública (1,009); 8) o Instituto de Segurança e Serviços Sociais para os Trabalhadores do Estado (977); 9) a Secretaria da Marinha (534), e 10) a Comissão Federal de Eletricidade (436).”²⁸

Ademais, tal relatório menciona que houve 43 “vítimas colaterais”, cidadãos que perderam a vida “no meio dos combates” sem ter estado envolvidos em nenhuma atividade criminosa. Destas queixas, a SEDENA só aceitou 25 e a SEMAR 6. Entre as queixas estão denúncias por homicídio, tortura e maus tratos. Com respeito à vitimização da população pela guerra ao narcotráfico, uma investigação que analisa grande quantidade de casos aponta que apesar de que é comum atribuir às organizações criminosas os 95% dos homicídios, se menciona a falta de precisão nas investigações criminosas, a dissolução de provas (principalmente de balística) e a falta de investigação científica para atribuir as responsabilidades dos delitos. Por isso muitas ações das forças de segurança, entre elas as militares, podem ficar impunes; por exemplo, entre os quase 50 mil “caídos em combate”

que se registram de 2007 a 2011, ficam sem identificar quase a metade, e seus corpos são depositados em fossas comuns, sem que lhes tomem identificação digital ou genética.²⁹ O único segmento de que se tem uma estatística precisa das baixas na “guerra” contra o narcotráfico é o das autoridades governamentais: entre dezembro de 2006 e julho de 2011, faleceram 2.886 servidores públicos. Entre eles, 1.296 são casos de forças policiais e judiciais municipais; 963 de corporações estatais; e 627 de forças federais, pertencentes à Polícia Federal, ao Exército, à Marinha, guardas de prisões federais, agentes de inteligência do Centro de Investigação e Segurança Nacional (CISEN) e agentes de aduanas.³⁰ Igualmente menciona-se a cifra de 600 estrangeiros vítimas do crime organizado, a grande maioria, migrantes indocumentados provenientes da América Central.

EMPATE ESTRATÉGICO

Devido à guerra ao narcotráfico, México vive uma militarização das políticas de segurança nacional. Seja por uma decisão presidencial derivada de um diagnóstico catastrófico apresentado ao presidente em 2006, ou pela incapacidade e corrupção dos corpos civis de segurança, principalmente as polícias municipais e estatais, mas também das polícias investigadoras e o Ministério Público, o fato é que o eixo em que se centra a “guerra” contra o narcotráfico desde janeiro de 2007 são as Forças Armadas. Inclusive uma força militar previamente alheia ao resguardo da segurança interna, a Armada de México, através da Infantaria de Marinha e as Unidades de Forças Especiais foram envolvidas a fundo na captura de grandes líderes criminosos, e inclusive, de forma incomum, tem sido atribuído a eles a responsabilidade, desde novembro de 2011, de realizar um trabalho policial nos municípios de Veracruz e Boca del Río, onde a presença dos cartéis dos Zetas e o Cartel de Jalisco Nova Geração é intensa.

Questionou-se muito a estratégia do governo de Felipe Calderón em matéria de insegurança e combate ao narcotráfico, principalmente por ter usado às forças armadas como primeira força de contenção.³¹ Fala-se da ineficácia de seu emprego, e que ademais provoca um grande desgaste nelas, principalmente quanto a sua imagem pelo tema dos direitos humanos. Igualmente, a debilidade das instâncias policiais dos três níveis de governo,

federal (cuja polícia nasceu em 1999), estatais e municipais, são a razão principal para empregar a milícia. Em síntese, o presidente tem sustentado em diferentes ocasiões os pontos centrais de sua estratégia contra o crime. Seu primeiro argumento baseia-se na premissa de que o crime organizado mexicano evoluiu devido à “tolerância” com que no passado o Estado tratou o crime organizado. Dessa forma, foram-se apoderando de cidades e territórios rurais, com o qual a estratégia é de recuperação da soberania do Estado neles. O segundo é reconstruir as instituições de segurança e justiça, mediante amplas reformas como a da justiça penal, e mediante a busca da coordenação policial entre os estados e o Governo Federal. O terceiro fator chave da estratégia está na restauração da coesão ou o tecido social. O problema é que a prioridade outorgada às forças militares, que estão capacitadas para deslocar efetivos e conter as ações armadas dos cartéis, mas não para implementar medidas preventivas, e menos, de trabalhar em refazer o tecido social. Também há análise que sustentam que a estratégia caminha num sentido positivo, mas que o tempo para obter resultados é longo, devido à lentidão da reconstrução institucional, do efeito da cooperação externa como a Iniciativa Mérida, e da adaptação das unidades de segurança e militares, bem como os serviços de inteligência para combater um “inimigo novo” para o qual não estavam preparados.³²

O Secretário de Governo, Alejandro Poiré, assinala que a estratégia do presidente Calderón vai por bom caminho em seus objetivos fundamentais:

[]

“Neste sentido, a Estratégia Nacional de Segurança implementada pelo Governo Federal tem tido lucros contundentes, não só porque tem neutralizado importantes líderes, senão porque o processo de recuperação ou reestruturação de uma organização criminoso depois da perda de sua liderança se vê entorpecida por uma ação constante, porque a captura das lideranças emergentes a cada vez toma menos tempo. A implementação da estratégia tem evitado que se fortaleçam as organizações criminosas, que hoje se encontram divididas e debilitadas. Isto faz com que o poder da autoridade seja crescente sobre quem pretende semear medo e insegurança na sociedade. [...] Estas transformações tomarão algum tempo, em boa medida porque foram muitos anos de decomposição. O importante é que neste governo se estão propondo as bases para que um esforço constante, sistemático e que implique em todas as ordens de governo, garanta instituições fortes e confiáveis a médio prazo. Assim,

a debilidade das organizações criminosas será constante e não estará subordinada à presença das forças federais, que fazem um trabalho subsidiário e temporal em apoio ao cumprimento das responsabilidades que têm as autoridades locais.”³³

O que é fato é que apesar de o presidente Felipe Calderón ter sido amplamente questionado por setores políticos, acadêmicos e de opinião influentes, bem como pelos meios de comunicação, organismos não governamentais e organismos internacionais defensores de direitos humanos, a opinião pública respalda o presidente e as Forças Armadas também. Todos os questionários de opinião registram esta tendência da população, que se pode caracterizar como a favor da mão de ferro contra as organizações criminosas. Num questionário levantado em meados de 2011, assinala-se que 58% da população aprova a gestão do presidente, 69% aprova “a forma com que o exército realiza seu trabalho”, e 81% “a forma em que a Marinha realiza seu trabalho”. Isto em contraste com a imagem da Polícia Federal, onde só 40% aprova “a forma com que realiza seu trabalho”, 31% as polícias estatais, ou 24% os juízes.³⁴ Isso explica o porquê, face à proximidade das próximas eleições presidenciais (em julho de 2012), nenhum dos três candidatos à presidência da República afirmaram que tirariam as forças armadas, ou que mudariam a estratégia contra o crime organizado, restringindo-se só a dizer que vão mudar aquelas partes da estratégia que não caminham bem.

O debate sobre se Felipe Calderón está ganhando ou perdendo a guerra para o narcotráfico é um dos mais acalorados e divergentes que se desenvolvem hoje no México. Após cinco anos de guerra declarada, predominam duas interpretações antagônicas: a fatalista, que vaticina a derrota, e a triunfalista, que augura a vitória. O incremento da violência, a assistência militar sem precedentes dos Estados Unidos, a participação das Forças Armadas em zonas de alto risco, a perda do controle territorial em certas regiões, a transformação de Cidade Juárez na cidade mais perigosa do mundo e a percepção de que o México corre o risco de se converter num Estado fracassado nutrem o raciocínio pessimista e permitem sustentar, por um lado, que o Estado mexicano perde a guerra para o narcotráfico e que, portanto, deve mudar radicalmente a estratégia.

Pelo contrário, as capturas e assassinatos de grandes chefes, o “assédio do Estado” contra sua capacidade de geração de rendimentos e o uso de táticas brutais entre cartéis rivais e contra a população civil, alimentam o otimismo dos governos do México e dos Estados Unidos, de que se está ganhando a guerra. Segundo os que apoiam a estratégia de “guerra”, o aumento da violência é reflexo do desespero dos cartéis que se sentem encurralados. Portanto, sustentam que retroceder agora seria estrategicamente suicida.

Por isso, a grande pergunta segue vigente: se ganha ou se perde a dita guerra? Nós sustentamos a tese do “empate estratégico”, onde o governo poderia ganhar a guerra, mas também o narcotráfico. Ambas partes têm forças e fraquezas. Se se impõem as forças do governo e sua estratégia, e a ajuda estadunidense serve para apontá-las, o governo poderia mover o empate a seu favor, mas, se o governo não consegue superar a corrupção e a penetração em suas estruturas, e se não diminui a violência, os nove cartéis com ação criminosa em 2011 podem se consolidar, primeiro em localidades do norte do país, e depois ampliar sua base territorial e demográfica. Numa guerra assimétrica, onde “empate” não significa que as duas forças enfrentadas tenham similar nível de efetivos ou recursos, mas que ambas têm capacidade para poder avançar ou retroceder, segundo implementem estratégias que levem ao sucesso ou que possam ser golpeadas por estratégias exitosas de seu adversário. Em muitas partes do mundo as guerras assimétricas são prolongadas, caras e sem um ganhador definitivo. Ademais, é muito difícil medir quando se ganha ou se perde. Nas guerras convencionais o conceito de vitória é claro, quando um país conquista a sede do poder político, econômico e vence o poder militar do inimigo. Ademais, o combate ao narcotráfico é transnacional, e isso quer dizer que não está somente em mãos do governo mexicano operar os elementos para ganhar ou perder. O governo mexicano só pode ter em suas mãos algumas das variáveis, como controlar aos cartéis intermediários entre os consumidores (sobretudo estadunidenses) e os produtores (colombianos).

No confronto que se dá entre as forças oficiais e os cartéis, o impacto social (a violência) não ajuda o governo mexicano ao projetar a imagem de perda do chamado “monopólio legítimo da força” e o controle territorial obrigatório que todo estado deve exercer. A percepção de estado em direção

ao fracasso se dá quando se empregam indicadores que projetam a ideia de que a violência na Cidade Juárez é reflexo de todo o país. Assim, é difícil afirmar categoricamente que o governo está ganhado a guerra, mas sustentar o contrário, que já fracassou a estratégia governamental, também é uma hipótese que não se sustenta. Por isso, se observa um “empate estratégico”, que se balanceará para uma ou outra direção, segundo tenham sucesso as grandes campanhas militares do governo e a estratégia de reestruturação das instituições de segurança nacional, ou se os cartéis, em suas reordenações e confrontos entre eles, conseguem superar as adversidades e se impor.

CONCLUSÃO

Sem lugar a dúvidas, no México o combate ao narcotráfico e a reação dos agrupamentos criminosos está minando a imagem do Estado e isso repercute em sua capacidade de projetar governabilidade. Há evidências que demonstram que a reforma do Estado em matéria de defesa está detida pelo fato de ter “empoderado” as forças armadas para seu combate. Do mesmo modo, o aumento de casos de violações de direitos humanos e a correspondente impunidade dos corpos de segurança do Estado afeta a transição à democracia, assim que muitas garantias civis não se podem outorgar à população, como o direito de livre trânsito por todo o território, o direito ao devido processo quando são violentadas as garantias por parte de servidores públicos do estado (como o aponta a CNDH e numerosos agrupamentos civis nacionais e internacionais), o fazer eficiente do sistema de justiça para eliminar a “impunidade criminosa”, que supera 90% de casos de ações criminosas não resolvidas, e o direito à segurança pública, assinalado esta como um das principais preocupações da cidadania, são chave no combate às organizações criminais.

O presidente Enrique Peña Nieto, desde sua posse em primeiro de dezembro de 2012, afirmou que vai implementar um Plano de Segurança de Emergência para reduzir rapidamente a violência, recuperar a governabilidade afetada pelo crime organizado e reconstruir as instituições de segurança. O Plano se baseia em dez pontos: 1) reduzir a violência e recuperar a territorialidade nas cidades mais afetadas; 2) devolver a segurança em todas as entidades federativas; 3) recuperar a confiança cidadã; 4) reorga-

nizar o corpo policial nos três níveis de governo; 5) homologar a profissionalização, equipamento e capacitação da polícia; 6) aumentar o número de agentes capacitados da Polícia Federal; 7) aplicar em todo o país o sistema de justiça penal acusatório oral; 8) impulsionar planos integrais de prevenção, que incluam estratégias de saúde e educação; 9) diminuir pelo menos em 50% a taxa de homicídios e sequestros; 10) abater a extorsão e o tráfico de pessoas.

Desde janeiro de 2013 estão sendo transformadas as estruturas da área de segurança do governo federal. Peña Nieto suprimiu a Secretaria de Segurança Pública, responsável entre outras funções pela Polícia Federal, e transferiu-a, com seus 37 mil integrantes, à Secretaria de Governança. Dentro dessa secretaria foi instituída a Subsecretaria de Prevenção do Crime para implementar a estratégia integral de prevenção, buscando recuperar o controle das 57 cidades onde há mais concentração de atividade criminal. Igualmente foi criada a Comissão Nacional de Segurança e está sendo configurada a Gendarmaria Nacional, que deve alcançar 40 mil membros pelo ano 2017. Esse novo corpo será integrado por membros das forças armadas (SEDENA e SEMAR). Com o corpo anterior, está sendo implementada uma mudança de paradigma à estratégia aplicada entre 2007 e 2012 por Felipe Calderón.

ENDNOTES

1. “El ratero, no el capo, el principal problema del mexicano: Calderón”, La Jornada, 23 de janeiro de 2012.

2. Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, Foro Internacional, vol. XLVIII, no. 1-2, janeiro-junho de 2008.

3. Loretta Bondi Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico’s Foreign and Security Policy post-September 11th, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, Washington, 2004.

4. Elena Azaola Crimen, castigo y violencias en México, CIESAS, Flacso Ecuador, México, 2009.

5. Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad, 22 de outubro de 2007, <http://www.iniciativamerida.gob.mx/index.php?page=que-es-iniciativa-merida>

6. “Drug lord ‘El Chapo’ Guzman on Forbes’ most powerful list”, ABC News, April 4, 2009.

7. Stratfor “Polarization and Sustained Violence in Mexico’s Cartel War”, Houston, January 24, 2012.

8. Felipe Calderón, “La guerra al crimen organizado”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores) Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., México, 2009, p. 17.

9. Agnes Geriben Shaefer, Benjamin Bahney e K. Jack Riley, Security in Mexico. Implications for U.S. Policy Options, Rand Corporation, Santa Mónica, California, abril de 2009 (<www.rand.org/pubs/monographs/MG876/>). Rand Corporation é a mais influente empresa de consultoria do Departamento de Defesa de Estados Unidos.

10. “Análisis confidencial del ejército. Se agrupan narcos en 2 megacarteles”, Excelsior, 24 de janeiro de 2010, p. 1, 8 e 9. O documento se intitula “SEDENA: S1-P1”.

11. Comisión Nacional dos Derechos Humanos Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes, CNDH, México, 2009.

12. *Ibidem*.

13. The Joint Operating Environment 2008. Challenges and Implications for the Future Joint Force, USJFCOM Public Affairs, Norfolk, VA, 2009, p. 34.

14. *Ibidem*., p. 36.

15. Jorge Tello Peón, “La seguridad pública en México. Síntesis social”, em Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano e Armando Rodríguez (editores) Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009, op. cit., p. 22.

16. Leonardo Curzio, “Organized Crime and Political Campaign in Mexico”, em John Bailey e Roy Godson (editores), Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000, p. 83.

17. Stanley Pimentel, “The Nexus of Organized Crime and Politics in Mexico”, em John Bailey e Roy Godson (editores), Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands, op. cit., p. 37.

18. O governador Villanueva foi acusado em 1999, e se conseguiu capturá-lo em 24 de maio de 2001. É o primeiro político mexicano de alto nível a ter extradição solicitada aos Estados Unidos. Em 2008 foi sentenciado a 36 anos de prisão por tráfico de cocaína. El Universal, 4 de junho de 2008.

19. “Carece de todo Policía Municipal”, Reforma, México, 11 de novembro de 2010.

20. “Calderón prepara el camino para instalar el mando único”, Excelsior, 19 de novembro de 2010, p. 12.

21. “Suman 15 municipios 53% de ejecuciones”, Reforma, 6 de noviembre de 2010, p. 7-A.

22. George W. Grayson “La Familia Drug Cartel: implications for U.S.-Mexican security”, Strategic Studies Institute, U.S. Army War Collage, Carlisle, 2010.

23. Ver Iñigo Guevara “Adapting, transforming, and modernizing under fire: the Mexican military 2006-11”, Strategic Studies Institute, U.S. Army War Collage, setembro de 2011.

24. Raúl Benítez Manaut “México: seguridad nacional, defensa y nuevos desafíos en el siglo XX”, en Raúl Benítez Manaut (coordenador) Seguridad y defensa en América del norte: Nuevos dilemas geopolíticos, Woodrow Wilson Center, Latin American Program, San Salvador, 2010, p. 156.

25. Human Rights Watch, Relatório Mundial 2012. Eventos de 2011, janeiro de 2012, <[www.seguridadcondemocracia.org/ Descargas_2012/wr2012spwebwcover-1.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/Descargas_2012/wr2012spwebwcover-1.pdf), p. 57>.

26. Mariclaire Acosta, Superar la impunidad: una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México, Relatório de Investigação, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2011.

27. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. Informe Hacia 2012, reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos, México, fevereiro de 2008, p. 27.

28. “Palabras do doutor Raúl Plascencia Villanueva, presidente da Comissão Nacional dos Direitos Humanos, na apresentação do relatório anual de atividades 2011, ante a comissão permanente do honorável Congresso da União”, México, D.F., 25 de janeiro de 2012 (<cndh.org.mx>).

29. México Avalia Índice de vítimas visíveis e invisíveis, México, agosto de 2011 (<www.mexicoevalua.org>).

30. Fonte da Secretaria de Segurança Pública: “Con Calderón, 2 mil 886 autoridades han fallecido en la guerra al narco”, La Jornada, 26 de janeiro de 2012, p. 16.

31. Eduardo Guerrero “La raíz de la violencia”, Nexos, junho de 2011: <www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328>; e Eduardo Guerrero “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, Nexos, agosto de 2010: <www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=248547>.

32. Joaquín Villalobos “Nuevos mitos de la guerra al narco”, Nexos, janeiro de 2012, <www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102505>.

33. Alejandro Poiré “El aumento de la violencia en México”, <www.presidencia.gob.mx> (consulta, 10 de janeiro de 2012).

34. “Questionário de cidadania, democracia e narcoviolência (CIDENA 2011)”, Colectivo de Análise da Segurança com Democracia A.C. (CASEDE), Sistemas de Inteligência em Mercados de Opinião (SIMO) e Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), julho de 2011. Levantaram-se quase 7.000 entrevistas. Ver <www.seguridadcondemocracia.org>.

GUATEMALA. ANTECIPAÇÃO À VIOLÊNCIA, ALÉM DA PREVENÇÃO EM CENÁRIOS DE CRIME ORGANIZADO E NARCOTRÁFICO

MARCO CASTILLO

CONTEXTO

O panorama em Guatemala é bastante difícil. Estamos entrando num novo governo onde muitos dos políticos (alquimistas políticos) hastearam nas ruas a bandeira da desesperança. A profecia de que não há forma de resolver a violência salvo por meio da repressão, e junto com ela a velha guarda política de origem castrense, pedem o retorno do fascismo e da militarização dos anos oitenta. Neste cenário, o General Otto Pérez Molina, um militar que assinou os tratados de paz ao termo do conflito armado em 1985, assumiu a primeira magistratura. Com uma esquerda totalmente debilitada e urgida de novos quadros, com um slogan baseado na mão de ferro, foi a solução drástica e não mediada dos conflitos.

Hoje se avizinha o desfile de estilos com os quais se pretende resolver o conflito. A caótica situação de violência do país em matéria de segurança, pobreza e ausência de horizontes próximos fazem cair na necessidade enganosa de arranjos rápidos. É com o discurso de mão de ferro, repressão e perseguição aos narcotraficantes e às gangues como se pensa resolver o problema; esquecendo da falta de emprego, a corrupção estatal, do sistema educativo colapsado, de povos urbanos e rurais submergidos na miséria e a fome, entre outras carências e duras realidades.

A marginalização urbana manifesta-se através do efeito da mutação estrutural da economia, derivada da degradação e da tendência do desenvolvimento econômico, cujo impacto tem sido particularmente negativo para os jovens e suas aspirações de se integrar ao novo sistema. Este novo sistema

exige serviços mais especializados e, portanto, pessoas mais especializadas, realidade longínqua para os jovens das urbes que mal, no melhor dos casos, terminam a secundária e que estão condenados pelo sistema a se conformar com uma precária formação técnica artesanal em frente às exigências do novo sistema em temas de informação, finanças e a informatização.¹

O problema não é só as gangues, os narcotraficantes ou os fuzis, mas sim as estruturas sociais desiguais, de um país onde a cada dia há mais pobres com carências e faltas de oportunidades. 52% das famílias guatemaltecas estão em risco moderado de sofrer insegurança alimentar. Um estudo de especialistas em medicina da Universidade de San Carlos de Guatemala revelou que apenas 2,5% dos núcleos familiares está isento desse perigo. Portanto, 42,7% das famílias está em risco de sofrer insegurança alimentar ‘leve’ e, 2,8%, do tipo severo.

Uma investigação realizada em março de 2011 por 101 profissionais, assessorados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), que visitaram 1584 lares em 75 áreas do território nacional guatemalteco, revelou novos dados sobre a população. De acordo com os pesquisadores 80% dos guatemaltecos vivem na pobreza, enquanto as cifras oficiais mencionam apenas 51%. Ante estes dados pode-se deduzir que estamos instalados dentro de uma “geografia do saque”, como a chama Santiago Millán, onde a viragem recente para um aberto imperialismo respaldado pela força militar se pode entender como um sinal da debilitação da hegemonia estadunidense frente às sérias ameaças de recessão e desvalorização generalizadas no país, em contraste com os diversos ataques de desvalorização infligidos antes em outros lugares, como América Latina nos anos oitenta e início da década de 1990, e durante as crises ainda mais sérias que consumiram ao Leste e Sudeste asiático em 1997 e que depois afundaram a Rússia, bem como a uma parte da América Latina. Também é sinal da incapacidade de acumular através da reprodução ampliada sobre uma base sustentável acompanhada por crescentes tentativas de acumular mediante a despossessão.²

Um olhar mais atento à descrição que faz Marx da acumulação originária revela uma faixa ampla de processos como a mercantilização e privatização da terra e a expulsão forçada das populações camponesas. A conversão de diversas formas de direitos de propriedade coletiva, estatal, etc., em direi-

tos de propriedade exclusivos. A exclusão do direito aos bens comuns. A transformação da força de trabalho em mercadoria e a exclusão de formas de produção e consumo alternativas. Os processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos (incluindo os recursos naturais). A monetização dos intercâmbios e a arrecadação de impostos, particularmente da terra. O tráfico de escravos, e a usura. A dívida pública, a extorsão, o narcovarejo. A venda de armas e munições, a economia da depredação e, finalmente, o sistema de crédito.

O Estado, com seu monopólio de violência e suas definições de legalidade, exerce hoje um papel crucial ao respaldar e promover estes processos, utilizando, em muitos casos, o Exército. Visualiza-se então o Exército como estandarte e a apresentação artilosa do que Alain Rouquié chamaria, analisando os positivistas do fim do século XIX, de cesarismo democrático — ou o gendarme necessário³ — para justificar que nossos povos latino-americanos precisam se abrigar nele — o que hoje chamar-se-ia militarismo modernizador. Tudo isso sem contar o efeito de sua contribuição ao subdesenvolvimento de seus feudos na América Latina. Guatemala converte-se hoje no caso emblemático deste pretorianismo de sistema.

Os mais débeis (Guatemala e o resto da América Central) sucumbem e caem em sérias crises de desvalorização, ou estouram em confrontos geopolíticos expressados através de guerras comerciais, monetárias e, inclusive, militares. Procuram emergir em novos cenários econômicos alternados como o narcotráfico, que desafia as economias tradicionais e seu status quo em sua postura hegemônica do poder. Esta luta se evidencia em controles ou conquistas de espaços territoriais que despossessionam socialmente. Para garantir o comércio ilícito de drogas capturam-se vontades e controla-se através de estados paralelos a política, comprando candidatos, assassinando políticos (44 no processo eleitoral de Guatemala, segundo relatório do Grupo de Apoio Mútuo em setembro de 2011) e fazendo campanhas com milionários investimentos para proteger a hegemonia de um florescente narco-estado. É o caso das últimas eleições em Guatemala, onde as duas forças políticas eram o Partido Patriota, com um candidato acusado de atos de genocídio, e o Partido Líder, com um candidato acusado de supostas vinculação com o narcotráfico e o crime organizado.⁴

A economia ilícita também tem crescido no contexto das economias urbanas avançadas, favorecida, em parte, pelos recursos das cidades do norte e sua crescente demanda de entorpecentes por parte dos profissionais de altos rendimentos. Ao que parece esta economia alternativa ilícita oferece aos jovens, sobretudo aos membros das gangues ou organizações criminosas, oportunidades econômicas e de trabalho que não encontram no circuito oficial. Os jovens que provêm das zonas marginais foram se convertendo em força de trabalho das economias criminosas.

Como David Grossman diria, “a armadura por trás da qual se protegem, porque não querem entrar na cabeça do outro”. Esse outro está ausente das políticas de desenvolvimento, pois só existe na nota vermelha dos diários, do qual se escreve pouco porque não queremos nos meter em sua vida, na desolada realidade que lhe toca enfrentar todos os dias. Vivemos num país de paradoxos e ‘sem-sentidos’: “somos gente traumatizada pela violência e a ausência”. Usando esta categoria interpretativa, reconhecemos que nossas estruturas sociais carecem de governo (comando) na cidade, o que se reflete em suas políticas de abandono.

Seguindo a análise de Maimónides a ciência política deve conter quatro partes: o governo do próprio, o governo da casa, o governo da cidade e, finalmente, o governo da nação. Se revisamos estes quatro níveis e os aplicarmos às nossas realidades latino-americanas, encontraremos que nos quatro níveis se manifesta o abandono que Herrera propõe. O desgoverno não implica uma ausência de Estado, mas sim uma carência de comando e autoridade, o que permite o crescimento acelerado de fenômenos como a violência, a desordem urbana, a economia negra, a alta migração e o narcotráfico como economia emergente acompanhada da extorsão e o tráfico de influências que se instrumentalizam e operativizam na ausência progressiva do conceito de cidadania, que se faz real na violência como subcultura, a precariedade, a marginalização, a corrupção e a impunidade.

Falta-nos esperança, ainda que ao mesmo tempo temos uma grande vitalidade e muita energia. Quando viajava, Grossman perguntava às pessoas quais eram seus anseios, seus sonhos. “A maioria lamentava os caminhos de sua vida que não escolheram, sentia falta de familiares mortos em guerras, ainda que nunca tivessem pronunciado a palavra guerra”,⁴ assegura. O

que sucede hoje é uma volta ao passado, a sistemas fascistas onde muitas vezes as estruturas de poder mantêm seu status quo usando a violência.

Somos países pobres e onde uma das formas econômicas de compensação e nivelção social é o narcotráfico. Muita gente está vinculada ao narcovarejo e ao tráfico de drogas porque é a única maneira de adquirir recursos econômicos, ainda que não sejam lícitos. A segunda, tristemente, é a migração, que ocorre em grande escala. Seguimos dependendo do que nossos irmãos nos mandam dos Estados Unidos. Então alguém se pergunta: onde está a empresa? Segue sendo uma empresa isolada, uma empresa de sociedades de abandono, que utiliza mão de obra barata. Esta empresa, a cada vez que há tentativa de aumentar o salário mínimo e melhorar a cesta básica, o primeiro que faz é despejar os trabalhadores nas ruas, sob a bandeira da não-rentabilidade do investimento.

Neste estado de desgoverno, o abandono tem convertido a América Central numa ponte de passagem de drogas, com a presença inclusive de cartéis — entre eles, Os Zetas mexicanos. Por isso, no istmo têm emergido diferentes expressões de violência que vão desde a violência armada até a depredação. Um exemplo claro é a matança perpetrada pelo cartel mexicano Os Zetas em 14 de maio de 2011, no sítio Los Cocos, no município de La Libertad em Petén, Guatemala, onde 28 camponeses foram assassinados e seus corpos decapitados. Foi um evento macabro, que levou o governo a instalar na zona as forças da Polícia e do Exército combinadas “por tempo indefinido”.

Lamentavelmente, muitas das políticas antidrogas estão unidas a sistemas repressivos e de perseguição. O tema do narcotráfico não é de hoje, e a presença de cartéis mexicanos ou colombianos, também não. O que sucede é que talvez hoje haja mais presença de mexicanos, já que a situação de violência e execuções no México provocou uma mobilização estratégica do narcotráfico a Guatemala, Honduras e El Salvador.

É muito difícil que, através de sistemas de maior sofisticação de mecanismos de violência e de inteligência, se possa resolver o problema do narcotráfico. Até que não se tome uma clara decisão de desenvolvimento social sustentável que inicie com políticas de despenalização de certas drogas, até chegar a sua legalização — ainda que seja este um tema polémico — é mui-

to difícil resolver conflitos que chegam a extremos como o caso do sítio de Los Cocos. Ainda que haja muita crítica no tema, é o tema da década. Não acho que se possa manter por anos essa visão repressiva e de abandono. É necessário gerar processos que construam alternativas reais para a cidadania e que reduzam as brechas sociais.

Assusta pensar que em Guatemala se queira seguir o mesmo caminho do México. Em quatro anos morreram 34 mil pessoas, produto desta onda de violência desatada pela perseguição do crime organizado e do narcotráfico. É um tema complexo, para refletir, mas que vai correr por mecanismos de não-violência, de não-agressão e de construção de sistemas mais inclusivos, participativos e de tomada de decisões. Bem como por modalidades e estruturas de poder mais inclusivas, que rompam com o abandono e o desgoverno.

Grossman teme que a guerra seja uma força de vida para muitos israelitas. “A gente acha que está à beira do abismo, o qual lhes dá uma grande força”, assegura. O que acontece se chegam a paz? “O problema é que muitos israelitas pensam que se há paz, converter-nos-emos em gente normal, comer-nos-emos entre nós”, responde. A explicação deste paradoxo se acha numa cultura de sofrimento, de vítima: “Estamos viciados à tragédia da Shoá, à ressurreição de Israel, mas é destruidor”.⁵

Como escritor, David Grossman considera que deve falar de memória, mas enfatiza: “O passado está demasiado presente em Israel, porque a memória pode se converter num cárcere. Se um povo sempre se define segundo as humilhações do passado, não poderemos ter uma vida normal no futuro”. O autor é cauteloso: “Só peço um pouco de tédio, sinônimo de normalidade” (Grossman 2010).

É importante que este ensaio tente dar linhas que permitam ver caminhos para superar a violência estrutural que os jovens — em particular — estão vivendo. Ao mesmo tempo, procurar ser um modelo de como a prevenção tem sido superada ante a complexidade do contexto em que estamos interagindo e da multidimensionalidade da violência. A fragmentação do espaço público, as novas polarizações espaciais, geram um novo sujeito político isolado do sistema político formal, da democracia representativa através de sua partidocracia, o que obriga os jovens a iniciar novas dinâmicas de aces-

so ao poder e controle do sistema econômico avançado, que deixa fissuras para filtrar economias informais inseridas na economia avançada.

ALÉM DA PREVENÇÃO

Algumas ideias prévias que podemos analisar estão vinculadas à ideia de que prevenir o crime é a intervenção ex - ante, antes que o crime se produza. No entanto, para evitar que o crime suceda, a realidade manifesta uma ação reativa ante o conflito e sobre a base de um mero ativismo. O recurso penal, sem dúvida, associa-se imediatamente ao objetivo de reprimir o crime, mas também na experiência da modernidade se pregou a necessidade do prevenir.

O próprio nascimento da prevenção do crime como fim da política criminosa se encontra nos discursos de justificativa do recurso penal — em suas diversas versões: prevenção especial positiva e negativa, prevenção geral positiva e negativa. Assinala Baratta, em torno da associação recurso penal — prevenção do delito:

“Os resultados obtidos, já há tempos, e a análise histórica e social da justiça criminal podem ser sintetizados na afirmação de que o sistema de justiça criminal se revela incapaz de resolver o que concerne à suas funções declaradas. Isto significa que a pena, como instrumento principal deste sistema, falha no que toca à função de prevenção da criminalidade, deixando espaços sociais desprovidos de estratégias que articulem processos para reduzir as crises geradas pelo conflito.

Este estado de crise se insere em todas as frentes: seja o da prevenção negativa geral, isto é, da intimidação dos potenciais delinquentes, seja o da prevenção positiva especial, isto é, da reinserção social dos atuais infratores da lei penal. Estes fins preventivos são, à luz dos fatos, simplesmente inalcançáveis. Isto gerou um sistema ideal que, ante a demanda social, se coisifica e se pragmatiza em seu fazer para poder tentar controlar o conflito. Por outra parte, outras funções de prevenção que parecem ser efetivamente realizáveis para o sistema penal, como a prevenção negativa especial, isto é, a neutralização ou a intimidação específica do criminoso e a prevenção geral positiva, isto é, a afirmação simbólica da validade das normas que favorecem o processo de integração social, são em realidade inadequadas no que toca aos critérios de valor que precedem a nossas constituições, a saber as constituições do estado social e democrático de direito” (Baratta, 1998).

Os recursos extrapenais nasceram e se desenvolveram historicamente associados à finalidade de prevenção do delito. Esta conexão teleológica deveria ser pesquisada histórica e sociologicamente, como tem sucedido no caso do recurso penal nestes últimos anos. Enquanto isso, deveria se suspender essa associação no terreno dos efeitos ou consequências sociais. A prevenção do delito deve apontar a modificar a estrutura de oportunidades, tanto legítimas como ilegítimas, acessível para os grupos de indivíduos que pertencem aos setores mais baixos da estrutura social. Tentando com isto lhes garantir as vias para apoiar ou reforçar a permanência no tipo de adaptação conformista, o que denota um alto pragmatismo no enfoque da prevenção.

A partir destes marcos teóricos se desenvolveram técnicas de intervenção nos três níveis da prevenção de acordo com o tipo de objeto ao que se dirigem: primário, secundário e terciário. As técnicas de intervenção criadas no espaço desta tática estão mais bem dirigidas aos potenciais ofensores que às potenciais vítimas, em função do razoamento teórico básico sobre o que se assentam. As técnicas de intervenção terciárias dirigidas aos ofensores são aquelas que se geraram desde o século XIX nos dispositivos institucionais de execução penal em torno dos ideais da ressocialização, da reabilitação social ou da reintegração social.

Proponho algumas ideias necessárias para compreender o caminho que se deve desenvolver para construir um novo modelo, que supere o pragmatismo e a reatividade do modelo de prevenção no qual temos trabalhado nas últimas duas décadas, e que permitam que o paradigma da antecipação enfrente a complexidade de forma integral:

1. Enfrentar a confrontação significa seleccionar uma problemática que resuma o conflito geral, que proponha clara e precisamente os resultados que se esperam a curto, médio e longo prazo.

Exemplos geradores:

- a. Como reduzir o estigma que se tem dos jovens de bairros periféricos.
- b. Como reincorporar socialmente um jovem com o rosto tatuado e com antecedentes penais.
- c. Como estabelecer espaços neutros ou zonas paz em setores urbanos disputados pelo narcotráfico e o crime organizado.

- d. Como abordar a conflitividade num centro educativo localizado entre dois pontos de tráfico de drogas.

Estes conflitos devem de ser resolvidos por meios pacíficos e requerem ser solucionados vinculando todas as partes. Ditas partes devem estar convencidas de que não podem forçar à(s) outra(s) a se submeter, como geralmente ocorre com o tipo de respostas que se dá a estes conflitos.

2. Desacoplar ou cortar o laço estrutural com o conflito que une às partes requer utilizar a não-cooperação; mas mantendo os laços com a outra parte. A intenção não é golpear ou ferir, mas construir autonomia e capacidade de autoconfiança em quem está a sofrer o conflito. Isto é, construir espaços de poder real e simbólico para nivelar os desequilíbrios gerados pela violência. Neste caso, a antecipação do conflito permite construir palcos prospectivos, onde se possa desenhar marcos metodológicos de abordagem integral, que reduzam o conflito contra e entre os jovens vinculados a sistemas de transgressão ou redes de criminalidade que os usam como escravos para seus mercados ilícitos.

A desacoplagem destes laços de criminalidade requer uma clara estratégia de intervenção. Lamentavelmente, o modelo preventivo em sua estrutura linear não o considerou. O modelo deixou muitas vezes a mesma estrutura marginal sem mudar o status de poder simbólico e real dentro do tratamento do problema, o que impossibilita a desacoplagem da estrutura de violência. Encobrir o conflito ou maquiá-lo com um mero ativismo acrítico não permite que o sistema de ruptura da conflitividade funcione e assim perduram as raízes profundas e ocultas da violência.

3. Reacoplar implica construir estruturas novas, que abarquem mais que a simples reação ao conflito ou a desacoplagem do mesmo. A antecipação da violência implica criar sistemas menos violentos que neutralizem progressivamente os comportamentos de transgressão dos jovens. Estes instalam novas estruturas e dinâmicas de convivência sobre a base de sistemas de paz sustentável.

Antecipar-se reacoplando significa construir modelos possíveis e variados de potenciais âmbitos sociais onde a reincorporação seja possível dentro de uma estrutura social de equilíbrio de poderes e rituais de interação

social. Estes poderes e rituais devem ser permeáveis às posições divergentes e descontínuas das relações entre grupos desacoplados pelos sistemas de violência contínua a partir do diálogo e reconhecimento da reacoplagem estrutural das partes em conflito. Lamentavelmente a prevenção tem ignorado estes elementos e limitou-se à contingência ante o conflito. Não tem mudado a estrutura social e tem deixado de reconhecer os diferentes rituais de interação dos grupos sociais e particularmente nos que o conflito já existe. Tudo, sob um sistema perverso de ‘normalização da violência ou de desconexão moral’, como Bandura chamaria os mecanismos de defesa ante o conflito permanente.

A ANTECIPAÇÃO OU PROSPECTIVA DA VIOLÊNCIA

Foi desenhada uma estratégia de ação metodológica prospectiva que pretende reduzir o risco da violência combinando técnicas de análises e inteligência social coletiva-comunitária, isto é, não centralizada ou regulada por um órgão jurisdicional, para estabelecer medidas sobre a base da alteridade de atuação, ser capazes de prender o outro na plenitude de sua dignidade, de seus direitos e, sobretudo, de sua diferença, sem afãs colonialistas. Procura fazê-lo de forma direta e antecipada em relação ao risco, à violência, e ao crime, centrando na demanda proposta no sofrimento da vítima ou vítimas, o sofrimento social e a responsabilidade restitutiva do delinquente de forma ativa e reincidente.

É necessário que os processos de antecipação se desenvolvam, valorizem e girem estratégias e cenários que visualizem e analisem a “ameaça violenta manifestada no crime”, particularmente nos que os jovens poderiam estar participando. Os jovens, por sua especial vulnerabilidade ao crime, vão construindo um comportamento autodestrutivo ou heterodestrutivo. Este fator ou elemento pode derivar em dano individual e coletivo, como é o caso das organizações criminosas ou gangues, e demanda da comunidade uma responsabilidade social para evitar que o dano se desenvolva.

Um exemplo que orienta o exposto acima:

Delitos resolvidos, o número de detenções praticadas, a classe e quantidade de bens recuperados pela polícia, a valoração econômica das dro-

gas apreendidas, os eventos de violência onde participam jovens, as zonas ou pontos onde ocorrem crimes ou onde a violência é recorrente, tipos de delitos cometidos pela população jovem, etcetera. Ademais, devem-se contemplar variáveis interessantes para o conhecimento de fenômenos violentos ou criminosos, como as características específicas dos fatos, os perfis das vítimas, a biografia dos detentos, as avaliações da “cifra negra” do crime, o registro dos lugares de residência ou dos lugares primeiramente de saída dos delinquentes ao cometer um delito. Também, o tipo de droga que se trafica, os participantes das correntes de tráfico, os riscos que podem derivar em violência.

Ante o exposto, definiremos estes processos de antecipação de violência como prospectiva, também conhecida como futurologia, definida assim por Gastón Berger, um dos fundadores da disciplina, como a ciência que estuda o futuro para o compreender e poder influir nele. Significa ver longe, ver amplo, analisar em profundidade e aventurar-se nisso. A trajetória da prospectiva vem do futuro ao presente. Isto é, vem do porvir ao presente. A prospectiva é, primeiro, um ato imaginativo e de criação; logo uma tomada de consciência e uma reflexão sobre o contexto atual; e, por último, um processo de articulação e convergência das expectativas, desejos, interesses e capacidade da sociedade para atingir esse porvir que se considera desejável. A prospectiva é o conjunto de tentativas sistêmicas para observar em longo prazo o futuro das comunidades com o propósito de identificar, neste caso, o conflito. E depois construir, sobre a base dessa identificação sistêmica e integral, os processos necessários para criar um modelo de paz urbana e transformação do conflito. Dito modelo proporcionaria orientações para os processos de previsão da violência e para o delito perpetrado por adultos e jovens, e inclusive por instituições ou autoridades comunitárias no futuro. Trata-se basicamente de imaginar possíveis cenários futuros, denominados “futuríveis”, e em ocasiões de determinar sua probabilidade, com o fim último de planificar ações necessárias para evitar ou acelerar sua ocorrência.

A prospectiva não tem a pretensão de predizer, senão de refletir sobre fenômenos que se sucederão, neste caso sobre os que geram violência. A prospectiva pode preparar-nos para todo o tipo de acontecimentos, mas neste caso o vinculado ao conflito em particular para a transgressão e con-

textos que favoreçam dimensionamentos no comportamento transgressor de jovens em situação de risco. Diz-se: *se isto pode continuar assim, pode se produzir isto ou o outro; a prospectiva prepara-nos para reagir ante diversas circunstâncias, das quais se produzirá uma sozinha ou uma combinação de várias*. A prospectiva imagina vários futuros, situações que podem suceder e o que se deveria fazer segundo o caso ou conflito.

A holística é um elemento chave na construção de cenários que se antecipem à violência e a transgressão, já que permite entender os eventos do ponto de vista das múltiplas interações que os caracterizam. É uma atitude integradora para compreender o contexto dos processos e dos protagonistas. A holística se refere ao modo de ver as coisas inteiras, em sua totalidade, em seu conjunto, em sua complexidade. Desta forma podem-se apreciar interações, particularidades e processos que pelo geral quando se estudam por separado não se percebem. Significa estabelecer de forma consciente a rede de relações para a criação, identificação, proposta e solução relevante e divergente de um problema ou do conflito.

O modelo de construção de conhecimentos por cenários é chave neste processo. Também é chave o processo de estudo de ação de Fals Borda (1972), que consiste no emprego de técnicas de observação participante e de observação por experimentação (participação-intervenção) que implicam o envolvimento do pesquisador na realidade e nos processos sociais. “É ir além para ganhar uma visão interior completa das situações e processos estudados, e tendo em vista a ação presente e futura”. Ao mesmo tempo, a inserção incorpora os grupos de base como “sujeitos” ativos e não como “objetos” exploráveis da investigação. Ditos sujeitos contribuem com informação e interpretação em pé de igualdade com os pesquisadores de fora.

O caminho da não-violência, o reparo do dano e a antecipação da violência exige que as minorias desviantes e excêntricas⁵ (ganges, tribos urbanas, etcetera) sejam aceitas como o que são, com possibilidades de contribuir com algo próprio, mais que como ameaça a liquidar. As relações harmoniosas são viáveis ainda que distantes. Uma minoria desviante só pode atuar de maneira eficaz quando tem obtido dos demais o reconhecimento, a obrigando a se comportar como tal, sem abandonar sua dissidência ou se deixar recuperar pelos que estão interessados em converter num

grupo que atua socialmente e significativamente, ainda sabendo que pelo conflito em que tem estado, a mudança levará tempo. Estes processos requerem um trabalho conjunto na solução duradoura das disputas internas, que tente construir uma vida livre de violência, com capacidade para atuar rapidamente e frear os potenciais contatos de agressão, comprometendo-se com a mediação dos conflitos. Nisto, a antecipação, com seu enfoque holístico e integral, tem muito que contribuir com os novos cenários de violência, particularmente nos que se geram entre e contra a juventude.

ANTECIPAR-SE É RECONHECER O CICLO DE VIDA DO CONFLITO

Um conflito pode ser dividido em três fases sucessivas: antes, durante e após a violência ou dos atos de transgressão. Isto significa que os conflitos devem de ser vistos a partir de sua complexidade e como sistema. Nem todo o conflito tem que desembocar no confronto físico ou na transgressão de uma norma social. Existem conflitos que fazem parte de redes de conflitos que juntos detonam violência. Isto é, que as estruturas do conflito são polimodais e polifacetadas escalonadas, cíclicas ou em surtos segundo o detonador que se tenha.

A antecipação tem como objetivo transformar a existência de interesses incompatíveis entre as partes. Também, identificar os detonadores potenciais e os transformar em articuladores ou conectores positivos para todos os implicados. Isto significa que se devem modificar os sistemas de referência do conflito e os transladar para sistemas de referência virtuosos onde prevaleça a convivência pacífica, o diálogo, os acordos, em vez da transgressão ou a irracionalidade.

Antecipar-se à violência

A tarefa para esta primeira fase é se estar antes de que a violência seja manifestada. Impedir a utilização da violência direta ou simbólica como meio para resolver as diferenças. Significa estabelecer uma clara linha de ação que reconheça e se acople ao contexto de maneira acultural.⁶ O trabalho na construção de plataformas de convivência e paz sustentável, baseadas no reconhecimento das práticas não violentas do bairro, comunitária-

de, instituição e organização social, significa que os diferentes grupos que interatuam num território específico coexistem relacionalmente de forma concreta e simbólica.

Galtung (2009)⁷ analisa as dimensões do conflito do ponto de vista cultural, político e militar para conhecer de onde se inspira a violência e, portanto, por onde se pode ‘encausar’ as energias para suprimir o conflito do sistema de forma antecipativa. A meu parecer, é necessário incluir três dimensões de análises mais: a dimensão pessoal, dimensão social e a dimensão criminosa. Além de mais duas dimensões, como Juan Pablo Lederach propõe em sua teoria do conflito e construção de paz, e uma minha, que nos permite entender a malha construída numa ação violenta criminosa e numa ação de transgressão social.

Estudar estas dimensões requer um claro mapeamento de atores nos bairros, instituições e comunidades onde se encontram os portadores chave da violência. Reconhecê-los significa ter uma clara localização dos conectores e divisores (Anderson, 1999).⁸ Tais conectores e divisores são os que a intervenção terá ao momento de iniciar um processo de antecipação em grupos de jovens em situação de transgressão e violência. Identificar os aspectos duros e macios, o esforço por conseguir maiores níveis de justiça, equidade e, sobretudo, uma melhora dos padrões de vida dos implicados, significa ter uma clara visão da violência e de suas estruturas de operação.

A antecipação em sistemas de violência

Quando a violência existe como consequência de um conflito numa comunidade, bairro ou instituição, a tarefa principal é a parar ou a conter para evitar que o conflito seja mais difícil de manejar. Consequentemente, devem-se encontrar vias de soluções pacíficas e portanto, impedir utilizar as formas próprias da violência. Ditas formas empregam a destruição para incapacitar à outra parte ou partes, para impor seus próprios objetivos e, em ocasiões, para justificar as soluções. Um exemplo claro é o caso dos países do triângulo norte (Guatemala, El Salvador e Honduras), que colocou o exército nas ruas, justificando que a saída militar é a única alternativa ante o conflito. Esta saída é acompanhada de leis como a Mão de Ferro, que persegue especificamente jovens “supostamente” vinculados a gangues.

O estado violento reproduz a agressão, gerando nas partes em conflito uma lógica de metaconflito. Isto é, o conflito é uma oportunidade para ganhar honra e glória ao derrotar ao adversário, ao mostrar a coragem dos que participam na guerra inclusive por parte dos derrotados. Esta lógica vê-se na luta entre grupos de ligas que brigam por um território ou por controlar espaços de extorsão. Espaços que passam a ser controlados por grupos, não só de gangues, senão de crime organizado e narcotráfico, onde inclusive as pessoas destas comunidades são parte do motim de guerra, originando o desejo de revanche pelo sofrimento infringido pela outra parte, tanto no passado como no presente.

Diante deste cenário, corresponde à antecipação gerar situações de soluções possíveis, mediar a transformação dos conflitos e estabelecer espaços influentes para articular processos de volta à normalidade a partir da participação de redes cidadãs. Ditas redes, junto a diferentes atores em conflito, devem construir uma plataforma de articulação social no bairro ou comunidade que edifique os potenciais caminhos à transformação e reconciliação. O modelo preventivo, lamentavelmente, desenvolve uma lógica ativista, pragmática e reativa, que invisibiliza as verdadeiras causas do conflito e que formula soluções a partir de atores externos estratificados segundo seu nível de vulnerabilidade, sem uma visão integral e sustentável.

A antecipação depois do conflito

Uma vez que se tenha conseguido uma alta no conflito, a tarefa de restaurar a paz é mais difícil que antes do início da violência. Os efeitos visíveis e não visíveis da violência permanecem durante um longo período de tempo. É esse o momento que o modelo de antecipação se instala para construir possíveis cenários prospectivos, transformar detonantes de violência em positivas saídas pacíficas.

Nesta fase, deve-se pôr a ênfase na reconstrução de palcos não violentos, na reconciliação das partes em conflito e na resolução ou reparo do dano.

- a. Reconstrução: tem como objetivo construir sistemas integrados que permitam curar as feridas ocasionadas pelo confronto entre as partes e consertar os danos materiais com uma visão prospectiva.

- b. Reconciliação: pretende desfazer o metaconflito e fazer, a partir dos divisores conectores que articulam, os potenciais caminhos para processos de paz sustentáveis.
- c. Resolução ou reparo do dano: procura criar as condições necessárias para resolver o conflito original e reconhecer a vítima como potencial ator a ser ressarcido pelo ator num clima de paz e de perdão.

Cabe notar que estas três tarefas não são exclusivas desta fase, mas que se devem aplicar, também, durante as duas anteriores.

Sob este enfoque, Lederach¹¹ sustenta que não somente se trata de obter a paz, mas também de a manter, sobre a base do que denomina a “reconciliação sustentável”. Este conceito implica algo mais que obter o ‘cessar fogo’, desenvolver negociações para chegar a um acordo de paz ou implementar um acordo de paz multilateral (Lederach 2002). Neste sentido, os processos de trabalho com jovens sob o conceito da antecipação devem reconhecer que “a paz sustentável requer que as partes que levam anos envolvidas num conflito não só deponham as armas, mas que atinjam um alto nível de reconciliação que perdure, na medida em que esteja fundado sobre a base de uma rede de relações e mecanismos em toda a extensão do tecido social, e que promova a justiça e trate as causas da inimizade em suas raízes, antes de que se gerem tensões desestabilizadoras”, nos diz Solomon.

Para Lederach, “a transformação do conflito implica uma mudança de paradigmas nas visões e métodos a aplicar”. A antecipação da violência é um enfoque que permite uma transformação do conflito que resulta num processo de paz permanente.

A reconfiguração da estrutura de conflito a uma estrutura de paz exige um enfoque de reculturização da mesma. Não se pode criar uma sociedade estável após um conflito, guerra ou confronto se não se constroem alicerces sólidos ou se não se tem uma visão clara de futuro em cenários alcançáveis a curto, médio e longo prazo. A resolução de conflitos orienta-se a solver a raiz do mesmo que, por não ter encontrado uma solução a tempo, foi escalando até o aparecimento da violência.

É evidente que o processo de resolução deve se pôr em marcha antes que apareça a violência para encontrar uma solução por meios pacíficos.

O aparecimento da violência como meio de salvar a incompatibilidade de objetivos entre as partes significa um completo fracasso, já que o confronto físico em geral é sempre uma falha estrepitosa do ser humano.

O melhor método de resolução do conflito é a construção da capacidade de transformação dos conflitos por meio da transcendência, da criatividade e da empatia. Para serem efetivas, a reconstrução, a reconciliação e a resolução devem ser trabalhadas de forma paralela. Nesse sentido, antecipar-se requer reconhecer em seu marco de estudo os elementos que podem transformar ou dimensionar o conflito.

ENFOQUE DE ANTECIPAÇÃO INTEGRAL E SISTÊMICO

A antecipação é um conjunto de elementos interdependentes que interatuam entre si; um grupo de unidades combinadas que formam um todo organizado e cujo resultado (*output*) é maior que o resultado que as unidades poderiam ter se funcionassem de maneira independente. Isto significa que a antecipação da violência não pode ser vista como a prevenção clássica que entendeu o conflito, como uma mera malha de etapas escalonadas e definidas segundo o nível de risco e tratamento. A antecipação é um sistema que consta de um número de processos e elementos, que somente quando funcionam de modo coordenado fazem eficaz a intervenção do conflito.

Pode-se pensar que a antecipação é um sistema que consta de um número de partes em interação. Por exemplo, o reconhecimento dos conectores e divisores numa comunidade permite a construção de uma rede de sistemas integrados às causas geradoras do conflito, abordadas por um sistema integral holístico de cenários e estratégias dirigidas a transformar o conflito.⁹ A homeostase do sistema de antecipação permite o equilíbrio dinâmico entre as partes do sistema. Isto é uma tendência a adaptar com o fim de atingir um equilíbrio interno frente às mudanças externas do meio ambiente, o qual permite que as respostas formuladas a partir da antecipação sejam sustentáveis no tempo e no contexto.

As principais características de um modelo de antecipação da violência a partir de sua definição sistêmica:

- a. Sistema constituído por cinco partes básicas: entrada, saída, processo, retroalimentação e ambiente.
- b. Enfoque dinâmico: ênfase sobre o processo dinâmico de interação que ocorre dentro da estrutura de uma realidade social determinada.
- c. Multidimensional e multinivelado: considera-se a sociedade de um ponto de vista micro e macroscópico. É microscópico quando atua dentro de seu ambiente (sociedade, comunidade, país); é macroscópico em suas relações com contextos globais que afetam o sistema social.
- d. Multimotivacional: o conflito pode ser motivado por muitas situações ou motivos.
- e. Probabilístico: com expressões como “em geral”, “pode ser” e suas demais variantes podem haver explicações em termos preditivos, e não com certeza ou definições terminológicas rígidas.
- f. Multidisciplinária: procura-se explicar a partir de conceitos e técnicas de muitos campos de estudo integrados em sistemas de resposta preditiva.
- g. Descritivo: descreve as características dos conflitos procurando e compreendendo os fenômenos de violência e transgressão.
- h. Multivariável: tende a assumir que um evento pode ser causado por numerosos fatores interrelacionados e interdependentes. Os fatores causais poderiam ser gerados pela retroalimentação de um fenômeno de violência complexo que se retroalimenta do contexto.
- i. Adaptativa: é um sistema com capacidade de adaptação. A antecipação adapta-se às mudanças do ambiente para responder ao conflito e suas estruturas.

A ANTECIPAÇÃO COMO SISTEMA ABERTO

A antecipação troca-se com o ambiente através de entradas e saídas contínuas. A antecipação como sistema aberto troca matéria e energia regularmente com o meio ambiente. É eminentemente adaptativa, isto é, para sobreviver, deve se reajustar constantemente às condições do meio e res-

ponder ao conflito segundo suas manifestações. Manter em jogo recíproco as forças do ambiente e a qualidade de sua resposta, aproximando a uma operação adaptativa mas com clareza de processos. A adaptabilidade é um processo contínuo de aprendizagem e de auto-organização. A antecipação como sistema aberto não pode viver isolada da realidade social ou de seus elementos geradores de conflitos. Os sistemas fechados, como a prevenção, são sistemas isolados de seu meio ambiente e se saturam com a resposta ativista, gerando caos na intervenção. Tendem, portanto, à chamada ‘entropia’.¹⁰ No entanto, um sistema aberto se mantém assim mesmo, um contínuo fluxo de entrada e saída, uma manutenção e sustentação dos componentes. O conceito de sistema aberto pode ser aplicado a diversos níveis do enfoque de antecipação: ao nível do indivíduo, ao nível do grupo, ao nível da organização e ao nível da sociedade. Pode abarcar desde um microsistema até um macrosistema, isto é, desde uma comunidade ou bairro até a formação de uma política de Estado.

A antecipação integral como sistema aberto requer do reconhecimento de quatro grandes ciclos que se manifestam constantemente em comunidades em disputa ou conflito:

- a. da alienação;
- b. da frustração;
- c. da desconfiança;
- d. de violência.

Destes quatro ciclos, o mais evidente é o da violência, especialmente entre e contra os jovens. Pelo qual, a antecipação da violência deve iniciar o contato com grupos infanto-juvenis vinculados a grupos de jovens transgressores e, mais adiante, a gangues juvenis. O processo começa com a construção das entradas e saídas com os próprios jovens em sistemas mais flexíveis e integrais. Não se pode trabalhar com um modelo fechado e assistencialista onde os adultos dizem aos jovens o que devem fazer e prescrever utilitariamente.

O modelo atua como compressor e aglutinador comunitário, baseando seu enfoque prioritariamente sobre

a pessoa doente, o fundamento do trabalho num modelo de antecipação do conflito. Procura reconstruir junto a ele uma melhor maneira de ver a vida, dar sentido a sua existência, romper com o ódio, a autodestruição, o sem-sentido de vida, ver que a vida vale, na medida em que ele como pessoa descobre que vale, e que “o nós” é um caminho mais fácil para chegar à paz, a vida e a felicidade.¹¹

REDES SOCIAIS COMO ESTRATÉGIA DE ARTICULAÇÃO NO PROCESSO DE ANTECIPAÇÃO:¹²

Segundo Roberto Merlo (1982), para conhecer a estrutura das relações e as mensagens que as pessoas trocam se utilizam três processos:

- a. conhecimento da estrutura social;
- b. conhecimento das imagens sociais que circulam pela Rede;
- c. estudo dos mitos, ritos e símbolos comunitários.

É necessário conhecer quem, numa comunidade, são as pessoas chave, dignas de maior confiança e a quem pedir apoio em caso de emergência, dificuldade ou crise espiritual ou material. Deve-se ver também se a relação que se estabelece com essas pessoas é de uma via ou de dupla via. Ademais, é importante saber se essas pessoas relacionam-se entre si ou não; se a comunicação entre elas é de uma ou dupla via, e finalmente, se deve saber se essas pessoas se comunicam com outras pessoas.

Este primeiro ponto do método de Rede é um apoio para tratar casos individuais, pois através dele se identificam as pessoas que podem ajudar a resolver o problema ou mal-estar social que vive a comunidade. É importante perguntar à comunidade que percepção se tem sobre diversos aspectos da realidade. Por exemplo, a relação jovem-adulto, a violência e pobreza, os serviços comunitários, se a educação é para todos ou para quem. O importante é saber qual é sua opinião sobre um tema e seu nível de conhecimento da realidade que representam.

É importante conhecer as imagens sociais que tem a população, interpretar os marcos cosmovisionais que encompassam sua visão da realidade e determinar as possibilidades que existem para promover ações conjuntas entre a população de jovens e adultos. Conhecer os costumes, tradições e

crenças das comunidades ajuda a explicar melhor por que as pessoas atuam de uma ou outra forma. Este princípio encontra-se na base do trabalho cultural que se deve desenvolver e promover nas comunidades em disputa.

É importante que o trabalho antecipação na Rua leve em conta os símbolos, ritos e mitos das comunidades a fim de entender melhor sua forma de pensar, e identificar de maneira mais direta a forma de ser das pessoas em determinada comunidade. Um fundamento completo é o não-antagonismo à confrontação e à marginalidade de algum grupo ou setor. Ninguém por si mesmo tem a solução plena para a problemática existente, e formar alianças estratégicas é uma ação indispensável.

O processo da articulação de voluntários comunitários manifesta-se na detecção e operacionalização de Redes Sociais. Em ditas redes, manifestam-se os diferentes protagonistas ou atores comunitários que exercem forças positivas ou negativas numa Rede Social. Estes atores sociais articulam-se em forma de nós, que podem ser positivos ou negativos. É aí, então, onde a função da antecipação se converte num articulador da rede social e sua estratégia se materializa em seus voluntários. Estes voluntários, articulados nas diferentes oficinas ou labores logísticos que se realizam durante a jornada, geram dinâmicas de ação social antecipativa.

O sentido da noção de rede social, implicada no processo de construção permanente tanto individual como coletiva, é um sistema aberto de intercâmbio que se estabelece nas múltiplas relações entre os integrantes de um grupo (familiar, bairro, organização comunitária) com integrantes de outros grupos. Enriquece-se a cada membro e os grupos se potencializam. A potenciação do trabalho preventivo nas redes aperfeiçoa-se e os recursos coordenam-se ao redor de ações para conseguir objetivos bem sucedidos e rápidos. As redes naturais preformadas (famílias, amigos, vizinhos) são as que constituem o apoio inicial aos processos que procuram paz em zonas em disputa.

A rede social articulada nos grupos populacionais, povos e cidades onde também se pode produzir ou ativar estes fenômenos de proteção social são as que, junto à diminuição dos fatores de risco, resolvem problemáticas psicossociais que causam violência, consumo de drogas, marginalidade e desesperança. Os pilares que recriam a proposta de antecipação residem em

seus líderes. Eles, junto à comunidade, articulam elementos de identidade cultural, hierarquizam a história cotidiana, tradições, valores, conhecimentos, produção técnico-científicas, valorizam o esporte, a autoestima coletiva (atitude de orgulho da gente do lugar), a vida cultural (eventos artísticos, literários e de formação cidadã).

O exercício de uma democracia ativa no cotidiano, com participação genuína dos participantes no programa, o uso dos valores éticos em todas as áreas como cidadania, religiões de diferentes tipos (ecumenismo), acessibilidade e qualidade dos processos desenvolvidos com os participantes, gerarão processos mais genuínos e participativos. Trabalhar sob o enfoque de redes permite potencializar e otimizar qualquer recurso que possa ser útil para o desenvolvimento da comunidade. O trabalho de redes procura potencializar a capacidade das comunidades, aumentar o conhecimento sobre sua realidade próxima e nacional, bem como desenvolver suas capacidades e atitudes em frente a seu próprio desenvolvimento.

O trabalho de redes obriga aos facilitadores de rua a medir sua liderança e permitir o crescimento da autonomia de ação de pessoas individuais ou grupos da comunidade. Em comunidades onde os bens e serviços são tão elementares e limitados, o manejo eficiente dos recursos é fundamental. Por isso, o facilitador ou facilitadora deve envolver organizações, indivíduos e grupos comunitários no processo, mesmo aqueles que não compartilhem a filosofia ou métodos que a antecipação propõe.

O enfoque de rede exige reconhecer os micro e macro sistemas presentes na comunidade e proceder de forma efetiva nos processos de desenvolvimento local e organização infanto-juvenil. O trabalho de antecipação na rua deve apostar no trabalho cooperativo e, por isso, as redes sociais devem estar bem coordenadas a fim de obter o maior benefício comunitário. É necessário ligar a comunidade com a rede através de seus líderes. Envolvê-los em processos de organização, projeção e planejamento de ações, bem como atividades a favor da infância e juventude vulnerável.

Ter uma presença permanente na comunidade através dos percursos nas ruas, visitas domiciliares, entrevistas formais e informais com líderes comunitários a fim de captar ou sentir rumores ou demandas informais comunitárias é fundamental.

A rede comunitária deve estar em contato com a sua vida cotidiana e estabelecer uma relação com seus nós fundamentais a fim de conhecer as necessidades, problemas ou demandas da comunidade em geral. Para isso se realiza uma avaliação e depois se difunde o impacto das ações através das diferentes redes existentes ou em processo de construção, das plataformas comunitárias que incidem sobre a redução do conflito.

Em seguida, desenvolvem-se ações encaminhadas a fortalecer a autonomia com colaboração das diferentes redes existentes dentro da comunidade. A resposta esperada deve favorecer a organização dos diferentes segmentos sociais, nos que as pessoas se identificam, e podem fazer sua proposta que se define e constrói projetivamente para antecipar à violência.

Finalmente, o mais importante é entender que a irracionalidade emotiva não só não nos oferece um antídoto efetivo contra a violência, mas também que é a causa direta de uma enorme proporção da mesma, perpetrada por uns humanos contra outros. É nossa capacidade de raciocinar sobre posições alheias à força o que minimiza as repercussões da violência, nos dando a fórmula para nos antecipar com estratégias e romper o círculo perverso que a inspira e a converte em violência organizada, criando um círculo perverso sem fim.

NOTAS

1. Saskia Sassen (2006) *La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas*. Versión espanhola de Mariano C. Melero de la Torre. Este trabalho baseia-se no livro da autora *Guest and Aliens* (Nova York: New Press, 1999). Este trabalho está escrito como um ensaio, pelo que o uso de notas no texto é mínimo; a bibliografia tem as referências necessárias.

2. A acumulação por desposseção consiste no uso de formas de acumulação originária para conservar o sistema capitalista, mercantilizando setores até então fechados ao mercado. Segundo David Harvey, autor do termo, a acumulação por desposseção define as mudanças neoliberais que se produziram desde 1970, guiadas basicamente pelas privatizações, a financeirização, a gestão e manipulação das crises e as redistribuições estatais da renda. As privatizações de empresas e serviços públicos é um exemplo de manifestação deste fenômeno. A acumulação por desposseção tem como objetivo manter o sistema atual, repercutindo nos sectores empobrecidos pela crise de sobreacumulação do capital.

3. Ver <<http://www.elnuevoherald.com/2011/11/05/1059890/guatemaltecos-eligen-presidente.html>>.

4. David Grossman (2010) La vida entera.

5 David Grossman (2010). La vida entera.

6 IBÍDEM.

7 Del castillo, Marco (2011). ¿Por qué es necesario el trabajo comunitario en la paz integral que Ciudad Juárez necesita? Programa de Plataformas de Paz Urbana que geram reconciliação sustentável. Paper/fevereiro 2011.

8 A partir de 1969 Serge Moscovici desenvolve um novo enfoque que se cristaliza quando em 1976 publica em inglês sua obra *Social Influence and Social Change*, que logo foi traduzida para o francês e para o castelhano com o título de *Psicologia das Minorias Ativas*. Disponível em <<http://goo.gl/e97ne>> ou < <http://goo.gl/exmDj> >.

9 A investigação foi realizada em torno da teoria de conflitos do sociólogo e matemático norueguês Johan Galtung. (2009). Muitos teóricos afirmam que a obra de Galtung representa por si sozinha 50% dos estudos para a paz. Seus importantes contributos para uma epistemologia da paz colocam-no como o ponto de referência mais importante neste novo campo do conhecimento. Propõe-nos uma análise e uma teoria crítica sobre o conflito, sem prescindir de outros temas aos que necessariamente está vinculado este grande corpus teórico de sua produção. Assim, enquanto escudrinhamos nas lógicas racionais que estão por trás da teoria de conflitos, esta nos vai servindo ao mesmo tempo de chave de leitura da teoria da paz, da violência e do desenvolvimento.

10 Em *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War* se identifica que as tensões e conectores em cada sociedade em conflito ou não dividem ou unem as pessoas. Geralmente quem trabalha em contextos de conflito estão mais atentos às condições que geram e dão forma ao conflito. Não obstante, se se é consciente somente dos fatores que dividem as comunidades e não se identificam e fomentam os fatores socioculturais, os programas de ajuda podem reforçar os primeiros e afetar os segundos. Desta maneira, analisar e entender ambas as questões, o que divide e o que une, evidência uma postura política em frente aos atores da guerra e a população civil, evitando atitudes que servem aos interesses dos primeiros e fortalecendo os mecanismos pacíficos de convivência e resolução de conflitos que beneficiam os segundos. Para Anderson, as condições que alimentam a violência podem ser explícitas, responder a situações histórico-estruturais ou se derivar de conjunturas externas. Frente às primeiras aparecem justificativas como a luta pelo controle de recursos, histórias de preconceito que explicam a busca da “justiça pelas próprias mãos”, concepções antagônicas sobre como uma sociedade justa deve se organizar, entre outras. É comum identificar distâncias entre o discurso público que procura dar um sentido e “uma causa justa” à guerra e a realidade dos interesses em jogo, caracterizados pela manipulação dos discursos por parte de quem administram e se beneficiam do conflito.

11 John Paul Lederach 2002. La construcción de la paz. Reconciliación sustentable en sociedades divididas. US Institute of Peace Press, Washington D.C.

12 Ibídem

13 O conceito de “entropia” é equivalente ao de desordem. Assim, quando dizemos que aumentou a entropia num sistema, significa que cresceu a desordem nesse sistema. E ao inverso: se num sistema diminuiu a entropia, significa que diminuiu a desordem.

14 O Homem Dolente. Durante a II Guerra Mundial, Victor Frankl esteve enclausurado por sua condição de judeu nos campos de concentração nazistas de Auschwitz e Türkheim. Teve que suportar toda a crueldade de sua brutalidade sobre-humana. Paradoxalmente, foi

nestas horríveis situações limites onde adquiriu plena consciência do sentido e dignidade da vida humana e do valor do sofrimento, nos dando, com isso, uma grande dose de otimismo e esperança de que a vida humana vale a pena ser vivida. É por isso, que o psiquiatra vienense possui autoridade moral para nos falar em diversas partes de suas obras da difícil questão do sofrimento, tanto físico, psíquico ou moral como inevitável à realidade humana. Não obstante, na mentalidade de amplos setores da sociedade ocidental concebe-se como um fato absolutamente incompreensível, motivo pelo qual se pretende recusá-lo por todos os meios ao desconhecer e ignorar seu enriquecedor significado e a fecundidade de seu sentido. Frankl considera que qualquer tipo de sofrimento e de sacrifício que a vida nos dá será aceito com fortaleza pelo ser humano, pois se sabe que por trás dele há um sentido que pode alumiar seu significado na vida.

15 Para Roberto Merlo em seu Manual da Teoria de Prevenção (1993): “a rede social é um modo de leitura da realidade que o observador utiliza para compreender o significado de um sistema humano, agrupado numa comunidade ou num espaço físico determinado”. Na metodologia de redes sociais, identificam-se as formas e maneiras de relação interpessoal da comunidade, a visão de mundo, desenvolvimento e vida que têm os vinculados à rede, e suas representações sociais e significados que a população transmite através da Rede comunitária.

BIBLIOGRAFIA

Aguirre Beltrán, Gonzalo 1957. *El proceso de aculturación y el cambio socio-cultural en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Anderson, M. (1999), *Do No Harm. How Aid Can Support Peace or War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado).

Alain Rouquié, El Estado militar en América Latina, Siglo XXI, 1884.

Baratta, Alessandro: “I Nuovi Orizzonti della Prevenzione”, en *Sicurezza e Territorio*, N°2, 1993.

Baratta, Alessandro: “Entre la Política Social y la Política de Seguridad”, en: *El Cotidiano*, México D.F., 1998.

Bas, Enric (1999). *Prospectiva; herramientas para la gestión estratégica del cambio*. Ed. Ariel. Barcelona.

Frankl, Viktor, El hombre doliente, Editorial Herder, S.A., 1ª ed., 3ª imp. 1994.

Harvey, David, El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión (2004).

Herrera, Alfonso, Juárez: el desgobierno de la ciudad y la política del abandono, UACJ, 2010.

Johan Galtung, Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización. Bilbao: Bakeaz, 2003.

Johan Galtung, ¿Hay alternativas? Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad. Madrid: Tecnos, 1984.

Langley L.L Homeostasis Alhambra, Madrid, 1982.

Máximo Sozzo, seguridad urbana y tácticas de prevención del delito, Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc, BsAs, n° 10, 2000.

Milanese, Efreim; Roberto Merlo y Brigitte Laffay, Prevención y Cura de la Farmacode-

pendencia. Una propuesta comunitaria, Plaza y Valdés / Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Farmacodependencias, México, 2001.

Milanese, Efreem; Roberto Merlo y Juan Machín, Redes que previenen, Colección Cuadernos para la acción, nº 1 e 2, Instituto Mexicano de la Juventud / Cáritas / Arquidiócesis de México I.A.P / Centro juvenil de promoción integral A.C. / Hogar Integral de Juventud I.A.P. / Cultura Joven A.C., México, 2000.

Milian, Santiago, Las tropas norteamericanas y la geografía del saqueo, América Latina, Mercosur y Paraguay en la mira, Paraguay, 2005.

Moscovici, Sergio, Psicología de las minorías activas, Ediciones Morata, S.L., 2ª ed. (08/1996).

Wiener, Norbert (1998). Cibernética, o el control y comunicación en animales y máquinas (em espanhol, 2ª edição). Tusquets.

OS SERENAZGOS NO PERU A MUNICIPALIZAÇÃO DE FATO DA SEGURANÇA PÚBLICA: UM MODELO VIÁVEL?

GINO COSTA

COMO SURGEM OS SERENAZGOS¹?

Os serenazgos foram formados no início da década de 1990, em meio à retirada policial causada por ações terroristas visando os policiais, o que os obrigou a se fechar em suas delegacias, transformadas então em fortes. A retirada levou a um abandono gradual, pela polícia, de suas funções de prevenção.

Um fator confluyente foi a decisão tomada por alguns prefeitos dos distritos residenciais de classes média e alta da zona central e moderna de Lima — especialmente Alberto Andrade, o primeiro prefeito de Miraflores (1990-1995) e depois da Lima Metropolitana (1996-2003) — para retomar as ruas e restabelecer o princípio de autoridade. Como resultado da rápida urbanização da cidade durante as décadas de 1970 e 1980, as ruas foram gradualmente sendo ocupadas por vendedores ambulantes e nelas reinava grande desordem e insegurança. À noite, muitos dos espaços públicos eram ocupados pela prostituição de rua.

A recuperação do espaço público exige um exercício de poder por parte dos prefeitos, que necessitam do apoio da força pública. Na medida em que a polícia tinha outras prioridades e, em última instância, respondia às ordens do governo central — que condicionava politicamente seu apoio aos prefeitos —, alguns policiais optaram por construir seus próprios instrumentos de autoridade, e o fizeram revivendo uma antiga instituição colonial: o **sereno**, um sistema de patrulha desarmada e a pé.

Formado inicialmente como um paliativo frente às deficiências da função da polícia preventiva, os serenazgos se fortaleceram progressivamente e

se estenderam primeiro para os bairros populares de Lima e, logo, para as cidades do interior do país.

QUE SERVIÇOS PRESTAM?

Os serenazgos oferecem três grandes serviços: são um instrumento de autoridade que utiliza o prefeito para manter a ordem na cidade e o respeito às disposições municipais; patrulham e vigiam as ruas; e atendem aos pedidos de intervenção do público.

O patrulhamento é feito a pé ou através de veículos — carros, motos e bicicletas—. Os serenazgos contam com uma central telefônica que permite o fácil acesso do público e a resposta imediata aos seus chamados, uma vez que os serenos geralmente estão em comunicação por rádio. A velocidade de resposta é facilitada pelo sistema de posicionamento de satélite (GPS) que as suas unidades têm. As valiosas informações que obtêm a partir de chamadas do público, comunicações entre guardas que estão na rua e gravação de câmeras de vigilância por vídeo são processadas nos que constituem modernos observatórios da violência e do crime.

Os serenazgos também são um serviço de atendimento ao público. Ao contrário da Polícia, a cujos membros se deve procurar em suas próprias instituições locais, a população contata os serenazgos principalmente por telefone, embora, em muitos casos, isso possa ser feito também via e-mail, pelo website dos municípios e pelas redes sociais, incluindo *Twitter*. Para que são chamados? Em primeiro lugar, para solicitar que os serenos intervenham na solução de problemas de convivência ou condutas antissociais. Em segundo lugar, para evitar crimes, responder a eles ou iniciar os procedimentos policiais correspondentes. Em terceiro lugar, para solicitar que as vítimas de acidentes de trânsito sejam auxiliadas e levadas para centros de saúde e garantir o início dos respectivos inquéritos policiais. Esta categoria também inclui o pedido de ajuda por outras emergências.

Na Lima Metropolitana, os três principais pedidos de intervenção do público em 2009 estavam relacionados a problemas de convivência, os cinco seguintes a infrações e o nono, a acidentes de trânsito. Os primeiros pedidos de intervenção foram por consumo de drogas e álcool em via pública, que se apresentaram em 89% dos serenazgos; foram seguidos por ruídos excessi-

vos (75%) e atuação de gangues (67%). Os seguintes pedidos de intervenção se referiram a assaltos (64%), presença de suspeitos e microtráfico de drogas (47%), assim como roubo a domicílio e violência familiar (44%). Seguem-se a isso os acidentes de trânsito (33%). Com menor incidência apareceram os pedidos de intervenção por furto de autopeças (25%), prostituição e brigas (19%), e roubos de veículos (17%) (Costa y Romero 2010b:23).

Ante os problemas de convivência ou de comportamento antissocial, os serenazgos geralmente respondem por conta própria, sem o apoio da polícia. Normalmente são os primeiros a chegar ao local de um acidente de trânsito e socorrer as vítimas. No entanto, precisam da polícia para determinar a responsabilidade em um acidente. Muitas vezes os serenazgos intervêm para evitar um ato criminoso, fazendo uma aparição ostensiva. Se o crime está consumado, não têm poder para agir; no entanto, o público solicita sua intervenção para relatar o incidente à polícia e garantir a sua presença.

O serviço é financiado por um imposto que os cidadãos pagam como contraprestação à segurança fornecida pelo município. As cifras variam de acordo com o distrito e com a utilização do imóvel.

Os serenazgos dependem dos prefeitos, que os articulam através de um gerente municipal — geralmente o da Segurança Cidadã —, autoridade sob a qual está o chefe de serenazgo. Na Lima Metropolitana, por exemplo, em 2009, quase a metade (44%) dos agentes de segurança cidadã eram policiais aposentados; 39%, civis; e 14%, militares aposentados. Entre os chefes de serenazgo há um número ainda maior de policiais aposentados (55%), comparado com 36% de civis e 6% de militares aposentados (Costa y Romero 2010b:33). Na maioria dos municípios, esses cargos são de confiança, podendo seus titulares ser afastados a qualquer momento por decisão do prefeito. Este controle civil e democrático é uma das principais razões para o seu sucesso, assim como a competição saudável entre os municípios e o controle cidadão.

QUANTOS SÃO?

Embora os primeiros serenazgos tenham surgido há duas décadas, sua expansão e desenvolvimento têm sido particularmente rápidos nos últimos anos. Entre 2003 e 2009, o número quadruplicou, passando de 122 a 481

(INEI 2011). Enquanto em 2003 apenas 7% dos municípios provinciais e distritais tinham serenazgos, seis anos depois, 26% contavam com este serviço.

Embora a instituição tenha sido previamente ampliada e consolidada na Lima Metropolitana e em Callao, sua presença nacional hoje é indiscutível. A melhor demonstração disso é que, em 2009, a região com o maior número de serenazgos era Cusco (53), seguida de Áncash (45), Lima Metropolitana (38), Arequipa e Junín (36), e Puno e Lima Provincias (35) (INEI 2011). As regiões com o maior percentual de municípios com serenazgos são, no entanto, outras. Callao encabeça a lista com 100%, seguida por Lima Metropolitana (88%), Tumbes (77%), Pasco (68%), Tacna (59%), Ucayali (53%) e Cusco (49%).

A expansão nacional dos serenazgos foi acompanhada pela instalação de uma quantidade significativa de postos de vigilância municipal. Entre 2005 e 2009 o número de postos em todo o país dobrou, passando de 1429 para 2889 (INEI 2011). No ano passado, Lima concentrou 50% deste total, seguida de Áncash e Cusco (5%), e Arequipa, Callao, La Libertad e Puno (4%).

QUEM SÃO OS SERENOS?

Os serenos são funcionários públicos que não estão autorizados a portar ou usar armas e tampouco têm poderes de polícia para dar voz de prisão e conduzir investigações criminais. O seu número no Peru triplicou entre 2003 e 2009, passando de 5.164 para 16.287 (INEI 2011). Isso proporcionou ao serviço de serenazgo uma maior cobertura territorial e melhorou consideravelmente a relação de habitantes por sereno. Efetivamente, em 2003, havia um sereno para cada 5.249 habitantes; seis anos depois, essa relação foi reduzida para um sereno para cada 1809. É ainda uma proporção muito elevada, mas a tendência é para a sua redução.

No final de 2009, as regiões com o maior número de serenos foram Lima Metropolitana (7816), seguida de Callao (949), Piura (900), Cusco (850), Arequipa (728), Áncash (675) e Puno (636). No extremo oposto estavam localizados o Amazonas (18), Madre de Dios (19), Apurímac (31), Huanacavelica (48) e San Martín (76) (INEI 2011).

Os serenos são, em sua maioria, homens. Por exemplo, na Lima Metropolitana, em 2009, 94,5% eram do sexo masculino e as mulheres eram apenas 5,5%. A participação feminina nos serenazgos é notoriamente baixa, especialmente se comparada à que existe na Polícia, onde a presença feminina atinge 14%. Há, portanto, espaço para um aumento substancial no número de mulheres, o que seria aconselhável, já que a experiência policial indica que as mulheres são mais honestas, mais respeitadas e mais bem aceitas. Os serenos também são, predominantemente, jovens. Na Lima Metropolitana, em 2009, 65% tinham entre 18 e 29 anos de idade. De modo geral, os mais velhos são supervisores e motoristas, enquanto os mais jovens ficam com as posições de patrulha (Costa e Romero 2010b: 45).

O processo de seleção dos serenos é ainda muito informal e, em grande parte, não regulamentado. Questões-chave, como periodicidade e critérios de seleção, são definidos pelo gestor de segurança cidadã ou pelo chefe de serenazgo. Em alguns casos, eles mesmos conduzem o processo; em outros, fica a cargo da gestão de recursos humanos. A periodicidade é determinada pela necessidade do serviço e não existe um cronograma preestabelecido para o processo de seleção. Na Lima Metropolitana, apenas metade do serenazgos passam por exame de admissão; a outra metade apenas submete a documentação solicitada, sem passar o requerente por um exame propriamente dito.

O processo de formação também é pouco regulamentado. Mais uma vez, quem define o conteúdo são o gestor de segurança cidadã, o chefe de serenazgo ou o líder de instrução. Em geral, o treinamento é muito pobre e claramente insuficiente. Sua duração oscila entre uma hora ou um dia, em um extremo, e 120 ou 168 horas letivas, no melhor dos casos. O treinamento inadequado que se dá ao sereno ao aderir ao serviço não é compensado com um sistema de formação contínua ao longo da carreira.

O desenvolvimento da carreira funcional do sereno é, então, ainda muito insuficiente. São poucos os serenazgos que têm uma política de promoção, que constitui o ponto de partida de um plano de carreira. Em geral, na base está o sereno; e no pico da pirâmide, o chefe de serenazgo e o chefe de operações. Abaixo deles estão os supervisores e operadores dos centros de informação e das câmeras de vigilância por vídeo. O motorista está em uma categoria superior a um sereno a pé.

A maioria dos serenazgos tem alguma forma de avaliação do desempenho de pessoal, embora sua frequência varie significativamente entre a avaliação diária e a que é feita semanal, quinzenal, mensal e até mesmo anualmente. Esta avaliação é facilitada pelo uso de instrumentos de alta tecnologia em seus centros de informação, o que permite o acompanhamento do desenvolvimento. Destacam-se entre os instrumentos o georreferenciamento, GPS e câmeras de vigilância.

Em 2009, metade dos serenazgos da Lima Metropolitana tinha um regime disciplinar específico. À outra metade se aplicam as regras do procedimento administrativo ordinário. A maioria tem um registro de sanções, embora ainda não exista um registro para toda a cidade. Esta ausência deve ser sanada, porque na situação atual um sereno demitido em um distrito pode ser contratado em outro (Costa e Romero 2010b: 50-51).

Existem vários canais para a apresentação de queixas contra o sereno. Estas podem ser verbais ou escritas; feitas pessoalmente, por telefone, por e-mail ou através do site; apresentadas no próprio município, nos postos de segurança ou nos veículos dos serenazgos; e dirigida ao chefe do grupo de serenazgos, aos responsáveis pela segurança pública ou pela participação local, aos vereadores ou ao prefeito. Não existe um procedimento de queixa única, mas vários, e o os serenos se sentem permanentemente observados e fiscalizados pelos cidadãos. Contribui para isso o fato de que as comunicações com o serenazgos são, principalmente, via telefone ou eletrônica, que poupa o cidadão de deslocamentos e longos atrasos nas unidades administrativas.

A maioria dos serenos tem contratos de prazo muito curto e, portanto, não gozam de nenhuma estabilidade ou benefícios empregatícios. Um número minoritário de serenos conta com seguro saúde, de vida e contra acidentes. A remuneração dos chefes de serenazgos de Lima varia entre 450 e 2.250 dólares. Os serenos têm renda mensal que varia entre 200 e 550 dólares.

COM QUAIS RECURSOS CONTAM?

O maior protagonismo dos municípios na segurança cidadã, evidenciado na maior presença territorial de seus serenazgos, tem uma correlação orçamentária. Entre 2007 e 2010, o orçamento da segurança pública municipal dobrou, partindo de 72 milhões de dólares americanos para chegar a 151

milhões. A maior parte destes recursos destina-se a financiar o funcionamento do serenazgo e seus centros de informação e comunicação. Em uma proporção menor, municípios financiam equipamentos e infraestrutura de polícia, bem como o pagamento para os agentes de polícia que colaboram com o serviço de serenazgos (Costa e Romero 2011: 112).

Apesar do rápido crescimento do orçamento municipal na segurança cidadã, isso ainda não é um dos seus índices mais importantes. Em 2010, o investimento em segurança chegou a quase 2% de todo gasto municipal em nível nacional, representando o décimo-segundo item mais importante. Há, portanto, um amplo espaço para o crescimento dos gastos com segurança cidadã, como evidenciado pelos municípios líderes nesta área, localizados na Lima Metropolitana e em Callao, que gastam cerca de 5 por cento de seu orçamento municipal com segurança cidadã.

Apesar da expansão dos serenazgos para o interior do país, a Lima Metropolitana ainda concentra pouco mais da metade dos recursos investidos em sua operação (53,7%). Seguindo em importância está Callao (5,4%), Piura (5,1%), Arequipa (4,2%), Áncash e La Libertad (4,0%), Cusco (3,1%) e Tacna (2,6%). No final da lista estão Amazônia (0,1%), Madre de Dios e Apurímac (0,2%), Huancavelica (0,3%) e Tumbes (0,5%) (Costa e Romero 2011: 113).

O investimento municipal em segurança cidadã em 2010 representou 9% do orçamento do Ministério do Interior, do qual depende a Polícia Nacional. Não é exatamente uma cifra significativa, considerando que os serenazgos cumprem uma tarefa eminentemente preventiva, enquanto a polícia tem uma multiplicidade de funções. Mais importante ainda, a cobertura dos serenazgos chega a 26% de todos os municípios do país, sem considerar as grandes diferenças entre os mais consolidados e os de recente criação, ou aqueles estabelecidos em bairros populares.

Os municípios aumentaram significativamente o equipamento de seus serenazgos. Entre 2008 e 2010, houve um crescimento particularmente significativo no número de vigilância por videocâmaras (113%), motocicletas (69%) e carros e caminhões (34%); o número de bicicletas cresceu de maneira mais limitada: 4%. Estes valores ocultam a disparidade de recursos que têm os serenazgos.

COMO SE RELACIONAM COM A POLÍCIA?

Como os poderes de polícia faltam aos serenos, os municípios fizeram um grande esforço para incorporar policiais em suas unidades de patrulha, para que os serenazgos possam contar com a autoridade que não possuem. A própria constituição de 1993 criou as condições para isso, ao estabelecer que a Polícia Nacional coopera com municípios na segurança cidadã. Esta postura ficou mais explícita na reforma constitucional de 2002. A lei de Municipalidades do ano seguinte detalhou as funções do serviço de serenazgo.

Como a cooperação policial com os municípios nunca foi regulamentada e a polícia se recusa a fornecê-lo gratuitamente, isso se tornou uma realidade através do recrutamento de pessoal da polícia em atividade (Yépez 2004: 192). Isso foi facilitado pela regulamentação laboral existente na polícia desde o início da década de 1990, que autorizou o efetivo policial a prestar serviços a terceiros — usando seus uniformes — durante seus dias de descanso. Enquanto os serenazgos limitavam-se aos bairros residenciais — que contam com maiores recursos econômicos — não houve problemas, mas quando estes se espalharam para os bairros populares e para o interior do país, os municípios resistiram a pagar pela presença da polícia em seus veículos. Perguntaram-se por que deveriam fazê-lo, já que o serviço de polícia é eminentemente gratuito e os serenazgos, precisamente, oferecem à polícia os meios logísticos que ela não tem para desempenhar o seu papel. Depois de fortes disputas, prefeitos concordaram em 2009 que a polícia deveria aceitar que, através do plano integrado de patrulha, seus efetivos se incorporassem aos serenazgos gratuitamente durante seus dias de serviço. No entanto, este compromisso não é sempre cumprido.

A autoridade do prefeito na área de segurança cidadã foi reforçada pela decisão do comando de polícia de solicitar sua avaliação anual sobre o desempenho profissional dos seus comissários. Esta prerrogativa foi consagrada pelo Decreto Supremo 002-2009-IN, publicado em 24 de Março de 2009, que estabelece, pela primeira vez, que a opinião do prefeito sobre a responsabilidade e a eficiência dos oficiais que servem na esquadra da polícia será levada em consideração para a avaliação do seu desempenho e o processo de promoção. Esta medida foi recomendada no livro *La Policía que Lima necesita* (Costa, Briceño e Romero 2008: 102).

Há que fazer desta decisão uma realidade e complementá-la com a participação dos prefeitos na nomeação dos comissários. Esta proposta tem como condição que cada jurisdição política conte com uma autoridade policial única. Se se trata da autoridade policial de uma cidade grande, propõe-se que se constitua um júri integrado pelo Ministro do Interior, o diretor geral da Polícia e o prefeito provincial, encarregado de elegê-lo. Se se trata da autoridade policial de um distrito, propõe-se a presença de um júri integrado pelo diretor geral da Polícia, o chefe policial da cidade e o prefeito distrital. Em ambos os casos, a seleção seria de base tripartidária apresentada pelo diretor-geral ou o chefe de polícia da cidade, respectivamente, após a revisão do plano de fundo dos requerentes e de entrevistá-los (Costa e Romero 2010a: 122-125). Também se sugeriu que os prefeitos tenham a prerrogativa de solicitar o afastamento dos comissários, ainda que falte elaborar o marco normativo que evite o abuso desta faculdade por parte dos prefeitos (Costa e Romero 2010a: 119).

Estas prerrogativas deveriam ganhar forma numa lei que regule a cooperação da Polícia com os municípios, tal como o dispõe a Constituição. Embora o projeto de lei da efetividade municipal em segurança cidadã —apresentada em setembro de 2008 por onze prefeitos distritais da Lima Metropolitana e Callao — não tenha prosperado, isso deu o pontapé inicial para que aquele que era então diretor geral da polícia, Mauro Remicio, emitisse a Diretiva 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, “Diretrizes para a efetividade na execução dos planos integrados de segurança cidadã entre governos locais e a polícia Nacional do Peru”, de 12 de março de 2009.

Esta diretiva constitui um fato inédito na instituição policial e estabelece as diretrizes de sua cooperação com os municípios. Refere-se, entre outros temas, à necessidade de que as jurisdições policiais coincidam com as jurisdições políticas e a que a instituição conte com uma única autoridade policial em cada uma destas, por um período não menor que dois anos. Dispõe sobre a patrulha integrada, que é organizada e dirigida pelo comissário em coordenação com a Gerência de Segurança Cidadã do município, com prévio planejamento conjunto. Implementa mecanismos de prestação de contas para o policial, que estabelecem que o comissário informará mensalmente o prefeito sobre a situação delitiva com o fim de que se tomem

as decisões mais adequadas; assinala, assim, que o comissário deve expor ante o prefeito e seus gestores a correspondente ordem de operações para o uso dos recursos municipais. Por sua parte, o prefeito tem competência para fiscalizar a patrulha de serviço integrado dentro de sua jurisdição. A diretiva também dispõe que a Polícia trabalhe exclusivamente com as juntas de moradores promovidas pelos municípios.

Tais atribuições municipais não são incompatíveis com o carácter nacional e único da polícia. Significam, sim, subordinar sua função ao poder civil em todas as áreas do governo. A autoridade policial, por sua vez, presta assessoria técnica e executa as decisões tomadas no âmbito dos planos de segurança cidadã do comitê provincial ou distrital respectivo, que é presidido pelo prefeito.

Regular esta cooperação legalmente não foi possível até hoje,² uma vez que na polícia há quem considere que ela é prejudicial — seja porque da poder aos serenazgos e enfraquece a polícia, seja porque a associação da polícia com serenazgos sem maiores atribuições danifica a imagem institucional desta última. A maior dificuldade é que a polícia vê os serenazgos como competidores e, inclusive, como o embrião de um corpo policial local. Estes temores são alimentados por demandas expressadas esporadicamente por prefeitos, que solicitam atribuições policiais para seus serenozos, como portar armas e realizar detenções — o que os converteria, de fato, em polícias locais.

TOMAM AS RUAS DA POLÍCIA?

Os serenazgos estão ocupando de maneira rápida um espaço que, tradicionalmente, correspondia à polícia. Há diversas evidências disso. Vejamos.

Em primeiro lugar, é verdade que a presença dos serenazgos não é uniforme em toda a cidade, mas também é verdade que esta instituição tem deixado de ser patrimônio dos distritos mais abastados. O exemplo dos serenazgos está se estendendo rapidamente em todos os distritos. O que num momento pôde parecer uma resposta momentânea e exclusiva dos estratos altos, proposta como uma alternativa às dificuldades que o terrorismo representou para a presença policial, se converteu num fenómeno permanente e crescentemente demandado em todos os setores sociais e ao longo

de todo o país, tanto em grandes como em pequenas cidades. Os serenazgos vieram para ficar e são um componente importante da arquitetura institucional da segurança cidadã. Há diversos indicadores disto: seu avanço normativo, a expansão do investimento municipal e sua incorporação definitiva à estrutura dos governos locais.

Em segundo lugar, sua crescente legitimidade social se traduz principalmente na maior demanda cidadã por seus serviços. Se a princípio os serenazgos contribuíram com os esforços dos prefeitos para recuperar as ruas e a autoridade em seus distritos, pouco a pouco foram se transformando num autêntico serviço cidadão, que atende 24 horas por dia, usualmente por telefone. Hoje em dia são requeridos para uma gama muito ampla de intervenções, desde as relacionadas a problemas de convivência — como, por exemplo, os ruídos excessivos, o consumo de álcool e drogas em via pública, a prostituição e as brigas — até as associadas a atividades criminosas, tais como o microtráfico de drogas e toda sorte de delitos patrimoniais, que incluem desde assaltos e furtos de autopeças até roubos de veículos e em moradias. Entre estes extremos, existe um conjunto de pedidos de intervenção em ocorrências que podem ou não ser delitos, como a presença de suspeitos, os acidentes de trânsito e a violência familiar e juvenil. Em muitos casos, o serenazgo atende ao pedido diretamente, enquanto em outros, quando é necessária a presença policial, ele se encarrega de viabilizá-la, cumprindo assim o papel de intermediário entre o cidadão e a polícia.

Esta legitimidade se vê corroborada pelos questionários de opinião pública, que indicam uma melhora gradual e sustentada da aprovação que os cidadãos dão aos serviços de serenazgo, tanto em termos absolutos como em termos comparativos com a Polícia Nacional. Há poucos anos, a polícia tinha uma melhor qualificação que os serenazgos, enquanto que agora esta situação se reverteu.

Em terceiro lugar, a ocupação das ruas propriamente dita. Isto está evidenciado pelo rápido crescimento no número de serenazgos, de seus meios de transporte e do investimento municipal, temas que têm sido apresentados nos parágrafos precedentes. Nos distritos onde os serenazgos estão mais consolidados, sua presença nos espaços públicos é muito maior que a da Polícia. Os policiais, por sua vez, são vistos sobretudo fazendo trabalhos de

vigilância ‘de ponto fixo’ em bancos, shoppings, e estabelecimentos públicos e privados de todo o tipo. De modo geral, estes trabalhos fazem parte do serviço que os efetivos prestam a terceiros em seus dias de descanso, e não do serviço público policial. Os que realizam estes trabalhos de vigilância não costumam contar com comunicação por rádio nem atuam como parte de um plano de desenvolvimento institucional, e também não são supervisionados no desempenho de suas funções; simplesmente, cumprem o trabalho de um vigilante privado qualquer, ainda que para isso façam uso de seu uniforme. Diferente é o caso dos serenos, que — movendo-se a pé, de bicicleta ou motocicleta — cumprem um plano de patrulha supervisionado por seus superiores, com quem estão em permanente comunicação.

No que se refere à patrulha veicular, ocorre algo parecido. As unidades do serenazgo são bem mais visíveis que as da polícia, estão constantemente se deslocando e se encontram em contato permanente com seu centro de operações. As unidades policiais, por outro lado, são menos visíveis, especialmente à noite e, quando são vistas, estão geralmente estacionadas, com o pretexto de que não têm combustível.

Em resumo, a presença dos serenazgos é cada vez mais visível e sua ocupação das ruas, mais organizada, já que contam com centros de comunicação, observatórios de delito e tecnologia de ponta, recursos dos quais carece a polícia. Mais importante ainda, essas vantagens facilitam aos serenos uma relação muito fluida com os moradores.

QUAIS SÃO AS RAZÕES DE SEU SUCESSO?

O protagonismo municipal em segurança cidadã é uma expressão do fortalecimento dos governos locais dentro da estrutura do Estado, que representa uma espécie de revolução espontânea e silenciosa que vem minando as bases do velho Estado centralista. É verdade que, muito cedo, a Constituição de 1993 reconheceu que os municípios cumpriam um papel na segurança cidadã, mas o fez após o surgimento dos primeiros serenazgos. Há que se considerar que este reconhecimento não definiu os limites legais dos serenazgos nem estabeleceu sua interação com a Polícia. São os moradores que pagam pelo serviço, o que explica sua desigual distribuição territorial. Nas províncias e nos distritos mais abastados, a instituição é robusta

e consolida-se dia a dia; naqueles com escassos recursos, esta não existe ou é ainda muito débil. Não há dúvida, no entanto, de que os serenazgos têm representado uma resposta inovadora e eficaz à inadequação do velho Estado para enfrentar os novos desafios da segurança.

O segredo de seu sucesso não reside nos recursos investidos — ainda que estes sejam muito significativos — nem no uso das mais avançadas tecnologias da informação e das telecomunicações, mas principalmente em sua concepção de serviço público, que tem três componentes.

O primeiro é a ideia de que a segurança é um serviço que deve responder aos requerimentos cidadãos. São os moradores e suas necessidades que definem a organização, estrutura e características dos serenazgos. Esta lógica se vê fortalecida pelo fato de que os moradores são sua principal fonte de informação e de financiamento. Ademais, são os cidadãos que, com seu voto, decidem a cada quatro anos quem é o prefeito ou a prefeita, a maior autoridade responsável pelo serviço. E podem, mesmo assim, após o primeiro ano, solicitar a revogação de seu mandato.

O segundo, que se infere do anterior, é que o uso dos recursos dos serenazgos deve ser adequadamente controlado e supervisionado, e que sua gestão deve ser a mais transparente possível, já que estes fundos não pertencem nem ao prefeito e nem ao município, mas sim aos moradores, que os sustentam com suas contribuições trimestrais. Por esta razão, uma peça fundamental do serviço são os centros de informações e comunicações, de onde se dirige e supervisiona a patrulha dos serenos em tempo real e, simultaneamente, onde são recebidas as queixas do público.

O terceiro componente é a descentralização na prestação do serviço, pois é no âmbito local que se atende melhor o requerimento dos cidadãos e se enfrentam com maior efetividade as modalidades criminosas, que variam de acordo com cada meio. Isto permite facilitar o acesso do cidadão ao serviço através de todos os meios possíveis e maximizar a rapidez da resposta.

A concepção tradicional do serviço de segurança — que se materializa na polícia e diante da qual irrompem os serenazgos — é antagônica à descrita acima, pois o serviço policial tem como objetivo principal responder às necessidades de ordem e controle do governo central, responsável pela ordem interna e pela segurança pública. Se fosse colocado na balança o

cumprimento deste objetivo de um lado e o serviço cidadão do outro, terminaria ganhando o primeiro pela razão de ser institucional, o que determina sua organização, estrutura e características. A lógica do controle e a ordem social, associadas ao governo central, são de natureza nacional e, portanto, estão conflitando com a lógica local que inspira os serenazgos. Daí resultam as dificuldades da polícia em pender para sua descentralização funcional e sua resistência em submeter seus comandos locais à direção das autoridades municipais.

No que se refere à qualidade do serviço policial, a falta de transparência e de mecanismos de controle cidadão são tanto a consequência da lógica descrita — como permitir que quem deve ser controlado tenha facilidades de controle — como do atraso tecnológico, a inércia institucional e a corrupção reinante. Diante da sofisticação em termos de informática e de comunicação dos serenazgos, contamos com delegacias que nem sequer atendem ao telefone e que, se o fazem, na maioria das vezes se recusam a atender às demandas dos cidadãos por carecer dos recursos humanos e materiais necessários.

A melhor demonstração de que o avanço dos serenazgos e o retrocesso da polícia não se explicam principalmente por razões econômicas e sim doutrinárias e organizacionais é que o investimento municipal nos serenazgos representa só 9% do total do orçamento do Ministério do Interior. No que se refere ao número de efetivos, ocorre algo parecido: os serenos representam unicamente o 16% do total de efetivos policiais.

O progressivo fortalecimento dos serenazgos e seu relativo sucesso não deixam de ser paradoxais, porque se trata de um sistema de vigilância sem atribuições policiais, que padece de grandes debilidades na formação e capacitação de seus integrantes. Neste ponto, surge inevitavelmente uma pergunta: por que os municípios não investem esses mesmos recursos para equipar e fortalecer a polícia? Na Colômbia, sobretudo em Bogotá, a contribuição municipal e empresarial em segurança cidadã destina-se inteiramente à Polícia. Talvez isto se deva ao fato de que, diferentemente do que sucede no Peru, a polícia colombiana se esforçou por descentralizar seus recursos e se aproximar do cidadão, além de ter estabelecido práticas de prestação de contas sobre os recursos contribuídos (Costa 2007: 55 e seguintes).

QUE OUTROS SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRESTAM OS MUNICÍPIOS?

O crescente protagonismo municipal não se limita à criação dos serenazgos. Em parte, como já foi dito, seu surgimento esteve relacionado à necessidade dos prefeitos de contar com um instrumento de autoridade próprio, que lhes permitisse recuperar as ruas e os espaços públicos. Esta recuperação traduziu-se no embelezamento de parques e praças, no incremento das áreas verdes e em novos investimentos, coisas que têm contribuído indiretamente para melhorar a segurança nas principais cidades do país.

Os municípios envolveram-se gradualmente no estabelecimento de programas de prevenção da violência. O primeiro foi o das Defensorias de Crianças e Adolescentes, que surgiram no início da década de 1990 para receber denúncias de abusos e atender às vítimas. Baseados desta experiência exitosa, os municípios deveriam ampliar sua oferta institucional para atender às vítimas da violência familiar e de gênero, como consequência da instalação em cada província e em cada um dos distritos das grandes cidades dos seguintes serviços: um módulo de atenção à mulher vítima, que conte com ambientes privados e pessoal especialmente capacitado; uma casa-refúgio; uma rede de mulheres que ajudem outras mulheres a sair da violência e, por último, um serviço de tratamento psicológico para os agressores (Costa e Romero 2010a: 128).

Frente à emergência das gangues, os municípios também têm respondido — ainda que de maneira desigual — com programas de recuperação, reabilitação e reinserção dos jovens envolvidos, bem como com programas recreativos, desportivos e culturais, e inclusive com a criação de casas da juventude. A mais exitosa destas experiências é o programa *Habla Choche!* da Municipalidade Distrital de San Martín de Porres, em Lima (Costa, Romero y Moscoso 2011). Por outro lado, seria ideal que pelo menos na delegacia principal de cada província e de cada distrito das grandes cidades — especialmente daqueles com problemas de violência juvenil — se estabelecesse um módulo especializado de atenção a adolescentes infratores com pessoal capacitado, tal como o fez a delegacia *La Corporación* no distrito limenho *El Agustino*. O investimento requerido para instalar o módulo poderia ser financiado pelos próprios municípios. Onde isso ocorresse, o Ministério Pú-

blico deveria estar presente com um fiscal de família e uma equipe multidisciplinar, com o propósito de tornar possível a justiça restaurativa, aplicando a remissão nos casos que correspondessem (Costa y Romero 2010a: 129).

Outra iniciativa interessante tem sido a de trabalhar com as comunidades educativas para promover a organização e a participação dos estudantes através dos municípios escolares (Costa, Yépez e Romero 2008: 23-24). Os municípios com maiores problemas de violência juvenil poderiam replicar nas instituições educativas públicas o programa Escolas para a Vida, que compreende formação em habilidades para a vida, autoestima, desenvolvimento de talentos e empreendedorismo.

Os municípios e sobretudo a polícia têm feito um excelente trabalho de prevenção comunitária, organizando a população para a segurança cidadã. Um desafio importante é evitar a duplicação de esforços e os conflitos entre as juntas de moradores promovidas por cada um deles. Os municípios podem ajudar a equipar as juntas para sua rápida e fluida comunicação com as delegacias e os serenazgos, de maneira que funcionem como um efetivo sistema de alerta comunal. Com este fim, podem provê-las de alarmes, apitos, lanternas, coletes, equipes de comunicação, bicicletas e, inclusive, motos. Os municípios também poderiam complementar esta rede cidadã com os vigilantes privados, taxistas e mototaxistas, comerciantes, educadores e trabalhadores municipais, bem como estabelecer um registro das pessoas físicas e jurídicas que prestam serviços de vigilância privada (Costa e Romero 2010a: 130-131).

Há muitas outras tarefas de prevenção, reabilitação e reinserção social, bem como de assistência às vítimas, nas quais o papel dos municípios é central. É o caso do tratamento de vícios, tanto das drogas ilegais como do álcool e do fumo. Os municípios devem se converter no aliado natural do ente gestor das políticas de prevenção do consumo de drogas em nível nacional. Em coordenação com o Ministério de Justiça, os municípios deveriam implementar programas de execução de penas alternativas à privação de liberdade, como prestação de serviços à comunidade. Poderiam, ademais, contar com programas de assistência pós-penitenciária para facilitar a reinserção no mercado de trabalho dos ex-presidiários, e colaborar com o Poder Judicial e os ministérios do Interior e de Justiça em estabelecer nas

principais delegacias do país juizados de paz com formação e capacidade de agilizar o processamento das infrações. Estrategicamente, os municípios deveriam promover o estabelecimento de casas de segurança e de justiça, que integrem os diferentes serviços de segurança cidadã (Costa e Romero 2010a: 131).

A responsabilidade de maior envergadura que assumem os municípios no tema de segurança cidadã é a que recai sobre os prefeitos, que também são presidentes dos comitês provinciais e distritais, que constituem a base do Sistema Nacional de Segurança Cidadã, criado em fevereiro do 2003. Os comitês estão integrados pelas principais instituições públicas encarregadas da prevenção e persecução do delito, bem como por representantes da sociedade civil e de outras instituições capazes de colaborar nesta demanda. Os comitês assumem a tarefa de preparar anualmente o plano de segurança cidadã, baseado em um diagnóstico prévio dos problemas e desafios identificados, bem como de implementá-lo e avaliá-lo regularmente. Os comitês são, pois, não só um espaço de coordenação institucional, mas também a máxima autoridade de decisão em segurança cidadã a nível local, cabendo aos prefeitos dirigi-los.

Como o protagonismo municipal em segurança cidadã é relativamente recente — no melhor dos casos, não tem mais de 20 anos —, é preciso explicitar as múltiplas funções e responsabilidades que os municípios poderiam assumir nesta matéria. Com esse fim, o Ciudad Nuestra fez chegar ao Congresso da República um projeto de lei que detalha as atribuições municipais no funcionamento dos comitês de segurança cidadã, define os limites do serviço de serenazgo e estabelece responsabilidades na gestão da informação delitiva, na prevenção social e comunitária, na reabilitação e reinserção social dos infratores, e na assistência e proteção às vítimas da violência e do delito.³

Explicitar estas funções se faz necessário, mas é insuficiente para conseguir que os municípios se convertam num instrumento mais eficaz de segurança cidadã. Requer-se, por parte do governo central, uma definição da política nacional de prevenção que se forme no âmbito local através dos municípios. Isso requer, pelo menos, três componentes: a definição do tipo de intervenções possíveis de se levar a cabo, o desenvolvimento de capaci-

dades locais e o financiamento dessas iniciativas locais. Desenvolver estes componentes é uma responsabilidade do governo central, em coordenação com os municípios. Alguns dos possíveis âmbitos de intervenção preventiva poderiam se dar no consumo de álcool e drogas, na violência familiar e de gênero, na violência juvenil, no uso de armas e na deserção escolar, bem como no fortalecimento dos serenazgos nos distritos com menores recursos e mais alta incidência delitiva, e na promoção de uma cultura de paz e tolerância, entre outros.

PARA ONDE VAMOS?

Ainda que o fortalecimento dos serenazgos tenha contribuído para melhorar a prevenção da violência e do delito, eles sozinhos, com as atribuições atuais, não podem se encarregar da segurança cidadã. Há quem, por este motivo, proponha ampliar suas atribuições para convertê-los em polícias locais, com capacidade de aplicar a lei e investigar as infrações e alguns delitos. Outros propõem sua absorção pela Polícia Nacional, pois, deste ponto de vista, ainda que os serenazgos contem com valiosos recursos tecnológicos e logísticos, eles constituem uma anomalia que apenas duplica as funções policiais. No meio se localizam os que promovem os esforços para integrar da melhor maneira os recursos de ambas as instituições, a fim de tornar mais eficiente a resposta frente ao crime. Analisemos cada uma destas alternativas.

Existem argumentos válidos para outorgar atribuições policiais aos serenazgos. Estes vêm desenvolvendo um bom trabalho, mas para aumentar sua efetividade é necessário que seus membros portem e usem armas de fogo, tenham capacidade de investigação e contem com a faculdade de aplicar a lei, o que inclui deter a quem a infringe. Para os defensores desta postura, a falta de efetividade dos serenazgos explica-se, única e exclusivamente, pelo fato de não contarem com estas atribuições. Mas os que pensam assim se esquecem das verdadeiras carências deste serviço, sobretudo no que se refere à seleção e formação de seu pessoal. Nesta ótica, as polícias locais assim constituídas complementariam as funções da polícia — como ocorre, por exemplo, na Espanha e no Brasil. Mas para que este modelo funcione, deve-se delimitar claramente as funções de cada instância e se estabelecer mecanismos adequados de integração operativa. A principal opção seria

que as polícias locais se constituíssem sobre a base dos atuais serenazgos, o que significaria que sua cobertura territorial se limitaria àqueles distritos que contam com este serviço. A responsabilidade de seu financiamento recairia sobre os municípios. Este modelo obrigaria a Polícia Nacional a redefinir suas funções e a se concentrar na manutenção da ordem pública e na investigação criminosa de média e grande envergadura.

Esta proposta tem enfrentado vários questionamentos (Basombrio 2004 e Rospigliosi 2004). Primeiro, minaria as bases do Estado unitário ao outorgar poder de fogo a autoridades locais que poderiam, eventualmente, entrar em confronto com o governo central, responsável pela ordem e pela segurança pública. No Peru, são frequentes os movimentos de protesto social contra o governo central ou os governos regionais, ou entre governos regionais e locais; estes movimentos, encabeçados pelas próprias autoridades, costumam bloquear estradas e, algumas vezes, terminam em confrontos com a Polícia. Em tais circunstâncias, o perigo de que as autoridades recorram a suas polícias locais para respaldar o protesto social e enfrentar a polícia não é pequeno. Segundo, consolidaria um esquema de segurança inequitativo. Terceiro, atentaria contra a eficiência no combate à criminalidade, ao fragmentar as instituições responsáveis da segurança e torná-las mais vulneráveis à penetração do crime organizado, como tem ocorrido com muitas das polícias municipais no México (García 2006).

No outro extremo estão os que querem ver os serenazgos absorvidos pela Polícia. A lógica é que, na medida em que estes duplicam funções policiais, seria melhor que fossem transferidos à polícia os meios logísticos e tecnológicos com que contam os municípios, para que esta possa ser mais eficiente. No entanto, as dificuldades de tal absorção são óbvias. Nem os prefeitos e nem os moradores confiam no uso que a polícia faria destes recursos. Foi precisamente essa desconfiança que impediu que, desde um primeiro momento, os municípios investissem no fortalecimento da polícia em lugar de criar seus próprios corpos de patrulha. Duas décadas depois, não existe evidência de que esta atitude tenha mudado. Nos poucos casos em que alguns prefeitos puseram nas mãos da polícia os recursos de seus serenazgos, a experiência fracassou estrondosamente por má gestão. Como os serenazgos se mantêm com as contribuições dos moradores, é possível

imaginar que se fosse decretada unilateralmente sua absorção pela polícia, os moradores deixariam de pagar seus tributos por segurança cidadã.

No curto prazo, nem a transformação dos serenazgos em polícias locais nem sua absorção pela polícia estão na agenda pública. O que está, sim, na agenda é a integração de esforços de ambas as instituições, através de uma melhor cooperação policial com os municípios, como manda a Constituição de 1993. Esta integração deve se concretizar no marco dos comitês de segurança cidadã, cuja autoridade máxima é o prefeito (Costa, Briceño y Romero 2008: 100). A integração de seu trabalho com a polícia não constitui o único desafio dos serenazgos. Como já foi demonstrado, os desafios de sua profissionalização são vultosos, especialmente na seleção e formação de seus membros. Outros desafios são a integração entre os serenazgos distritais das cidades e a redução das inequidades entre eles.

O modelo peruano de municipalização de fato da segurança cidadã desenvolveu-se nos últimos 20 anos de maneira quase espontânea, por iniciativa dos municípios, sem condução do governo central, para suprir as deficiências do serviço policial oferecido por este último. O peculiar regime trabalhista da polícia, que permite que seus efetivos trabalhem para terceiros em seus dias de descanso ou de férias, tem favorecido o crescimento dos serenazgos, que podem contar, assim, com a autoridade policial que lhes oferecem os efetivos contratados.

É difícil imaginar que os ingredientes que permitiram o surgimento e o desenvolvimento desta nova instituição municipal se encontrem presentes em outros países com estrutura estatal unitária, como o Peru. Não é o caso dos países federais, que além de contar com polícias federais e estaduais, contam com polícias municipais, algumas delas muito antigas. Inclusive, nos Estados federais não parece haver consenso sobre os benefícios de se contar com polícias municipais. Enquanto no Brasil estas se desenvolvem e consolidam, complementando o trabalho das polícias estaduais e federais (Misse e Bretas 2010), no México — onde as polícias municipais têm sido presa fácil do crime organizado — sua absorção pelas polícias preventivas estaduais tem sido exigida pelo governo do presidente Calderón, ainda que até o momento nada se tenha conseguido devido à resistência dos prefeitos em renunciar aos poderes já adquiridos.

Entre os Estados unitários da região, a experiência peruana é única, ainda que em alguns países haja sinais de que os municípios procuram responder à demanda cidadã por segurança através da criação de corpos de vigilância municipal parecidos com os serenazgos. É o caso do Chile, onde muitas comunidades de Santiago — tanto as mais abastadas como as mais populares — contam com serviços não armados de patrulha para a prevenção do delito e a atenção à emergências, organizados em torno de uma central de informações que está à disposição do público 24 horas por dia. Estas funções estão explicitadas na Lei de Municipalidades. À diferença do caso peruano, estes serviços municipais não parecem ameaçar o monopólio de *Carabineros* sobre a prevenção, ainda que o público recorra a eles com crescente frequência.

No caso de San Salvador, o município conta com um corpo de agentes metropolitanos que absorveu as antigas funções de polícia municipal — que exercia desde fins do século XIX — e somou-as à proteção da ordem e à segurança dos espaços públicos, ao cuidado do patrimônio municipal, e à prevenção e dissuasão do delito.

A principal lição da experiência peruana é que o município constitui o espaço ideal para a organização da segurança cidadã. Que fazer isto requeira ou não um serviço municipal autônomo — como os serenazgos — dependerá da capacidade e flexibilidade das Polícias Nacionais para interagir com os municípios e adequar o serviço que contemplam as necessidades de atenção das comunidades locais. Este será um dos grandes desafios das polícias para os próximos anos.

NOTAS

1. É importante assinalar que, diferentemente dos guardas municipais no Brasil, que são corpos armados cuja missão principal é proteger o patrimônio público municipal, os serenazgos são serviços de patrulha não armada que atendem a telefonemas do público para auxiliar as vítimas de acidentes de trânsito, resolver problemas de convivência de vizinhança, prevenir delitos e pôr nas mãos da Polícia seus responsáveis.

2. Ciudad Nuestra fez chegar ao Congresso da República um projeto de desenvolvimento do artigo 197 da Constituição que, entre outras medidas, adequa as jurisdições policiais às políticas, regula os planos integrados de prevenção e permite a participação dos prefeitos na seleção, avaliação e remoção dos chefes policiais. Acompanhado de outros, o projeto de lei

faz parte do livro *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer desde el Congreso?*, atualmente em publicação (Costa e Romero 2011).

3. Este projeto de lei também faz parte do livro *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer desde el Congreso?* (Costa y Romero 2011).

BIBLIOGRAFÍA

Basombrio, Carlos (2004) “¿Municipalizar la Policía? Siete razones para oponerse”. En Basombrio, Carlos, Costa, Gino y otros. *Manejo y gestión del orden y la seguridad. De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Costa, Gino (2007). *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Costa, Gino; Juan Briceño y Carlos Romero (2008). *La Policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, Gino; Enrique Yépez y Carlos Romero (2008). *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*. Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, Gino y Carlos Romero (2010a). *Inseguridad ciudadana en Lima. ¿Qué hacer?* Lima, Ciudad Nuestra.

Costa, Gino y Carlos Romero (2010b). *Los serenazgos en Lima. ¿Le ganan las calles a la Policía?* Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, Gino y Carlos Romero (2011). *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer?* Lima, Ciudad Nuestra.

Costa, Gino; Carlos Romero y Rocío Moscoso (2011). *Quién la hace en seguridad ciudadana 2010-2011*. Lima: Ciudad Nuestra.

García Luna, Genaro 2006. *Contra el crimen ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México*. México D.F.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2011. *Registro Nacional de Municipalidades 2010*. Lima.

Misse, Michel e Marcos Luiz Bretas (organizadores) (2010). *As guardas municipais no Brasil. Diagnóstico das transformações em curso*. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos da Cidadania e Violência Urbana, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, e Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Rospigliosi, Fernando (2004). “¿Serenazgo solución?”. En Basombrio, Carlos, Costa, Gino y otros. *Manejo y gestión del orden y la seguridad. De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, pp. 38-40.

Yépez, Enrique (2004). *Seguridad ciudadana. Catorce lecciones fundamentales*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

NICARÁGUA: UMA EXCEÇÃO NA SEGURANÇA DA AMÉRICA CENTRAL

ELVIRA CUADRA LIRA

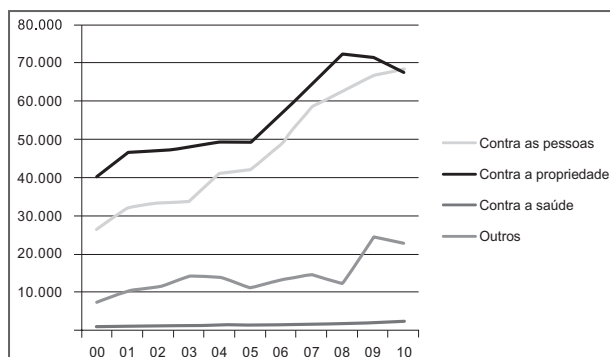
Durante os últimos anos, o caso da Nicarágua tem suscitado a curiosidade de governos, acadêmicos, instituições internacionais e outros atores devido aos índices favoráveis que apresenta o país em matéria de crimes e violência em comparação a seus vizinhos do norte da América Central. As autoridades têm difundido a frase de que a Nicarágua é o país mais seguro da região. Certamente, os indicadores de violência e criminalidade colocam o país entre os menos afetados dos países do chamado “Triângulo do Norte”: Guatemala, El Salvador e Honduras. Os estrangeiros que visitam o país admiram a tranquilidade com que podem mover-se pelo território. Além disso, os cidadãos colocam o tema da segurança em terceiro ou quarto lugar entre os principais problemas do país, diferente do resto da América Central onde aparece em primeiro lugar. Um dos fatores reconhecidos na contenção do delito e da criminalidade é o modelo policial, que tem caráter preventivo e que se assenta em uma forte relação polícia-comunidade.

Esta situação tem gerado muitos questionamentos entre especialistas e acadêmicos que buscam esclarecimentos, sem que até agora se encontrem respostas convincentes. Duas das perguntas que pesam a respeito são: que fatores contribuem com esta situação particular? E por quanto tempo pode ser mantido, considerando o entorno regional desfavorável, as mudanças que estão sendo produzidas na evolução dos crimes dentro do país e a influência de ameaças externas como o crime organizado transnacional? Este ensaio tenta refletir acerca destas duas perguntas, propondo algumas hipóteses para compreender as particularidades da Nicarágua em matéria de segurança, crime e violência.

AS CONDIÇÕES ATUAIS DE SEGURANÇA

De acordo com análise realizada pelo PNUD em 2011, a Nicarágua apresenta um nível de delinquência médio, junto com Costa Rica e Panamá², de maneira que o país pertence ao grupo de países chamado “Triângulo Sul”, que gozam de indicadores mais favoráveis em relação ao crime e a violência. Durante os últimos dez anos, o comportamento dos delitos tem mantido a tendência de crescimento de décadas anteriores. As duas principais procedências de delitos registrados pela polícia, contra a propriedade e contra as pessoas, mantiveram sua curva ascendente.

Gráfico 1: Evolução dos delitos. 2000 - 2010



Fonte: elaboração própria a partir de estatísticas policiais.

No entanto, durante os últimos cinco anos o crime e a violência têm apresentado mudanças importantes. A procedência de delitos contra as pessoas apresenta uma tendência de crescimento tal que já alcança a curva dos delitos contra a propriedade, os quais parecem ter diminuído durante os últimos três anos². Outra mudança importante se verificou na “qualidade” dos delitos, especialmente naqueles considerados de maior impacto social como os assassinatos, homicídios, lesões, violações e roubos com intimidação. Ademais, entre 2007 e 2010, tem emergido novamente a violência política como uma variável que exerce influência sobre a segurança em geral.

Os delitos de maior impacto social

Na Nicarágua, as autoridades policiais identificam um grupo de delitos denominados de “maior impacto social” considerando os efeitos que têm sobre a sociedade; entre eles estão: os assassinatos, os homicídios e os delitos sexuais. Também se incluem neste grupo o roubo com intimidação ou assaltos.

Tabela 1: Taxa de delitos com maior impacto social x 100 mil hab. 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Homicídios	9	10	10	12	12	13	14	13	13	13	13
Delitos sexuais	70	69	76	68	74	68	79	86	84	72	62
Lesões	392	450	452	455	466	353	358	331	323	233	196
Roubos	352	394	395	393	397	390	473	491	591	565	489
Roubos com Intimidação	69	87	84	88	88	95	104	122	177	194	174

Fonte: elaboração própria sobre dados policiais.

A taxa de homicídios x 100 mil habitantes tem se mantido constante a nível nacional durante os últimos quatro anos, porém, análises efetuadas pela mesma polícia indicam que há localidades onde este indicador mostra um comportamento crítico³ e em algumas localidades se relaciona com atividades vinculadas ao crime organizado transnacional. A esta mesma conclusão chegou o informe do PNUD de 2011⁴, que encontra taxas variáveis em diferentes zonas do país e em algumas delas similares às taxas mais altas da região.

Enquanto isso, entre as diferentes modalidades de roubo, a mais perigosa é o chamado roubo com intimidação, conhecido em outros lugares como “assaltos”. Por isso a polícia os considera entre os delitos de maior impacto, enquanto que para a população são os que geram a maior percepção de insegurança. Este tipo de delito não só aumentou em frequência durante os últimos anos, como também cresceu a sua periculosidade. No ano de 2008, por exemplo, os roubos com intimidação aumentaram em 47.4 %, mas também cresceram os assaltos a taxis e os chamados sequestros express, ge-

rando uma forte percepção de insegurança na cidadania, especialmente em Manágua, que concentra 56 % das denúncias registradas em todo o país.⁵

Crime organizado

Na Nicarágua se apresentam dois tipos de crime organizado: a) expressões locais, que tomam a forma de grupos organizados para cometer delitos comuns como roubos e as gangues juvenis, e b) expressões do crime organizado transnacional como narcotráfico, tráfico ilícito de armas, tráfico de pessoas, entre outros.

Em relação às gangues juvenis, o país apresenta uma situação diferente de outros países na região, pois os grupos juvenis não têm desenvolvido estruturas criminais complexas e, ainda que se envolvam em delitos, tampouco se vinculam com os delitos de maior impacto social ou delitos complexos. Infelizmente, os últimos anuários estatísticos da Polícia Nacional não reportam praticamente nenhum dado a respeito destes grupos e somente se conhece o que cita o Informe do PNUD de 2009,⁶ indicando que no país se contabilizavam 268 grupos ou gangues juvenis com 4.500 integrantes no ano de 2006. Desde o ano de 2008, diversas organizações sociais que realizam ações de prevenção da violência com jovens têm informado que os integrantes de gangues têm mais acesso a armas de fogo e se envolvem mais em delitos perigosos, porém, não há evidências claras a respeito.

De acordo com vários estudos,⁷ o tipo de crime organizado que mais ameaça o país é aquele vinculado às operações transnacionais, especificamente o narcotráfico. Tanto as autoridades como os investigadores especialistas no tema concordam em assinalar que durante os últimos anos tem havido mudanças importantes neste tipo de atividade criminal. As mudanças consistem em: grupos com maior organização e recursos; operações de maior envergadura, especialmente relacionadas ao deslocamento e armazenamento de grandes carregamentos de droga; penetração de grupos em certas localidades do país onde existe presença precária do Estado; incremento das atividades relacionadas à venda e ao consumo interno de drogas.

Ainda, o país começou a jogar um papel diferente nas operações internacionais de narcotráfico e se transformou de simples corredor para o transporte da droga a uma estação de serviço para o armazenamento temporal,

abastecimento de combustível e outras operações logísticas dos cartéis narcotraficantes.

Este tipo de crime organizado implica em cinco ameaças graves à segurança do país, a saber: a) o incremento dos homicídios e a violência em geral, especialmente sob a forma do sicariato; b) consumo local de droga, a fim de criar redes de consumidores entre os jovens para que protejam e colaborem com as atividades de deslocamento dos carregamentos; c) estímulo e aprimoramento de outras formas de criminalidade organizada, como o tráfico de pessoas, a exploração sexual comercial, o turismo sexual e a pornografia infantil; d) a corrupção das instituições públicas e a lavagem de dinheiro. Por esta razão, a polícia tem dedicado grandes esforços às operações contra o tráfico de drogas durante os últimos anos. Segundo o último anuário publicado pela polícia nacional em 2011,⁸ o resumo dessas operações para os anos 2009 e 2010 é o seguinte:

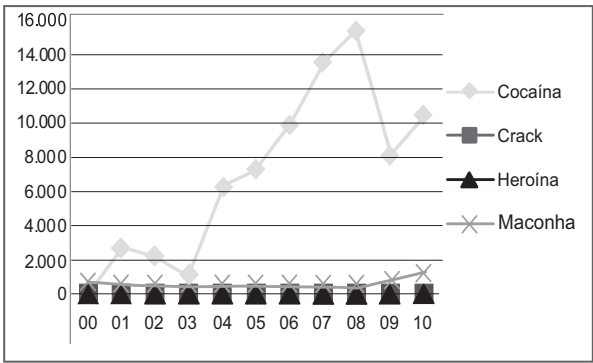
Tabela 2: Operações contra o tráfico de drogas. 2009-2010

	2009	2010
Tráfico internacional	64	71
Tráfico interno	2.380	2.390

Fonte: elaboração própria a partir de dados policiais.

Em geral, os confiscos de drogas têm se mantido constantes durante a última década, à exceção da cocaína, cujas apreensões aumentaram principalmente a partir do ano de 2003 e tiveram seu auge no ano de 2008.

Gráfico 2: Confiscos de drogas (kg.). 2000-2010



Fonte: elaboração própria a partir de dados policiais.

As ações contra o narcotráfico reforçam o grande reconhecimento nacional e internacional da Polícia. No entanto, os cidadãos tem criticado o desempenho policial em combater e controlar o consumo interno de drogas, que também tem aumentado durante os últimos anos.

Violência contra mulheres, meninos e meninas

Dois dos grupos que mais sofrem com os efeitos da violência são as mulheres e as crianças. Do total de delitos reportados durante os anos 2009 e 2010, as mulheres representaram 47,7 e 48,9% de vítimas, respectivamente. Enquanto que os menores de idade representaram 12,3 e 11,3 para os mesmos anos.

Tabela 3: Comportamento dos feminicídios. 2004-2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Feminicídios	37	65	38	45	78	79	89

Fonte: Dados da Rede de Mulheres contra a Violência.

Os delitos sexuais e a violência intrafamiliar são os que mais afetam estes dois grupos. De acordo com os dados da Polícia Nacional, entre os anos 2009 e 2010, as denúncias de delitos relacionados à violência intrafamiliar aumentaram em 3,3%, enquanto que os delitos sexuais diminuíram em 5,9%. Outro dado indica que no ano de 2010, 49,3% das vítimas de violação são meninas e adolescentes mulheres entre os 15 e 17 anos de idade.

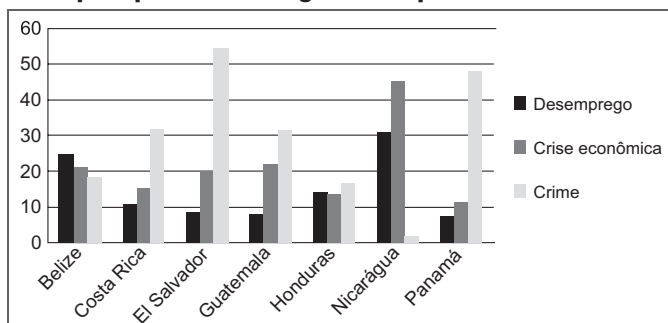
O ressurgimento da violência política

Os conflitos e a violência política têm ressurgido como uma variável de importância nas condições de segurança do país desde 2007. Os principais atores deste tipo de acontecimento de violência são cidadãos e integrantes de organizações sociais, simpatizantes e partidários do governo, e a polícia. Não existe um dado preciso da quantidade de episódios violentos que se tem produzido entre 2007 e 2011, porém, as informações jornalísticas e os informes elaborados por alguns centros independentes indicam que os mais graves casos de violência tem se apresentado durante as campanhas eleitorais do ano de 2008 e de 2011.

As percepções sobre a segurança e a violência

Na avaliação das condições de segurança, as percepções dos cidadãos também são consideradas como um elemento de importância. À diferença de outros países centro-americanos, os nicaraguenses situam o crime e a violência no terceiro ou quarto lugar de importância entre os principais problemas de país.

Gráfico 3: Principais problemas segundo os países. 2010



Fonte: elaboração própria sobre bases de LAPOP. 2010.

No entanto, outras pesquisas de opinião realizadas no país⁹ indicam que esta percepção muda à medida que o cidadão avalia as condições de segurança em seu entorno mais próximo. É dizer que os problemas de segurança e a criminalidade adquirem maior importância em entornos próximos como a localidade ou o bairro, e se encontram associados a fatores como a proxi-

midade de armazenamentos de bebidas, de drogas, a segurança nas escolas, entre outros.

Historicamente a Polícia tem gozado de confiança dos cidadãos, que a situam como a terceira ou quarta instituição de maior confiança com porcentagens superiores a 60%. No entanto, também têm uma avaliação crítica de seu desempenho em aspectos muito específicos do trabalho policial, tais como a presença nos bairros e a segurança rodoviária, entre outros.

OS FATORES DA SEGURANÇA

As condições de segurança e o comportamento da violência e a criminalidade na Nicarágua ao que parece estão relacionados com diversos fatores históricos que incluem, entre outros: a forma em que terminou o conflito bélico dos anos 80; a institucionalidade do país em matéria de segurança; a promoção e o uso de mecanismos alternos para a resolução de conflitos; a promoção de uma cultura de paz, a participação cidadã e a densidade organizativa dos cidadãos; e a influência de fenômenos sociais como a migração.

A maioria destes fatores está estreitamente relacionada com a evolução do contexto sociopolítico do país, pelo menos durante as últimas décadas, por isso vale a pena revisar seu comportamento e as razões por que se relacionam com as condições de segurança do país.

O fim do conflito, a transição e a pacificação

A transição política que se iniciou em 1990 com a derrota eleitoral do governo revolucionário e a ascensão de um novo regime político marcou o fim do longo conflito militar que havia afligido o país durante a década de 1980. Este acontecimento marcou para sempre a história do país e da região centro-americana, não somente por sua importância senão também porque ocorreu de forma diferente dos casos de El Salvador e Guatemala.

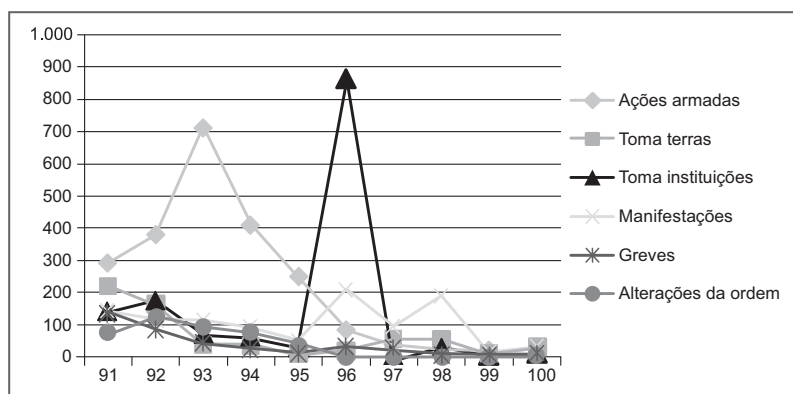
À diferença destes países, onde os conflitos bélicos terminaram com a assinatura de acordos de paz, na Nicarágua a transição e a pacificação se abriram a partir de um processo eleitoral no qual a maioria dos cidadãos expressou claramente sua vontade através dos votos. Esta vontade expressada majoritariamente nas urnas deslegitimou qualquer outra alternativa de tér-

mino do conflito bélico, deslocou os atores militares e colocou em primeiro plano os atores políticos como os protagonistas da mudança.

Durante os primeiros anos da transição e da pacificação, o país viveu novas formas de violência¹⁰ que se expressaram, sobretudo, nos conflitos e na violência política,¹¹ e tomaram forma massivas manifestações de protesto, tomada de instituições, greves, tomada de terras, rearmamento de ex-combatentes e ações armadas. Essa violência política era a evidência mais crua dos complexos processos que vivia o país: a pacificação, a construção da democracia e a transformação profunda do modelo econômico. Espalhou-se durante toda a primeira metade dos anos 90 e a partir de 1998 experimentou uma diminuição importante, ainda que não cessasse definitivamente.

Entre 1990¹² e 1997, os conflitos e a violência polarizaram a sociedade nicaraguense e o contexto se degenerou rapidamente em massivos e generalizados conflitos que enfrentaram abertamente diferentes atores sociais com as forças policiais e o exército em manifestações públicas, tomada de instituições, tomada de terras, greves e ações armadas nas zonas rurais. Os conflitos políticos se generalizaram por todo o território nacional e a escala de violência se elevou até produzir enfrentamentos armados entre as forças da polícia e os grupos irregulares armados.

Gráfico 4: Violência política. 1991 - 2000



Fonte: elaboração própria a partir de estatísticas policiais.

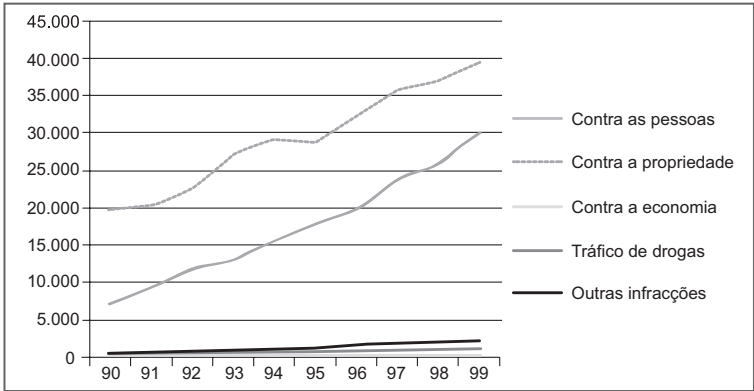
Os momentos auge de certas demonstrações de violência política como as manifestações e a tomada de instituições coincidem com acontecimentos importantes do processo político do país como a campanha eleitoral e a mudança de governo dos anos 1996-1997. Entre os anos 1990 e 1997, os principais atores destes acontecimentos¹⁴ foram organizações de filiação sandinista que exigiram a permanência de benefícios e “conquistas” da revolução, além da manutenção de espaços de participação política em diferentes níveis territoriais; organizações de grêmios e sindicatos que exigiram segurança laboral, manutenção de salários, participação nos processos de privatização de propriedades estatais e participação nos espaços de acordo econômico com o governo; organizações estudantis que exigiram aumento do orçamento universitário; organizações camponesas que exigiram segurança jurídica sobre suas propriedades, terras e créditos; e grandes grupos de ex-combatentes da Resistência e o Exército que se insurgiram em armas exigindo segurança, programas de reinserção econômica e social, terras e cumprimento dos acordos de desmobilização assinados com o governo.¹⁵

Ainda que as demonstrações do conflito se mantivessem, a onda de violência política se reduziu substancialmente entre 1997 e 2006, limitando-se a episódios particulares como remanescentes da etapa anterior relacionados com a exigência dos estudantes universitários para obter a porcentagem de orçamento estabelecido pela lei, conflitos de propriedade e violência eleitoral. Também se reduziram substancialmente as ações armadas de grupos de ex-combatentes.¹⁵ A explosão de violência política dos primeiros anos da transição e da pacificação serviram como válvula de escape para canalizar a pressão social e política que existia no país. Contribuíram também para reforçar o repúdio à violência entre a sociedade nicaraguense. Nessa época, o reforço da presença e a autoridade policial nas zonas de conflito, e o desarmamento de enormes contingentes de ex-combatentes¹⁶ favoreceram a diminuição da violência política. Evitaram, além disso, que essa pressão e descontentamento social se expressassem em outras formas de violência social¹⁷ como a delinquência comum e criminalidade.

Efetivamente, as estatísticas da violência social expressada através da criminalidade e dos delitos têm apresentado uma tendência geral de crescimento desde o início dos anos 90, tal como registram as estatísticas po-

liciais.¹⁸ Entre 1990 e 1999 os dois tipos de crimes que mostraram as mais altas tendências de crescimento foram os delitos contra a propriedade e os delitos contra as pessoas.

Gráfico 5: Evolução dos delitos. 1990-1999



Fonte: elaboração própria a partir de estadísticas policiais.

Os delitos mais frequentes foram as lesões, os furtos e os assaltos com uso da força; enquanto que os delitos de maior impacto social foram: os assassinatos, homicídios e roubos com intimidação.

Tabela 4: Taxa de homicídios por cada 100 mil hab. 1992-1999

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
22	19	16	16	15	15	13	11

Fonte: elaboração própria sobre estadísticas policiais.

No entanto, vale a pena notar que entre os anos de 1992 a 1999 a taxa de homicídios por cada 100 mil habitantes diminuiu de 22 a 11, mostrando taxas anuais relativamente baixas considerando a situação de violência generalizada que o país viveu nessa época, especialmente durante o ciclo de rearmamento dos ex- combatentes na primeira metade da década.

Criação de uma institucionalidade para a segurança

Outro fator que tem contribuído para as condições de segurança do país é a criação e o fortalecimento da institucionalidade vinculada com este tema. A respeito se pode assinalar que um de seus marcos históricos está relacionado com o acordo para a mudança de governo em 1990, conhecido como “Protocolo de Transição”, que assegurou a permanência do exército e da polícia¹⁹ como as instituições encarregadas da defesa e da segurança cidadã, respectivamente. Por volta de 1990, ambas as instituições, particularmente a Polícia Nacional iniciaram um processo de modernização e reforma que incluiu a fortalecer e realização de seu marco jurídico, a reorganização institucional e a atualização profissional de seus recursos humanos.

Outro marco é a reforma e modernização das demais instituições que compõem o sistema de justiça penal do país, entre elas: o Ministério Público e a administração de justiça. Este processo incluiu a revisão, atualização e formulação de leis em matéria civil e penal, a reorganização do sistema de administração de justiça, a adequação do Ministério Público e a criação de unidades especializadas para enfrentar os delitos de crime organizado em diferentes instituições públicas.

O modelo de polícia preventiva

Na Nicarágua não se tem formulado até agora políticas públicas de segurança. Durante o governo anterior se desenvolveram várias iniciativas que não prosperaram muito. As ações que se desenvolveram principalmente pela Polícia têm um caráter mais preventivo que de mão-dura, ainda que nas autoridades governamentais prevaleça um enfoque tradicional e policial sobre este tipo de situações. Ao enfoque policial foi denominado “Modelo de Polícia Comunitária Pró-ativa” e goza de reconhecimento internacional. Porém, está limitado ao seu âmbito de ação e à limitada disponibilidade de recursos de que dispõe a instituição.

Parte desse modelo consiste na criação de unidades especializadas para atender a violência intrafamiliar e a violência contra as mulheres. Estas unidades são conhecidas como delegacias da mulher, da infância e da adolescência²⁰ e contam com equipes interdisciplinares para atender as vítimas da violência. Ademais, se criou a Direção de Assuntos Juvenis, que atende aos grupos de jovens em risco e gangues.

Boa parte do trabalho desta se apoia sobre a educação e capacitação dirigida à prevenção do consumo de drogas e bebidas, a violência doméstica e a educação do trânsito. Outra parte importante é a realização de planos especiais, as operações para o confisco de armas ilícitas, as operações contra o narcotráfico e os planos para garantir a segurança no campo.

A linha de trabalho sobre a base da relação polícia-comunidade se iniciou há muitos anos atrás e para isso se criou uma rede comunitária denominada Comitês de Prevenção do Delito, integrada por 2.041 comitês e 10.664 pessoas em todo o país até o ano de 2005. A função desses comitês era identificar prioridades junto com a polícia e coordenar ações pontuais de prevenção em bairros e comunidades rurais. Desde o ano de 2007 o governo promoveu a criação dos Conselhos de Poder Cidadão com pessoas encarregadas da segurança cidadã em cada um deles, orientando a polícia a trabalhar em coordenação com eles e criando duas redes paralelas.

De acordo com as estatísticas policiais, a instituição tem conseguido manter, e até diminuir, a taxa de variação dos delitos. Da mesma forma tem conseguido manter e incrementar a efetividade policial durante os dois últimos anos.

Tabela 5: Taxa de variação de delitos e efetividade policial. 2005 - 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxa variação delitos	-4.5	15.7	15.7	11.0	6.6	1.9
Efetividade policial	51.9	47.9	45.7	33.0	54.3	59.2

Fonte: elaboração própria a partir de dados policiais.

Porém, esse é um dos grandes desafios do modelo policial considerando a influência e as novas ameaças à segurança regional, assim como as tendências nacionais em matéria de criminalidade e violência. Sobre tudo porque o modelo não foi acompanhado por políticas sociais e de segurança preventivas.

Reforma e modernização do sistema de justiça penal

Outro fator de influência decisiva é o processo de reforma e modernização do sistema de justiça penal do país, que inclui a atualização e formulação das leis para a administração de justiça, a criação de novas instituições e unidades especializadas para atender certo tipo de problemas de segurança e criminalidade e a reorganização do sistema de administração de justiça.

Na Nicarágua, este sistema está integrado por várias instituições como: o Ministério Público ou Promotoria, a Procuradoria Geral da República, o Ministério do Governo, a quem se subordinam a Polícia Nacional e o Sistema Penitenciário, a Corte Suprema de Justiça, os juzgados e tribunais, a Defesa Pública e o Instituto de Medicina Legal.

Muitas destas instituições nasceram há pouco a partir da decisão de reorganizar e modernizar o sistema de justiça penal. Este processo tem sido longo e tem envolvido ações de diferentes naturezas que vão desde a realização e atualização do marco jurídico legal do país com a aprovação de leis e novos Códigos,²¹ até a criação e ampliação da infraestrutura necessária para a administração de justiça. A maior carga de responsabilidade tem recaído sobre o poder judicial, que atualmente executa um processo enfocado no acesso à justiça e à atenção ao usuário, o fortalecimento da gestão judicial, e os recursos humanos e de comunicações. Algumas de suas principais ações tem sido a criação de condições de infraestrutura para melhorar a prestação dos serviços de justiça, o estabelecimento de um novo modelo de gestão de escritórios judiciais e o estabelecimento da profissão judicial. No entanto, como na maioria dos países centro-americanos, a influência da variável política sobre o sistema de administração de justiça é um dos principais desafios da Nicarágua.

Promoção de uma cultura de paz, participação e organização cidadã

O tratamento de muitos dos problemas de segurança na Nicarágua tem sido uma iniciativa da sociedade civil desde inícios da década de 1990 quando centenas de promotores de paz contribuíram decididamente para desarmar e desmobilizar milhares de ex-combatentes que haviam se rearmado, e facilitaram um exemplar processo de mediação de conflitos e reconciliação. As

organizações da sociedade civil tem dado sua contribuição através de ações de prevenção, educação cívica e de cultura de paz, mediação de conflitos e atenção a vítimas da violência. Existem centenas de organizações realizando este trabalho em todo o país. Neste trabalho se destacam cinco experiências:

1. A Rede de Promotores de Paz do Centro de Estudos Internacionais. Durante os longos anos do conflito bélico em 1980 e durante a pacificação, muitas organizações de sociedade civil realizaram um extraordinário trabalho de reconciliação de ex-combatentes, mediação de conflitos, promoção e educação para a paz a partir do trabalho de redes de promotores voluntários, sobretudo nas zonas rurais mais distantes. Atuavam como mediadores de conflitos e facilitadores e provinham das comissões de paz criadas pelas igrejas evangélicas e católicas durante a década de 1980, e organizações não- governamentais.
2. Uma dessas experiências é a Rede de Promotores de Paz do Centro de Estudos Internacionais,²² CEI, criada no início dos anos 90 com ex-combatentes do exército e a Resistência Nicaraguense, ou “contra”. No começo, os promotores realizaram numerosas oficinas entre ex-combatentes para estimular a reconciliação, de tal maneira que se dissiparam as desconfianças, ódios e preconceitos que havia entre eles. Mais adiante, permitiu canalizar o descontentamento com o governo pelo não cumprimento dos acordos através de vias institucionalizadas e não violentas. Desse esforço nasceram muitas organizações locais de ex-combatentes que promoveram projetos de reinserção econômica e entre outros de seus integrantes participam como líderes e ativistas comunitários em processos vinculados com o desenvolvimento de suas localidades.
3. O trabalho com jovens provenientes de gangues, realizado pelo Centro de Prevenção da Violência. Neste âmbito, a experiência do CEPREV é uma das mais notáveis entre as diferentes organizações que trabalham na prevenção de violência com jovens em risco e jovens de gangues. Utilizam uma metodologia própria e inovadora de acompanhamento próximo aos jovens de gangues que teve resultados exitosos ao conseguir a desmobilização de muitos destes

jovens e sua reintegração a atividades sociais e econômicas. Entretanto, seus resultados são ainda bastante localizados. Atualmente promovem a constituição do Movimento Jovens pela Paz, que reúne jovens da capital que abandonaram as gangues.

4. A Federação Coordenadora Nicaraguense de ONGs que trabalham com a infância e a adolescência, CODENI. Esta rede agrupa um número importante de organizações que atendem diferentes problemáticas relacionadas com a infância e a adolescência em nível nacional, especialmente quando são vítimas de violência e abusos. Um de seus principais êxitos foi a aprovação do Código da infância e da adolescência e o estabelecimento de um observatório nacional para o monitoramento dos direitos de meninos, meninas e adolescentes. Ademais, as diferentes organizações que a integram trabalham para atender o problema das gangues juvenis, os jovens transgressores e os problemas relacionados como a dependência de drogas e o alcoolismo.
5. A Rede de Mulheres contra a Violência. No país existem numerosas organizações de mulheres que atendem a mulheres vítimas de violência. A Rede nasceu em 1992 a partir da preocupação das organizações em conter essa situação e está concebida como um espaço de coordenação amplo e diverso que agrupa mais de 100 organizações em todo o país. A Rede tem realizado campanhas nacionais contra a violência, capacitação e formação de promotoras e defensoras, um intenso lobby e incidência entre os diferentes poderes do Estado, especialmente a Assembléia Nacional, para a aprovação e execução de leis na matéria, ademais de atenção e acompanhamento a vítimas.
6. O trabalho de investigação sobre os problemas e o estado da segurança na Nicarágua. Esta tarefa tem sido realizada por diferentes iniciativas e durante os últimos anos tem sido assumida beligerantemente pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Políticas Públicas, (IEEPP), que tem desenvolvido um programa dirigido especialmente à geração de estudos sistemáticos, ações de incidência, foros de debate e propostas relacionadas com a segurança cidadã e seus problemas.

Outra experiência notável e pouco conhecida é o uso de métodos alternativos de resolução de conflitos. Como já se mencionou antes, essa prática tem suas origens no trabalho voluntário de numerosos facilitadores que durante os anos 80 e o período de pacificação realizaram a mediação de conflitos entre ex-combatentes. O mecanismo resultou tão efetivo que o Estado decidiu institucionalizá-lo através de uma lei específica que regula o uso da mediação como método de resolução de conflitos, criou a Direção de Resolução Alternada de Conflitos para administrar os processos de mediação e arbitragem, e estabeleceu uma rede nacional de Facilitadores Judiciais Rurais integrada por voluntários que auxiliam as autoridades judiciais e facilitam o acesso das populações rurais à justiça.

Esta rede está integrada por 2.670 facilitadores localizados em 153 municípios do país.²³ Um aspecto inovador nesta Rede é a incorporação da figura dos *whita*, ou juizes comunitários pertencentes aos diferentes grupos étnicos da Costa do Caribe do país (miskitos, creoles e mayagnas), e que se regem por suas formas próprias e ancestrais de administração de justiça. Essas práticas têm sido reconhecidas e institucionalizadas na Lei Orgânica do Poder Judicial. Para 2008 existiam 117 *whita* em nove municípios do país.

Entre o ano de 2003 e o ano de 2011 os facilitadores judiciais e *whita* atenderam 113.221 casos. De acordo com as declarações de um magistrado da CSJ,²⁴ um caso resolvido pelos facilitadores judiciais é 80 vezes mais barato que um resolvido em um tribunal. Ademais, afirmou que os facilitadores judiciais estão estabelecendo uma “espécie de cultura jurídica” que contribui para a prevenção do delito em suas comunidades e municípios.

Tabela 6: Trâmites e gestões de facilitadores judiciais. 2003-2011

Tipo trámite	Total casos
Casos orientados	9.887
Casos remitidos a juzgados	21.571
Asesorías	35.801
Charlas	4.184
Gestiones	13.183
Mediaciones	29.120

Fonte: elaboração própria sobre dados do Serviço Nacional de Facilitadores.

Ainda que a mediação tenha um efeito positivo no acesso à justiça, principalmente entre a população rural do país e é uma experiência que goza de reconhecimento, também apresenta riscos, sobretudo porque tem sido utilizada no caso de violações ou violência intrafamiliar com desenlaces fatais posteriores.

OS DESAFIOS ATUAIS DE SEGURANÇA NA NICARÁGUA

Embora o país apresente uma situação mais favorável que seus vizinhos centro-americanos no que concerne a segurança, criminalidade e violência, é evidente que o Estado e os próprios cidadãos devem prestar atenção a esse setor e tomar ações urgentes quando se pretende manter esses indicadores de segurança. A Nicarágua não é um território isolado e tampouco está isento das ameaças que sofre o restante da região.

Nesse sentido, um dos principais desafios do país é pensar os problemas relacionados com o crime e a violência de uma perspectiva regional e a partir de um enfoque de gestão democrática da segurança que privilegie a prevenção, as ações integrais e que atenda tanto os fatores estruturais como os do entorno imediato. Uma das principais ações nessa direção é a elaboração de políticas preventivas para garantir a segurança dos cidadãos em curto prazo. Estas políticas deveriam distribuir a responsabilidade da segurança entre as diferentes instituições do sistema de justiça penal e não unicamente nas ações policiais. Além disso, deveria considerar a segurança como um eixo de todas as políticas governamentais, especialmente as de caráter social, de tal maneira que contribuam efetivamente para desenvolver um enfoque e um sistema preventivo da insegurança, da violência e da criminalidade.

Outro conjunto de ações deveria orientar-se a adequação de um sistema integrado de segurança e justiça penal que inclua uma revisão no modelo preventivo da polícia; o fortalecimento das capacidades das demais instituições do sistema, tais como o Ministério Público e as unidades especializadas de combate ao crime organizado; melhorar as coordenações interinstitucionais em diferentes níveis a fim de executar ações coerentes e complementares, além de facilitar o intercâmbio de informação.

Melhorar o limitado acesso a administração de justiça também é um desafio fundamental para a segurança. Este é um ponto chave para a resolução de conflitos em um regime democrático, além de permitir a proteção dos direitos de cidadania e a segurança jurídica. A falta de acesso à justiça ou a uma justiça de qualidade deficiente afeta diretamente a confiança dos cidadãos no sistema democrático e no caso da Nicarágua a administração de justiça padece de problemas graves reconhecidos pelo mesmo poder judicial²⁶, tais como: falta de independência e credibilidade do poder judicial por causa das influências políticas, falta de aplicação da Lei de Profissão Judicial, a falta de igualdade dos cidadãos perante a lei por razões de influências e/ou capacidade econômica, a falta de coordenação entre os diferentes atores do sistema (*Polícia Nacional, Ministério Público, Defensoria Pública e Sistema Penitenciário*), e insuficiência de atenção devido à falta de recursos. Isso transforma a administração de justiça em uma instituição altamente vulnerável e suscetível à influência de agentes externos como o crime organizado.

Outro desafio não menos importante é enfrentar a exclusão social e a desigualdade em que vivem grandes grupos de população, especialmente os jovens, que representam cerca de 49% da população do país e que estão seriamente limitados em suas oportunidades de inserção econômica e social.²⁶ A isso se deve agregar a matriz cultural patriarcal e autoritária que prevalece na sociedade nicaraguense e constitui um fator de insegurança e violência, na medida em que reproduz valores, atitudes e comportamentos machistas, autoritários, além de intolerância social e política, especialmente em certos períodos políticos.

A atenção aos fatores do entorno próximo às pessoas que exercem influência sobre as percepções de insegurança, as situações de violência e as condutas delitivas também merecem atenção especial. Alguns dos mais importantes são:

- Existência de armazenamento de droga e bebida nos assentamentos urbanos. Na percepção dos cidadãos, esses são os dois fatores que mais produzem insegurança, sobretudo quando este tipo de armazenamento é encontrado em lugares próximos aos centros escolares, pois atraem os adolescentes e jovens, e se convertem facilmente em focos delitivos.

- A proliferação e o uso de armas de fogo, particularmente das que se encontram em situação de ilegalidade. O país não contou com uma lei específica até o ano de 2005, embora a polícia tenha estabelecido um sistema de registro e controle bastante efetivo. A aplicação da lei teve uma reação positiva dos cidadãos.²⁷ A polícia constantemente realiza operações de confisco e destruição de armas ilegais. Em geral, a relação entre delitos e armas de fogo é baixa, porém, no caso dos delitos de maior impacto social como os assassinatos, homicídios e os roubos com intimidação alcança porcentagens acima de 50%.²⁸ Um incentivo perigoso é a permissividade das autoridades do governo à fabricação, porte e uso de armas artesanais durante atividades políticas.²⁹ De acordo com várias organizações que trabalham na prevenção da violência juvenil, a presença de armas de fogo nesses grupos tem aumentado a partir dessas declarações.
- Os grupos de jovens em risco e gangues. Esse também é um dos fatores que mais provoca insegurança entre as pessoas que habitam os bairros populares e os assentamentos espontâneos dos centros urbanos. Na verdade, a maioria dos grupos juvenis na Nicarágua não chega a constituir gangues criminosas e tampouco têm se vinculado com o crime organizado, mas constituem focos potenciais de delitos e produzem temor entre os habitantes de seus bairros. Recentemente, os cidadãos tem visto com preocupação o protagonismo de algumas gangues e grupos juvenis nos acontecimentos da violência política.³⁰
- A existência de focos de conflito nas zonas rurais. Este é um fator vinculado com três problemas de caráter mais estrutural: a) a pouca ou nula presença estatal em territórios rurais; b) os históricos e nunca resolvidos conflitos de propriedade e a pressão dos colonos sobre a fronteira agrícola e as terras das comunidades indígenas, e c) a incipiente presença de grupos de crime organizado em certas localidades pobres e marginalizadas do interior do país.
- O incremento do número de veículos, vias inadequadas, má sinalização e falta de observação de regulamentos de trânsito. Este é um

dos fatores que mais provoca insegurança e custos humanos, particularmente na capital, que é onde se concentra a maior porcentagem do parque veicular e a incidência de acidentes de trânsito.

- O amontoamento habitacional e a falta de serviços básicos em centros urbanos constituem fatores que aumentam o risco de delitos, especialmente os de índole sexual que afetam os menores de idade.

Um fator de influência positiva para manter os níveis de segurança no país é a participação ativa de diferentes atores na busca por soluções e a prevenção conjunta com as instituições estatais. No país se tem desenvolvido uma fortaleza na investigação de temas relacionados com a violência e a segurança. Existem ainda boas práticas de participação cidadã, principalmente a nível local, e certamente a polícia tem criado um vínculo com a comunidade. No entanto, o debate público sobre os temas relacionados com a segurança não é aberto e as instituições estatais são pouco receptivas à colaboração das organizações sociais, a exceção de certos temas nos quais a polícia, por exemplo, não tem desenvolvido suas capacidades como a violência intrafamiliar e juvenil.

NOTAS

1. De acordo com este mesmo estudo do PNUD em 2011, (PNUD 2011, 44), o nível de delinquência médio está dado por: presença de delinquência local e extraterritorial; atentado ao patrimônio, à vida e à convivência; algumas manifestações de corrupção pública e delinquência organizada; relativa confiança nas instituições; o Estado conserva eficácia frente ao problema; taxa de homicídios x 100 mil habitantes entre 10 e 20; predomínio da delinquência local e nacional; formas menos violentas da delinquência.

2. Algumas análises atribuem as mudanças no comportamento estatístico dos delitos às mudanças que se tem feito na tipificação dos mesmos durante os últimos anos, especialmente a partir da aprovação do novo Código Penal no ano de 2007. Alguns feitos que antes eram considerados delitos, especialmente no quadro de delitos contra a propriedade, agora são considerados “faltas policiais” e tem provocado uma reclassificação no seguimento dos mesmos.

3. Um informe policial com dados da Região Autônoma do Atlântico Sul indica que durante o ano de 2011 a taxa de homicídios x 100 mil hab. foi de 44. Para detalhes, ver: (León 2012).

4. PNUD 2011, 86-88.

5. Polícia Nacional 2009.

6. PNUD 2009.

7. A respeito se pode ver os estudos de Iepp: (Meléndez, y outros 2010), (Orozco 2010) y (Orozco, Delitos y drogas en Bluefields. Un diagnóstico de la seguridad ciudadã en la primera ciudad de la RAAS 2011).

8. Policía Nacional 2011.

9. Ver, por exemplo, as pesquisas realizadas pela M&R Consultores e as pesquisas de segurança cidadã realizadas pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Políticas Públicas, IIEPP.

10. São bastante conhecidas as teses da “transformação da violência” nas sociedades de pós-guerra. Dois textos relacionados com o tema são: (Zinecker 1999) y (Rausch 2006).

11. A violência política se refere a manifestações de violência realizadas por grupos organizados e que têm como origem conflitos políticos não resolvidos. Para maiores detalhes, ver: (Saldomando 1998).

12. No ano de 1990, os episódios de violência política tiveram tal nível de frequência que as autoridades não puderam contabilizá-los. Não existem registros policiais nem do Ministério do Trabalho sobre manifestações, greves, e demais atividades ocorridas nesse período.

13. Sobre os conflitos da transição política nicaraguense, ver: (Saldomando 1996); (E. e. Cuadra 1998); (Cuadra y Saldomando, *Conflitos rurales en Nicaragua: las tierras de la discordia* 2000).

14. Análises mais detalhadas do rearmamento de ex-combatentes na Nicarágua se podem encontrar em: (Daudelin 2002) y (Martí i Puig 1997).

15. A partir do ano de 1997, o governo decidiu não reconhecer as reivindicações sociais desses grupos armados e optou por tratá-los como bandos de delinquentes rurais. Os últimos grupos se desarmaram entre o ano de 2000 e 2001.

16. Estima-se que os momentos auge do ciclo de rearmamento de ex-combatentes, entre os anos de 1993 e 1995, a quantidade de homens com armas alcançou a cifra de 20 mil, os quais foram se desmobilizando gradualmente mediante a assinatura de 52 acordos com o governo em um período de 7 anos. Também se estima que entre 1990 e 1997 o governo recuperou e destruiu 144 mil armas leves e pequenas (E. Cuadra 2001).

17. De acordo com (Saldomando 1998), a violência social se refere àquelas manifestações de violência cometidas de forma individual ou por grupos organizados que transgridem a ordem social, mas não questionam a ordem política. Relacionam-se estreitamente com a criminalidade.

18. Durante a década de 90, a Policía Nacional agrupava as estatísticas sobre delitos em categorias denominadas “familias”, em correspondência com a tipificação de delitos estabelecida pelo Código Penal. As principais famílias eram: a) contra as pessoas: os assassinatos, diferentes tipos de homicídios, lesões, violações e outros delitos sexuais. Na Nicarágua, o Código Penal vigente estabelece uma diferença entre o assassinato e o homicídio, em que o primeiro tem o agravante da premeditação e da crueldade, enquanto que no segundo não; b) contra a propriedade: diferentes tipos de assalto com o uso de força, com intimidação, com violência), furtos, fraudes, roubo de gado, etc.; c) contra a economia: atos de corrupção evasão de impostos, contrabando, etc.; d) narcotráfico: todos aqueles relacionados com o armazenamento, distribuição, tráfico e venda de narcóticos; e) delitos militares: cometidos por efetivos do exército e da mesma Policía Nacional; e f) outras famílias: agrupa delitos como atentar contra a autoridade, contra o estado civil das pessoas, falsificação de documentos, falsificação de moedas, entre outros.

19. Na Nicarágua, as funções da defesa e da segurança têm estado separadas desde a década de 1980. A Policía foi fundada em 1979 e em 1990 contava com um alto reconhecimento civil e um alto nível de especialização entre seus oficiais.

20. As delegacias da mulher e da infância nasceram como uma iniciativa da sociedade civil que foi retomada pela Policía Nacional. Gozam de grande prestígio a nível nacional e interna-

cional e têm sido apontadas como experiências-modelo para outros países latino-americanos. Hoje existem cerca de 40 delegacias em todo o país.

21. Durante os últimos cinco anos foram aprovadas algumas leis importantes como o novo Código Processual Penal e Código Penal, assim como a lei contra o crime organizado e a lei que sanciona a violência contra as mulheres. Ademais, foram criadas unidades especializadas contra o crime organizado em diferentes instituições como o Ministério Público e a Polícia.

22. Embora seja uma das mais antigas e notáveis entre as diferentes redes de promoção de paz a nível comunitário, lamentavelmente sua experiência tem sido pouco documentada.

23. Serviço Nacional de Facilitadores. Apresentação em Power Point. 2012.

24. Declarações do magistrado Marvin Aguilar, na reportagem de Romero 2009.

25. Sobre este tema, ver: (CSJ 2006), e (Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad 2008).

26. Análises detalhadas sobre a situação dos jovens na Nicarágua podem ser vistas em: (PNUD 2011), (Montenegro y Cuadra 2001) y (Cuadra y Zúñiga 2011).

27. De acordo com informes policiais, quando a lei entrou em vigência os cidadãos compareceram voluntariamente para entregar 1.622 armas restringidas e legalizar 37.901 novas armas. Os operativos de confisco de armas ilegais são realizados com regularidade e somente no ano de 2008 se confiscaram 1.906 armas de fogo de diferentes calibres e 53.325 artefatos pirotécnicos. Além disso, se destruíram 12.996 armas e 17.855 artefatos explosivos confiscados a pessoas que os possuíam ilegalmente.

28. Essa tendência tem se mantido ao longo do tempo. Para detalhes, ver: Cuadra 2004, PNUD 2011 y Policía nacional 2011.

29. Em 23 de setembro de 2008, a Ministra do Governo declarou aos meios de comunicação que esses artefatos eram parte da cultura popular, apesar de que estão proibidos pela lei de armas vigente.

30. Sobre este tema pode-se ler o artigo de Rocha 2008.

BIBLIOGRAFIA

Asociación Estudios para el Futuro. Primer Informe América Centralno sobre Gobernabilidad Jurídica e Institucional. San José: AEPF, 2007.

CSJ (2006). «La justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia.» Corte Suprema de Justicia, Managua.

Cuadra, Elvira (2004). El trinomio del fuego: armas, leis y cultura. Aportes desde la investigación. Managua: CEI.

Cuadra, Elvira (2001). «Proliferación y control de armas en Nicaragua.» Em El arsenal invisible. Armas livianas y seguridad ciudadã en la posguerra América Centralna, da Fundação Arias para a Paz e o Progreso Humano. San José: Fundação Arias para a Paz e o Progreso Humano.

Cuadra, Elvira, y Angel Saldomando (2000). «Conflictos rurales en Nicaragua: las terras de la discordia.» Managua: CEI.

Cuadra, Elvira, y Leonor Zúñiga (2011). Jovens y cultura política. La generación del 2000. Managua: CINCO.

Cuadra, Elvira. *et. al.* (2001). Orden social y gobernabilidad en Nicaragua. Managua: CRIES, 1998.

Daudelin, Jean. Agrarian structures, agrarian policies and violence in Central America and Southern Mexico. Ottawa: The North-South Institute.

León, Sergio. «RAAS arriba de Guatemala.» La Prensa, 08 de Fevereiro de 2012.

Martí i Puig, Salvador (1997). Nicaragua 1977 - 1996. La revolución enredada. Madrid: Libros de la Catarata.

Meléndez, Javier, Roberto Orozco, Sergio Moya, y Miguel López (2010). Uma aproximação a la problemática de la criminalidade organizada en las comunidades del Caribe y de fronteras. Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Managua: IEEPP.

Montenegro, Sofia, y Elvira Cuadra (2001). Jovens y cultura política en Nicaragua. La generación del 90. Managua: Hispamer.

Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad (2008). Nicaragua: La democracia a la deriva. Primer informe nacional sobre la democracia y la gobernabilidad. Managua: CINCO.

Orozco, Roberto (2011). Delitos y drogas en Bluefields. Un diagnóstico de la segurança cidadã en la primera ciudad de la RAAS. Managua: Ieepp, 2011.

Orozco, Roberto (2010). Uma mirada a las causas del delito en los distritos IV, V y VI de Managua. Managua: IEEPP.

PNUD (2009). Abrir espacios a la segurança cidadã y el desarrollo humano. PNUD.

PNUD Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2011. Las juventudes construyendo Nicaragua. Managua: PNUD.

— Seguridad cidadã 1998-2010 (2011). Nicaragua: riesgos, desafios y oportunidades. Managua: PNUD.

Polícia Nacional (2011). Anuario estadístico 2010. Managua: Polícia Nacional.

Polícia Nacional (2009). «Relatório de Gestão 2008. Apresentado pela Primeira Comissãonada Aminta Granera, diretora geral da PN na XVIII Reunião de comandos policiais.» Informe de Gestión 2008, Polícia Nacional, Managua.

Rausch, Colette. Combating serious crimes in postconflict societies. A handbook for policy makers and practitioners. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2006.

Rocha, José Luis (2008). «La Mara 19, tras la huella de las gangues políticas.» Envío, nº 321 (Dezembro).

Romero, Elizabeth (2009). «Uma forma fácil y barata de hacer justiça.» La Prensa, Fevereiro.

Saldomando, Angel. Nicaragua: con el futuro en juego. Managua: CRIES, 1996.

Saldomando, Angel (1998). «Nicaragua: los rostros de la violência.» En Violência social en Centroamérica. Ensayos sobre gobernabilidad y segurança cidadã, de CRIES. Managua: CRIES.

Zinecker, Heidrum (1999). «Transição incompleta y sociedade civil violenta.» En Sociedade civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad, de Peter Hengstenberg. Caracas: Nueva Sociedad.

CHILE: DA NARRATIVA À GESTÃO EFETIVA

LUCÍA DAMMERT

Os processos democráticos têm enfrentado diversas fases onde se implementaram processos de reforma e reestruturação do Estado. Um dos temas deixados de lado durante os anos oitenta e noventa foi a área da segurança pública. Sem dúvida indispensáveis, as reformas do setor ‘segurança’ são necessárias para avançar em processos de maior liderança civil, menor autonomia e efetividade das políticas de segurança pública. Apesar de sua importância, estas reformas se instalaram na agenda “pendente” da maioria das democracias latino-americanas pelos níveis de conflitualidade e instabilidade que geram.

O Chile tem sido considerado uma exceção na região devido ao desenvolvimento de duas reformas especialmente conhecidas e difundidas. De um lado, a reforma do processo penal e, do outro, a criação de programas comunitários da instituição policial (Plano Quadrante) e da cidadania (Programa Comuna Segura).

A capacidade de gerar mudanças institucionais e estruturais é evidente; no entanto, a mesma não necessariamente anda de mãos dadas com avanços na gestão e implementação de políticas que desenvolvam estas propostas.

Neste sentido a experiência do Chile ajuda a rever a necessidade de vincular a prática do modelo institucional e de políticas públicas com uma gestão mais eficiente. O vínculo, apesar de ser evidente, não tem sido estudado adequadamente na América Latina.

Múltiplos exemplos evidenciam a necessidade a que se viram submetidos centros de estudos, instituições multilaterais e inclusive especialistas

para mostrar boas práticas, casos bem sucedidos e avanços significativos nas políticas de segurança. Esta evidência é certa? Sem dúvida os casos mais promissores têm mostrado elementos chave para a definição de agendas de ação política e governamental, não obstante, os sucessos são poucos.

O presente capítulo descreve o processo chileno de definição de políticas nas últimas quatro décadas, da perspectiva da ditadura militar, as marcas deixadas pelos governos de centro-esquerda e nos últimos anos o governo da direita. Os avanços centrais geralmente são feitos com o objetivo de demonstrar que se realizaram avanços significativos na forma como se entende o problema, como se criam instituições e como se definem programas de ação. Os dois aprendizados chave do capítulo vinculam-se, em primeiro lugar, com a dificuldade para identificar vieses ideológicos muito diferentes nos diversos governos. A retórica da segurança mantém-se estável apesar das mudanças de inclinação política dos governos. Ainda que as ênfases sejam diferentes no discurso, a ação de política pública é similar. Em segundo lugar, ao longo do tempo a aparente complexidade do Estado para gerir os programas que se projetam ou para levar à prática o que se declara é mais que evidente. Em muitos casos o sucesso chileno tem sido medido mais por seus avanços na retórica da segurança que na implementação efetiva de suas políticas.

Mas isso não significa que os avanços sejam poucos. De fato, conseguiu-se manter os números de vitimização nos últimos anos e aumentaram-se os números de denúncia. Mas resulta praticamente impossível identificar se estes resultados vinculam-se de alguma forma com as políticas implementadas.

A CONSTRUÇÃO DO INIMIGO INTERNO (1973 - 1990)

Durante a ditadura militar, as políticas de segurança basearam-se na construção da imagem de um inimigo interno que punha em perigo a estabilidade e viabilidade nacional. Esta situação colaborou para o desenvolvimento de um clima de suspeita e desconfiança generalizadas entre a população, e instalou um discurso oficial que centrou sua preocupação sobre a segurança dentro do território nacional. Do ponto de vista doutrinal, estas políticas desenvolvidas pelo governo militar vincularam-se diretamente

com a Doutrina de Segurança Nacional utilizada em diversos governos militares da região. Neste sentido, enfatizou-se uma concepção militarista da segurança centrada na defesa da nação e a manutenção da ordem pública, utilizando-se, inclusive, da violência institucional (Varas, Fontes e Agüero 2008). Entre as principais características desta concepção privilegiou-se uma visão militar sobre o conflito interno, cuja preocupação principal era conter e, em alguns casos, “erradicar” as expressões políticas e sociais discordantes com o governo que questionavam sua legitimidade. Por isso, as políticas de segurança interna deixaram para segundo plano a preocupação com a criminalidade e se centraram no controle das ações políticas, sob o argumento de que as ditas ações eram dirigidas a “manter a ordem nacional” ainda que, na realidade, violavam os direitos humanos.

Com relação à segurança interna, a Doutrina de Segurança Nacional implicou no Chile, igualmente ao que acontecia em outros países da região, a consolidação da estrutura militar da polícia preventiva (Carabineros de Chile), a criação de unidades especializadas na repressão (inclusive tortura) dos atos violentos e a definição da pátria como sujeito da segurança. Assim, o governo militar “realizou uma clara tentativa de militarizar a instituição policial” (Aguila e Maldonado 1996:13). Isso se evidencia pela transferência da dependência das polícias¹ ao Ministério de Defesa e pela mudança da Lei Orgânica dos Carabineros em 1975, quando se restituiu o caráter meramente militar da instituição. Portanto, “esta situação de dependência das Forças Armadas fez com que a polícia passasse a ser o parente pobre do regime militar” (Aguila e Maldonado 1996:17). Assim, não nos surpreende que a relação entre a polícia e as Forças Armadas se caracterizasse pelo uso da primeira em tarefas de repressão contra a população civil e, paralelamente, pela intervenção dos militares em temas tão importantes como a instrução da oficialidade, e inclusive sobre a própria organização interna da instituição policial (Candina 2005). Em síntese, durante os 17 anos que durou a ditadura militar, a atividade policial consistiu principalmente em “duas estratégias: o incremento da visibilidade policial e a detenção policial sem ordem judicial” (Frühling 2001:28).

Apesar desta situação de evidente subordinação da polícia às Forças Armadas, a Constituição de 1980² outorgou-lhes uma importante quota de

poder, especialmente no que toca à civilidade, fato que indubitavelmente ajudou a desnaturalizar ainda mais sua função profissional (Aguila e Maldonado 1996:17). Tal Constituição (ainda em vigência) trata o tema da segurança no capítulo décimo, em cujo artigo 90º estabelece que as forças da ordem e segurança pública são os Carabineros de Chile e a Polícia de Investigações. Ambas as instituições “constituem a força pública e existem para dar eficácia ao direito, garantir a ordem pública e a segurança pública interior” (Constituição de Chile, 1980).

Além das políticas diretamente relacionadas com a segurança, é necessário destacar os programas e iniciativas de desenvolvimento urbano implementados durante este período que tiveram como eixo principal o realojamento em massa de população de baixa renda, iniciado ao redor de 1979. Como resultado desta iniciativa, mais de 35 mil famílias pobres foram retiradas do centro de Santiago e transferidas à periferia, o que originou uma grande sensação de isolamento, estigmatização e rejeição entre os erradicados. Paralelamente, provocou o apoio das classes médias e altas que relacionavam diretamente a pobreza com uma orientação para a violência (Tironi 1990:111). Desta maneira, as tarefas “preventivas” estiveram claramente relacionadas com o isolamento espacial de uma percentagem importante da população que se considerava ter maior probabilidade de se envolver com atos violentos ou delituosos.

OS DILEMAS DA CENTRO-ESQUERDA NO GOVERNO DA SEGURANÇA

O retorno à democracia no Chile apresentou diversos desafios com relação às políticas de segurança. Por um lado, a forte presença de um discurso militarizado nas instituições policiais bem como uma relação integrada com as Forças Armadas conferiam importantes níveis de poder e autonomia aos Carabineros de Chile. Por outro lado, a fragilidade e insegurança da população frente à violência tornaram-se mais evidentes. Finalmente, e vinculado com a abertura geral dos meios de comunicação, a segurança consolidou-se como um dos temas centrais de tratamento noticioso nos meios de comunicação. A segurança era entendida principalmente como ‘crime de rua’ e a ‘presença de violência’, especialmente juvenil.

Devido à recente emergência da problemática, o debate caracterizou-se no início dos anos noventa pela falta de precisão e, em algumas ocasiões, pela carência de perspectivas informadas. Neste sentido, a discussão se fez sobre a base de discursos ideológicos que estabeleciam uma dicotomia entre prevenção e controle. As forças políticas de oposição (de centro-direita) desde o início propuseram a necessidade de políticas “mão de ferro” que reforçassem o papel policial e endurecessem as penas para os delitos menores, bem como se diminuísse a idade de imputabilidade penal. Por outro lado, entrou no debate a relevância das medidas preventivas para diminuir a criminalidade e o papel dos meios de comunicação em engrandecer a situação.

Durante o governo do presidente Patricio Aylwin (1990-1993) a “primeira tarefa da transição consistiu em conseguir a rápida e total volta das Forças Armadas a seus quartéis, sua reinserção na ordem político-democrática como instituições essencialmente obedientes e não deliberativas, profissionais, hierarquizadas e disciplinadas” (Boeninger 1998:390). Dois dos temas centrais nesse momento eram o terrorismo e as permanentes denúncias de violação dos direitos humanos realizadas durante a ditadura militar. Com relação ao primeiro, o governo decretou mudanças nas penas e extinguiu a presença de presos políticos no país. Isto é, as medidas que se adotaram foram inspiradas na ideia que a segurança fazia parte de um processo para consolidar e aperfeiçoar a democracia.

Em relação às denúncias de violação de direitos humanos, o governo viveu uma situação de transição negociada onde o poder das Forças Armadas se manteve sólido. Ao contrário do esperado pelo governo democrático, entre maio e junho de 1990 recrudesceram os atos terroristas no país, provocando a criação uma instituição estatal que estivesse a cargo dessa situação. Assim se criou o Conselho de Segurança Pública, que depois se transformou na Direção de Segurança Pública e Informação subordinada ao Ministério do Interior. Em geral, um dos principais sucessos deste período foi que o presidente Aylwin “conseguiu centrar o tema da segurança pública no Ministério do Interior e a limitação do papel das Forças Armadas na Segurança Interior” (Tudela 2001:94). Desta maneira, a tarefa central foi mudar a doutrina de segurança interior. Reconhecendo a relevância da

produção e consumo de drogas, criou-se o Conselho Nacional para o Controle de Entorpecentes (CONACE) no ano 1990.

Inclusive, no início dos anos noventa, o discurso político evidenciou em diversos momentos a necessidade de uma Política Nacional de Segurança. A primeira tentativa realizou-se em 1994 com o primeiro Plano Nacional de Segurança Cidadã desenvolvido por uma comissão de especialistas membros do Conselho Coordenador de Segurança Cidadã do Ministério do Interior. Este plano teve uma presença mínima nos meios de comunicação. De fato, seus conteúdos e propostas não são ainda de total conhecimento público. Apesar desta dificuldade na disponibilidade da informação, sabe-se que dito plano estabelecia uma série de medidas que pretendiam melhorar a gestão policial e a coordenação interinstitucional, incluindo a necessidade de criar novos laços de coordenação entre as polícias e o governo. O contexto nacional, ainda caracterizado por uma forte tensão nas relações cívico-militares, praticamente não permitiu o avanço de nenhuma das medidas propostas. Desta maneira, a primeira tentativa de definir uma estratégia nacional de segurança cidadã naufragou ante a um debate público sobre seus conteúdos. Posteriormente, propôs-se um pacote de medidas governamentais de segurança em 1996 que instalaram uma agenda política e legislativa específica, mas sem um marco geral de ação.

A partir de 1998 consolidou-se um discurso que punha a segurança cidadã como prioridade dentre as políticas de segurança, o que se evidencia não só no plano discursivo, mas também nas iniciativas práticas desenvolvidas durante este período. Especificamente, o governo do presidente Ricardo Lagos (2000-2005) e, posteriormente, o da Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) centraram a agenda na problemática da segurança cidadã, mas incorporando uma visão diferente às anteriores. Neste sentido cumpre destacar que paralelamente à presença policial, o governo consolidou também políticas de reforma do sistema de justiça, investiu no sistema carcerário e, ainda mais importante, desenvolveu programas de prevenção de criminalidade que enfatizam a participação comunitária.

Uma das principais prioridades dos governos democráticos é a modernização do sistema de Justiça. Especificamente neste período, a Reforma do Sistema Processual Penal adquiriu um papel central. Esta reforma

vinculou-se com a necessidade de gerar um sistema de justiça com maior eficácia, eficiência, proximidade, e que considere os direitos das vítimas. A introdução do julgamento oral, bem como a presença de promotores e de outros agentes novos no sistema penal tem o potencial de melhorar o sistema de justiça no país. A implementação da dita reforma desenvolveu-se de forma paulatina e os resultados observados mostram uma diminuição da morosidade processual.

Durante este período manteve-se o interesse em definir a segurança como uma política de Estado, com a iniciativa de desenvolver um plano nacional de segurança cidadã que se iniciou em 1999 e teve como antecedente o pacote de 11 medidas anunciadas pelo presidente Frei em 1998. Esta iniciativa, chamada Plano Integral de Segurança Cidadã, teve como eixos centrais a melhoria dos sistemas de informação delitiva, a gestão policial e a participação comunitária. Uma das entidades formadas para servir na coordenação dos diversos organismos do Estado foi a Comissão Intermministerial de Segurança Cidadã, que contava com a presença de representantes de todos os ministérios e serviços vinculados à problemática. Por outro lado, consolidou-se um processo de relação com as instituições policiais, especialmente com os Carabineros, que estabeleceram uma iniciativa de sistema único de informação de delitos denunciados.

Em meados de 2001 criou-se a Divisão de Segurança Cidadã no Ministério do Interior, cuja função principal é o desenvolvimento e implementação das políticas de segurança cidadã. Esta divisão está encarregada de realizar processos de integração e trabalho conjunto com os Carabineros mediante a sistematização da informação delitiva oficial em nível nacional. Do mesmo modo, gera vínculos de colaboração permanente através de capacitações e por meio do desenvolvimento de sistemas de informação geográfico delitivas, que permitem analisar as tendências e características da criminalidade no país. Do mesmo modo, as iniciativas de participação comunitária têm sido incluídas dentro de suas responsabilidades, portanto o projeto e implementação do programa Comuna Segura Compromiso 100 – descrito mais adiante – são parte de suas tarefas. Em Outubro de 2001 o Presidente Lagos propôs as “20 Medidas para Maior Justiça e Segurança Cidadã”, onde se estabeleceram metas e objetivos de curto e médio prazo para a segurança,

bem como para a melhora do sistema de justiça. A maioria destas medidas vincula-se com informação delitiva e melhora da gestão policial. Em 2003, a Divisão de Segurança Cidadã iniciou um processo de formulação de uma política de estado que explicita os princípios orientadores das diversas iniciativas governamentais, bem como os desafios de médio e longo prazo na temática. Ao contrário do que se poderia esperar, uma das maiores debilidades evidenciadas na elaboração desta proposta é a carência de um diagnóstico da criminalidade geral que apresente informações em âmbitos variados, como a efetividade da justiça, as polícias, a superlotação carcerária, entre outras. Da mesma forma comprovou-se a carência de estudos que permitam começar a identificar os fatores de risco vinculados com o incremento notável do uso da violência e de certos delitos nos últimos anos. Estas duas carências fundamentais levaram à criação de um comitê assessor do Ministério do Interior, formado por 16 especialistas em segurança cidadã no país, que elaboraram o primeiro diagnóstico consensual sobre a criminalidade no país (Foro de Especialistas 2004). Deram também início ao delineamento da Política Nacional de Segurança Cidadã.

O processo de elaboração da Política Nacional contou com a participação de diversas esferas do estado e da sociedade civil que colaboraram permanentemente. Tal política marcou os eixos estratégicos, as visões comuns e as necessidades de política mais importantes para o curto e médio prazo no país. Contudo, no início do governo da presidenta Bachelet, se deu a conhecer a Estratégia Nacional de Segurança Pública, documento que articula os antecedentes mencionados previamente e que estabelece metas e objetivos concretos para a cada uma das áreas de trabalho estabelecidas. A necessidade de uma ampla coordenação intersetorial bem como o trabalho cotidiano com ambas as instituições policiais está no coração da proposta em processo de implementação. Com este objetivo, no fim do ano de 2006 o governo definiu a necessidade de uma mudança na estrutura do Ministério do Interior, que passaria a se chamar Ministério de Interior e Segurança Pública, para abrigar em seu interior ambas as forças policiais, processo que foi aprovado em 2010.

A Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENSP) procurou cumprir com as tarefas programáticas anteriormente expostas, através de seis eixos

de intervenção: institucionalidade, informação, prevenção, controle e sanção, reabilitação e reinserção social e assistência a vítimas. Para a cada uma delas se estabeleceram metas que correspondiam a objetivos de diversas intervenções de diferentes ministérios do Estado em execução desde antes da elaboração da ENSP, tais como o ‘Programa Previne’ do então CONACE ou o ‘Programa Ponte’ do então Ministério de Desenvolvimento Social (MIDEPLAN), entre outros. Neste sentido, a ENSP não teria sido uma estratégia em si mesma, já que foi somente uma sistematização de programas e recursos já existentes no sistema público (FLACSO 2007), às quais teriam de se somar os projetos impulsionados pela DSP no marco dos PCSP.³

Neste sentido, a inovação da ENSP estava mais ligada ao eixo da institucionalidade. Procurava maior coordenação entre as diferentes intervenções setoriais, razão pela qual se criaram o Conselho Nacional de Segurança Pública e os Conselhos Regionais, Provinciais e Comunaes de Segurança Pública, como instâncias de coordenação e monitoramento das políticas de segurança.

As principais críticas que enfrentou a ENSP foi que suas metas, mais do que refletir resultados, correspondiam a metas de cobertura. Isto é, quantificavam os números de beneficiados de um determinado programa, ou a quantidade de dinheiro investido em determinados tipos de projetos, sem contar com indicadores que apontassem o impacto e/ou resultado das intervenções, complicando a justificativa dos milhares de milhões transferidos às comunas através, em primeiro lugar, dos fundos concursais e, depois, através dos Fundos de Apoio à Gestão Municipal (FAGM).⁴

Quase 20 anos de governos de centro-esquerda no Chile mostram evidências interessantes em relação à inclusão de temas de prevenção, desenvolvimento de processos institucionais participativos, e incremento da participação da sociedade civil na proposta de iniciativas. No entanto, também se encontram propostas de lei de endurecimento de penas, aumento da população carcerária e o aumento do orçamento de ambas polícias sem um correlato de controle civil sobre suas ações. Ademais, os programas emblemáticos destas gestões não têm sido validados em sua efetividade e, em alguns casos, nem sequer foram avaliados para compor um processo de aprendizado. Entretanto, vale a pena destacar que a meta proposta

na Política Nacional de Segurança Cidadã durante o governo da Presidenta Bachelet foi alcançada com uma diminuição dos níveis de vitimização comparados aos do início da década.

O CADEADO DA PORTA GIRATÓRIA

A confrontação política mais importante no fim de 2009 foi a batalha contra o crime. A oposição política, encarnada no candidato presidencial Sebastián Piñera, estabeleceu com clareza que a segurança era um dos principais diferenciadores da gestão efetiva que poderia desenvolver em oposição à considerada má gestão dos governos anteriores. As principais arengas de campanha foram “o fim da festa dos delinquentes” e “o cadeado na porta giratória”. Ambos apelam à necessidade de exercer mais controle e mais ordem para terminar com a delinquência, e inclusive com a sensação de que a impunidade era um problema generalizado no país.

Após uma disputa bastante acirrada, a Aliança, com Sebastián Piñera à frente, ganhou a eleição e começou o desafio da gestão com políticas públicas sérias no marco dos processos do aparelho estatal.

A gestão tem sido bem mais difícil do esperado. Ao contrário do que foi prometido, múltiplos são os obstáculos que o novo governo tem tido que enfrentar para travar a porta giratória, e os indicadores não são especialmente otimistas. Mas apesar dos problemas reais de implementação, o Plano Nacional de Segurança Pública⁵ do governo de Sebastián Piñera para o período 2010-2014 foi escrito e se denomina Chile Seguro.

Igualmente aos documentos prévios de definição política, procura-se cumprir com seus objetivos gerais⁶ cujos principais desafios programáticos, entendidos como as tarefas que o Estado deve tratar e tal como estão definidos na PNSC, são:⁷

- A **prevenção**, constituída por todas as ações orientadas a evitar que um fato delitivo ou violento ocorra, ou que as pessoas tenham a criminalidade. Isto é, pretende atuar sobre as causas do crime, a violência e o temor, sejam estas de caráter situacional ou social.
- O **controle**, composto pelos processos desencadeados anteriormente ao cometimento de um delito. Nestes participam as instituições

policiais, judiciais e de cumprimento de sanções. O objetivo é, por uma parte, dar uma resposta policial-judicial adequada às infrações à lei penal, e por outra, assegurar tanto a eficácia como a efetividade das sanções.

- **O desenvolvimento institucional.** Na PNSC sublinha-se que uma instituição central estatal deve assumir a responsabilidade de definir, sobre a base de diagnósticos e avaliações precisas e de acordos políticos, seus alinhamentos principais; a que seria a Subsecretaria de Prevenção do Delito. Seu papel é definir um marco geral de políticas de segurança cidadã — prevenção e controle — e um conjunto de medidas chave de carácter setorial; bem como coordenar com os setores envolvidos em cada nível territorial as modalidades de implementação e os recursos necessários. O papel desta instituição é, também, coordenar a execução destas políticas e avaliar seus resultados.
- **O desenvolvimento de sistemas de informação e tecnologias,** com a finalidade de fazer a gestão da segurança mais eficiente e, ao mesmo tempo, contar com melhores diagnósticos da realidade delitiva.

Partiu-se de um diagnóstico onde os problemas da política de segurança são: a) a falta de informação e evidência relevante no momento adequado, para a tomada de decisões e o delineamento de políticas; e b) o fracasso das iniciativas devido a falhas na fase de implementação e execução territorial (MINT 2010). Efetivamente, segundo o International Centre for the Prevention of Crime (ICPC 2008, em Acevedo 2009), a falta de avaliação das políticas de prevenção é uma característica estrutural neste tipo de política, inclusive em países desenvolvidos.

Para superar o obstáculo propôs-se a criação do Centro Estratégico de Análise do Delito, composto por um banco unificado de dados criminais e um Observatório Nacional de Segurança Pública. Esta iniciativa pode ser vista como a continuação do Sistema Nacional de Informação Criminal, cuja implementação se iniciou em 2008. Contudo, um objetivo importante deste novo centro estratégico é desenvolver programas com eficácia com-

provável, e centralizar as funções de medida do fenômeno delitivo, como o monitoramento e a avaliação das intervenções.

Quanto à execução territorial propõe-se a implementação do programa ‘Bairros em Paz’, que busca:

- Indicadores claros e objetivos que permitam estabelecer um ordenamento em nível nacional dos bairros com maiores problemas delitivos, assim como critérios transparentes para sua seleção e o repasse de fundos aos municípios, cumprindo assim uma função similar ao índice de vulnerabilidade utilizado para a seleção das comunas na ENSP.
- Instâncias de coordenação interinstitucional e com as organizações locais e modelos de gestão local que orientem o trabalho mediante compromissos e metas concretas.
- Processos administrativos eficientes que permitam manter o foco nos programas, nos beneficiários e no impacto atingido.
- Intervenções que durem entre 12 e 48 meses, conforme as necessidades metodológicas.
- Metodologias que permitam avaliar de maneira contínua os programas, por meio de diagnósticos definidos e acompanhamento durante e após as intervenções realizadas.
- Sistematização das melhores práticas a partir das experiências dos projetos desenvolvidos, produzindo uma base de conhecimentos a ser difundida tanto em nível comunal como nacional (MINT. 2010).

Os objetivos acima mencionados não estavam ausentes nas intervenções territoriais anteriores; não obstante, existem importantes diferenças. Como indica o nome do programa ‘Bairros em Paz’, a intervenção se dimensiona em uma área territorial menor. O foco da intervenção já não são as comunas, e sim os bairros, propondo intervenções em nível de bairros residenciais e comerciais. Diferentemente dos componentes de participação dos programas anteriores, e os CCSP, no programa ‘Bairros em Paz’ não existe este espaço. O único componente participativo deste programa em específico é o favorecimento do controle cidadão por meio de “jornadas de controle participativo do delito, com dirigentes e moradores onde houver

oferta pública em matéria de segurança; introdução de um Encarregado de Bairro, que será um servidor público capacitado e subordinado ao Ministério do Interior; e canais abertos para denúncias anônimas” (MINT. 2010).

O programa, diferentemente de seus predecessores, procura integrar elementos de controle à intervenção específica do bairro. O projeto implica levantar as necessidades específicas de segurança e a criação de um plano para trabalhá-las em coordenação com as polícias e o Ministério Público. As estratégias para conseguir isso são: reforçar a patrulha preventiva focalizada, aumentar a fiscalização de estabelecimentos, operativos especiais de controle e persecução penal estratégica para quadrilhas e redes criminosas. O âmbito da prevenção se realizará uma vez que esteja consolidada a etapa de controle em coordenação com os organismos do Estado envolvidos na rede de apoio do bairro e nela se contemplem diferentes medidas que não difiram em maior medida da tipologia de projetos oferecidos pelos FAGM, como interrupção de trajetórias delitivas na população infanto-juvenil — em coordenação com o Programa 24 de carabineros —; a reinserção social de pessoas condenadas; a prevenção da violência nas escolas, etc. Uma novidade neste âmbito poderia ser a atenção voltada sobre o mercado de bens roubados, com o que se buscaria, por uma parte, desencorajar os consumidores.

Ainda quando a participação cidadã não está muito incorporada no programa Bairro em Paz, se reestabelecem os fundos concursais através do Fundo Nacional de Segurança Pública, para o desenvolvimento de projetos no âmbito da segurança por parte da sociedade civil, corporações sem fins lucrativos e municípios, o que poderia se classificar como um retrocesso para a ‘Comuna Segura’. Não obstante, ao se observar os responsáveis pelos projetos de 2010, a grande maioria são municípios.⁸ De fato, não há nenhum projeto sob responsabilidade de alguma organização da sociedade civil. Esta situação muda quando se observa os projetos que se adjudicaram em 2011, cujos números subiram de 40 projetos em 2010 para 124 no ano seguinte. Isso significa uma transferência ao de redor de \$ 4.000 milhões e uma maior presença de projetos levados a cabo por organizações de moradores. Todavia, esta explosiva adjudicação de projetos se contradiz com a pretensão expressa no Plano Chile Seguro, de avançar na execução de projetos cuja eficácia estivesse já comprovada.⁹

O último eixo transversal do Plano Chile Seguro tem relação com a formação de capital humano especializado no âmbito da segurança, para aumentar a densidade de profissionais capacitados no tema. Para consegui-lo, deverá ser desenvolvido, em conjunto com uma instituição acadêmica, um diplomado em segurança pública. Serão implementados também “Módulos de Segurança Pública” nos programas de capacitação do Ministério do Interior em nível territorial.

Observa-se que, diferentemente da ENSP, existe uma maior ordem quanto à apresentação da estratégia para enfrentar o fenômeno delitivo, assim como uma maior delimitação das ações a levar a cabo. Em outras palavras, se evidencia uma menor improvisação na elaboração do documento da estratégia, já que as ações não consistem somente na enumeração de diferentes metas de diferentes organismos do Estado, senão que numa maior vinculação entre as diferentes iniciativas. No entanto, as intenções não variam muito das de seus predecessores (melhorar os sistemas de informação, gestão e avaliação da segurança). E mais, várias das ações do plano já se implementavam antes, como o programa Abrindo Caminhos do Chile Solidário, Vida Nova do SENAME, etc. Isso dá conta da inevitável e necessária continuidade que existe no desenvolvimento das políticas públicas.

Algumas inovações do Plano Chile Seguro podem ser observadas no âmbito da proteção, que põe especial ênfase em desencorajar o mercado de bens roubados e no âmbito da sanção, aprofundando em medidas para fazer mais rápida a persecução penal.

A quase dois anos da execução do Plano Chile Seguro, ao se observar a prestação de contas do Ministro Hinzpeter ante o parlamento em agosto de 2011, pode-se formular a mesma crítica que se lhe fazia à ENSP no que toca à falta de indicadores de impacto da política pública, já que, em sua maioria, os indicadores se referem ao número de beneficiados por um determinado projeto ou à quantidade de recursos repassados para sua execução. Some-se a isso a enumeração de iniciativas a se realizar. Isto é, intenções de política pública como a criação de um Registro Nacional de Bens para saber se um bem foi objeto de denúncia de roubo, ou de um projeto para certificar a segurança habitacional de moradias básicas, para dar dois exemplos.

Chama especialmente a atenção o indicador referente às operações do Escuadrón Centauro, que dá a saber que, de março de 2010 à presente data, se efetuaram 2.431 intervenções, ‘consequindo’ 37.812 detentos. Indicador que, indubitavelmente, não revela se aquelas detenções foram justificadas, nem sobre a evolução dos detentos: que penas se sancionaram, que percentagem esteve justificada, etc. Ademais, evidentemente, as detenções não devem ser um fim em si mesmas.

Por outra parte, dado o pouco tempo de funcionamento do Plano Chile Seguro, resulta um tanto prematuro exigir-lhe indicadores de impacto (dado a necessidade de intervenções de longo prazo para obter resultados em políticas de prevenção). Não obstante, a importância deste ponto sublinhada no mesmo plano, a conta pública de agosto de 2011 não indica avanços neste âmbito. O que sim se observa é um especial interesse em mostrar os avanços em torno do controle, em particular em relação com o controle do mercado ilegal de drogas, na medida em que destina vultosos recursos para sua diminuição,¹⁰ pese a abundante evidência empírica do fracasso deste tipo de política na eliminação do narcotráfico. Diferentemente do que está em curso no Brasil¹¹ para modificar as políticas de controle e sanção para enfrentar o fenômeno do narcotráfico e convertê-las em instrumentos mais efetivos, no Chile ainda se avança na direção da “guerra contra as drogas”, apesar de seus altos custos e escassos resultados.

Os avanços têm sido tímidos, e os indicadores, negativos. Por isso, nos últimos meses de 2011, o governo nacional se envolveu numa dura disputa midiática com o Ministério Público sobre quem são os culpados ou sobre os limitados resultados neste tema.

Além do episódio político sobre estes confrontos, os alinhamentos de fundo são relevantes de considerar já que a posição do governo tem recalcado que o garantismo, a falta de castigos fortes, o pouco uso da prisão preventiva, entre outros fatores, são elementos que ajudam a aumentar a insegurança. Por outro lado, o Ministério Público tem respondido enfatizando que as tarefas de prevenção do delito são responsabilidade do governo e parte importante da tarefa não está sendo realizada, razão pela qual culpar a execução das penas com argumentos que não incluem evidência empírica é provavelmente um exercício político que opaca a capacidade de uma melhor e maior gestão.

Deixando de lado os temas específicos deste debate, muitas das ações descritas previamente não se implementaram, estão a caminho, ou simplesmente não vão se realizar. A definição de metas resulta, ao que parece, bem mais singela que a implementação dos programas necessários para consegui-las.

DESAFIOS PENDENTES

O Chile é um caso de estudo em muitos países latino-americanos por seus baixos níveis de violência, vitimização e alta confiança nas instituições policiais. Nos últimos anos múltiplas análises e publicações regionais têm enfatizado as boas práticas desenvolvidas neste país, bem como no desenho estrutural de uma política de segurança séria e efetiva.

A análise apresentada neste capítulo mostrou que ainda que sejam muitos os avanços que se realizaram no entendimento do problema e na geração de instrumentos de planejamento e organização de políticas públicas na matéria, a gestão é um tema débil.

De fato, as inovações de política ao longo das últimas três décadas não têm sido muitas, mas ganhou forma em importantes documentos de gestão que têm sido utilizados como referência em diversos países como Colômbia, Equador, El Salvador e México. A criação de uma Política Nacional de Segurança é um objetivo chave, mas como o demonstra a análise prévia, não suficiente.

Os déficits das capacidades humanas e financeiras que permitem implementar programas em longo prazo são evidentes. As complexidades da coordenação intersetorial e entre diversos níveis de governo são grandes e ainda estão vinculados com elementos da esfera política, especialmente a partidária. A incapacidade para visibilizar o problema da reabilitação e a necessidade de inserção pós-penitenciária se fez evidente com muita clareza e sem distinção ideológica por parte dos governos dos últimos anos.

É assim então que o caminho do desenvolvimento está cada vez mais claro no caso chileno. A maior efetividade das políticas de segurança não passa já pelo reconhecimento ou entendimento do problema (como em muitos outros países da região) senão mais bem pelos necessários processos de modernização do Estado. Paradoxalmente, na área segurança é onde se realizaram menos avanços no que concerne aos processos modernizadores.

Aí ficam ainda espaços importantes de autonomia e pouca transparência. O desafio é importante, não só por que a cidadania o reclama a cada vez com mais insistência, mas também por que estes novos caminhos de implementação de políticas públicas de segurança serão lições importantes para múltiplos países da região que enfrentam problemas de insegurança e limitada capacidade de ação estatal.

NOTAS

1. Como restará detalhado nas seções seguintes, no Chile existem duas instituições policiais. Carabineros de Chile, instituição de caráter militar dedicada ao controle e prevenção do delito, e a Polícia de Investigações, dedicada à investigação dos fatos criminosos.

2. Cabe destacar que a Constituição de 1980 tem ainda plena vigência, com algumas reformas consolidadas durante o governo do Presidente Lagos.

3. Projetos ligados às ideias de prevenção, reabilitação e assistência às vítimas.

4. Um relatório entregue pela Controladoria Geral da República mostra que os recursos repassados durante 2004, 2005 e 2006, através de fundos concursais para o programa Comuna Segura, atingiram a soma de \$ 4.876.060.276, \$ 4.010.705.138 e \$ 4.180.409.583, respectivamente, dos quais ainda se mantinha pendente (até a data em que se elaborou o relatório) a quantia de \$ 3.670.026.197. Quanto ao dinheiro entregue para os PCSP, a conta pública do Ministério do Interior de 2009 assinala que os fundos repassados foram mais de seis bilhões.

5. Antes do governo Piñera, denominava-se ‘Estratégia Nacional de Segurança Pública’, agora, se denomina ‘Plano Nacional de Seguridad Pública’.

6. Estes são: fortalecer e potencializar a capacidade da família para promover condutas pró-sociais, e diminuir a violência; fortalecer e potencializar a capacidade da escola para promover condutas pró-sociais e diminuir a violência; fortalecer a integração social e criar comunidades fortes; criar ou recuperar espaço público urbano para gerar cidades amáveis e acolhedoras; promover o acesso à justiça; fortalecer e modernizar a gestão policial; fortalecer a confiança cidadã e diminuir o medo do crime mediante a provisão de serviços públicos oportunos e eficazes; e melhorar os sistemas de coleta de dados e análises da violência, dos delitos e do medo.

7. Para mais detalhes, ver Política Nacional de Seguridad Ciudadana em: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/files/documento_pnsc.pdf>.

8. Ver <<http://www.fnsf.gov.cl/filesapp/ADJUDICADOS%20FNSF%202010.pdf>>.

9. Através da análise do laboratório de projetos de intervenção, onde se avaliariam os projetos FAGM realizados anteriormente ao Chile Seguro, com o fim reproduzir aqueles identificados como eficazes na atuação sobre os fatores de riscos determinantes do crime. Inclusive propõe-se a possibilidade de se constituir grupos de controle com o fim de determinar os efeitos de uma intervenção.

10. No ano de 2011 destinaram-se \$ 2.700 milhões apenas para a aquisição de três caminhonetes com tecnologia de raio-x e dois fornos incineradores móveis para as regiões de Arica, Parinacota e Antofagasta.

11. Ver <<http://www.soros.org/initiatives/drugpolicy/news/rio-declaration-20111003>>.

BIBLIOGRAFIA

Acevedo, S. (2009). Diagnóstico y propuesta de mejoramiento de gestión en los Planes Regionales y Comunales de Seguridad Pública. Tese para obter o grau de Mestre em gestão e políticas públicas.

Boeninger, E. (1998). Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad. Santiago: Andrés Bello.

Canales, P.y Loiseau, V. Visiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de estudios de extensión y publicaciones. DEPE-SEX/BCN/ Serie estudios, año XIII. N°28.

Candina, A. (2005). Carabineros de Chile: Una mirada histórica a la identidad institucional. Em L. Dammert y J. Bailey (eds.). Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos. Cidade de México: Siglo XXI editores.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Chile (2007), Evaluación Intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana en Chile. Avaliação encomendada pela Divisão de Segurança Pública do Ministério de Interior de Chile.

Frühling, H. (2001). Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile. En H. Frühling e A. Candina (eds.), Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur. Santiago: CED.

Lunecke, A. (2005). La prevención del delito en Chile: experiencias del Programa Comuna Segura. Em Dammert, L e Paulsen, G. Ciudad y seguridad en América Latina. Chile, FLACSO-Chile; Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad. I. Municipalidad de Valparaíso. URBAL. Pp. 151-169.

Ministerio del Interior, División de Seguridad Pública, (2008). Estrategia Nacional de Seguridad Pública: Súmate por un Chile + Seguro. Disponível em: <<http://www.interior.gob.cl/filesapp/publica2.pdf>>.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito (2010). Plan de Seguridad Pública: Chile Seguro. Disponível em: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/presentacion_-_plan_de_seguridad_publica_2010-2014.html>.

Tironi, E. (1990). La invisible victoria. Campañas Electorales y Democracia en Chile. Santiago: Ediciones Sur.

Varas, A. Fuentes, C. y Agüero, F. (2008). Instituciones cautivas. Opinión pública y nueva legitimidad social de las fuerzas armadas. Santiago: FLACSO-Catalonia.

Zuñiga, L. (2010). Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile. Serie documentos electrónicos n°2, febrero 2010. Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile.

SEGURANÇA PÚBLICA E REDUÇÃO DE CRIMES VIOLENTOS NO BRASIL: ÊXITOS GERENCIAIS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

RENATO SÉRGIO DE LIMA / LIANA DE PAULA

INTRODUÇÃO

Hoje, a segurança pública é um dos principais temas políticos e econômicos para América Latina. Um estudo publicado pela Corporação Latinobarómetro mostra que, em 2010, a segurança pública superava o desemprego como a preocupação principal para os latino-americanos. De acordo com este estudo, 30% da população local afirmou que sua preocupação principal era a delinquência — no Brasil este percentual atingiu 40% — frente a 19% que indicou que sua principal preocupação era o desemprego.

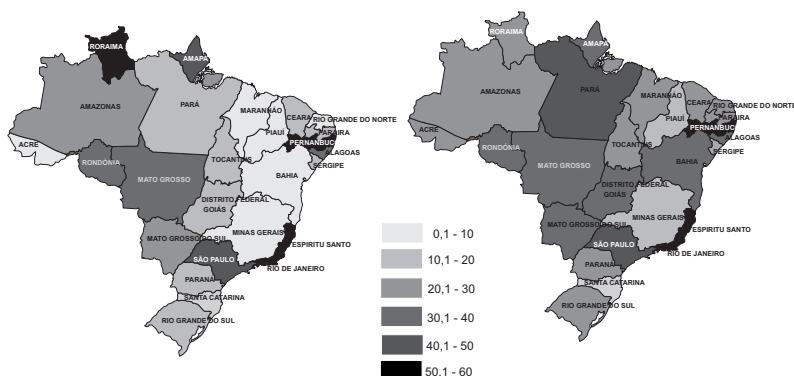
Nos últimos anos, Brasil se converteu num agente importante da cena regional devido a seu reconhecimento como potência geopolítica e econômica. Graças a sua crescente visibilidade internacional, o Brasil tem sido incluído, pela primeira vez, em foros estratégicos e ações relacionadas com segurança internacional. Esse é o caso, por exemplo, do novo papel que exerce na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti — Miststah, criada depois do devastador terremoto em 2010.

A nível nacional, o Brasil encontra-se num ponto de ruptura no que diz respeito à melhoria da segurança pública urbana. Ao mesmo tempo, a implementação de políticas de segurança cidadã como as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs no Rio de Janeiro é um exemplo do investimento público destinado a esta área. Além do Rio de Janeiro, os estados de Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo contam também com experiências importantes na redução significativa das taxas de crimes letais, que reforçam os processos de gestão pública e aproximam a comunidade da polícia. Em

comparação com outros estados, estes quatro têm conseguido os melhores resultados no estabelecimento de modelos de polícia comunitária.

No caso de São Paulo, por exemplo, entre os anos de 2000 e 2011 a quantidade total de homicídios reduziu-se em mais de 70%. Esta notável redução torna o estado um caso de interesse internacional. As melhoras na gestão da segurança pública e o uso intensivo de informação também devem ser realçados entre as causas desta redução.

Mapa 1. Taxa de homicídios no Brasil, por 100.000 habitantes¹



Fonte: MS/SVS/DASIS – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

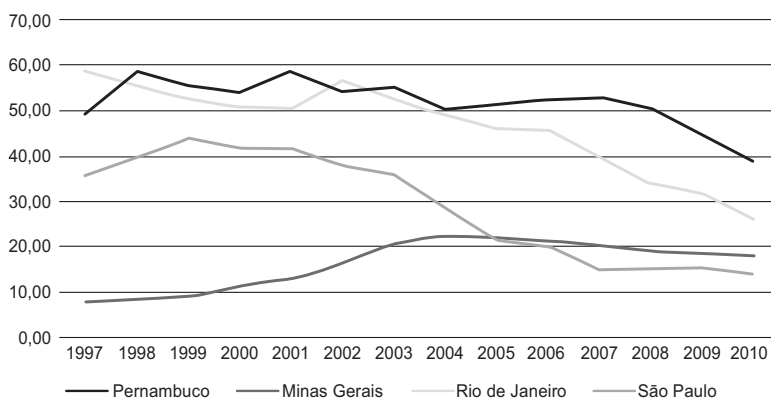
Não obstante, ao analisar a informação disponível sobre os programas estatais, ações e políticas sobre segurança pública, concluímos que estes enfrentam um paradoxo significativo. Seu potencial para introduzir novas práticas e a promoção das reformas dos sistemas policiais e de justiça enfrentam uma série de limitações políticas, econômicas e institucionais que lhes impedem de ser eficazes nas políticas de Estado.

Este documento está dividido em duas partes. A primeira centra-se na apresentação dos programas públicos, ações e políticas dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e São Paulo; bem como em seus êxitos. A segunda parte procura analisar as perspectivas e os limites para que estes programas, ações e políticas possam ser efetivos, considerando-os como parte dos sistemas de polícia e de justiça brasileiros.

PARTE I – PROGRAMAS DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA NO BRASIL: ALGUNS CASOS EXEMPLARES

Os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo — localizados no sudeste do Brasil — e o estado de Pernambuco — no nordeste — enfrentaram um desafio considerável em meados da década de 1990: como inverter a tendência crescente das taxas de violência letal? Diversas respostas a esta pergunta — dadas pelos governos locais — converteram-se em políticas de prevenção, programas e ações, que são apresentamos neste documento como casos exemplares.

Gráfico 1. Taxas de homicídio por cada 100.000 habitantes nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco. Brasil, 1997–2010



Fonte: MS/SVS/DASIS – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

*Dados preliminares.

Estimativa realizada por: Project UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) – População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Não obstante, é importante realçar que só o caso de São Paulo tem sido objeto de uma quantidade considerável de estudos. Ainda há, portanto, uma carência de produção de conhecimento sobre as demais experiências. São Paulo é o único caso com uma tendência sustentada de diminuição de homicídios.

O caso de Minas Gerais: Programa Fica Vivo

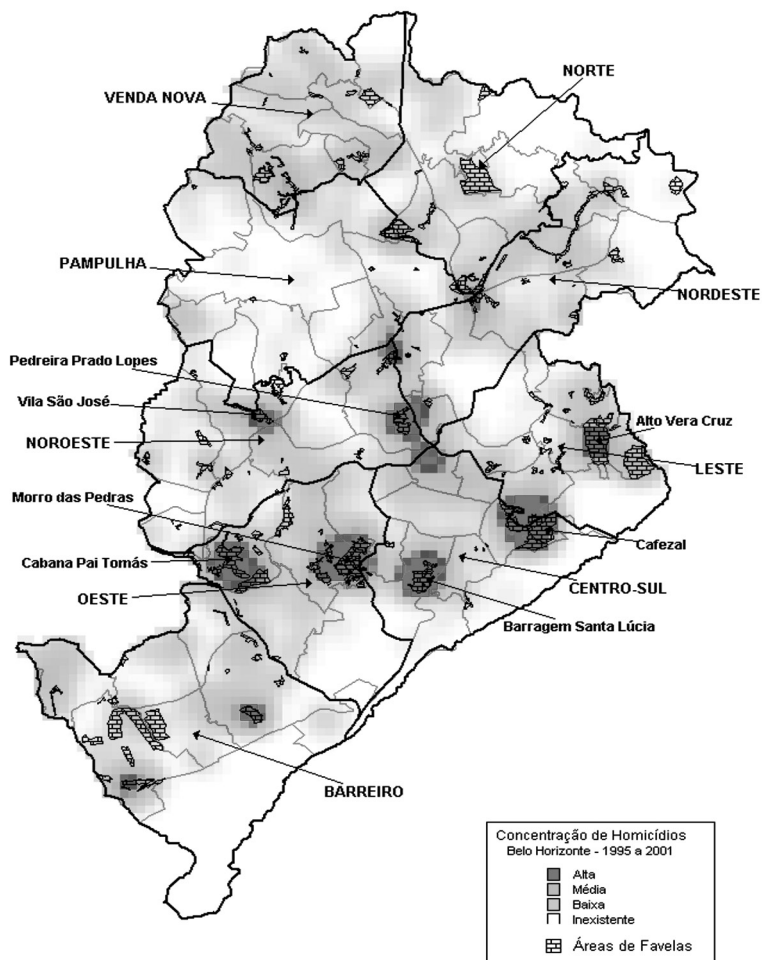
O Programa de Controle de Homicídios do estado de Minas Gerais, também conhecido como ‘Programa Fica Vivo’, foi institucionalizado em 2003 pela Secretaria de Defesa Social. Este programa foi desenhado a partir de um minucioso diagnóstico georreferenciado dos crimes violentos letais perpetrados de 1992 a 2002 em Minas Gerais. Este diagnóstico, resultado de uma aliança entre o governo e a Universidade Federal de Minas Gerais, incluiu um estudo sobre os diferentes tipos de violência letal e os perfis das vítimas, bem como de outras pessoas envolvidas nesses tipos de crimes.

A observação sistemática das especificidades e regularidades da violência letal foi utilizada para definir dois cursos de ação principais que o Programa de Controle de Homicídios adotaria. O primeiro é a melhora da forma com que a polícia reprime a violência letal. Esta melhora implica no planejamento da repressão policial qualificada nas localidades onde a violência letal tem maior incidência, que são identificadas com o uso de pontos críticos (hotspots) nos mapas de homicídios georreferenciados. O exemplo abaixo ilustra a incidência de homicídios, de 1999 até 2001, na cidade de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais.

O segundo curso de ação é a articulação de uma rede de proteção social centrada em possíveis vítimas e agentes de violência letal. Esta articulação tem sido ilustrada em diferentes oficinas e serviços psicológicos e sociais dirigidos à população mais vulnerável ante a violência letal que vive nas localidades onde esta tem maior incidência.

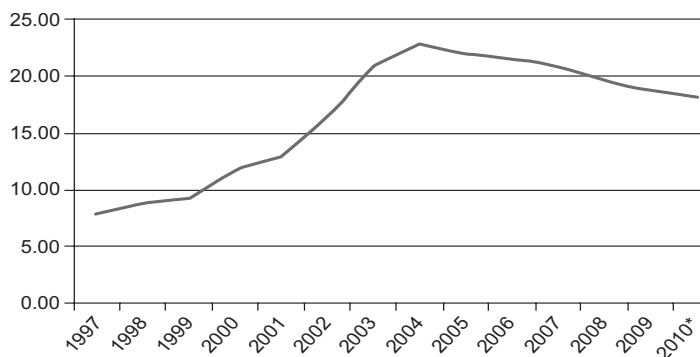
De 2003 a 2010, o Programa de Controle de Homicídios de Minas Gerais atendeu a aproximadamente 50 mil jovens. Também realizou mais de 660 oficinas sobre diferentes temas, dirigidos a jovens entre 12 e 24 anos de idade, na medida em que estes eram considerados mais propensos a se envolver em situações que resultam em violência letal.

Incidência de homicídios na cidade de Belo Horizonte (Minas Gerais – Brasil), 1995–2001.



Fonte: COPOM MG, 2002; Silveira 2007.²

Gráfico 2. Taxa de homicídio por cada 100.000 habitantes no estado de Minas Gerais (Brasil), 1997–2010



Fonte: MS/SVS/DASIS – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

*Dados preliminares.

Estimativa realizada por: Project UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) – População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Não obstante, os resultados deste programa parecem ser limitados. Talvez porque ainda não tenha tido sucesso em promover a participação comunitária ou a aproximação da polícia com comunidade. De qualquer jeito, é importante levar em consideração a ausência de estudos que possam nos oferecer análises mais profundas sobre este caso.

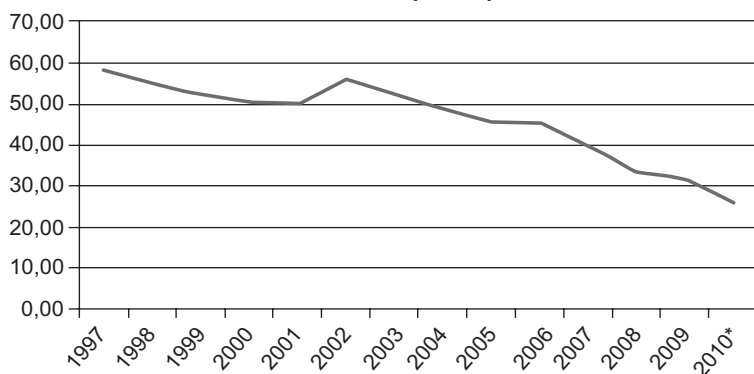
O caso do Rio de Janeiro: Unidades de Polícia Pacificadora – UPP

Criadas em 2008 pela gestão atual da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs constituem hoje um novo modelo de segurança pública e de polícia. Este novo modelo aposta na promoção de uma maior proximidade entre a população e a polícia, combinando medidas de segurança pública com o fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. As UPPs procuram levar paz às comunidades — algumas conhecidas pela comunidade internacional como “favelas” — na medida em que recuperam territórios que tinham sido ocupados, por décadas, pelo narcotráfico e pelo crime organizado — e, mais recentemente, por milícias.³

Existem algumas similitudes entre as Unidades de Polícia Pacificadora e as missões de paz, políticas desenvolvidas pelas Nações Unidas e aplicadas em territórios devastados pelo conflito armado para restaurar e manter a paz. Para evitar conflitos maiores e estabilizar as instituições políticas, as missões de paz também levam em conta uma série de atividades sociais que visam a melhorar a qualidade de vida da população. As Unidades de Polícia Pacificadora, por sua vez, seguem a linha das polícias comunitárias. Neste caso, polícia comunitária é um conceito e ao mesmo tempo uma estratégia baseada numa aliança entre a população local e as instituições de segurança pública.

As Unidades de Polícia Pacificadora, a face mais visível do programa de polícia comunitária no Rio de Janeiro, visa tanto a recuperar territórios ocupados pelo crime organizado como a promover a inclusão social da população pobre. Hoje, cerca de 280 mil pessoas beneficiam-se diretamente da implementação destas unidades. Ademais, o governo está investindo mais de R\$ 15 milhões (aproximadamente US\$ 8 milhões) para melhorar a Academia de Polícia, de maneira que possa capacitar cerca de 60 mil oficiais de polícia até 2016.

Gráfico 3. Taxa de homicídios por cada 100.000 habitantes no estado do Rio de Janeiro (Brasil), 1997–2010



Fonte: MS/SVS/DASIS – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

*Dados preliminares.

Estimativa realizada por: Project UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) – População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Os resultados das Unidades de Polícia Pacificadora não se podem observar ainda em relação às taxas de violência letal no estado de Rio de Janeiro. A tendência à redução desta taxa teve início em 2002, seis anos antes da implementação da primeira Unidade de Polícia Pacificadora na cidade de Rio de Janeiro — capital do estado. Esta tendência tem permanecido estável desde então. Além disso, as Unidades de Polícia Pacificadora ainda não foram implementadas em todas as zonas críticas.

Não obstante, é possível realizar uma avaliação do processo de implementação das Unidades de Polícia Pacificadora por meio do uso de mapas georreferenciados. E, como já mencionado anteriormente, carecemos ainda de estudos que nos apresentem maiores análises sobre este caso.

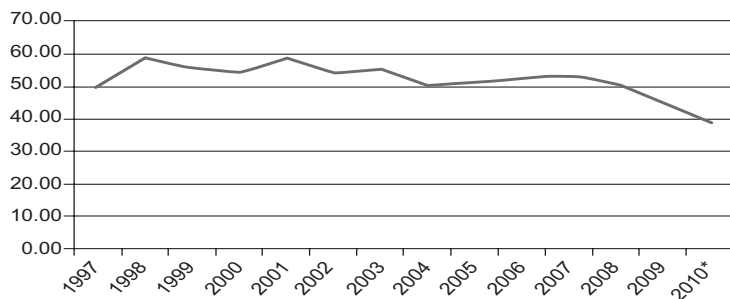
O caso de Pernambuco: Pacto pela Vida

O ‘Pacto pela Vida’ foi lançado em 2007 pelo governo de Pernambuco como parte do Plano Estatal de Segurança Pública, que se baseia no diálogo entre o governo e as organizações da sociedade civil. Seu objetivo principal é reduzir a criminalidade e a insegurança cidadã em Pernambuco, com ênfase na redução de crimes letais. O plano é centrado na criação de uma conexão entre as ações que promovem segurança pública e direitos humanos, fomentando a participação ativa da sociedade civil organizada por meio da criação espaços de controle social mais efetivos e de uma gestão mais democrática.

As principais linhas de ação do Pacto pela Vida são: repressão da violência letal; melhora institucional da força policial; manutenção da informação e conhecimento; prevenção social do crime e da violência e manutenção democrática da segurança pública.

Durante o primeiro ano deste plano, 23.368 oficiais de polícia foram capacitados. A partir de então, pôde-se observar no estado de Pernambuco uma redução significativa da violência letal, que indicaria a possível eficácia no curto prazo do Pacto pela Vida. Não obstante, é importante mencionar uma vez mais que carecemos, também, de estudos que ofereçam análises mais profundas sobre este caso.

Gráfico 4. Taxa de homicídios por cada 100.000 habitantes no estado de Pernambuco (Brasil), 1997–2010



Fonte: MS/SVS/DASIS – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

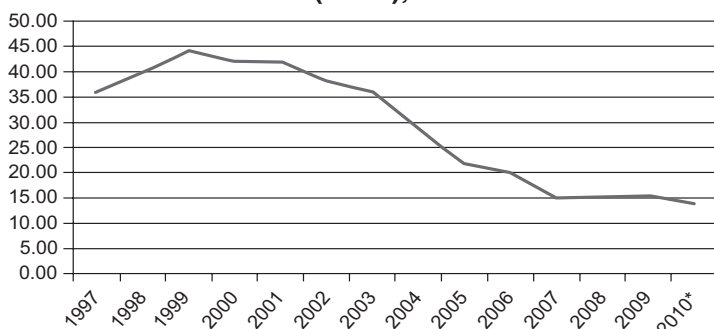
*Dados preliminares.

Estimativa realizada por: Project UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) – População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais.

O caso de São Paulo

A redução das taxas de homicídio no estado de São Paulo é um dos fenômenos mais significativos da segurança pública brasileira. Ao final da década de 1990, a taxa de homicídios em São Paulo estava perto dos 45 homicídios para cada 100.000 habitantes.

Gráfico 5. Taxa de homicídios por cada 100.000 habitantes no estado de São Paulo (Brasil), 1997–2000



Fonte: MS/SVS/DASIS – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

*Dados preliminares.

Estimativa realizada por: Project UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) – População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Diferentes estudos revelam — apesar de existirem algumas divergências em relação ao grau de influência que exerce a cada um — alguns dos principais fatores que explicariam esta redução das taxas de violência em São Paulo (Lima 2011).⁴ Estes são: o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, gestão e controle; o papel das municipalidades; a participação da sociedade civil; o desarmamento; a contenção de conflitos territoriais entre facções criminosas; aspectos demográficos, sociais e econômicos; o encarceramento.

Um dos fatores principais, apresentados em diferentes estudos,⁵ é o investimento estatal em mecanismos de planejamento, gestão e controle das políticas de segurança pública. Durante a última década realizaram-se alguns ajustes institucionais para melhorar a capacidade de gestão. Uma iniciativa governamental importante foi a expansão do Departamento de Homicídios e de Proteção às Pessoas – DHPP, criado em 1986. Outra iniciativa valiosa foi a criação, em 1998, da Superintendência da Polícia Técnica e Científica (Forense).

É relevante também mencionar o encarceramento de assassinos em série como uma prioridade; a divisão adequada das funções e áreas de ingerência das forças de polícia territorial; o investimento na área de controle da informação; a implementação de práticas e procedimentos de ação que protejam o direitos humanos; a implementação de políticas locais de prevenção (como alguns procedimentos das polícias comunitárias); capacitação intensiva para os oficiais de polícia; e a melhora dos mecanismos internos e externos da polícia de controle. Ademais, a percentagem da despesa estatal em segurança pública aumentou de 6,6% em 1999 a 10% em 2006.⁶

A inclusão de outros atores sociais nos processos de tomada de decisão e implementação das iniciativas também é considerada um fator chave por muitos estudos.⁷ Pode-se observar isto nas mudanças relacionadas ao papel das municipalidades e no incremento da participação da sociedade civil.

De acordo com a Constituição Federal, os governos estatais são responsáveis pela segurança pública, enquanto as municipalidades são as únicas responsáveis por proteger seus ativos. No entanto, as ondas sucessivas de violência da década de 1980 e de 1990 obrigaram as municipalidades a redefinir seu papel.

As municipalidades têm agora, portanto, um papel mais ativo, já que promovem uma mudança de orientação de medidas repressivas para medidas preventivas. A nível municipal existem, a grosso modo, cinco políticas principais. Estas são: a criação da Guarda Municipal, a institucionalização de conselhos e planos municipais de segurança pública; o acesso a fundos do Fundo Nacional para a Segurança Pública e, em alguns casos, a criação de uma legislação específica para restringir a venda de álcool.

Alguns estudos apontam também que a participação da sociedade civil na implementação de políticas de segurança pública é um fator importante para compreender a redução de crimes violentos, como os homicídios.⁸ As organizações sociais e comunitárias que colaboram com as autoridades públicas em favor das políticas públicas de segurança contribuem para reduzir a violência através do empoderamento da população vulnerável, que costuma constituir uma brecha institucional significativa em muitos projetos públicos.

A publicação do Estatuto do Desarmamento permitiu retirar armas de circulação, o que teve um efeito positivo na taxa de homicídios, de acordo com Cerqueira e Lima.⁹ São Paulo foi o estado pioneiro em pôr em prática controles aleatórios para fiscalizar armas de fogo e munições. Estudos que têm utilizado informações do Datasus (o sistema brasileiro de informação de saúde pública) têm corroborado a importância das campanhas de desarmamento como ferramenta para reduzir as mortes relacionadas com armas de fogo (Lima 2011). De acordo com estes estudos, este tipo de morte reduziu-se em 19,4%, de 10.097 em 2003 para 8.137 em 2004, período que corresponde à publicação do Estatuto de Desarmamento e à campanha pública correspondente.

Setores da polícia e estudos etnográficos enfatizam também outro fator: a hegemonia do Primeiro Comando da Capital – PCC, uma organização criminosa que opera nas prisões estatais, tem contribuído para reduzir as taxas de homicídio (Telles 2011).¹⁰ Esta hegemonia resulta do controle que o PCC exerce sobre a venda por atacado de drogas ilegais em São Paulo, obrigando as organizações criminosas locais a comprar drogas em quantidades fixas, o que tem freado as disputas por território. Desta maneira, o PCC se converteu num mediador de conflito e mantém a ordem mediante a

“pacificação” de territórios até então dominado por diferentes grupos vinculados ao tráfico de drogas.

Outros estudos afirmam que fatores de natureza estrutural e mudanças sociais em curto e longo prazo também podem ter contribuído para reduzir os homicídios em São Paulo. Nesta análise, a diminuição dos homicídios resulta de uma combinação de fatores demográficos, sociais e econômicos. Primeiro, as transformações demográficas têm reduzido a faixa de população jovem, que é mais propensa a se envolver em atos de violência que qualquer outro grupo etário. Então, o menor número de jovens — um efeito da incessante redução da fertilidade que começou na década de 1980 — pode ter levado a uma diminuição da população mais exposta à violência letal.

Esta mudança no panorama demográfico combina-se com outro aspecto importante, que é a melhora do nível educacional da população em geral e dos jovens em particular. Desta perspectiva, é mais provável que os indivíduos com maior nível educacional resolvam os conflitos de maneira não violenta do que aqueles com níveis educacionais mais baixos. Se consideramos esta premissa como uma hipótese, podemos concluir que o rápido aumento do acesso à educação pública, sobretudo entre as gerações mais jovens, deveria reduzir a incidência de atos violentos durante a resolução de conflitos. Além disso, as escolas também têm adotado um papel protetor, especialmente frente àqueles estudantes que vivem em zonas de alto risco.¹¹

Finalmente, outro fator que se pode levar em conta é a política de encarceramento implementada pelo sistema judicial de São Paulo. De acordo com alguns estudos, o aumento de encarceramentos e a construção de vários cárceres têm afetado as dinâmicas do crime, tirando das ruas os delinquentes com tendências criminosas.¹² Não obstante, a taxa de encarceramento tem apresentado um crescimento linear desde 1994. Ao mesmo tempo, a taxa de homicídios atingiu seu ponto mais alto em 1999, mas caiu depois de forma mais abrupta que o aumento da população carcerária. Em outras palavras, a redução dos homicídios ocorreu seis anos após o crescimento simultâneo de prisões. Isto indica que o sucesso em reverter a taxa de homicídios deve ser atribuído a outros fatores, e não à política de encarceramento.

PARTE II – GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NUM CONTEXTO DEMOCRÁTICO

Apesar dos resultados positivos de alguns programas governamentais na redução das taxas de homicídios no Brasil, fica uma pergunta sem resposta: que razões levam este país a aceitar o fato de que mais de 50 mil pessoas são assassinadas a cada ano dentro de seu território?

Por um lado, esta taxa desafia-nos a revisar o modelo de segurança pública e os determinantes de macro escala da violência em Brasil. Por outro, a mesma taxa exige ações em curto prazo que reforcem o papel das polícias, bem como a importância de melhorar os mecanismos de gestão e controle policial.

Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco são casos exemplares de ações no curto prazo. No entanto, o estado de São Paulo registra as reduções consecutivas das taxas de violência mais duradouras, sobretudo no caso dos homicídios. A capital de São Paulo, por exemplo, atingiu a meta de reduzir sua taxa de homicídios para menos de 10 homicídios para cada 100 mil habitantes, nível de criminalidade letal considerado não epidêmico pela Organização Mundial da Saúde – OMS.

Não obstante, não se chegou a um consenso a respeito das explicações para o fenômeno da redução da violência em São Paulo. Ao contrário, estas explicações alimentam ainda um intenso debate. Ademais, o entendimento deste fenômeno não envolve somente o setor acadêmico, mas também o político, na medida em que, uma vez que se estabelecem quais foram os fatores-chave que levaram a uma trajetória de redução das taxas de violência em São Paulo, este conhecimento deve ser aplicado para melhorar outros programas públicos em curso, bem como para desenhar novos programas em outras áreas críticas da Federação Brasileira.

Por outro lado, profundas mudanças sociais e demográficas estão acontecendo no Brasil. As mudanças demográficas a nível nacional são muito similares às do estado de São Paulo, desde o início dos anos 2000. O segmento de população jovem reduziu-se e o segmento de população adulta tende a aumentar. Como consequência, houve uma diminuição quantitativa da população mais exposta à violência letal, que são os mais jovens. Du-

rante os últimos anos tem havido também mudanças sociais (e econômicas) significativas, como a melhora dos meios de educação, a redução da pobreza e a tendência de redução das taxas de desemprego. Estas mudanças poderiam melhorar a prevenção da violência letal, dado que o rendimento e a permanência na escola e no mercado de trabalho podem converter-se em fatores-chave de proteção para as pessoas que estão mais expostas a este tipo de violência.¹³

Similar ao que se sucedeu nos Estados Unidos na década de 1990, as mudanças sociais e demográficas combinadas com novas práticas para formular, implementar e manter políticas de segurança pública e prevenção da violência podem ajudar a explicar a evolução da violência e das trajetórias das taxas de crime no Brasil do ano 2000.

Por um lado existe, entre os especialistas em segurança pública, um consenso sobre a existência de múltiplos determinantes na redução das taxas de violência letal. Por outro, os esforços para conseguir um entendimento mais preciso destes determinantes revelam que também há uma grande faixa de interpretações divergentes que atribuem relevância diferente a cada determinante (Lima 2011).¹⁴

E uma das razões para estas divergências repousa sobre o fato de que, com certa frequência, os especialistas tendem a analisar o tema da segurança pública utilizando uma reserva de conhecimento e práticas específicas circunscrita a experiências isoladas ou casos internacionais.

Isto enfatiza o papel central das estatísticas e da informação para melhorar as ações de segurança pública. É necessário melhorar os sistemas de informação existentes, e não só defini-los como produtos do desenvolvimento tecnológico, como muitos administradores públicos gostam de pensar. Existe ainda uma falta de investimento no estabelecimento de acordos e modelos nacionais com relação ao que se deve medir — por exemplo, que delitos devem ser monitorados. Esta carência dificulta a colocação em prática de ações e políticas bem sucedidas em casos internacionais exemplares, como Nova York e Bogotá.

Em poucas palavras, uma vista rápida nas instituições e políticas públicas nas áreas de justiça e segurança públicas implementadas no Brasil, e

particularmente em São Paulo após a transição democrática, mostra que se segue uma tendência que pode ser comparável com as trajetórias de outros países.

No começo, nas décadas de 1980 e de 1990, houve um crescimento constante nas taxas de criminalidade, violência e da sensação de insegurança que a população sentia, algo que continua sendo realidade em vários estados da Federação Brasileira. A literatura especializada associa este crescimento com a prevalência de estruturas organizacionais obsoletas tanto nas instituições policiais como nas de justiça e na resistência destas estruturas à participação e controle social.¹⁵

Ademais, como as instituições policiais e judiciais são parte de um sistema organizado em diferentes níveis e esferas governamentais e de poder, é muito complicado integrar paradigmas comuns de ação a partir de uma lógica de direitos humanos e transparência.

Não obstante, o crescimento persistente da incidência de crimes violentos nas décadas passadas levou alguns estados da Federação Brasileira — em particular o estado de São Paulo — a empreender uma série de reformas de gestão de suas políticas públicas. Ao mesmo tempo, esses estados também têm tentado integrar a diferentes instituições parte do sistema policial e judicial, responsável por processar e resolver conflitos em nossa sociedade. Dentro deste contexto, a percepção de que o crime, a violência, a desordem e as violações aos direitos humanos resultam de múltiplas causas tem sido reforçada.

Portanto, a implementação de mudanças no sistema de segurança pública e de justiça, associada a uma perspectiva mais ampla sobre as causas da violência, tem levado as autoridades públicas e os especialistas a admitir que a incidência da violência e do crime é influenciada pelo contexto social e demográfico, pela presença de fatores de risco, pela implementação de estratégias de prevenção e por políticas urbanas e sociais, entre outras variáveis.¹⁶

De acordo com esta nova perspectiva, ainda que a polícia e a justiça criminal continuem sendo instituições decisivas nos esforços para reduzir a violência e preservar a paz, novas instituições sociais e atores têm sido

incorporados a estes esforços. Ao mesmo tempo, as novas práticas de segurança pública adotadas têm, certamente, influenciado na reversão das taxas de criminalidade dos últimos anos. Em alguns dos casos atuais analisados neste documento, a saber, as Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro e as experiências de Minas Gerais e Pernambuco, é importante realçar o papel da comunidade, o uso intensivo da informação e a aplicação do conceito de território como aliados da gestão policial.

Não obstante, estabelecer o papel que cumpre cada uma destas variáveis, bem como suas múltiplas naturezas e relações entre si, continua sendo uma tarefa difícil. No entanto, reconhecê-lo é um primeiro passo para avaliar a influência que exercem e para compreender suas conexões, o que podem oferecer às autoridades públicas e à sociedade em geral em matéria de novas aproximações e métodos para reduzir a violência urbana.

Agora, apesar dos êxitos e da relevância técnica e política desta aproximação, se olhamos de perto o panorama da violência, o Brasil enfrenta desafios consideráveis. O fato é que o Estado Brasileiro está rodeado por enormes demandas sociais, corporativas e políticas. No entanto, não pode intervir muito na qualidade de vida de sua população e na garantia efetiva da paz e dos direitos.

Ademais, o Brasil apresenta uma das mais altas despesas governamentais em segurança pública de América Latina e, provavelmente, do mundo. O governo brasileiro gasta, aproximadamente, R\$ 60 bilhões ao ano (aproximadamente US\$ 33 bilhões) nas áreas de segurança pública e administração carcerária. Apesar desta considerável despesa pública, os resultados referentes à redução da violência letal estão ainda longe de chegar ao nível não epidêmico de criminalidade estabelecido pela OMS. Esta brecha entre as despesas e os resultados aponta uma possível crise na manutenção da segurança pública, devido a sua ineficiência.¹⁷

Se considerarmos o caso da cidade de Nova York, podemos reforçar a ideia da crise na gestão da segurança pública. O sistema brasileiro de segurança pública consome vigorosamente a despesa pública ao mesmo tempo que cria divergências entre as diferentes esferas do governo e do poder. Ademais, não reverte completamente o panorama atual de medo e insegurança.

A mesma crise causa uma situação inviável que combina altas taxas de violência, crime e medo com altos níveis de insatisfação entre os oficiais de polícia devido aos baixos salários e às deficientes condições de trabalho, além da persistente violência e corrupção policial. Frente a este vazio, o crime organizado encontra um contexto favorável para desafiar o Estado.

Como resultado, a crescente pressão para a implementação de ações efetivas que reduzam a insegurança tende mais a manter esta situação do que favorecer as condições para superá-la. Quase não existe uma discussão que proponha uma revisão de modelos de gestão e, sobretudo, de reformas legislativas que visem a melhorar a eficiência do sistema.

Neste processo os problemas organizacionais principais do sistema de justiça criminal e a baixa participação social no debate sobre segurança pública já não são considerados questões urgentes ou politicamente relevantes. Temas importantes — como a violação de direitos humanos, a corrupção, a violência policial, a integração, a reforma da Constituição Federal, as mudanças nas condições de trabalho, o fim da investigação policial, entre outros — tornam-se tabus a serem evitados, tornam-se temas frente aos quais o pragmatismo eleitoral recomenda manter distância.

O problema da segurança pública envolve a uma série de ações públicas e políticas específicas: presença territorial; garantia de direitos e de ordem pública democrática; polícia preventiva; polícia de trânsito e meio ambiente; bombeiros e defesa civil; investigação criminal e processo penal; controle de grandes eventos; desordens e distúrbios; controle do sistema prisional; ações especiais; proximidade à comunidade e à população jovem; entre outras.

Podemos, então, aprender uma importante lição das experiências internacionais: apesar de estarmos enfrentando um fenômeno multidimensional, é possível conseguir reduções substanciais dos níveis de violência e criminalidade na medida em que se mobilizem esforços institucionais e políticos para responder, política e normativamente, a perguntas sobre que tipo de polícia precisamos, e daí o modelo de segurança cidadã é compatível com a democracia. Se o Brasil consegue responder a estas perguntas, as possibilidades de se obter resultados positivos na redução da violência e criminalidade serão maiores. O caminho está assinalado.

NOTAS

1. Gostaríamos de agradecer a Samira Bueno e a Lize Marchini por terem preparado os gráficos e os mapas apresentados neste documento.

2. O mapa foi extraído da tese de Andréa Maria Silveira, apresentada no Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais em 2007. Ver: Silveira, Andréa Maria. Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte. (Belo Horizonte: UFMG, 2007). <http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/teses_monografias/tese_andrea.pdf>.

3. As milícias no Rio de Janeiro são grupos organizados compostos em sua maioria por oficiais da polícia militar, que exercem coerção mediante violência sobre a população de uma comunidade para que esta pague por serviços legais e ilegais, como por exemplo a oferta legal de gás e conexões ilegais de TV cabo.

4. LIMA, R. S. Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil. 1. ed. São Paulo: Alameda Editorial, 2011, 308p.

5. Adorno, S.; Barreira, C. (2010). “A Violência na Sociedade Brasileira”. Em: Martins, Carlos Benedito; de Souza Martins, Heloisa Helena T. (Org.). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil. 1 ed. São Paulo: Barcarolla, 2010, v. 1, p. 303-374.

6. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

7. Lima (2011).

8. Lima (2011), Adorno, S.; Barreira, C. (2010). “A Violência na Sociedade Brasileira”. Em: Martins, Carlos Benedito; de Souza Martins, Heloisa Helena T. (Org.). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil. 1 ed. São Paulo: Barcarolla, 2010, v. 1, p. 303-374.

9. Cerqueira, Eduardo Batitucci (2010). “A Evolução Institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada”. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. Nº 7, p. 30-47.

10. TELLES, V. S. A cidade nas fronteiras do legal e ilegal. Belo Horizonte: ARGUMENTVM, 2010. 272p.

11. Com relação à discussão sobre a escola como fator de proteção frente à violência, ver: International Centre for the Prevention of Crime – ICPC. International report – Crime prevention and community safety: trends and perspectives. (Montreal: International Centre for the Prevention of Crime – ICPC, 2010). Mac Laren, Kaye. Tough is not enough – getting smart about youth crime. A review of research on what works to reduce offending by young people. (Wellington: Ministry of Youth Affairs 2000).

12. Cerqueira, Eduardo Batitucci (2010). “A Evolução Institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada”. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. Nº 7, p. 30-47.

13. Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2011). Relatório de atividades: síntese das ações, produtos e conclusões- Janeiro de 2009 a Fevereiro de 2011. Fórum Brasileiro de Segurança Pública – Ministério da Justiça (Relatório de pesquisa).

14. Lima (2011).

15. Adorno, S.; Barreira, C. (2010). A Violência na Sociedade Brasileira. Em: Carlos Benedito Martins; Heloisa Helena T. de Souza Martins. (Org.). Horizontes das Ciências Sociais no

Segurança pública e redução de crimes violentos no Brasil: êxitos gerenciais...

Brasil. 1 ed. São Paulo: Barcarolla, v. 1, p. 303-374.

16. Lima (2011).

17. Lima, R. S. e Brito, Daniel (s/f). Segurança e Desenvolvimento: da defesa do Estado à defesa da Cidadania. Documento de trabalho.

BIBLIOGRAFÍA

Adorno, S.; Barreira, C. “A Violência na Sociedade Brasileira”. En: Martins, C. B.; de Souza Martins, H. H. T. (Org.). Horizontes das

Ciências Sociais no Brasil. (São Paulo: Barcarolla, 2010, v. 1, p. 303-374).

Batitucci, E. C. “A Evolução Institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada”. (Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, edição 7, ago/set 2010, p. 30-47).

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011).

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Relatório de atividades: síntese das ações, produtos e conclusões- Janeiro de 2009 a Fevereiro de 2011. (São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública – Ministério da Justiça, 2011).

International Centre for the Prevention of Crime – ICPC. International reporte – Crime prevention and community safety: trends and perspectives. (Montreal: International Centre for the Prevention of Crime – ICPC, 2010).

Lima, R. S. Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil. (São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011).

Lima, R. S. Between Words and Numbers: Violence, Democracy and Public Safety in Brazil. (Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft& Co. KG, 2010).

Lima, R. S. y Brito, D. C. “Segurança e desenvolvimento: da defesa do Estado à defesa da cidadania. En: Barreira, C.; Sá, L.; Aquino, J. P. (Org.). Violência e dilemas civilizatórios: as práticas de punição e extermínio. (Campinas: Pontes Editores: 2011, p. 203-220).

Mac Laren, K. Tough is not enough – getting smart about youth crime. A review of research on what works to reduce offending by young people. (Wellington: Ministry of Youth Affairs, 2000).

Silveira, A. M. Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte. (Belo Horizonte: UFMG, 2007).

Telles, V. S. A cidade nas fronteiras do legal e ilegal. (Belo Horizonte: ARGUMENTVM, 2010).

SUCESSOS E LENDAS DOS “MODELOS” DE SEGURANÇA CIDADÃ NA COLÔMBIA: OS CASOS DE BOGOTÁ E MEDELLÍN

MARÍA VICTORIA LLORENTE / SERGIO GUARÍN LEÓN

INTRODUÇÃO

Colômbia sofreu uma transformação notável nos últimos vinte anos. De um país determinado pelo conflito armado e pela violência do tráfico de drogas, descrito por alguns como um “Estado Falho”, hoje recebe atenção regional e internacional num clima de otimismo.¹ Embora muitos dos problemas estruturais do país ainda representam grandes desafios, o progresso em aspectos-chave para a vida econômica e social é indiscutível. Por esta razão, a discussão sobre a desigualdade, a concentração da riqueza, a persistência do conflito armado, a corrupção e o deslocamento forçoso ocorre em um contexto de maior legitimidade do regime político e o avanço do Estado na provisão de bens públicos essenciais.

Entre as conquistas que foram gradualmente consolidadas estão, em um lugar privilegiado, as relacionados à melhoria das condições de segurança, particularmente, no que tange à violência associada ao conflito armado interno e ao tráfico de drogas. O crescimento da taxa nacional de homicídios chegou a um ponto crítico em 1991, quando de acordo com dados da Polícia Nacional foram da ordem de 79 por 100.000 habitantes, o que coloca o país como um dos mais violentos do mundo. Essa cifra, que é o pico histórico registrado até agora, contrasta com os 36 homicídios por 100.000 habitantes relatados pelo Instituto de Medicina Legal e Ciências forenses (IMLCF) para 2011. Os indicadores de ações como sequestro, atos terroristas, massacres e deslocamento forçado têm comportamentos semelhantes. Como será discutido neste artigo, tanto o crescimento da violência homicida a partir da década dos anos oitenta, como seu declínio subsequente,

são produto de uma complexa rede de causas e fatores, muitas vezes inter-relacionados.

Mesmo que o país não tenha superado definitivamente as ameaças contra a vida, o relativo sucesso que obteve na luta contra a criminalidade e a violência fez com que a experiência colombiana se tornasse, nos últimos anos, uma referência sobre o assunto, principalmente no contexto latino-americano. Os esforços das autoridades colombianas nos campos da luta contra a insurgência e no combate ao tráfico de drogas têm sido reconhecidos e muito apreciados.

Da mesma forma, as experiências de Bogotá e Medellín, os dois principais centros urbanos do país, foram identificadas como «modelos»² replicáveis e bem sucedidos de políticas locais de segurança cidadã. De fato, a partir da segunda metade dos anos 90 a experiência de Bogotá se tornou uma referência importante, enquanto que a de Medellín o tem sido nos últimos anos. Ambos os casos têm sido objeto de análises contínuas por suas inovações em políticas públicas e gestão local da segurança, procurando contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos habitantes destas cidades.

Sem dúvida, tanto no caso de Bogotá quanto no de Medellín, há coincidências favoráveis entre a tendência de diminuição da criminalidade e a implementação de planos e programas que supunham uma posição mais elevada das questões de segurança e convivência na agenda política local e um redirecionamento das ações na questão. No entanto, o debate acadêmico tem mostrado que é pouco rigoroso atribuir à implementação dessas iniciativas locais a queda do crime em ambas as cidades, como os governantes de plantão têm feito. Esta discrepância marca a importância de analisar os vários fatores que explicam as tendências positivas nos casos de Bogotá e Medellín, com o objetivo de avaliar a contribuição da gestão local de segurança na sua verdadeira dimensão.

Como uma contribuição nesse sentido, este texto examina os pontos que devem ser levados em consideração na compreensão do fenômeno de redução do crime e, em particular, os homicídios em Bogotá e Medellín. Propõe-se a tese de que é necessário compreender a natureza do problema, tendo em conta, por um lado, o impacto sobre o local das dinâmicas

nacionais do conflito armado interno e do tráfico de drogas e, por outro, o equilíbrio de forças a nível local entre estruturas criminosas envolvidas no negócio ilegal.

Com esta premissa inicial, analisa-se o efeito que tiveram políticas e intervenções de ordem nacional, sobre a queda da criminalidade e da violência nestas cidades. Ao mesmo tempo, é reconsiderado o peso que é dado às políticas locais de segurança cidadã, colocando-as em termos de sua inserção virtuosa nas iniciativas nacionais e de seu potencial para gerar condições de convivência e sustentabilidade para a melhoria dos indicadores de criminalidade e violência.

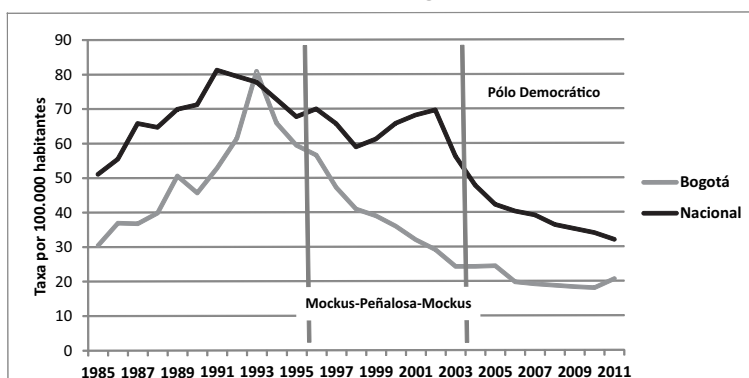
Este artigo, além desta introdução, tem quatro partes. Na primeira e segunda parte os casos de Bogotá e Medellín são apresentados. Esta exposição mostra a dinâmica da criminalidade nos últimos 25 anos e assinala as políticas locais que foram implementadas em paralelo às tendências decrescentes. Na terceira, é analisado o dilema de atribuição entre políticas nacionais e locais e seu impacto sobre a redução da criminalidade e da violência e, finalmente, as conclusões e algumas notas sobre aspectos que devem ser tomados em conta nas políticas de segurança cidadã para um país como a Colômbia.

A EXPERIÊNCIA DE BOGOTÁ

As políticas de segurança e convivência implementadas em Bogotá, no período de 1995 a 2003, foram no momento um exemplo pioneiro e esperançoso, especialmente para América Latina, das possibilidades que existem de gerenciar programas no âmbito local com aparente sucesso na redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos. Esta cidade com pouco mais de 7,5 milhões de habitantes, capital da Colômbia, um país que durante anos foi catalogado como um dos mais violentos do hemisfério ocidental, experimentou um declínio contínuo dos principais indicadores da criminalidade desde 1994. Particularmente notória foi a queda da taxa de homicídios, apesar dos períodos de escalada do conflito interno no resto do país e da crise econômica na segunda metade da década de 1990 que atingiu a Colômbia e, claro, sua capital também.

Em 1993, após quase uma década de tendência ascendente, Bogotá registrou uma taxa de 80 homicídios por cada 100.000 habitantes. No entanto, uma vez alcançado este ponto, o mais alto da história, o comportamento do homicídio teve uma ruptura e se produziu uma tendência decrescente contínua e consistente até 2004, quando se freia a queda se aplanava a tendência segundo se aprecia no Gráfico 1. Enquanto a taxa de homicídios descendeu a um ritmo médio anual de 11% entre 1994 e 2003, a queda média anual em 2004-2011 se reduziu radicalmente a 2%, observando-se incluso um incremento significativo de 14% em 2011.

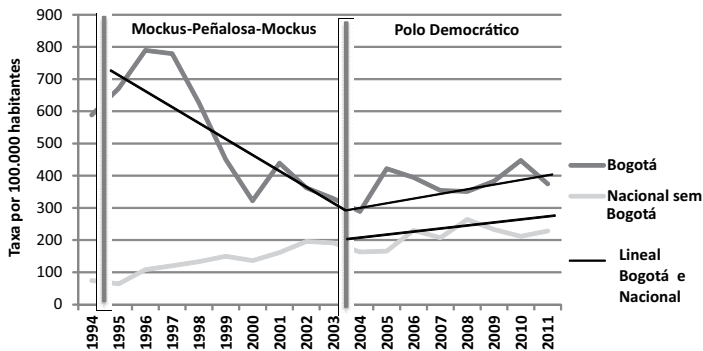
Gráfico 1. Taxa de homicídios em Bogotá, 1985-2011



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de homicídios da Polícia Nacional da Colômbia e de população do Departamento Administrativo Nacional de Estatística.

Algo semelhante, embora menos acentuado e estável, aconteceu com outros crimes contra a vida, como as mortes em acidentes de trânsito e lesões. Bem como registros policiais de ataques contra a propriedade, como o furto a pessoas, residências, comércio e roubo de veículos (Gráfico 2).

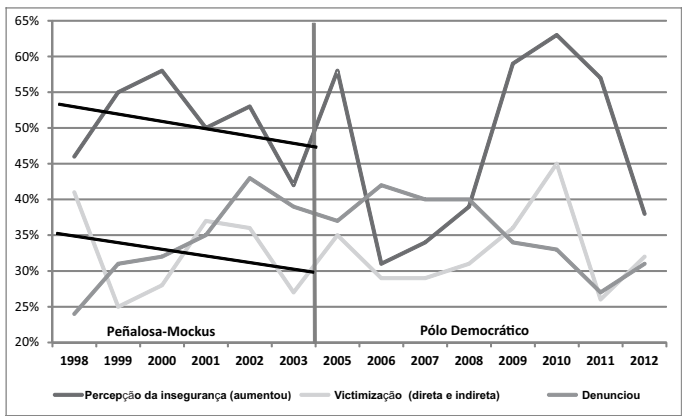
Gráfico 2. Taxa de furtos em Bogotá 1994-2011



Fonte: Elaboração própria com dados sobre furtos (pessoas, residências, comércio, veículos) da Polícia Nacional da Colômbia e sobre população do Departamento Administrativo Nacional de Estatísticas.

Aliás, o anterior é coerente com o que assinalam as pesquisas de percepção e de vitimização para a cidade de Bogotá, desde 1998, conforme mostrado no gráfico 3.

Gráfico 3. Percepção de segurança e vitimização em Bogotá, 1998-2012 (Dezembro)



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de percepção e vitimização da Câmara de Comércio de Bogotá.

A coincidência entre a queda nas taxas de criminalidade e violência e o advento de administrações do distrito (prefeitos) que transformaram o curso da cidade em muitas áreas e priorizaram a redução da violência e da insegurança na sua agenda política, fez com que o trabalho de Antanas Mockus e Paul Bromberg (1995-1997) Enrique Peñalosa (1998-2000) e Antanas Mockus (2001-2003), tenha sido destacado como o arquiteto das mudanças fundamentais na segurança da cidade.

Em favor desta hipótese também contou a desaceleração na queda da criminalidade e, em alguns casos, sua reversão, visível a partir de 2004, precisamente quando assumem o controle da cidade uma série de prefeitos do Polo Democrático Alternativo,³ conforme se observa nos gráficos 1, 2 y 3. Nos últimos governos municipais, chefiados por Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno e Clara López (2008-2011) e Gustavo Petro (2012-2015), mesmo que foram mantidas algumas das iniciativas, principalmente durante o período de Garzón, os temas de segurança cidadã e convivência claramente perderam centralidade nos planos de desenvolvimento local, que passaram a priorizar a agenda social.

É inegável que as prefeituras de Mockus-Peñalosa-Mockus assumiram uma liderança importante em matéria de segurança e convivência na cidade, que transformaram positivamente o enfoque da política e gestão local sobre esses assuntos.⁴ Além de introduzir inovações conceituais e manter a cidade a par de práticas em voga e catalogadas como eficazes a nível internacional, durante estes governos locais foram desenvolvidas esquemas institucionais que modernizaram a gestão local destas questões.

Por um lado, a chamada “cultura cidadã”, foi a peça central dos planos de governo de Mockus e, como tal, foi o pano de fundo das políticas preventivas e de convivência promovidas em suas duas administrações. Esta abordagem, que parte do pressuposto teórico de que os cidadãos estão sujeitos a três quadros de regulamentação - a lei, a moral e a cultura - e que considera que a vida é melhor quando existe uma harmonia entre eles, salientou a necessidade do acatamento da norma, da punição social dos comportamentos repreensíveis e a coresponsabilidade entre autoridades e cidadãos (Mockus, 1994 e 2001). Com uma forte ênfase na pedagogia e sob a convicção de que a cultura poderia ser alterada pelo esforço estatal, as po-

líticas de cultura cidadã supunham um esquema de incentivos e restrições que buscavam controlar certos fatores de risco associados ao cometimento de delitos e contravenções.

Neste quadro e diante das altas taxas de violência homicida (homicídios dolosos e em acidentes de trânsito) que foram registradas na cidade, priorizou-se a «defesa da vida» como um objetivo central da agenda de segurança cidadã e convivência. Campanhas de «Vacinação contra a violência» e de educação sobre segurança rodoviária eram famosas, bem como uma série de medidas inspiradas na abordagem da saúde pública que enfatiza em prevenir a ocorrência de eventos que predisõem ou precipitam situações de violência. Sobressaem as medidas de desarmamento cidadão e de regulamentação de consumo de álcool. Em ambos os casos, foram combinadas ações pedagógicas, voltadas principalmente para os jovens, com medidas administrativas, tais como a proibição de porte de armas de fogo nos finais de semana e feriados e a restrição do horário de venda de bebidas alcoólicas, mais conhecida como «hora cenoura».⁵

Por seu vez, a administração de Enrique Peñalosa, mesmo que manteve algumas das iniciativas de Mockus, liderou um discurso de segurança mais forte, orientado pelos princípios da “janela quebrada” e da “tolerância zero”, muito populares na época a partir de seu aparente sucesso em New York City (prefeito de Bogotá 2000: 20-22). Esta abordagem política sem dúvida caiu “como uma luva” para um prefeito cujo objetivo central de governo era fornecer espaços públicos ordenados e de qualidade para todas as pessoas de Bogotá. Assim, as intervenções realizadas desde 1998 para recuperar grandes eixos viários e áreas de alta degradação física e social, especialmente no centro da cidade, são emblemáticas. Acrescentou-se a estas intervenções o Programa Missão Bogotá, que procurou integrar a Comunidade em ações de recuperação da ordem social e física, em locais específicos da cidade, onde se conjugavam problemas de convivência e de uso inadequado do espaço público, com uma alta percepção de insegurança por parte da população.

Quanto à modernização da gestão local de segurança cidadã e convivência, destaca-se o processo de institucionalização da gestão das respectivas políticas começado durante a primeira administração de Mockus. Em pri-

meiro lugar, foi criado um escritório de assessoria para o prefeito que mais tarde foi transformado em uma entidade orgânica da prefeitura,⁶ responsável pelo gerenciamento das políticas neste domínio. Em segundo lugar, foram potencializados os mecanismos para monitorar a situação de segurança na cidade e para o concerto das intervenções com outras instituições. Entre os quais está a formalização das reuniões do Conselho Distrital de Segurança como cenário para a tomada de decisões, que é frequentado por funcionários da administração municipal e outras entidades como a Polícia e o Ministério Público. Finalmente, como suporte para a formulação e monitoramento de políticas, ferramentas de coleta sistemática e análise de informações de diferentes fontes sobre crime e violência na cidade foram desenvolvidas.⁷

Esta institucionalização da gestão das políticas de segurança e convivência foi acompanhada por um aumento, sem precedentes em Bogotá e outras cidades do país, do investimento que a capital fez no setor, que quase quadruplicou entre 1994 e 2003 (Llorente e Rivas 2004:29).⁸ Fato que, sem dúvida, foi chave para que a prefeitura pudesse exercer liderança, em especial, perante a polícia, que recebeu cerca de 70% desses recursos para melhorar suas instalações e equipamentos e, em menor medida, para a formação. Além disso, foram destinados recursos significativos para modernizar os espaços de retenção dos infratores e contraventores, assim, a cadeia municipal foi readequada e expandida para duplicar a sua capacidade, e foi criada a Unidade Permanente da Justiça (UPJ), como centro de detenção transitória onde os cidadãos que violam as regras de convivência são conduzidos.

Junto a isso, durante as prefeituras de Mockus-Peñalosa-Mockus outros programas de viés preventivo foram adiantados, mas com um investimento muito menor. Entre estes, cabe mencionar as intervenções com jovens em situação de risco, o fortalecimento das delegacias de polícia da família como espaços de orientação para a resolução de conflitos familiares e a prevenção da violência doméstica e a promoção de mecanismos de resolução alternativa de conflitos, com a criação de unidades de mediação e conciliação em todas as localidades de Bogotá.

O exposto acima é ilustrativo da contribuição feita pelos governos de Mockus e Peñalosa às políticas de Segurança e Convivência Cidadã e ao fortalecimento institucional da cidade para a gestão local das mesmas. Daí

que a melhoria das condições de segurança na cidade tenha sido associada com essas medidas. Mas o que pode ser intuitivamente razoável, não tem nenhuma base empírica como veremos mais adiante.

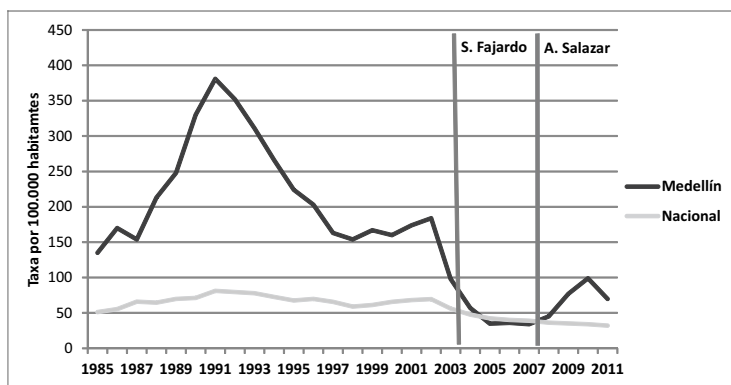
A EXPERIÊNCIA DE MEDELLÍN

Medellín, capital do departamento⁹ de Antioquia, segunda cidade do país que tem agora cerca de 2,4 milhões de habitantes, nos últimos anos mudou sua triste celebridade por um clima de esperança e otimismo. De ser identificado como o centro de operações do mais temível cartel do tráfico de drogas no mundo e como o cenário do confronto entre uma intrincada rede de atores e grupos armados ilegais (combos,¹⁰ bandas,¹¹ estruturas de traficantes de drogas, milícias, guerrilheiros e paramilitares), com o tempo, foi se transformado em um referente sobre a decolagem do país e se tornaram célebres suas apostas por educação, inovação e cultura.

Em 1991, Medellín registrou a cifra surpreendente de 381 homicídios por 100.000 habitantes. Esta taxa, que é quase o dobro do relatado na cidade de Juárez (epicentro da luta entre traficantes de drogas no México) em seu ano mais alto (2010),¹² reflete o ponto de culminação de uma crise estatal que começou há uma década, quando Medellín e suas municipalidades circunvizinhas foram presa de várias formas de ilegalidade e crime. Neste processo, chefes do tráfico de drogas e suas estruturas - que tinham fortalecido, promovido e organizado empresas criminosas, algumas novas e outros com base em combinações e bandas pré-existentes - constituíam verdadeiros exércitos de assassinos e empreenderam uma luta feroz contra as instituições, o que ficou conhecido como a ofensiva narco-terrorista.¹³

Desde esse pico histórico, Medellín tem experimentado uma tendência de diminuição da violência homicida, mas ao contrário do caso de Bogotá, isso não tem sido contínuo, pelo contrario, importantes oscilações foram apresentadas como mostrado no gráfico 4.

Gráfico 4. Taxa de homicídios em Medellín 1985-2011



Fonte: Elaboração própria dados de homicídios da polícia nacional da Colômbia e da população do departamento administrativo nacional de estatística.

Embora o declínio da violência seja visível desde 1992, a verdade é que até 2003 as exorbitantes taxas de homicídios permaneceram entre 350 e 150 por 100.000 habitantes. Perante esta situação, segundo Giraldo, Alonso e Sierra (2009: 32-34) e Giraldo (2007: 146-162) foi configurada na década dos anos noventa uma linha de política local de convivência e segurança cidadã, voltada principalmente para o apaziguamento e autogestão do conflito. Esta linha política foi mediada por três noções: a primeira, segundo a qual o problema da violência na cidade não surgiu nela nem lhe era exclusivo e, portanto, sua solução não era responsabilidade principal do governo local; a segunda, considerava que o tratamento predominantemente repressivo dos fenômenos de violência na cidade, por parte das agências de segurança do Estado, foi ineficaz e errado, causando um abismo entre as autoridades e a sociedade; e a terceira noção, como um subproduto da anterior, propendia pelo envolvimento da comunidade em matéria de convivência e segurança, como mecanismo para fechar o fosso entre as autoridades e a população.

É assim como os governos locais de Luis Alfredo Ramos (1992-1994), Sergio Naranjo (1995-1997) e Juan Gómez Martínez (1998-2000) promoveram políticas de segurança e convivência nas quais as estratégias de coerção foram subestimadas, enquanto a prevenção, as negociações com

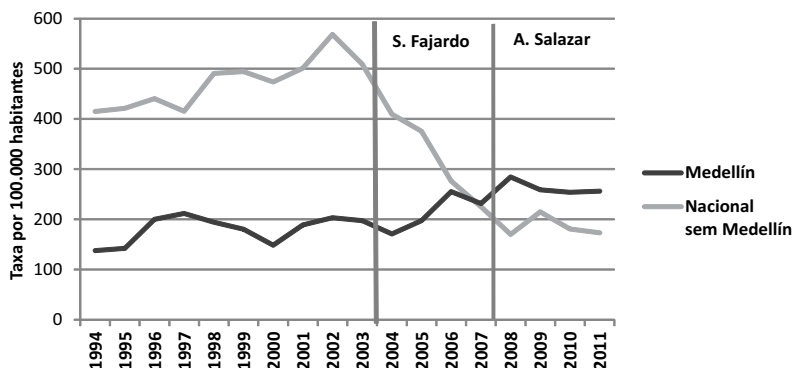
grupos armados e a participação dos cidadãos nas questões de segurança eram privilegiadas. Esta abordagem política foi certamente problemática em um contexto como Medellín, marcado pelo conflito entre múltiplos atores armados.

Como assinalado por Alonso, Giraldo e Sierra (2007) e Giraldo (2009), este quadro de política local propiciou uma espécie de «retirada do Estado» de gestão de conflitos e produziu um modelo de negociação permanente da desordem com os grupos armados ilegais. Isso foi materializado na realização de vários pactos entre e com os atores armados, facilitados pela administração municipal através da Assessoria para a Paz e a convivência de Medellín, fundada em 1993.¹⁴ Com esta prática, além de não alcançar a governabilidade desejada pelos prefeitos de plantão, também, como efeito indesejado, foi propiciado um equilíbrio perverso entre o Estado e os grupos armados, de acordo com o qual o papel mediador do primeiro se diluiu, tornando-o em mais um ator do conflito, enquanto os últimos ganharam status e preponderância política.

É possível que, como efeito desta política local, o ritmo da queda da violência homicida entre 1991 e 1998 tenha sido lento, o que é surpreendente se considerarmos que este período coincide com o desmantelamento do Cartel de Medellín e, portanto, se esperaria uma redução mais dramática dos homicídios. Como concluir Giraldo, Alonso, Sierra (2009) e Giraldo (2007), o modelo de negociações permanentes com grupos armados não ajudou a que o Estado monopolizasse a força logo após a queda do Cartel de Medellín, mas favoreceu ordens paralelas através das quais as guerrilhas e os paramilitares desdobraram seu projeto na cidade. O que por sua vez seria o pano de fundo na ascensão subsequente dos assassinatos até 2003. Neste caso, estaria se sugerindo que as políticas locais sim impactaram sobre a criminalidade e a violência, porém, ao contrário do esperado.

Em 2003, houve uma mudança estrutural na tendência da violência homicida para níveis vistos há três décadas na cidade, ou seja, antes do surgimento do tráfico de drogas (Giraldo 2009: 41-42). Ao mesmo tempo, ocorre uma redução sensivelmente nos furtos, conforme mostrado no Gráfico 5.

Gráfico 5. Taxa de roubos em Medellín 1994-2011



Fonte: Elaboração própria com dados sobre furtos (pessoas, veículos, residências, comércio,) da Polícia Nacional da Colômbia e sobre população do Departamento Administrativo Nacional de Estatística.

Esta mudança de tendência coincide com o governo de Sergio Fajardo (2004-2007) e a sua reversão, paradoxalmente, é coincidente com a administração de Alonso Salazar (2008-2011), herdeiro político de Fajardo e Secretário de Governo durante sua administração. A esperança que o período Fajardo despertou logo depois se quebrou, deixando a sensação de que foi um ‘milagre pela metade’ como foi batizado por Fukuyama e Colby (2011).

Há relativo consenso sobre a ideia de que a magnitude da violência em Medellín durante este período foi o resultado de uma prolongação do conflito armado na cidade e que a queda acelerada de homicídios se associava as intervenções de nível nacional, sobre as quais vamos nos referir no seguinte item. Contudo, a contribuição às políticas de segurança e convivência feita na administração de Fajardo chamou particularmente a atenção nacional e internacionalmente.

Este reconhecimento é, sem dúvida, associado à liderança que a administração de Fajardo assumiu perante as questões de segurança e convivência e às inovações sobre matéria que ele introduziu. Esta liderança se refletiu no seu plano de governo que é articulado em torno à finalidade de abordar simultaneamente a desigualdade social e a violência enraizada que, de acordo com o diagnóstico da administração, foram os dois grandes proble-

mas que tinham submersa a cidade no conflito, atraso, medo e desesperança (Prefeitura de Medellín 2007).

Neste contexto, é particularmente relevante a ênfase dada à construção de instituições locais, visando à recuperação de espaços urbanos e à ocupação de territórios, algo fundamental em face ao processo de «retirada do Estado» que tinha acontecido na década anterior e que fez crise no início do ano 2000. Neste caso, a proposta de Fajardo focou a articulação das ações das forças de segurança do Estado para reduzir a violência com as ferramentas de desenvolvimento para, simultaneamente, ocupar espaços recuperados com intervenções sociais abrangentes (Prefeitura de Medellín 2007). Isso se concretizou em uma série de intervenções sem precedentes em áreas críticas da cidade, que haviam sido tomadas pelos grupos armados ilegais, onde ao mesmo tempo em que entrava a polícia, a prefeitura construía impressionantes obras públicas e desenvolvia outras ações de benefício comunitário.¹⁵

Por outro lado, é também de destacar o desafio que assumiu com grande responsabilidade o prefeito Fajardo no que tange ao processo de desmobilização e reinserção dos combatentes dos grupos paramilitares, processo promovido pelo governo do presidente Álvaro Uribe (2002-2010) e dentro do qual o bloco Cacique Nutibara (BCN), que operou em Medellín, foi o primeiro a se desmobilizar no final de 2003. Isto significou que a prefeitura criasse um programa especial, conhecido como o Programa de Paz e Reconciliação (PPR) e voltado ao atendimento da população desmobilizada na cidade.

É verdade que houve muitas dúvidas sobre a desmobilização real do BCN e participação transparente de ex-combatentes no programa. No entanto, como mostrado no estudo de Palou e Llorente (2009), o PPR representou uma alternativa inovadora tanto do ponto de vista nacional quanto internacional, que foi baseada em um modelo de intervenção orientada para a atenção individual dos participantes para o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o retorno à legalidade. Este modelo, além disso, foi posteriormente replicado a nível nacional pelo programa que criou o governo nacional em 2006 para atender à população desmobilizada de grupos armados irregulares no resto do país.

Outro aspecto inovador da PPR foi ter sido completado com outras intervenções destinadas a jovens que não estavam no processo de reintegração. Assim, por um lado, no âmbito do programa foi adiantada uma iniciativa para «jovens de alto risco», com a qual se buscava impedir seu envolvimento com combos e bandas e, por outro lado, foram realizados programas paralelos para jovens de baixa renda que não tinham se envolvido em ações armadas ou violentas, o que respondia à preocupação do gabinete do prefeito de não ignorar as demandas dessa população (Palou e Llorente 2009: 25-26).

Outro aspecto a destacar foi a adoção de elementos-chave do discurso de Antanas Mockus que gozava de amplo reconhecimento nacional e internacional, dando centralidade no discurso de segurança e de convivência às noções de «cultura cívica» e corresponsabilidade. O que se materializou em ações tais como: a criação da Secretaria de Cultura Cidadã como entidade gestora das iniciativas neste campo; a emissão do Manual de convivência cidadã, no âmbito do qual foi impulsionado um programa destinado a estimular os processos de apropriação e prática de cultura cidadã para a convivência pacífica; a promoção de núcleos comunitários de convivência e reconciliação, como iniciativa para as comunidades que acolheriam os combatentes desmobilizados e, também, a implementação de um plano de desarmamento cidadão.

Finalmente, é importante salientar que tudo isso foi possível porque o prefeito Fajardo melhorou o relacionamento e coordenação com o governo nacional e aumentou significativamente o orçamento da cidade para segurança e convivência (Giraldo 2012). Desse modo, o orçamento de investimento foi duplicado desde 2004, passando de um investimento que era inferior a 2% em 1990, para um próximo a 4% do orçamento.

REDUÇÃO DE CONDIÇÕES E A CRIMINALIDADE LOCAL: DILEMAS DA ATRIBUIÇÃO

Até agora nós usamos o termo ‘coincidência’ para referir-nos ao paralelo que ocorreu entre a queda do crime e o desenvolvimento de abordagens inovadoras de política e gestão de segurança e convivência a nível local. Este conceito reflete nossa crença de que, mesmo que as experiências de

Bogotá e Medellín são modernizadoras e inovadoras, e envolvem sucessos representativos nesta área, a evidência para atribuir-lhes a queda no crime é pobre e quando muito circunstancial.

Aqui estão três teses que discutem a atribuição que é feita frequentemente entre a implementação de políticas locais descritos nos parágrafos anteriores e o sucesso na luta contra a insegurança. A primeira tese está relacionada com os tempos das políticas locais e a respectiva dinâmica do crime; a segunda, com a natureza do problema de segurança que tem enfrentado a Colômbia, Medellín e Bogotá em particular e; em terceiro lugar, é discutido o impacto das intervenções de nível nacional e local, trazendo diferentes estudos baseados em evidências empíricas.

As condições para a realização dos objetivos e períodos de execução das políticas.

Boa parte das propostas de segurança e convivência, que foram realizadas pelas prefeituras de Bogotá (1995-2003) e Medellín (2004-2011), tinha uma importante ênfase em conceitos como “cultura cívica” e propostas para lidar com problemas estruturais que estão na origem da violência, como a desigualdade, envolvendo mudanças de médio e longo prazo. Nesse sentido, demonstrar os efeitos dessas políticas de modo imediato, após o início da sua execução seria, no mínimo, um contrassenso. Questões como o comportamento do cidadão, a corresponsabilidade, a confiança, o comportamento no espaço público e a coordenação interinstitucional, envolvem mudanças na maneira de fazer as coisas e, em certos casos, de enxergar as instituições e relações. O resultado de todas essas mudanças deve ser encarado, pelo menos, com alguns anos de atraso e deve ser mais sustentável no tempo, pelo menos no referente ao caso de Medellín.

Por outro lado, conforme mostrado nos gráficos 1, 2, 4 e 5, a tendência criminal se quebra em Bogotá em 1994 e em Medellín em 2003, um ano antes do início da primeira administração de Mockus e do governo de Fajardo, respectivamente. Nesse sentido, é claro que foram outros elementos, alguns dos quais mencionaremos mais tarde, e não a implementação de políticas locais, que romperam a tendência de aumento da criminalidade e da violência.

A natureza do problema: o peso do conflito armado interno e do tráfico de drogas sobre o crime e a violência

A literatura sobre o conflito armado na Colômbia, nos últimos 15 anos, tem consistentemente demonstrado que vários elementos da sua configuração são exacerbados desde meados da década de oitenta, desempenhando um papel decisivo o tráfico de drogas.¹⁶ O tráfico de drogas foi introduzido na dinâmica social, econômica e política do país. Seu poder de corrupção se estendeu por várias camadas institucionais e terminou sendo o principal financiador dos grupos armados ilegais (guerrilheiros e paramilitares). Os narcotraficantes, de “empresários” emergentes vistos de soslaio pela alta sociedade (mas não condenados por toda a população), tornaram-se um grupo de pressão que promoveu diversas formas de criminalidade, estabeleceu e reconfigurou profusas redes criminosas, infiltrou-se no Estado, armou crianças e adolescentes e, quando sentiu-se encurralado, transformou as cidades em teatros de guerra, em cenários de confronto de natureza terrorista.

Assim, não surpreende o enorme impacto que teve a reconfiguração do conflito armado – que foi acompanhado pela penetração da droga em vários aspectos da vida econômica, política e social do país – no início da tendência para o aumento de assassinatos. Sánchez e Núñez (2001) em sua pesquisa sobre as causas que fizeram da Colômbia um país excepcionalmente violento entre 1980 e 1990, estabeleceram que a intensidade do tráfico de drogas em conjunto com a presença de grupos armados irregulares e, também, a interação entre esses atores e o tráfico de drogas tinham um peso infinitamente maior do que tinham as chamadas «causas objetivas», que se referem às condições de pobreza. Eles estimaram que cerca de 80% do aumento das taxas de homicídios municipais, durante os anos noventa, é explicado pelos elementos mencionados do conflito armado e crime organizado (Sánchez e Núñez 2001:26).

Ao nível dos principais centros urbanos do país, este estudo encontrou que a explicação fundamental para o aumento desproporcionado dos assassinatos no período 1985-1995 foi atividade de tráfico de droga, sendo o caso de Medellín, como esperado, o mais dramático, já que mais de 90% do crescimento da violência homicida nesse período estaria associado com este problema (Sánchez e Núñez 2001:26).

Embora exista uma estimativa semelhante para o caso de Bogotá, o extenso trabalho de Escobedo (2012), de caracterização e análise espacial dos ciclos de violência na cidade durante o período 1975-2011, confirma o sugerido pelo estudo de Sánchez e Núñez (2001). De fato, Escobedo (2012) constata que o aumento dos assassinatos na cidade, durante a década de 1980 até o pico de 1993, está relacionado à inserção do cartel de Medellín em um cenário onde prevaleciam redes criminosas associadas com o mercado negro de esmeraldas, o qual tinha sido criado entre as décadas de 1960 e 1970.

Vale a pena mencionar que as estimativas mais recentes de Mejía e Restrepo (2011) para o país indicam que, se o tamanho dos mercados de drogas ilegais não tivesse aumentado na proporção que o fizeram (110% entre 1994 e 2008), a Colômbia teria uma taxa de homicídios que seria 64 por cento da atual (ou seja, uma taxa de homicídios por 100.000 habitantes de 23 em vez de 36), uma taxa de deslocamento forçado de apenas 34% do nível atual e os ataques de grupos armados ilegais seria 57% do seu nível atual.

A conclusão é clara: as variações significativas da violência no país nas últimas três décadas estão ligadas ao conflito armado e sua reticulação com o tráfico de drogas. Assim, a desativação da dinâmica da violência homicida seria impossível sem abordar adequadamente este problema.

Nesta perspectiva, é improvável que as políticas locais, como as descritas em Bogotá e Medellín, tivessem o efeito sobre as taxas de violência reivindicadas pelas respectivas administrações locais. Ainda mais quando, como no caso de Bogotá, durante a primeira administração de Mockus, partia-se de um diagnóstico que desconsiderava a presença destes fenômenos na cidade e supunha que a violência é explicada por problemas generalizados de convivência, em particular, intolerância cidadã potencializada por fatores de risco como o consumo elevado de álcool, o porte indiscriminado de armas de fogo, abuso infantil e violência doméstica (Acero et al. 1998). Algo que seria contestado por estudos que demonstravam através da elaboração de mapas criminais, que os focos de violência na cidade são explicados, principalmente, pela presença de estruturas criminosas associadas a vários mercados ilegais e atividades do submundo (Llorente et al. 2001).

Agora, também é verdade que nos últimos anos e como um resultado direto da Política de Segurança Democrática do presidente Álvaro Uribe (2002-2010) houve uma contenção do conflito armado e o tráfico de drogas foi reduzido. Assim, está se transitando de um cenário unidimensional marcado pelo conflito armado interno e sua reticulação com o tráfico de drogas, para outro mais complexo multidimensional e difuso. Neste último cenário, ao mesmo tempo em que ainda há conflito com a guerrilha, mas com efeitos relativamente reduzidos sobre a violência a nível nacional (Granada, Restrepo e Vargas 2009), redes do crime organizado, associado com o tráfico de drogas e outros negócios ilegais, também adquirem centralidade. Simultaneamente, tornar-se visível outras formas de criminalidade que não estão articulados ao crime organizado.

Como sublinhado pela Comissão Assessora de Política Criminal criada pelo governo nacional em 2011, a fim de definir as orientações políticas do Estado colombiano na matéria: *Perante este cenário estratégias de política criminal especializada são necessárias para conter expressões do crime organizado, ao mesmo tempo, é essencial abrir caminho para intervenções no campo da prevenção. Sem dúvida, na medida em que a violência homicida é reduzida no país, produto da contenção dos principais fatores da violência, e que o Estado se senti menos cercado por estas ameaças, abre-se espaço para o desenvolvimento de políticas menos reativos e mais preventivas para reduzir a criminalidade de maneira sustentável a longo prazo.* (Comissão Assessora de Política Criminal, 2012: 59). A Comissão concluiu que neste domínio e perante a criminalidade comum mais difusa, destacam-se as intervenções com abordagem local, envolvendo a iniciativa das autoridades político-administrativas nesse nível, e que são combinadas com estratégias policiais preventivas e voltadas para a resolução de problemas (Comisión Asesora de Política Criminal 2012).

Políticas de segurança nacional versus políticas locais de segurança cidadã

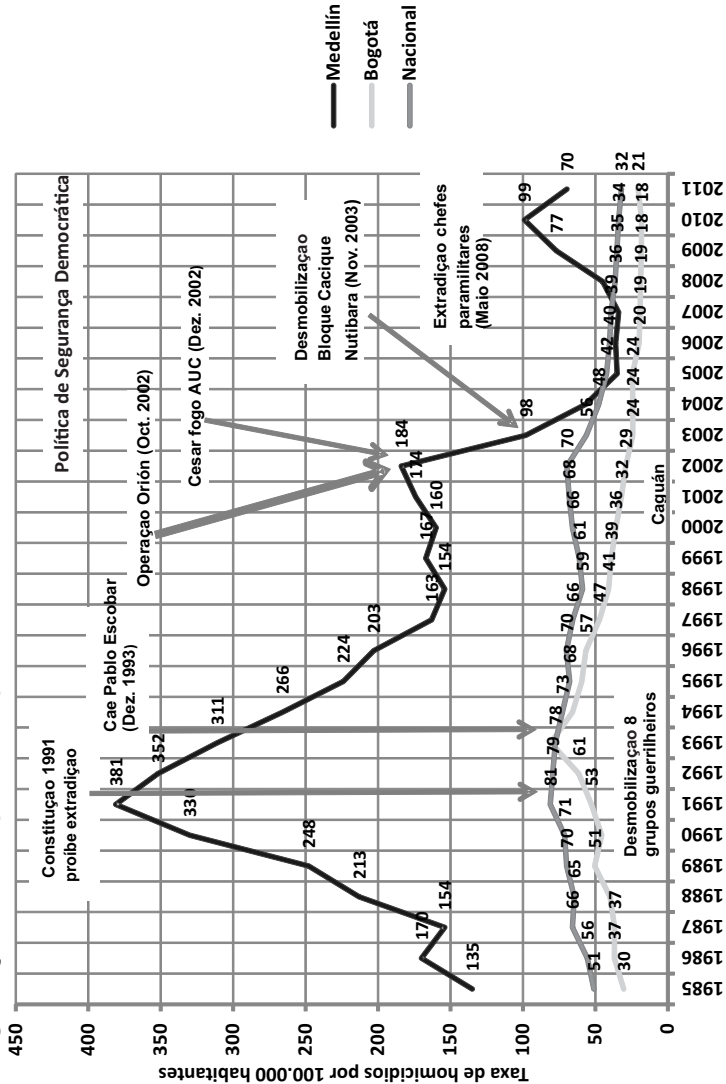
O cerne do dilema da atribuição do sucesso da queda da criminalidade em Bogotá e Medellín é precisamente entender e medir a contribuição das políticas nacionais perante aquelas de ordem local. Isso faz mais sentido

se levarmos em conta os arranjos institucionais colombianos, no que diz respeito à gestão dos assuntos de segurança e ordem pública. Neste caso, embora os prefeitos, de acordo com a ordem constitucional, sejam responsáveis por estas questões em suas jurisdições, as instituições-chave como a polícia e a administração da Justiça são responsáveis do nível nacional, limitando significativamente o escopo desta obrigação.

De fato, a experiência de Bogotá e sua inspiração, a da cidade de Cali durante o período do prefeito Rodrigo Guerrero (1992-1994), foram precedidas por uma política explícita do governo do Presidente César Gaviria (1990-1994), que procurou incentivar as autoridades locais para exercerem a liderança que lhes deu a constituição de 1991 perante estas questões.¹⁷ Mesmo assim, prevalece o alcance limitado das políticas locais diante das nacionais, sendo fator determinante o peso do conflito armado e do tráfico de drogas sobre a delinquência e violência em particular, como discutido acima.

Uma primeira maneira de abordar esta ideia é mostrando graficamente a evolução da violência homicida em Bogotá, Medellín e a nível nacional, introduzindo algumas intervenções chaves da ordem nacional, como mostrado no gráfico 6.

Gráfico 6. Dinâmica do homicídio em Medellín / Bogotá / Nacional e grandes intervenções de segurança nacional (1985-2011)



Fonte: Elaboração própria com dados da Polícia Nacional da Colômbia e do Departamento Administrativo Nacional de Estatística.

O gráfico ilustra, à primeira vista, que existe uma forte associação entre variações da violência e intervenções de segurança nacional, sendo mais notório o caso de Medellín. Ao respeito, destacam-se quatro momentos de inflexão:

- **1990-1993.** Neste período, a Colômbia sofreu uma série de alterações de fundo que incluía uma nova Constituição que proíbe a extradição de nacionais por delitos cometidos no estrangeiro, medida que tinha sido o centro do ataque terrorista implantado por cartéis de drogas no passado.¹⁸ Também, negociações com guerrilhas de esquerda e processos de sujeição à justiça por parte de grupos de autodefesa foram realizados, o que, em conjunto, levou à desmobilização de mais de 5.000 combatentes como um todo.¹⁹ Finalmente, o ápice deste período ocorreu em dezembro de 1993, com a morte de Pablo Escobar, o maior expoente do narco-terrorismo, nas mãos do chamado Bloco de Busca.²⁰ Esta série de eventos está claramente associada com a quebra dos homicídios em Medellín (1991) e Bogotá (1993).
- **1998-2002.** Coincide com o processo de paz frustrado com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), realizado durante o governo do Presidente Pastrana (1998-2002) no município de San Vicente de Caguán, localizado ao sudeste da capital, que foi desocupado pela Forças Públicas para hospedar às FARC. Este período se caracterizou por uma escalada do conflito armado interno marcado por um confronto sangrento entre guerrilheiros e paramilitares (Echandía 2006). Isso se reflete claramente na tendência dos assassinatos em Medellín e a nível nacional, enquanto em Bogotá, manteve-se a queda da violência, que tem sido interpretada como um resultado direto das políticas de segurança cidadã dos prefeitos Mockus e Peñalosa. No entanto, como veremos logo, não parece ser o caso.
- **2003-2008.** Refere-se a duas intervenções simultâneas, promovidas pelo governo do Presidente Uribe (2002-2010) no âmbito da sua Política de Segurança Democrática: a campanha militar contra as

FARC no centro e sudeste do país e a negociação com as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), que começou com uma declaração de cessar-fogo por parte do grupo em dezembro de 2002 e que provocou a desmobilização de mais de 30.000 combatentes de várias estruturas paramilitares entre 2003 e 2006.²¹

Destaca-se que a primeira destas desmobilizações foi a do bloco Cacique Nutibara (BCN) realizada em dezembro de 2003, em Medellín. Como antecedente importante para esta desmobilização foi a Operação Orion em outubro de 2002, uma intervenção de força de grande magnitude, envolvendo a ação militar conjunta da polícia nacional, o Força Aérea, o Departamento Administrativo de Segurança (DAS) e o Ministério Público para restabelecer a ordem na Comuna 13, localizado ao leste de Medellín, onde milícias das guerrilhas e forças paramilitares travaram uma guerra desde o final da década de 1990 pelo controle do setor.²² Estas intervenções, como será explicado mais tarde, têm um efeito direto sobre a queda radical de homicídios em Medellín durante este período.

Bogotá, entretanto, mantém sua tendência à queda, embora a um ritmo mais lento e com um ligeiro crescimento dos homicídios nos anos 2004 e 2005, associado ao "acerto de contas" que surgiu naquela época entre duas organizações paramilitares (Bloco Centauros e Autodefesas Camponesas de Casanare) que tinham incidência sobre a cidade, culminando com o assassinato em 2005 do chefe de uma dessas estruturas (Escobedo 2012).

2008 até a presente data. Esta última etapa aberta com a extradição para os Estados Unidos de 14 líderes paramilitares em 2008 por continuar cometendo crimes, apesar de terem sido levado à justiça no âmbito das negociações com o governo nacional, iniciadas em 2002. Entre estes foi extraditados o apelidado Don Berna, chefe do bloco Cacique Nutibara e que desde 2003 exercia controle sobre o submundo do crime, em Medellín, através da estrutura conhecida como o "escritório de Envigado". Fato que, como era de se esperar, acabou quebrando o equilíbrio de poder entre estruturas criminosas da cidade, refletindo-se no aumento simultâneo de homicídios em Medellín (Medina, Posso e Tamayo 2011).

Bogotá e Medellín: diferenças e semelhanças

No percurso pelos quatro momentos descritos, fica claro que a relação entre a evolução da violência e as intervenções do governo central é diferente em Medellín e Bogotá. No caso de Medellín, ficou evidente a contribuição direta de medidas nacionais para a diminuição da taxa de homicídios, especialmente no período 2003-2008, que coincide com o governo de Sergio Fajardo na prefeitura e o início de Alonso Salazar Assim é sugerido por Alonso, Giraldo e Sierra (2007) em seu estudo esclarecedor sobre a evolução do conflito armado na cidade, corroborado por vários estudos posteriores com base em análise estatística complexa (Medina, Posso e Tamayo 2011; Giraldo 2009; Arias, Escobar e Llorente 2009).

Estes estudos, no entanto, esclarecem o caráter limitado das intervenções nacionais, ou seja, seu efeito de curto e médio prazo. Daí que sejam requeridos outros esforços para garantir a sustentabilidade dos resultados. Aparentemente, neste momento a administração municipal poderia desempenhar um papel muito importante. De fato, o Programa de Paz e Reconciliação implementado pelo prefeito Fajardo para atender a população do desmobilizado Bloco Cacique Nutibara, certamente deu sustentabilidade à decisão dos membros do BCN de não usar a violência homicida e à intenção do governo nacional de resgatar do conflito seus atores (Palou e Llorente, 2009). Mas isso não foi suficiente, como visto, a extradição em 2008 de «Don Berna,» contribuiu para o equilíbrio de poderes no mundo criminal ficasse vulnerável com o consequente aumento de homicídios e outros atos como o deslocamento de pessoas em regiões de conflito.

Em qualquer caso, este conjunto de medidas parece ter sido traduzido em uma mudança qualitativa das estruturas criminosas em Medellín. Assim, de acordo com Giraldo (2009), estaria se configurado na cidade uma nova fase do crime organizado dedicado ao tráfico de drogas e outros mercados ilegais, não ligado como no passado, aos atores do conflito armado interno, marcado pela ausência de estruturas dominantes e articuladoras como foi o Cartel de Medellín liderado por Pablo Escobar e o seu herdeiro o “escritório de Envigado” de Don Berna. Este cenário prevê um ciclo de violência que embora seja relativamente menor do que o anterior que, por sua vez, já era menor do que o precedente (ver gráfico 4), continua a apresentar taxas de homicídios extremamente elevadas. Ao mesmo tempo o deslocamento

interurbano aumenta e se expande a prática de extorsão, fazendo com que o exercício das liberdades e direitos por parte dos povoadores, particularmente dos setores populares da cidade, continue a ser uma quimera.

O caso de Bogotá, como já sugerido, é diferente, mesmo que compartilha com Medellín a incidência da queda do Cartel de Medellín na quebra dos homicídios na década de 1990, bem como o peso que estruturas criminosas e sua dinâmica têm na explicação das variações da violência homicida (Escobedo 2012). No entanto, ao contrário de Medellín, onde a disputa entre organizações criminosas a serviço do tráfico de drogas foi a nota dominante, em Bogotá a queda permanente de homicídios teria parte da explicação no que Escobedo (2012) define como a consolidação de uma parceria entre esmeralderos e narcotraficantes, assim, os concertos de conta têm sido limitados e conjunturais como aquele mencionado nos anos 2004-2005.

Contudo, dada a menor incidência do conflito armado e da violência em Bogotá, seria de se esperar que houvesse mais espaço para que as políticas locais tivessem mais impacto sobre a dinâmica local do crime. No entanto, o que mostram os poucos estudos, que foram feitos tentando medir o impacto de algumas intervenções a este nível, é bem diferente.

No que se refere à restrição da venda de álcool e a proibição do porte de armas de fogo, Llorente, Núñez e Rubio (2000) mostraram, analisando o período entre 1989 e 1999, que no melhor dos casos a contribuição positiva foi a redução de 8% e 14% na taxa de homicídios, respectivamente. É surpreendente o efeito especialmente limitado do controle do porte de armas de fogo, sendo que entre 70% e 80% dos homicídios na cidade, naquele momento, eram cometidos com essas armas. De acordo com a análise de Llorente, Núñez e Rubio (2000), este pobre resultado estaria relacionado à ausência de uma estratégia policial para aplicar a regra.

Exercícios mais recentes sobre medidas semelhantes entre 2007 e 2012, mostram que seu impacto sobre a violência homicida da cidade é ainda modesta, embora no caso de restrição da venda de álcool, há efeitos significativos sobre os incidentes que afetam a convivência (brigas, bêbados vagando) e acidentes de trânsito (Fundação Ideias para a Paz e Llorente 2012).

Outro estudo que deve ser mencionado é o de Sánchez, Espinosa e Rivas (2003), que tenta fazer uma abordagem a vários fatores associados com a diminuição de homicídios e assaltos em Bogotá, durante o período 1994-2002. Desse modo, encontrou-se que medidas de dissuasão e de incapacitação explicam esta redução em uma proporção maior, em particular, a taxa de captura de pessoas que contribuiu para a queda de 53% no caso de homicídio e 76% para assaltos. Esta contribuição é seguida de longe por medidas de cultura cidadã que, de acordo com as medições realizadas, representam 11% do declínio nos homicídios e 12% da queda nos assaltos.

Deve ser dito que - embora estes resultados são comparáveis aos obtidos em estudos similares sobre o caso da queda do crime em Nova York (Corman e Mocan 2002) e que apesar do rigor com o qual os dados disponíveis foram analisados - a ausência de indicadores adequados para as medidas destinadas a alterar o comportamento dos cidadãos subtrai contundência às conclusões. Em qualquer caso, este resultado é consistente com os processos de reforma e melhoria da gestão institucional desenvolvidos pela Polícia Nacional desde 1993, que, sem dúvida, foram favorecidos pelo interesse especial das administrações de Mockus e Peñalosa para conseguir maior eficiência policial, o que resultou em mais liderança em questões de segurança, mais ação coordenada com a polícia e mais recursos para a polícia (Llorente e Rivas 2004).

Finalmente, temos o estudo de Moreno (2005) que avaliou o impacto de uma das intervenções sobre espaço urbano emblemática do período Peñalosa: a construção da rota de Transmilenio na Avenida Caracas, uma das principais vias da cidade que cruza de norte a sul e que foi identificada pelos cidadãos como o lugar público mais inseguro de Bogotá. Neste caso, foram avaliadas alterações no período entre 1999 e 2002 e foram encontrados impactos significativos no comportamento dos crimes cometidos na Avenida Caracas e áreas circundantes, como o assalto a estabelecimentos comerciais (- 78%), assalto a pessoas (- 90%), homicídios (- 95%), furto de veículos (- 87%), roubo a estabelecimento comerciais (- 85%), roubo a pessoas (- 87,9%), roubo a residências (- 83%) e no crime em geral (- 86%). Estes impactos, sem dúvida, significativos, não foram duradouros e, na atualidade, os pontos onde se concentram os principais delitos contra a

propriedade na cidade coincidem de forma esmagadora com o mapa da rota de Transmilenio, sendo a rota Avenida Caracas, uma das mais afetadas.²³

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo foi desenhado um panorama dos sucessos e dos mitos dos “modelos” de segurança cidadã na Colômbia, com base nas experiências de Bogotá e Medellín. Argumentamos em torno à tese de que, embora as políticas públicas locais se revelaram significativas e reorientadoras, não pode ser atribuída à sua aplicação, a redução da criminalidade e, em particular, da violência homicida em ambas as cidades.

Tal afirmação tem uma razão de fundo, as expressões de violência homicida em ambas as cidades são o produto de uma complexa rede de fenômenos, onde estruturas do crime organizado associado com o tráfico de drogas e outros mercados ilegais são determinantes. De fato, os estudos empíricos mencionados neste texto sugerem que em cenários onde a criminalidade ligada ao tráfico de drogas se entronizou, articulando e dinamizando as redes criminosas locais, a violência homicida tende a mover-se ao vaivém do equilíbrio de poderes (caso de Medellín) ou das alianças entre estruturas criminosas (caso Bogotá). Em alguns casos, tal dinâmica depende de movimentos das próprias estruturas e, em outros, de intervenções estatais que alteram a correlação de forças.

Embora pareça uma obviedade para um país como a Colômbia, que há décadas tem suportado o estigma do tráfico de drogas, ratificar a conexão entre o crime organizado e a violência homicida é essencial, pois a tese de que a violência homicida tem origem na intolerância ou a interação diária da cidadania em contextos de risco fez uma carreira perigosa. Nesse sentido, pode se perguntar em que medida as administrações municipais estão capacitados para combater fenômenos que, na maioria dos casos, excedem suas competências e, conseqüentemente, até que ponto pode ser atribuído às políticas locais de segurança e convivência os sucessos notáveis, vividos por ambas as cidades nas últimas décadas.

Em qualquer caso, fica evidente que a quebra na tendência da criminalidade e da violência em ambas as cidades está associada à intervenções do governo nacional, muitas delas produto de extraordinários esforços de se-

gurança e negociações com grupos armados ilegais. No entanto, a questão sobre a sustentabilidade da queda do crime permanece aberta.

Em Medellín intervenções nacionais tiveram efeitos de curto prazo, mesmo quando algumas iniciativas locais jogaram a favor da sustentabilidade, como o programa de reintegração para ex-combatente que, de certa forma, serviu de suporte para manter a vontade das partes para abandonar a violência. Porém, essa sustentabilidade foi precária e nem o programa de reintegração, nem outras intervenções do prefeitura, foram suficiente para impedir o surto da violência homicida, desencadeado depois que o governo nacional extraditou para os Estados Unidos o então chefe do crimem organizado de Medellín. Mesmo assim, este surto foi menor do que o anterior, além disso, a tendência de longo prazo de assassinatos sugere que se estaria em um processo de diminuição gradual da violência. Isso é encorajador e convida a continuar agindo a partir dos governos locais, em coordenação com o governo nacional, para conter grupos armados e, assim, continuar criando condições onde sejam mais frutíferas as medidas de prevenção social e de convivência, cujo âmbito natural é a política local.

No caso de Bogotá, parece que a sustentabilidade na queda na violência tem dependido de um conjunto de fatores, entre os quais, o processo de fortalecimento da aliança entre estruturas criminosas e medidas dissuasivas e de incapacitação de criminosos executados pela polícia com o apoio da prefeitura. Embora o impacto das medidas de «cultura cívica» pareça quantitativamente reduzido, é essencial que tenha se desenvolvido um discurso em torno da proteção da vida e que convocasse a convivência cidadã. Sem isso, talvez as ações de controle e sanção não poderiam ter sido adiantadas com a magnitude que foi feito em Bogotá.

Resta explicar o descenso, embora menos inclinado, dos assassinatos em Bogotá no período pós Mockus Peñalosa, onde o tema perdeu centralidade e escassamente foram continuadas algumas das iniciativas. Falta ainda estudar outras hipóteses, particularmente associados com a agenda social dos governos do Polo Democrático. Resta saber, por exemplo, se medidas destinadas a evitar o abandono escolar e ampliar a jornada das escolas contribuíram para que violência continuasse caindo e em que magnitude.

Finalmente, das experiências de Bogotá e Medellín se deduz a ideia de que a redução da criminalidade e da violência, em contextos urbanos de um país como a Colômbia, requer uma abordagem complexa composta de políticas nacionais que, em complementaridade com iniciativas locais, possam desativar dinâmicas criminosas nos níveis nacional e local.

Isso não é feito de um dia para outro, e não há nenhuma receita milagrosa. É essencial um esforço sistemático e contínuo de criatividade e liderança local, com coordenação explícita nação-cidade, com metas de curto, médio e longo prazo, para projetar intervenções a vários níveis e abrir espaço, real e sério, para prevenção social voltada para sectores críticos como os jovens. Finalmente, seria ideal estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação periódica, para dar clareza sobre o que funciona e que não, corrigindo o curso se for necessário.

NOTAS

1. De acordo com o índice de “Estados falhados” que cria anualmente a revista *Foreign Policy*, em 2002, a Colômbia foi o nº 19 enquanto em 2012 foi o nº 52 embora manteve notas pobres em desenvolvimento desigual e forçou o deslocamento.

2. Tanto no título deste artigo quanto na presente referência, nós colocamos entre aspas o conceito de “modelo”, pois consideramos que não se trata de uma ideia completamente precisa para referir-se às alternativas desenvolvidas pelas cidades em questão. Em nossa opinião, são experiências em construção, que não deveriam ser consideradas moldes para a réplica exata. Precisamente, o que nós mostramos neste texto é que existem muitos outros elementos que contribuíram para o sucesso na redução da criminalidade e da violência.

3. Partido que surge em 2002 a partir da Aliança entre vários grupos políticos independentes - não adstritos aos partidos tradicionais Liberal e Conservador - principalmente partidos de esquerda.

4. Para uma análise abrangente destas experiências, ver Llorente e Rivas (2004) e Martin e Ceballos (2004).

5. Na prática, a restrição ao porte de armas de fogo foi aplicada em Bogotá entre 1995 e 2000, mas de forma intermitente devido à oposição do exército nacional, que, na Colômbia, tem autoridade sobre as licenças de posse e porte de armas de fogo em todo o país. A “Hora Cenoura”, por sua vez, consistia em limitar o horário de venda de bebidas alcoólicas na cidade até 1h00. Esta medida ficou em vigor de 1995 até 2002, quando o próprio Mockus, baseado no declínio contínuo das mortes violentas na cidade, implementou o que ele chamou de “hora otimista”, quando voltou a estender o horário de venda de álcool até 3h00.

6. O Departamento de Segurança e Convivência, criada em 1995 como escritório que assessorava o prefeito sobre o assunto, transformou-se em 1998 na Subsecretaria de Assuntos para a Convivência e a Segurança dos cidadãos, dependente da Secretaria de Governo da Prefeitura.

7. Em 1998, sob o Subsecretaria de Assuntos de Convivência e Segurança Cidadã, foi criado o Sistema Unificado de Informação sobre Violência e Criminalidade (SUIVD). Em 2006, sob a administração do Luis Eduardo Garzón, o SUIVD evoluiu para o Observatório da Convivência e Segurança Cidadã e, em 2008, no governo de Samuel Moreno tornou-se o Centro de Estudo e Análise da Convivência e Segurança Cidadã (CEASC). Ver <<http://www.ceasc.gov.co>>.

8. Conforme explicou Héctor Riveros (Secretário de governo do período Peñalosa), este aumento de investimento no setor foi possível graças à reestruturação do Fundo de Vigilância e Segurança, realizada no início de 1990 e, também, ao aumento dos recursos da cidade alcançado com a capitalização da empresa de energia e o acesso a fontes externas de financiamento (Riveros, 2002). Entre as fontes externas, destaca-se o empréstimo para o Apoio para a Convivência e a Segurança Cidadã, realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e executado entre 1998 e 2004, que totalizou US \$ 10 milhões, além dos 6,6 milhões de dólares de contrapartida.

9. A divisão político-administrativa do território colombiano é feita a partir de unidades administrativas chamadas de Departamentos que, por sua vez, dividem-se em municípios. [Nota do tradutor]

10. Os Combos são, principalmente, grupos de bairro que têm um reconhecimento criminal e algum tipo de hierarquia.

11. O termo Banda refere-se às organizações hierárquicas e estruturadas militar e economicamente.

12. 224 Homicídios por 100.000 habitantes foram registrados em 2010 em Juárez, de acordo com o Observatório de Segurança e Convivência Cidadãs do município de Juárez, Chihuahua, México.

13. O objetivo principal desta ofensiva brutal, liderado por Pablo Escobar chefe máximo do Cartel de Medellín, foi impedir a extradição de narcotraficantes para os Estados Unidos.

14. 57 Pactos podem ser documentados durante este período de não-agressão com bandas em 71 distritos de Medellín, bem como 28 bairros depois de tabelas que tinham efeitos semelhantes (Giraldo 2009:33)

15. Entre estas obras públicas chamam a atenção a construção de meios de transporte para beneficiar, áreas historicamente críticas e deprimidas da cidade, sendo o exemplo mais significativo o Metrocable, um sistema de cabo aéreo integrado ao sistema de metrô. Da mesma forma, destaca-se a construção, em áreas igualmente complexas, de instalações públicas de impacto educacional e cultural com projetos arquitetônicos de grande formato e especificações modernas, incluindo os chamados parques biblioteca e escolas como a de Santo Domingo Savio, cujo edifício ganhou a Bienal colombiana de arquitetura em 2010.

16. Pesquisas baseadas em evidências sólidas mostraram a estreita relação entre altas taxas de violência, conflito armado e narcotráfico na Colômbia. Veja: Rubio (1999); CUBIDES, Olaya e Ortiz (1998); Sanchez e Nuñez (2001); Echandía (2006); Mejía e Restrepo (2011).

17. Esta política que se realizou no âmbito da “Estratégia Nacional Contra a Violência” (Presidência da República de 1991) e sua segunda fase “Segurança para a Gente” (Presidência da República de 1993), desenvolveu uma série de instrumentos essenciais para a gestão territorial da segurança cidadã e a ordem pública: planos locais de segurança, instâncias de coordenação interinstitucional (Conselhos de Segurança Municipal), mecanismos para o financiamento de planos locais, disposições para tornar efetivo o papel diretor das autoridades locais sobre a polícia (Lei 62 de 1993 de reformada Polícia Nacional). Ver: Polícia Nacional (2011a e 2011b).

18. Em 1997, a figura de extradição é restaurada na Constituição. Para uma análise abrangente do uso de extradição e seus efeitos na Colômbia Ver Palou et al. (2011).

19. Entre 1990 e 1994 se desmobilizaram e ingressaram a programas oficiais oito grupos de guerrilha: o M-19, o Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT), o Exército Popular de libertação (EPL), o Movimento Quintin Lame (MAQL), o Comando de Ernesto Rojas (CER), a Corrente de Renovação Socialista (CRS) e Milícias Populares de Medellín (MPM). Da mesma forma, três grupos de autodefesa ligados ao tráfico de drogas se submeteram à justiça: um reduto do grupo de Rodríguez Gacha na cidade de Pacho (Cundinamarca), outro grupo que atuou no centro do país (Puerto Boyacá) comandado por Ariel Otero e, um terceiro, liderado por Fidel Castaño com influência na costa norte do país (Córdoba e Urabá).

20. O Bloco de Busca (Bloque de Búsqueda) era uma unidade especial da Polícia Nacional equipado com elevados padrões de inteligência e treinado por forças especiais dos EUA para a localização e a neutralização do grande chefe do Cartel de Medellín e seus assessores próximos.

21. Sob este processo se desmobilizaram 20 blocos e estruturas paramilitares que estavam ativas em quase metade dos municípios do país.

22. De acordo com relatórios oficiais da época, na Comuna 13 tinham presença, pelo lado dos paramilitares, o bloco Metro e o Cacique Nutibara e, do lado das guerrilhas havia 150 militantes das FARC, 250 membros do Comando Armado do Povo (CAP), 300 combatentes da frente urbana Luis Fernando Giraldo Builes do Exército de Libertação Nacional (ELN). O confronto entre esses grupos resultou em uma taxa exorbitante de 434 por 100.000 habitantes em 2002. Ver: <www.presidencia.gov.co/sne/octubre/18/15102002.htm>.

23. A Fundação Ideias para a Paz observou isso detalhadamente no período de 2007 - 2012, no âmbito de um estudo sobre o desenvolvimento do plano de Vigilância Comunitária por Quadrantes da Polícia Nacional.

BIBLIOGRAFIA

Acero, Hugo (2003) *Violencia y delincuencia en contextos urbanos. La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá- Imprenta Distrital.

Acero, Hugo; Vargas, Daniel; Bulla, Patricia e Cardona, Sonia (1998) *Políticas Saludables para la Seguridad y la Convivencia*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá- Imprenta Distrital.

Alcaldía de Medellín (2007) *Del miedo a la esperanza. Alcaldía de Medellín 2004-2007*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2000) *Acciones que recuperan la seguridad y la convivencia ciudadana*. Bogotá: Imprensa Distrital.

Arias, Desmond; Escobar, Gipsy e Llorente, María Victoria (2009) “Understanding Colombia’s Paramilitary Demobilization: The Impact of State Efforts to Control Right Wing Violence in Colombia since 2002”, manuscrito não publicado, University of New York-Fundación Ideas para la Paz.

Alonso, Manuel; Giraldo, Jorge e Sierra, Diego (2007) “Medellín: el complejo camino de la competencia armada”, em Romero, Mauricio, ed. *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, CEREC.

Blumstein, Alfred (2003) “Disuasión e incapacitación. Lecciones aprendidas en la guerra americana contra las drogas”, em Llorente, María Victoria e Rubio, Mauricio, eds. *Elementos para una criminología local*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá e CEDE-Universidad de los Andes, p.23-38.

Casas, Pablo e González, Paola (2005) “Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá. Mito y realidad”, em Casas, Pablo; Rivas, Angela; Gonzalez, Paola e Acero, Hugo, *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, p. 240-289.

Comisión Asesora de Política Criminal (2012) Informe Final. Diagnóstico e proposta de política criminal para o Estado colombiano. Disponível em www.ideaspaz.org

Corman, H. y N. Mocan (2002) “Carrots, Sticks and Broken Windows”, Working Paper 9061, National Bureau of Economic Research, <www.nber.org/papers/w9061>.

Cubides, Fernando, Olaya, Ana C. e Ortiz, Carlos M. (1998). *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional, Colección CES.

Escobedo, Rodolfo (2012) “Crimen organizado, intensidad y focalización de la violencia homicida en Bogotá, una mirada de largo plazo”, em publicação Serie Informes FIP. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Echandia, Camilo (2006) *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Fukuyama, Francis y Colby, Seth (2011). “Half a miracle. Medellín’s rebirth is nothing short of astonishing. But have the drug lords really been vanquished?”, em Foreign Policy (Maio-Junho).

Fundación Ideas para la Paz (2012) “El impacto de las medidas de restricción a las ventas de alcohol en Bogotá, Medellín y Cali”, em publicação ‘Serie Informes FIP’. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Giraldo, Jorge (2012) “Success in Medellín: Explanations, Limits and Fragilities”, apresentação no seminário “*Successful Citizen Security Initiatives in Bogotá, Medellín, and Cali, Colombia: Are They Sustainable and Replicable?*” organizado pelo Programa Latino-Americano do Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington, 29 de Novembro de 2012.

Giraldo, Jorge (2009) “Guerra Urbana, crimen organizado y homicidio en Medellín”, em Seguridad Pública. *Tres aproximaciones*. Medellín: Centro de Análisis Político, EAFIT.

Granada, Soledad; Restrepo, Jorge e Vargas, Andrés (2009). “El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano”, e Restrepo, Jorge e Aponte, David (eds.) *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontifica Universidad Javeriana.

Gutiérrez, Francisco; Pinto, María Teresa; Arenas, Juan Carlos; Guzmán Tania e Gutiérrez María Teresa (2009) “Politics and security in three Colombian cities.” Crisis States Working Paper No 44, London School of Economics-DESTIN.

Llorente, María Victoria (2012) “Pobres resultados de la restricción al porte de armas decretada por el Alcalde Petro”, apresentação no “Encuentro Nacional: Visiones sobre el desarme ciudadano” organizado pelas Faculdades de Ciência Política e Governo e Relações Internacionais da Universidad del Rosario, Bogotá, 6 de Setembro.

Llorente, María Victoria (2005) “Otra mirada a la experiencia de Seguridad y Convivencia en Bogotá”, em Revista Quórum No. 2, Universidad de Alcalá, p. 110-125.

Llorente, María Victoria e Rivas, Angela (2004) “La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana”. Final do relatório de consultoria para o Banco Interamericano de desenvolvimento - Departamento de desenvolvimento sustentável, Washington D. C.

Llorente, María Victoria; Escobedo, Rodolfo; Echandía, Camilo e Rubio, Mauricio (2001) “Violencia homicida en Bogotá y estructuras criminales”, em Revista Análisis Político No. 44, Universidad Nacional de Colombia.

Llorente, María Victoria; Núñez, Jairo e Rubio, Mauricio (2000) “Efectos de los controles al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego en la violencia homicida”. Documento de Trabajo No 6 do Projeto de Investigación “Caracterización de la violencia homicida en Bogotá”. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes e Alcaldía Mayor de Bogotá.

Martin, Gerard e Ceballos, Miguel (2004) *Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, United States Agency for International Development, Georgetown University-Colombian Program, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Medina, Carlos, Posso Christian e Tamayo, Jorge Andrés (2011). “Costos de la violencia urbana y políticas públicas: algunas lecciones de Medellín”, Borradores de Economía No 674. Bogotá: Banco de la República de Colombia.

Mejía, Daniel e Restrepo, Pascual (2011) “Do Illegal Drug Markets Breed Violence? Evidence from Colombia”, manuscrito não publicado. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.

Mockus, Antanas (1994) “Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura”, em Revista Análisis Político No. 21, Universidad Nacional de Colombia.

Mockus, Antanas (2001) “Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997”, <http://www.iadb.org/sds/doc/2104spa.pdf>.

Moreno, Alvaro (2005) “Impacto de Transmilenio en el crimen de la Avenida la Caracas y sus vecindades”, Documento CEDE 2005-55. Bogotá: Universidad de los Andes-CEDE.

Palou, Juan Carlos; Dudley, Steven; Díaz, Mariana; Zuleta, Sebastián e Rengifo, Juan Sebastián (2011) “Usos y abusos de la extradición en la lucha contra las drogas”, Serie Informes FIP No. 15. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Palou, Juan Carlos e Llorente, María Victoria (2009) “Reintegración y seguridad en Medellín: Un balance del Programa de Paz y Reconciliación (2004-2008)”, Serie Informes FIP No. 8. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Policía Nacional de Colombia (2011a) Responsabilidades de las autoridades político-administrativas en la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana, Cartilla No. 1. <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS_DEPARTAMENTOS_MUNICIPIOS_SEGUROS/dms_cerca/cartillas>.

Policía Nacional de Colombia (2011b) Instrumentos para la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana, Cartilla No. 2. <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS_DEPARTAMENTOS_MUNICIPIOS_SEGUROS/dms_cerca/cartillas>.

Riveros, Héctor (2002) Bogotá: una experiencia innovadora de gobernabilidad local. Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Rubiano, Norma; Hernández, Angela; Molina, Carlos e Gutierrez, Mariana (2003) Conflicto y violencia intrafamiliar. Diagnóstico de la violencia intrafamiliar en Bogotá, Bogotá: Universidad Externado de Colombia e Alcaldía Mayor de Bogotá.

Restrepo, Jorge y Muggah, Robert (2009) “Colombia’s quiet demobilization: a security dividend?”, em Muggah, Robert ed., *Security and Post – Conflict Reconstruction. Dealing with Fighters in the Aftermath of War*. New York: Routledge.

Rubio, Mauricio (1999) *Crimen e impunidad*. Precisiones sobre la violencia. Bogotá: Tercer Mundo Editores-CEDE.

Sánchez, Fabio; Espinosa, Silvia e Rivas, Angela (2003) “¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá, 1993 – 2002”, Documento CEDE 2003-27. Bogotá: Universidad de los Andes-CEDE.

Sánchez, Fabio e Núñez, Jairo (2001), “Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia”, Documento CEDE 2001-2. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.

Villaveces, Andrés; Cummings, Peter; Espitia, Victoria E.; Koepsell, Thomas; McKnight, Barbara e Kellermann, Arthur (2000) “Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in 2 Colombian cities”, *Journal of American Medical Association*, 283 (9): 1205-1209.

QUE IMPACTO TEM A REFORMA PROCESSUAL PENAL NA SEGURANÇA CIDADÃ?

LUIS PÁSARA

A insegurança cidadã é um problema de crescente importância na América Latina. De um lado, objetivamente, os índices delitivos subiram; isso é comprovado não somente pelo maior número de denúncias, mas, sobretudo, pelos questionários de vitimização, que indagam pelo número de crimes dos quais um grupo familiar foi vítima nos últimos doze meses. De outro lado, a percepção de insegurança cresceu ainda mais, segundo indicam as sondagens de opinião. A isto provavelmente contribuem, além do fenômeno real em si, a forma com que os meios de comunicação se ocupam dele, “explorando-o” ao máximo, e os termos da luta política, que em muitos países se foca demasiadamente no tema, utilizando-o como um tópico que toca a sensibilidade do cidadão e, ao convocar o alarme social, pode ser usado em benefício do governo ou oposição, conforme seja o caso. Neste terreno, o crime é, a estas alturas, “um tema que pode exercer um papel definitivo em resultados eleitorais, que constrói agenda pública e que se constitui em fator gravitante para a avaliação da gestão governamental”.¹

Os promotores da reforma processual penal, iniciada na região nos anos noventa, também recorreram ao tópico da insegurança cidadã, dentro do processo de marketing da reforma. A proposta de um novo modelo de ajuizamento — que modifica substancialmente o papel dos atores do processo, conferindo o lugar principal ao promotor — prometeu uma luta mais eficaz contra o crime, como uma das consequências derivadas da mudança de sis-

tema de perseguição e ajuizamento. Nessa lógica propôs-se como objetivo do Ministério Público, que

Dadas as novas funções que assumiu dita instituição, ela aparece chamada a se encarregar de responder algumas das demandas cidadãs mais importantes dos últimos tempos, como, por exemplo, a de contribuir para reduzir as taxas de criminalidade, ou controlar o fenômeno da corrupção.²

Em realidade, o assunto é mais complexo. Delinquência e perseguição penal relacionam-se de um modo menos direto do que simplisticamente sugeriram os políticos e os promotores da reforma processual penal. A rigor, o aumento da delinquência e as mutações das formas por ela adotadas guardam relação com fenômenos sociais de maior envergadura. Basta olhar a correlação entre níveis delitivos e de desemprego, quase em qualquer país do mundo, para perceber as raízes sociais da delinquência. Mas pode avançar-se de maneira mais específica no que diz respeito a certos fenômenos delitivos que adotam determinado aspecto em razão das circunstâncias das que se nutrem. Tome-se o caso do tráfico de drogas, inexplicável sem o gigantesco fator do consumo e sem uma política que ao ilegalizar a comercialização — e em alguns países também o consumo —, não tem abatido nem o consumo nem o tráfico: só tem encarecido o preço do produto ao mesmo tempo em que as estruturas institucionais do Estado resultavam corroídas pela corrupção. Ou então o tráfico de pessoas, que de maneira não de todo silenciosa, vitimiza anualmente milhões de pessoas no mundo, como consequência do afã migratório do sul empobrecido para o norte desenvolvido — que, por sua vez, corresponde às enormes diferenças nas respectivas condições de vida — e do auge do consumo que, como a prostituição, requer imigrantes irregulares para renovar sua oferta.

Assim, propor uma repressão mais eficaz ou mais eficiente, como instrumento de combate à delinquência, resulta não só insuficiente como também parcialmente enganoso. Cada sociedade gera sua delinquência e cada circunstância social produz determinadas formas e níveis delitivos. A rigor, estes não mudam substancialmente como resposta à eficácia repressiva, que mais servem para fortalecer a racionalidade dos que não delinquem ou para inibir determinadas figuras delitivas. É claro que se não se sancionasse o crime, a sociedade adotaria aspectos anárquicos, mas a sanção também não

pode liquidar o fenômeno delitivo, por eficaz que seja a persecução. Para dizê-lo com palavras de Ferrajoli: “Obviamente a resposta penal é necessária, ao menos para evitar as vinganças privadas. Mas é ilusório confiar-lhe a prevenção dos crimes que atentam contra a segurança individual”.³

Se isto é assim, a pergunta apropriada, depois de vinte anos do início da implementação da reforma processual penal na América Latina, é “o que mudou?” Certamente, os índices delitivos não têm diminuído nos catorze países da região que introduziram o sistema acusatório. Mas, o que mudou?

A pergunta pode ser respondida em termos formais mediante a descrição das mudanças legais próprias do passar de um sistema inquisitivo a um sistema acusatório e, no centro deles, a modificação dos papéis atribuídos ao juiz e ao promotor. O primeiro, que ocupava a maior parte do palco processual no sistema inquisitivo, restringe sua tarefa no acusatório a uma vigilância garantista durante a investigação e à decisão sobre se se provou, através do julgamento oral, o crime e a responsabilidade do arguido. Já o promotor — que tinha um caráter de segundo plano no processo inquisitivo — adquire no novo processo um papel central em que:

- tem sob sua responsabilidade a investigação do fato delitivo;
- usualmente, detém o monopólio da ação penal; isto é, só ele pode levar um fato delitivo ante o juiz — salvo naqueles casos onde o interesse da vítima requer preponderância —, dando lugar assim à abertura de um processo; e
- ostenta faculdades suficientes para eliminar da via procedimental aqueles casos que — por uma ou outra razão legalmente prevista, mas que o promotor aplica discricionalmente — não oferecem elementos suficientes para ser submetidos a julgamento.

Esta redefinição nos leva a que se, afastando-se da mera descrição legal, se quer responder em termos factuais a pergunta a respeito de que é o que mudou, cumpre examinar o desempenho efetivo do representante do Ministério Público (MP) no novo processo penal, tarefa que ainda não se desenvolveu o suficiente nos países que adotaram a reforma.

Para atingir alguns elementos de resposta à pergunta proposta, encarando do ângulo da segurança cidadã, neste trabalho tomaram-se alguns indicadores correspondentes a quatro países latino-americanos que usam o sistema reformado; dois deles se acham entre aqueles, poucos na região, que contam com um poder judicial com verdadeiro nível de reconhecimento. Um é Costa Rica, que mesmo não estando entre os primeiros que adotaram a reforma, leva mais de dez anos com ela. O outro é o Chile, que tendo começado a aplicar progressivamente a reforma em 2001, também tem dez anos de experiência reformatória e, segundo a bibliografia disponível sobre o tema, parece o ter feito de maneira bem sucedida.⁴ Estes fatores outorgam respaldo à decisão de tê-los escolhido como casos exemplares para efeitos de análise de resultados da reforma processual penal.⁵ Os outros dois casos são o do Equador, uma reforma do ajuizamento penal que não goza de reconhecimento, e o do Peru, que iniciou uma aplicação progressiva do sistema reformado em meados de 2006. Os resultados destes dois casos, que não correspondem ao sucesso reconhecido, servirão de contraponto aos dois primeiros.

Examinar-se-á, primeiro, a informação disponível a respeito do que ocorre com os casos denunciados e o modo com que tramitam pelo sistema. Abordar-se-á em seguida os dados a respeito do que efetivamente se persegue. Examinar-se-á a seguir o problema proposto à reforma pela habitualidade no crime. Como resultado da análise se pontuará os aspectos em que a execução da reforma processual penal afeta à (in)segurança cidadã e propor-se-á umas breves conclusões.

DENÚNCIAS E RESPOSTAS DO SISTEMA PENAL

O exame dos dados sugere que a primeira coisa que ocorre como resultado da reforma processual penal é que o sistema se justifica e admite que a maior parte de crimes cometidos e denunciados⁶ não é investigada. Esta renúncia do sistema a investigar ocorre no interior do Ministério Público e isto é assim porque, conforme revelam os dados das tabelas 1 e 2, tanto no Chile como em Costa Rica — e no resto da região — só uma pequena parte dos casos se resolve em sede judicial. Isto é, que a maioria termina no Ministério Público.

Tabela 1. CHILE: termos aplicados em dez anos da RPP (até 31/12/10)

Tipo de termo	Casos	%
Soluções judiciais	2.862.713	33,14
Termos facultativos do M.inisterio Público	5.306.144	61,44
Outros termos	467.212	5,42
Totais	8.636.069	

Fonte: Ministério Público, Boletim Anual 2010, tabela nº 30, p.63.

Elaboração própria.

Tabela 2. COSTA RICA: casos terminados no MP e por sentença judicial (1999-2007)

Ano	No MP	Por sentença judicial
1999	102.441	4.301
2000	120.126	3.887
2001	123.335	4.644
2002	122.700	5.257
2003	132.040	5.735
2004	170.106	6.465
2005	173.016	5.986
2006	171.996	6.487
2007	173.311	6.511
Totales	1.289.071	49.273 (3,82%)

Fonte: Seção de Estatística, Departamento de Planejamento, Poder Judicial

Elaboração própria.

No caso chileno, cujas cifras a tabela 1 apresenta acumuladas desde a instauração do novo sistema processual penal até o fim de 2010, por cada caso que concluiu ante um juiz teve quase dois que se fecharam no MP. No caso costarricense, onde as cifras podem se seguir anualmente, a proporção de casos com desembocadura judicial é mínima: um caso concluiu ante o juiz para cada 26 que se fecharam no MP, durante o período de nove anos que a estatística cobre.

Que ocorre com essa maioria de casos que, em ambos os países, concluem no Ministério Público sem chegar ao conhecimento de um juiz? A

resposta, para o caso chileno, se encontra na tabela 3, onde se desagrega as razões pelas que essa maioria de casos ingressados (61,44% do total) concluiu no MP.

Tabela 3. CHILE: termos facultativos aplicados no Ministério Público em dez anos da RPP (até 31/12/10)⁷

Arquivo provisório	4.037.140	46,74%
Princípio de oportunidade	898.824	10,4%
Decisão de não perseverar	223.633	2,58%
Incompetência	146.547	1,69%

Fonte: Ministério Público, Boletim Anual 2010, tabela nº 30, p. 63.

Elaboração própria.

De modo que uma percentagem notável dos casos ingressados (46,74%) simplesmente foi arquivada. Não aconteceu nada com eles. E se a estes se somarem aqueles casos em que o promotor decidiu, uma vez aberta a investigação, não seguir adiante e proceder com o arquivamento (decisão de não perseverar), se chega a metade do total de casos (49,32%). Nisto consiste a anistia do sistema. É provável — ainda que não existam estudos que tenham feito tal comparação — que nisto não haja grande diferença com relação ao sistema anterior. Isto é, que o número de casos que passam para o arquivo, hoje por decisão do promotor, seja aproximadamente igual ao que no sistema anterior, passado certo tempo, se declaravam prescritos e iam igualmente para o arquivo por decisão do juiz instrutor. A diferença está no fato de que o novo sistema faz isto evidente porque a decisão do promotor de arquivar é geralmente uma decisão temporã, que ocorre pouco depois de ingressado o caso e que, como se verá depois, usualmente se justifica em razão de que o caso não exhibe elementos suficientes para ser investigado com êxito. Do ponto de vista da política judicial e, em particular, sob o ângulo da segurança cidadã, interessaria indagar qual é o efeito social que causa a decisão temporã do promotor que resulta comunicada, no caso chileno, a quase a metade dos denunciantes: “seu caso não pode ser pesquisado e foi arquivado”.

No caso peruano, o Código Processual Penal autoriza o promotor a, mediante determinados pressupostos, pôr fim no assunto em sua própria sede ou, alternativamente, o levar ao conhecimento do juiz, inicialmente mediante a formalização de uma investigação preparatória. A tabela 4 mostra o uso de uma e outra via nos anos 2008 e 2009 nos distritos judiciais onde estava vigente a reforma processual penal.⁸

Tabela 4. PERU: casos concluídos no MP e casos judicializados, 2008 e 2009

Distrito judicial	2008		2009	
	Casos concluídos no MP	Casos judicializados	Casos concluídos no MP	Casos judicializados
Arequipa	4.661	4.151	20.761	6.662
Huaura	4.370	2.065	5.185	3.768
La Libertad	10.029	4.843	13.405	6.449
Moquegua	2.576	1.316	4.999	780
Tacna	3.75	2.249	4.889	1.776
Cusco			1.327	1.184
Lambayeque			13.966	9.621
Madre de Dios			383	608
Piura			10.271	9.509
Puno			1.586	3.549
Tumbes			2.818	1.595
Totais	25.411 (63%)	14.624 (37%)	79.590 (63,7%)	45.501 (36,3%)

Fonte: Anuários Estatísticos do Ministério Público. Informação disponível em: <http://www.mpfm.gob.pe/trans_est_anuarios.php>.

Os totais da tabela 4 permitem concluir que, em ambos os anos, a proporção de casos que são concluídos no MP e os que vão a conhecimento do juiz é aproximadamente a mesma. Com números atualizados até setembro de 2010, um relatório do Ministério de Justiça⁹ indica sendo 62% a percentagem de casos arquivados e em 2% o de sobrestamento. Baseado nestes números pode-se dizer que, assim como no Chile, de cada três casos ingresados no MP no Peru dois terminam na promotoria e um vai a conhecimento do juiz para ser processado numa das formas que o Código estabelece.

Por sua vez, os casos concluídos no MP podem ter sido simplesmente arquivamentos ou terem sido objeto de aplicação do princípio de oportunidade. Nos anos 2008 e 2009 e até julho de 2010, naqueles distritos judiciais incorporados ao processo reformado, houve certa variação na incidência de uma e outra via. Assim, segundo a informação oficial disponível, o arquivamento representava 89% dos casos concluídos no MP em 2008, chegando até 91% no ano seguinte e recuando a 78% em 2010. Já o uso do princípio de oportunidade teria dobrado em 2010 em comparação com 2008.

Se, como se viu na tabela 4, dois em cada três casos ingressados no MP peruano concluem neste e, a tal efeito, a via que se usa para entre 80 e 90% dos casos é o arquivo, isto significa que mais da metade dos casos recebidos pelo MP são arquivamentos. Interessa notar um dado complementar: em 2008 o arquivo de mais da metade (55,48%) desses casos foi decidido na qualificação, isto é, logo após a denúncia.¹⁰

O caso equatoriano é algo diferente.¹¹ Conforme se pode observar na tabela 5, a percentagem de não acolhimento da denúncia foi, entre 2001 e 2007, relativamente baixa: ao redor de 12% das denúncias recebidas durante o período, mas a tendência ao não acolhimento foi claramente crescente e só em 2007 duplicou a percentagem do ano prévio. Isto significa que, diferente dos casos chileno, costarriquenho e peruano, o Ministério Público de Equador tem retido uma percentagem claramente maioritária das denúncias recebidas.

Tabela 5. EQUADOR: denúncias formuladas e denúncias aceitas pelo MP (2001-2007)

Ano	Denúncias	Não acolhimentos	Denúncias aceitas	Porcentaje não acolhimentos
2001	56.037	889	55.148	1,61
2002	122.542	2.323	120.219	1,93
2003	136.826	8.926	127.900	6,98
2004	160.830	14.978	145.852	10,27
2005	178.611	21.748	156.863	13,86
2006	180.332	27.125	153.207	17,70
2007	199.019	67.932	131.087	34,13

Fonte: Simon (2010)

No entanto, como se pode notar na tabela 6, o MP equatoriano — também em contraste com os outros dois casos nacionais examinados — tem feito muito pouco com as denúncias que não rejeitou. A percentagem de “respostas” dadas a essas denúncias não chegam a 5% do total de casos, em nenhum dos seis anos estudados. E se se olhar estritamente ao estágio judicial de acionamento do MP, os números são ainda menores. Em 2007, ano em que a percentagem de respostas foi a mais alta do período examinado, se ditou sentenças num número de casos que representaram apenas 0,74% do total de denúncias aceitas. Isto significa que os promotores equatorianos se converteram no depósito de denúncias que, sob o sistema processual penal anterior, eram os juízes de instrução; isto é, lugares onde as denúncias (não rejeitadas) se guardam até o momento em que legalmente proceda declarar a prescrição do caso. Nada parece ter mudado.

Tabela 6. EQUADOR: respostas do MP a denúncias aceitas (2001-2007)

Año	Denúncias aceitas	Número de respostas	Percentagem de respostas
2002	120.219	2.800	2,33
2003	127.900	4.731	3,70
2004	145.852	5.290	3,63
2005	165.354	4.546	2,75
2006	144.465	4.661	3,23
2007	131.087	6.218	4,74

Fonte: Simon (2010)

Entre 13 de julho de 2001 — quando entrou em vigência o novo Código no Equador — e 31 de dezembro de 2007 se receberam mais de um milhão de denúncias (1.034.197) e se rejeitou 13,83% delas. Isto significa que supostamente foram investigadas as restantes 891.165 denúncias aceitas. O Ministério Público produziu resposta para 15,96% destes casos, mas, em sentido estrito, resolveu só 3,41% do total. Em definitivo, houve sentenças apenas em 1,28% do total de denúncias não rejeitadas e quatro em cada cinco (81%) foram condenatórias. No lapso examinado, mais de setecentas mil denúncias (727.705) ficaram sem resposta alguma do sistema em Equador, segundo o trabalho de Farith Simon que aqui se tomou como base.

O QUE SE INVESTIGA E POR QUE

O segundo ponto de importância é ‘com que critério se decide que casos investigar?’, que é outra maneira de perguntar com que critério se decide descartar os demais. Segundo insiste a doutrina jurídica que sustenta e respalda o processo acusatório, se persegue aqueles crimes que causam maior dano social. Numa visão clássica, isto é lido como crimes como o homicídio, o estupro, etc. Numa visão mais atual, o critério de persecução devida se exemplifica com os crimes contra o patrimônio público, contra o meio ambiente, etc. Supõe-se que a cada ministério público deve ter uma política de persecução penal que acomode aquilo que se considera socialmente mais daninho e guie assim a ação persecutória dos promotores.

No Chile, em Costa Rica, no Peru e no Equador — como no resto dos catorze países latino-americanos que adotaram o sistema acusatório — não há uma política de persecução penal expressa.¹² Isto é, não há uma definição daqueles tipos penais ou formas delitivas que, devido ao prejuízo que causam à coletividade, merecem que neles se concentre a atuação e os recursos da persecução penal. Na prática, e na ausência de tal definição, a decisão a respeito de que casos devem ser investigados corresponde ao promotor em cujas mãos recai o caso ou depende dos critérios que aplique seu chefe imediato, tenha este a seu cargo uma zona territorial determinada ou uma área temática definida, segundo a estrutura organizacional adotada pelo MP no país de que se trate.

Os resultados do arbítrio fiscal podem ser observados empiricamente, pelo menos no caso chileno. A tabela 7 diferencia, no Chile, os casos que têm saída judicial e os que acabam no MP, por tipo de crime.

Tabela 7. CHILE: Termos aplicados por categoria de crime (%), desde o início da RPP até 30/06/07¹³

Crime	Saída judicial	Termo facultativo (MP)
Roubos	15,2	84,8
Roubos não violentos	9,3	90,7
Furtos	23,3	76,7
Outros crimes contra a propriedade	29,6	70,4
Lesões	27,3	72,7
Homicídios	80,9	19,1
Crimes sexuais	29,4	70,6
Contra a liberdade e intimidade	28,1	71,9
Faltas	44,8	55,2
Lei de trânsito	91,4	8,6
Lei de drogas	57,9	42,1
Econômicos	41,2	58,8
Delitos de funcionarios	34,5	65,5
Leis especiais	60,3	39,7
Contra a fé pública	42,2	57,8
Crimes culposos	46,4	53,6
Outros crimes	66,5	33,5

Fonte: Ministério Público, Boletim Estatístico, primeiro semestre de 2007, tabela no. 28.

Elaboração própria.

Como se pode apreciar na tabela 7, há evidentes contrastes entre a proporção de casos que ficam no MP e a que vai a processo judicial, segundo o crime de que se trate. Destaca-se a importância persecutória dada às drogas, por exemplo, em contraste com os crimes sexuais; enquanto quase 58% dos casos de drogas vão a julgamento, menos de 30% dos crimes sexuais o fazem. Em geral, roubos e furtos, lesões, crimes sexuais e contra a liberdade e intimidade, e crimes de servidores públicos têm uma percentagem muito alta — superior a dois terços — de não judicialização. A diferenciação segundo tipo delitivo permite ver que aquele terço de casos ingressados que são levados ante o juiz pelo MP não se distribui homoge-

neamente. Além disso, os números revelam prioridades na persecução que não têm sido verbalizadas oficialmente.

No caso equatoriano, conta-se com os dados de 2007, desagregados segundo o tipo de crime. A tabela 8 apresenta a informação para alguns crimes.

Tabela 8. EQUADOR: denúncias não rejeitadas e sentenças em certos crimes, 2007

Tipo de crime	Porcentagem de total de denúncias	Porcentagem de resposta nas denúncias acolhidas	Sentenças proferidas	Porcentagem de sentenças no desestimadas
Homicídios, lesiones, etcétera	11,77	4,42	375	1,6
Sexuales y violencia doméstica	5,13	8,09	320	3,14
Drogas	0,47	104,48	507	54,11

Fonte: Simon (2010). Elaboração própria.

Na tabela 8 se realçam os contrastes entre o peso relativo das denúncias e a importância efetivamente dispensada aos diferentes crimes segundo as respostas dadas pelo sistema, incluindo as sentenças dos tribunais. As denúncias nos casos de crimes contra as pessoas representaram 11,77% do total de denúncias e receberam 13,72% das sentenças prolatadas em 2007. Já as denúncias de crimes relacionados a drogas representavam 0,47% das denúncias e, no entanto, as sentenças constituíram 18,55% das que o sistema emitiu nesse mesmo ano. A opção adotada pela persecução penal é mais evidente se se considerar o caso dos crimes contra a propriedade, que representaram 45,54% das denúncias acolhidas e que obtiveram em percentagem menos da metade (28,75%) das sentenças produzidas no mesmo ano.

Os números disponíveis para o Chile e o Equador sugerem que, na ausência de uma política de persecução penal explícita, a divisão de águas entre aquilo que se investiga e aquilo que não se investiga existe, mas é resultado da aplicação de critérios que não se conhecem publicamente. Estes critérios podem encontrar-se institucionalmente estabelecidos, mas não ter sido leva-

dos ao conhecimento ou não existir institucionalmente e então ser confiados ao puro arbítrio do promotor que receba o caso.

No trabalho de campo tratou-se de indagar pelos critérios que, na prática, conduzem a eleger certos casos e descartar outros. As entrevistas com promotores, tanto no Chile como em Costa Rica, levam à conclusão de que se descarta “o que não tem possibilidades de sucesso” como caso, segundo indicaram vários entrevistados. Isto significa que se tende a investigar aqueles casos onde as evidências disponíveis facilitam o trabalho do promotor e lhe permitem antecipar que, na etapa de judicialização, terá um caso ganho. Esta tendência precipita-se, no caso chileno, devido à insistência com a que a Promotoria Nacional tem proposto aos promotores a necessidade de “fechar” casos, em parte com o propósito de atingir números estatisticamente apresentáveis. “Limpar” a carteira de casos significa, em termos práticos, levar adiante aqueles em que as possibilidades de conseguir uma condenação são altas e descartar aqueles outros onde as dificuldades do trabalho de investigação podem fazer deste um esforço infrutífero.

Não resulta necessário sublinhar que se se gera esta rotina no trabalho do MP e ela marca a dinâmica de funcionamento do novo sistema processual penal, a segurança cidadã dista de se ver beneficiada por uma persecução assim orientada. Segundo esta tendência, o mais importante — ou o mais gravoso socialmente — resulta substituído pelo mais singelo ou o mais rentável em termos de trabalho burocrático.

VAZIO ANTE A HABITUALIDADE

Do ponto de vista da segurança cidadã, o exame do funcionamento do processo penal reformado leva a atender o assunto do tratamento dispensado à delinquência habitual; isto é, às pessoas que fazem do crime um modo de vida. Nessa definição, certamente, ficam compreendidos desde os senhores do narcotráfico até o ladrão de autopeças.¹⁴ É importante distinguir um caso de outro. Ambos têm em comum tanto a habitualidade como o ser parte de redes de crime organizado, variando, sem dúvida, o dano social que um e outro causam, mas, do ponto de vista do direito penal, ambos se diferenciam marcadamente — também no prejuízo social ocasionado — daquela pessoa que, sob determinadas circunstâncias, comete um crime que talvez seja o único que cometa em sua vida.

Para indagar objetivamente pelo fenômeno da habitualidade delitiva, conseguiu-se obter no Chile e em Costa Rica um indicador numérico que nos aproxima do mesmo: determinação quantitativa do universo de pessoas que tiveram um alto número de contatos com o sistema penal. As tabelas 9, 10 e 11 recolhem esta informação.

Tabela 9. COSTA RICA: Pessoas detidas entre 1/1/1999 e 31/12/2008

Passagens pelo sistema	Pessoas	%
1 a 5 vezes	111.825	87
6 a 10 vezes	8.001	6
11 a 20 vezes	4.856	4
21 ou mais	4.080	3
Total	128.762	100

Fonte: Arquivo Criminal, Poder Judicial

Tabela 10. CHILE: número de imputados segundo número de casos em que participaram desde o início da RPP até junho de 2007

Casos em que participaram	Número de imputados	%
1 a 4	906.995	95,2
5 ou mais	45.411	4,8
Total	952.406	100

Fonte: Ministério Público.

Tabela 11. CHILE: número de imputados que participaram em 5 ou mais casos desde o início da RPP até junho de 2007

Casos em que participaram	Número de imputados	%
5	14.198	31,3
6	8.774	19,3
7	5.727	12,6
8	3.972	8,7
9	2.918	6,4
10	2.125	4,7
11 ou mais	7.697	16,9
Total	45.411	100

Fonte: Ministério Público.

No caso costarriquenho, 13% do total de detentos em uma década o foi em mais de cinco oportunidades e mais da metade dessas quase dezessete mil pessoas foram detidas em mais de dez ocasiões. No caso chileno, do universo de partícipes passivos no processo penal reformado, entre 2001 e junho de 2007, 4,8% o foram em cinco ocasiões ou mais; deles, quase dez mil pessoas foram parte em dez ou mais processos penais. Ainda que possa haver margens de erro,¹⁵ estes números nos aproximam da habitualidade delitiva.

A pergunta, neste caso, é: qual é o tratamento que dá o processo penal reformado à habitualidade? No caso chileno foi possível procurar uma resposta através do exame das pastas dos promotores, que registram para cada caso ingressado no sistema os antecedentes das pessoas envolvidas. A constatação principal que surge desse exame é que os delinquentes habituais se beneficiam sucessivamente das diversas medidas ou saídas alternativas que o sistema acusatório estabelece. Em particular, destaca o fato de que o critério de oportunidade — também denominado princípio de oportunidade —, que está doutrinariamente previsto como a renúncia a investigar aqueles casos que carecem de importância social, era aplicado para fechar casos nos quais o suposto responsável registrava já vários “contatos com o sistema”. O promotor parecia ver só o caso em si e não à pessoa envolvida, que era um delinquente habitual.

Na doutrina, e sobretudo na prática das agências penais, introduziu-se a noção de “crime de bagatela”, que vem a representar o oposto ao maior dano social e, em consequência, aparece como um crime que não faz sentido perseguir. O roubo de bolsa, ou o ainda mais frequente roubo de telefone móvel ou celular ou o roubo de alguns produtos num supermercado são considerados usualmente como “crimes de bagatela”, dado o baixo custo econômico que aparentemente cada caso representa. Ao se ignorar a consideração do tipo de sujeito responsável, com frequência especializado neste tipo de ato delitivo, se lhe aplica uma medida condescendente com um crime que incida diretamente no grau de insegurança cidadã percebido pelo habitante médio, se pondo de lado ademais o fato de que com muita frequência este sujeito faz parte de redes de crime organizado. Roubos de bicicletas, de telefones móveis e de certos artigos de baixo valor alimentam

circuitos econômicos paralelos nos quais se ofertam os produtos desta ação delitiva. Uma má leitura do “crime de bagatela” sustenta ou reforça a desatenção destes comportamentos socialmente nocivos.

PONTOS DE IMPACTO SOBRE A SEGURANÇA CIDADÃ

Quais são, em definitivo, os pontos de impacto da reforma processual penal sobre a segurança cidadã? Ao responder a pergunta, recordemos que a segurança tem componentes objetivos — relativos ao aumento ou à diminuição dos atos delitivos que a afetam ou ameaçam — e subjetivos, que concernem à percepção que a cidadania tem a respeito da segurança, e que nem sempre se acha vinculado causalmente ao estado real desta. A partir da informação disponível, talvez seja possível estimar melhor o impacto sobre o aspecto subjetivo, ou a percepção social, da segurança que com base nos fatos que correspondem a ela. Começemos por esse impacto no lado subjetivo da segurança cidadã, na qual que se destacam em seguida dois fatos.

Em primeiro lugar, como se viu, a reforma processual penal exhibe um alto número de casos que são denunciados ante o sistema penal e este descarta sem maior trâmite. Isto é, faz visível uma limitação do sistema para atender a todos os casos, que provem em certa medida da inevitável restrição relativa dos recursos com os que conta. Esta limitação existiu sempre mas o sistema de processamento penal anterior a fazia passar mais despercebida ao dissimulá-la mediante um engavetamento de causas, nominalmente abertas mas às quais não se prestava atenção alguma, e que num momento dado desembocavam na prescrição sem que o sistema penal se tivesse ocupado realmente delas. A reforma processual penal adianta a declaração formal de que não se ocupará destas causas. Como vimos, metade das causas que são denunciadas não merece a atenção do sistema e o denunciante se intera disso cedo; isto é, pouco depois de ter sido vítima de um crime e o ter denunciado, a vítima é notificada de que o Estado decidiu não fazer nada a respeito.

Pendente ainda uma análise pormenorizada do que se arquiva — tarefa lamentavelmente descuidada pelos próprios órgãos de persecução —, pode se admitir que muitos destes casos não merecem que o sistema penal se ocupe deles; talvez, em alguns inclusive é melhor que o sistema

penal, dado o tipo de tratamento e “soluções” que oferece, não se ocupe deles. Mas, o que socialmente resulta pouco aceitável — da perspectiva da segurança cidadã — é que ninguém se ocupe desses casos, pequenos ou grandes. Que o sistema penal os descarte pode ser compreensível; que nem a sociedade nem o Estado encontrem que há algo que consertar, para o cidadão ofendido provavelmente resulta intolerável.

Desta maneira, o descarte em massa de casos constitui um primeiro problema do ponto de vista da segurança cidadã, ao revelar abertamente que quem cometeu a infração “se sai bem”. As vozes de “não há castigo”, amplificadas pelos meios de comunicação e utilizadas pelos políticos, encontram uma primeira base objetiva neste fato que a reforma processual penal põe à vista.

Um segundo fato importante se relaciona com a prisão preventiva, cujo uso a reforma processual penal circunscreveu, em acatamento às normas internacionais, a sua função cautelar. Isto é, deve ser detido aquele cuja liberdade poria em risco o processo, seja porque existe perigo de fuga, ou porque estando livre poderia comprometer as provas existentes contra si. Esta mudança conceitual, pela qual não deve permanecer detenta qualquer pessoa a quem a polícia considera responsável por um crime e que reserva a prisão basicamente para aqueles que foram condenados, não só altera uma prática secular mas também tem um caráter contracultural. Claramente, bate de frente com uma visão cidadã da justiça que procura que a pessoa sindicada pela polícia — e, novamente, assinalada pelos meios de comunicação — como suposto culpado de uma infração seja depositada numa cela. Se depois, em julgamento, não é sentenciada responsável ou inclusive não se chega a julgá-la e se a põe em liberdade ao cabo de um longo tempo, constitui um assunto no qual a cidadania não parece encontrar uma injustiça senão um lamentável erro ou, mais frequentemente, uma derivação da “má sorte”.

O progresso da penalização, através da prisão preventiva, em parte é justificado na consciência jurídica popular por outro de seus componentes: a desconfiança generalizada a respeito do sistema de justiça, que os questionários mostram reiteradamente. Como não há a certeza de que ao final de um processo atribulado seja condenado quem deveria ser, não está de todo

mau que “pague a conta” quem a primeira vista parece ser culpado. “Talvez nem sequer o condenem” e, portanto, é melhor que vá preso em vez de gozar de liberdade.

O menor uso da prisão preventiva, que parece demonstrado na informação estatística disponível tanto sobre o Chile como em alguns dos distritos judiciais peruanos nos quais se implementou a reforma processual penal, coincide com a percepção existente de que, uma vez entronizada a reforma, quem delinque fica livre. No Chile tem-se reputado isto como “a porta giratória”, de um lado da qual a polícia entrega os que são sindicados como delinquentes enquanto do outro lado os juizes os devolvem à rua. A rigor não estamos ante um problema de falta de informação da cidadania a respeito de como funciona o sistema, mas em frente a uma colisão de concepções a respeito de como deve operar a justiça. Mas a verificação social de que um menor uso da prisão preventiva é consequência da reforma desemboca num aumento da percepção de insegurança cidadã.

Do ponto de vista objetivo, a segurança cidadã pode ser afetada por determinados componentes da reforma processual penal que derivam em resultados de impunidade. Isto é particularmente grave para o conjunto do sistema considerando a impunidade que o sistema de justiça tolera ou reproduz está associada ao alto grau de insatisfação prevalecente na América Latina no que toca às instituições que o integram.¹⁶ Note-se que neste caso não estamos só ante a sensação de insegurança aumentada, mas ante o fato verdadeiro de que o comportamento dos operadores produz impunidade.¹⁷

Antes de qualquer coisa, como se sugeriu neste texto, a falta de critérios definidos para a persecução penal conduz tanto à arbitrariedade como a certos graus de impunidade. Assim mesmo, as denominadas “saídas alternativas” — que são vias diferentes do desenvolvimento de um julgamento — podem produzir graus de impunidade na medida em que a resposta do sistema — mediante um procedimento abreviado ou terminação antecipada que usualmente gera penas leves —, seja resultado de um acordo entre promotor e defensor, que é conveniente para ambas partes mas não necessariamente o é para o objetivo no que se interessa o conjunto social, que é o de tentar justiça.

Um âmbito específico no qual o manejo da reforma processual penal parece ter criado impunidade é o que corresponde à delinquência habitual. Socialmente se considera que este fenômeno requeira uma resposta do sistema penal que a reforma parece ter escamoteado ao não lhe outorgar um tratamento especializado e ao aplicar algumas categorias — “crime de bagatela” — e critérios — “princípio de oportunidade” — a uma atuação delitiva que não era aquela para a qual tais coisas foram pensadas. Além do vazio conceitual referente à delinquência habitual, estamos ante uma prática em que ocasionalmente se confunde o delinquente ocasional com o habitual, aplicando-lhes tratamentos e benefícios similares.

Um terceiro ponto do sistema penal reformado no qual se podem encontrar traços objetivos de impunidade é o correspondente à execução das penas alternativas — que substituem a privação de liberdade — e que, em diversos países, não está sujeita a controle algum: não há autoridade encarregada de vigiar o cumprimento dessas penas e, em consequência, na prática não são penas de fato. Seja ou não consciente disso a população¹⁸ — e, portanto, repercuta ou não na percepção de insegurança — esta falta de sanção é objetivamente um elemento produtor de insegurança cidadã.

Em suma, da perspectiva da segurança cidadã, no novo sistema de ajuizamento penal, de um lado, o arquivamento em massa de casos sem investigação e, de outro, a aplicação do princípio de oportunidade, suspensão condicional do procedimento, pena remetida, ou multas que não se cobram, produzem um nível considerável de impunidade. Trata-se de fatos que objetivamente contribuem para a perda de segurança cidadã e que, na medida em que se fazem de conhecimento público, talvez façam com que a reforma processual penal, considerando seus propósitos, esteja a contribuir com esse “círculo vicioso que pouco a pouco vai gerando a ideia de que a insegurança é um fenômeno natural que não podemos reverter”.¹⁹

Não obstante, o que parece estar ocorrendo, especialmente, é que o conhecimento destes efeitos da reforma processual penal — o digamos uma vez mais, manipulado por meios de comunicação e por políticos interessados em fomentar sensibilidade e alarme sociais em assuntos sobre os quais eles possam se encobrir — está gerando uma reação social contrária ao sistema reformado e explica as tentativas — no caso de Chile, exitosas

— destinadas a modificar a arquitetura de códigos processuais penais que, com a promessa de combater a delinquência, começaram a reger a apenas quantos anos. No caso equatoriano, o presidente Correia propôs, no fim de 2010, uma consulta popular destinada a modificar a Constituição, com apenas dois anos de vigência, para endurecer o processo penal no que se refere à prisão preventiva.²⁰ As duas perguntas receberam aprovação cidadã, apenas majoritária, em abril de 2011.

CONCLUSÃO

A função do sistema penal não é combater a delinquência. Isto não é uma declaração de princípios, mas a admissão dos limites do possível. Mas, sem dúvida, na luta contra o crime a persecução e sanção penais exercem um papel. Talvez o erro inicial da reforma processual penal consista em se ter oferecido mais do que se podia dar. Em sua implementação, no entanto, mostrou-se que está a dar ainda menos do que poderia razoavelmente se esperar dela.

Efetivamente, algumas práticas instaladas com a reforma processual penal produzem — em graus e formas que variam segundo países e momentos — verdadeiros graus de impunidade num contexto social em que a segurança cidadã, primeiro, se vê crescentemente ameaçada pelo aumento do crime e das formas delitivas, e segundo, a preocupação cidadã aumenta, estimulada de modo às vezes irresponsáveis pelos meios de comunicação e atores políticos, que tratam de obter diferentes vantagens desta situação e dos temores sociais que pretendem difundir.

O novo sistema tem vantagens sobre o anterior, tanto na possibilidade que inaugura para que as garantias do processo tenham vigência efetiva como em sua capacidade para produzir resultados em menos tempo que o sistema anterior. Porém, na prática também abre brechas e facilita práticas que podem contribuir para a insegurança cidadã, tanto objetiva como subjetivamente.

Pode dizer-se, então, que o novo sistema de persecução penal agrava o problema da segurança cidadã? Não há um modo legítimo de se saber devido a duas razões. De um lado, a incidência da eficácia na persecução sobre a incidência do crime é altamente discutível e de medição muito im-

provável. De outro lado, não há estatísticas confiáveis sobre o sistema inquisitivo que precedeu ao atual, o que restringe qualquer comparação ao terreno conceitual.

O que sim pode se afirmar é que o novo sistema processual penal não basta. Isto é, é necessário inseri-lo numa resposta social maior ao fenômeno do crime e da insegurança. Nem tudo depende do sistema penal; talvez nem sequer o mais importante dependa dele e, em verdade, tenham bem mais centralidade outras políticas estatais que incidem sobre a multiplicação do fenômeno delitivo. Um marco geral de atuação do Estado frente ao problema pode fazer com que o sistema penal encontre nele seu lugar específico para contribuir para uma resposta — naquilo que lhe toca — ao problema da insegurança cidadã.

NOTAS

1. Dammert, Lucía e Felipe Salazar, *¿Duros con el crime?: populismo e inseguridad en América Latina* (Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2009), p. 13.

2. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, (Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006), p. 14.

3. Ferrajoli, Luigi, *Criminalidad y globalización*, en: Carbonell, Miguel e Vásquez Rodolfo, eds., *Globalización y Derecho* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009), p. 155.

4. Para um exame do caso, ver Luis Pásara, *El papel del Ministerio Público en la reforma procesal penal chilena*, Reforma Judicial 13 (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México), janeiro-junho 2009: p. 193-238.

5. Os dados obtidos nos países nem sempre correspondem exatamente ao mesmo tipo de interrogante, dado que as fontes estatísticas oficiais utilizadas são elaboradas de modo particular em cada país. No entanto, tentou-se reunir informação que seja comparável.

6. Como se sabe, nem todo crime é denunciado e isto se dá por diversas razões. Em alguns casos, a falta de denúncia obedece a um cálculo que estima antecipadamente custos e hipotéticos ganhos de seguir com o procedimento e, de acordo com uma racionalidade, renuncia a essa possibilidade. Os questionários sugerem que um “não vale a pena” explica a falta de denúncia, especialmente quando se trata de crimes menores, incluindo os de baixa quantia que afetam o patrimônio. Em casos mais importantes — crimes contra a honra sexual, por exemplo — não é exatamente um cálculo de ganhos e perdas o que provavelmente explica a falta de denúncia senão a baixa confiança no sistema, que em toda a região existe e tende a aumentar. Por uma razão ou por outra, a chamada “cifra negra” dos crimes não denunciados, é importantíssima inclusive em países institucionalmente mais sólidos, como é o caso de Costa Rica, onde um questionário feito em 2008 indica que 76,9% dos crimes cometidos não foram

denunciados (INEC, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, San José, dezembro de 2008, tabela 7, p. 19). No caso de Quito, segundo o questionário de CYMACIT em 2008, a média de ‘não denuncia’ se situa entre 60 e 88%. Este estudo revela que 25,7% de lares foram vítimas de roubo à moradia, veículos ou acessórios nos últimos 12 meses; e que 18,3% das pessoas foram vítimas de um crime de roubo com ou sem força, ataques e ameaças.

7. As percentagens na tabela se referem ao total de casos ingressados.

8. Além dos casos incluídos na tabela, existem denúncias que se encontram numa situação transitória; tal é o caso daquelas que são levadas à Polícia Nacional do Peru para que sejam realizadas diligências; ou a reserva provisória da denúncia (art. 334.4 do Código Processual Penal) que procede quando o denunciante ignora um requisito de procedibilidade: aplica-se nos crimes tributários, onde se requer um informe motivado do órgão administrador do tributo. No entanto, os números correspondentes a estas situações transitórias são reduzidas.

9. Ministério de Justiça, Comissão especial de implementação do Código Processual Penal, *La reforma procesal peruana. Hacia una justicia rápida y transparente, Informe estadístico nacional 2006-2010* (Lima: Ministerio da Justicia, 2011), p. 98.

10. A informação estatística do caso peruano foi analisada em Pásara, Luis, *La reforma procesal penal en cifras*, Instituto de Defesa Legal, Lima, 2010, ms.

11. A informação estatística do caso equatoriano foi tomada de Farith, Simon, *Criminalidad y respuestas del sistema penal*, em Luis Pásara (ed.), *El funcionamiento de la justicia del Estado* (Quito: Ministério de Justiça e Direitos Humanos, Nações Unidas, 2010, p. 131-146).

12. Num trabalho sobre a reforma processual penal no caso da província de Buenos Aires, Costantino observa que “nesta província existe uma estratégia de investigação criminosa bastante coerente e consensual. O curioso é que dito plano estratégico tem tomado o caminho oposto ao que lhe assinalava a norma que se tinha desenhado”. Isto é, em que se pese o aparente consenso em torno de que “os promotores deveriam brindar especial atenção aos fatos delitivos vinculados com torturas, urgências ilegais e crimes econômicos [...] assim como mesmo aos crimes cometidos por servidores públicos no exercício de suas atribuições [...] as principais estratégias implementadas pela Procuradoria Geral — e apoiada como política de Estado pelas cúpulas dos poderes governamentais — não servem para a persecução dos crimes de corrupção e do crime organizado”. O estudo conclui que, depois de dez anos de implementada a reforma: “A seletividade do sistema de persecução penal para os crimes comuns cometidos pelos setores mais vulneráveis da população aumenta com o plano de fortalecimento do sistema acusatório”, basicamente através de um sistema mais eficaz para sancionar os casos de flagrância (Costantino, Gabriel *El ministerio público bonaerense y el acceso a la justicia* (1994-2008), ms.).

13. A informação diferenciada segundo tipo delitivo foi publicada pelo MP chileno até 2007. A partir de 2008 esta informação não aparece nos boletins estatísticos que a instituição emite. No Peru esta informação foi insistentemente solicitada ao MP durante o trabalho de campo efetuado em 2010, mas nunca foi entregue.

14. O direito penal, tradicionalmente centrado em fatos delitivos isolados e na responsabilidade penal individual, padece de verdadeiro atraso em relação ao fenômeno da criminalidade organizada e enfrenta certa dificuldade ao encará-la conceitualmente. Para uma exploração dos limites que neste assunto encontram os especialistas, ver Laura Zúñiga, *Criminalidad organizada y derecho penal, dos conceptos de difícil conjunción*, em Figueruelo, Burrieza Ángela e Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Las transformaciones del derecho en Iberoamérica*, Albolote, Granada: Editorial Comares, 2008, pp. 673-707.

15. Nessa margem de erro teria que situar como fator a tendência policial a investigar como “suspeito” do cometimento de um crime a quem antes foi condenado — ou inclusive simplesmente investigado — pelo cometimento de um crime similar. Esta rotina policial faz com que certo número de pessoas acumulem detenções que não têm fundamento.

16. Dammert, Luzia e Salazar, Felipe, *op.cit.*, p. 71.

17. Para o caso chileno ver Pásara, *op.cit.*, 2009; para o caso peruano ver Pásara, Luis, *Calidad de la producción en la reforma procesal penal. Una exploración empírica en Huaura*, Instituto de Defesa Legal, Lima, 2010, ms.

18. Na medida em que a população se torna consciente da vigência das penas alternativas à prisão provavelmente a distância entre as doutrinas vigentes no direito penal e a cultura jurídica cidadã se acentue. A identificação entre justiça penal e encarceramento se acha profundamente estabelecida nessa cultura jurídica que — como demonstra a aceitação social das reformas que nos Estados Unidos têm multiplicado a população carcerária — não é própria só de países subdesenvolvidos ou tradições historicamente marcadas pelo autoritarismo. Em definitiva, provocado pelo aumento do crime, o cidadão encontra segurança, ou crê encontrá-la, no fato de que quem delinque seja posto na prisão. Uma versão mais radical dessa cultura jurídica cidadã justifica a pena de morte.

19. Binder, Alberto, *El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual*, em Binder, Alberto, *Política de Seguridad y Democracia* (Buenos Aires: Ed. Ad Hoc, 2009).

20. As duas perguntas referidas ao tema e que estão na base de uma futura emenda constitucional foram: 1.- *Com a finalidade de melhorar a segurança cidadã, está você de acordo que a correspondente lei mude os prazos razoáveis para a caducidade da prisão preventiva, emendando a Constituição da República como o estabelece o anexo 1?* 2.- *Com a finalidade de evitar a impunidade e garantir o comparecimento aos julgamentos penais das pessoas processadas, está você de acordo que as medidas substitutivas à prisão preventiva se apliquem unicamente para os crimes menos graves, emendando a Constituição da República como o estabelece o anexo 2?* A segunda pergunta afeta uma das características básicas do processo penal reformado.

CRIME ORGANIZADO E GANGUES: O NÓ CEGO SALVADORENHO

CÉSAR RIVERA

O objetivo do presente ensaio é postular uma valorização nova com respeito à relação entre o crime organizado e as gangues.¹ De maneira particular, interessa-nos evidenciar os traços evolutivos das gangues e, especialmente, tratar o tema do crescimento da sua base social. Sempre que a lógica do discurso permitir, vamos introduzir propostas, críticas e opções de melhora vinculadas às intervenções atuais de prevenção social de violência como forma de contenção. O quadro de referência privilegiado será a situação de El Salvador e, cada vez que for possível, acontecimentos de outros países serão analisados.

Para elaborar o presente ensaio foi usado um enfoque metodológico caracterizado pelos seguintes aspectos: primeiro, a análise da situação atual; segundo, a formulação de postulados explicativos do que está acontecendo; terceiro, a corroboração dos postulados a partir da evidência empírica existente e da opinião de especialistas consultados; e quarto, a análise final partindo da própria experiência como ex-funcionário público, acadêmico e consultor internacional em temas de segurança cidadã e prevenção social da violência.

CRIME ORGANIZADO E GANGUES: VASOS COMUNICANTES E EVOLUÇÕES

Desde onde ele é produzido (que pode ser em alguma montanha da Colômbia, Bolívia, Equador ou Peru) até onde é usado (que pode ser qualquer cidade dos Estados Unidos) um quilo de cocaína deve empreender uma viagem não inferior a sete mil quilômetros. Na medida em que avança para

seu destino final, esse quilo vai se tornando mais caro. Na Colômbia, por exemplo, seu valor é cerca de US\$ 1.000. Se conseguir chegar ao Panamá, seu preço por atacado aumenta a US\$ 2.500. Já na Costa Rica, esse quilo custa US\$ 6.500 e, se continua seu percurso para o norte, em Honduras, por exemplo, seu valor chega aos US\$ 10.500. Calcula-se que na Guatemala seu preço por atacado é de US\$ 13.500. Nos Estados Unidos esse quilo, que inicialmente custou US\$ 1.000, subiu de preço até custar US\$ 30.500 por atacado e, quando é vendido em uma rua no varejo, pode chegar aos US\$ 100.000 de rentabilidade.

Como qualquer negócio, a equação é simples: na medida em que percorre mais quilômetros, o produto é mais caro. E, nesse caso, sabe-se que o quilo de droga vai passar, com uma probabilidade maior do que 90%, pelo litoral ou pelos territórios de algum país centro-americano, até chegar aos Estados Unidos (por ser esse o país com mais consumidores). As facilidades ou obstáculos para que esse quilo transite pela região configuram o denominado “valor rota”. Para deixar mais claro, através dos países da região transita quase toda a droga consumida nos países de América do Norte, particularmente nos Estados Unidos. Enquanto o território centro-americano continue a ser o trajeto mais viável — e possivelmente mais seguro — para levar a droga aos Estados Unidos, os países de América Central e México terão de seguir lidando com os efeitos derivados do “Valor rota” sobre o crime organizado.²

Embora a conexão não seja linear e requeira importantes precisões, é verdade que o tráfico de droga gera uma rede de circunstâncias que favorecem, por um lado, o surgimento de grupos de diversas índoles dispostos a formar parte desse negócio (e que, como em qualquer lógica comercial, aumentam ou diminuem o preço dos seus serviços, procuram ampliar sua cobertura territorial, buscam se associar para se fortalecer perante os concorrentes, procuram constantemente novas oportunidades e nichos de mercado, etc.). E, por outro lado, favorecem uma permanente tensão para cooptar a autoridade, legitimidade e força do Estado (esses grupos estão interessados, por exemplo, em formar redes de cumplicidade entre agentes policiais, infiltrar e desviar o rumo das investigações que desenvolvem os fiscais/procuradores, garantir apoios judiciais por meio de intimidação ou co-

rupção de juízes e magistrados, construir tecidos de legitimidade social se vinculando com empresários, fortalecer suas capacidade de amparo e resguardo por meio do apadrinhamento de prefeitos, congressistas e outros atores políticos, etc.).

Ainda que não se negue o fato do crime organizado ter avançado nos últimos anos na região centro-americana, também é fundamental realçar e considerar a possibilidade de reconhecer as diferenças. As situações de cada uno de los países não são homologáveis; aunque existem casos compartilhados entre todos os países (o caso dos deputados salvadorenhos assassinados na Guatemala é um exemplo claro das ligações e interdependências que operam entre grupos criminais de ambos os Estados. Em El Salvador, outro exemplo, dias antes da Lei de Proscrição de Gangues entrar em vigor, os organismos de inteligência advertiram que salvadorenhos integrantes de gangues planejavam emigrar hacia Honduras) existem expressões, involuções institucionais, particularidades geográficas, disposições de lei, contextos facilitadores, etc., que estabelecem diferenças substantivas.

A atividade do crime organizado não ocorre no vazio. O crime organizado não avança nem recua no plano do abstrato. Assim, ele requer de estímulos e plataformas concretas de operação localizadas, inevitavelmente, nas estruturas do Estado e, mais especificamente, na capacidade deste ser mais ou menos vulnerável à corrupção. Isso é igual na China, Europa, Estados Unidos, México, ou qualquer país de América Central. Afirmar, então, que o crime organizado avançou nos países centro-americanos é sugerir que, a partir de outro ângulo, os Estados centro-americanos são agora mais corruptos ou, pelos menos, mais propensos a sê-lo. Qualquer analista experiente pode advertir que, enquanto a acúmulo de conhecimentos que corroboram a consolidação do crime organizado é forte (especialmente desde a perspectiva jornalística) a análise da corrupção nos países centro-americanos é apenas embrionária. Não é possível argumentar o avanço do crime organizado sem reconhecer a deterioração dos Estados em termos de corrupção.³

Nos parágrafos anteriores se apontou a importância de reconhecer diferenças e analisar as facetas menos comuns, para identificar o avanço do crime organizado. O consenso básico é que o crime organizado não afeta

igualmente, em termos de intensidade e modalidades, a todos os países da região. Um fator de diferenciação tem a ver com o fenômeno das gangues. Nesse caso, os países claramente afetados são Guatemala, Honduras e El Salvador. Colocando ressalvas significativas, a Nicarágua também pode ser incluída neste grupo de países. Avança a hipótese, não comprovada empiricamente, que as cidades do oeste nicaraguense estão sendo usadas como retaguarda estratégica onde as gangues conseguiram construir o que mais se parece com refúgios seguros. Pelo menos até agora, não existe evidência de que as gangues tenham podido iniciar esforços de recrutamento e expansão ou, se o fizeram, ainda não alcança as dimensões que o fenômeno tem nos países já citados.

Mas, por que neste ensaio, dedicado a analisar o avanço do crime organizado, o tema das gangues é incluído? As gangues também são ou pertencem ao crime organizado? A posição que vamos argumentar neste capítulo é de que as gangues constituem uma nova forma ou expressão do crime organizado.⁴ Sabe-se que as gangues são um fenômeno complexo, amorfo e que não é possível definir com precisão cirúrgica em que momento uma gangue (uma “clica”⁵ na linguagem das gangues) abandona seu traço mais característico – e tradicionalmente mais conhecido e aceito — de “jovens à procura de identidade grupal e sentido de pertencimento”, tornando-se uma estrutura orientada a delinquir e que responde, estruturalmente, a instâncias – sempre de membros de gangues — de mais alto escalão. Talvez a perspectiva de análise que melhor permite se aproximar ao entendimento desse fenômeno está na possibilidade de identificar suas características evolutivas, de compreender que as gangues, como qualquer fenômeno social, têm dinamismos próprios, com autonomia funcional, que não podem ser freadas. Se entender a evolução das gangues — de fenômeno associativo juvenil para nova forma de crime organizado — pode ser difícil, mais difícil ainda é dimensionar, com o rigor necessário, uma das derivações mais complexa deste fenômeno: neste sentido, fazemos referência à “base social” das gangues.

No panorama que estamos descrevendo, qual é o espaço das políticas e as iniciativas de “prevenção social da violência”? Depende de onde se olha e de quanto se entenda. Depende se estiver em condições de captar a

complexidade do fenômeno e, não mesmo ato, a integralidade das respostas que o Estado deve poder ativar. Depende se estiver na possibilidade de, primeiro, identificar as melhores intervenções repressivas (no sentido da aplicação efetiva da lei em estrita conformidade com todos os direitos e procedimentos fundamentais) e as melhores intervenções preventivas, segundo, reconhecer suas diferenças e seu inabalável sentido de complementaridade e, terceiro, da capacidade de organizá-las com coerência e eficácia.

O CONTEXTO NACIONAL E REGIONAL:

UM BOM CALDO DE CULTURA.

Em junho do ano passado, integrantes da gangue⁶ 18 botaram fogo em um microônibus depois de ter assassinado o motorista. Os passageiros que se encontravam no interior do microônibus também não podiam escapar das chamas porque, de fora, os integrantes da gangue metralhavam a quem tentasse escapar. Morreram 17 pessoas e outras 14 ficaram com queimaduras graves. Dois integrantes da gangue responsáveis foram condenados a 66 anos de cadeia.

Em setembro também do ano passado, as autoridades policiais encontraram três barris cheios de dólares que, presume-se, provinham do narcotráfico. Os primeiros dois barris foram encontrados em um sítio agrícola em um município da zona para-central do país. O terceiro barril, pelo contrário, foi encontrado em uma zona residencial do município de Lourdes, Colón. O barril estava enterrado no quintal de uma casa. No total foram confiscados um pouco mais de US\$14 milhões.

Faz pouco tempo ficou conhecido, através da mídia, que na Corte Suprema de Justiça há suspeitas de que foi infiltrado o sistema de informática que designa os tribunais que devem conhecer determinados casos ou julgamentos. Esse sistema de informática designa os casos, em princípio, de forma aleatória, não dirigida. A presunção da investigação é que casos muito graves, e dos que há suspeita de algum tipo de ligação com o crime organizado, foram atribuídos a um único tribunal, sobre o qual existem suspeitas fundamentadas.

Para que serve citar esses casos acontecidos nos últimos meses em El Salvador? Pode-se argumentar que se trata de casos isolados e sem nenhum

fio condutor. Ou, pelo contrário, pode-se explicar a partir de um contexto nacional e regional que possibilita ditos casos? Nossa orientação é clara: esses fatos, e muitos outros que desconhecemos, não ocorrem no vazio. É necessário que confluam — e se acumulem no tempo — um conjunto de fatores ou um contexto, que os tornem possível, que os encubra e que, provavelmente, lhes outorgue algo semelhante a uma legitimidade social.

Sua variedade (um massacre, um confisco de droga, um potencial fato de corrupção no sistema judiciário) assim como sua gravidade (17 pessoas assassinadas e mais de 20 feridos em um ato só, mais de US\$ 14 milhões confiscados em duas operações relacionadas, a capacidade de infiltrar o centro do sistema de justiça) são fatores de corte quantitativo e qualitativo que expressam bem o grau de deterioração no qual estamos, no entanto, as conexões lógicas que os relaciona, (embora não sejam de causalidade direta) são delineadas melhor a partir da compreensão do contexto em que ocorreram esses fatos.⁷

1. Análise de dados nacionais

O crime de homicídio, por exemplo, cresceu por volta de 70% nos últimos anos. As frequências totais se apresentam na seguinte tabela.⁸

Tabela 1

Ano	Frequência de homicídios
2000	2.341
2001	2.210
2002	2.018
2003	2.172
2004	2.767
2005	3.812
2006	3.928
2007	3.497
2008	3.179
2009	4.382
2010	3.985

Para 2011 foi estimado que não seria possível estabelecer uma tendência descendente. De fato, até setembro desse ano, se contabilizaram cerca de 200 homicídios a mais do que em 2010.⁹ Voltando à análise da Tabela 1, nos primeiros anos da década se observa uma tendência descendente, começando em 2000 com 2.341 homicídios. Nos seguintes dois anos, tomando como referência o total do ano 2000, a cifra total diminuiu: 5% em 2011 e 13% em 2002. Por fim, e visto o comportamento dos últimos 10 anos, 2002 foi o ano menos violento da década. A partir de 2003 se quebra a tendência descendente e, por contrapeso, começa a tendência em alta. 2003 (2.172 homicídios), 2004 (2.767 homicídios), 2005 (3.812 homicídios) e 2006 (3.928 homicídios). De 2003 a 2006 foi registrado um aumento de 80%. Depois seguem dois anos de tendência descendente: o ano de 2007 contabilizou 3.497 e 2008 somou 3.197 homicídios. Mais uma vez, a tendência descendente se quebra em 2009 quando foram contabilizados 4.382 homicídios. O ano passado, 2010, registrou uma diminuição e foram contabilizados 9% menos que em 2009, isto é, 3.985 homicídios. Tudo parece indicar que, para 2011, a tendência seria em alta e o mais provável é que se tenham cifras finais parecidas às de 2009.

Os picos mais significativos ocorrem entre 2004 e 2005 (neste caso, entre um e outro ano foram registrados 1.640 homicídios mais); e 2008 e 2009 (neste último ano a cifra total aumentou em 1.203 homicídios em relação ao ano anterior). A partir da análise histórica da década se configuram as seguintes características básicas: primeira, entre os anos 2000 e 2010 houve um aumento de 70%. Ou seja, no ano 2000 foram registrados 2.341, enquanto que em 2010 foram contabilizados 3.985. Segundo, o ano menos violento foi 2002 quando foram registrados 2.210, enquanto o mais violento foi 2009 com 3.895 registrados. Terceiro, parece que a cada quatro anos ocorrem “aumentos ou surtos” na proporção total de homicídios. Esses surtos são seguidos de diminuições significativas que, contudo, não conseguem reduzir o número de homicídios à cifra anterior ao surto. Assim, como já foi explicado, na década estudada houve dois “surtos”: entre 2004 - 2005 e entre 2008 - 2009.

A análise dos dados a partir das taxas de homicídios elaborados pelo Instituto de Medicina Legal tem um comportamento similar (ainda quando

mantém importantes diferenças com respeito às cifras oficiais que reporta a PNC). Os índices de homicídios são os seguintes:

Tabela 2

Ano	Índice de homicídio por cada cem mil habitantes
2001	31.1
2002	36
2003	36
2004	43.4
2005	55.4
2006	56.2
2007	60.9
2008	55.3
2009	71.9
2010	64.8

O delito de sequestro mostra um comportamento diferente. Neste caso, durante os últimos anos da década de 1990 foi registrado um aumento importante. No ano 2000 foram contabilizados 114 sequestros e, a partir desse ano, a tendência é descendente, sendo 2009 o ano menos violento quando foram registrado 6 sequestros. Depois, ou seja, durante 2010 foram contabilizados 29, equivalente a um incremento próximo a 400%. A projeção para 2001 era positiva, nesse sentido a diminuição tem sido drástica e é possível ter números finais parecidos com 2009.

Nos outros delitos contra a vida, o comportamento não responde a um padrão definido. O delito de lesões contabilizou em 2000 um total de 5.583 lesões, enquanto que em 2010 caiu para 3.964 lesões. Esse comportamento descendente não se corresponde com o delito de extorsão (no sentido estrito, não classifica como delito “contra a vida”, mas como “contra o patrimônio”. Essa concepção legal urge um postulado. Se a extorsão é definida como delito “contra a vida” as possibilidades de investigação e perseguição desse delito seriam maiores) que registrou uma tendência em alta. Para o ano 2000 há um registro de 508 extorsões, enquanto que em 2010 foram registrados 3.992, ou seja, quase quatro vezes mais.

Todos os delitos contra o patrimônio estudados (furto, roubo, furto de veículo) registram uma tendência descendente. No entanto, diferentemente dos delitos contra a vida, não se presume maior existência de denúncia por parte da cidadania, nem maior rigor no registro; os delitos contra o patrimônio costumam não ser denunciados, ou ser denunciados em menor medida do que os delitos contra a vida. Os dados oficiais da Polícia Nacional Civil indicam que, no ano 2010, foram registradas 32.204 denúncias, enquanto que o ano anterior 34.592 denúncias foram contabilizadas. Os dados oficiais refletem uma diminuição das denúncias, fato que pode ser considerado uma tendência quando se contrastam com as enquetes de percepção. Os dados do Barômetro das Américas mostram o seguinte:

Tabela 3

Ano	Porcentagem de denúncia
1999	35,1
2004	37,5
2006	30,9
2008	27,0

Dos salvadorenhos entrevistados só 27% afirmam ter feito uma denúncia e, quando são inquiridos pelo motivo pelo qual não o fizeram, 50% assinalam que “não presta para nada”. As enquetes de vitimização supõem outro indicador importante de como a cidadania percebe o aumento ou diminuição da insegurança. Embora existam diferenças importantes — e a maioria das vezes sem nenhuma explicação lógica — nas respostas coletadas por cada empresa pesquisadora,¹⁰ talvez o mais conveniente seja identificar as possíveis tendências a partir dos resultados dos últimos anos. A consolidação dos dados de vitimização coletados pelo IUDOP a partir de 1993 até o presente ano é a seguinte:

Tabela 4

Año	Porcentagem de vitimização
1993	31
1994	34
1996	27
1998	25,7
2001	15,7
2004	12,8
2005	14,8
2006	18,2
2007	19,4
2008	15
2009	21,3
2010	19,8
2011	23,5

2. Análise dos dados regionais

Continuando na lógica do contexto regional, nos países centro-americanos foram registrados no ano de 2000 18.617 homicídios segundo o estudo realizado pelo Centro Regional para América Latina e o Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) *Hacia una Centroamérica mais Segura* (2011). Esse valor significa um índice de 43 homicídios por cada 100.000 habitantes. Os dados completos são os seguintes:

Tabela 5

País o região	Taxa de homicídios, 2010
Região centroamericana	43
Costa Rica	11
Nicaragua	13
Panamá	21
Guatemala	41
Belize	44
El Salvador	62
Honduras	78

O problema mais importante do país, segundo a pesquisa do Barômetro latino para o ano de 2011, mostra a seguinte consolidação de dados:

Tabela 6

País	A delinquência e a segurança pública como problema mais importante (ano 2011)
Nicaragua	3%
Honduras	30%
Guatemala	30%
Panamá	33%
El Salvador	40%
Costa Rica	45%

Os custos econômicos da violência, *a nível regional, foram calculados pelo Banco Mundial na pesquisa Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo* (2011). Utilizando cifras de 2008, os custos econômicos do crime e a violência como porcentagem dos PIB nacionais são os seguintes:

Tabela 7

País	Custos como porcentagem do PIB (2008)
Costa Rica	3,6%
Guatemala	7,7%
Honduras	9,6%
Nicaragua	10,0%
El Salvador	10,8%

É a breve descrição contextual nacional e regional que expusemos um bom caldo de cultivo para a incubação e desenvolvimento do crime organizado? A resposta é sim. O avanço do crime organizado, dizemos antes, não ocorre no vazio, mas dentro de um contexto social, cultural e institucional

que o faz possível. É obvio que, a primeira vista, não é fácil distinguir se os atos delitivos — especialmente os homicídios — estão vinculados a circunstâncias de delinquência comum ou se, pelo contrário, estão enlaçados com alguma dinâmica do crime organizado. Também é obvio que ambas as circunstâncias se alimentam reciprocamente até formar um clima de insegurança generalizado ou, melhor, como assinalamos antes, um contexto que atua como plataforma social, e possivelmente institucional, que facilita, encobre e legitima.

EXPRESSÕES DO CRIME ORGANIZADO EM EL SALVADOR

Tendo como rede de proteção o contexto antes descrito, em El Salvador tem se desenvolvido duas associações criminais — com formas, estruturas e dinâmicas mais clássicas — além das gangues. A primeira e a mais conhecida se denomina “Los Perrones” e seu centro de gravidade se localiza no oriente do país. As atividades ilegais dos “Los Perrones” podem ser agrupadas em dois núcleos principais: primeiro, todos aqueles delitos que podem ser afins ou funcionais à lavagem de dinheiro e de patrimônio. Por isso, as linhas de negócios que esta associação criminal tem privilegiado são: a venda de automóveis, a compra e venda de imóveis, postos de gasolina, hotéis, empresas de produção agropecuária, etc. Quase todos os líderes históricos do grupo têm sido capturados, posteriormente postos em julgamento e, muitos deles, deixados em liberdade, seja sob a figura de “liberdade condicional” ou porque nos julgamentos não se pode comprovar os delitos que lhes atribuíram. Eles acumulam, especialmente através de testas-de-ferro, grandes ativos — financeiros, comerciais e patrimoniais — cuja proveniência não podem justificar.

O segundo núcleo tem a ver com os delitos associados a serviços de base logística e operativa. O fato de que vários dos principais líderes desta associação criminal se especializaram no transporte de mercadorias a nível internacional poderia ser interpretado como a consequência lógica e natural de sua trajetória de vida. O mais parecido a uma espécie de “determinismo vital”: para começar, quase todos nasceram em lares humildes em zonas fronteiriças. Além de atrevidos e determinados, conhecem muito bem, des-

de meninos, os atalhos, lugares de difícil acesso e pontos cegos entre El Salvador e Honduras. Para seguir, quase todos possuem dupla nacionalidade: salvadorenha e hondurenha, o que lhes facilita o trânsito entre os dois países e em ambos se movem com facilidade. Para terminar, a maioria começou transportando (leia-se “contrabandeando”) grãos básicos, madeira, lácteos, roupa, cigarros, etc. Quase todos, em primeira ou segunda instância, estão vinculados, além do tráfico de cocaína, com o tráfico de pessoas.

A partir de sua especialidade, ou seja, o contrabando, esta rede começou a estender sua oferta de serviços aos cartéis sul-americanos, a oferecer apoio para o trânsito da droga até o norte, a participar no trânsito de dinheiro e outros ativos no sentido contrário e, ainda, a criar seus próprios negócios na zona oriental do país. O esquema de transporte é aparentemente simples: recolhem a droga em algum ponto da costa oriental salvadorenha e a passam por via terrestre à Guatemala e Honduras.

Para fechar o círculo, e não poderia ser diferente, “Los Perrones” tem incursionado na cooptação do Estado, em conluio com chefes municipais, congressistas, autoridades fiscais, investigadores e altos funcionários policiais.

A segunda associação criminal é, por assim dizer, mais recente, ou pelo menos assim é o conhecimento público da mesma. Trata-se do grupo denominado “O Cártel de Taxis” e o que se sabe deles provém, em essência, do trabalho de investigação jornalística do “El Faro”.¹¹ Em maio de 2011, o jornal digital “El Faro” publicou uma extensa investigação sobre a base de informes de inteligência das instâncias de segurança do Estado (presumivelmente do Organismo de Inteligência do Estado), de informes de inteligência policial, do cruzamento e verificação de fontes policiais anônimas de diferentes categorias, de entrevistas com o atual subdiretor de investigações da Polícia Nacional Civil e da corroboração de informação tributária. A publicação desta investigação provocou um pequeno terremoto nas instâncias de segurança do Estado, na classe política, em algum setor empresarial e, no clima político salvadorenho em geral.

A partir da perspectiva jornalística, esta investigação gerou reações variadas e as discussões ao redor deste tema ficaram, por momentos, interessantes. Alguns jornalistas, certamente poucos, mostraram admiração pela

valentia dos colegas; muitos deles expressaram indiferença; outros, por outro lado, expuseram críticas muito duras. Para resumir, as críticas a esta investigação se concentram em focar que foram utilizados por obscuros personagens de inteligência e, talvez, até de suas respectivas instâncias. Segundo estas críticas, os jornalistas que realizaram esta investigação foram, para ser breve e suave, um tanto cândidos e bisonhos e serviram de “caixa de ressonância” de interesses que tinham muito pouco a ver com o genuíno trabalho jornalístico. No ambiente salvadorenho — em geral muito conservador e, às vezes, até culturalmente provinciano — onde se acostumou a olhar com receio tudo que é novo, não é fácil distinguir se as críticas a esta investigação respondiam a um juízo jornalístico saudável ou a uma rivalidade jornalística mal entendida, acostumada a competir por baixo.

Da perspectiva criminológica, que é a que finalmente nos interessa, a ousadia investigativa deste valente grupo de jornalistas que concluiu com o descobrimento público do “Cartel de Taxis” permite três tipos de análise diferentes, especialmente se se compara ao grupo de “Los Perrones”. A primeira interpretação convida ao escândalo, a segunda provoca medo e a terceira confirma a hipótese.

No que concerne ao primeiro tipo de análise, o que scandaliza e surpreende é como e que impulsos de interesses e poderes fáticos tem tornado possível que a existência deste grupo não tenha sido objeto de investigações fiscais e judiciais ou, que no seu defeito, tornem possível que as investigações não avancem. Os informes de inteligência e os testemunhos dos entrevistados dão conta de que se começou a investigar este grupo em 2000 e, apesar do vigor das provas acumuladas em mais de 10 anos, estas não tem sido suficientemente contundentes para, uma vez mais, ativar alguma acusação. Para ser mais preciso, suspeitas sempre tiveram, foram realizadas investigações, acumulou-se informação e provas que estão sempre a disposição, instâncias nacionais e internacionais de combate ao narcotráfico sempre os tem na mira, etc, mas nunca se formularam acusações concretas. Alguns dos integrantes deste grupo criminal foram acusados de maneira pessoal como traficantes de drogas e de pessoas, assim como de graves incongruências a respeito da acumulação de seu patrimônio, porém, o grupo como tal nunca foi objeto de alguma acusação formal.

Só há duas explicações possíveis e destas nos inclinamos pela segunda. A primeira explicação é admitir que os informes sobre o “Cartel de Taxis” são muito ruins, pouco críveis e que não merecem ser tomados com seriedade. Sempre existe a possibilidade de que os mecanismos de inteligência nacionais e as agências internacionais de combate ao narcotráfico podem se equivocar. Reconhece-se, além disso, que da montanha de informação de inteligência que se recolhe semanal ou mensalmente, só uma porcentagem muito reduzida da mesma é suscetível a cursos de ação que conduzam a algo verdadeiramente relevante. Tudo isto é certo, mas é insuficiente para dar suporte a esta primeira explicação.

A segunda explicação é mais grave e tem mais possibilidades. É dizer, os poderes fáticos que sustentam o “Cartel de Taxis” contam com força e capacidade de penetração suficiente nas diferentes estruturas do Estado. Neste caso, segundo a investigação jornalística, sua rede de proteção está bem variada: ex-diretores de polícia, chefes de importantes unidades policiais, membros dos mecanismos de inteligência, deputados, prefeitos e outros funcionários municipais, empresários e juízes. Ainda que se confirme só uma parte da investigação jornalística, é evidente que o emaranhado de conluios deste grupo com o Estado não é novo, e tampouco fraco.

A segunda análise dá medo, especialmente ao se aprofundar em suas implicações menos superficiais. Quer dizer, os membros do “Cartel de Taxis” parecem estar cortados com a mesma tesoura do grupo de “Los Perrones”. São demasiado parecidos. A análise das coincidências não deixa dúvidas. Primeiro, a especialidade de ambos os grupos é o transporte de mercadorias, especialmente droga, ainda que também pessoas; segundo, sua rede de negócios e sua operatividade é a mesma (depósitos agrícolas, postos de gasolina, hotéis, compra e venda de imóveis, etc.); terceiro, seu conhecimento e domínio das zonas fronteiriças. “Los Perrones” se movem muito bem entre as fronteiras de El Salvador, Honduras e Nicarágua e o “Cartel de Taxis” faz o mesmo entre El Salvador e Guatemala; quarto, seu *modus operandi* é calcado. Aproveitando seu conhecimento dos caminhos rurais que terminam em pontos cegos das fronteiras implicadas, além de sua capacidade de corromper qualquer funcionário que estiver à frente, recebem droga de seus clientes e fazem seu trabalho de encomenda até entregá-la

aos outros; quinto, e talvez o mais importante, não tem vínculos exclusivos com nenhum dos cartéis mais poderosos do norte ou do sul. Ambos os grupos prestam seus serviços ao melhor concorrente. Podem trabalhar por igual para o “Cartel de Sinaloa” como para o de “Os Zetas”; negociam com qualquer dos atuais cartéis colombianos. Os serviços do grupo “Los Perros” e os do “Cartel de Taxis”, então, não têm “contratos de exclusividade” e esta coincidência deveria gerar curiosidade investigadora e conceber interrogantes. Sexto, ainda que seja só uma coincidência do tipo folclórica, os líderes de ambos os grupos compartilham gostos e excentricidades: gostam de colecionar veículos de luxo, tem afeição por cavalos e por toda a cultura de touros, rodeios, as brigas de galos, etc.

Qualquer analista pode dizer, e com razão, que os perfis dos cartéis, assim como o de seus integrantes, são muito parecidos e que, por isso mesmo, o que estamos enfocando não é nenhuma novidade. O que há de novidade ou, melhor, por que tanta coincidência entre ambos os grupos deveria gerar apreensão? O que é o que não se encaixa? Essa resposta colocamos nestes termos: em geral os cartéis, especialmente quando conduzem linhas de negócios parecidas, vivem em um estado de guerra permanente, ou pelo menos de tensão entre eles. Passam a fazer “tombos” de droga. Mantém uma luta encarniçada para controlar as rotas. Procuram infiltrar membros de um cartel no outro. Também é certo que costuma ocorrer os “pactos” entre cartéis e em virtude desses acordos se recupera certo nível de aceitação e respeito recíproco. No entanto, como já é conhecido de sobra, em algum momento, estes pactos se rompem e começa, de novo, sua luta pela hegemonia. Por que, então, sendo El Salvador um país tão pequeno, com uma praça de mercado de drogas possivelmente bastante delimitada, não tem havido nenhum conflito entre ambos os grupos criminais? Que fator tem tornado possível manter a calma entre estes dois grupos? A resposta a estas colocações não pode vir por outra via senão a de argumentar que ambos os grupos são na realidade um só. Fontes policiais consultadas asseguram que, ainda que em algum momento se pensasse que ambos os grupos poderiam estar vinculados, existe suficiente informação consolidada que desvirtua essa possibilidade.

Não temos uma resposta final e suficientemente polida às colocações anteriores. As discussões sustentadas com especialistas e conhecedores do

tema não são conclusivas. Só temos uma hipótese e é a seguinte: a não conflitividade entre o cartel de “Los Perrones” e o “Cartel de Taxis” é possível pela existência de uma terceira estrutura, de nível superior, com recursos mais poderosos, com mais firmeza e penetração nos estamentos do Estado, com mais influência em determinados grupos empresariais, etc, em grau de ordenar o negócio de transporte de drogas e outros ilícitos a nível interno.

Se a existência dos dois grupos criminais gera *per se* razões de preocupação, sua confabulação é ainda pior porque, por sua própria natureza, só pode existir uma calma relativa (ou pelo menos um estado de não agressão) a partir de uma estrutura que as controle. Esta possibilidade, como se disse no início, dá medo.

A terceira análise possível a partir da investigação jornalística tem a ver com a confirmação do envolvimento ativo das gangues no negócio do narcotráfico. Fontes consultadas indicam que “Los Perrones” também têm vínculos fluídos com as gangues e que alguns dos integrantes cumprem tarefas diferentes, especialmente de segurança e de despacho. Da mesma maneira fazem as vezes de capangas e exercem o sicariato¹² todas as vezes que for necessário. Entretanto, o vínculo do “Cártel de Taxis” com as gangues é clara, direta e contundente. Para fazer passar a droga que recolhem em Honduras e que devem entregar na Guatemala, os narcotraficantes entram em El Salvador pelo departamento de Chalatenango e dali começa um percurso, às vezes através de caminhos rurais, outras vezes através da nova rodovia denominada “Longitudinal do Norte”, que atravessa diferentes municípios e que tem, ainda, “passagens obrigatórias”. Uma delas é o município de Nova Concepción, no qual uma das gangues salvadorenhas, quer dizer, a gangue Salvatrucha, MS, exerce domínio e controle.

O vínculo das gangues com o tema das drogas não é nova. A Polícia Nacional Civil e a instância fiscal têm demonstrado, em várias ocasiões, o envolvimento de gangues no despacho e comércio a varejo de cocaína, maconha e pedras de crack. Sabe-se, ainda, que controlam os mercados de bairro. O que faz investigação jornalística é confirmar que as gangues e, sobretudo algumas de suas clicas, tem expandido seu raio de operação e também estão metidos no tráfico de “grande escala”. Como dizíamos no início do presente ensaio, quando se catalogava as gangues como uma

“nova expressão do crime organizado”, é necessário captar o caráter progressivo e o envolvimento das gangues no tráfico supõe um passo a mais em seu devir evolutivo.

Os integrantes de gangues não só são jovens que se drogam ou que estão dispostos a roubar para conseguir dinheiro e para adquirir droga. Não se trata somente de jovens que necessitam se drogar para cometer crimes horrendos. Os membros de gangues dominam, em determinados setores, o pequeno despacho de droga. Não se trata estes integrantes somente com salários, a modo dos sicários,¹³ que se encarregam de assassinar ou cometer outros tipos de delitos derivados da atividade do narcotráfico. Agora os integrantes de gangues (ou melhor, alguns deles) também estão envolvidos no narcotráfico, controlam territórios e sua participação no negócio é mais relevante. A evolução, portanto, ao menos para quem escreve, é clara.

Talvez o ponto mais importante esteja em descobrir quem são e como se envolvem os integrantes de gangues no narcotráfico. As duas gangues estão envolvidas neste negócio? São todos os integrantes ou só alguns deles? Quais estão e quais não estão? O poder das gangues pode entrar em conflito com os cartéis existentes? A própria evolução das gangues para onde se dirige?

A investigação jornalística nos oferece uma resposta de como a gangue se envolve no tema do narcotráfico, mas não pensamos que seja a única. Trata-se do envolvimento da MS arraigada no município de Nova Concepción a partir do “controle territorial” que exercem. Ao menos nesse município, a MS controla tudo. O controle territorial se faz efetivo a partir de seu poder de intimidação, da quantidade de adesões nessa zona, superior ao número de efetivos policiais, de seu poder de fogo (dispõem de armas de guerra), do nível de colusão que nutre com as autoridades locais, etc.

Não se trata de mostrar um panorama apocalíptico da situação de insegurança em El Salvador. Trata-se de sustentar a tese inicial: o contexto nacional (social, cultural, psicológico, institucional, etc) facilita, suporta e, possivelmente, legitima a aparição de novas formas violentas e de cooptação do Estado, incluindo a presença de cartéis de droga e, de novas formas de expressão do crime organizado, como são as gangues.

O ano de 2011 está finalizando e, com muita probabilidade, será um dos anos mais violentos da década (junto com 2009), ao menos no que se refere aos homicídios. Este panorama é preocupante e deveria convocar todo o Estado para que acompanhe um processo de decisões políticas e de transformações drásticas e valentes, começando por um acordo ou consenso mínimo. Não obstante, e sim o ânimo de dar-lhe sentido de gravidade e urgência ao aumento dos níveis delitivos, que é preciso dizer, é imputável ao acionar o narcotráfico e as gangues,¹⁴ pensamos que o mais arriscado para o país se localiza em outras coordenadas. O núcleo do problema está em outro lado.

AS GANGUES E O NÚCLEO DO PROBLEMA

1. O que pensávamos já não nos serve: necessidade de novas conceitualizações

Há dez anos o extinto Conselho Nacional de Segurança Pública concluiu, com ajuda de um pequeno estudo realizado com integrantes de gangues encarcerados no sistema penitenciário, que a maioria havia abandonado seus estudos entre o terceiro e quinto grau do ensino fundamental. Em um sentido diferente, mas complementar, informes de inteligência indicam que, em dezembro do ano passado, três integrantes obtiveram o título de advogado¹⁵ em uma das mais prestigiosas universidades do país. Que alguns integrantes contam com títulos universitários não é novo. Desde anos atrás se sabe que eles cursam e se graduam em universidades, tanto nas privadas como na universidade estatal. Para efeito da presente análise fazemos as seguintes perguntas: em geral, qual é o nível acadêmico dos integrantes de gangues? É verdade que a maioria deles desiste do sistema escolar antes de chegar ao ensino médio? São verdadeiramente integrantes de gangues os que, segundo comprovação policial, tem obtido títulos profissionais? A última resposta é positiva, a anterior não necessariamente e a primeira não sabemos. É necessário dispor de informação mais diferenciada que possivelmente, pelo menos até agora, não temos.

Um dos chefes da Gangue Dezoito (a Polícia Nacional Civil afirma que ele é o chefe. Ele indica que foi, mas que agora ele não é mais; ainda que

também afirme, em uma espécie de charada, que não era o único, mas só um dos vários chefes, segundo reportagem jornalística, acaba de cumprir 50 anos de idade. Neste caso, o adjetivo qualificativo de “juvenil” se aplica muito pouco. Em um sentido diferente, mas complementar, um pouco mais de 500 integrantes se encontram nos centros de readaptação. Esses bandidos são menores de 18 anos. No mesmo sentido, funcionários de organizações não governamentais entrevistados e, inclusive, funcionários policiais, afirmam que o número de adolescentes entre 13 e 14 anos de idade que ingressam nas gangues está crescendo. Lamentavelmente não existe evidência deste suposto crescimento e a única informação da que se dispõe tem, ao menos por agora, somente um valor anedótico. Uma vez mais, com efeito de caracterizar melhor o fenômeno das gangues, que é que se tem que assumir como válido? A categoria cronológica dos integrantes é agora mais ampla? É possível que estejamos frente a números extremos que oscilam entre os 13 e 14 anos (ou menos) até os 50 anos (ou mais)? As gangues seguem sendo, em razão da idade de seus membros, “um fenômeno juvenil”? Pensamos que as gangues seguem sendo um “fenômeno juvenil” devido a que, por óbvias razões, a maioria de seus membros segue sendo jovens (ou menores de 25 anos). Esta caracterização, não obstante, é incompleta e, tomada por si só (como fazem algumas organizações não governamentais e alguns organismos de direitos humanos) conduz a equívocos significativos.

A tatuagem foi, por oito ou nove anos, um dos traços de identidade dos integrantes de gangues. Para a lógica de então, o integrante também deveria afirmar seu sentido de identidade, orgulho e pertencimento a gangue através da tatuagem (ainda que não se descarte a existência de outros elementos simbólicos). Esta lógica também tem mudado. O uso da tatuagem tem diminuído substancialmente e, talvez, até desaparecido. Esta mutação teve muito a ver com a entrada em vigência das leis penais do período 1999-2004, no qual passou a ser penalizada a tatuagem nos jovens. Crasso e grave erro das autoridades da época. Para todo efeito prático as tatuagens permitiam uma rápida visibilidade e, a partir desta circunstância, as autoridades tinham a opção de exercer um “controle sadio”. Pelo contrário, estas leis “empurraram” as gangues a se aderirem a uma lógica de passar despercebidas e se esconderem. Do ponto de vista político-midiático os

efeitos dessas leis foram impactantes. Pelo contrário, do ponto de vista criminológico e de segurança pública os efeitos foram nefastos. Neste caso, as interrogações a se esboçar são os seguintes: pode ser efetiva a identificação dos integrantes a partir de manifestações externas como a tatuagem ou o vestuário? O sistema fiscal e judicial salvadorenho dispõe de instrumentos de legislação adequados para afrontar com eficácia este fenômeno? Quais são as características que qualificam melhor as gangues? É óbvio que as gangues têm dado mostras de saberem adaptar-se a várias circunstâncias, incluindo aquelas que lhes tem afetado do ponto de vista legal ou policial. O aspecto chave é reconhecer que suas mutações adaptativas não só respondem a uma lógica tática, vinculada a objetivos imediatos, mas a uma lógica estratégica, vinculada a objetivos de mais longo alcance. Ao se descobrir a perspectiva estratégica é possível que todo o resto fique mais claro e mais lógico.

Considerações similares podem-se fazer a respeito de alguns ofícios ou atividades trabalhistas nas quais se envolvem os integrantes. Ainda que, como em quase tudo, convém desenvolver leituras diferenciadas. Sabe-se que muitos integrantes preferem ofícios manuais e que muitos deles são padeiros, eletricitas, trabalhadores agrícolas, trabalhadores de construção, mecânicos, motoristas, com habilidades em alfaiataria, serigrafia, etc. Este é o segmento majoritário. Outro segmento, muito reduzido, mas com tendência crescente, é composto por integrantes a frente de micro ou pequenas empresas, especialmente em áreas de negócios como: cybercafês, serralherias, restaurantes e no setor de transporte coletivo.¹⁶ E, como se afirmou em parágrafos anteriores, também há integrantes graduados em alguma profissão universitária ou que as estão cursando. Este segmento, embora reduzido, pode se ampliar ao se considerar o conjunto de amigos, familiares, conhecidos, sócios, vizinhos, etc., com quem os integrantes mantêm algum tipo de relação e de quem obtém algum benefício.

As mutações dentro das gangues também abarcam suas lógicas de funcionamento,¹⁷ suas estruturas organizacionais e, possivelmente, até suas razões de ser. Antes, o *leitmotiv*¹⁸ da gangue se explicava só, ou com preponderância, a partir de seu antagonismo com a gangue rival, a estrutura de autoridade, a cadeia de mando e a funcionalidade da gangue eram mais

simples e com maior sentido de coesão. Agora, além dos “motivos originais”, predominam outros elementos, especialmente aqueles vinculados ao tema de seus “negócios e finanças”. O controle dos “negócios e finanças” é um motivo de rearranjos internos e de desgaste dentro das gangues. É mais complicado manter as linhas de comando, conservar a coesão e o controle interno. Não são poucos os casos onde um integrante é assassinado por sua própria gangue por ter ficado com o dinheiro de alguma extorsão. Também não são poucos os casos de cidadãos que se negam a pagar a renda e que, sem mediar mais opções e espaços de “diálogo”, um integrante decide assassiná-lo; (antes, a decisão de assassinar uma pessoa era mais considerada e requeria do aval de mais estamentos de decisão). As “linhas comerciais”, sejam já expressamente ilegais ou legais (que servem de fachada ou cobertura das atividades ilegais) ou, mais amplo ainda, as atividades nas quais está envolvido o integrante como objetivo ou como meio, a consecução de dinheiro ou alguma forma de financiamento ou obtenção de recursos, supõe uma das mutações mais importantes das gangues e tem a menos duas repercussões importantes nos planos. Primeiro, no plano do entendimento do problema. Quer dizer, as gangues requerem de financiamento para sua própria subsistência e a de sua base social. Segundo, no plano do que se deve fazer para prevenir ou reduzir este fenômeno, ou seja, as estratégias — sociais, políticas, de instrumentos legais e de investigação policial e fiscal — (a ordem de aplicação destas estratégias não é um assunto menor. Nas atuais circunstâncias, e em determinadas comunidades, é necessário iniciar a atuação em conjunto: estratégias policiais, fiscais e sociais atuando de maneira concomitante) as intervenções para frear a expansão das gangues juvenis devem considerar o fator “financiamento” como eixo substantivo.

2. O crescimento da “base social” das gangues

As valorizações dos parágrafos anteriores confirmam a tese de que o fenômeno das gangues é menos homogêneo do que se pensava e que, por conseguinte, é necessário avançar numa nova conceitualização, capaz de captar as novas matizes que caracterizam este fenômeno. Neste sentido, embora insuficientes ou questionáveis, a institucionalidade salvadorenha dispõe de políticas, instrumentos de lei (por exemplo, a Lei de Proscrição

de Gangues) e de outros instrumentos institucionais¹⁹ para “responder” ao fenômeno das gangues. No entanto, pouco ou nada se conhece a respeito daquele que, da perspectiva do presente ensaio, constitui o maior problema para a sociedade salvadorenha e que já mencionamos antes, ainda que de passagem: o crescimento da “base social” das gangues.

O que se supõe que devemos entender por “base social” das gangues? Admito que estamos nos introduzindo em um terreno não necessariamente inédito,²⁰ embora pouco explorado²¹ e, ao menos no contexto salvadorenho, ingenuamente subestimado.²² A falta de melhores definições do que se trata, é do conjunto de relações estabelecidas entre integrantes, por um lado, e, por outro, familiares, vizinhos, amigos, companheiros de negócios, empregados, etc., intermediado por fatores como a adesão, simpatia, apoio, ascendência, cumplicidade, etc., e do que, com reciprocidade, obtém ou percebem obter algum benefício como proteção, segurança, recursos econômicos, liderança, etc. É possível que a definição não seja completa, mas é a que podemos pensar por enquanto e que esperançosamente cumpra com a função de nos fazer entender.

Trata-se, então, de uma rede estendida de apoios. Esta “base social” inicialmente esteve constituída pelas relações mais horizontais entre os integrantes (irmãos amigos, primos, cônjuges, etc, mais ou menos contemporâneos de uma mesma geração) e que agora se estende a relações mais verticais (de padres bandidos a filhos. Também ocorre de integrantes que “mantém” economicamente seus pais e mães. Esta tipologia está bem radiografada a partir da informação dos integrantes que se encontram dentro do sistema penitenciário. Seguramente, então, estamos falando de duas gerações e possivelmente até de três: os pais de um integrante, o integrante e os filhos desse).

A “base social” das gangues cumpre funções importantes. Talvez possam se caracterizar de melhor maneira as seguintes: primeira, de interlocução e relações públicas. Os colaboradores, amigos e familiares estabelecem relações e contatos que os integrantes *per se* não podem realizar. A função de interlocução se expressa através de canais de diálogo que estabelecem com certas instâncias, especialmente com organizações não governamentais (ONG) ou personagens públicas, que advogam, por exemplo, por um

trato mais justo e humanitário nos centros penitenciários. Não cremos que a partir desta função se desenvolva um objetivo de “recrutamento de adeptos” (neste caso, e apesar de alguma exceção muito particular, o comportamento institucional das ONG tem sido muito responsável) ainda que seja efetiva para o posicionamento de certas perspectivas, a denúncia de abusos das instâncias de segurança (muitas vezes reais e bem sustentadas) e o deslocamento público de demandas ou reivindicações. A base social, portanto, faz as vezes de “caixa de ressonância” ou de “correia de transmissão” das gangues.

Segunda, de proteção e controle territorial. Este tema é chave e, portanto, deve-se tratá-lo com responsabilidade e, como consequência, devemos fazer matizes. Algumas comunidades de El Salvador estão dominadas pelas gangues. Pouco do que ocorre nessas comunidades se escapa ao controle de seus integrantes. As expressões organizativas (oficinas, escolas, igrejas, juntas diretivas, etc.) e as atividades que realizam (negócios, torneios esportivos, pastoral paroquial, vendas informais, reuniões entre vizinhos, etc) são possíveis somente pela “licença” das gangues. A afirmação anterior obriga a assinalar um primeiro matiz: o diretor da escola ou o padre da paróquia não necessariamente pedem autorização ao líder da gangue para exercer sua docência ou apostolado, embora não se descarte. Entretanto, se o líder integrante adverte que eles mesmos (professores, agentes de pastoral, ou as atividades que realizam, etc.) supõem certa ameaça para seus interesses, ou os convoca imediatamente para recuperar a autoridade, ou lhes adverte dos riscos de vida que correm, ou os mata) neste caso, tem-se registro de professores, pastores ou membros de igrejas evangélicas assassinados).

Outro matiz: em sentido estrito, o controle das comunidades não só exercem os integrantes como tais, mas também seu grupo de amigos e colaboradores. Um exemplo: quando os integrantes são capturados e encarcerados, a população em geral, embora perceba alívios imediatos e significativos, não está disposta a colaborar com as autoridades porque sabe ou conhece os “vasos comunicantes” entre os integrantes e os diferentes membros de sua base social. Nesta concepção do problema radica a gravidade do assunto: pode-se encarcerar todos os integrantes de uma comunidade (por

muito necessário), mas não quer dizer que se recuperará o controle real, permanente e aceito, de e por toda a comunidade. Outro exemplo: nas entradas de acesso às comunidades sempre há crianças, velhos, vendedores ambulantes, etc, que controlam o ingresso de pessoas, especialmente daquelas alheias à comunidade. Neste tipo de comunidade é impossível que alguém possa entrar sem que, de forma imediata, não exista uma avaliação rápida do risco que se supõe para os interesses da gangue. Os “postos de vigilância” são exercidos por membros de sua base social.

Seguinte matiz: o controle territorial que exercem os integrantes não é nem total nem permanente.²³ Depende do tipo de “função” de cada zona. Nas zonas ou comunidades onde vivem ou se refugiam os integrantes, o controle é rigoroso e se vive um estado de “alerta permanente”, enquanto que nas zonas onde se desenvolvem suas linhas comerciais, o controle territorial é substancialmente menor ou inexistente (ainda que aumente o controle das circunstâncias que poderiam afetar seus negócios).

Terceira: estabelecimento de negócios e de atividades comerciais. Os colaboradores das gangues são os que estão à frente de restaurantes, bares, night clubs, etc, são donos de ônibus, táxis, rotas de ônibus, de negócios de lavagem de carros etc. A essência desta função exercida pela base social das gangues é servir de “testas-de-ferro”, lavar dinheiro proveniente de atividades claramente ilícitas e empregar familiares ou outros colaboradores.

Quarta: seleção e recrutamento. Possivelmente uma das funções mais óbvias. Os futuros integrantes não nascem do nada, mas de sua própria base social, que lhes dispõe seus melhores elementos para se incorporar às gangues. As possibilidades preventivas estão vinculadas diretamente, por um lado, à desativação do sistema de recrutamento que utilizam os integrantes e, por outro, à capacidade do Estado de oferecer, nos entornos imediatos das crianças e jovens, alternativas de vida e de futuro mais atrativos que ingressar nas gangues.

Duas considerações finais devemos fazer com respeito à base social das gangues e seu crescimento. A primeira se relaciona com a coexistência da base social com outros grupos dentro de uma comunidade. Sob o risco de nos equivocarmos, quem mais tem trabalhado este tema, embora nunca o tenha feito expressamente público, tem sido a Polícia Nacional Civil de El

Salvador. Numa comunidade, delimitada territorialmente, coexistem três segmentos (alguns pensam que podem ser até quatro). O primeiro grupo está integrado pelos integrantes de gangues. O segundo grupo é o da base social que inclui, como já havíamos dito, familiares, simpatizantes, sócios, empregados, etc. Alguns chefes policiais diferenciam, dentro deste grupo, os “colaboradores”, é dizer, um subgrupo de membros que, sem ser integrantes, tem conexões mais diretas, fluidas, cotidianas, etc., nos assuntos de negócios. O terceiro e último grupo, pressuporemos o majoritário, é o que, a falta de melhor denominação, se conhece como “população cativa”. Neste grupo são presentes os cidadãos que, amedrontados pelas gangues e sem possibilidades de conseguir uma casa em outras zonas, não tem outra alternativa senão sofrer (no sentido mais literal do termo) a convivência cotidiana com as gangues. A este grupo de cidadãos não sobra outra opção senão organizar sua vida pessoal, laboral e familiar em função da ameaça das gangues e, neste exercício de verdadeira sobrevivência, estão obrigados a realizar “arranjos de compromisso”. Não têm outra alternativa.

O segundo assunto substantivo é examinar a relação entre a base social das gangues e a população cativa. É importante assinalar que os cidadãos da “população cativa” não necessariamente decidem pertencer à base social das gangues por vontade própria ou em virtude de um cálculo racional e consciente acerca de sua própria conveniência. Muitas vezes estão obrigados, através de formas indiretas, mas com peso próprio, a cobrir, impulsionar e proteger os interesses dos integrantes e, a partir destas circunstâncias, os membros da população cativa começam a pertencer a sua base social. Também é importante assinalar que o pertencimento a base social das gangues não tem necessariamente um “formato ou rituais de iniciação” estabelecidos e pautados no tempo. A partir da informação disponível, pensamos que este processo pode durar no tempo, possivelmente inocente nas intenções e diversificado em suas modalidades. Um pai ou uma mãe de família, por exemplo, podem fazer abnegados esforços para evitar que um filho ingresse nas gangues. No entanto, se fracassam nessa obrigação, estes progenitores, cooptados pelas circunstâncias, começam — involuntariamente — a protegê-lo, a gerar relações de cumplicidade para com seu filho e com a gangue. Outro exemplo: quando os integrantes inti-

midam os cidadãos a recolherem o dinheiro das extorsões com a ameaça de assassiná-los se não o fazem. Em todo caso, se se inicia e se mantém uma relação deste tipo (embora seu estabelecimento tenha sido obrigado pelas ameaças, o medo ou a chantagem, etc.), esta cobra, como qualquer relação, autonomia funcional e não se pode determinar, a priori, a evolução que poderá assumir: ou se gera um “acordo de não agressão” entre os cidadãos da “população cativa” e a gangue, ou se produz uma fricção entre os cidadãos e a gangue, cujos efeitos não podem ser positivos, ou se inicia o processo de incorporação — tácito ou manifesto, prolongado ou expedito — dos membros da “população cativa” à base social da gangue.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A lógica, os mecanismos, as estratégias e, em geral, a institucionalidade está orientada a afrontar o fenómeno das gangues, partindo do pressuposto de que a sociedade — em seu conjunto — condena ou desaprova esta modalidade de organização e as atividades que realizam. Este pressuposto não é certo: o crescimento da base social das gangues o prova. Esta base social se beneficia da existência de gangues. Vive economicamente delas.

Alimentado pela desinformação, a ausência de rigor, a preguiça mental e o temor, este supõe acabar por configurar uma modalidade (bastante primária, por certo) de entendimento da realidade e dos fenómenos sociais: nós (que somos os bons) contra aqueles (que são maus), nós (que somos os honestos) contra aqueles (que são os desonestos), etc. Esta modalidade dicotômica²⁴ deslocada para a esfera da política institucional não nos conduz a nada distinto, que não seja a implantação de um enfoque belicista e militar. El Salvador já experimentou a aplicação de um enfoque deste tipo às gangues e os resultados foram nefastos. Não provocou outra coisa diferente que o fortalecimento destas estruturas de modo a galvanizar suas forças operativas e diminuir suas diferenças internas.

Devemos apreender os erros do passado — e também do presente —: não podemos tratar com panos tibios as gangues. Estas estruturas são uma das novas formas do crime organizado. Mas agora, mais do que nunca, é necessário fraturar a base social que cobre e protege as gangues e isto não se vai conseguir a partir de uma lógica de choque frontal. A presença do Estado

nas comunidades de maior risco deve assumir formas e intensidades diferentes. Não deve nos gerar medo pensar uma estratégia de “recuperação e controle de territórios” a partir da injeção de novos (e eficientes) recursos, (e ferramentas) sociais e institucionais que permitam ao Estado manter uma presença “sistemática e permanente” nas comunidades de maior risco. O Estado, em suas diferentes expressões, deve estar na possibilidade de demonstrar aos cidadãos dessas comunidades que sua “oferta” é mais atrativa, mais segura, mais eficaz, etc, com respeito à “oferta” das gangues. Deve-se afrontar as gangues com eficácia, (não só a partir da atuação da Polícia Nacional Civil, ainda que a esta se deva exigir mais. A Fiscalía²⁵ Geral da República deve assumir um compromisso de eficácia diferente e, junto com este compromisso, provê-lo de recursos de que necessita, — que certamente não são poucos—. A mesma exigência de compromisso de eficácia deve projetar-se ao sistema judicial).²⁶ O Estado deve desativar o crescimento de sua “base social” a partir de uma intervenção sócio-preventiva²⁷ melhor pensada, territorialmente focalizada, mais ambiciosa, tecnicamente bem sustentada e, possivelmente, através de uma estrutura institucional renovada.

EPÍLOGO

Desde que se iniciou a formulação deste capítulo (outubro do ano de 2011) até agora, que se encontra nas provas de impressão (final de outubro do ano de 2012), doze meses se passaram. Eventos relevantes ocorreram neste período, do ponto de vista do fenômeno criminal em El Salvador. Até mesmo alguns destes fatos colocou El Salvador no centro das atenções a nível internacional.

Teria sido fácil “atualizar” o conteúdo do capítulo que acabam de ler para “adapta-los” ao que aconteceu nos últimos doze meses. Nesse caso, entretanto, estariam diante de um texto truncado e não de uma análise que, caso não seja excelente, sempre pretendeu ser séria. Optou-se, portanto, deixar o texto original e escrever o presente epílogo como uma reflexão final.

Nestes meses, o mais relevante foi a trégua entre as duas grandes gangues rivais. Como resultado destas negociações, as taxas de homicídio caíram drasticamente. Antes mesmo da trégua, o registro diário de assas-

sinatos era de doze. Após esse mês e pelo efeito da trégua, a média diária se estabilizou em cinco homicídios. A tendência neste período (após nove meses de trégua) varia entre 60% e 70% dos assassinatos a menos em relação ao ano passado. A trégua entre gangues levanta questões importantes, nomeadamente: a trégua é sustentável? Membros das gangues decidiram parar de matar a troco de que? Qual tem sido o papel do governo na trégua? há ou não a negociação entre o governo e essas gangues e, se sim, o que foi negociado? Responder às propostas anteriores com a profundidade necessária exigiria mais páginas do que é permitido neste epílogo. Por agora só vamos apenas fazer uma reflexão preliminar de quatro questões que me parecem importantes.

A primeira questão a ser analisada é a compreensão da “trégua” como uma realidade política. Assim planejado, não é estranho que o governo (ou como um todo, ou em alguns de seus principais representantes) negou sua participação ativa na promoção e na promoção desta trégua. Em princípio, creio que o governo tinha razões confiáveis para negar seu envolvimento. É possível que, se o governo tivesse anunciado sua decisão de promover (ou negociar) uma trégua com as gangues, os setores mais influentes da sociedade civil, o público e a oposição política teriam boicotado essa decisão mesmo antes de a colocar em prática. Com isto não quero dizer que a decisão do governo de negar sua participação foi adequada, mas tinha suas razões. Agora, a partir da “descoberta” da trégua, o comportamento comunicativo do governo deixou muito a desejar. Agora ficou mais claro, mesmo que se entenda ter razões para negá-lo, que a viabilidade da trégua só pode ser possível a partir da negociação que o governo impulsionou. O cenário atual, ainda que seja do gosto de alguns e desgosto dos outros, está condicionado por esta nova realidade política e, a partir desta perspectiva, o mais conveniente é explorar cuidadosamente suas possíveis vantagens e desvantagens. A este respeito, urge buscar os fatores de qualificação da trégua para torná-la mais transparente, sustentável, executória e politicamente mais viável.

A segunda questão é um corolário dos anteriores. A tese predominante no capítulo estava vinculada à leitura evolutiva das gangues. Agora, elas já não são o que eram pelo fato de que a sua própria dinâmica evolutiva as

foi transformando até converter-se, em nossa opinião, em uma forma moderna de crime organizado. Quais os traços mais característicos que deram origem a gangues mantidas atualmente? Possivelmente muito poucos ou quase nenhum. A própria evolução das gangues estava dando-lhes nova dinâmica, novos estilos, novas estruturas, novos motivos de ser, etc, que estão localizados longe ou estão diametralmente opostas às suas características iniciais. Em psicologia, este fenômeno é conhecido como “autonomia funcional”. O ponto importante é analisar se a trégua das quadrilhas pode tomar (como qualquer outro fenômeno social) força própria, motivos próprios, formas próprias, etc., que as desvincule de seus motivos, formas, atores e dinâmicas que lhe deram origem. Se admite-se a especulação generalizada de que, na origem desta trégua, há relações de negociações obscuras, acordos indizível, entendidos subterrâneos, etc., também deve-se admitir que a trégua está tendendo para uma espécie de “estabilização” (alcançável, por sinal) e que também poderia provocar a consolidação da mesma a partir de compreensões diametralmente diferentes (com objetivos, conteúdos, métodos, etc., mais saudáveis e transparentes) que não violam estamentos jurídicos, que se adaptam à organicidade do Estado e que se integram com coerência a políticas de prevenção e reinserção social.

Repensar a trégua em termos de que esta adquira “autonomia funcional” e que esta circunstância permita posicioná-la em latitudes políticas, jurídicas e sociais totalmente diferentes exige, em primeiro lugar, abrir um espaço de análise que não seja bipolar (terceira assunto do presente epílogo). Assim planejado, a trégua não é nem boa nem ruim. Em particular, o que eu acredito é que a trégua não é inteiramente positiva (porque quanto mais se avança na compreensão da mesma, mais surgem “sombrias”) nem completamente negativa (porque ela tem muitas “luzes” que não deixar de ser consideradas). Creio que a chave da questão é desenvolver a capacidade de capturar o “cinza”, ou seja, aqueles detalhes que pode pender a balança para um lado ou para outro. A redução de homicídios “per se” é uma das “luzes”. Neste sentido, se a tendência continuar, El Salvador vai acabar o presente ano de 2012, com um pouco mais de dois mil homicídios a menos do que no ano passado. Mas isso não é a única das “luzes”. Outras “luzes” da trégua, que são fundamentais, pelo menos, para este que vos escreve,

têm a ver com a possibilidade de construir uma compreensão mais completa e atualizada a partir das entranhas e da dinâmica deste grupo criminal.

A trégua abriu um nível de diálogo (entrevistas, artigos, fóruns, etc.) com os membros da gangue que estão na cadeia. Do que foi publicado, parece-me que a renda financeiro de que as gangues necessitam (e que obtêve, fundamentalmente, das ações penais) para manter a sua base social é um dos aspectos mais críticos. As possibilidades jurídicas, políticas e sociais de transformar esta trégua em algo mais promissor, observo na capacidade potencial do Estado para criar uma interface entre “rendas financeiras” e “base social”. É, na minha opinião, sobre este espaço, onde as melhores partes, com os melhores jogadores, devem jogar. Infelizmente, pelo menos para o momento, não vejo nem um nem o outro.

O dimensionamento da “base social” das gangues é algo para o qual os próprios membros de gangues deveriam contribuir. Em um estudo muito demarcado que JICA (Agência de cooperação internacional do Japão) financiou no âmbito de um dos seus programas, e que em breve será publicado, perguntou-se aos cidadãos se eles acreditavam que o fenômeno das gangues tinha uma solução. A este respeito, 57,1% respondeu que sim, 28,6% responderam negativamente e 14,3% disse que “não sabem”. Outra questão deste estudo (que só foi realizada em cinco municípios do país e, portanto, os resultados não podem ser generalizados) dizia: você acha que a família e amigos de membros de gangues ou maras apoiam a esses grupos? As respostas dos cidadãos foram distribuídas da seguinte forma: não (20,9%), se (56,5%) e não sei (22,6%). Outra pergunta, possivelmente a mais importante para os efeitos que estamos analisando, apresentou-se nos seguintes termos: Contrário ao que pensam muitas pessoas, você acredita que estes grupos ajudam sua comunidade com algo? As respostas foram: 80,7% respondeu que não; 4,6% respondeu que sim; enquanto que 14,8% respondeu que não sabe. Talvez seja pertinente desenvolver a lógica da pergunta antes mesmo de analisar suas respostas. Isto é, a partir da exposição da hipótese (e da pergunta) de que as gangues podem “ajudar em algo a sua comunidade”, o lógico e admissível (ou melhor, a “inabilidade social”) é que cem por cento dos cidadãos respondam negativamente. Nas comunidades mais afetadas (como explicamos durante o capítulo), há grupos muito

delimitados de cidadãos (é lógico que sejam muito pequenos) que, mesmo não sendo membros das gangues, apoiam estes grupos.

A quarta e última questão tem a ver com algumas das “sombras” da trégua. O papel desempenhado pelo governo é um delas e, se ele negociou, o que foi negociado, é outra. Mas a atenção será focada em outra “sombra” e eu quero dizer, especificamente à “improvisação” como um fator substancial na presente decisão de políticas públicas. Nesse sentido, a trégua atual das gangues tem muitas semelhanças aos planos “mão dura” ou “super mão dura”. Quando, há muitos anos apareceram os planos já citados, este que vos escreve os criticou duramente. Naquela época, o elemento central da crítica não foi que a abordagem “repressiva” per se (tópico sobre o qual sempre se pode discutir) mas a sua falta de seriedade. Para começar, no sentido estrito nunca tinham “planos”, mas apenas medidas de publicidade. Estes famosos planos nunca tiveram expressões estratégicas, tampouco tiveram ligações com a organicidade do Estado, nunca se soube as metas que estavam procurando. Em uma palavra, nunca se produziu um único documento descrevendo estes planos.

Mesmo que se reconheça a coragem do governo para promovê-la, a trégua atual tem muitos planos semelhantes ao anterior: confunde a tática (improvisação e o sigilo como elementos essenciais) com estratégia (ausência de um objetivo claro e um horizonte definido). Estamos olhando para a improvisação na sua expressão mais tangível: não há nenhuma referência institucional claro, sua adequação às políticas públicas é incerta, sua legitimidade social é, também, questionável, etc.

NOTAS

1. Nota do tradutor: gangues, em El Salvador as pandillas ou maras.
2. “Valor rota” relaciona-se, preponderantemente, com o tráfico de entorpecentes, ainda que também possa incluir outro tipo de “produtos”, entre eles o tráfico de pessoas.
3. Especialistas como Edgardo Buscaglia tem documentado empiricamente a relação existente entre corrupção institucional, incluindo a política, e o avanço do crime organizado.
4. Alguns setores da sociedade salvadorenha se recusam a conceituar as gangues como crime organizado. Seus argumentos são incompletos, mas merecem discussão. O mais questionado pode, na sua origem, esconder um postulado mais do tipo político-ideológico. Essencialmente, o argumento sustenta que se as gangues forem consideradas como crime organiza-

do, correr-se-á o risco de que – a sociedade e a institucionalidade – se concentre nas gangues e já não se condene ou persiga o crime organizado mais tradicional, aquele que está vinculado ao “colarinho branco”. Não se sabe se esse argumento esconde uma atitude de resignação ou uma justificação de incompetência. Difícil saber. O fato é que a abordagem do crime organizado (mais tradicional, do “colarinho branco”, aquele que deriva do narcotráfico, das gangues, etc.) e dos problemas que afetam a segurança dos cidadãos não pode ser feita desconhecendo o que realmente está acontecendo. A melhor maneira de encarar a realidade é acertando as contas com ela, não a negando.

5. N.T: Clica é cada uma das unidades básicas em que se divide uma pandilla ou mara, no caso de El Salvador.

6. N.T: optou-se por utilizar “integrante de gangue” para se referir ao pandillero, que é integrante das pandillas (gangues), por não haver termo correspondente em português.

7. Esse contexto, além de facilitar ou permitir delitos e de outros fatos de violência, tem um lado mais obscuro: funciona como uma anestesia social a partir de um processo permanente de insensibilidade sistemática. Como sociedade, ora não nos alarma, ora nos gera indiferença, ou, para conservar nossa integralidade e saúde mental, inconscientemente ignoramos esta realidade.

8. Os dados correspondem a cifras oficiais da Policía Nacional Civil.

9. As autoridades do momento sempre disseram, com bastante facilidade, que os índices criminais aumentam nos anos pré-eleitorais. Isso não é verdade ou, pelo menos, não pode ser comprovado empiricamente. Essa explicação do aumento dos homicídios tem uma clara intenção de tirar algum tipo de vantagem no âmbito político-eleitoral. Desde 2000 até 2010 houve quatro eleições legislativas e municipais e duas eleições presidenciais e, se a explicação fosse correta, então o comportamento das cifras seria diferente. Tampouco se pode explicar a diminuição dos homicídios a partir da entrada em vigor das novas leis ou reformas significativas a diferentes instrumentos legislativos. Nenhuma das duas leituras pode ser respaldada pelos dados estatísticos. Um fator que explica – ainda que não muito bem – o comportamento dos índices de homicídios está relacionado com o fato do diretor da Policía Nacional Civil (PNC) ser um civil ou, pelo contrário, ser um policial de carreira. Assim, em todos os períodos nos que o titular da PNC foi um civil, a tendência foi descendente; e o contrário, cada vez que a direção da PNC foi liderada por um oficial policial, a tendência foi alta. Uma exceção à relação que estamos descrevendo ocorreu na última gestão da PNC liderada por um civil. No entanto, nesse caso, o período foi muito curto e não invalida a questão central que estamos descrevendo. Insiste-se, não se trata de tirar vantagem de uma “coincidência”, porém, de todos os fatores estudados, o que estamos citando é o que supera o teste da comprovação fátual.

10. A pesquisa do Barômetro latino, por exemplo, indica que, para 2010, a vitimização em El Salvador correspondia a 71%. Isto é, que sete de cada dez salvadorenhos já foi vítima de algum tipo de delito. Sempre, segundo esse estudo, a média de vitimização da região latino-americana corresponde a 31%. Os dados de outras empresas pesquisadoras, pelo contrário, são muito diferentes. O Instituto Universitário de Opinião Pública, IUDOP, da Universidade centro-americana José Simeón Cañas, assinala que para o ano passado, a porcentagem de vitimização foi de 19.8%, enquanto que para o presente ano é 23.5%. Não é tarefa do presente ensaio descobrir as razões dessas diferenças (assunto importante que pode ser tratado em uma outra oportunidade), basta dizer que, para os efeitos do mesmo, o mais conveniente é identificar tendências a partir dos resultados nos últimos anos. Os resultados de vitimização que reporta a pesquisa de Barômetro latino para os países da região são os seguintes: Panamá

19%; Nicarágua 29%; Honduras 31%; Guatemala 33%; Costa Rica 34% e El Salvador, como já foi dito, 71%.

11. Periódico digital El Faro cujo endereço eletrônico é <www.elfaro.net>.

12. N.T: O sicariato consiste na contratação de um matador para executar um assassinato por dinheiro. Corresponde ao “matador de aluguel” no Brasil.

13. N.T: Sicário, aquele que mata por dinheiro.

14. Nos últimos meses foi aberto um debate (não necessariamente bem projetado) enfocado a determinar que porcentagem de participação tem as gangues na taxa de homicídios. Para dar cifras todos se ajeitam. Os mais comedidos indicam que as gangues são responsáveis por 30% dos homicídios. Os mais ousados assinalam que as gangues são responsáveis por ao menos 70%. Este debate, apresentado nos termos atuais, evidencia a falta de rigor e precisão. O apelo a um maior sentido de seriedade é evidente: se assumimos por válido que as gangues são responsáveis por 70% ou mais dos homicídios, então estamos frente a uma “variável explicativa” (é dizer as gangues) que não explica muito, ou melhor, que não discrimina nada. A partir desse nível de conhecimento é muito difícil extrair uma decisão operativa que tenha um mínimo de utilidade. É muito genérica. Se, por outro lado, (e estou certo de que as instâncias policiais e fiscais têm capacidade de fazê-lo), se decide por uma explicação mais séria e ordenada, então, deveríamos exigir maior nível de diferenciação. Assim, é importante saber que porcentagem dos homicídios pode ser atribuída a rivalidade entre gangues, que porcentagem de homicídios pode se vincular aos temas do narcotráfico no que estão envolvidas as gangues, que porcentagem se pode atribuir às “autodepurações” que realizam as gangues com seus próprios membros, que porcentagem pode se atribuir à luta por controlar certas áreas de negócios (como ocorre com algumas rotas de transporte público), que porcentagem de assassinatos pode se atribuir às represálias dos integrantes com os cidadãos que se rebelam e decidem não pagar as extorsões, que porcentagem pode se atribuir aos cidadãos que, cansados das gangues, decidem tomar a justiça por suas próprias mãos e decidem matar integrantes ou mandar matá-los (existência crescente do “sicariato”), etc. Em síntese, se necessita uma leitura do fenômeno mais diferenciada.

15. Para ser mais exato, obtiveram a Licenciatura em Ciências Jurídicas.

16. Embora não seja uma explicação completa, a incorporação progressiva das gangues em “linhas de comércio” também pode se compreender a partir de uma lógica de “trajetória vital”, no sentido de que há quinze ou vinte anos estes “jovens” não tinham maiores responsabilidades ou que, em qualquer caso, suas necessidades básicas (casa, teto, comida, vestido, etc.) eram cobertas por seus próprios familiares ou tutores. Agora, por outro lado, 10 ou 15 anos depois, a maioria tem estabelecido suas próprias famílias, multiplicado filhos e se vê na situação de prover o necessário para viver em função do pouco, -e esperançosamente não o único- que sabem fazer: delinquir. A gravidade da situação deve se expor em toda sua crueza: o que faz uma mãe integrante de gangue para manter seus dois ou três filhos, cujo marido, também integrante, está encarcerado? O que faz um “integrante” encarcerado para “prover” sua família do necessário para viver? A partir dessas várias respostas que se podem dar a estas perguntas (ou outras similares), mais cedo ou mais tarde aparece a lógica de uma economia tácita e informal, de fluxos de dinheiro, de linhas comerciais, etc, cujo pino principal se localiza, e não pode ser diferente dadas as condições imperantes, no âmbito da ilegalidade. Alguns críticos podem sustentar que o panorama descrito não responde à realidade cem por cento e que há exceções importantes. Tem razão. Ao menos, parcialmente. Com efeito, há exceções honrosas. Se existem integrantes que tem reconstruído sua vida, purgado legalmente aquilo

que deveriam purgar, e que agora tratam de ganhar a vida com honradez emblemática, especialmente porque fazem em circunstâncias cheias de preconceitos sociais muito primários. Embora os “casos” sejam muito “escassos”, o certo é que existem. Na maioria, as dinâmicas vinculadas a uma “conversão religiosa” têm cumprido papel preponderante. Agora, não se pode analisar este tema a partir de suas exceções. Fazê-lo dessa forma não é só uma imprecisão metodológica e analítica, mas também, tendo em vista a gravidade da situação que vive o país, é uma piada de mal gosto.

17. É possível que as gangues, com arranjo de seus próprios processos evolutivos, desenvolvam maior interesse por adotar dinâmicas, interesses e formas organizacionais que, por um lado, se tornem complexas quanto a sofisticação e, por outro, sejam mais próximas e compatíveis com linhas econômicas, financeiras e comerciais. Como consequência disto, as atividades de domínio territorial que incluem comportamentos violentos, especialmente contra gangues rivais, são mais seletivas e em franca dependência de suas reais ou potenciais afetações econômicas.

18. No sentido mais psicológico do termo, é dizer, como “motivo central” ou “motivo condutor”, que além disso é recorrente e do que, a partir do qual, se produzem ou sucedem mais coisas.

19. O recém nomeado Ministro da Justiça e Segurança Pública anunciou a criação de uma Unidade Especializada de Polícia Nacional Civil para combater as gangues juvenis. No princípio, esta unidade estaria formada, sobretudo, por agentes policiais recém graduados. Suas funções, responsabilidades, âmbitos precisos de atuação, modalidades de interagir com os outros estamentos policiais, etc, se encontram em processo de definição.

20. Pode-se pensar no forte componente familiar dos capos da máfia siciliana. A estrutura social da máfia, pelo menos a mais histórica, se entende a partir do conhecimento de sua rede familiar, das alianças entre famílias mafiosas, das vendette familiares, etc. A rede, estreita ou ampla, dos grupos mafiosos, está diretamente vinculada às suas estruturas familiares.

21. É um terreno pouco explorado no sentido de que não se conhecem estudos que, como propósito expresso e direto, se enfoquem no conhecimento e na análise da rede social que gira em torno das gangues: conformação, vasos comunicantes, distribuição funcional, linhas de autoridade, modalidades de “saída” de tal rede, função da rede nas atividades ilegais, etc.

22. As autoridades atuais de segurança pública, e seus predecessores, nunca se pronunciaram a respeito deste tema e, pior ainda, nunca dispuseram algo concreto – como lhes compete pelas responsabilidades que derivam de seus cargos. Por outro lado, os meios de comunicação social e, em especial, o jornalismo investigativo, tampouco dá conta deste fenômeno. Possivelmente não conseguem, como quase todos, advertir a periculosidade desta circunstância; e, o âmbito acadêmico tristemente desconectado dos problemas reais, tampouco disse algo. Não obstante, uma exceção importante nasce de alguns membros da institucionalidade policial. Vários dos oficiais mais lúcidos, de maior e menor liderança na estrutura policial atual, explicam com clareza o assunto: a estratégia policial sempre será curta sem se levar a sério o tema do crescimento da rede de amigos, familiares e colaboradores que protegem as gangues. Do lado da resposta, há expectativas positivas bem sustentadas acerca das bondades do Plano “Comunidades Seguras” que vão implementar. Entretanto, reconhecem, com realismo, que a “pata mais frouxa” será a resposta do “social”. Neste aspecto, “Cristo começa a padecer” como diz uma expressão coloquial nacional. Do lado da compreensão adequada do problema, estes líderes policiais entendem bem a importância de recuperar o controle em comunidades ou bairros caracterizados pela presença de gangues, mas sabem que o controle “legal e

formal” que pode exercer a intervenção policial não é suficiente na medida em que, em tais comunidades, nem todos os indivíduos estão conectados com o mesmo sistema normativo e nem todos estão comprometidos com a soma de valores socialmente compartilhados. Atrás deste enfoque, portanto, coexistem duas valorizações: uma, a da gravidade não reconhecida, é dizer, o problema é mais complexo do que se pensa ou se entende; dois, a da ingenuidade irresponsável, ou seja, recuperar a eficácia policial é chave, é o primeiro passo, mas é insuficiente. Centrar a estratégia, com exclusividade, nos esforços de aplicação da Lei é condenar a Polícia Nacional Civil a seu próprio fracasso.

23. De fato, a Polícia Nacional Civil entra quando quer nestas comunidades. Tem presença, realiza patrulhas, etc. Agora, uma coisa é entrar numa comunidade e ter presença; e outra, muito diferente, exercer controle (no sentido positivo) e ter autoridade.

24. No âmbito militar, pelo menos no mais tradicional e no menos ilustrado, esta lógica de pensamento conta com muitos adeptos.

25. N.T: A Fiscalia tem por atribuição conduzir investigações de crimes. Pune, promove e exerce exclusivamente a acusação criminal e outras violações do direito.

26. Na estrutura original deste ensaio estava dedicada uma seção intitulada “A ferida no flanco: a ineficácia fiscal e judicial” orientada a analisar as capacidades e a atuação da Fiscalia Geral da República (conferir nota de tradução 6) e o Sistema Judicial. Esta seção saiu por limitações de espaço.

27. Mais uma vez, sempre pelo mesmo motivo, omitimos mais duas seções, intituladas “Prevenção social da violência: entre o desprestígio e o menosprezo” e “Ao touro pelos chifres: permanência sistemática e recuperação do território”. Na primeira seção tínhamos planejado tratar subtemas como: i. Orçamento dependente da cooperação internacional; ii. Disfuncionalidade institucional, técnica e metodológica: o barco que faz águas; iii. O mote de prevenção social de violência como algo light; iv. O reordenamento institucional: entre a esperança e a crise de conhecimento. Na segunda seção iríamos tratar os seguintes subtemas: i. A Estratégia Nacional de Prevenção de Violência em Apoio aos Municípios; ii. A experiência das Escolas para a Convivência: a importância da informação e a evidência empírica; e iii. A dispersão nostálgica da polícia comunitária. Esperançosamente, no futuro, tenhamos a oportunidade de abordar estes temas.

A OSCILAÇÃO. OS VAIVÉNS DA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA ARGENTINA ATUAL

MARCELO FABIÁN SAIN

DILEMA PERVERSO

Na Argentina, logo após uma década de reivindicações a favor de reformas democráticas da segurança pública, cabia perguntar: por qual razão os governos — muitos deles governos de centro-esquerda — não têm empreendido reformas institucionais que tendem a formar um sistema de segurança pública adequado à gestão democrática dos conflitos? Que perspectivas e orientações políticas têm dirigido os governos a favor da continuidade do sistema institucional de segurança pública imperante? Será que os governantes têm vislumbrado que as reformas do sistema de segurança acarretariam custos políticos e financeiros significativamente maiores que os benefícios que poderiam gerar? Ou será que para estes governos a desproteção estatal e a vitimização criminal, que recaem principalmente sobre os setores populares, não resultaram de interesse e certamente têm sido sua própria situação como classe política dominante?

A partir de uma perspectiva democrática, há somente uma razão que torna imprescindível o desenvolvimento de reformas progressistas do sistema de segurança pública: as principais vítimas dos delitos mais violentos e da desproteção estatal pertencem aos setores sociais mais pobres e carentes de nossa sociedade; e os principais algozes dessas ofensas pertencem também a esses estratos. Por certo, não são os únicos delitos, as únicas vítimas nem os únicos algozes, mas sim os únicos *visíveis socialmente e institucionalizados* no marco de estratégias de intervenções punitivas que só abarcam seletivamente um espectro muito reduzido de incidentes e de pessoas. Segundo Zaffaroni, a *criminalização efetiva* — ou “*criminalização secundária*”,

como a chama — não se articula de maneira predominante sobre todos os delitos, nem recai sobre todos os delinquentes a não ser sobre alguns, e nele se reflete o caráter *inevitavelmente seletivo* das agências estatais encarregadas da criminalização e, em particular, a polícia.¹ Estas agências têm que decidir “quem serão as pessoas que criminalizam e, ao mesmo tempo, quem serão as vítimas potenciais das que se ocupam, pois a seleção não é somente dos criminalizados, mas também dos vitimizados”. Como assinala Zaffaroni, “isto responde ao que as agências de criminalização secundária, dada a sua pequena capacidade frente à imensidão do programa que discursivamente lhes é encomenda, devem optar entre a inatividade ou a seleção” e, dado que a inatividade “acarretaria seu desaparecimento”, optam por uma seleção punitiva eficaz que justifica sua existência.² Desse modo, o sistema institucional de segurança pública intervém punitivamente sobre os estratos vulneráveis da população, quer dizer, sobre “pessoas sem poder e por ações grosseiras e até insignificantes”, o que provoca uma “distribuição seletiva na forma de epidemia, que alcança somente quem tem defesas frágeis frente ao poder punitivo e são mais vulneráveis a criminalização secundária”.³

Também, esta disposição punitiva acarreta, ao mesmo tempo, um significativo *estigma de impunidade* já que se deixa de fora da seleção criminalizante um amplo espectro de delitos e delinquentes. Existe um conjunto de delitos excluídos da criminalização, tais como os delitos corporativos e os delitos de “colarinho branco” cometidos pela maioria dos grandes atores empresariais e os atos corruptos levados a cabo por autoridades governamentais,⁴ assim como as atividades delitivas empreendidas por grupos criminais organizados, em particular, aquelas estruturadas em torno de mercados ilegais. Todas configuram diversas modalidades de *delitos do poder* e não são geralmente objeto da seleção criminalizante. Na Argentina, igual a outros países da região, este conjunto de problemáticas criminais tem uma estreita e dinâmica imbricação com a vida social e econômica legal e com certos circuitos do poder institucional, em particular, com determinadas agências policiais, judiciais e com alguns setores políticos e governamentais, mas, ao mesmo tempo, possuem um manto efetivo de *invisibilidade social e política* que se traduz em sua *invisibilidade institucional*. Como

assinala Simonetti, se trata de empreendimentos criminais que irrompem na política e na economia, e que “tem uma entidade e um alcance suficiente como para poder atuar nestes âmbitos e impulsionar um eco ilegal do poder”.⁵ Definitivamente, o sistema institucional de segurança pública deixa fora este amplo conjunto de problemáticas criminais e apenas se remete a institucionalizar os *delitos dos pobres*, já que “nenhuma sociedade se encontra em condições de criminalizar as atividades que se encontram na base de suas relações econômicas e políticas dominantes”.⁶

O significativo da situação é que o *disciplinamento punitivo* que recai sobre os estratos sociais altamente marginalizados e excluídos e a *impunidade seletiva* a favor dos delitos complexos e dos delitos corporativos levados a cabo pelo sistema institucional de segurança pública, tem se convertido em um *instrumento politicamente necessário* para que a classe política e, em particular, para que os atores governamentais possam construir uma relativa base de *legitimidade* na gestão da segurança pública. Essa legitimidade, sempre efêmera e delimitada, embora efetiva na gestão das conjunturas críticas, deriva de que a criminalização efetiva sobre delinquentes grosseiros e vulneráveis é direta, imediata, visível e ampla, e, nesse sentido, permite mostrar a eficácia na “luta contra o crime” por parte do governo, da justiça e da polícia. Se ele, além disso, se inscreve e se produz emoldurado num discurso oficial favorável à “mão dura contra o delito” e se materializa em intervenções militarizadas estrondosas e cruzadas por uma alta cota de violência indiscriminada, como se observa nas batidas ou *razzias*⁷ em bairros carentes, a simbologia de eficácia se radicaliza e consegue maior legitimidade ante os setores médios e altos, ávidos de uma punição severa sobre as “classes perigosas”. Tudo isso torna invisíveis os delitos excluídos da criminalização efetiva que são cometidos comumente pelos atores políticos e econômicos dominantes, os setores sociais médios e altos e os grupos criminais protegidos pelo “Estado paralelo” formado basicamente pela polícia.⁸

Com efeito, este complexo dispositivo institucional se concretiza num conjunto de intervenções centradas fundamentalmente no trabalho institucional das *polícias*. Estas são a principal ferramenta institucional do sistema de segurança pública para o *disciplinamento social dos setores*

urbanos altamente marginalizados que, salvo algumas exceções recentes, não têm sido objeto de políticas sociais de inclusão. Este disciplinamento compreende uma combinação de ações complementares. Por um lado, a repressão indiscriminada, as torturas, as coerções, os fuzilamentos e os desaparecimentos de pessoas estigmatizadas como “perigosas”, “delinquentes” ou meramente “incômodas”, que sempre pertencem aos estratos pobres e marginais de nossa sociedade.⁹ Por outro lado, o constrangimento de algumas dessas pessoas, em particular, dos homens mais jovens, empurrados a “trabalhar” para a polícia roubando, matando, extorquindo para eles. São os chamados “pibes chorros”.¹⁰

Assim, as polícias levam a cabo com eficácia uma modalidade de *controle do delito mediante sua regulação ilegal*. Esta tem implicado um conjunto de ações que tendem a exercer a salvaguarda e proteção de certas atividades delitivas altamente rentáveis, em especial, aquelas estruturadas em torno de mercados ilegais de drogas, de pessoas para sua exploração sexual e trabalhista e de peças de veículos roubados, tão propagados na Argentina da última década. Na verdade, este acionar institucional tem constituído uma forma de *gestão do delito* através de um pacto manifesto com os grupos criminais em que se combina *como e quando* se levam a cabo as atividades ilícitas permitidas ou impostas. Isto é, se estabelece quanto delito se tolera, a fim de que o negócio se desenvolva ou prolifere sem que se ponha em dúvida o domínio material e simbólico da polícia no território e sem que o vínculo ilegal adquira visibilidade social ou política. Assim, com ele, a instituição policial tem se *autofinanciado* através da apropriação de uma porção da renda gerada por esse conjunto de atividades criminais protegidas, afrontando, entre outras coisas, a insuficiência orçamentaria de que em geral padece a instituição.¹¹

Consequentemente, por qual razão os governos democráticos haveriam de encarar a reforma do sistema de segurança pública e os efeitos de adequá-lo à democracia, se tal como está estruturado procede *politicamente adequado* de uma modalidade de gestão das conflitividades que acaba funcional às perspectivas e interesses dos setores médios e altos de nossa sociedade, é dizer, a aqueles setores politicamente relevantes? Mais precisamente, por que os governos democráticos haveriam de empreender

processos de reforma institucional complexos e intrincados em suas dimensões e desenvolvimentos, extensos em tempo e custosos financeira e administrativamente, se o sistema institucional de segurança pública, assim como está, é *politicamente viável e eficaz* na governabilidade das conflitividades existentes em nossa sociedade, dado que procede útil à reprodução da estabilidade e legitimidade política dos governantes de sucessão?; Por que haveriam de iniciar processos institucionais com *desenvolvimentos e resultados incertos ou intangíveis* se o mais importante para os governos é sua estabilidade institucional e legitimidade social acima do bem-estar da população ante conflitividades violentas e eventos criminais?

Para os governantes cuja gestão é permanentemente avaliada e posta em dúvida pela sociedade, por seus eleitores, por seus opositores e pelos meios de comunicação, os enfoques e decisões políticos que tomam em matéria de segurança pública “estão fortemente determinados pela necessidade de encontrar medidas efetivas e populares que não sejam viabilizadas pelo público como signo de debilidade ou como um abandono das responsabilidades estatais”. Como assinala Garland, “na seleção de respostas políticas ficam mais atrativas aquelas que podem ser mais facilmente representadas como decididas, inteligentes e efetivas ou simbólicas”, descartando ou evitando “aquelas que são mais facilmente representáveis (pelos opositores ou pelo público), como uma concessão, um reconhecimento de fracasso ou algo afastado do sentimento público”.

[...] o político, que se acostuma a ver as iniciativas de políticas públicas em termos de sua atração política e em relação com outras posições políticas, atuam no marco do horizonte eleitoral da competição eleitoral, à luz da publicidade obsessiva das duas meios massivos de comunicação e se baseia fundamentalmente em um saber «político» — sobre a opinião pública, as preferências de grupos localizados, as táticas da oposição e os valores políticos — mais que na experiência organizacional ou os resultados da investigação científica. As iniciativas de políticas públicas são frequentemente reativas, desencadeadas por eventos particulares e deliberadamente partidárias. Como consequência, tendem a ser apaixonadas e improvisadas, construídas em torno de casos impactantes mas atípicos e a estarem mais preocupadas em ajustar-se à ideologia política e à percepção popular do que ao conhecimento perito ou às capacidades comprovadas das instituições.¹²

Em torno desses contrapontos tem se desenvolvido na Argentina os vaivéns que tem caracterizado a gestão política da segurança pública durante a última década e que assinalam, sem dúvida, os desafios atuais do governo nacional. Desde os anos 90, se impôs em nosso país uma determinada modalidade de gestão da segurança que envolveu o *desgoverno político e a policialização* do tema. Esta tendência pareceu se dividir em duas ocasiões ao largo dos anos seguintes, embora ambas as experiências foram parciais e episódicas. A primeira teve lugar durante o primeiro ano do mandato presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007) e se baseou na formulação e implementação de uma série de mudanças institucionais orientadas a impor a condução política sobre os assuntos da segurança e, particularmente, sobre as polícias. A segunda consistiu na criação da *Polícia de Seguridad Aeroportuária* como a primeira instituição policial formada na democracia, com comando civil, controle externo e novas modalidades de organização e trabalho policial. Em ambos os casos, acabaram se impondo as tendências tradicionais, mas no final de 2010 o governo de Cristina Fernández (2007-2011) deu uma guinada e empreendeu um giro reformista em matéria de segurança que, no discursivo, reivindicou a condução política da segurança e a reforma institucional do sector setor mas, no concreto, tem sido igual a sempre e as mudanças foram meramente maquiadas. Vejamos como, em um sentido geral, tem se desenvolvido estas *oscilações*.

TENDÊNCIAS TRADICIONAIS

A partir dos anos 90, as problemáticas de segurança tem se convertido em um assunto de relevância social e de atenção política, o que tem concentrado a atenção das autoridades governamentais e foram objeto de intervenções institucionais impulsionadas por elas. Ela se derivou, de uma maneira ou de outra, da *transformação do fenômeno criminal* assentada em duas tendências inovadoras causadas pelo *aumento e complexidade dos delitos e pelo crescimento do sentimento de “insegurança”*.¹³

A aproximação política que se fez destas questões foi configurando um *estilo particular de exercício do governo e da gestão institucional da segurança pública*. Para a classe política argentina e, em especial, para as

sucessivas autoridades governamentais, os problemas de segurança têm constituído *assuntos policiais* que deveriam ser atendidos exclusivamente pelo que consideravam ser a única agência estatal especializada nele, isto é, a *policia*, cabendo ao governo político a responsabilidade de articular um conjunto de ações que tendem apenas a afrontar as crises e/ou protestos derivados dos problemas de “*insegurança*”.

Isto foi dando forma a uma modalidade particular de abordagem governamental dos assuntos de segurança designada pelo *desgoverno político da segurança e a delegação da gestão política de segurança pública nas cúpulas policiais*.¹⁴ Certamente, a consideração de que as instituições policiais, ainda conservando as mesmas funções, organizações e doutrinas que se estabeleceram quando foram criadas há meio século, constituem o principal recurso para o controle do crime, por um lado; e a tradicional apatia, inaptidão e incapacidade com que os sucessivos governos abordaram os assuntos de segurança pública e as questões policiais, por outro lado, tem favorecido a *governabilidade policial da segurança pública*. Consequentemente, a direção, administração e controle integral dos assuntos de segurança pública, assim como de organização e o funcionamento do próprio sistema policial, permaneceram nas mãos das próprias polícias ou, melhor, de suas cúpulas, dando lugar a uma sorte de *policimento da segurança pública e de autogoverno policial*.

Mas esta modalidade de gestão política mostrou suas limitações e foi colocada em dúvida quando, no meio dos anos 90, as problemáticas de segurança pública se converteram em um assunto político, reuniram a atenção das autoridades governamentais e foram objeto de intervenções institucionais impulsionadas por estas. Isto se produziu em meio ao aumento dos delitos e de uma crescente reclamação social de proteção ante esta situação.

As sucessivas autoridades governamentais têm levado a cabo uma série de ações institucionais inscritas em uma sorte de *estratégia de reação adaptativa* predominantemente orientada a *responder e se ajustar ao conjunto das mobilizações, demandas e protestos sociais contra a “insegurança” e a “opinião pública” estruturada midiaticamente em torno da proclamação da incompetência governamental em “resolver os problemas de insegurança”*, sempre em vista de que tudo isso não dera lugar a si-

tuações de crise política ou que não aperfeiçoara a capacidade de gestão e/ou a legitimidade política dos governos. Portanto, as *problemáticas dos delitos e as violências não constituíram em si mesmo o objeto dessas ações governamentais*.

Neste sentido, a *estratégia de reação adaptativa* adquiriu certas manifestações específicas. O *encobrimento ou ocultação das problemáticas de segurança pública*, em particular, das condições e tendências objetivas dos delitos e os sentimentos de insegurança assim como o *discurso desculpador* orientado a apurar responsabilidades do governo e da gestão de segurança em outras instâncias institucionais — tais como a justiça penal, as *fiscalías*¹⁵ — ou em outros atores sociais, foi uma tendência recorrente durante os últimos anos. Também foram o *normativismo penal* assentado na promoção de meras reformas legais em matéria de segurança, especialmente, reformas de tipo penal e processual-penal, como respostas institucionais predominantes e/ou exclusivas às problemáticas da segurança, e o *formulacionismo declamativo* assentado na enunciação de intervenções, programas e/ou planos de governo em matéria de segurança pública, que nunca foram objeto de nenhum tipo de ações orientadas a sua implementação total ou parcial.

Este estilo de exercício do governo político da segurança pública assentado na reação adaptativa e no policiamento foi *eficaz* para lidar exitosamente com as demandas sociais e pressões midiáticas, impedindo que a transformação do fenômeno criminal e a politização das problemáticas de segurança dessem lugar a situações de crises políticas insubmissíveis aos sucessivos governos.¹⁶

Entretanto, esta modalidade de gestão tem tido *impactos e consequências situacionais e institucionais* de significativa gravitação. No plano situacional, ao amparo da exclusão sistemática dos conflitos, as violências e as problemáticas dos delitos da agenda governamental e, assim, da impossibilidade de colocar este conjunto de assuntos como objeto das políticas e ações governamentais, na Argentina e, especialmente, nas grandes cidades do país, *as problemáticas de violências e os delitos foram aumentando e adquirindo um maior nível de complexidade*, em particular, aquelas manifestações criminais próprias da delinquência organizada, cuja expansão

tem sido favorecida pela demanda por mercados ilegais de bens e serviços e a proteção e/ou regulação ilegal da polícia. No plano institucional, as sequelas mais evidentes têm sido *a precarização dos dispositivos legais e organizacionais do governo da segurança pública e da capacidade de gestão política destes assuntos*; e o *autismo social* nos assuntos de segurança pública mediante a exclusão da prevenção social da violência e do delito da agenda de ações e intervenções governamentais e a desconsideração das condições sociais como determinantes de diversas problemáticas de segurança.

Desde a instauração democrática, os sucessivos governos nacionais nunca levaram adiante estratégias ou medidas para fortalecer a gestão política das problemáticas e dos assuntos de segurança pública. O *desgoverno político da segurança pública* gerou um significativo *vazio institucional* que teve como traço característico a conformação de uma *institucionalidade política deficiente*. Isto se manifestou na *ausência de estruturas adequadas de gestão política da segurança pública* ou, dito de outro modo, a *existência de dispositivos normativos, organizacionais e funcionais inapropriados ou insuficientes para o exercício integral do governo político da segurança pública*. Dado que o governo da segurança foi exercido, em geral, pelas instituições policiais, não resultou imprescindível formar mecanismos e procedimentos institucionais adequados para que esses trabalhos governamentais fossem exercidos pelas autoridades políticas do Estado.

UMA AMEAÇA REFORMISTA (2003-2004)

Desde a instauração democrática de 1983 até dezembro de 2010, a tentativa mais significativa de reforma institucional do setor de segurança pública do governo federal foi levada a cabo durante os dois primeiros anos da gestão presidencial de Kirchner. Ao longo desse período, se formularam uma série de iniciativas e planos de forte marca reformista que coincidiram com a gestão de Gustavo Béliz a frente do Ministério de Justiça, Segurança e Direitos Humanos. Com sua saída, o governo abandonou abruptamente esse estigma e levou a cabo um movimento conservador que perdurou até o final do mandato de Kirchner em dezembro de 2007 e que se perpetuou durante a primeira parte da presidência de Cristina Fernández até dezembro de 2010.¹⁷

Quando em maio de 2003 Kirchner iniciou seu mandato presidencial, estabeleceu alguns eixos conceituais em matéria de segurança pública, diferentes dos que haviam prevalecido nos governos anteriores. Assinalou que a responsabilidade ante a insegurança e os delitos não era exclusivamente da polícia senão do Estado e da sociedade de maneira coordenada. Rechaçou o enfoque dos assuntos de segurança assentados exclusivamente na resposta do sistema penal e destacou com ênfase que a desagregação social e a impunidade favoreciam a violência e a insegurança.

Então, Kirchner apresentou o “*Plano de Governo*” no que resumia os eixos gerais de sua gestão. Ali reconhecia que o sistema de segurança pública era “obsoleto” e que estava “colapsado” e propunha a respeito dois eixos de ação fundamentais. Por um lado, formulava uma estratégia de prevenção dos delitos em que era “importante punir o delito, mas mais importante [era] evitar que o delito fosse cometido”, para a qual considerava necessário “detectar situações de risco social para integrar a quem se encontra nessa situação marginal” assim como “restabelecer a ordem e a convivência nos bairros com a participação de fiscais, de juízes, de vizinhos e de polícias”, particularmente, “com uma polícia de proximidade ou polícia comunitária”. E, por outro lado, sustentava a necessidade de encarar “uma reforma policial que surja do debate de políticas de segurança juntamente com todos os setores econômicos e sociais” e que se inscreva na “reforma do regime de segurança interior”.¹⁸ Tratava-se de linhas muito gerais, mas em tom com uma agenda reformista, em meio a um clima social no qual a “insegurança” constituía uma problemática cidadã importante.

Neste contexto, Kirchner encarou uma gestão em matéria de segurança sobre a base do despolicciamento dos protestos sociais; a disposição em não tolerar atos de corrupção ou abusos na administração institucional ou no uso da força por parte das polícias federais e, em particular, por parte da maior polícia nacional do país, isto é, a *Polícia Federal Argentina*;¹⁹ e a realização de um conjunto de reformas institucionais substantivas no sistema de segurança pública federal.

Logo que começou a gestão, o governo anunciou a decisão de revisar individualmente os arquivos pessoais dos novos integrantes da cúpula da Polícia Federal Argentina assim como de 53 chefes das delegacias portenhas.

Encomendou essa tarefa ao Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS), o que constituía um ato inovador e uma expressão de que o governo não seria conivente com a corrupção ou os abusos policiais.²⁰ Também informou a implementação de um “plano de controle total” desta força mediante a qual se avaliaria o trabalho dos delegados que seriam designados a frente das delegacias da cidade de Buenos Aires sobre a base de um “mapa do delito” no qual se identificariam os atos cometidos em cada jurisdição.²¹ Em julho, o governo apresentou publicamente um programa de 39 pontos no qual estabeleceu os eixos da estratégia de segurança que seguiria a força na cidade de Buenos Aires.²²

Em tom com este estigma, em outubro, Kirchner retirou do cargo o chefe da Polícia Federal Argentina, delegado Geral Roberto Giacomino, quando se comprovou que ele e um grupo de chefes policiais responsáveis pela gestão orçamentária da instituição efetuaram, no começo de maio, diversas contratações, compras diretas e licitações em favor de distintas pessoas e empresas vinculadas ao próprio Giacomino e a um familiar direto, gerente de uma das empresas contratadas fraudulentamente, tudo isso para levar a cabo a informatização da obra social da força e de seu hospital.²³

Em poucos dias, o governo criou na esfera do Ministério de Justiça, Segurança e Direitos Humanos o “Programa de Administração Civil das Forças Policiais e de Segurança Federais (PAC)” com a finalidade de levar a cabo o controle institucional da totalidade das compras, contratações e decisões administrativas relativas à execução do gasto das forças policiais e de segurança federais, assim como do Serviço Penitenciário Federal.²⁴

Era a primeira vez desde a instauração democrática de 1983 que o governo nacional intervinha de maneira direta na condução político-institucional da Polícia Federal Argentina, retirava seu chefe por um ato de corrupção e assumia a execução orçamentária da maior e mais relevante instituição policial federal da Argentina.

Em maio de 2004, como resultado da análise dos arquivos pessoais, o governo anunciou o afastamento de 107 altos oficiais da Polícia Federal Argentina. O grosso dos afastados estavam sumariados por faltas graves ou imputados judicialmente de delitos vinculados com o desempenho de suas funções, enquanto que outros haviam cumprido o tempo de serviço

necessário para a aposentadoria.²⁵ Entre eles figuravam três delegados inspetores, quatro delegados e seis subdelegados que dias antes haviam sido processados judicialmente por armar procedimentos policiais flagrados contra pessoas inocentes com efeito de mostrar “eficácia policial” no controle do delito.²⁶

Tratou-se da “purga” policial mais importante da gestão kirchnerista, em cujo marco se produziu a decapitação quase completa da cúpula da instituição. Entre oficiais e suboficiais, eram mais de 550 os policiais federais que haviam sido dados como baixas, passados à aposentadoria ou postos em disponibilidade durante o primeiro ano do governo kirchnerista.²⁷

Em tempo, Kirchner foi eloquente na ratificação dos lineamentos de “*saneamento*” institucional que seguiu desde o começo de seu mandato presidencial no que toca às polícias, e, em especial, À Polícia Federal Argentina.

[...] Venho reafirmar minha convicção de mudar este país; venho reafirmar minha convicção de eliminar a corrupção com toda a força necessária, com toda a clareza. Porque parecia ser que alguns estão dispostos a permitir uma suposta eficiência na segurança com corrupção. Não serve a eficácia com corrupção. Nós queremos forças de segurança e forças policiais que sejam eficientes e não corruptas. E por nenhum aspecto um integrante das forças de segurança ou policiais podem gerar ou ser parte de *lobbies* que tendam a sua permanência, quando tem tido atitudes que estão fora da legalidade e fora do marco no qual tinham que se mover. Vamos ser inflexíveis; temos que mudar; temos que ajudar a recuperar a segurança na nossa polícia. Devem ter arquivos limpos; a gente tem que olhar nossas forças de segurança e estar absolutamente tranquilos que estamos bem guardados, de que temos aqueles que têm melhor conduta, que mais honradez tem e realmente afirmam o respeito que esse lugar merece. Isto é central e fundamental, mas não somente para as forças de segurança, mas também para todos os argentinos, em todas as áreas.²⁸

Entretanto, o sequestro e assassinato em março de 2004 de Axel Damián Blumberg, um jovem de 21 anos, estudante de engenharia e que pertencia a uma família de classe média alta da zona norte da Grande Buenos Aires²⁹ sensibilizou a população e deu lugar a um repúdio social generalizado às ações das autoridades governamentais responsáveis pelas políticas de segurança tanto a nível nacional como provincial. O protesto veemente de justiça da parte de seu pai, Juan Carlos Blumberg, motivou a crescente

mobilização de vastos setores médios urbanos que reivindicaram uma atitude mais ativa do governo ante a “insegurança”. Neste contexto, em 1º de abril de 2004, reuniram-se na Praça dos Dois Congressos, em pleno centro da Cidade de Buenos Aires, cerca de 150.000 pessoas que, sob a condução de Blumberg, reivindicaram ao governo nacional e, em particular, ao provincial que levasse a cabo medidas e políticas integrais e eficientes frente a onda de violência delitiva que havia se desencadeado há meses na Grande Buenos Aires. Tratou-se de uma de as maiores concentrações populares desde a instauração democrática e a primeira jornada massiva em torno de temas vinculados à segurança.³⁰

O governo kirchnerista reagiu rapidamente e em 19 de abril anunciou na Casa de Governo o “Plano Estratégico de Justiça e Segurança 2004-2007” composto por um conjunto de medidas e ações inscritas na esfera da justiça e segurança a ser levadas a cabo durante os três anos restantes do mandato oficial. Em matéria de segurança, tratou-se de um plano basicamente assentado em uma série de reformas institucionais de ampla envergadura. Nessa ocasião, Kirchner destacou que “a solução de nossos problemas profundos não pode ser encontrado nas velhas e repetidas receitas” e que se deveria ter “a audácia de nos aproximarmos à realização da transformação que nossa situação exige”.³¹

Em matéria de segurança, o plano do governo propôs a criação de uma nova instituição policial denominada “Agência Federal de Investigações e Segurança Interior”. Esta deveria ser um organismo autárquico dirigido por um diretor nacional dependente do secretário de Segurança Interior e estaria inicialmente composta por seis mil integrantes a serem incorporados durante o ano de 2005. Também se criou concurso para incorporar mil investigadores que integrariam a dotação do organismo. Teriam funções em investigações sobre o crime organizado e no relativo à manutenção da ordem pública, tudo isto na ordem federal. No tocante a investigações, agruparia e coordenaria “todas as áreas de investigações das forças federais sobre o crime organizado” e articularia seu trabalho com “sentido federal com todas as forças provinciais do país”. Para isso, administraria um “nó informático central conectado em rede” e elaboraria um “mapa delitivo referido a sequestros extorsivos e bandos criminosos em geral, com especial

ênfase no narcotráfico, tráfico de armas, desmanche de carros, contrabando e lavagem de dinheiro”. No referido a segurança interior, se formaria no seu núcleo um “Corpo Nacional de Paz” integrado por cinco mil uniformizados selecionados entre o pessoal da Polícia Federal Argentina, a Gendarmeria Nacional Argentina e a Prefeitura Naval Argentina. Este corpo atuaria como “assistência federal e polícia de segurança nas zonas mais críticas, quando sua presença é requerida no marco da Lei de Segurança Interior”, para a qual se deveria estabelecer um conjunto de “contratos de segurança entre a jurisdição nacional e as províncias e os municípios”, priorizando “o rol dos governos locais e municipais e a participação comunitária”.³²

Por sua parte, no plano se postulava um conjunto de mudanças significativas em matéria policial. Em primeiro lugar, se propunha a “unificação de critérios de controle anticorrupção e integridade em todas as forças de segurança do país” mediante a criação, no âmbito do Conselho de Segurança Interior, de um “Monitor Civil da Segurança” com o fim de supervisionar a área de assuntos internos da Polícia Federal Argentina, a Gendarmeria Nacional, a Prefeitura Naval Argentina e o Serviço Penitenciário Federal e de auditoria dos procedimentos com a participação de entidades sociais, tudo isso para “evitar e sancionar irregularidades nas forças”. Em segundo plano, se concebiam “modificações nas profissões de administração das forças de segurança” mediante uma série de novas medidas profundamente inovadoras, tais como a “abertura de Juntas de Qualificações e Promoções” de cada uma dessas instituições ao “monitoramento externo de universidades e organizações não-governamentais, para garantir a máxima transparência na ascensão e promoção do pessoal”; e a “convocatória aberta para incorporar por concurso público de antecedentes e oposição a delegados, Subdelegados e Inspectores civis nas forças de segurança” entre “profissionais de disciplinas afins” cuja incorporação definitiva requeria a “aprovação de um curso intensivo de formação específica”. E, em terceiro lugar, se projetava a unificação da “gestão administrativa das quatro forças de segurança, aprofundando a reforma iniciada com a criação do Programa de Administração Civil”.³³

Finalmente, o plano contemplava a elaboração de um “mapa nacional do delito” mediante a extensão a nível nacional do “Sistema Unificado de Re-

gistros Criminais (SURC)”, que já funcionava na cidade de Buenos Aires, com efeito de formar “uma única rede informática” que vincule “todas as forças de segurança e todo o sistema judicial criminal nacional e provincial” a fim de sistematizar e analisar a informação criminal provida por estas instâncias. A dita proposta apontava para permitir “a demonstração de efetivos [policiais] em função da evolução do crime”, assim como a constituir uma “ferramenta central” para a Agência Federal de Investigações e Segurança Interior sobre a problemática do crime organizado. Para tudo isso, o governo propunha um investimento de quatro milhões e um prazo de execução de doze meses.³⁴

Nesse sentido, a proposta governamental era integral e supunha um conjunto de mudanças profundas no sistema policial federal, assentados na criação e funcionamento de uma nova agência policial; a reestruturação orgânica e funcional das polícias e forças de segurança existentes; a conformação de dispositivos externos de controle funcional das polícias e forças de segurança federais; e o deslocamento da administração destas instituições à esfera civil. Desde a instauração democrática, nunca se havia concebido uma reforma institucional de semelhante envergadura assentada numa firme reivindicação de *condução civil da segurança pública e dos assuntos policiais*.

Em outubro de 2004, logo após uma crise no gabinete, o governo dispôs a transferência da Secretaria de Segurança Interior e dos corpos policiais e de forças de segurança federais a partir do âmbito do Ministério de Justiça e Direitos Humanos até a órbita do Ministério do Interior e colocou o titular desse ministério, Aníbal Fernández, a cargo da direção política da segurança na Argentina. Fernández, à contramarcha da orientação oficial seguida até então, era um dirigente inclinado a privilegiar a intervenção policial na gestão dos assuntos de segurança pública. Nesse momento, iniciou-se o giro conservador do kirchnerismo. Com ele, abandonou-se o conjunto de iniciativas reformistas anunciadas nesses meses e se iniciou um processo institucional de paulatina delegação do governo dos assuntos de segurança pública às polícias, garantindo-as uma ampla margem de autonomia para isso, assim como para conduzir suas próprias organizações sem nenhum tipo de ingerência política. Esta nova tendência foi particularmente visível

com a que passou a ser a principal polícia do governo, isto é, a *Polícia Federal Argentina*.³⁵

NOVA POLÍCIA, VELHOS VÍCIOS (2005-2009)

Em fevereiro de 2005, o Presidente Kirchner decidiu, através do Decreto 145/05, transferir orgânica e funcionalmente a Polícia Aeronáutica Nacional (PAN),³⁶ dependente da Força Aérea Argentina, do âmbito do Ministério de Defesa à esfera do Ministério do Interior, constituindo a Polícia de Segurança Aeroportuária (PSA) e incorporando-a ao sistema de segurança interior estabelecido na Lei 24.059 de Segurança Interior. Assim, mediante aquele decreto, ordenou a “Intervenção da Polícia de Segurança Aeroportuária” através da designação de um funcionário civil para que exerça as competências, faculdades e atribuições próprias do Diretor Nacional da Polícia Aeronáutica Nacional e efetue e/ou proponha as reestruturações que considere pertinentes ao fim de proceder à normalização do funcionamento da citada instituição.³⁷

Esta decisão se tomou como derivação do denominado “*caso Southern Winds*”³⁸ que teve uma notória gravitação pública e que pôs em dúvida os trabalhos de segurança aeroportuária que vinham desempenhando a Força Aérea mediante a Polícia Aeronáutica Nacional. A resposta institucional do governo consistiu na criação de uma nova polícia altamente especializada que fora criada, organizada, posta em funcionamento e conduzida por um grupo de especialistas em segurança que não eram polícias, mas que provinham majoritariamente do meio acadêmico e que sustentavam visões políticas de centro-esquerda.

A partir de então, a Intervenção Civil da Polícia de Segurança Aeroportuária tem levado adiante um processo institucional novo. Por um lado, estabeleceu novos parâmetros doutrinários, organizacionais e funcionais que a diferenciavam significativamente do resto das polícias e das forças de segurança existentes no âmbito federal. E, por outro lado, de acordo com esse modelo policial, constituiu a primeira experiência institucional de uma polícia com mando civil, quer dizer, com uma estrutura de direção superior e administração geral conduzida por funcionários especializados em assuntos de segurança pública, mas sem estado policial.³⁹ Em 31 de maio

de 2006, o Congresso Nacional sancionou por unanimidade em ambas as câmaras a Lei 26.102 de Segurança Aeroportuária através da qual se convalidou a criação da Polícia de Segurança Aeroportuária, convertendo-a na primeira instituição policial criada na democracia em toda a história institucional argentina.

Ao longo de toda a Intervenção,⁴⁰ as autoridades superiores do governo nacional apoiaram com altos e baixos e vaivéns o desenvolvimento do processo de reforma institucional. Durante o primeiro ano, esse apoio derivou basicamente da consideração de que a gestão era eficaz no sentido de que havia conseguido neutralizar a crise e o conflito originado em fevereiro de 2005 e que havia conseguido estabilizar a situação institucional sem que se voltasse a produzir sucessos ou dificuldades que repercutiriam negativamente sobre o governo. No entanto, a conformação da *Polícia de Seguridad Aeroportuária* como uma instituição policial assentada em parâmetros originais, assim como o desempenho da mesma em matéria de controle dos delitos no âmbito aeroportuário não foram objeto de atenção e interesse privilegiado por parte daquelas autoridades. O que prevaleceu foi a indiferença e o desentendimento acerca dos ditos processos.

As restrições orçamentárias pelas quais passou a Polícia de Segurança Aeroportuária entre os anos de 2005 e 2009 foram severas. Desde seu início, para a Intervenção, esta nova instituição *“não contava com uma infraestrutura policial adequada para desenvolver eficientemente os trabalhos preventivos e conjuntivos próprias da segurança aeroportuária”*. Com efeito, *“o caráter antigo da infraestrutura policial da polícia de Seguridad Aeroportuária e a escassez de meios adequados ao trabalho policial programado”* tornava indispensável *“uma rápida reestruturação infraestrutural”*.⁴¹ Então, durante os três primeiros anos da gestão não se conferiram gastos para afrontar investimentos relativos à infraestrutura municipal, comunicacional, informática, de mobilidade e de equipamento policial, dando conta da desatenção governamental ao processo de mudança encarado pela Intervenção. Em 2008, a situação orçamentária da *Polícia de Seguridad Aeroportuária* mudou substancialmente e isso se inscreveu na superação das diferenças e atritos políticos e institucionais que assinalavam desde 2005 a relação entre o Interventor e o ministro do ramo, Aníbal Fernández.⁴²

No entanto, a instituição nunca foi recebedora de investimento público necessário em matéria infraestrutural em tom com o planejamento organizacional feito pela Intervenção. Para o governo nacional, a Intervenção só foi útil para garantir que os conflitos existentes nos aeroportos não chegassem a uma situação de crise política. E para isso, não fazia falta uma atenção orçamentária nem um nível de investimento infraestrutural como o reivindicado — inutilmente — pela equipe da Intervenção.⁴³

Por sua parte, as esperas, demoras e obstáculos administrativos e institucionais gerados por outras instâncias de governo no processo de normalização da *Polícia de Segurança Aeroportuária* obstruíram severamente a depuração da instituição e a reclassificação do pessoal policial herdado da velha polícia, o que recentemente se pôde concretizar em dezembro de 2009. Isso também foi uma expressão eloquente da indiferença governamental ao processo de conformação desta nova polícia.⁴⁴

Nesse mesmo sentido se registraram embates e ações desestabilizantes, levadas a cabo por notórias autoridades e/ou altos funcionários do governo, estreitamente vinculados ao círculo mais fechado e íntimo do kirchnerismo quando a instituição tomou procedimentos policiais que apontavam para a desarticulação de redes criminais com proteção policial e/ou judicial ou com conexão política direta ou indireta.

No sábado, 2 de junho de 2007, o pessoal de segurança complexa da *Polícia de Segurança Aeroportuária* confiscou 100 quilos de cocaína e deteve na cidade de Rio Gallegos, província de Santa Cruz, dois venezuelanos, dois colombianos e um holandês que integravam uma organização internacional dedicada ao narcotráfico. No dia seguinte, aconteceram cinco invasões a domicílio na capital federal e foram detidos um espanhol e um argentino. Estes procedimentos foram o corolário de uma investigação dirigida pelo juiz federal de Bariloche, Leónidas Moldes, e iniciada em dezembro de 2006, e que investiu, entre outras tarefas, 3.500 horas de escutas telefônicas. O bando adquirira a cocaína no Peru e na Colômbia, deslocavam-na até a Argentina e em um laboratório localizado no centro da cidade de Buenos Aires lhe davam uma consistência gomosa e cinzenta com efeito de ocultá-la e enviá-la a Europa.⁴⁵ O sigilo do trabalho investigativo e do procedimento levado a cabo pela *Polícia de Segurança Aeroportuária* na

terra de origem de Kirchner não foi apreciado positivamente pelas autoridades nacionais.⁴⁶

Durante a madrugada de 4 de agosto desse mesmo ano, a agente da *Polícia de Segurança Aeroportuária*, María de Luján Telpuk iniciou no Terminal Sul do Aeroparque Metropolitano um procedimento de inspeção de malas dos passageiros de um voo comercial procedente de Caracas. A comitiva desse voo era composta por funcionários do governo argentino, entre os quais se encontravam Claudio Uberti, titular do Órgão de Controle de Concessões viárias (OCCoVI) do Ministério de Planificação Federal, Investimento Público e Serviços e encarregado de coordenar e supervisionar os negócios desse ministério com a Venezuela, assim como também Exequiel Espinosa, diretor da Empresa de Energia SA. Também viajavam funcionários e empresários venezuelanos. Telpuk detectou, na mala do empresário venezuelano Guido Alejandro Antonini Wilson, uma soma considerável de dinheiro com o qual ele tentava ingressar ao país sem declarar. Iniciou-se um procedimento junto com funcionários de alfândega pelo que se considerou uma “infração ao regime de bagagem”. Na contagem do dinheiro se constatou a existência de U\$S 790.550, que ficaram sequestrados judicialmente. A proximidade de Uberti ao núcleo governante gerou uma crise institucional de ampla dimensão.⁴⁷

Por sua parte, em 19 de setembro desse mesmo ano, o pessoal da Polícia de Segurança Aeroportuária deteve no terminal de passagens do Aeroporto de Ezeiza nove funcionários aduaneiros, um empregado civil e um agente da mesma instituição, por receber propina de um grupo de passageiros que chegavam da Malásia a fim de eximi-los de pagar os impostos correspondentes por importarem produtos e mercadorias que pretendiam ingressar no país. No procedimento, pessoalmente dirigido pelo juiz federal de Lomas de Zamora, Carlos Santa Marina, encontrou-se com os acusados 8.852 dólares americanos, 8.935 pesos argentinos, 215 euros e 20 dólares australianos. As imagens das câmaras do CCTV que foram incorporadas à causa judicial mostravam “os funcionários mandando o passageiro ao banheiro para que colocasse as notas dentro do passaporte e logo a maneira como o aduaneiro põe o passaporte em uma caixa sem motivo algum, depois o retira, e obviamente nessa manobra deixa dentro da caixa os dólares da

propina”. O magistrado, após tomar deles declaração interrogatória, processou os acusados por delito de exações ilegais.⁴⁸ No dia seguinte, Ricardo Etchegaray, titular da direção geral de Aduanas e funcionário estreitamente próximo a um setor do governo, negou enfaticamente as acusações contra seus empregados e os defendeu dizendo que as detenções respondiam a uma “briga interna” com a Polícia de Segurança Aeroportuária.⁴⁹

Esses atos puseram em evidência duas questões fundamentais para a Intervenção da Polícia de Segurança Aeroportuária. Em primeiro lugar, pôde demonstrar que os assuntos da segurança e, em particular, os referidos a polícia podiam ser abordados, tratados e administrados eficiente e eficazmente por um grupo político-institucional formado predominantemente por funcionários civis e, neste caso particular, dirigido por um acadêmico de centro-esquerda. Isto indicou que os civis também podiam criar e conduzir polícias. Em segundo plano, conseguiu-se pôr em funcionamento uma nova polícia com capacidades tangíveis para desenvolver estratégias eficazes de controle de delitos no âmbito aeroportuário, rompendo o mito de que os setores progressistas ou de centro-esquerda só eram capazes de afrontar esses assuntos por uma perspectiva fiadora indiferente à problemática criminal.

No entanto, apesar destes aparentes sucessos, a adaptação da Polícia de Segurança Aeroportuária não estava orientada a pôr em marcha uma polícia que servisse como modelo para um eventual processo de reforma e modernização policial que buscasse conseguir maiores níveis de eficácia no controle dos delitos. Ao governo só lhe interessou calar o conflito que deu origem à criação da mesma, o que fez com que o interventor renunciasse ao cargo em novembro de 2009, deixando incompleto o processo de mudança iniciado em 2005.

PROGRESSISMO COSMÉTICO (2012-2012)

No final de 2010, surgiram alguns acontecimentos de significativa relevância pública que não só puseram em evidência certos aspectos da modalidade de gestão política da segurança assentada no policiamento da governabilidade do setor mas, além disso, determinaram sua inviabilidade política, segundo a interpretação da própria Presidenta Cristina Fernández.

Em 20 de outubro, o jovem militante do Partido Trabalhador, Mariano Ferreyra, foi assassinado com um disparo de arma de fogo efetuado por um grupo de integrantes do sindicato “Unión Ferroviaria” que, ajudados por *barrabravas*⁵⁰ contratados para a ocasião, agrediram um grupo de empregados terceirizados e militantes de esquerda pertencentes ao Partido Trabalhador e ao Movimento Teresa Rodríguez, que reivindicavam a favor da estabilização dos primeiros. A Polícia Federal Argentina, em clara conivência com os agressores, “liberou a zona” para permitir o ataque do grupo para-sindical já que, “estando presentes no desenvolvimento dos acontecimentos, [os policiais atuantes] não impediram a violência de terceiros, nem intervieram e inclusive não prenderam os responsáveis logo após os sucedidos atos”. Assim, “tem se mostrado relutantes a colaborar com a investigação, se é que não dispostos a adulterar provas”, tal como ficou comprovado durante a investigação judicial posterior.⁵¹

Por sua vez, em 3 de dezembro, mais de duas centenas de pessoas – muitos em grupos familiares – ocuparam pacificamente alguns hectares do Parque Indoamericano localizado na Villa Soldati, a sudoeste da cidade de Buenos Aires, reivindicando às autoridades o acesso a moradias. Estas pessoas, que habitavam precariamente algumas casas e terrenos localizados em favelas de emergência e assentamentos de bairros limítrofes ao parque, fizeram essas reclamações devido ao aumento dos aluguéis nestes. Três dias mais tarde, a autoridade judicial que interveio ordenou a evacuação do prédio, durante a qual efetivos da Polícia Federal Argentina e da Polícia Metropolitana, dependente do governo local, chegaram ao lugar e empreenderam uma feroz repressão sobre os ocupantes, donde resultaram os assassinatos de Rosemary Chura Puña, boliviana, de 28 anos, e de Bernardo Salgueiro, paraguaio, de 24 anos de idade. A Polícia Federal Argentina, tentando encobrir os assassinatos policiais, indicou ao governo que os assassinatos foram resultado do enfrentamento causado por diferentes grupos de ocupantes.⁵²

Estes atos persuadiram Cristina Fernández da necessidade de abandonar a marca delegativa e policialesca que havia tido a política de segurança desenvolvida durante os últimos cinco anos. Consequentemente, em 10 de dezembro, a mandatária anunciou a criação do Ministério de Segurança

e designou a frente do mesmo Nilda Garré. Ela manifestou claramente a necessidade de reverter a tendência tradicional baseada na policialização da gestão de segurança pública⁵³ e inaugurou uma interpretação das problemáticas da segurança muito mais integral e não determinada pelo trabalho policial.

[...] *A segurança cidadã não é uma condição que se garante só nem principalmente com medidas repressivas de corte policial.* Ainda que em muitos casos estas medidas sejam efetivamente indispensáveis, reduzir a política de segurança à ação policial de dissuasão ou conjuração do crime é limitar-se a lidar somente com a expressão do problema e não com suas causas determinantes. E na medida em que estas não se encaram, a sociedade na qual vivemos seguirá gerando oportunidades para delinquir e pessoas dispostas a aproveitá-las. Neste sentido, sustentamos que atacar de frente o problema da insegurança implica também desenvolver iniciativas no campo da educação, do trabalho e, fundamentalmente, da *redistribuição da riqueza socialmente gerada*. Nos debates acerca da relação entre pobreza e delito, que muitas vezes tendem a estigmatizar os setores populares, geralmente se interrompe o fato de que existe uma correlação muito maior entre aumento do delito e aumento da *desigualdade*; que a que se registra entre delito e pobreza. As estatísticas sobre a evolução destas duas variáveis ao longo dos últimos 30 anos não deixam lugar para dúvidas sobre o fato de que o aumento da desigualdade entre as pessoas e o aumento do crime estão intimamente vinculados. Isto não implica que a relação entre ambas as variáveis seja diretamente causal ou que não esteja mediada por outros fatores contextuais, mas significa que é um tema de que devemos nos encarregar da responsabilidade de criar uma sociedade mais segura. O anterior tampouco implica negar a existência de um crime organizado que subsiste e prolifera longe das condições econômicas e do bem-estar da população, mas significa que será necessário desenvolver estratégias diferenciadas para enfrentá-lo e para conseguir que os habitantes de nosso país não se sintam seduzidos pelos benefícios que estas organizações lhes prometem frente a um Estado que no passado não soube garantir oportunidades nem bem-estar.⁵⁴

Porém, o mais significativo e inovador da nova gestão ministerial foi dado por a manifesta reivindicação do “governo político da segurança pública” e do fim do predomínio policial na gestão destes assuntos e na condução autônoma de suas próprias organizações.

[...] *É necessário consolidar o governo político da segurança.* Durante

muitos anos, a definição das estratégias para combater tanto o delito urbano quanto o crime organizado foi delegada comodamente pelas gestões políticas nas forças de segurança. Isto implicou que as diretivas, as táticas e os métodos para garantir a segurança cidadã foram definidos de maneira autônoma por organismos que deveriam ter sido ferramentas na execução de uma política e não seus órgãos reitores. Como elemento do anterior, os indicadores para avaliar o desempenho das forças e os mecanismos para analisar sua eficácia, eficiência e transparência foram definidos e administrados pelos próprios corpos que deveriam ser monitorados. O resultado disso foi a proliferação de lógicas corporativas mais preocupadas pela auto-conservação do que pela implementação de uma política de segurança consistente no tempo. Isto se viu agravado pelo fato de que cada força definiu sua própria estratégia isolada não só das áreas pertinentes ao governo, mas também das outras forças, o que multiplicou a fragmentação e a falta de consistência das políticas.⁵⁵

Nesse contexto, tudo levava a supor que Garré afrontaria uma gestão de tipo nitidamente reformista em matéria de segurança e, em particular, em matéria policial. Os lineamentos estruturais dessa agenda reformista eram claros e foram explicitados em numerosas ocasiões pela própria ministra: a construção de um dispositivo consolidado e eficaz de condução político-institucional do sistema de segurança pública e, especialmente, de direção e administração policial, sobre a base do fortalecimento do Ministério de Segurança recentemente criado, assim como a reforma doutrinal, orgânica e funcional das instituições policiais e forças de segurança federais.

Uma clara expressão da disposição governamental em efetivar a condução política das polícias e forças de segurança federais pode se verificar quando a Presidenta Fernández ordenou, mediante o Decreto 864/11 de fim de junho, o “Operativo Unidade Cinturão Sul” cujo quadro se dispôs que um conjunto de unidades operacionais da Gendarmaria Nacional e da Prefeitura Naval Argentina deslocaria os efetivos da Polícia Federal Argentina de duas regiões da cidade de Buenos Aires com o propósito de que as primeiras exerçam “as funções de polícia de segurança e as tarefas de prevenção e investigação dos delitos” das zonas assinaladas, respectivamente. No dia 4 de julho, cerca de 2.500 efetivos daquelas forças de segurança ficaram a cargo do patrulhamento e da investigação do narcotráfico em sete bairros do sul da cidade de Buenos Aires. No total, seriam 2.500 gendarmes

e prefeitos que substituiriam o pessoal da Polícia Federal.⁵⁶ Embora se tenha indicado que o operativo de referência indicava “otimizar” a segurança da cidade mediante o reforço operativo destas forças de segurança, na verdade se decidiu o deslocamento dos efetivos da Polícia Federal Argentina porque sobre eles recaía a suspeita de que protegiam atividades ilegais expandidas nessas zonas, em particular, as estendidas redes de narcotráfico.⁵⁷ Era a primeira vez desde a instauração democrática que outras forças de segurança substituiriam a Polícia Federal Argentina nos seus trabalhos básicos dentro da Capital Federal.

Nesse contexto, entre dezembro de 2010 e meados de 2012, Garré levou a termo um conjunto de medidas, resoluções e disposições voltadas a assumir as responsabilidades de condução e controle sobre as polícias e forças de segurança federais mas,⁵⁸ na verdade, a maior parte dessas iniciativas resultaram em demarcadas demarcar ou limitadas limitar em a relação aos objetivos discursivos traçados pela própria gestão. Isso também pôde ser advertido em diferentes aspectos que deram conta dos vazios e limitações de uma gestão que foi perfilada como reformista.

Em primeiro lugar termo, não se aprofundou no necessário fortalecimento do dispositivo institucional do Ministério de Segurança de acordo com as sucessivas declamações ministeriais a favor do governo civil da segurança e das polícias. Não foram dados os passos fundamentais para conformar formar um núcleo muito ativo de funcionários civis — de escala alta alta e média escala — com ampla capacidade de gestão sobre as problemáticas da segurança e sobre as instituições policiais, sem o qual a proclamação do governo político da segurança se torna uma ficção. As iniciativas desenvolvidas pelos funcionários ministeriais foram limitadas ao estabelecimento de procedimentos de supervisão e controle de certos aspectos institucionais fundamentais das polícias, mas sem introduzir mudanças orgânicas nas mesmas e contando com uma equipe política timorata e limitadamente capacitada na gestão institucional de mudanças complexas.

Nesse contexto, um dos vazios institucionais mais notáveis tem sido a falta de vontade ministerial para conformar moldar um “Observatório Nacional do Crime e a Violência” voltado à produção de informação, conhecimentos e diagnósticos sobre a problemática criminal e de violências para

a elaboração de políticas de segurança cidadã eficientes e democráticas.⁵⁹ Com isso, foi perpetuada uma modalidade de gestão exclusivamente asentada em “o saber empírico policial” e um vazio de conhecimento na matéria que levou a que “o único parâmetro para uma boa ou ruim gestão de segurança parece ser a diminuição e o aumento da violência e do crime em determinados períodos de tempo”. De qualquer maneira, dado que “a qualidade e a confiabilidade dos dados [criminológicos] são limitadas e que sua lógica de coleta é voltada para a confeição confecção de relatórios administrativos (mais do que táticos ou estratégicos para produzir respostas) e por tipos penais (mais do que por problemas criminais específicos)”, o aumento ou diminuição dos crimes “não parecem ser indicadores confiáveis das situações da segurança nem do desempenho institucional”. Nesse contexto, tem predominado o “uso da informação estatística como um recurso quase exclusivo dos chefes policiais e ministro responsável do assunto”.⁶⁰

Em relação a isso, também não houve avanços na possibilidade de articular um amplo acordo de segurança democrática com os atores político-partidários e sociais — organizações não governamentais, organismos agências de direitos humanos, sindicatos e centros acadêmicos acadêmicos e universitários, entre outros —, voltado à construção de uma instância de consulta, assistência e apoio às políticas e às intervenções na questão da segurança e, em particular, às necessárias reformas institucionais condizentes com o discurso ministerial e que maioritariamente superariam o calendário político de um mandato governamental.

Em segundo lugar, como uma consequência inevitável do anterior, não foi projetada nem formulada uma estratégia ampla de reforma e modernização das polícias e forças da segurança federais no referente a suas funções; estruturas orgânicas; dispositivos de direção superior e administração geral; sistemas operacionais; princípios básicos de atuação; sistemas de formação e capacitação e estruturas de controle interno de caráter externo, em vista de conformá-las como instituições públicas fundamentalmente especializadas no controle dos crimes. O conjunto de resoluções dispostas pelas autoridades ministeriais na questão de designação e promoções policiais; formação e capacitação policial; supervisão das áreas e dependências de controle da corregedoria; e outros aspectos institucionais vinculados

com as polícias nem sequer foram traduzidas em mudanças normativas e institucionais atinentes às bases doutrinárias e às estruturas organizacionais e funcionais das instituições policiais federais. Nesse sentido, até meados de 2012, não havia avanços na formulação de uma estratégia de reforma integral das normas orgânicas das polícias e forças de segurança federais, as que, salvo a Polícia de Segurança Aeroportuária, contam com bases legais e regulamentárias que datam de épocas ditatoriais e que são substancialmente contrárias à gestão democrática da segurança e, em particular, à condução política das mesmas.

A expressão mais significativa da indisposição ministerial à reestruturação policial foi dada pelo aberto apoio e a intervenção direta das autoridades da pasta no processo de contrarreforma contra reforma na Polícia de Segurança Aeroportuária, única instituição policial federal assentada em bases normativas e institucionais democráticas. Dão conta disso a exaltação das atividades protocolares por cima do aprofundamento do processo reformista iniciado em 2005; o desatendimento não atendimento das questões operacionais e a consequente queda de desempenho na identificação e desarticulação de grupos criminais que operam através dos terminais aeroportuários; a imposição de novas funções diferentes à segurança aeroportuária e de cumprimento impossível por parte da estrutura operacional da força; e as disputas das cúpulas na questão de direção orgânica, entre outras deficiências. No entanto, o mais relevante da contrarreforma em amadurecimento foi marcado pelo paulatino desmanche da Direção de Controle Policial responsável pelas auditorias, investigações e denúncias das irregularidades e infrações praticadas da parte do pessoal policial da instituição policial.⁶¹

Apesar do caráter civil da condução superior da Polícia de Segurança Aeroportuária e da maior parte dos membros dessa condução terem formado parte da equipe de gestão da Intervenção civil que a criou e pôs em funcionamento por instrução de Néstor Kirchner, as resistências institucionais interpostas da parte desses funcionários de condução ao trabalho de controle e investigação do mencionado organismo de controle externo foi constante. A “reticência” e a “omissão” de parte desses funcionários na comunicação ao organismo de controle de fatos, que poderiam constituir infrações ou

que diretamente implicavam em crimes ou faltas graves, foram conjugadas com a “demora nos requerimentos” ou a dosagem permanente da informação solicitada por tal órgão e até a recusa a notificar as disposições do mesmo aos oficiais destinatários delas.⁶²

Na verdade, o desmanche do órgão de controle externo equipara a Polícia de Segurança Aeroportuária ao resto das polícias e às forças de segurança federais e evidencia evidência a indisposição ministerial em conformar um sistema de controle externo para a Polícia Federal Argentina, a Gendarmeria Nacional e a Prefeitura Naval Argentina, as quais, apesar do discurso reformista de Garré, ainda hoje mantem dispositivos de controle de “corregedoria” herdados de épocas ditatoriais.

Em resumo, o declamacionismo exorbitante e meramente simbólico em favor da condução política da segurança e as polícias; a aprovação de resoluções com pouca incidência ou gravitação sobre as modalidades de desenvolvimento institucional das polícias e, particularmente, sobre suas práticas históricas; a habilitação soterrada da intervenção de pessoal de inteligência militar em trabalhos de segurança interior; o desenvolvimento de operativos policiais assentados no mero controle territorial e populacional em bairros pobres; a existência de uma estrutura de gestão ministerial fraca e atravessada por conflitos internos muito profundos; a ausência de estratégias de reformas institucionais das polícias e forças de segurança federais; a falta de um sistema integral de gestão da informação criminal; e o enfraquecimento do único dispositivo de controle externo da única polícia federal criada na democracia e durante a primeira gestão presidencial kirchnerista, dão conta, na verdade, de uma gestão marcada por uma espécie de progressismo progresso cosmético maquiado que a equipara à administração conservadora anterior.

Trás a quase três décadas da instauração da democracia na Argentina, o governo político da segurança e a reforma institucional das polícias e forças de segurança federais constituem tarefas institucionais pendentes. E, talvez, elas sejam porque implica em uma mudança muito mais ampla e complexa do que a reforma do setor da segurança e, em seu contexto, a reestruturação doutrinária, organizacional e funcional das instituições policiais. Por certo, reformar a segurança e as polícias supõe reformar a política

ou, mais precisamente, reestruturar as modalidades tradicionais de gestão dos conflitos e de vinculação estabelecidas entre a classe política e, mais especificamente, as autoridades governamentais de um lado, e a instituição policial de outro.⁶³

NOTAS

1. Zaffaroni sustenta que a “criminalização secundária” é “a ação punitiva exercida sobre pessoas concretas, que tem lugar quando as agências policiais detectam uma pessoa, a quem se atribui a realização de certo ato criminalizado primariamente, a investigam, em alguns casos a privam de sua liberdade ambulatoria, a submetem à agência judicial, esta legitima o autuado, admite um processo (ou seja, o avanço de uma série de atos secretos ou públicos para estabelecer se realmente foi realizada essa ação), se discute publicamente se foi realizada e, em caso afirmativo, se admite a imposição de uma pena de certa magnitude que, quando é privativa da liberdade ambulatoria da pessoa, é executada por uma agência penitenciária (apriisionamento)” (en: Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Derecho penal. Parte General*, Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 7).

2. *Ibid.*, p. 7.

3. *Ibid.*, p. 9.

4. A respeito, ver: Massoni, José, *Estado de la corrupción en Argentina y en el mundo 1990-2011*, Editores do Puerto, Buenos Aires, 2011. Ver também: Simonetti, José, *Ilegalidad del poder, crimen, política, economía y exclusión*, Editores do Puerto, Buenos Aires, 2010.

5. Simonetti, José, *Ilegalidad del poder...*, op.cit., pp. 1 e 2.

6. Virgolini, Julio, *La razón ausente. traductor: sobre criminología y crítica política*, Editores do Puerto, Buenos Aires, 2005, p. 173.

7. Nota do tradutor: *razzia*, o mesmo que *razia* ou *redada*, que significa “batida policial”.

8. Para uma conceitualização de “Estado paralelo”, ver: Briscoe, Iván, *La proliferación del “Estado paralelo”*, Fríde, Madrid, Documento de Trabajo nº 71, outubro de 2008. Por outro lado, desenvolvi uma sistematização conceitual da *regulação policial do delito* na Argentina en: SAIN, Marcelo Fabián, “La policía, socio y árbitro de los negocios criminales”, revista *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, Ano XI, nº 133, julho de 2010.

9. A respeito e apenas em referência aos últimos anos, ver: Centro de Estudios Legales e Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2008*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2008, cap. 2; Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2009*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2009, caps. 2 e 3; Centro de Estudios Legales e Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2010*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2010, cap. 3; y Centro de Estudios Legales e Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2011*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2011, caps. 2, 3 e 4. Ver também: Pita, María Victoria, *Formas de morir y formas de vivir. El activismo contra la violencia policial*, Editores do Puerto / CELS, Buenos Aires, 2010.

10. Míguez, Daniel, *Los pibes chorros. Estigma y marginación*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004. Ver também: Míguez, Daniel, “Rostros del desorden. Fragmentación social y la nueva cultura delictiva en sectores juveniles”, e Kessler, Gabriel, “Entre fronteras desvaneci-

das. Lógica de articulación de actividades legales y ilegales en los jóvenes”, en Gayol, Sandra e Kessler, Gabriel (comps.), *Violências, delitos e justicias en Argentina*, Manantial, Buenos Aires, 2002; Kessler, Gabriel, *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires, 2004; Míguez, Daniel, *Los pibes chorros y delito y cultura. Los códigos de la ilegalidad en la juventud marginal urbana*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2009; e Santiago, Fernando, “Chicos malos”. *Juventud, precariedad y delito*, Instituto do Conurbano / Universidad Nacional de Geral Sarmiento, San Miguel, Documento de Trabalho nº 22, dezembro de 2002.

11. Na Argentina, um fator determinante para a expansão destes empreendimentos criminais tem sido a *tutela e proteção policial* a grupos delitivos e a regulação de tais empreendimentos. A respeito, ver: Latorraca, Martín, Montero, Hugo e Rodríguez, Carlos, “Política y corrupción policial”, en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, mayo de 2003; e Dewey, Matías, “Al servicio de la comunidad... delictiva”, en revista *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, Año XI, nº 142, abril de 2011.

12. Garland, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2005, p. 192.

13. A respeito, ver: Ciafardini, Mariano, *Delito urbano en Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*, Ariel, Buenos Aires, 2006, cap. 2; Kosovsky, Dario, “Delito y análisis de la información en Argentina”, en Kaminsky, Gregorio, Kosovsky, Dario e Kessler, Gabriel, *El delito en Argentina post-crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*, UNLA / ILANUD / INECIP, Buenos Aires, 2007; ISLA, Alejandro e Míguez, Daniel (coords.), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Editorial de las Ciencias y FLACSO-Argentina, Buenos Aires, 2003; Míguez, Daniel, e ISLA, Alejandro, *Entre la inseguridad y el temor. Instantáneas de la sociedad actual*, Paidós, Buenos Aires, 2010; Kessler, Gabriel, *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2009, entre outros.

14. Tratei conceitualmente estes processos em: Sain, Marcelo Fabián, *El Levitán azul: policía y política en Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2008, cap. 3.

15. N.T: A Fiscalia tem por atribuição conduzir investigações de crimes. Pune, promove e exerce exclusivamente a acusação criminal e outras violações do direito.

16. Trabalhei estas questões em: Sain, Marcelo Fabián, “El amague. La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)”, proposta apresentada no *VI Congreso Argentino de Administración Pública “Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”*, organizado pela Associação Argentina de Estudos de Administración Pública (AAEAP), Resistencia, Chaco, 6 a 8 de julho de 2011.

17. *Ibid.*

18. Diário *Clarín*, Buenos Aires, 18 de maio de 2003.

19. Portanto, o sistema policial federal argentino estava composto por uma polícia e duas forças de segurança. A *Policía Federal Argentina* foi criada em dezembro de 1943 e colocada em funcionamento em 1945. Constituiu um corpo policial civil armado que cumpria funções de polícia de segurança e judicial no território das províncias e na capital da nação, dentro da jurisdição do governo nacional. A *Gendarmaria Nacional Argentina* foi criada em julho de 1938 e formava uma força de segurança militarizada que tinha como missão o desenvolvimento de serviços de polícia de segurança e judicial no âmbito federal dentro das zonas de segurança de fronteiras, assim como a custódia de objetivos estratégicos, e exercia também outras funções de polícia preventiva ante a alteração da ordem pública a nível nacional. A

Prefeitura Naval Argentina foi criada em 1969 em substituição a antiga *Prefeitura Nacional Marítima* existente desde o século XIX, e constituía uma força de segurança encarregada de prestar o serviço de polícia de segurança da navegação e o serviço de polícia de segurança e judicial em mares, rios, canais e demais águas navegáveis, nas costas e praias marítimas, assim como trabalhos de polícia de segurança na manutenção da ordem pública a nível nacional.

20. Diário *Página/12*, Buenos Aires, 3 de junho de 2003.

21. Diário *Página/12*, Buenos Aires, 2 de junho de 2003.

22. Os eixos do programa se baseavam na formulação e instrumentação de planos específicos de prevenção delitiva para cada bairro; o estabelecimento de mecanismos de controle cidadão da gestão policial; e a provisão de um incremento significativo de fundos para afrontar os gastos das delegacias que resultassem mais eficazes no controle do delito. Para isso, se previa a disponibilidade de 1.000 policiais mais dedicados ao desenvolvimento de trabalhos operacionais mediante uma drástica redução de custódias a funcionários e ao pessoal judicial e da transferência de certos trâmites administrativos — atas de choque, constatação de domicílios ou denúncias por extravio — levados a cabo nas delegacias e Centros de Gestão e Participação portenhos. Por sua parte, o pessoal policial de cada delegacia permaneceria só quatro anos no mesmo destino, com o propósito de conhecer o conjunto de problemáticas de cada jurisdição sobre a base da elaboração de mapas do delito permanentemente atualizada e que os vizinhos conheçam os efetivos que atuam em seus bairros. Assim, se estabeleceriam mecanismos de controle cidadão mediante os quais os vizinhos poderiam conhecer e supervisionar a administração dos fundos das delegacias e os planos preventivos das mesmas, para os quais os chefes policiais estariam obrigados a publicar a contabilidade de seus ingressos e egressos de dinheiro e a folha de pagamento completa do pessoal que presta serviço na sua dependência, com uma detalhada descrição dos horários de trabalho do mesmo. Todo este sistema seria supervisionado pela Secretaria de Segurança Interior. Esta avaliaria a cada seis meses o desempenho das seccionais e das delegacias, e, naquelas com um melhor desempenho, lhes atribuiria maior orçamento mediante o incremento das “caixas pequenas” da dependência. Esse desempenho seria medido segundo a validade dos procedimentos policiais a partir dos expedientes judiciais que geram o rendimento judicial ante as detenções, encarceramentos e causas que motivaram a intervenção policial. Assim, se apontava que as delegacias obtinham, em um prazo de quatro anos, a certificação ISO 9001 por sua qualidade de atenção ao público (Diário La Nación, Buenos Aires, 11 de julho de 2003).

23. Diários *Clarín* e *Página/12*, Buenos Aires, 3 de outubro de 2003.

24. Diário *Clarín*, Buenos Aires, 27 de outubro de 2003; e Diário La Nación, Buenos Aires, 28 de outubro de 2003.

25. Diário *Clarín*, Buenos Aires, 8 de maio de 2004.

26. Diário *Clarín*, Buenos Aires, 3 de maio de 2004.

27. Diário *Clarín*, Buenos Aires, 22 de abril de 2004; e Diário *Clarín*, Buenos Aires, 8 de maio de 2004.

28. Kirchner, Néstor, “Acto de presentación del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007”, Presidência da nação, Buenos Aires, 19 de abril de 2004.

29. Para um bom relato acerca do sequestro de Axel Blumberg e suas consequências, ver: Guagnini, Lucas, *Blumberg. En el nombre do hijo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2005.

30. Diários *Clarín*, *Página/12* e *A Nación*, Buenos Aires, 2 e 3 de abril de 2004.

31. Kirchner, Néstor, “Acto de presentación del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007”, Presidência da nação, Buenos Aires, 19 de abril de 2004.

32. Presidência da nação, “*Plano Estratégico de Justicia e Seguridad 2004-2007*”, Ministério de Justiça, Segurança e Direitos Humanos, Buenos Aires, abril de 2004, parte “Segurança”.

33 Ibid.

34. Ibid.

35. Para o giro conservador do kirchnerismo em matéria de segurança, ver: Sain, Marcelo Fabián, “El amague...”, op.cit.

36. A Polícia Aeronáutica Nacional foi criada em fevereiro de 1977 mediante a lei 21.521 como “uma força de segurança militarizada que exerce funções de poder de polícia no aerospaço e no poder de polícia de segurança e judicial” com jurisdição “no aerospaço” assim como “nas aeronaves, aeródromos, pistas de aterrissagem e instalações terrestres, radicadas nos mesmos ou que sirvam de apoio às operações aeroespaciais, o que não afeta a jurisdição militar”. Por essa lei, a PAN passou a depender do Comando chefe da Força Aérea Argentina.

37. Mediante o Decreto 147/05, o Poder Executivo Nacional designou o autor deste trabalho como interventor da Polícia de Segurança Aeroportuária e este permaneceu no seu cargo até novembro de 2009.

38. Em 17 de setembro de 2004, o serviço espanhol de alfândegas pertencente à Guarda Civil encontrou em um depósito fiscal do Aeroporto Internacional de Barajas quatro malas, despachadas sem passageiros, com quase 60 quilos de cloridrato de cocaína avaliados em € 1.500.000. As malas levavam como única identificação etiquetas que diziam “Embaixada Argentina na Espanha”, embora não estivessem realmente destinadas a tal dependência diplomática mas que iam ser retiradas por um casal espanhol que dias antes foi detido. Essas malas foram transportadas pela companhia aerocomercial argentina Southern Winds, estava estreitamente vinculada e contava com um significativo subsídio da Secretaria de Transporte, cujo titular era Ricardo Jaime, um funcionário próximo a Néstor Kirchner. A tempo, foi detido o gerente comercial, o chefe de base de tal companhia em Ezeiza e Walter Beltrame, um empregado destacado da mesma em tal terminal e filho do influente chefe do Aeroporto Internacional de Ezeiza, o comodoro Alberto Edgardo Beltrame da Força Aérea Argentina. Todos foram acusados de contrabando agravado de entorpecentes. Estranhamente, a Polícia Aeronáutica Nacional, dependente dessa força militar, indicou que as gravações das operações de embarque e despacho de malas desse dia foram apagadas, o que fazia presumir o encobrimento dessa área estatal. Este caso se tornou público no meio de fevereiro de 2005 e, desde então tem tido uma importante repercussão pública. A respeito, ver: Diarios *La Nación*, *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 13, 14, 15, 16, 17 e 18 de fevereiro de 2005.

39. A respeito, ver: Intervenção da Polícia de Segurança Aeroportuária, *Estratégia para el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria*, Ministério do Interior, Buenos Aires, 2006. Este documento oficial foi produzido pela Intervenção da Polícia de Segurança Aeroportuária entre março de 2005 e julho de 2006, e tem sido recentemente publicado em: Polícia de Segurança Aeroportuária, *Planificación en seguridad aeroportuaria*, Ediciones de la PSA, Ezeiza, 2011, pp. 17-197.

40. A intervenção da Polícia de Segurança Aeroportuária se estendeu entre 22 de fevereiro de 2005 e 27 de abril de 2010 quando, mediante o Decreto 582/10, se designou ao primeiro Diretor Nacional da Polícia de Segurança Aeroportuária.

41. Intervenção da Polícia de Segurança Aeroportuária, *Estratégia para el fortalecimiento*,

op.cit., p. 180.

42. Para a situação orçamentária da *Polícia de Segurança Aeroportuária* durante este período, ver: Sain, Marcelo Fabián, “Cambio institucional y nueva policía en Argentina. La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2009)”, proposta apresentada no *V Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública “Participação e território na segurança pública”*, organizado pelo *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, Brasília, Brasil, 13-15 de maio de 2011. Ver também: Apicella, Carla, Cortese, Ramiro e Vázquez, Maira Belén, *Evolución de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2010)*, Documento de Trabajo, Buenos Aires, 24 de fevereiro de 2011.

43. *Ibíd.*

44. *Ibíd.*

45. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 7 de junho de 2007; e *Diario Clarín*, Buenos Aires, 3 de setembro de 2008.

46. BWN Patagonia, “Santa Cruz, Rio Gallegos: allanamiento por narcotráfico”, *El Bolson*, 15 de junho de 2007, http://www.bolsonweb.com.ar/diariobolson/detalle.php?id_noticia=5646-.

47 Alconada Mon, Hugo, *Los secretos de la valija*, Planeta, Buenos Aires, 2009.

48. *Diario Página/12*, Buenos Aires, 17 de março de 2008.

49. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 21 de setembro de 2007. Embora as constatações judiciais dos atos delitivos imputados, em 30 de maio de 2008 a Sala I da Câmara Federal de Apelações da Plata declarou a nulidade absoluta das atuações trabalhistas na causa judicial e resolveu pela destituição dos acusados que haviam sido processados pelo juiz de instrução atuante, dando conta, uma vez mais, de que, na Argentina, os poderosos dificilmente vão a prisão (em: *Diario Página/12*, Buenos Aires, 10 de junho de 2008).

50. N.T: *Barrabravas* é o termo utilizado nos países de língua espanhola da América do Sul para se referir aos torcedores de futebol violentos, frequentemente pertencentes a torcidas organizadas.

51. Centro de Estudios Legais e Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2011*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2011, pp. 142 e 143.

52. Para uma boa abordagem destes acontecimentos, ver: *ibíd.* pp. 148-156.

53. Garré, Nilda, “Buscamos uma mudança de paradigma no tema da segurança” (entrevista), em *Debate. Revista Semanal de Opinión*, Buenos Aires, 20 de maio de 2011.

54. Garré, Nilda, “Acto de apertura de la reunión de mandos institucional de Gendarmería”, Ministério de Segurança, Buenos Aires, 14 de março de 2011.

55. Garré, Nilda, “Acto de apertura de la reunión de mandos institucional de Gendarmería”, Ministério de Segurança, Buenos Aires, 14 de março de 2011.

56. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 4 de julho de 2011.

57. *Diario Página/12*, Buenos Aires, 3 de julho de 2011.

58. Para uma boa abordagem e análise das medidas e ações ministeriais nesse período, vid.: Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2012*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2012, pp. 99-144.

59. Em 23 de novembro de 2010, o *Acordo para a Segurança Democrática (ASD)*, aliança multissetorial voltada ao design e à implementação de políticas que ofereçam soluções efi-

cazes face ao problema da insegurança, desde uma perspectiva respeitosa dos direitos e as liberdades dos cidadãos (vid.: <http://www.asd.org.ar/>), apresentou publicamente um projeto de criação do “*Observatório Nacional do Crime e a Violência*”. Na proposta, o Observatório deveria contar com independência funcional e autarquia financeira e funcionar no âmbito do ministério do ramo. Sua missão seria gerir informação e produzir análises, quadros de situação e relatórios sobre a questão criminal e as violências no país todo (em: Diarios Página/12, Buenos Aires, 21 e 29 de novembro de 2010).

60. Sistema Regional de Indicadores Padronizados de Convivência e Segurança Cidadã, *Relatório Final: Documento situacional sobre as fontes de informação em matéria de convivência e segurança cidadã na República Argentina*, SES, Buenos Aires, março de 2012, pp. 138-143. Vid. também: DEWEY, Matías, “Qué poco se sabe sobre inseguridad”, em *Diario La Nación*, Buenos Aires 17 de agosto de 2012; e *Diario La Nación*, Buenos Aires 20 de agosto de 2012.

61. Trata-se, como dito acima, da única instituição policial federal que contava com um dispositivo de controle externo criado por lei do Congresso Nacional.

62. Direção de Controle Policial da Polícia da Segurança Aeroportuária, *Relatório de gestão: ano 2011*, Ministério da Segurança, Buenos Aires, março de 2012. Em 2 de maio de 2012, a solicitação da Direção Nacional da Polícia da Segurança Aeroportuária, a Direção de Assuntos Jurídicos do Ministério da Segurança aprovou uma interpretação limitativa das faculdades do órgão de controle —especificamente, da Auditoria da Corregedoria— de monitorar, mediante o pedido de informação, as “recomendações” efetuadas como derivação das “auditorias preventivas” tendentes a prevenir e/ou detectar faltas graves no desenvolvimento dos trabalhos policiais ou supervisionar o desempenho do pessoal policial durante o cumprimento de suas funções, quando isso compromettesse os servidores da Direção Nacional da instituição policial. Isso surrupiou a missão fundamental do órgão de controle, consistente em “*velar pelo cumprimento de leis, regulamentos e disposições da Polícia de Segurança Aeroportuária*”. Alguns dias mais tarde, Garré fez essas considerações, privilegiando a opinião da cúpula policial, que era refratária a ser controlada externamente por cima do necessário fortalecimento do único dispositivo de controle externo existente no sistema policial federal.

63. Abordei esses aspectos em: Sain, Marcelo Fabián, *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010, cap. 3.

A SITUAÇÃO CRÍTICA DA SEGURANÇA DOS CIDADÃOS NA VENEZUELA. CARACTERÍSTICAS, CAUSALIDADES, POLÍTICAS E DESAFIOS

ANA MARÍA SANJUÁN

INTRODUÇÃO

A Venezuela atravessa uma catástrofe descontrolada em matéria de segurança pública e civil. Em 7 de outubro de 2012, o atual presidente da Venezuela, Hugo Chávez Frías, foi reeleito para um terceiro mandato presidencial. Nesse fim de semana, em que foi ativada uma operação de segurança importante e de abrangência nacional, conhecido como o Plano República,¹ e se decretou uma “lei seca”,² Caracas teve o maior número de homicídios no ano de 2012, ou seja, 72 em 48 horas. Dois dias depois, a notícia mais “retwittada” na mídia e nas redes sociais, foi a descoberta macabra de uma jovem assassinada em plena luz do dia no estado de Anzoátegui, ao leste do país, com mais de 224 tiros no rosto e quase 20 no resto do corpo. Contraditoriamente, em uma das mais importantes eleições na Venezuela, em que houve um recorde de participação histórica e que a sociedade venezuelana rendeu um novo tributo para a democracia, a violência se acirrou contra o país, em atos que afetam a razão mesma da democracia. Este é, sem dúvida, o maior desafio político e institucional vai dever assumir Chávez em seu próximo mandato constitucional.

A crescente violência na Venezuela parece estar imune, até agora, à mais variada gama de planos de segurança dos diferentes níveis de autoridade e posição política do país. A conjuntura atual da Venezuela, é, de longe, o principal problema dos cidadãos e do estado venezuelano. Seu aumento exponencial e permanente nas últimas duas décadas, está colocando em xeque as capacidades institucionais mais básicas da soberania do país. Esta situação se complica ainda mais ao se levar em conta a intensas divisão política na Venezuela, que,

por sua vez, resulta em uma extrema polarização ideológica. Em relação ao assunto da segurança civil, chega-se a níveis francamente absurdos em termos de atribuição de responsabilidades e sobre a realidade da insegurança. O uso político e eleitoral da questão acabou por tornar-se um outro dos eixos problemáticos de insegurança, já que impede discussões sérias e documentadas em relação a este, tanto sobre sua verdadeira dimensão, quanto sobre as suas causas, consequências e políticas de prevenção e controle, algo que o país necessita com cada vez mais urgência. Nem a nível nacional, nem dos governos regionais ou locais, seja pela oposição ou pelo governo nacional, desenvolvem-se políticas de segurança adequadas para a crise que o país atravessa. Apenas planos de vários tipos, em que, no máximo se privilegia apenas uma administração pouco eficiente e desestruturada do trabalho policial.

Por isso é necessário, portanto, imediatamente prestar a máxima atenção em todo o sistema institucional de segurança pública da Venezuela (polícia, justiça e sistema penitenciário), sob pena de que a incapacidade do Estado nesta questão conduza a sociedade como um todo a uma situação perigosa e inconveniente de desgovernabilidade generalizada, que, infelizmente, no campo do controle do crime, não está muito longe. Diante de uma lista indiscriminada de intervenções em segurança, o número de homicídios continua a crescer, e estima-se que em 2012, eles vão aumentar mais de 10% em relação ao número total que ocorreu em 2011, que já classificou a taxa da Venezuela como o mais elevado na América do Sul e o mais elevado na América Latina e no mundo.

A seguir serão expostas as características mais importantes da criminalidade e da insegurança na Venezuela, seguido por alguns dos principais fatores explicativos de sua magnitude e uma análise concisa das políticas de segurança testados nos últimos anos, concluindo com os principais desafios que o país tem adiante nesta área crítica do desenvolvimento.

CARACTERÍSTICAS E MAGNITUDE DOS PROBLEMAS DE INSEGURANÇA NA VENEZUELA

Como se sabe, a América Latina não é apenas a região mais desigual do mundo, mas também a mais violenta. Com efeito, no último relatório do UNODC sobre os homicídios (UNODC 2011), sabe-se que 12 dos 20 paí-

ses com maiores taxas de homicídios do mundo estão na América Latina e no Caribe.

Tabela 1 taxas de homicídios por países

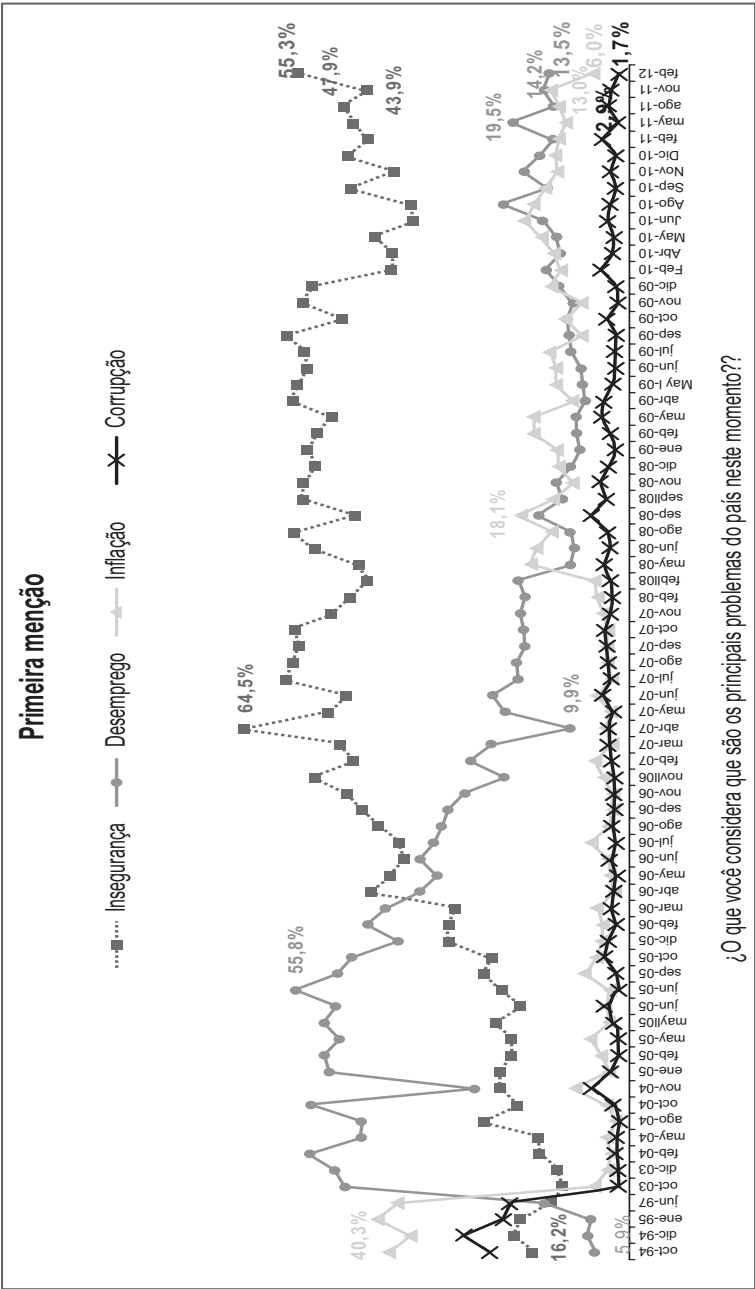
País	Taxa de homicídio
Honduras	82.1
El Salvador	66
Costa do Marfim	56.9
Jamaica	52.1
Venezuela	49
Belize	41.7
Guatemala	41.4
Ilhas Virgens (EUA)	39.2
Saint Kitts e Nevis	38.2
Zâmbia	38
Uganda	36.3
Malawi	36
Trinidad and Tobago	35.2
África do Sul	33.8
Lesoto	33.6
Colômbia	33.4
Congo	30.8
República Central Africana	29.3
Bahamas	28
Puerto Rico	26.2
Etiópia	25.5

Fonte: UNODC 2011, Latinobarómetro 2012

Esta situação impactou gravemente as opiniões públicas de diferentes países da região, pois a situação se agrava a cada década (a taxa média de homicídios na região, de 25 por 100.000 habitantes, nesta década, é o dobro do que foi a taxa média na década de 1990 e é o dobro da década de 1980), o que resultou em que há dois anos a insegurança é considerada em média o maior problema na região, acima do desemprego e da situação económica (Latinobarómetro 2011).

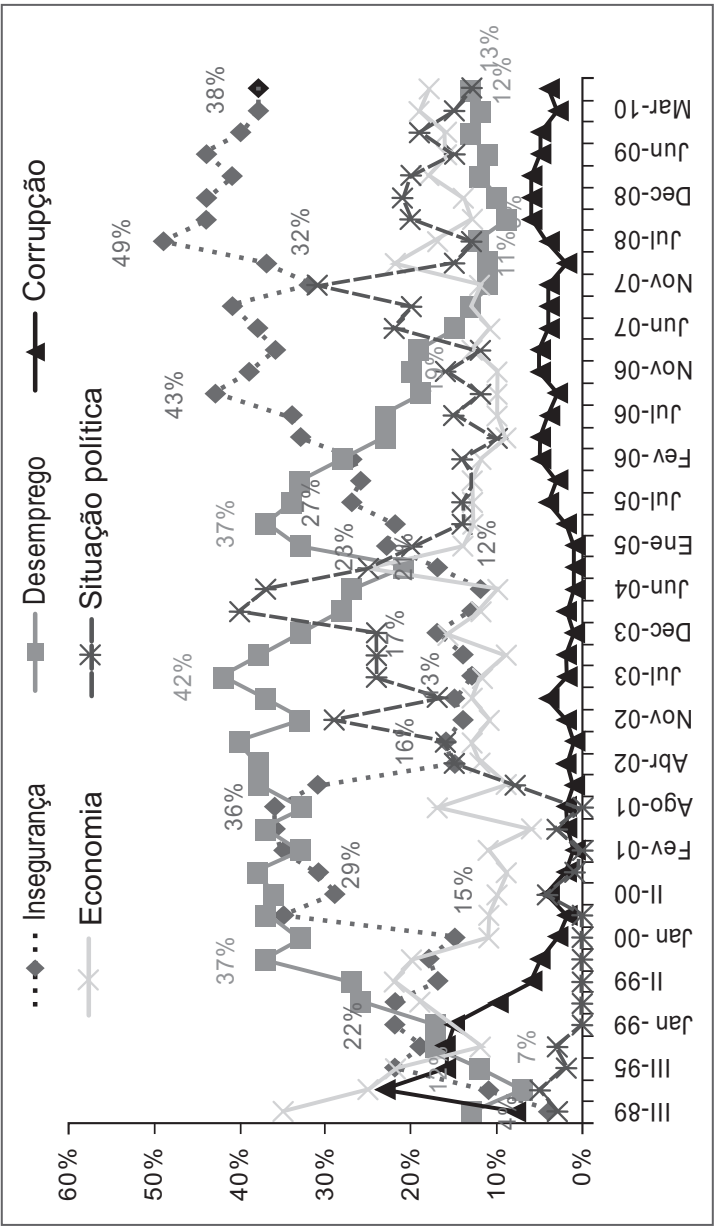
Embora seja verdade que a questão da percepção de insegurança gerou intensos debates em muitos países da região, no caso da Venezuela e apesar das afirmações em contrário do governo nacional, a percepção de insegurança está fortemente relacionado com o aumento de assassinatos e é considerada há quase uma década o maior problema do país mesmo nos anos de 2009 e 2010, em que o colapso da atividade econômica afetou a ascensão de grande parte da sociedade venezuelana. Esta situação pode ser vista claramente nos gráficos seguintes.

Gráfico 1. Principais problemas dos venezuelanos (1989- 2012*)



Fonte: Datanálisis. Nota (*): a medição se realiza até fevereiro 2012.

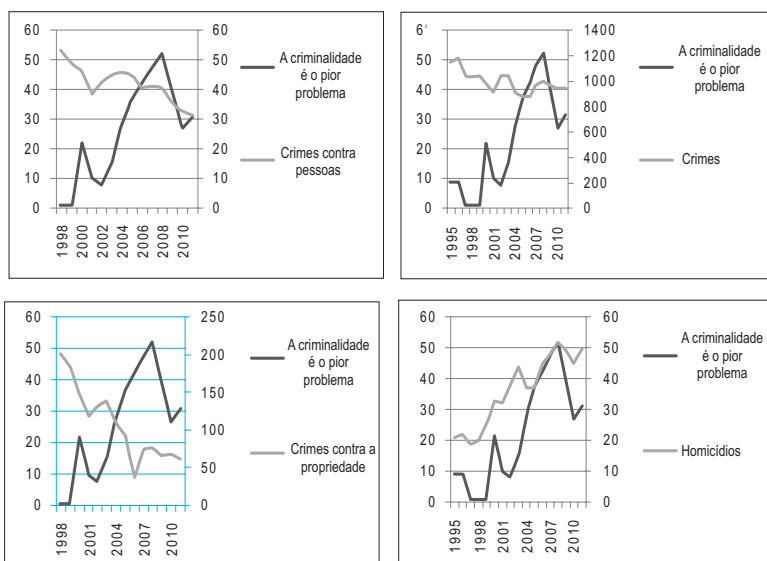
Gráfico 2 Principais problemas dos venezuelanos (1989- 2010)



Fonte: Consultores 21

Nos gráficos a seguir, feitos com informações de Latinobarômetro por vários anos, é possível observar que o delito que está mais fortemente correlacionado com a percepção de insegurança na Venezuela é o de homicídio.

Gráfico 3. Homicídio como crime com maior impacto sobre a percepção de insegurança

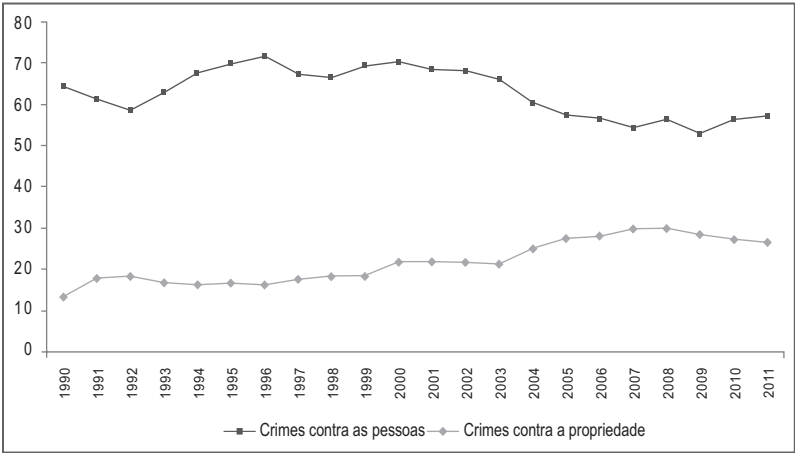


Fonte: Latinobarômetro

Em que se sustentam essa percepção e esse medo generalizado da maioria dos cidadãos do país? Em uma manipulação distorcida da situação pela mídia ou em uma realidade crítica de aumento de homicídios, da criminalidade e das mortes violentas?

Ao analisar as taxas de criminalidade da Venezuela para as últimas duas décadas, encontramos que o aumento da violência que tanto preocupa os cidadãos ocorre principalmente em assassinatos, sequestros e crimes contra a propriedade com recurso à violência. Todas estas taxas sofreram aumentos notáveis desde a década de 1990, duplicando-se e triplicando-se umas, quintuplicando-se outras.

Gráfico 4. Crimes contra pessoas e crimes contra a propriedade. (1990-2011)



Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudios Sociales (CES)

Quadro 2. Proporção de homicídios e crimes violentos sobre o total de casos conhecidos Venezuela para os anos selecionados

Crimes	1990	1999	2000	2011
Crimes contra pessoas	13	18,3	21,8	21,8
Homicídios	1	2,5	3,4	3,4
Crimes contra a propriedade	64	69,3	70,2	70,2
Crimes contra a propriedade com recurso à violência	16	36	33,8	33,8

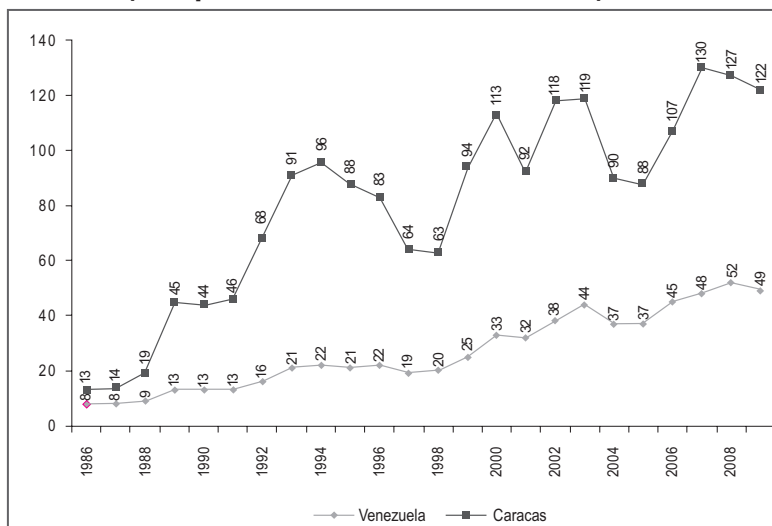
Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudios Sociales (CES)

Quadro 3. Taxas de homicídios por 100.000 habitantes, de acordo com o órgão federal (1997-2011)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
VENEZUELA	19	20	25	33	32	38	44	37	37	45	48	52	49	45	50
Caracas	64	63	94	117	92	118	119	90	88	107	130	127	122	81	95
Amazonas	5	4	6	5	6	13	11	15	16	16	23	25	21	14	16
Anzoátegui	12	17	20	26	26	31	36	44	45	51	49	47	42	36	33
Apure	13	10	12	14	22	23	22	18	27	45	48	34	36	30	21
Aragua	20	20	29	37	35	37	39	29	34	47	49	54	60	54	52
Barinas	10	11	9	17	16	20	28	22	27	34	46	60	45	37	39
Bolívar	19	22	21	34	28	40	45	31	39	53	49	54	51	57	52
Carabobo	24	29	37	54	47	49	60	49	51	59	62	79	71	65	62
Cojedes	9	13	15	21	26	37	47	29	26	32	33	42	22	58	41
Delta Amacuro	6	8	9	9	15	11	9	18	14	19	17	24	23	24	26
Falcón	7	5	11	14	13	14	20	19	15	19	19	17	20	17	20
Guárico	18	22	22	27	21	18	24	23	28	34	38	33	26	32	44
Lara	9	8	13	24	22	28	36	28	22	30	32	35	35	36	39
Mérida	6	5	8	9	15	14	19	21	21	24	28	33	26	26	21
Miranda	15	15	20	25	27	35	45	35	39	54	49	51	51	68	70
Monagas	12	14	18	19	20	25	30	30	26	26	26	27	26	29	38
Nueva Esparta	7	7	13	21	20	19	17	23	17	27	38	53	58	56	40
Portuguesa	16	14	15	21	28	37	43	39	35	38	30	35	28	37	36
Sucre	7	10	13	18	21	28	38	34	33	38	48	57	51	38	43
Táchira	7	6	8	10	14	26	41	46	42	29	25	38	37	28	36
Trujillo	11	13	12	23	19	29	21	21	16	18	24	26	27	30	30
Vargas	...	...	30	36	63	76	75	74	62	66	80	101	97	68	69
Yaracuy	5	8	9	13	16	14	29	24	18	27	33	48	45	35	32
Zulia	14	15	19	23	27	30	36	29	31	38	38	40	38	30	32

Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudios Sociales (CES), com base nas informações oficiais

Gráfico 5. Taxa de homicídios Caracas e Venezuela
(Taxa por 100.000 habitantes 1986-2011)



Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudios Sociales (CES), com base nas informações oficiais

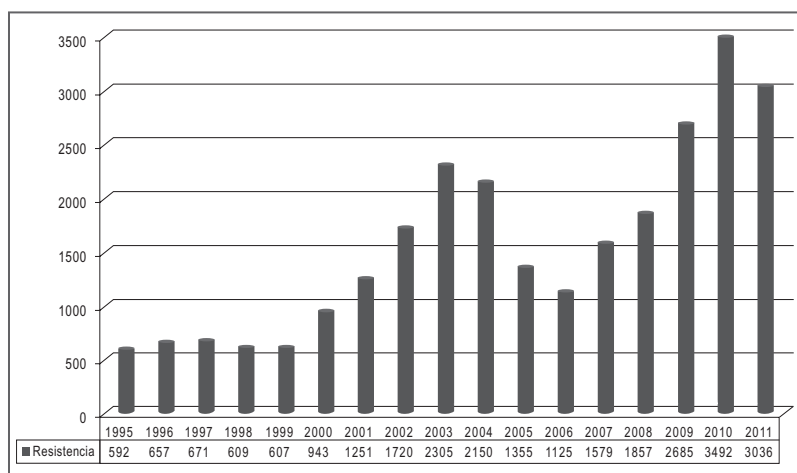
No entanto, dados complementares da própria polícia judiciária, bem como da Pesquisa Nacional de Vitimização do Instituto Nacional de Estatísticas, de 2009, consideram que a taxa de homicídios no país poderia ser mais elevada. Na verdade, ao levar em consideração eventos contabilizados como “resistência à autoridade” (que são as mortes que ocorrem por conta de oficiais de polícia), causa que, certamente, não se encontra tipificada no Código Penal em vigor na Venezuela, mais os casos de “apuração da morte” (que são casos de assassinatos, mas de múltiplos ou de autores desconhecidos), a taxa nacional de homicídios aumenta para 75 por 100.000 habitantes para 2011. Estes dados também mostram que mais de 20% dos homicídios no país são cometidos pela polícia, apesar da reforma policial de 2006.

Quadro 4. Casos de assassinatos, resistência à autoridade e apuração de morte (Venezuela 1990-2011)

Anos	Homicídios	Resistên- cia à autoridade	Averiguação de morte	Total de mortes registradas	Taxa de homicídios	Taxa total de mortes registradas	Diferença entre as taxas
1990	2.474	313	...	2.787	13	14	1
1991	2.502	322	3.437	6.261	13	31	18
1992	3.266	399	3.619	7.284	16	35	19
1993	4.292	485	3.411	8.188	21	39	18
1994	4.733	732	...	5.465	22	25	3
1995	4.481	592	...	5.073	21	23	2
1996	4.961	657	3.358	8.976	22	40	18
1997	4.225	671	3.361	8.257	19	36	17
1998	4.550	609	3.461	8.620	20	37	17
1999	5.968	607	3.474	10.049	25	42	17
2000	8.022	943	3.467	12.432	33	51	18
2001	7.960	1.251	3.801	13.012	32	53	21
2002	9.617	1.720	3.752	15.089	38	60	22
2003	11.342	2.305	3.891	17.538	44	68	24
2004	9.719	2.150	4.031	15.900	37	61	24
2005	9.964	1.355	4.158	15.477	37	58	21
2006	12.257	1.125	4.109	17.491	45	65	20
2007	13.156	1.579	4.264	18.999	48	69	21
2008	14.589	1.835	4.127	20.551	52	74	22
2009	13.985	2.685	4.205	20.875	49	74	25
2010	13.851	3.492	4.508	21.851	45	76	31
2011	14.198	3.036	4.632	21.866	50	75	25

Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudios Sociales (CES), com base nas informações oficiais

Gráfico 6. Conhecidos casos de resistência à autoridade Venezuela 1995-2011

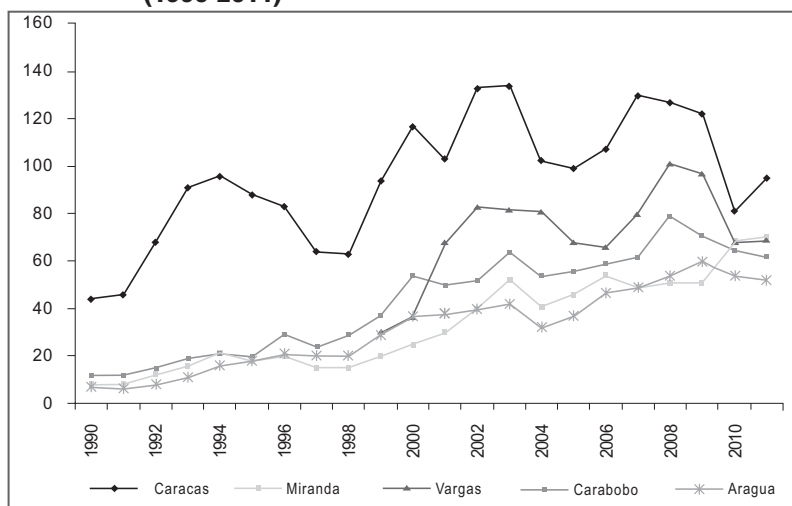


Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudios Sociales (CES), com base nas informações oficiais

Por meio de informações obtidas a partir da Pesquisa Nacional de Vitimização correspondente ao ano de 2009, tomou-se conhecimento que, de acordo com as vítimas, o número de homicídios atingiu este ano 19.113, o que colocou a taxa naquele período em 90 por 100.000 habitantes, até agora o mais elevado na região nesse ano.

O comportamento dos assassinatos não é linear na Venezuela. Embora esteja crescendo em quase todos os Estados do país, é claramente um fenômeno urbano do centro e com fortes expressões em Estados de fronteira.

Gráfico 7. Estados federais com maiores taxas de homicídio (1990-2011)



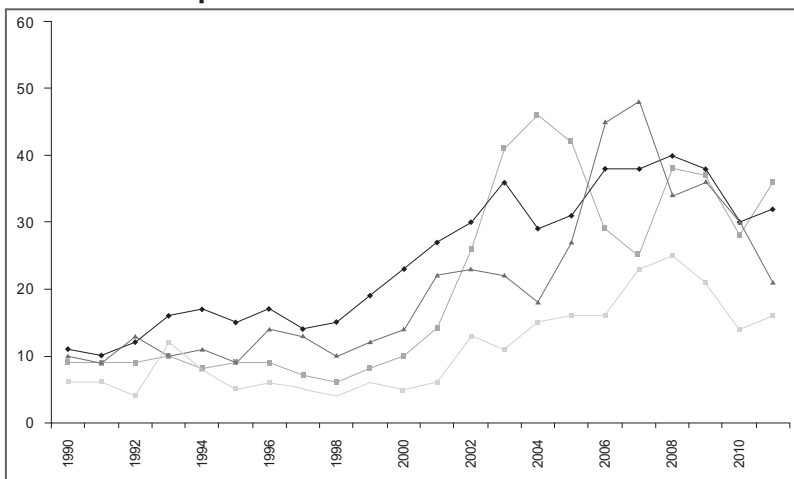
Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudos Sociais (CES), com base nas informações oficiais

Conforme mostrado no gráfico 7, além de Caracas, onde como mencionado o aumento da taxa vem desde a década de noventa, é interessante observar como desde 2002, tendo em conta as proporções de cada caso, os homicídios mantêm o mesmo comportamento nos Estados com taxas mais elevadas do país, como Miranda, Carabobo e Vargas, Aragua, todas no centro norte costeiro do país.

No que diz respeito os Estados localizados na fronteira com a Colômbia, é interessante notar como as taxas de homicídio disparam em alguns casos desde 1998 (estado de Zulia), 2000 (estado Apure) e o restante a partir de 2002, quando todas as taxas de todos os Estados de fronteira aumentam, e como esse aumento coincide com o início do Plano Colômbia.

De acordo com a rae, estado em minúsculas: no regime federal, parte do território, cujos habitantes são regidos por leis próprias, mesmo que estejam sujeitos em certas questões pelas decisões de um governo comum.

**Gráfico 8. Estados federais das zonas fronteiriças
Comportamento dos homicídios 1990-2011**



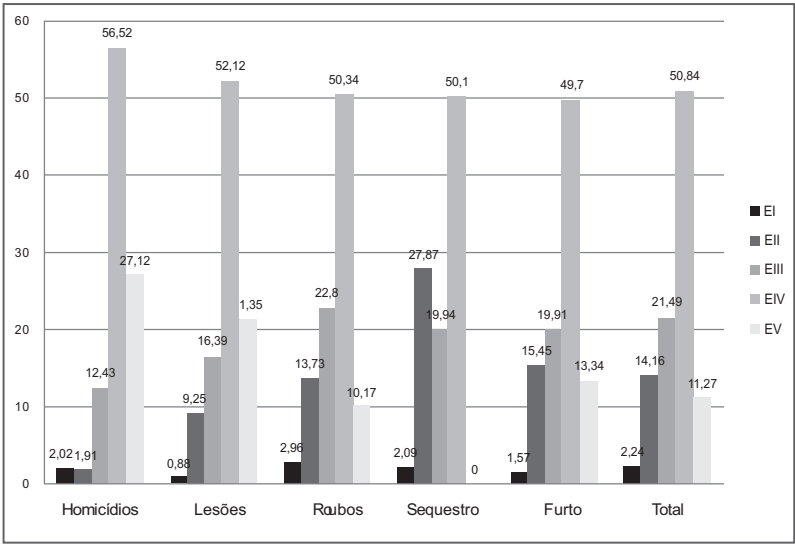
Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudios Sociales (CES), com base nas informações oficiais

É importante considerar a situação de crise aguda de insegurança da fronteira, que, além da violência decorrente do conflito armado colombiano, é acrescida pela crescente presença de grupos armados venezuelanos, cujo objetivo ainda não está claro. Com efeito, recentes reportagens da imprensa (Ultimas Noticias, março e abril de 2012), indicam que existem pelo menos duas organizações armadas operando nos Estados de Apure, Barinas e Tachira, dedicadas entre outros à cobrança de “vacinas” (cobrança de proteção dos agricultores, produtores agrícolas e comerciantes) e à exploração de madeira da reserva florestal de Ticoporo. Estas organizações, as Forças de Libertação Nacional Bolivariana e as Forças Patrióticas de Libertação Nacional, têm pelo menos 500 homens armados operando nesses territórios, o que equivaleria, segundo os especialistas a dois batalhões das forças especiais do Exército venezuelano. A presença destes grupos armados dentro do país, favoráveis ao governo do Presidente Hugo Chávez segundo eles mesmos informam e como são tratados pelas respectivas autoridades, confirmariam um caso sem precedentes no mundo, ou seja, grupos “guerrilheiros” ou “insurgentes” apoiando um governo legitimamente constituído e com ampla legitimidade. A situação na fronteira ocidental da Venezuela

poderia agravar-se, além disso, caso tenham êxito as conversações de paz, que, na situação atual, o governo da Colômbia e as FARC conduzem, e para as quais é prioritário desenvolver intervenções relevantes na fronteira ocidental venezuelana.

Quanto às vítimas de violência, quase 90% são homens jovens com menos de 30 anos de idade e a maioria pertence aos setores pobres da população. Na verdade, a distribuição das vítimas por estrato social, segundo a Pesquisa Nacional de Vitimização de 2009, sabe-se que 2,02% das vítimas de crime pertencem ao estrato I, 1,91% ao estrato II, 12,43% ao estrato III, 56,52% ao estrato IV e 27,12 % ao estrato V.

Gráfico 9. Vitimização por estrato socioeconômico (Venezuela 2009)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE), Pesquisa Nacional de Vitimização 2009

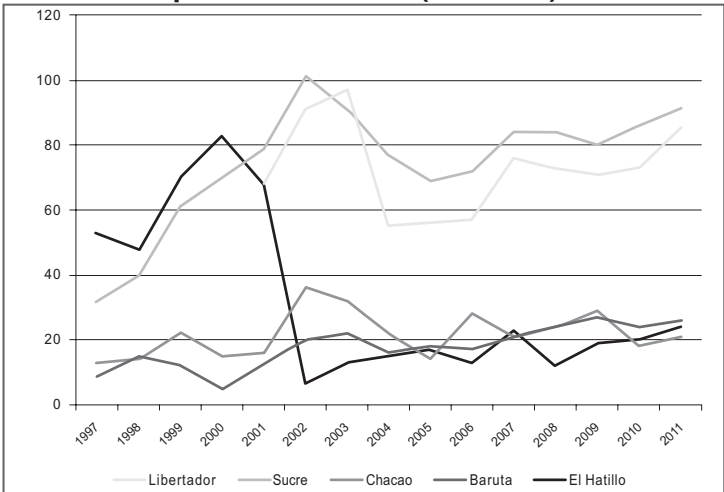
**Quadro 5. Violência urbana/ violência intraclasse
(Expressa o caráter desigual e classista de nossa sociedade)**

Extrato IV e V (os mais pobres)	Extrato I e II (os mais ricos)
83,64% dos homicídios	3,21% dos homicídios
73,47% das lesões corporais	10,13% das lesões corporais
60,51% dos roubos	16,72% dos roubos
61,57% dos homicídios y 67,23% das lesões corporais ocorreram perto do lugar de habitação das vítimas.	

Fonte: Encuesta Nacional de Victimización e Percepción de Seguridad Ciudadana 2009

Esta característica torna a fazer-se patente quando se analisam os homicídios por local de ocorrência. Ali, se estabelece que, nos municípios que concentram a maior quantidade de pessoas vulneráveis da cidade (Liberador e Sucre), encontram-se as maiores taxas de homicídios de Caracas.

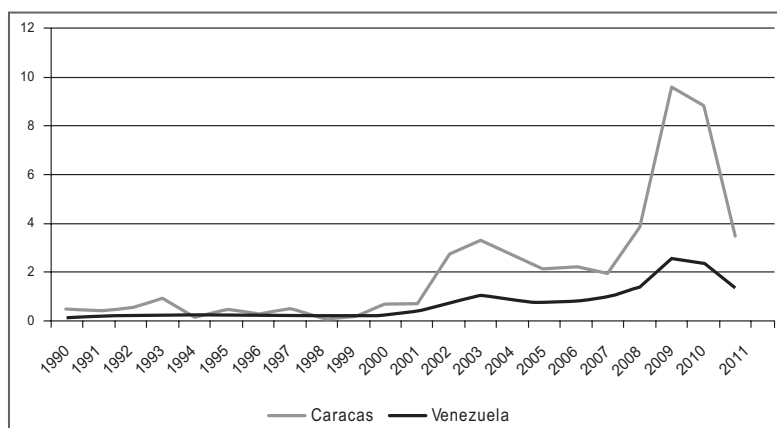
Gráfico 10. Taxas de homicídios nos municípios da Área Metropolitana de Caracas (1997-2011)



Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudios Sociales (CES), com base nas informações oficiais

Finalmente, vale ressaltar o aumento impressionante de sequestros extorsivos no país, tanto na sua forma convencional como na forma “relâmpago”. Este crime, que no início da década se concentrava mais na área de fronteira, deslocou-se com força para as grandes cidades do país, especialmente para Caracas.

Gráfico 11. Taxas de sequestros registrados em Caracas e Venezuela (1990-2011. Taxas por cem mil habitantes)



Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudios Sociales (CES), com base nas informações oficiais

Vários estudos na Venezuela (CES 2009, Codesarme 2012) consideram que a violência é mais difusa do que organizada e seus protagonistas, tanto as vítimas como os algozes, são na sua maioria jovens pobres, cujas idades estão entre 15 e 30 anos. Existem relatórios adicionais (CECODAP 2012) que evidenciam um número crescente de meninas, crianças e adolescentes envolvidos em atos de violência, cerca de 500 por ano. São vítimas, em sua maioria, de balas perdidas em confrontos entre grupos ou gangues. A violência é difusa assim como social, já que a maioria dos homicídios ocorre em âmbito relacional ou familiar, em sua maioria, precário e destituído de direitos e se devem a disputas não resolvidas, a questões relacionadas com a honra, defesa de amigos ou família, cobrança de contas pessoais, etc. Embora alguns casos tenham componentes territoriais importantes, estes

são pouco organizados. A isto seguem as mortes resultantes do roubo ou algumas expressões de crimes mais organizados como roubo de veículos ou sequestros, embora estas também estão em ascensão. Multiplicam-se infinitamente as ações de pequenos bandos, associadas a atos de imediatos, que se aventuram em roubo de casas, carros ou sequestros. A pesquisa anterior descreve uma situação que complica ainda mais a solução do problema, uma vez que requer intervenções múltiplas, especialmente projetadas, que atendam numerosas problemáticas, todas diferentes entre si, muitas das quais são atendidas com a polícia e com a inteligência, mas outras que requerem intervenções mais multiagenciadas do Estado.

Em suma, a situação descrita acima mostra uma crise de segurança pública na Venezuela extremamente crítica. Níveis de segurança subjetiva, ou seja, a percepção de insegurança, são os maiores da América Latina, como foi mostrado com números diferentes de pesquisa nacionais e internacionais. Para os venezuelanos e já pelo menos há cinco anos, o principal problema do país é a insegurança civil e a violência. Infelizmente, essa percepção baseia-se no crescimento exponencial de homicídios e outros crimes violentos no país, que acontece desde o início da década de 1990. Esta combinação de alta percepção de insegurança e de altas taxas de homicídios e crimes violentos constitui um enorme desafio de política pública para o Estado venezuelano, pois ele deve tentar controlar e prevenir o problema de forma estrutural, ao mesmo tempo que atender as pressões feitas pela opinião pública, e justamente por isso, apontar uma solução rápida para o problema. O que não é fácil na medida que um problema desta magnitude, com tantas arestas e tantos níveis de entrelaçamento com outros problemas de caráter social e institucional, requer soluções múltiplas que não são fáceis de implementar e desenvolver em um curto prazo.

PRINCIPAIS FATORES EXPLICATIVOS DE DETERIORAÇÃO E TENDÊNCIAS FUTURAS

Uma situação de criminalidade como descrito anteriormente, sobretudo no que diz respeito ao aumento impressionante de assassinatos em todo o país, é claramente multicausal e multifatorial e requer análises muito mais sofisticadas e profundas das que são possíveis fazer neste trabalho. No en-

tanto e devido a extrema polarização do país, cabe contribuir com alguns elementos para a urgente necessidade de despolarizar o debate, oferecendo perspectivas adicionais que devem ser consideradas, principalmente a partir de uma perspectiva mais histórica e temporal.

A análise das causas da violência e insegurança na Venezuela não escapa a uma série de mitos e crenças que, em meio a falta de uma investigação rigorosa e informada sobre o assunto, transformam-se em elementos de explicação para uso cotidiano, que por suas características impedem também a reivindicação civil de políticas concretas e eficazes para o controle e redução da violência.

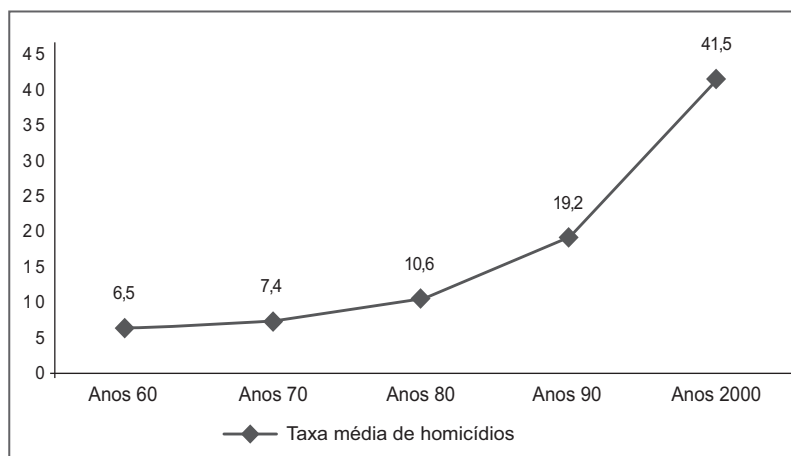
Um dos mitos mais comumente usados no país é o de que a insegurança e a violência se devem à pobreza, que cresceu de uma forma enorme no país nas décadas de 1980 e 1990. Embora seja bastante documentado em vários estudos de organismos multilaterais e de caráter teórico, que os países mais pobres não são necessariamente os mais violentos, é importante referir que uma das macro-causas de violência e que serve como pano de fundo em muitos casos, até mesmo se eles não expressam como uma causalidade direta, é a remoção dos direitos sociais em geral de amplos setores da população e de todos os problemas ligados à exclusão social e à desigualdade, tais como problemas de superlotação e de habitat, a falta de emprego, falta de acesso à educação e à saúde, que contribui para a criação de novos imaginários e subjetividades, nos quais a violência não deixa de estar presente. No entanto, no caso da Venezuela e como ele irá expor mais adiante, na década de 1990 atuaram outros fatores causais ligados à área jurídica e institucional. O processo de enfraquecimento e deficiência institucional que teve lugar também nessas décadas, como políticas substanciais às reformas de mercado que prevaleceram na região e foram implantadas na Venezuela também durante este período, também tiveram um forte impacto sobre os números da violência e da insegurança.

Existem outros mitos, provenientes da polarização política que infelizmente sofre o país. Por um lado, o governo, diz que a violência é devido a causas estruturais, tais como a pobreza, ou, se não, à ação de paramilitares colombianos ou de circuitos de narcotráfico que manejam ou envenenam jovens, conforme o caso, para que executem diferentes atos de violência.

Do outro lado, a oposição sustenta também vários mitos. Uma delas refere-se a ‘discurso violento do Presidente’ que induziria as pessoas a ser violentas; outro refere-se à compra de equipamento militar feita pela Venezuela, que seria usado em caso de violência criminal. Outro, e isso afeta ambos os lados, tem a ver com o «início» da violência: para o governo, a violência criminosa começa em 1989, a partir do «Caracazo», para logo matizar seus números. Para a oposição, assassinatos só são registrados a partir de 1999, como se no país não tivesse havido violência antes desse ano. Esta atribuição estéril de responsabilidades também atravessa transversalmente as causas da violência no país, toda vez que ela produz políticas, declarações, fatos que impactam na ação do Estado sobre o assunto.

Ao nos determos na análise da média das taxas de homicídios na Venezuela, nas últimas quatro décadas, conferimos que elas se duplicam em cada década desde os anos 70, demonstrando que, na década de 1980, a taxa média de homicídios no país foi quase epidêmica, de acordo com as normas da Organização Pan-Americana da Saúde, que cifra em 10 homicídios por 100.000 habitantes o início de uma epidemia de homicídios.

Gráfico 12. Taxa de homicídio na Venezuela por década Anos 60, 70, 80, 90 y 2000



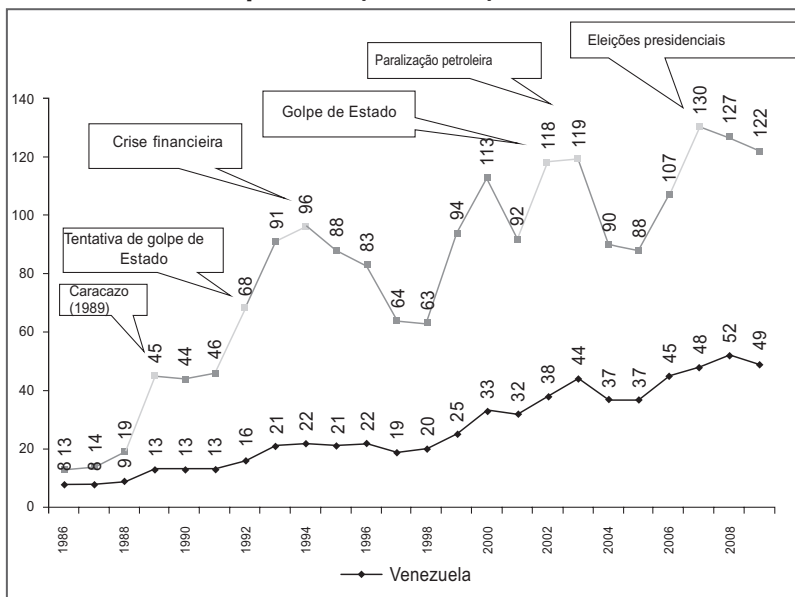
Nota: Taxas por cem mil habitantes. Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudios Sociales (CES)

Além da crise social que afetou profundamente o país na década de 1990 ocorreu uma série de eventos políticos e institucionais que impactou, sem dúvida, a taxa de homicídios. Em 1990, iniciou-se no país um processo de descentralização político-administrativa da gestão estatal e municipal. Este processo, realizado com extrema urgência (devido ao que se implementou antes do previsto por uma profunda crise política que atravessava o país, dramaticamente evidente nos eventos do chamado “Caracazo”³³), transferiu competências de segurança para estados e municípios para os quais ditos governos estatais e municipais não estavam devidamente estruturados e preparados. Essa transferência de competências teve duas consequências importantes para alugar: descentralizou a função policial, despojando-a de qualquer coordenação nacional e disparou uma proliferação das forças policiais municipais que se multiplicaram sem nenhuma preparação nem controle, exceto por algumas experiências. Ou seja, aumentou consideravelmente o número de policiais no país, mas diminuiu a capacidade do Estado para controlar e prevenir a violência, processo que foi ao mesmo tempo um processo grave de deslegitimação institucional, produto do caos político que estava ocorrendo no país. Nesta década, houve também duas tentativas de golpe de Estado (em 1992), que também tiveram forte impacto sobre as taxas de homicídio, como acontece em qualquer período de instabilidade política.

Na primeira década do século XX, existem vários fatores que contribuem para o impressionante aumento nas taxas de homicídios. O primeiro deles, sem dúvida, foi a implementação, em 2000, de um novo Código Orgânico de Processo Penal, que, por causa da discordância do procurador-geral da República de então, foi colocado em vigor com o mesmo sem uma preparação adequada por parte dos agentes do Estado. Em mais de uma década da sua vigência, o código passou por mais de cinco reformas regressivas e hoje no país não só não há mais garantismo (mais da metade das pessoas privadas de liberdade estão em processo penal), como também há mais impunidade (a lentidão do sistema é maior).

Nesta década, em que houve no país uma significativa redução da pobreza e da desigualdade, taxas de homicídio continuam crescendo apesar desses avanços sociais.

Gráfico 13. Taxas de homicídios na Venezuela em razão de alguns eventos políticos (1986-2011)



Fonte: Centro para la Paz UCV e Centro de Estudios Sociales (CES)

Gráfico 14. Gini e taxa de delitos (1999=100)

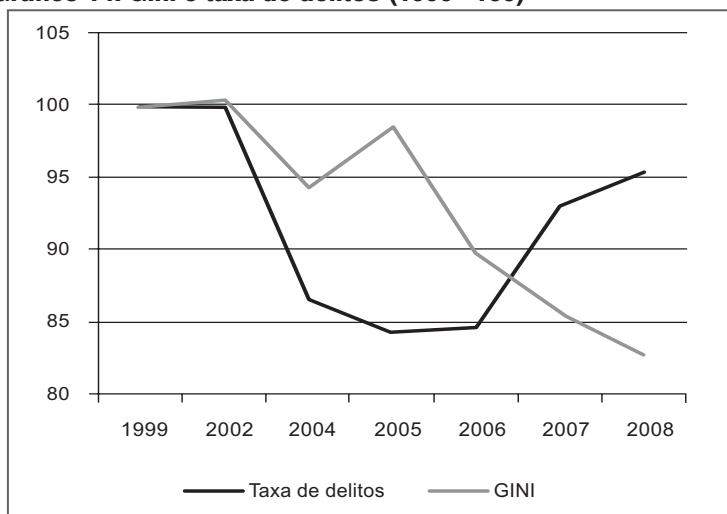
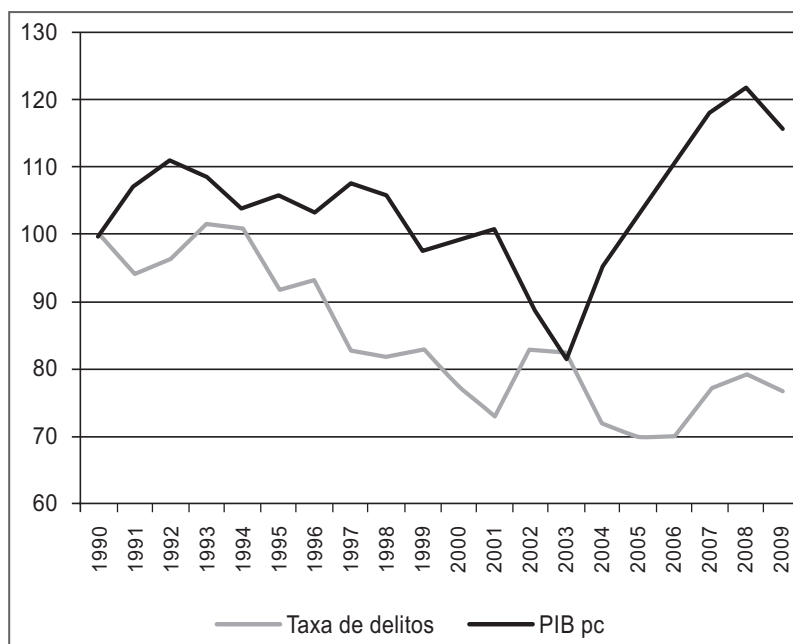
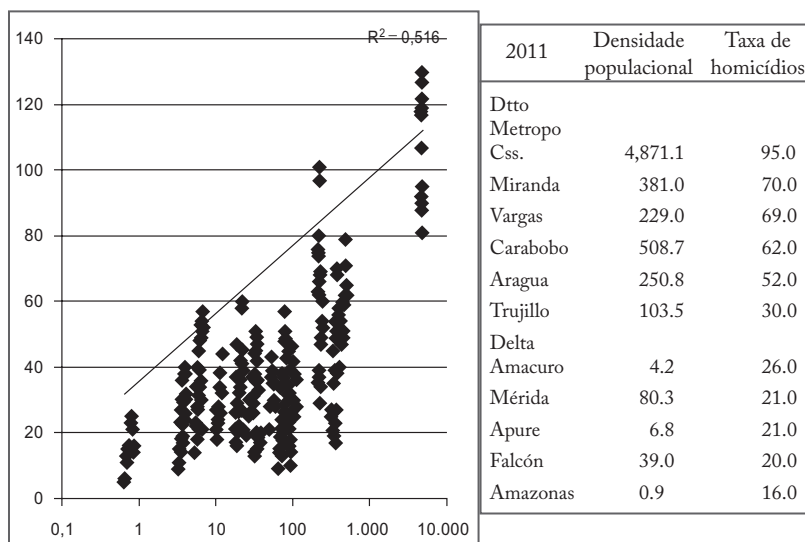


Gráfico 15. PIB e taxa de delitos (1999=100)



Uma vez que é claro que as macro-causas também impactam de modo cruzado e complexo, é importante observar que além de os profundos problemas sociais de exclusão não só melhorarem com o aumento da renda, embora este seja um fator fundamental, o confuso processo de municipalização do país resultou em défices de atenção para os problemas estruturais e novas demandas, especialmente nas grandes cidades, o que resultou em muitas novas aglomerações, o rebaixamento e desinvestimento no habitat dos setores populares, o aumento da segregação sócio-territorial, a falta de observância dos direitos fundamentais, o aumento exponencial da criminalidade e a ausência do poder público em importantes parcelas do território nacional. Nestes «novos» espaços, é patente a falta de assimilação e de respeito pela lei e graus elevados de anomia, já que a violência faz parte do repertório de comportamentos necessários para garantir-se a sobrevivência e o espaço de vivência em tais âmbitos.

Gráfico 16. Urbanização: densidade de população e taxa de homicídio de 2011

É nas principais cidades do país, particularmente aquelas que estão localizadas na parte centro-norte costeira, onde são observados os maiores índices de violência. Ali se multiplicam os espaços urbanos excluídos dos benefícios do Estado, nos quais não existem espaços de convivência e se revela um (infra)desenvolvimento urbano, falta de maciços investimentos públicos e uma caotização generalizada que contribui para situações de violência.

Outros problemas sociais com grande impacto nesta crise de segurança pública têm sido o aumento do abandono do ensino médio na última década e altas taxas de gravidez na adolescência no país. Na verdade, segundo o FNUAP, desde uma década, a Venezuela é o país com maiores taxas de gravidez na adolescência na América do Sul. Estes problemas sociais, somados aos fatores de risco tradicionais, como o alto consumo de álcool e alta disponibilidade de armas de fogo (o número de armas no país é desconhecido, mas algumas pesquisas citadas pela Comissão Presidencial de Desarmamento apontam entre 3 e 7 milhões), formam um cenário explosivo para o crescimento da violência e da insegurança.

Quadro 6. Municípios da Venezuela com maiores taxas de homicídio (2011)

Número	Município	Estado	Taxa por cem mil habitantes
1	Aristides Bastidas	Yaracuy	954.42
2	Buroz	Miranda	133.77
3	Tomás Lander	Miranda	133.11
4	Bolívar	Aragua	130.02
5	Independencia	Miranda	129.72
6	García	Nueva Esparta	129.27
7	Cristóbal Rojas	Miranda	128.30
8	Mariño	Nueva Esparta	120.76
9	Diego Ibarra	Carabobo	111.67
10	Zamora	Aragua	109.34
11	Valencia	Carabobo	109.28
12	Acevedo	Miranda	109.12
13	Brión	Miranda	107.21
14	Libertador	Carabobo	100.79
15	José Ángel Lamas	Aragua	99.78
16	Aristmendi	Nueva Esparta	98.40
17	Urdaneta	Miranda	94.86
18	Paz Castillo	Miranda	94.63
19	Sucre	Miranda	93.62
20	Juan Germán Roscio	Guárico	93.57

Quadro 7. Situações de violência e conflitos nas comunidades (Porcentagens)

Quais das seguintes situações de violência ou conflito o senhor observa na comunidade onde vive?	Baruta	Chacao	El Hatillo	Libertador	Sucre	Dto. Metro.
Brigas entre vizinhos	21,05	10,53	6,15	18,48	12,13	16,80
Brigas por delimitação de parcelas	1,17	0,00	3,08	1,17	1,49	1,28
Problemas com o lugar para deixar o lixo	3,51	7,89	7,69	6,30	7,09	6,34
Problemas com o uso da água	1,75	0,00	1,54	1,85	2,24	1,89
Conflitos nas filas dos terminais	1,17	0,00	7,69	2,47	4,85	3,01
Uso inadequado das vias públicas	6,43	7,89	3,08	5,87	5,97	5,89
Alto volume de aparelho de som	2,34	10,53	10,77	6,61	12,31	7,74
Uso de quadras desportivas até altas horas	0,58	2,63	0,00	1,24	3,73	1,73
Problemas em festas, matinés, reuniões	7,60	2,63	3,08	9,89	9,70	9,39
Problemas com policiais	2,92	7,89	6,15	3,83	5,60	4,28
Violência intrafamiliar	9,36	2,63	4,62	4,02	2,43	4,04
Acidentes de trânsito	6,43	13,16	7,69	3,83	1,68	3,79
Brigas e problemas por motivos passionais	1,17	0,00	1,54	2,53	0,75	1,98
Violência contra a mulher	2,34	0,00	3,08	2,78	3,92	2,97
Violência contra crianças	1,17	0,00	0,00	1,73	1,49	1,57
Violência sexual	1,75	0,00	0,00	0,93	1,12	0,99
Violência entre jovens/gangue	11,70	7,89	7,69	6,80	2,99	6,34
Venda de drogas	9,94	5,26	15,38	10,75	11,57	10,91
Brigas por razões políticas	4,68	18,42	9,23	4,45	4,66	4,86
Brigas por venda de álcool	2,92	2,63	1,54	4,45	4,29	4,20

Fonte: Centro de Estudios Sociales (CES): Estudio Caracterización de la Violencia, Criminalidad y Inseguridad en Caracas: perspectiva comunitaria, 2009.

Como se as causas anteriores fossem insuficientes, outros fatores de ordem institucional e política também devem ser considerados. Uma lista breve e não exaustiva desses fatores:

- Enquanto que na Constituição de 1999 aprovou-se em uma de suas disposições transitórias dotar o país de uma força de polícia nacional, até 2009 esta força não foi criada e em seus dois primeiros anos foi criada apenas para operar na cidade de Caracas. Isto mostra as profundas divergências, incompreensões e desacordos sobre suas causas, que no tema da segurança do cidadão, existem entre a elite política do país, levando em conta que a Polícia Nacional atrasou uma década para ser criada sem seguir, além disso, o espírito da Constituição. Além disso, a falta de conformidade com a proposta constitucional, o sistema de polícia venezuelana continua profundamente disfuncional para o problema de segurança que tem o país, embora o processo de reforma parcial opere desde 2006. Ele é disperso, atomizados e descoordenado, inadequado, atrasado gerencial e tecnologicamente, com capacidades mínimas de investigação, bem como violento e corrupto, o que lhe acarreta enormes problemas de legitimidade entre a população. Não é uma causa central da situação da criminalidade, mas acrescenta muito para o fracasso e a paralisia do Estado no assunto em questão.
- Não se podem deixar de considerar as externalidades negativas do conflito colombiano e suas alterações nos últimos anos. Assim que o afastamento do Caguán deixou de funcionar para o Estado da Colômbia (que foi entre 1999 e 2001, tempo em que por sinal começou a aumentar assustadoramente taxas de homicídios na fronteira ocidental venezuelana), deu-se início ao conhecido «Plano Colômbia», cujas consequências sobre a segurança da Venezuela foram desastrosas. Ao país entraram várias frentes de grupos guerrilheiros colombianos, paramilitares desmobilizados, grupos de traficantes de drogas, bem como o surgimento, como mencionado acima, de pelo menos dois grupos armados venezuelanos. Sobre o desempenho de todos estes atores de violência, não só há dados da sua presença no oeste do país, como também eles executam algumas de suas ações

no resto do território nacional, e embora eventualmente não são exclusivamente responsáveis pelo aumento nas taxas de homicídios nacionais, sua presença no país influencia a situação de desgovernabilidade da segurança, tornando-se uma espécie de governo paralelo que alimenta um novo ecossistema violento e criminoso que permite um aumento da incidência do crime organizado.

- Como mencionado acima, a instabilidade política correspondente aos anos de 2001 a 2004, nos quais houve um golpe de Estado, uma greve do petróleo e inúmeras manifestações do país, serviu como um marco para um aumento da taxa de homicídios. Neste período, a polícia metropolitana de Caracas, a mais numerosa e importante do país (cerca de 10.000 soldados), que foi inclusive a «tropa» usada pela oposição no golpe de Estado em abril de 2002⁴, foi também inconvenientemente politizada e utilizada com fins partidários. Em resposta a essa politização da polícia e a sua utilização nos eventos limite de polarização política em Caracas, quando o governo nacional venceu novamente nas eleições de 2005, a Alcaldía Metropolitana decidiu “domesticar ideologicamente” a polícia por meio, desta vez, de suas ligações com grupos políticos radicais favoráveis ao governo. Obviamente, este processo absurdo e perigoso de uso político de uma força policial piorou ainda mais, se isto é possível, as ações deste órgão, que aumentou significativamente as suas atividades criminosas. Em uma decisão também controversa, pois foi tomada independentemente das consequências que traria, o governo decidiu extinguir a polícia, o que gerou por sua vez enorme impacto no aumento desordenado do crime na capital do país.
- Um elemento vinculado ao anterior é a polarização política e institucional que aumentou o grau do caos para a quase inexistente governabilidade do sistema de segurança pública do país. Com efeito, além da desconexão orgânica entre o sistema policial e judicial e a ausência de um sistema mínimo de informações,⁵ nem próprio nem compartilhado, não existe nenhuma coordenação e articulação nas políticas públicas de segurança dos cidadãos realizada. Na cidade de Caracas, por exemplo, há uma “política”⁶ por cada município (são cinco no total), bem

como a implantação autônoma da polícia nacional, a guarda do povo e da guarda nacional, sem qualquer comunicação entre elas e entre estas com a nível nacional. Assim acontece em todas as áreas do país, em que a oposição culpa o governo nacional pela insegurança e o governo nacional acusa a oposição de não lidar com ela em sua área local ou estado.

- Por último, mas não menos importante e muito ligado ao conjunto de fatores mencionados acima, encontra-se o deserto de conhecimento e interpretação sobre as causas da criminalidade na Venezuela. O elenco de lugares-comuns, mitos e ideologização da matéria esconde a profunda ignorância que tem o Estado venezuelano sobre as causas e fatores que afetam e aumentam a violência homicida no país.

Em suma, e como pode ser visto na mínima lista anterior, da qual ainda faltam determinados fatores, a causalidade da violência na Venezuela é uma malha complexa e intrincada com vários níveis de dificuldade que requer uma abordagem múltipla, mas sobretudo baseada na realidade da violência no país, paradoxalmente apenas superficialmente conhecida pelos meios de comunicação social. Esta cena densa e variada de causas e fatores requer extrema sofisticação em sua interpretação e intervenção institucional, do que neste momento infelizmente carece o Estado da Venezuela.

OLHAR ANALÍTICO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NACIONAIS E LOCAIS. UM PANORAMA CÉTICO EM RELAÇÃO A INTERVENÇÕES FRÍVOLAS E SEM IMPACTO

A Venezuela tem se dedicado nos últimos anos a tentar curar a profunda ferida social aberta há já mais de duas décadas, o que assegurou uma redução significativa das taxas de pobreza e desigualdade. De acordo com a CEPAL, esta redução é a maior registrada na região nos últimos cinco anos. Para o governo nacional, comprometidos com o objetivo de mudar o perfil social do país, a solução para este problema da fratura social traria com ele emparelhada a solução para a crise da violência e da insegurança. Não foi assim que ocorreu, como foi mostrado aqui na seção anterior. O aumento do acesso de amplos setores da população a direitos políticos, econômicos

e aos direitos sociais, dos quais foram excluídos por décadas, não foi nem suficiente nem apropriada, no que se refere à redução da violência.

Nesta situação crítica, quais medidas concretas o governo do Presidente Chávez tem tomado, a fim de prevenir e controlar este grave problema? Muitos. Mas a maioria deles, infelizmente, incompleta, inadequada e injusta. Infelizmente, o mesmo pode ser dito em relação às políticas desenvolvidas pelos governos estaduais e locais, alguns dos quais são conduzidos politicamente pela oposição. Não se conhece qualquer política de sucesso no campo da segurança pública e prevenção da violência criminosa e homicida em qualquer nível administrativo ou territorial no país. Também, o setor de segurança até agora tem sido um dos mais postergados, levando-se em consideração que sofreu muitas alterações de condução (11 Ministros em 14 anos) e não tem sido dotado institucionalmente, nem economicamente, como seria apropriado, levando em conta a magnitude da crise da segurança pública no país.

Quais foram as medidas ou políticas adotadas pelo governo até agora para resolver o problema?

Foram mencionados apenas as mais importantes, que tiveram ou têm alguma transcendência, embora não sejam resultados observáveis e relevantes em termos de redução da criminalidade.

- Em 2006, a criação de CONAREPOL, ou seja, da Comissão Nacional de Reforma Policial, cujo principal objetivo era organizar o mapa funcional e de competência da polícia no país, além de tentar melhorar seus baixos níveis de credibilidade e legitimidade. A decisão de formar essa Comissão foi tomada pelo Ministro do Interior e da Justiça da época, Jesse Chacón, depois de um evento que chocou a opinião pública, como o sequestro e posterior assassinato de três irmãos da família Faddoul e seu motorista, em nome de membros da polícia metropolitana de Caracas. Esta Comissão era composta por especialistas e autoridades nacionais e locais com uma abordagem plural. Esta iniciativa, que alcançou em sua primeira fase a realização dos objetivos intermediários, foi boicotada pelo próprio governo depois de um ano e meio de sua operação, quando houve a mudança do ministro que a dirigiu, Jesse Chacón, (o ministro que se seguiu, Pedro

Carreño, considerou que a polícia foi uma reforma “burguesa”). O ministro que sucedeu, que viu a reforma como “burguesa”, retomou o processo, mas este já tinha sofrido um atraso considerável e deterioração, pois todas as forças de polícia haviam sido preparadas para a reforma, maximizando muitos deles suas atividades ilegais e violentas, e a suspensão deste processo a mantiveram sem qualquer controle pelo Estado. Do CONAREPOL propôs-se um “novo modelo de polícia” e se desenvolveu um quadro jurídico para o seu desenvolvimento. A perspectiva dessa reforma foi humanista, ao invés de operacional, gerencial ou funcional, uma vez que o processo de reforma foi conduzido desde a sua criação por especialistas em direitos humanos, o que privilegiou a construção de um modelo de polícia não-violenta, deixando para segundo plano o fortalecimento das suas capacidades gerenciais, funcionais e operacionais. Os princípios seguidos na reforma não foram suficientes para o tipo de criminalidade que vai além das capacidades institucionais do país. Este processo de reforma segue seu curso na implementação do conjunto de leis aprovadas, mas com pouco impacto sobre sua legitimidade e claramente, em seu desempenho, considerando que os números de crimes não descem, pelo contrário, só aumentam, além de a violência policial ter aumentado nos últimos anos como mostram os números de casos de “resistência a autoridade”. Por isso não cresce sua legitimidade, aspecto fundamental para melhorar o seu desempenho. De acordo com o Latinobarómetro em 2011, o país com menos confiança na polícia, depois do México, é a Venezuela. Apenas 25% dos cidadãos relatou sentir confiança na polícia. Esta proporção permanece inalterada nos últimos cinco anos, o que significa que os impactos sobre a legitimidade do serviço de polícia também são escassos, para não dizer inexistente. Na Venezuela, há 147 forças de polícia e, de acordo com as autoridades do Conselho-geral da polícia, 40% dos seus membros dedica-se à custódia de personalidades, bens e atividades administrativas. O número de policiais na Venezuela aumentou mais de 70%, em 20 anos sem contar aqueles que se dedicam à segurança privada. O número de organizações policiais cresceu 400%.

**Quadro 8. Total de corpos de segurança na Venezuela
(Comparativo 2006-2012)**

Instituição	2012	2006	% Variação
Total funcionários policiais	150	126	19,05
Corpo de Polícia Nacional Bolivariana	1	0	...
Corpos de polícia estadual	24	24	0,00
Corpos de polícia municipais	122	99	23,23
Polícia de investigações	1	1	...
Polícia de inteligência	1	1	...
Guarda Nacional	1	1	...

Fonte: Elaboração própria, criada a partir de informações de cada uma das organizações.

**Quadro 9. Número de funcionários policiais segundo instituição
de segurança a que pertencem (Venezuela 2006-2012)**

Instituição	2012	2006	% Variação
Total funcionários policiais	145.633	114.463	27,23
Polícia de inteligência Nacional Bolivariana	14.991	0	...
Corpos de polícia estadual	70.727	59.202	19,47
Corpos de polícia municipais	12.183	10.746	13,37
Polícia de investigações	8.209	8.215	-0,07
Polícia de inteligência	3.523	3.500	0,66
Guarda Nacional	36.000	32.800	9,76

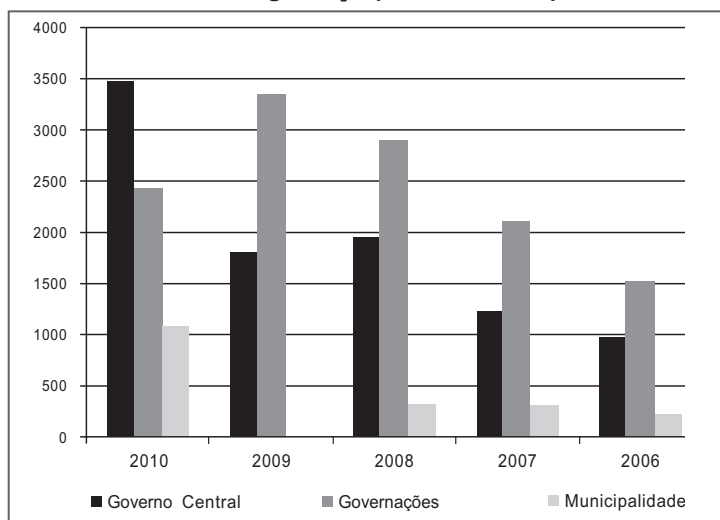
Fonte: Elaboração própria, criada a partir de informações de cada uma das organizações

- Em 2009, foi criada a Universidade Experimental de Segurança, que tentou unificar a formação de todos os órgãos policiais do país. Até agora, eles têm trabalhado como uma prioridade na formação dos graduados do contingente de Polícia Nacional Bolivariana.
- Em 2009 também, foi criada a Polícia Nacional Bolivariana que, até 2012, foi implantada principalmente em determinadas áreas de Caracas, especificamente nas paróquias de Sucre, Antimano, La Vega e prestam serviço no Metro de Caracas, Metrocable e ferroviária. À PNB se juntou a polícia de trânsito, que opera agora nas principais ruas da cidade de Caracas. Enquanto no interior do país, há

um início de “implantação” da PNB nos Estados Aragua, Táchira, Anzoátegui, Lara Miranda, Carabobo e Zulia. Esta é a maior aposta do governo em matéria de segurança. De acordo com a informação disponível pelo CICPC, a PNB teria mais legitimidade do que os outros organismos que atuam em Caracas (como a polícia de Caracas, pertencentes à prefeitura de Caracas), mas seu impacto sobre a criminalidade não foi elevado. O primeiro contingente da PNB veio de ex-membros da polícia metropolitana, que recebeu uma formação de oito meses. Como mencionado acima, em geral a polícia na Venezuela está bastante defasada para atender o tipo de crime que afeta o país. Não dispõem de sistemas de informação, bancos de dados, treinamento operacional, mudança de rotinas de gestão, modernização institucional, entre outros, que lhes permite ser mais eficiente. Em geral, a reforma empreendida em 2006 não produziu resultados tangíveis nem em sua ação de polícia, nem no tratamento aos cidadãos, além de nenhuma forma efetiva de controle externo sobre as suas atividades funciona.

- O governo também criou um conjunto de leis, regulamentos e reformas (ver anexo). Em geral, alterações legais não respondem a um planejamento estratégico de segurança, mas a certos eventos específicos ou solicitações pontuais do Executivo. Mesmo assim, leis estratégicas não conseguiram ser aprovadas, como a lei do desarmamento, devido às diferenças de abordagem sobre a questão dentro do partido do governo. É interessante notar que, apesar dos esforços para encontrar uma polícia mais ligada à letra da Constituição e às leis nacionais e internacionais sobre os direitos humanos, as reformas da legislação conduzidas pelo Parlamento são bastante regressivas no tocante aos direitos humanos, vis à vis as inúmeras reformas do código de processo penal orgânico e a reforma da lei de drogas, para dar apenas alguns exemplos. Em conclusão, a maioria das reformas jurídicas empreendidas até à data têm sido mais reativas e punitivas do que estratégicas e coerentes com a Constituição Nacional.
- Da mesma forma, nos últimos anos, principalmente após 2006, o investimento em segurança pública aumentou no país.

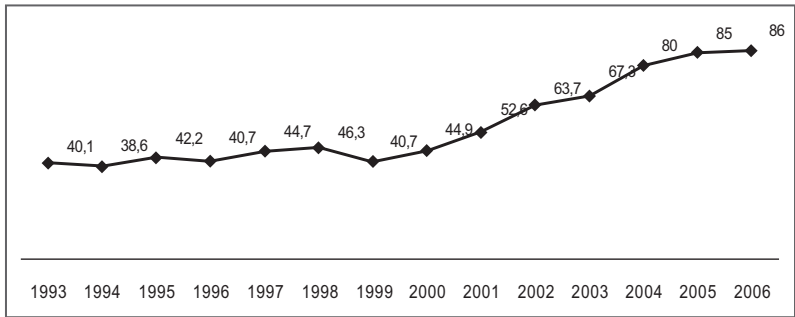
Gráfico 17. Gastos com segurança (milhões de Bs)



O governo também buscou aumentar a “eficiência” em matéria penal, o que resultou em uma explosão sem precedentes da população prisional (2012 Florim das Antilhas). De cerca de 7.000 prisioneiros em meados da década de 1980, na Venezuela, passou-se a 9.000 no final desta década, chegando em 25.000 em meados da década de 1990. Após uma diminuição significativa em 1999, devido à entrada em vigor do código de processo penal, atualmente o número de detidos excede a 45.000. O número de presos cresceu mais de 500% nos últimos 20 anos. No entanto, estes números são enganosos no que se refere à impunidade, já que a maioria dos detentos está encarcerado devido a crimes triviais e de drogas, os quais, como é conhecido, têm pouco impacto sobre as taxas de criminalidade, que podem continuar a aumentar o número de prisioneiros sem melhorar minimamente a situação de insegurança. Esta superpopulação gerou inúmeras crises no setor penitenciário na Venezuela, porque as prisões no país não são sequer minimamente habitáveis, têm uma percentagem muito elevada de superlotação, e longe de ajudar aqueles privados de liberdade para redirecionar sua vida, enche-os com indignidade. Há também evidências de um forte crescimento dos crimes cometidos de prisões e um arsenal extenso e po-

deroso em cada um dos centros de detenção no país, que, hoje em dia, são compartimentos completamente dominados pelos detentos mais poderosos e onde são reproduzidas diariamente situações dramáticas de barbárie contra os prisioneiros mais fracos, submetidos aos chamados «pranes», cabeças de cada uma das prisões, que controlam não somente o criminoso, mas seu negócio de extorsão e roubo fora do presídio. É esta outra questão pendente para o atual governo venezuelano. Um país não pode proclamar a transformação para uma sociedade mais humana e justa, tendo um sistema penitenciário como o que tem a Venezuela, soma de pequenos infernos de destituição de todos os direitos que ali estão.

Gráfico 18. Casos conhecidos ao corpo do científico, investigações criminais e penais (CICPC) e casos de investigações referidas ao público Ministério



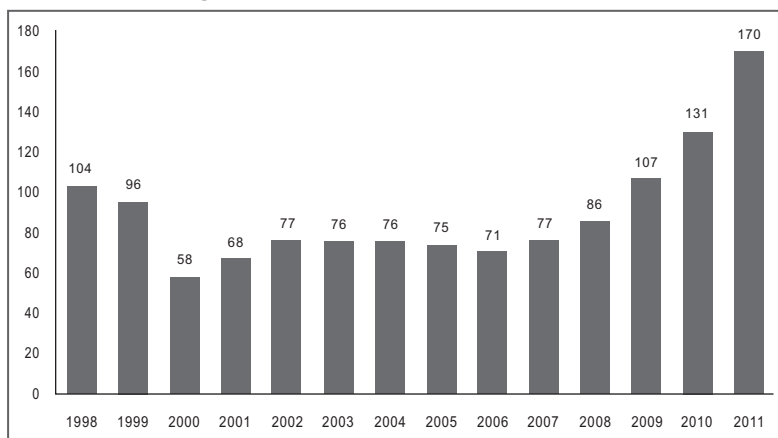
Fonte: Centro para la Paz UCV com base em informações oficiais

Quadro 10. Casos conhecidos sobre detenções efetuadas

Delito	Casos conhecidos	Detenciones efectuadas	% detenções sobre casos conhecidos
Homicídios	13.568	2.584	19
Violência contra a mulher	26.573	4.837	18
Consumo, posse, tráfico de drogas	14.817	15.669	120
Todos os delitos	275.889	44.328	16

Fonte: Centro de Estudios Sociales (CES) sobre la base de información oficial

Gráfico 19. População carcerária. Venezuela 1998-2011
(Taxa por cem mil habitantes)



- Em 2011, foi criada a Comissão Presidencial para o controle de armas, munições e desarmamento, que até agora produziu algumas resoluções no controle da munição, mas não conseguiu aprovar uma lei de desarmamento, algo verdadeiramente surpreendente, considerando que o governo tem uma maioria parlamentar na Assembleia Nacional.
- Finalmente, em junho de 2012, o Presidente Chávez anunciou a criação da missão “A toda vida Venezuela”, que, segundo seus autores, foi a primeira vez que o governo projetou uma política de segurança pública além da noção de plano ou programa. Basta dizer que a missão tem seis vértices, 29 linhas estratégicas e 117 ações programáticas, incluindo nada menos que a alteração do Código Penal venezuelano, do código de processo penal, além de programas de prevenção, transformação do sistema penal, transformação do sistema penitenciário, assistência às vítimas, entre muitas outras coisas, que até agora como ou quando será feita ainda não são conhecidas. A missão envolve a participação de todas as agências do Estado. Com ela, passou-se do fazer pouco, ao dizer que vai se fazer tudo.

Qual foi o resultado de todas essas políticas? Como se adiantou anteriormente, escasso, para não dizer nulo, infelizmente. Os números de homicídios e outros crimes violentos são eloquentes. Não só não reduzem como aumentam a cada ano. É claro que muitas das coisas que foram feitas não poderiam ter um impacto direto sobre os números, já que sua concepção não o permite, mas também tampouco serviram para melhorar o ambiente, nem para que haja mais eficiência, nem para melhorar a atuação do Estado. A questão então é por que eles não tiveram qualquer impacto e os números de crimes violentos continuam a subir sem parar?

Aqui estão algumas razões adicionais, não-exaustivas:

Falta de um conhecimento útil que provenha de diagnósticos rigorosos, o que impede um planejamento estratégico para a formação de uma política democrática de segurança dos cidadãos.

- Falta de profissionalismo e preparação das pessoas responsáveis pelas políticas de segurança cidadã a nível nacional e regional, área que priva o voluntarismo e a improvisação. Entre estes novos atores institucionais se privilegiam o impacto dos “tempos políticos”, das conjunturas eleitorais e da opinião pública, mais do que um problema em si. Abundância de múltiplas respostas (impulsivas, isoladas, contraditórias, oportunistas). Não há qualquer diferença visível das áreas de políticas de segurança desenvolvidas a partir de governos locais e regionais nas mãos da oposição ou do governo.
- Não houve uma purificação eficaz das diferentes forças policiais. Persiste a violência e a corrupção policial, mesmo entre a nova Polícia Nacional Bolivariana. Tampouco houve intenção de melhorar gerencial e operacionalmente o trabalho da polícia, ou mesmo modernizar suas estruturas. Concentração de esforços na reforma da polícia, que sofreu vários contratempos e uma soma de iniciativas fracas, estereis, descoordenadas e na hora errada.
- Mais da metade das cidades estão excluída dos benefícios do Estado. Remoção dos direitos e falta de acesso aos bens contemplados na Constituição Nacional e o Estado nas zonas de exclusão. Falta de programas de prevenção. Vazio de política pública para atacar a

base social do problema, devido a confusão entre política social e prevenção social.

- Falta de atenção aos jovens como população particularmente vulnerável.
- Acesso indiscriminado e crescente à armas de fogo e álcool.
- Prevalência de explicações políticas sobre a questão. Tema polarizado e politicamente instrumentalizado.
- Multiplicidade de programas sem continuidade ou sustentabilidade. Trata-se de fingir ações independentemente do resultado, não há nenhum índice de acompanhamento ou de avaliação.
- Baixa, para não dizer inexistente, participação dos cidadãos em qualquer mecanismo de política proposta. A participação mesmo foi substituída pelo modo «consulta», que significa que o «parecer» dos cidadãos é levado em conta por meio de grupos focais e pesquisas. Com isso, fica evidente que não há nenhuma participação, senão, como está, só se conhece a opinião do povo, ela é necessária mas insuficiente neste tópico.
- Ignorância dos aspectos transnacionais do crime.
- Ignorância do impacto da segurança privada.
- Ausência de bens públicos nas cidades, o que aumenta a ansiedade de «status».
- Ignorância para navegar em temas «duros», nem trabalho sofisticado para conhecer a dinâmica real do crime na Venezuela. A busca de «políticas de segurança pública esquerda» é privilegiada.
- Falta de estratégias especializadas nos temas de: penetração e captura do Estado, tráfico de droga e crime organizado, tráfico e posse de armas, papel da mídia, inseguranças «invisíveis», a prevenção comunitária.

Como se viu na relação anterior, infelizmente as políticas desenvolvidas até agora no país não tiveram o sucesso esperado. É urgente que o governo

venezuelano se dedique ao trabalho com mais zelo e propriedade neste problema. Seguir com estas linhas de ação torna o futuro ainda mais sombrio.

UMA LISTA DE DESAFIOS URGENTES

A situação descrita anteriormente revela seu drama e urgência por si mesmas. É imperativo para o país a tomar medidas que realmente, sem subterfúgios ou enganos, visem reduzir a taxa de homicídios que está matando grande parte da juventude venezuelana por motivos fúteis e absurdos. As vítimas desta tragédia da violência, são na sua maioria pobres e jovens, com poucos caminhos de inclusão na sociedade. Deve-se trabalhar seriamente em estratégias específicas, informativas e relevantes. Dar prioridade política à detenção dos homicídios e começar a salvar vidas. Este é um problema sério do Estado venezuelano em seu conjunto, não só das autoridades de governo ou oposição, para o qual ambos os sectores devem pôr de lado seus discursos babélicos, as acusações mútuas e trabalhar seriamente para parar essa epidemia que está arruinando todos os progressos no domínio social alcançados no país. Todas as crianças que sobreviveram à mortalidade infantil morrem por causas sem sentido 10, 12, 15 anos depois de serem salvos por políticas sociais. É uma questão de lógica, uma questão de humanidade e é uma questão política. O Estado tem a capacidade e o controle para prevenir e controlar esse problema. Caso contrário e com razão, a sociedade venezuelana pensará que é irrelevante e atuará conseqüentemente.

Algumas propostas:

Mais do que megaplanos e mega-projetos que acabaram sendo infrutíferos pela sua natureza totalizante, é aconselhável escolher cinco ou dez principais crimes e estabelecer estratégias para sua prevenção e controle. O primeiro, é claro, assassinato. Um governo humanista deve ocupar-se com prioridade deste. Do mesmo modo devem agir os governos regionais e locais já que todos têm o potencial para resolver o problema, com recursos diferenciados. É preciso conhecer as principais dinâmicas do homicídio e de crimes graves, seus mecanismos de comissão, reunir todos os recursos do Estado e intervir de forma eficiente e eficaz, não realizar apenas programas de mídia sem sucesso. Não se trata de fazer pesquisas ou consultas,

embora nelas participem milhares de pessoas. Trata-se de investigar seriamente as causas, formas, espaços e territórios e, sem preconceitos de qualquer tipo, trabalhar profundamente sobre o assunto, de modo profissional e articulado.

A política de segurança dos cidadãos no país, que deve ser desenvolvida em conjunto com todos os níveis de governo, seja do governo ou da oposição, devem basear-se em um conjunto de novos princípios: acionar-se ou modernizar-se, diferenciar as realidades da violência e da insegurança, aprofundar a análise, flexibilizar e reorientar políticas e instituições, inovar e acima de tudo cooperar interinstitucionalmente.

A realidade da criminalidade na Venezuela demonstra convincentemente que políticas tradicionais desenvolvidas até agora não vão resolver o problema, pelo contrário, contribuem para aumentá-la. Muitos países e cidades da região reduziram seus níveis de insegurança e violência, alguns deles críticos. Como fizeram isso? Com políticas de segurança pública eficiente, nas quais a participação do cidadão é um dos elementos-chave, bem como o profundo conhecimento da realidade e da modernização institucional.

O país precisa desenvolver novos quadros legais e institucionais para garantir o direito à segurança dos cidadãos, concedendo um novo papel aos municípios, proporcionar a restauração da confiança no espaço público, nas instituições, na legalidade e acima de tudo ter objetivos claros, direcionar e avaliar constantemente o que é feito.

A Venezuela precisa urgentemente se engajar na tarefa de acabar com a perda de vidas que afeta milhares de famílias das vítimas no país, a que se tem tomado o direito de ter um futuro.

Em janeiro de 2013, começa um novo período constitucional na Venezuela, bem como um novo período para os governadores de estado, que serão eleitos em dezembro de 2012. Todos têm o dever de empreender uma transformação radical das políticas de segurança cidadã. De todos os desafios do país, este é o mais importante. Oxalá que assim se entenda.

NOTAS

1. O plano da República consiste em um mecanismo de cooperação entre as forças armadas nacionais Bolivarianas e o Conselho Nacional Eleitoral, para se proteger de assembleias de voto em todo o país. Este plano é realizado também em coordenação com o resto das forças de segurança nacional, estado e municipal, que é aquartelada durante o período das eleições, a fim de garantir a segurança pública.

2. Proibição de venda de bebidas alcoólicas durante 72 horas em todo o país.

3. Massa revolta dos setores populares, principalmente de Caracas, contra um pacote de medidas econômicas fortes da corte neoliberal surpreendentemente implementada pelo Presidente Carlos Andrés Pérez que foi suprimido drasticamente e ferozmente. Em Caracas, em dois dias (28 e 29 de fevereiro de 1989), foram assassinados pelas forças da ordem pública, polícia e soldados mais de 400 pessoas. Esta resposta tão violenta como ilegal é a gênese da deslegitimação sofrida pelo sistema político existente, que o tempo e é o início de uma série de rituais de violência em muitos setores populares de Caracas.

4. A polícia metropolitana de Caracas dependia da prefeitura metropolitana, cujo governo eleito em 2000 foi politicamente vinculado com o jornalista do “chavismo”. Desde 2001, quando começou a conspiração política que culminou com a primeira fase no golpe de abril de 2002, tal polícia foi usada para “proteger” as mobilizações da oposição, enquanto manteve uma atitude hostil para as mobilizações populares favoráveis ao governo do Presidente Chávez. Tal polícia confrontou ao longo de duas décadas de atuação um progressivo processo de deslegitimação, em seus altos níveis de graves violações dos direitos humanos e altos níveis de corrupção.

5. É notável a falta de informação sobre a situação da criminalidade no país. O que abunda são declarações de altos funcionários, em ambos os lados do espectro político, revelando números impressionantes nas taxas de homicídio na ordem de 60% e 70% para baixo do real toda semana. Tomando esses relatórios a sério, não deveria haver sequer um homicídio no país...

6. Na justiça deveriam chamar-se, em vez de políticas, modalidades de implantação da polícia.

BIBLIOGRAFIA

Briceño-León, R., Ávila, O., & Camardiel, A. (2012). *Violencia e Institucionalidad: Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2012*. Caracas: Editorial Alfa.

Cálix, Á. (2012). *La falacia de más policías, más penas y más cárceles: El problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa*. Serie Claves. Caracas: UNES.

Comisión Nacional para la Reforma Policial. (2006). *Reforma Policial: Una mirada desde afuera y desde adentro*. Caracas: Altolitho.

de Mezquita Neto, P. (2011). *Ensaio sobre segurança cidadã*. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil.

Fabián Sain, M. (2010). *La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (fev/mar de 2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*.

Guimares, S., & Veloso, F. (2008). *É Possível: Gestão de Segurança Pública e Redução da Violência*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2010). *Estado, Instituições e Democracia: república*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Lander, E. (2012). *No a la guerra contra las drogas*. Serie Claves. Caracas: UNES.

Lisboa Bacha, E., & Schwartzman, S. (2011). *Brasil: A Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro: Grupo Editorial Nacional.

Moreno, A., Campos, A., Pérez, M., & Rodríguez, W. (2008). *Tiros en la cara: El delincuente violento de origen popular*. Caracas: Ediciones IESA.

Simon, J. (2011). *Gobernar a través del delito*. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A.

Soares, L. E. (2006). *Segurança tem saída*. Rio de Janeiro: Editora Sextante.

Soares, L. E. (2011). *JUSTICA: Pensando alto sobre violência, crime e castigo*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

Sojo, A., & Hopenhayn, M. (2011). *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Sozzo, M. (2012). *Los retos de la izquierda en las políticas públicas de seguridad ciudadana*. Serie Claves. Caracas: UNES.

Universidad Nacional Experimental para la Seguridad. (mayo-octubre de 2012). *COMUNES: Revista de Seguridad Ciudadana y Pensamiento Crítico*(1).

Villorio, J., Ordaz, P., Piñón, E., Almazán, A., Osorno, D., Martínez, O., y otros. (2011). *La ley del cuerno: Siete formas de morir con el narco mexicano*. Caracas: Ediciones Puntocero.

Young, J. (2012). *Criminología de la clase obrera*. Serie Claves. Caracas: UNES.

Zimring, F. (2012). *The City that Became Safe: New York's Lessons for Urban Crime and its Control*. New York: Oxford University Press.

Documentos revisados:

Resumen Ejecutivo Gran Misión A Toda Vida Venezuela.

Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana, Instituto Nacional de Estadística (INE): “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2009 (ENVPSC-2009), Documento Técnico”, Caracas, maio de 2010

Centro de Estudios Sociales (CES) (2009): *Estudio sobre la caracterización de la violencia en el Distrito Metropolitano de Caracas*, mimeo.

Provea (2002-2009): *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, capítulo de seguridad ciudadana, editado por Provea, Caracas-Venezuela.

Global study on homicide, UNODC 2011

Alertamericas 2012, OEA

ANEXOS

LEIS ORGÂNICAS:

Nome da Lei	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto da lei
1. Lei Orgânica sobre estados de exceção	15-08-2001	37.261	Regular a Estados de emergência em suas diferentes formas: estado de alarme, estado de emergência econômica, estado de comoução interna e estado de comoução exterior, em conformidade com o estabelecido no artigo 338 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela; bem como, o exercício dos direitos que limitam-se a fim de restabelecer a normalidade no menor tempo possível.
2. Lei Orgânica do Tribunal Supremo de Justiça	20-05-2004	37.942	Este instrumento jurídico destina-se a contribuir para a solução do problema de não ter nenhuma lei para uma instituição tão importante como é o Supremo Tribunal de Justiça, um pilar fundamental do estado de direito, que tem como seu controle de função principal, em conformidade com a constituição e as leis, a constitucionalidade e legalidade dos atos dos poderes públicos.
3. Lei Orgânica de Defensoria do Povo	05-08-2004	37.995	Regulam a natureza, organização e funcionamento do provedor de Justiça, que é responsável pela promoção, defesa e vigilância dos direitos da pessoa humana, ou sob qualquer expressão social, organizadas ou não, que são estabelecidos na Constituição e os instrumentos internacionais de direitos humanos.
4. Lei Orgânica Contra o Tráfico Ilícito e o Consumo de Sustâncias narcóticas e Psicotrópicas	16-12-2005	38.337	Contém disposições aplicáveis em matéria de comércio, varejo, indústria, fabricação, refino, processamento, extração, preparação, produção, importação, exportação, prescrição, posse, abastecimento, armazenamento, transporte, corretagem e qualquer forma de distribuição, controle, controle e uso de substâncias narcóticas e psicotrópicas referidas nesta lei; seus derivados, sais, preparados e especialidades farmacêuticas, tais como a cannabis sativa, cocaína e seus derivados, o inalável e outras substâncias contidas nas listas das convenções internacionais assinadas pela República; bem como o controle de matérias-primas, insumos, produtos químicos, essenciais, solventes, precursores e outros, cuja utilização poderia desviar para a produção de narcóticas e substâncias psicotrópicas, o consumo dessas substâncias, prevenção, procedimentos e medidas de segurança social.

Nome da Lei	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto da lei
5. Lei Orgânica do Ministério Público	19-03-2007	38.647	O ministério público é um órgão do Estado, independente e autônomo, cuja missão é agir em nome do interesse geral, com base nos princípios da excelência, equidade, transparência, adequação, objetividade e independência, exercer as ações que, no âmbito do sistema de administração da Justiça, para estabelecer, se for o caso, responsabilidade civil, penal, administrativa, disciplinar dos funcionários públicos, por ocasião do exercício das suas funções, bem como os indivíduos penais e civis; defender e aplicar o sistema legal nos processos administrativos e judiciais; e exercer as outras competências previstas na Constituição e leis, com o objetivo de contribuir para a realização da Justiça, a paz social e a preservação do estado de direito.
6. Lei Orgânica sobre o Direito das Mulheres a uma Vida Livre de Violência	19-09-2007	38.770	Assegurar e promover o direito das mulheres a uma vida livre de violência, criando condições para a prevenção, cuidados, punição e erradicação da violência contra as mulheres em todas as suas manifestações e áreas, promovendo mudanças nos padrões socioculturais que sustentam a desigualdade de gênero e relações de poder sobre as mulheres, de promover a construção de uma sociedade democrática conjunta e participativa e protagonista.
7. Lei Orgânica para a Proteção da Criança e o Adolescente	10-12-2007	5.859	Esta lei visa garantir a todas as crianças e adolescentes, que estão em território nacional, o exercício e o gozo de pleno e efetivo dos seus direitos e garantias, através da proteção abrangente que o estado, sociedade e famílias devem fornecer em geral desde o momento da sua concepção.”
8. Lei Orgânica do Sistema de Justiça	01-10-2009	39.276	Regulam a organização, a coordenação e a operação do sistema de Justiça, a fim de garantir o acesso universal de todas as pessoas de tal sistema, para garantir o gozo e exercício dos direitos humanos.
9. Decreto valor e força de Lei Orgânica do Serviço de Polícia e do Corpo de Polícia	07-12-2009	5.940	Este Decreto com status e força de lei orgânica tem por objetivo regulamentar o serviço de polícia nas diferentes áreas territoriais e sua Reitoria, bem como a criação, organização e competências da polícia nacional, com base nos padrões, princípios e valores estabelecidos na constituição da República Bolivariana da Venezuela.

LEIS ORDINÁRIAS

Nome da Lei	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto da lei
1. Lei sobre o furto e o Roubo de Veículos	26-07-2000	37.000	Intervir adequadamente o aspecto comercial que tornou-se o roubo e furto de veículos, punindo-se, entre outras manifestações relacionadas, mudança ilegal de placas, o uso de veículos do crime, o desalojamento de veículos para tirar proveito de suas partes ou peças. Ele também prevê regras destinadas a proteger as vítimas, assegurando a proteção dos veículos recuperados, garantindo a informação ao público sobre os veículos e acelerando os procedimentos para a devolução ao proprietário.
2. Decreto com Força de Lei de Coordenação de Segurança Cidadã.	06-11-2001	37.318	Regular a coordenação entre os órgãos de segurança pública, as competências concorrentes e cooperação mútua entre estas entidades, especialmente em situações que requerem assistência conjunta e compartilhada participação deles. A coordenação de segurança do cidadão é vista como uma obrigação do poder público, para resolver situações que constituem ameaça, vulnerabilidade ou risco para a integridade física das pessoas e sua propriedade.
3. Lei para o Desarmamento	20-08-2002	37.509	A Assembleia Nacional persegue com a seguinte lei dar uma resposta rápida e eficaz à criminalidade que parece incontrolável. A lei aponta para um desarmamento geral da cidadania, estabelecendo rigorosos controles para o transporte e uso de armas de fogo, bem como outras armas e explosivos que podem gerar violência e criminalidade. Também a referida nesta lei estabelece a obrigação da gestão de armas e explosivos da força da Marinha Nacional fazer um registro balístico de todas as armas no país, que estará disponível para o uso de policiais, Ministério Público e poder judiciário.

Nome da Lei	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto da lei
4. Lei Contra a Corrupção	07-04-2003	5.637	Lei visa o estabelecimento de normas e mecanismos para prevenir e punir a corrupção na função pública e proteger o patrimônio público, desenvolver os princípios de honestidade, transparência, participação, eficiência, eficácia, legalidade e responsabilidade consagrados na Constituição e classificação dos crimes que ameaçam o patrimônio público e a ética e a probidade no exercício do público.
5. Lei de Reforma do Código Penal	13-04-2005	5.768	É a inclusão de um conjunto de modificações e a inclusão de alguns artigos no código penal venezuelano existente.
6. Lei sobre o Crime de Contrabando	15-11-2005	38.327	Esta lei visa prevenir, dissuadir, investigar, processar, suprimir e punir o crime de contrabando que está empenhado em território e em outros espaços geográficos da República Bolivariana da Venezuela, independentemente do local onde foram realizados os atos preparatórios do crime. Esta lei visa tornar os procedimentos legais eficazes para a determinação da responsabilidade dos autores, coautores, cúmplices e acessórios após o fato da infração aduaneira.
7. Lei sobre o Crime de Contrabando	02-12-2005	38.327	Classificar e punir o crime de contrabando que está empenhado em território e em outros espaços geográficos da República Bolivariana da Venezuela. Independentemente do local onde eles realizam atos preparatórios do crime.
8. Lei de Proteção de Crianças e Adolescentes em salas de uso de Internet, Vídeo jogos e outras Multimídias	25-09-2006	38.529	Garantir a todas as crianças e adolescentes a informação adequada de acordo com o seu desenvolvimento global e direitos à saúde, no uso, aluguel, compra, venda e troca de jogos informatizados, eletrônicos ou multimídia e salas de Internet.
9. Lei de Proteção de Vítimas, Testemunhas e demais Sujeitos em Processo.	05-01-2007	38.536	Estabelecer os princípios que regem a proteção e a assistência dos direitos e interesses das vítimas, testemunhas e outro assunto processual e regulamentar as medidas de proteção, em termos de escopo, modalidades e procedimento.

Nome da Lei	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto da lei
10. Lei de Reforma Parcial do Decreto N° 1.511 com Força de Lei dos Órgãos de Investigações Científicas Penais e Criminalísticas	05-01-2007	38.598	Grande raio de ação dos inquéritos investigativos e penais do corpo, o sistema disciplinar, é isso que pode substituir o causas disciplinares se ou defeitos são detectados e fazer uma nova classificação jurídica em tais procedimentos, se revelam fatos que a justificam. Além disso, cria o procedimento abreviado no caso de faltas flagrantes remoção sancionada medidas.
11. Lei contra sequestros e extorsão	05-06-2009	39.194	Prevenir, classificar e punir os crimes de sequestro e extorsão e a proteção da integridade física das vítimas e sua propriedade.
12. Lei para a Extinção da Ação Penal e a Resolução das Causas do Regime Processual Penal Transitório	06-08-2009	39.236	A extinção do processo-crime por atos puníveis, cujos processos estão em regime transitório processual.
13. Lei para a proibição de jogos de videogame bélicos	05-12-2009	39.320	Estabelecer a proibição para o fabrico, importação, distribuição, compra, venda, locação e uso de vídeo jogos de guerra e brinquedos de guerra.
14. Ley Contra la Delincuencia Organizada	26-10-2005	5.789	Prevenir, investigar, processar e punir as infrações cometidas pelo crime organizado, estabelecer crimes considerados próprios ou específicos para essas organizações criminosas, bem como a associação dessas associações criminosas organizadas, a menos que ele admitível para ser visto as disposições estabelece o direito de aprovação da Convenção das Nações Unidas contra transnacionais de crime organizaram e seus dois protocolos.
15. Lei Estatuto Função Policial	07-12-2009	5.940	Estabelecer os direitos e obrigações decorrentes da relação de serviço civil de polícia entre forças policiais e funcionários e agentes da polícia, regulamentar o sistema de gestão da polícia e o planejamento de carreira da polícia; o sistema de administração de pessoal, que inclui entrada, hierarquias, horas de trabalho, treinamento e desenvolvimento, mérito e avaliação de desempenho, avaliação e classificação das cargas, promoção, remuneração, férias, licenças e licenças, serviços de comissões, suspensão, transferência, remoção e qualquer outra situação administrativa ou trabalhista relacionado à administração de pessoal; o sistema de segurança social; e o regime disciplinar.

CÓDIGO ORGÁNICO

Nome da Lei	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto da lei
1. Lei de Reforma Parcial do Código Orgánico Processual Penal	4-9-2009	5.930	Salvaguardar os direitos e garantias do devido processo legal consagrados na Constituição Bolivariana da Venezuela, as leis, os tratados, convênios e acordos internacionais subscritos pela República.
2. Código de Ética de Juiz Venezuelano e da Juíza Venezuelana	6-8-2009	39.236	Garantir a independência e a idoneidade destes e destas, preservando a confiança dos cidadãos e cidadãs na integridade do poder judiciário, como parte do sistema de Justiça.

LEIS APROVATÓRIAS DE ACORDOS INTERNACIONAIS

Nome da Lei	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto da lei
1. Lei Aprovatória do Protocolo para Prevenir, Reprimir e Sancionar o Tratamento de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças que complementa a Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Transnacional.	21-04-2001	37.353	Prevenir e combater o tráfico de pessoas, com especial atenção para mulheres e crianças. Proteger e assistir as vítimas de tal tráfico, com pleno respeito pelos seus direitos humanos e promover a cooperação entre os Estados partes para atingir esses fins.
2. Lei aprovatória do Convênio Interamericano contra a Fabricação e o tráfico lícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais relacionados	12-06-2001	37.217	Prevenir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos; promover e facilitar a cooperação e o intercâmbio de informações e experiências entre os Estados partes para prevenir, combater e erradicar fabricação e tráfico de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais relacionados.

Nome da Lei	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto da lei
3. Lei Aprovatória do Convênio sobre a Cooperação em matéria de prevenção de uso indevido e repressão do tráfico ilícito de narcóticos e de substâncias psicotrópicas e delitos conexos da República da Venezuela e a República de Argentina.	26-12-2001	37.352	Cooperação na luta contra o tráfico e o abuso de narcóticos e substâncias psicotrópicas, definidos no seu artigo 1º os termos “narcótico” e “substâncias psicotrópicas”.
4. Lei Aprovatória da Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Transnacional.	04-01-2002	37.357	O propósito da presente Convenção é promover a cooperação para prevenir, investigar e combater eficazmente a criminalidade organizada transnacional, bem como determinar se, na verdade, o crime é transnacional para procedimento criminal eficaz.
5. Lei Aprovatória do Convênio entre o Governo da República Bolivariana da Venezuela e o Governo da República de Cuba sobre Assistência Jurídica em Matéria Penal.	22-01-2004	5.746	Melhorar a eficácia das autoridades dos dois países na prevenção, investigação e repressão do crime através de cooperação e assistência mútua em matéria penal.
6. Lei Aprovatória do Convênio entre o Governo da República da Venezuela e o Governo dos Estados Unidos de América Sobre Assistência Mútua em Matéria Penal	20-02-2004	37.884	Aumentar a eficácia das autoridades de ambos os países na investigação, repressão, prevenção e repressão do crime através de cooperação e mútuo auxílio judiciário em matéria penal, com base no princípio da igualdade soberana dos Estados.
7. Protocolo contra a fabricação e o tráfico Ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra a delinquência organizada transnacional.	10-05-2005	38.183	Promover, facilitar, reforçar a cooperação entre os Estados partes a fim de prevenir, combater e erradicar o fabrico e tráfico ilícito de armas de fogo, suas partes, componentes e munições.

Nome da Lei	Fecha de pro- mulgação	Gaceta Oficial	Objeto da lei
8. Lei aprovatória do Convênio entre o Governo da República Bolivariana de Venezuela e o Governo da República de Cuba sobre Assistência Jurídica em Matéria Penal e aprovatória do Convenio entre Venezuela e Belaus para a cooperação na luta contra a delinquência.	24-03-2008	38.894	Promover o desenvolvimento da cooperação entre os dois países, através de suas autoridades competentes e em conformidade com a respectiva legislação interna com o objetivo de prevenir e combater eficazmente a criminalidade, para crimes cometidos ou que poderia ser cometido no seu território e, cujo conhecimento da parte requerente da assistência.
9. Lei Aprovatória do Acordo de Cooperação entre a República Bolivariana de Venezuela e a República do Paraguai em Matéria de Atenção, Proteção Integral e Restituição de Crianças e Adolescentes.	05-01-2009	39.091	Promover e reforçar a cooperação em cuidados, proteção e restituição de crianças e adolescentes, entre os dois países, com base nos princípios da igualdade, do respeito mútuo da soberania e da reciprocidade de vantagens, em conformidade com as respectivas legislações nacionais e as disposições do presente acordo.
10. Lei aprovatória do Convênio de cooperação entre o governo da República Bolivariana de Venezuela o governo da República Argentina sobre crimes em Matéria de Drogas	02-06-2009	39.191	As partes comprometem-se a incentivar e promover a cooperação na prevenção do abuso e repressão do tráfico ilícito de narcóticos, substâncias psicotrópicas e precursores químicos, bem como as infracções relacionadas, com base nos princípios da igualdade, soberania, respeito mútuo, responsabilidade e reciprocidade, sujeita a seus ordenamentos jurídicos internos, de suas obrigações internacionais e o previsto no presente convênio.

RESENHA BIOGRÁFICA DE AUTORES

Carlos Basombrío — Peru. Sociólogo, formado pela Pontifícia Universidade Católica do Peru. Coordenador acadêmico do Projeto Segurança Cidadã nas Américas. Tendências e políticas públicas do programa latino-americano da Woodrow Wilson Center, Washington. D.C. Ver <<http://scela.wordpress.com>>. Também é consultor e pesquisador em questões de segurança, com diversas organizações no país e no exterior. É analista político e colunista regular do diário Peru.21 e Semana Econômica e escreve frequentemente em várias publicações peruanas e do exterior. Ele foi vice-ministro do Interior do Peru e participou ativamente no processo de reforma da polícia. Trabalhou anteriormente, por mais de vinte e cinco anos, em várias organizações não-governamentais. Foi membro e três vezes diretor do Instituto de Defesa Legal. E escreveu vários livros, ensaios e artigos sobre questões de segurança do cidadão e reforma policial, defesa, inteligência e relações civis e militares, democracia, direitos humanos, sociedade civil e corrupção.

Raúl Benítez Manaut — México. Pesquisador do centro de pesquisa sobre a América do Norte da Universidade Nacional Autônoma do México, UNAM. Ele também é presidente da organização não-governamental “Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. A.C.”. Foi professor visitante do Woodrow Wilson Center, em 1998 e 2003 e professor da Universidade de Columbia, em Nova York (2001), da American University em Washington (2006-2007), do centro de Estudos Hemisféricos em Defesa da National Defense University, em Washington (2004). Entre suas publicações estão a Teoria Militar e a Guerra Civil em El Salvador, UCA Editores, San Salvador, 1989; México e os novos desafios da segurança hemisférica, programa de América Latina, Woodrow Wilson International Center

for Scholars, Washington, D.C., 2004, é co-editor do livro *El Rompecabezas. Formando a segurança hemisférica no século XXI*, Universidade de Bolonha, Buenos Aires, 2006, é o editor de “A criminalidade organizada e a iniciativa Mérida em Estados de fronteira”, CASEDE, México, relações 2010. Ele é coeditor do *Atlas da segurança e da defesa do México*, versões 2009 e 2012, CASEDE, México.

Marco Antonio Castillo — Guatemala. Licenciado em Pedagogia e Ciências da Educação com mestrado em Educação, especialização em Design de Currículo e uma pós-graduação em Educação e Alteridade. Desde o início de sua carreira, trabalhou no campo da educação. Começou seu trabalho pedagógico em Grupo Ceiba como Coordenador Pedagógico em 1998, tornando-se diretor-geral desde 1999 até à data atual. É responsável pela criação da proposta metodológica do Grupo Ceiba, aprovado pelo Ministério da Educação, da Guatemala, e o departamento nacional de educação não-formal. Esta proposta recebeu vários reconhecimentos internacionais de organismos tais como: El BID, UNESCO, AFCS, CEPAL, KELOGG’S FOUNDATION, entre outros. Atualmente ele se aventurou no campo de questões tais como plataformas de paz urbana e as teorias da transformação de mediação, resolução e conflitos.

Gino Costa — Peru. Presidente de Ciudad Nuestra e consultor internacional sobre segurança pública e cidadania. Ele foi Ministro do Interior, Presidente do Instituto Nacional penitenciário e Defensor Adjunto adjunto para os direitos humanos da defensoria do povo, bem como funcionário das Nações Unidas para os direitos humanos em Genebra, na Suíça e em missões de paz em El Salvador, Honduras e Nicarágua. Ele publicou extensivamente no Peru e no exterior sobre questões de segurança. Ele é um advogado pela Pontifícia Universidade Católica do Peru e doutorado em história contemporânea da Universidade de Cambridge, Inglaterra.

Elvira Cuadra Lira — Nicaragua. Socióloga, investigadora do Instituto de Estudos Estratégicos Políticas públicas (IEEPP) e do Centro de Comu-

nicação de Pesquisa, (5), na Nicarágua. Publicou vários livros e ensaios sobre democracia, governação, conflito e segurança na Nicarágua e América Central. Algumas das publicações são: “ordem social e governança na Nicarágua. 1990 - 1996 “(1998); “Jovens e cultura política. A geração dos anos 90 “(2001); “A tríade do fogo. Armas, leis e cultura”(2004) e” Juventude e cultura política. A geração do 2000 “(2011).

Lucía Dammert — Peru. Socióloga, doutora em Ciência Política pela Universidade de Leiden, Holanda. Já trabalhou em instituições acadêmicas nos Estados Unidos, Argentina e Chile. Nos últimos cinco anos, serviu como diretor do programa de Segurança e Cidadania da FLACSO Chile. Atualmente, é professor do Centro de Estudos Enzo Faletto da Faculdade de Letras da Universidade de Santiago de Chile. Ela publicou artigos e livros sobre o envolvimento da Comunidade, segurança pública, agitação social e questões urbanas em periódicos nacionais e internacionais. Em termos de governança, tem participado de programas de segurança do cidadão em vários países da região, trabalhando como consultora do Ministério do Interior da Argentina e Chile, bem como na Secretaria de Segurança Pública do México. Ela tem sido um consultor na área de Segurança Pública da organização dos Estados americanos e consultora do Banco Interamericano de desenvolvimento.

Renato Sérgio de Lima — Brasil. Graduado em Ciências Sociais (1995), Mestrado (2000) e Doutorado em Sociologia (2005) pela Universidade de São Paulo. Também realiza pós-doutorado no Instituto de Economia da UNICAMP (2010). É atualmente técnico assessor da Fundação Seade. Editor da Revista Brasileira de Segurança Pública. Ex-secretário executivo (2006-2012) e membro do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012). Membro do Conselho Fiscal da Sociedade Brasileira de Sociologia - SBS (2012-2013) e diretor científico da Anipes (Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística). Foi chefe da divisão de estudos socioeconômicos da Fundação Sistema Estadual de análise de dados - SEADE (2004-2009) e Professor do departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (2004 e 2005). É autor, entre outros, do livro “entre palavras e números: violência, demo-

cracia e segurança pública no Brasil”. 1. Ed. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Muller Aktiengesellschaft & Co. KG, 2010. v. 1. 193p.

Liana de Paula —Brasil. Doutorado em Sociologia da Universidade de São Paulo e pesquisador nas áreas da sociologia e da Violência Juvenil. Atualmente é Professora Assistente no departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo e diretora de pesquisa da Associação Nacional dos direitos humanos, pesquisa e estudos de pós-graduação-ANDHEP.

María Victoria Llorente — Colômbia. Cientista política, especialista em questões de criminalidade e conflitos armados, segurança nacional e as políticas públicas e reforma policial. Entre 1998 e 2006, foi pesquisadora associada do Centro para Estudos do Desenvolvimento Econômico, CEDE, da Universidad de Los Andes, onde coordenou o grupo de estudos de paz pública através da quais se adiantaram várias investigações sobre violência, segurança e justiça na Colômbia. Ela tem sido consultora do BID, no escritório contra drogas e crime das Nações Unidas, a prefeitura de Bogotá e a polícia nacional da Colômbia em políticas de segurança cidadã, prevenção da violência juvenil e a reforma da polícia. Entre 1988 e 1994, atuou como assessora do ministro da defesa nacional, o Conselho presidencial para a defesa e segurança nacional e o Ministério presidencial de paz. Participou também da política de Comissão Consultiva do Criminoso formada pelo governo da Colômbia em 2011 e que entregou suas recomendações em junho de 2012 e atualmente faz parte do Comité Consultivo para a política de drogas na Colômbia, integrada pelo Ministério da Justiça em janeiro de 2013. Desde 2006, é diretora executiva da Fundação ideias para a paz (FIP).

Sergio Guarín León — Colômbia. Historiador da Universidade Nacional da Colômbia e mestre em Ciências Políticas pela Universidad de los Andes. Atualmente é pesquisador sênior das Fundação Ideias para a Paz (FIP) sobre estudos de segurança e defesa. Ele tem ampla experiência em for-

mulação e avaliação de políticas, planos e projetos nas áreas de segurança, convivência e cultura cívica, construção da paz e educação. Foi diretor da rede nacional de programas de desenvolvimento e paz (de REDPRODE-PAZ), coordenador de vários grupos no sentido de Justiça, de segurança e de governo no departamento nacional de planejamento (DNP) e diretor do programa de ciência política da Universidade Tecnológica de Bolívar, em Cartagena de Indias, entre outros.

Luis Pásara — Peru. Doutor em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Peru, onde foi professor de 1967 a 1976. Estudou a pós-graduação da Universidade de Wisconsin. Em 1977, fundou o Centro de Estudos de Direito e Sociedade (CEDYS), em Lima, do qual foi diretor e pesquisador há dez anos. Ele tem trabalhado no sistema de Justiça no Peru, Argentina, Equador, Guatemala e México e publicou: juízes, justiça e poder no Peru Lima, 1982 (CEDYS), direito e sociedade no Peru (o vice-rei, Lima, 1988), as decisões judiciais na Guatemala (MINUGUA, Guatemala, 2000), lei, justiça e sociedade na América Latina (UNAM, México, 2010), três chaves para Justiça no Peru (publicação em segundo plano PUCP, Lima, 2010) e a produção judicial no Equador (UNAM, México, D.F., 2011).

César Rivera — El Salvador. Mestrado em psicologia. Frequentou o colégio em Itália. Mais tarde, estudou Criminologia no Japão. Por muitos anos, serviu como funcionário público. Foi secretário técnico e diretor de pesquisa do Conselho Nacional de segurança pública em El Salvador. Esta posição promoveu a formulação e implementação de políticas de prevenção da violência social. Também foi diretor de projetos com instâncias de cooperação internacional. Em sua carreira, ele também destaca a sua contribuição como consultor internacional, especializado na avaliação de projetos sociais e segurança pública.

Marcelo Fabián Sain — Argentina. Bacharel em ciências políticas, Universidad del Salvador (Buenos Aires, Argentina, 1987); Programa de Mestrado em Ciências Sociais com especialização em Ciência Política,

Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais - Argentina (Buenos Aires, Argentina, 1993); e doutor em Ciências Sociais, Instituto de filosofia e Ciências Humanas Universidade Estadual de Campinas (Campinas, São Paulo, Brasil, 1999). Professor e pesquisador do departamento de ciências sociais da Universidade Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. Diretor do núcleo de estudos de governo e segurança (NEGyS) da Universidade Metropolitana de educação e trabalho (UMT). Interventor da polícia de segurança do Aeroporto–polícia federal primeira criada em democracia e com o controle civil - Ministério da Justiça, segurança e direitos humanos da República Argentina (2005-2009). Deputado da Honorable Câmara dos deputados da província de Buenos Aires (2011-2015). Autor de inúmeras publicações e trabalhos acadêmicos e profissionais em eventos nacionais e internacionais relacionados a problemas de segurança pública e instituições de polícia, entre outros, autor dos livros *El leviatán azul: policía y política en la Argentina* (Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2008); *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo* (Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010); e *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civiles-militares en la democracia argentina* (Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010).

Ana María Sanjuán — Venezuela. Principal Assessora para a Corporação Andina de Fomento (CAF) sobre questões de segurança dos cidadãos, a democracia e o estado. Foi professora na Universidade Central da Venezuela por mais de duas décadas, servindo como diretora do centro para a paz e a integração entre 1990 e 2005 e como diretora do centro para a paz e direitos humanos de 2005 a 2010. Ela tem sido professora visitante em várias universidades da América Latina e é autora de numerosas publicações sobre democracia, cidadania, segurança regional, integração regional, direitos humanos e política de negócios estrangeiros venezuelana. Já serviu como consultora para instituições como o Banco Mundial, Banco Interamericano de desenvolvimento e programa de desenvolvimento das Nações Unidas. Possui licenciatura em psicologia social e doutorado em ciência política da Universidade Central da Venezuela.

