

OBSTÁCULOS ÀS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA

TULIO KAHN

Resumo: Este artigo foi escrito para uma série de palestras ministradas em Washington D.C. para técnicos do BID em 2007. Tem como objetivo contextualizar o significado de atuar na prevenção à criminalidade e na esfera da segurança pública na América Latina, dada a trajetória recente de regimes autoritários no continente, o modelo de desenvolvimento econômico e urbano adotado na região e os traços culturais específicos dessas populações.

O texto é um alerta para todos os organismos que iniciam trabalho na área sobre algumas peculiaridades do que é fazer polícia na região e sobre os cuidados necessários ao tentar adotar modelos de conduta e instituições criados em outras regiões.

Palavras-chave: Polícia. América Latina. Segurança pública.

Abstract: This article was written for a series of lectures given in Washington DC for BID experts in 2007. It aimed at contextualizing the meaning of working in the prevention of criminality and in the public safety field in Latin America, taking into account our recent trajectory of authoritarian regime, the economic and urban development model adopted in the region and specific cultural features of our population.

The text is an alert for all the organizations which start a work in the field on some peculiarities about policing in the region and the necessary cautions in trying to adopt procedure models and institutions created in other regions.

Key words: Police. Latin America. Public safety.

Quem quer que trabalhe com a questão da segurança pública e das polícias na América Latina deve levar em conta a especificidade da história recente da região, que a torna distinta de outros contextos.

Diversos países latino-americanos passam ainda por um processo de redemocratização relativamente recente, depois de décadas de vigência de regimes autoritários, que percebiam a questão da segurança pública freqüentemente mais como uma questão de segurança do Estado do que como segurança cidadã.

Sabe-se que as Forças Armadas não realizaram sozinhas o esforço repressivo, mas freqüentemente envolveram as forças policiais na coerção dos opositores políticos durante o período autoritário, o que deixou seqüelas importantes tanto na polícia quanto na população.

Quadro 1

Duração do Regime Autoritário,
segundo Países Selecionados

País	Início	Fim	Duração (anos)
Paraguai	1954	1989	35
Panamá	1968	1990	22
Venezuela	1948	1959	11
Brasil	1964	1985	21
Honduras	1972	1982	10
Chile	1973	1990	17
Uruguai	1976	1985	9
Peru	1963	1980	17
Argentina	1976	1983	7
Guatemala	1970	1986	16
Colômbia	1953	1958	5
Equador	1968	1979	11
Bolívia	1980	1982	2

Fonte: *Statistical Abstract of Latin America*, v. 31, Part 1, p. 274.

Entre as seqüelas mais relevantes podem-se citar, rapidamente:

- desconfiança da população na polícia e vice-versa;
- níveis elevados de violação dos direitos humanos, como tortura e execuções extrajudiciais;
- corrupção, como conseqüência de décadas de funcionamento autônomo, sem necessidade de prestar contas à sociedade;
- resquícios das “doutrinas de segurança nacional”, segundo as quais a população é uma inimiga interna, que deixaram marcas na cultura policial.

A desconfiança mútua entre a população e as polícias não é certamente um facilitador para a implementação de filosofias como a “polícia comunitária” ou outras estratégias de segurança pública que prespõem a colaboração ativa e a integração entre polícia e sociedade, como os Conselhos Comunitários de Segurança ou o Disque-Denúncia, para lembrar apenas alguns.

Como herança do período autoritário, sobrevivem guerrilheiros de ideologia esquerdista e paramilitares direitistas digladiando-se pelo controle de territórios e de governos em alguns países, impondo limites à soberania estatal e não raramente com envolvimento em atividades ilícitas, como seqüestro e tráfico de drogas.

Em contrapartida, é curioso observar que o período democrático posterior, associado a crise econômica e crescimento da criminalidade, fez parecer a muitos que os regimes autoritários do passado eram mais eficientes do que os democráticos para manter a ordem e controlar o crime.

Além do passado autoritário e da instabilidade política, deve-se ter em mente também a questão do modelo de desenvolvimento dos países latino-americanos. O processo de crescimento, que tomou séculos nos países desenvolvidos, aqui se fez de modo muito mais rápido: em questão de décadas houve urbanização e industrialização intensas, movimentos populacionais em massa, surgimento e periferização de grandes centros urbanos, etc., com tudo o que esses processos implicam em termos de desarranjos sociais, pois em boa parte das vezes o desenvolvimento se deu de modo desorganizado.

Esse processo de desenvolvimento acelerado e desorganizado produz fatores de risco associados à criminalidade, como desenraizamento social, precarização das condições de vida e de trabalho, perda de capital social e de controle sobre o comportamento dos membros do grupo, impactos na estrutura da família e outras mazelas.

Além de acelerado, o referido processo de desenvolvimento deu-se também de forma bastante desigual, ao mesmo tempo concentrando recursos econômicos nas mãos de uma elite industrial e comercial e produzindo uma grande massa de desfavorecidos. Modernizaram-se os valores da sociedade, com menor influência da religião e outros freios morais, e os padrões de consumo, por vezes bastante restrito, voltado para o mercado. Assim, as sociedades convivem hoje tanto com os crimes cibernéticos quanto com os crimes *poverty driven*, como os homicídios cometidos por questões de honra. Há simultaneamente problemas criminais típicos de países desenvolvidos e os característicos de países pobres.

Existem, ainda, os problemas de ordem conjuntural, como os ciclos econômicos, com conseqüências diretas e indiretas para as políticas de segurança pública: nos momentos de expansão, crescem as oportunidades para o cometimento de crimes contra o patrimônio; nos momentos de recessão, prevalecem elevadas taxas de desemprego e cortes orçamentários em diversos setores, sob o argumento econômico da necessidade do controle inflacionário ou pagamento de dívida externa.

Curiosamente, esse mesmo processo de desenvolvimento acelerado e concentrador gerou nível de criminalidade sem paralelo, que acabou por se converter ele mesmo num obstáculo ao desenvolvimento econômico da região: por causa da criminalidade elevada, empresas deixam de se instalar em cidades latino-americanas, o turismo é reduzido, os custos com a segurança privada crescem, o consumo diminui.

Ainda sobre o aspecto econômico, saliente-se que a população pobre de alguns países latino-americanos enveredou para o cultivo de maconha e coca, ou ainda para a produção e venda de produtos falsificados ou pirateados. Essas atividades alcançam tamanha magnitude em determinados países a ponto de a economia nacional ser afetada, caso as atividades sejam interrompidas.

O nazismo e o fascismo não alteraram radicalmente a estrutura e o modo de funcionamento das polícias durante sua vigência na Alemanha e Itália; o mesmo ocorreu na América Latina, com as idas e vindas autoritárias. Pode-se dizer que, mesmo após o período de redemocratização da região, os modelos de polícia ainda são basicamente os mesmos pensados para a realidade européia do século XIX.

Houve, é claro, mudança de ênfase e reorientação em favor de uma postura mais comunitária e cidadã e dos controles democráticos da atuação policial. Mas o modo como a polícia se organiza e o que faz no seu dia a dia continuam iguais e parte dessa permanência se explica pelo fato de que as organizações policiais, em todo o mundo, são bastante corporativistas e autônomas, portadoras de um éthos particular e arreadas às influências externas. Não apenas as organizações policiais são resistentes às mudanças como, na verdade, com exceção da filosofia comunitária, do

policimento orientado a problemas, e do uso intensivo de novas tecnologias, não houve mudança radical no modo de se fazer polícia em nenhum lugar do mundo.

Em compensação – ao menos no Brasil esse processo é facilmente distinguido –, o aumento da criminalidade fez com que a população cobrasse medidas para sua solução em todas as esferas governamentais: federal, estadual e municipal, produzindo um enorme desencontro sobre quem tem responsabilidade pelo quê. As competências exclusivas ou concorrentes dos diversos níveis federativos e suas polícias – Polícia Federal, Polícia Civil estadual, Polícia Militar estadual, Guarda Municipal – não foram resolvidas na Constituição e ainda causam conflitos de competência. É digno de nota o crescimento do envolvimento do governo federal e dos governos municipais na esfera da segurança pública na última década, tema que tradicionalmente era relegado aos governos estaduais.

Segurança pública infelizmente ainda é compreendida nas nações latino-americanas como um problema de repressão policial e raramente se vê o envolvimento de outros órgãos governamentais agindo preventivamente para minimizar o problema. São ainda raros, em todos os níveis de governo, os projetos de segurança pública que tenham uma perspectiva epidemiológica ou um enfoque preventivo. Quando se pensa em melhorar a segurança no discurso político, pensa-se em aumentar os efetivos policiais e o número de viaturas.

Outro ponto que é necessário levar em conta na adoção de teorias e políticas de segurança pública é que ambas foram pensadas para um determinado contexto, muitas vezes bastante diferente do encontrado na área em questão. Por exemplo, a teoria das janelas quebradas (*broken windows*) originalmente voltava-se a uma vizinhança que no passado era funcional e entrou num processo de desagregação e deterioração que trouxe consigo a contravenção e a criminalidade. A polícia e os outros órgãos públicos, neste caso, podem ajudar a recuperar a vizinhança e torná-la novamente funcional. Mas o que a polícia pode fazer numa favela? Trata-se de uma área ainda por construir e com pouca coisa para ser revitaliza-

da. A teoria das janelas quebradas funcionaria num contexto como esse? Ou que tal a adoção do policiamento comunitário em áreas dominadas por traficantes fortemente armados e que atiram granadas na polícia? As pesquisas de vitimização européias estão preocupadas com “furto de bicicletas”, enquanto no Brasil é possível captar até mesmo violência policial por meio desses levantamentos, dada a incidência do fenômeno. Programas de vigilância de bairro e vários outros pressupõem muitas vezes uma sociedade civil organizada, num nível que raramente se encontra entre os cidadãos brasileiros.

No meio político o debate é ainda menos elaborado: a direita quase sempre equaciona o problema da segurança com mais polícia e viaturas, com restrições aos direitos individuais e com leis repressivas. A esquerda, por sua vez, não desenvolveu um pensamento específico sobre a questão da segurança, visto que a revolução socialista resolveria automaticamente todos os problemas ao nível da “superestrutura”. Segurança pública era um tema monopolizado pela direita, mas durante o processo de democratização diversos governos de esquerda assumiram o poder, sem ter qualquer idéia nova de como lidar com a questão. Sem mencionar o fato de que muitos líderes de esquerda foram perseguidos pela polícia no passado e têm horror de pensar que agora eles chefiam as polícias...

E por falar em idéias preconcebidas e práticas fora do lugar, é preciso mencionar a tolerância das sociedades latino-americanas e a quase aceitação cultural de práticas violentas para resolução de conflitos – como tortura, violência doméstica, assassinatos em defesa da honra, a cultura do “macho” –, além da compra de produtos “piratas”, o suborno e a corrupção policial, jogos ilegais e contravenções em geral.

Finalmente, chama a atenção o fato de que os elevados níveis de criminalidade manifestados nas sociedades latino-americanas fazem com que a população cobre da polícia medidas violentas e repressivas, criando uma tensão entre a necessidade de preservar os direitos individuais e a necessidade de mostrar eficiência no combate à criminalidade. Diante do crescimento desta, a elite busca saídas privadas e particulares para a segurança pública, relegando a polícia pública para um segundo plano. Assiste-se a um processo de privatização da segurança paralelo ao que ocorreu no passado com relação à educação e à saúde: quem tem recursos recorre ao mercado privado e quem não tem é forçado a se valer dos precários serviços prestados pelo governo. Por sua vez, a insuficiência do Estado na prestação dos serviços de segurança leva a população a desenvolver mecanismos não democráticos de autoproteção, como os linchamentos, milícias, grupos paramilitares e esquadrões da morte, tão comuns na América Latina.

TULIO KAHN

Sociólogo, Doutor em Ciência Política pela USP, Coordenador de Análise e Planejamento da Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

(tkahn@sp.gov.br)

Artigo recebido em 30 de setembro de 2008.

Aprovado em 30 de outubro de 2008.

Como citar o artigo:

KAHN, T. Obstáculos às políticas de segurança na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 92-95, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.