

PAZ E SEGURANÇA

VIOLÊNCIA, ESTADO E SOCIEDADE NA AMÉRICA LATINA

Ignacio Cano e Bernardo Arévalo
Março 2020



Os Estados latino-americanos enfrentam uma crise de segurança, ao menos na percepção da cidadania.



As reações a esta crise são diversas. A resposta mais comum tem sido o endurecimento da legislação e a militarização da segurança: a atribuição de funções de segurança pública às forças armadas.



Algumas recomendações: é preciso abandonar a ideia de que violência e criminalidade serão resolvidas apenas enfrentando a pobreza e a exclusão; e oferecer propostas políticas que conjuguem o respeito ao Estado de direito e aos direitos humanos com medidas efetivas para reduzir a violência e a insegurança.

Índice

Violência, estado e sociedade na América Latina	4
Recomendações	7

VIOLÊNCIA, ESTADO E SOCIEDADE NA AMÉRICA LATINA

Historicamente, os Estados latino-americanos foram oligárquicos, fracos, com baixa capacidade de arrecadação e incapazes de alcançar um alto grau de coesão entre os grupos sociais que os integram. Em consequência, a violência nunca foi totalmente eliminada das relações políticas e sociais internas de nossos países. Por outro lado, a retirada dos militares como fator de governabilidade interna para se concentrarem na defesa externa, como aconteceu em muitos países do mundo ao longo dos séculos XIX e XX, enfrentou resistências e reveses na América Latina.

O resultado desses processos é um conjunto de Estados que não conseguiram desenvolver organicamente a capacidade para cumprir suas funções básicas. Com graus de presença e eficácia variáveis no território, os Estados latino-americanos enfrentam crises de governabilidade que permitem explosões de violência que vão do político até o social. No início do século XXI, não se pode dizer que os Estados da região sejam simples estruturas autoritárias, que fomentam a violência na sociedade, recorrendo à coerção em prol da governabilidade, nem que sejam meros instrumentos das elites. No entanto, também não é possível concluir que sejam estruturas plenamente democráticas capazes de mediar de modo efetivo interesses diversos na construção de um contrato social satisfatório, ou que contem com burocracias sólidas para controlar a violência que surge do conflito social ou da delinquência.

Na segunda metade do século XX, a América Latina passou por um período especialmente turbulento, com altos níveis de violência política, no contexto da Guerra Fria. Guerras civis na América Central e ditaduras militares repressivas no Cone Sul produziram milhares de vítimas e profundas cicatrizes sociais e políticas. Na última década do século, quando a Guerra Fria terminou e a violência foi diminuindo rapidamente, existia a expectativa de conseguir sociedades seguras e pacíficas.

Infelizmente, de modo geral, essa expectativa não foi cumprida. Em alguns casos, como em El Salvador, a taxa de homicídios em anos recentes superou a registrada durante a guerra. Em muitos países, a violência proveniente de conflitos interpessoais e de atividades criminosas tem gerado taxas de vitimização e, acima de tudo, uma percepção de insegurança generalizada.

Ao longo do século XX, os países da região se urbanizaram de forma acelerada e desordenada, a partir de intensos processos migratórios de populações jovens que foram do campo para a cidade e de cidades menores para os grandes centros, gerando periferias urbanas com escassos serviços urbanos e precárias condições de vida, nas quais o controle social tradicional próprio das sociedades rurais já não existia. No contexto de Estados desinteressados e fracos no que diz respeito à formulação de políticas públicas que enfrentassem o fenômeno de maneira efetiva, esse habitat foi o caldo de cultura de uma violência cada vez mais urbana.

Se a direita e a esquerda políticas compartilhavam aquela expectativa, posteriormente frustrada, de que o final da violência política pacificaria a sociedade, os setores progressistas também acalentavam outra esperança: a de que a redução da exclusão social e da pobreza provocariam, quase de modo automático, o fim das violências social e criminosas. Mais uma vez, a esperança não sobreviveu por muito tempo. Países como a Venezuela e o Brasil, que experimentaram processos sustentados de redução da pobreza, tiveram de conviver com expansões paralelas da violência e da criminalidade. No Brasil, por exemplo, os estados do Nordeste foram os que mais se beneficiaram com os programas de transferência de renda e de redução da pobreza durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010) e o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) e, nesse mesmo período, as taxas de homicídios se multiplicaram justamente nessas regiões, ao ponto de hoje serem muito superiores às registradas nas metrópoles do Sudeste, como Rio e São Paulo. Por sua vez, na Guatemala e em Honduras, cujas taxas de violência se encontram entre as mais elevadas da região, as zonas rurais indígenas, que são as mais afetadas pela pobreza, registram índices de violência expressivamente menores do que as regiões mais desenvolvidas do país. Isso não significa que as dimensões estruturais não tenham relação com a violência; pelo contrário, em praticamente todos os países as vítimas preferenciais da violência são sempre jovens de sexo masculino e baixa escolaridade que residem em áreas periféricas das cidades. No entanto, vincular pobreza e violência não equivale a dizer que uma diminuição da pobreza se traduzirá de modo imediato em uma queda da violência. De fato, estudos revelam que indicadores socioeconômicos locais podem es-

tar relacionados com as taxas de homicídios registradas 10, 15 ou 20 anos depois, quando os nascidos no primeiro momento alcançam as coortes de maior risco.

Em suma, a América Latina tem enfrentado, nos últimos anos, o que poderíamos denominar uma *crise da segurança*, ao menos na percepção de uma cidadania que, segundo as pesquisas, vive com medo de ser vítima de crimes ou atos violentos. Esse fenômeno, ainda que tenha particularidades próprias em cada contexto, ocorre tanto em países com altas taxas de vitimização, como Venezuela e Brasil, quanto em países com uma incidência de violência relativamente baixa, como são o Chile e a Costa Rica.

Evidentemente, não é possível afirmar que se trate apenas de um problema de percepção, na medida em que a América Latina se tornou de fato a região com maior taxa de homicídios do mundo. Quase todos os países que lideram o ranking dessas taxas são latino-americanos e aproximadamente um de cada quatro homicídios acontecem em apenas quatro: Venezuela, México, Colômbia e Brasil. Somente o extremo meridional da África apresenta taxas comparáveis, ainda que menores, às da América Latina. Além disso, enquanto a maioria dos países observa uma tendência à redução de homicídios nas últimas décadas, a evolução em nossa região ocorre em sentido contrário. Em alguns países, como os do Triângulo Norte da América Central, os homicídios adquirem um caráter epidêmico, com aumentos e diminuições de grande intensidade em breves períodos, ao mesmo tempo em que, em outros países da região, a violência é endêmica, embora mais estável. Contudo, a insegurança não é provocada apenas pelos altos níveis de vitimização, posto que ela acontece, como já vimos, também em países com taxas moderadas ou baixas.

Como consequência de tudo isso, a segurança se tornou um problema essencial para a sociedade, galgando até os primeiros lugares nas listas de preocupações dos cidadãos e também um assunto central do debate político, presente nas campanhas eleitorais e nos discursos dos gestores públicos.

Um dos poucos consensos gerados por esse cenário regional é que as respostas tradicionais do sistema de justiça criminal são insuficientes para reverter a situação e acabar com a crise. Isso se relaciona também com a incapacidade da maioria dos processos de democratização de promover um fortalecimento institucional do Estado, em geral, e do aparato de segurança e justiça, em particular. Tal efetividade limitada, por sua vez, contribui na manutenção de níveis relativamente baixos de apoio à democracia, que facilitam a persistência de discursos autoritários.

As reações perante a crise da segurança foram diversas. Por um lado, surgiram algumas iniciativas de reforma do sistema, como a introdução de um sistema penal acusatório ou a reforma policial em alguns países. Na prática, essas reformas foram limitadas ou abortadas e sofreram diversas críticas e, de todo modo, não conseguiram acabar com o problema da insegurança.

Infelizmente, a tendência mais comum na região, e não só nela, pode ser definida a partir de duas ideias básicas: o *endurecimento da legislação e das condições penitenciárias* e a *militarização da segurança*. Esse endurecimento penal e penitenciário é o que usualmente se conhece por populismo punitivo. Assim, muitos países modificaram seus códigos penais para aumentar as penas, criaram novos e mais duros regimes penitenciários ou endureceram os existentes, e estimularam intervenções mais agressivas por parte dos agentes da lei. O exemplo mais extremo é o das políticas de mão dura na América Central. El Salvador, por exemplo, chegou a aprovar leis inconstitucionais, como foram declaradas posteriormente pelos tribunais, que permitiam encarcerar pessoas por meras suspeitas ou por terem tatuagens. O fracasso dessas políticas em reduzir a violência, longe de lhes retirar impulso, acabou muitas vezes provocando sua intensificação, como nos planos chamados de “super mão dura”.

Em paralelo ao endurecimento penal e em conexão com ele, assistimos a um processo de crescente militarização da segurança na região. Esse fenômeno se manifesta de diversas formas, tais como a subordinação das polícias às forças armadas, a nomeação de oficiais militares como chefes de organizações policiais ou a incorporação de características militares por parte destas últimas. Mas a manifestação mais clara e de impacto mais imediato é a atribuição da função de segurança pública às forças armadas, convocando-as para uma missão de luta contra o crime, particularmente o crime organizado. Nos países em que a criminalidade organizada chega a exercer controle territorial sobre algumas áreas, como no México e no Brasil, reforça-se o chamado de adotar uma visão militarizada da segurança, segundo a qual, em um momento de crise, só o exército estaria capacitado para enfrentá-la.

Tal cenário de endurecimento penal e de militarização tende a debilitar os controles legais sobre a atuação dos agentes do Estado e a estimular as violações dos direitos humanos, além de, em alguns casos, como o mexicano, a própria letalidade das agências de segurança. Por vezes, como acontece no Brasil sob o governo de Jair Bolsonaro (2019-) e governos estaduais afins, os abusos aos direitos humanos vêm acompanhados de um discurso frontalmente contrário à própria concepção de direitos humanos e de tentativas de modificação legal para eliminar restrições à atuação dos agentes do Estado.

Em todo esse processo, registra-se uma *diluição progressiva dos limites ideológicos entre políticas conservadoras e progressistas na área de segurança*. Assim, o chamado dos exércitos para o combate ao crime foi realizado tanto por governos conservadores, como o de Felipe Calderón (2006-2012) no México, quanto por governos supostamente de esquerda, como o de Nicolás Maduro (2013-2018, 2018-) na Venezuela. Não podemos esquecer que tanto o populismo penal – daí seu nome – quanto, em menor medida, a militarização tendem a suscitar um apoio popular significativo, o que gera uma inércia que os faz imunes a mudanças ideológicas nos governos. Um bom exemplo dessa indiferenciação é consti-

tuído pelo caso da mão dura (*manodurismo*) em El Salvador, pois a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN) se manifestou contrária a esta opção nas campanhas eleitorais, mas acabou desenvolvendo uma política parecida durante o governo posterior de Salvador Sánchez Cerén (2014-2019). Efetivamente, alguns dos Estados, cujos agentes provocam um maior grau de letalidade na região, são ou foram presididos por governos de esquerda, como Venezuela e El Salvador.

Nessa conjuntura, os grupos de defesa dos direitos humanos e as organizações progressistas que defendem suas bandeiras tradicionais acabam situadas em uma posição defensiva, assinalando os abusos das medidas oficiais, mas com escassa capacidade de propor políticas alternativas. Além disso, vários estudos mostram que as políticas de prevenção social, que têm o potencial de reduzir a violência e promover os direitos humanos simultaneamente, podem demorar muitos anos em produzir seus efeitos, como já foi mencionado. Esses impactos a longo prazo são incompatíveis com a urgência das demandas de segurança, que exigem efeitos imediatos, e não se encaixam nos ciclos eleitorais que propõem políticas públicas que acompanham os mandatos governamentais de quatro a seis anos.

Tudo isso ajuda a consolidar a visão de que os defensores dos direitos humanos só protegem os criminosos e ignoram as necessidades de segurança da população. E ajuda também a solidificar a percepção de que existe uma escolha inevitável entre ser eficaz contra o crime e respeitar os direitos dos cidadãos, por mais que as políticas mais agressivas tenham fracassado em seu propósito de limitar a violência.

RECOMENDAÇÕES

Em função do relatado, são oferecidas as seguintes propostas de recomendações para discussão:

1. A esquerda deve abandonar em definitivo a visão de que violência e criminalidade se resolverão simples e rapidamente a partir da luta contra a pobreza e a exclusão social. Por um lado, a realidade, como já foi discutido, não validou essa teoria. Por outro, a reiteração dessa proposta não responde à urgência das demandas da população por segurança e deixa a esquerda em uma posição politicamente desconfortável, como se estivesse surda diante das demandas sociais. Adicionalmente, essa demanda de segurança e, inclusive de “ordem”, não provém apenas das classes médias-altas, mas sim, com frequência, dos setores sociais que a esquerda defende e que são, muitas vezes, as principais vítimas da violência.

2. Em conformidade com o ponto anterior, a esquerda deve fazer um esforço reflexivo e doutrinário para oferecer propostas de políticas de segurança, que conjuguem o respeito ao Estado de direito e aos direitos humanos, com medidas efetivas para reduzir a violência e a insegurança. Nesse sentido, não basta dizer o que o Estado não pode ou não deve fazer contra a criminalidade, uma agenda basicamente negativa; é necessário propor medidas concretas que mostrem

uma agenda positiva que defenda, ao mesmo tempo, o respeito aos direitos e a eficácia no combate ao crime. O chamado que se ouve, com certa frequência, para que a política de segurança seja considerada como uma política de Estado e não de governo – portanto à margem de disputas partidárias (tal como deveria acontecer com a política de segurança ou a política externa de um país) – continuará sem ser ouvido. Em outras palavras, a segurança continuará no centro da agenda política de muitos países e será difícil ser competitivo nas eleições sem ter propostas concretas que vão além das críticas aos excessos do populismo punitivo.

3. Em relação com o ponto precedente, a percepção de insegurança precisa ser tratada como um problema político e como um objetivo de primeira ordem para as políticas públicas, e não como um mero epifenômeno atribuído à visão enviesada de alguns grupos sociais ou à manipulação da mídia. Com efeito, a percepção de segurança depende de diversos fatores que excedem em muito a incidência criminal, mas isso não significa que não se trate de um problema social de grande relevância, na medida em que produz uma grande deterioração da qualidade de vida dos cidadãos e se constitui em tema central da agenda política.

4. À agenda positiva de segurança mencionada no ponto 2 deve combinar medidas de prevenção social, indispensáveis para melhorar o cenário a longo prazo, com medidas relacionadas com as instituições do sistema de justiça criminal e de outro tipo, que possam conseguir impactos a curto ou médio prazo. Assim, a meta é que os cidadãos possam sentir a melhora no dia a dia e tendam a apoiar esta nova agenda. Essas medidas de curto e médio prazo devem incluir uma repressão ao crime que seja suficiente e respeitosa dos direitos humanos. Nesse sentido, seria conveniente que a esquerda abandonasse sua reticência em utilizar o termo repressão, como se a repressão estivesse necessariamente associada à opressão, à injustiça ou à arbitrariedade.

5. A esquerda deve se esforçar, do ponto de vista doutrinário, para conectar a reflexão sobre os deficits democráticos e a desigualdade social com a preocupação com a segurança pública, considerando que as vítimas mais comuns, sobretudo da violência letal e, com frequência, dos crimes violentos de modo geral, são justamente os setores mais desfavorecidos. Impulsionar políticas públicas baseadas em evidências empíricas e em índices confiáveis, por exemplo, em vez de priorizar alguns crimes de grande visibilidade nos meios de comunicação, acabaria sendo não apenas uma estratégia mais eficaz, mas também um mecanismo de combate à desigualdade. Esse tipo de conexão é raramente explicitado.

6. No contexto regional de debilidade dos Estados, cabe iniciar uma reflexão sobre o papel complementar que a sociedade civil pode desempenhar tanto na gênese quanto na resolução do problema da insegurança.

AUTORES

Bernardo Arévalo de León. Ph.D pela Universidade de Utrecht. Assessor principal de Consolidação da Paz na Equipe de Assessoria Internacional (IPAT) da organização internacional Interpeace, e deputado eleito para o Congresso da República da Guatemala (2020-2014) pelo partido Movimento Semente. É autor de livros e artigos sobre segurança, relações civis-militares, construção de paz e democratização.

Ignacio Cano. Doutor em sociologia, com especialização em psicologia social, pela Universidade Complutense de Madrid. Desde 1996 trabalha no Brasil na área de violência, segurança pública e direitos humanos e na área de educação. Atualmente, é professor associado de metodologia de pesquisa na Universidade do Estado do Rio de Janeiro e coordenador do Laboratório de Análise da Violência (LAV) da mesma universidade. Nos últimos anos trabalhou como pesquisador, consultor e avaliador em projetos de segurança pública e direitos humanos no Brasil e vários países da América Latina.

FICHA TÉCNICA

Edição em português

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil

<https://brasil.fes.de>

Responsáveis:

Christoph Heuser, Representante da FES no Brasil
Willian Habermann, Coordenador de programas

Contato:

fesbrasil@fes.org.br

São Paulo, maio de 2020

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-EbertStiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

SOBRE ESTE PROJETO

Este documento é um produto do projeto da Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), *Rede Latino-americana de Segurança Inclusiva e Sustentável*, formada por especialistas internacionais provenientes dos âmbitos da política, da academia, da diplomacia, do setor da segurança e das organizações da sociedade civil. A Rede foi criada como um espaço permanente de discussão sobre os desafios para a paz e a segurança enfrentados pela América Latina e seus impactos

sobre a democracia na região. Para alimentar essas discussões, a Rede organizou o primeiro Congresso de Segurança Inclusiva e Sustentável, realizado nos dias 18 e 19 de outubro de 2019. Os autores deste documento são membros da Rede e participaram no Congresso.

Para mais informação, consulte:

www.fes-colombia.org/fes-seguridad

VIOLÊNCIA, ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA AMÉRICA LATINA



Os Estados latino-americanos não conseguiram consolidar a capacidade para cumprir suas funções básicas e, hoje, enfrentam crises de governabilidade que permitem explosões de violência política e social. A América Latina está diante de uma crise de segurança, ao menos na percepção de uma cidadania que vive com medo de ser vítima de crimes ou atos violentos. As respostas à crise do sistema de justiça criminal são insuficientes para reverter a situação. Isso guarda relação com a incapacidade da maioria dos processos de democratização de promover o fortalecimento institucional, em particular do aparato de segurança e justiça.



As reações perante a crise foram diversas. Por um lado, surgiram iniciativas de reforma do sistema, como a introdução de um sistema penal acusatório ou a reforma policial, que na prática não conseguiram acabar com o problema de insegurança. Por outro, a resposta mais comum tem sido o endurecimento da legislação e das condições penitenciárias, conhecido como populismo punitivo e a militarização da segurança, cuja manifestação mais clara é a atribuição das funções de segurança pública às forças armadas, por parte tanto de governos conservadores quanto supostamente de esquerda.



Diante desta situação, colocam-se alguma recomendações: 1) a esquerda deve abandonar a visão de que a violência e a criminalidade se resolverão simplesmente enfrentando a pobreza e a exclusão social; 2) deve oferecer propostas de políticas de segurança, que conjuguem o respeito ao Estado de direito e aos direitos humanos, com medidas efetivas para reduzir a violência e a insegurança; 3) a percepção de insegurança deve ser tratada como um problema político e como um objetivo central das políticas públicas; 4) uma agenda positiva de segurança deve combinar medidas de prevenção social, de longo prazo, com outras que tenham impactos a curto ou médio prazo; 5) iniciar uma reflexão sobre o papel complementar que a sociedade civil pode desempenhar tanto na gênese quanto na resolução do problema da insegurança.

Para mais informação, consulte:
<https://brasil.fes.de>