



## ***Combatendo a violência urbana na América Latina: Revertendo a exclusão através do policciamento inteligente e investimento social***

*“Não teremos desenvolvimento sem segurança,  
não teremos segurança sem desenvolvimento e  
não teremos nenhum dos dois enquanto não se  
respeitarem os direitos humanos.”*

*- Kofi Annan Secretário Geral da ONU<sup>1</sup>*

### ***Introdução***

O Rio de Janeiro tem alardeado suas mais recentes iniciativas no sentido de estabelecer uma presença de Estado, oferecer serviços governamentais e reprimir o crime nas favelas, comunidades pobres

e sem lei espalhadas pela cidade. Enquanto o Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, visitava uma favela em sua viagem ao Brasil em março de 2011, as autoridades brasileiras apresentavam um programa que visa, nas palavras dessas mesmas autoridades, “recuperar, para o governo, os territórios pobres dominados por traficantes” e resolver “uma enorme dívida social que remonta à colonização dessas comunidades.”<sup>2</sup> O discurso das autoridades brasileiras ecoa em toda a região. Alguns governos nacionais, estaduais e municipais na América Latina estão agora discutindo

*Há décadas os governos vêm negligenciado essas áreas completamente, com exceção de episódios esporádicos de repressão “linha dura” ou sanções impostas a ferro e fogo. Hoje, porém, dadas as falhas da abordagem linha dura, alguns governos estão tentando algo diferente.*

novas estratégias que visam controlar a violência urbana. Essas estratégias não estão baseadas apenas na aplicação da lei pela polícia, mas também incluem um forte componente social.

Enquanto o crime é, por si só, um problema suficientemente grave em sua gestão, em grande parte da América Latina ele é agravado pela exclusão social, marginalização e falta de serviços básicos em muitas comunidades carentes. Vários dos bairros mais pobres localizados nas cidades desta região, que foram ocupados informalmente durante períodos de rápida urbanização, têm sido atormentados pela pobreza endêmica e pela falta de oportunidades. Nas últimas décadas, muitos foram vítimas do aumento da violência, frequentemente relacionada a drogas ou quadrilhas de traficantes, fato às vezes agravado – e não aliviado – pela polícia.

Há décadas os governos vêm negligenciado essas áreas completamente, com exceção de episódios esporádicos de repressão “linha dura” ou sanções impostas a ferro e fogo. Hoje, porém, dadas as falhas da abordagem linha dura, alguns governos estão tentando algo diferente.

Eles descrevem as suas estratégias como a fusão entre iniciativas relacionadas à segurança pública e o fornecimento de serviços básicos por meio de uma estratégia bem planejada e sequencial. Esses planos não se encaixam nas categorias tradicionais dos programas anti-crime – eles vão além e são mais complexos do que intervenções armadas para a redução da violência, estratégias anti-quadrilhas de traficantes ou programas de combate às drogas ou rebeliões. Embora muitos dependam fortemente das forças policiais – e, às vezes, até mesmo dos militares, o que se configura em mais um problema – todos parecem reconhecer o princípio de que uma estratégia de sucesso requer muito mais do

que apenas o braço armado do Estado. Nesses casos, o objetivo declarado é, não apenas reforçar as condições de segurança, mas também reverter a exclusão histórica dos cidadãos urbanos pobres.

Os esforços para “reverter a exclusão” – por falta de um termo melhor – não são todos criados a partir do mesmo molde. Eles estão sendo implementados em contextos singulares e enfatizam diferentes táticas e estratégias. Os resultados têm sido mistos: algumas comunidades se tornaram mais seguras, enquanto outras não. Mas esses esforços merecem atenção. Ao mesmo tempo em que a violência urbana se agrava até encabeçar a lista das preocupações dos cidadãos de toda a região, nos últimos cinco anos houve mais inovação e aprendizagem do que nos cinquenta anteriores.

Na seqüência, lançamos um breve olhar sobre quatro iniciativas específicas que visam fortalecer a segurança do cidadão nas áreas urbanas da América Latina. Cada um desses casos foi selecionado por conta da ênfase declarada que dão à “reversão da exclusão”. Muito embora os quatro exemplos sejam diferentes, compartilham o compromisso público de estender os serviços do governo às comunidades marginalizadas, como um elemento-chave para a contenção do crime e da violência. Os autores avaliaram os pontos fortes, fracos e o nível de eficácia de cada programa. Muitas dessas experiências são, ainda, incipientes e nenhuma pode ser considerada um sucesso. Ao avaliá-las, este relatório chama a atenção para o surgimento da noção de que o aumento da segurança do cidadão, face aos altos níveis de violência urbana, requer esforços abrangentes que dão um papel central ao desenvolvimento social.

## **“Pacificando” e reintegrando as favelas do Rio de Janeiro**

*Ashley Morse analisa o crime e a violência nas favelas do Rio de Janeiro e as iniciativas recentes para fazer valer a autoridade do governo e aumentar os serviços sociais em comunidades selecionadas. Uma nova abordagem de policiamento e programas sociais complementares oferecem um pouco de esperança nas favelas “pacificadas”, enquanto continuam as preocupações com os recursos, a sustentabilidade e com a profundidade da mudança nas práticas policiais.*

O Rio de Janeiro, apelidado de “Cidade Maravilhosa”, é também conhecido, infelizmente, pela criminalidade e violência persistentes, que são muitas vezes associadas ao tráfico de drogas. Tal criminalidade e violência estão concentradas em suas favelas, pontilhadas por toda a cidade. Programada para sediar mega eventos mundiais em um futuro próximo, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, todos os olhos estão voltados para o Rio, numa análise dessa cidade icônica que tenta estabelecer se ela terá sucesso como anfitriã de tais acontecimentos e, principalmente, se conseguirá conter o crime e a violência que lhe têm atormentado por tanto tempo.

As favelas do Rio são semelhantes às favelas nos arredores de muitas outras áreas urbanas por todo o mundo. Ao contrário de outros lugares porém, no Rio elas estão como que salpicadas no alto de morros por toda a cidade. Muitas fazem fundo com alguns dos bairros mais nobres do Rio. As populações mais pobres da cidade têm sido relegadas a essas regiões íngremes e informais por gerações, mas as favelas expandiram-se ainda mais e de forma mais permanente durante o crescimento econômico expressivo de meados dos anos 70, quando o crescimento industrial, juntamente com a deterioração das condições nas áreas rurais, alimentou a migração interna de larga escala para as grandes metrópoles brasileiras.

Hoje, as favelas ainda refletem a negligência histórica de que foram vítimas. Desprovidas de acesso e conexão aos serviços da cidade, as favelas não contam com escolas de ensino médio e carecem

de infra-estrutura básica como esgotos, eletricidade e coleta de lixo. Consideradas, historicamente, comunidades de posseiros, elas existem à margem e estão social e politicamente distantes da tomada de decisão. Muitos especialistas acreditam que a falta de presença e participação do Estado abriu espaço para que os traficantes de drogas estabelecessem o controle territorial das favelas no final da década de 70, quando o tráfico de drogas em larga escala tornou-se predominante no Brasil.

A geografia do Rio cria claras fronteiras entre o “asfalto” (a cidade formal) e o “morro” (a favela), controlado por quadrilhas ilegais de tráfico de drogas ou milícias.<sup>3</sup> Forças policiais sabidamente corruptas, que muitas vezes são coniventes com os traficantes, normalmente não entram nas favelas, apenas patrulham o perímetro, abandonando a população dentro da favela aos códigos de conduta de grupos armados ilegais. Esta abordagem ao policiamento, basicamente uma estratégia de contenção, reforça o isolamento das favelas.

Quando a polícia efetivamente entra numa favela, geralmente trata-se de uma invasão de larga escala, uma operação curta, semelhante a um ataque cirúrgico, feita de modo ostensivo para dismantelar quadrilhas de traficantes, mas que geralmente alcança pouco ou nenhum resultado duradouro.<sup>4</sup> Nessas ocupações da Polícia Militar, muitas vezes acompanhadas pelo Batalhão de Operações Especiais (BOPE), a polícia entra e ocupa uma favela com a mesma força letal empregada por forças militares em guerra. (Apesar do nome, a Polícia Militar é uma força civil, não militar.) As taxas de homicídio nessas ocupações são altas e, de fato, a Polícia Militar do Rio é uma das forças policiais mais letais do mundo.<sup>5</sup>

No Brasil, é prática comum entre os governos estaduais classificar as mortes causadas por policiais como autos de resistência e a polícia geralmente alega que essas mortes ocorreram durante um tiroteio. No entanto, a razão entre as mortes pelas mãos da polícia, em comparação às mortes dos próprios policiais é desproporcional. Cerca de 40 cidadãos são mortos, para cada policial morto em serviço. Além disso, a classificação

*Consideradas estas dinâmicas de segurança e prática policial, o problema principal não é necessariamente a falta de presença policial nas favelas, mas a forma como a polícia se dedica aos trabalhos nessas localidades.*

sistemática das mortes pelas mãos da polícia como “autos de resistência” trata essas mortes como casos encerrados, permitindo aos agentes da polícia uma ampla margem de impunidade. Outro fato preocupante, foi a descoberta por especialistas de que muitas dessas mortes são, de fato, execuções extrajudiciais.<sup>6</sup>

Ano	Mortes pela Polícia	Policiais Mortos	Razão
2007	1,330	32	42:1
2008	1,137	26	44:1
2009	1,048	31	34:1
2010	855	20	43:1

Fonte: Governo do Estado do Rio, Instituto de Segurança Pública

Consideradas estas dinâmicas de segurança e prática policial, o problema principal não é necessariamente a falta de presença policial nas favelas, mas a forma como a polícia se dedica aos trabalhos nessas localidades.

O Governo Estadual do Rio está agora dedicando-se a uma estratégia nova e ambiciosa que busca tanto estabelecer uma presença policial permanente nas favelas, como legitimar esses territórios como parte da cidade formal. Inauguradas em novembro de 2008, na favela Santa Marta, as “Unidades de Polícia Pacificadora” (UPPs) são forças especiais, dentro da Polícia Militar, encarregadas do policiamento das favelas de forma claramente voltada para a comunidade.

As unidades são compostas por novos recrutas que ainda não trabalharam nas ruas, e que assim, teoricamente, não estão envenenados pela corrupção. Eles recebem um salário mais alto, na esperança de que assim tenham menos razões para aceitar subornos. Antes de serem enviados às UPPs, os policiais recebem formação especializada em

relações com a comunidade, com ênfase em direitos humanos e resolução de conflitos.

As UPPs desempenham um papel de policiamento tradicional, mas é dada grande importância à reconstrução das relações com a comunidade. Como parte de sua rotina, todos os policiais prestam serviços à comunidade, principalmente ensinando crianças pequenas desde música a karatê, passando por informática, tentando assim transformar a relação historicamente conflituosa entre a comunidade e a polícia. A UPP é considerada como um programa de “recuperação territorial”, mas em vez de retirar os traficantes de drogas e ir embora, as UPPs permanecem nas favelas. Seu sucesso, em grande parte, depende de sua habilidade para conquistar as mentes e os corações dos moradores.<sup>7</sup>

A segurança pública é apenas uma parte da equação para a reversão da exclusão que vitimiza as favelas do Rio. O processo de “pacificação” também busca fornecer condições para o desenvolvimento econômico e social.

Com a nova polícia pacificadora instalada em favelas-alvo, o governo tem estado em melhor posição para oferecer os serviços urbanos e reconhecimento territorial, inclusive registrando e outorgando pela primeira vez, os títulos de propriedade dos terrenos para os moradores. Outro desenvolvimento relativamente positivo foi o entusiasmo do setor privado. Anteriormente, a regra mercurial dos traficantes de drogas deixava a maioria das empresas relutante em abrir lojas na favela, mas agora, mediante níveis estáveis de segurança, elas estão rapidamente se estabelecendo por lá.

Ainda assim, um maior esforço conjunto para o desenvolvimento social ainda se fazia necessário. Cerca de dois anos após o início do programa das UPPs, o governo estadual lançou a UPP Social, um programa congênere para as favelas já

“pacificadas”, que tem como objetivo declarado um Rio de Janeiro integrado até 2016, o ano olímpico.<sup>8</sup>

A UPP Social, considerada um “mecanismo de gestão” por seus engenheiros, começa com um inventário abrangente, que mapeia todos os projetos já existentes do governo, do setor privado e da sociedade civil.<sup>9</sup> Informações sobre tudo, desde a instalação de iluminação pública, a programas pós-escolares para as crianças, até programas de formação profissional são coletados e organizados para melhorar o acesso dos moradores aos serviços. Assim, a tarefa primária da UPP Social é assegurar que as agências locais, estaduais e federais disponibilizem serviços sociais de modo coordenado. Nas favelas em que a UPP Social já chegou, funcionários do governo - com o inventário em mãos - organizam um fórum público inicial com as partes interessadas locais, líderes comunitários e moradores. Nessa ocasião, eles revisam e debatem, fazendo uma avaliação das necessidades da comunidade, priorizando objetivos. A UPP Social também prepara um mapa geográfico das comunidades, que é revisado em reuniões comunitárias entre os oficiais de segurança pública, membros residentes dos Conselhos Comunitários de Segurança e outros prestadores de serviços. Informações como por exemplo locais onde há amontoamentos de lixo, locais escuros ou onde membros de quadrilhas do tráfico vendem drogas contribuem com dados importantes para o trabalho atual e futuro nas favelas.<sup>10</sup>

A nova abordagem das UPPs e do programa congênere das UPPs Sociais merece elogios. Mas não é surpresa, porém, que haja problemas.

Há várias preocupações sobre o policiamento. As incursões iniciais, destinadas a expulsar as quadrilhas do tráfico de modo que as UPPs possam ser instaladas, têm envolvido o Batalhão de Operações Especiais (BOPE), o Exército, os Fuzileiros Navais e a Polícia Militar. Tais forças podem ser belicosas, resultando em mortes e ferimentos. Grupos da sociedade civil vêm expressado preocupação sobre a sensação de militarização contínua em suas comunidades,



Um policial da UPP dá uma aula de informática para crianças no morro Babilônia. (Fonte: Priscila Marotti, Repórter UPP, Governo do Estado do Rio de Janeiro)

tanto durante as incursões, como depois delas. Por exemplo: os moradores do Complexo do Alemão, que foi “pacificado” no final de novembro de 2010 e ainda sofre ocupação com envolvimento militar, relatam que ao longo de vários dias após a incursão inicial, a Polícia Militar (muitos usando mochilas) arrombou suas portas, saqueando as casas e roubando dinheiro e objetos de valor<sup>11</sup>. Muitas das comunidades “pacificadas” também expressaram preocupação com o controle extremamente duro exercido pela polícia com relação à vida diária, incluindo buscas e apreensões arbitrárias nas ruas, proibição de festas Funk populares e assédio de moradores.<sup>12</sup>

Outro grande desafio está relacionado à capacidade de crescimento das UPPs de modo a enfrentar problemas de tal magnitude. Há mais de mil favelas na cidade e apenas dezessete delas contam com UPPs. Unidades de UPP Social estão instaladas em apenas dezesseis. Os critérios de seleção ainda não estão claros e, tanto especialistas como cidadãos, têm alegado que o governo está priorizando as favelas próximas a bairros abastados ou aos locais dos mega eventos futuros, em vez daqueles com necessidades mais prementes.

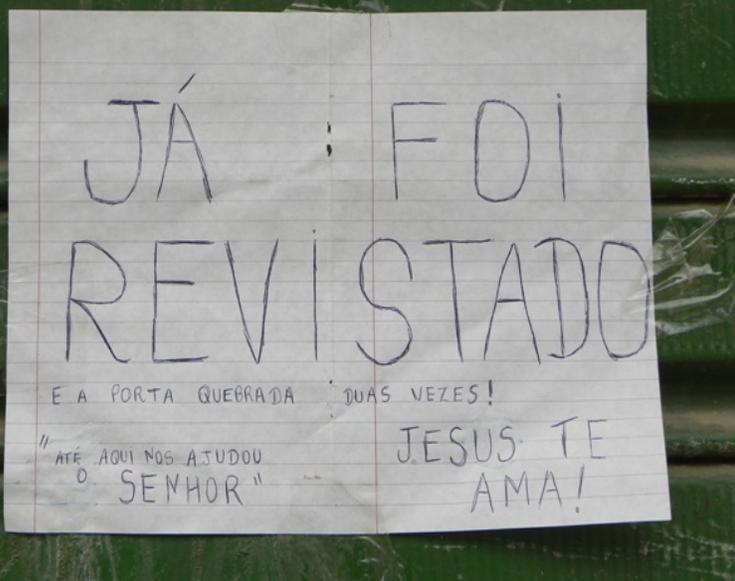


FOTO POR: LENA AZEVEDO

“JÁ FOI REVISTADO ... e a porta quebrada duas vezes”, diz um bilhete deixado por um residente no Complexo do Alemão, implorando à polícia para não invadir novamente.

O ritmo dos trabalhos também é um problema. Atualmente não há um número suficiente de unidades de UPP treinadas e prontas para assumir seu papel, nem mesmo no Complexo do Alemão. Os projetos de serviço social prometidos têm chegado lentamente e nem sempre atendem às necessidades das comunidades. Abundam críticas no sentido de que a UPP Social mais parece com uma reflexão tardia por parte do governo e, na verdade, não traz novos serviços ou financiamentos.

Por fim, vale notar o que programa não é: Não é uma estratégia de controle de drogas, nem uma tática para desmantelar o crime organizado. Pelo contrário: ele se concentra em afastar a venda de drogas e o crime organizado para longe de comunidades-alvo específicas. A venda aberta de drogas e jovens membros do tráfico empunhando armas sofisticadas podem muito bem ter desaparecido das comunidades que recebem a UPP, mas muito provavelmente eles estão apenas se escondendo ou se mudaram para favelas vizinhas. Ademais, o governo também ainda não tentou “pacificar” uma favela controlada pelas milícias – grupos brutais de justiceiros geralmente liderados por policiais fora de serviço - levando a questionamentos quanto à sua capacidade de

erradicar a corrupção dentro das atuais forças de segurança.

Apesar desses obstáculos, a UPP parece ser relativamente bem recebida. Um estudo recente entrevistou moradores de oito favelas com UPPs e verificou que 83% caracterizavam a situação de segurança de sua comunidade como “melhor” ou “muito melhor” em comparação com um ano antes, e que 72% disseram que se sentiram mais respeitados por pessoas de fora de sua comunidade.<sup>13</sup> Embora o governo tenha apenas começado um processo que promete ser uma árdua tarefa, tal iniciativa inovadora, se comparada às estratégias anteriores, merece supervisão e estudo contínuos.

### **Medellín: Dois passos pra frente, um pra trás**

*Adam Isacson analisa a questão das drogas e da violência de gangues em Medellín e os altos e baixos na taxa de crimes violentos na cidade. Ele examina a combinação de estratégias governamentais, programas sociais e mudanças nas dinâmicas de poder entre facções criminosas que contribuíram para uma queda nas taxas de homicídios.*

“Antes conhecida como a primeira capital do mundo em homicídios e a cidade de Pablo Escobar, Medellín, hoje, é um lugar de bairros mais seguros, negócios que prosperam e de uma esperança palpável que permeia a cidade”, escreveu Condoleezza Rice, a Secretária de Estado dos EUA, em coluna do dia 07 de abril de 2008 publicada no jornal Wall Street Journal.<sup>14</sup> A taxa de homicídios da segunda maior cidade da Colômbia, caiu de 174 homicídios por 100.000 habitantes em 2002, para 36 (taxa menor do que a de Washington, DC) em 2005.<sup>15</sup> Jornalistas e comentaristas escreveram longamente sobre o “Milagre de Medellín.” Como parte de seus esforços para negociar um acordo de livre comércio assinado em 2006, o governo Bush trouxe várias delegações do Congresso dos EUA a Medellín e tais participantes ali aprenderam sobre as melhorias dramáticas na segurança da cidade, tendo tido a oportunidade de reunirem-se com o prefeito progressista, educado nos EUA, Sergio Fajardo.

*A erosão do Milagre de Medellín deixou uma pergunta entre os observadores sobre quanto do milagre tinha-se devido a políticas públicas inteligentes e quanto devia-se a mudanças na configuração dos grupos criminosos da cidade. A resposta é clara: ambos.*

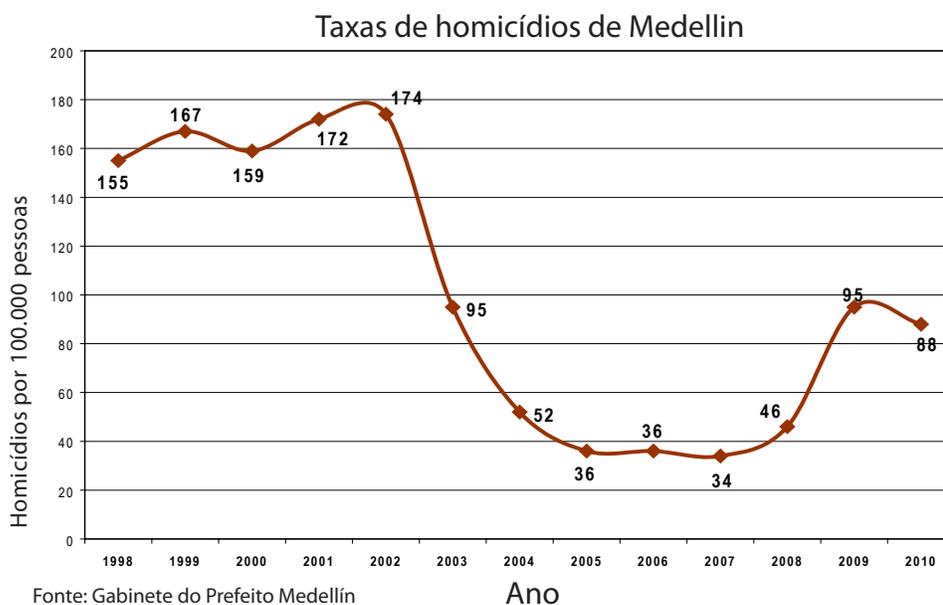
Entretanto, por volta de 2009 a cidade estava lutando com o ressurgimento de crimes violentos nos bairros pobres ou comunas (distritos), que sobem pelas encostas da cidade. Enquanto Medellín continua significativamente mais segura do que era há uma década, a taxa de homicídios elevou-se para 95 em 2009, caindo ligeiramente para 88 em 2010.<sup>16</sup> A erosão do Milagre de Medellín deixou uma pergunta entre os observadores sobre quanto do milagre tinha-se devido a políticas públicas inteligentes e quanto devia-se a mudanças na configuração dos grupos criminosos da cidade. A resposta é clara: ambos.

Um período único, em que a concorrência instaurou-se entre as facções do crime organizado diminuindo as taxas de homicídio para níveis anormalmente baixos. Mas, uma vez terminado esse período, um governo melhor vem impedido a violência de Medellín de voltar aos altos níveis anteriores.

A maior parte dessa violência tem ocorrido nas comunas, lar de quase a metade da população da cidade. As encostas das montanhas que

circundam o perímetro urbano começaram a ser ocupadas nas décadas de 60 e 70 por habitantes rurais, muitos deles desalojados pela violência, que começaram a dirigir-se a Medellín. As favelas se adensaram e cresceram sem planejamento, enquanto o governo da cidade, que considerava as novas comunidades como ilegítimas, recusou-se a prestar serviços. Durante décadas, quase todos os serviços públicos foram pirateados e a polícia não respondia a chamados e nem sequer entrava em bairros marginais de Medellín, a não ser em grupos grandes. O mesmo se deu com o Exército colombiano, que tem desempenhado um papel de segurança pública na cidade há décadas.

Essa negligência deixou um vácuo a ser preenchido por grupos violentos. Os patrocinadores externos têm mudado ao longo dos anos, mas nas ruas das comunas, a forma tem-se mantido mais ou menos a mesma: jovens fortemente armados organizados em gangues territoriais, extorquindo empresas de pequeno porte, normalmente vendendo drogas, controlando o movimento dos moradores e matando rivais.



Na década de 80 e no início dos anos 90, centenas de gangues da cidade caíram sob a influência do Cartel de Medellín. Durante a luta sangrenta dos barões da droga contra o Estado colombiano, Medellín foi a cidade mais violenta do mundo. Depois da morte do líder do cartel, Pablo Escobar, em 1993, as milícias urbanas de guerrilha como as FARC e ELN foram as primeiras a preencher o vácuo deixado pela criminalidade. Enquanto as jovens gangues dificilmente adotavam uma política de esquerda, seus laços com a guerrilha facilitaram o acesso dos insurgentes à cidade, um importante centro de transporte entre a costa e o interior da Colômbia.

Durante a década de 90, as milícias guerrilheiras lutaram pelo controle das comunas, contra a máfia das drogas na Medellín pós-Escobar e especialmente contra uma gangue de matadores de aluguel chamada La Terraza, liderada por um ex-associado do cartel de Medellín chamado Diego Fernando Murillo, conhecido como “Don Berna”. Até o final da década de 90, a La Terraza deu lugar às Forças Unidas de Autodefesa da Colômbia (AUC para a sigla em espanhol), uma poderosa rede pró-governo de grupos paramilitares; Murillo rapidamente tornou-se um dos líderes principais na estrutura da AUC.

Em outubro de 2002, o recém-eleito presidente Álvaro Uribe ordenou que as forças de segurança, há muito ausentes, lançassem uma ofensiva contra as comunas. Uma campanha da polícia militar, de combate urbano casa-a-casa, denominada “Operação Orion”, desterrou as milícias guerrilheiras das favelas na divisa oeste da cidade. Grupos paramilitares nesses bairros geralmente não eram confrontados e testemunhos posteriores, inclusive o de Don Berna, revelaram que os paramilitares de fato colaboraram com algumas unidades policiais e militares durante a Operação Orion.<sup>17</sup> Uma vez terminada a ofensiva, as milícias guerrilheiras deixaram de ser um fator de violência em Medellín - mas os paramilitares permaneceram, em números ainda maiores.

A facção paramilitar que assumiu o controle era

a tinha laços mais fortes com a máfia do tráfico de drogas de Medellín, em especial com o sindicato conhecido como o “Escritório de Envidado”. Tratava-se do “Cacique Nutibara Bloc” da AUC, comandado por Don Berna. Ao longo de 2003, os homens de Don Berna lutaram e ganharam uma guerra contra o “Metro Bloc”, da AUC, cujos líderes reivindicavam oposição ao tráfico de drogas. Em novembro de 2003, uma vez solidificado seu controle sobre os bairros, o “Bloco” de Don Berna tornou-se a primeira unidade paramilitar a entregar suas armas e “desmobilizar-se”. O que aconteceu depois, de 2003 a 2008, foi um período de paz, diferente de qualquer coisa na memória recente da cidade.

Esse período de cinco anos não foi um período de redução no tráfico de drogas de Medellín, tampouco foi um tempo de menor filiação a gangues. Mas, o comportamento dos grupos violentos mudou. Com seu domínio sobre a criminalidade inconteste e as conversações sobre a desmobilização das AUC junto ao governo encorajando-o a colaborar, Don Berna ordenou a seus homens que usassem tanto menos violência, quanto possível. Alguns analistas críticos cunharam o termo “DonBernabilidad”, uma brincadeira com a palavra espanhola para governança que usaram para descrever o que viam como o principal motor do Milagre de Medellín.

Os críticos estavam apenas parcialmente corretos. Certamente, as ordens de Don Berna desempenharam um grande papel na redução da violência. Ao mesmo tempo, porém, os governos nacionais e locais estavam estabelecendo uma presença nas comunas diferente de tudo que já havia sido tentado antes. Depois da Operação Orion, delegacias de polícia e patrulhas apareceram e os tempos de resposta melhoraram, resultando em uma presença preventiva que desencorajou muito o crime comum (isso sem contar o crime organizado). Enquanto isso, o governo relativamente rico da cidade, primeiro sob o comando do prefeito Sergio Fajardo e depois sob Salazar Alonso, investiu generosamente em projetos de obras públicas nas comunas, inclusive em escolas modernas, bibliotecas, parques e centros comunitários.

O governo de Medellín também apoiou fortemente programas de “reinserção” para paramilitares desmobilizados, incluindo capacitação profissional, educação básica, apoio psicossocial e serviços similares. Os programas, que não discriminavam de modo estrito entre paramilitares e membros de gangues (a linha não é clara em Medellín), gozou apenas de um sucesso modesto, mas trouxe milhares de jovens com experiência criminal “para dentro do sistema” sem prisões.

O modelo veio a teste em 13 de maio de 2008, poucos meses depois que Sergio Fajardo deixou o cargo. Don Berna tornou-se um dos treze líderes paramilitares extraditados aos Estados Unidos para enfrentar acusações de tráfico de drogas. Diego Fernando Murillo está em uma prisão dos EUA hoje, cumprindo uma sentença de 31 anos.

Na ausência de seu líder máximo, a organização de Don Berna fragmentou-se, com os comandantes de nível médio competindo pelo controle. Duas facções do Escritório de Envigado, sob a liderança de “Sebastián” e “Valenciano”, travaram uma sangrenta luta de poder que fez os totais de homicídios em Medellín saltarem de 1.066 em 2008 para 2.186 em 2009.

O prefeito Alonso Salazar, que assumiu o cargo no início de 2008, inicialmente chegou à eminência local como um jornalista e organizador da comunidade que trabalhava com jovens em situação de risco nas comunas. Ele tem mantido grandes investimentos em projetos sociais, enquanto insiste na luta contra as gangues, evitando até mesmo a aparência de um “pacto” que permitiria que os grupos criminosos realizassem atividades ilegais em troca de uma redução nos índices de violência. Salazar culpou os recursos policiais insuficientes do governo central pelos baixos resultados, bem como as legislações de devido processo legal que limitam muito as detenções pré-julgamento. A corrupção da polícia local também permanece como um grande desafio, enquanto o sistema judiciário continua a ter uma alta taxa de impunidade e a 4ª Brigada do Exército goza de má reputação quanto aos direitos humanos.

Apesar de ser pior hoje do que durante o Milagre de Medellín, a violência da cidade ainda está longe dos níveis de pesadelo do início dos anos 90 e do início dos anos 2000. Mesmo que as gangues da cidade permaneçam fortes e compitam pelo controle, os serviços do Estado melhorados e a maior presença do Estado nas comunas têm reduzido sua margem de manobra. A queda drástica nos índices de violência registrada durante os anos do “Milagre de Medellín” não foi unicamente o resultado dos esforços do governo, mas foi exacerbada por uma calma no submundo criminoso da cidade, que se mostrou instável. Entretanto, quando esse equilíbrio desapareceu em 2008 e Medellín voltou para um “nível básico” de violência, este nível acabou por mostrar-se significativamente menor do que o que a cidade sofria antes. A melhoria na governança local das comunas provavelmente explica a razão pela qual a violência, apesar de aterrorizante, não atingiu níveis ainda mais elevados do que no passado recente.

Por volta da data de redação deste artigo, os números mostravam uma queda importante no número de homicídios durante o último trimestre de 2010. O governo Medellín afirma que este é um resultado dos esforços de seu governo.<sup>18</sup> Outros analistas citam a queda como prova de que o líder de gangue “Sebastián” ganhou a luta pelo controle, e agora tem menos inimigos.<sup>19</sup> Mais uma vez, ambos podem estar certos.



Diego Fernando Murillo apelido Don Berna, em sua extradição em maio de 2008 para os Estados Unidos. (Fonte: Presidência da Colômbia)

## **“Todos Somos Juárez”: o discurso certo, mas com o acompanhamento errado**

*Maureen Meyer analisa as raízes da crise em Ciudad Juárez, inclusive a exclusão histórica de grande parte da população de Juárez, as mudanças no tráfico de drogas e a guerra do governo mexicano contra as drogas, bem como a natureza de uma cidade fronteira. Ela reflete sobre a nova ênfase no investimento social que foi prometida como parte das iniciativas anti-crime em Juárez e questiona a implementação, coordenação e necessidade de estratégias mais eficazes para controlar a violência.*

Tendo sido certa vez o centro das atenções por conta dos assassinatos motivados por gênero de centenas de mulheres no início dos anos 90, Ciudad Juárez está agora na linha de frente da violência gerada pelas drogas no México. Mais de 35.000 vidas foram ceifadas em assassinatos relacionados a drogas no México desde 2006. Só em 2010, ocorreram mais de 3.100 mortes violentas em Ciudad Juárez, perfazendo 20% das mortes relacionadas a drogas no México naquele ano e marcando a cidade, mais uma vez, como a mais violenta do mundo. Embora não existam números oficiais, um estudo de setembro de 2010, publicado pelo Observatório de Segurança e Convivência Cidadã de Ciudad Juárez estima que aproximadamente 230 mil pessoas tenham deixado Juárez nos últimos dois anos.<sup>20</sup> Um olhar rápido pela cobertura jornalística local, em qualquer dia do ano, é um lembrete duro de que, apesar dos esforços governamentais, a violência continua de forma desmedida.

Muito embora as redes mexicanas estabelecidas para o tráfico ilícito de substâncias venham funcionado por várias décadas, grandes esforços de interdição pelos Estados Unidos em meados dos anos 80, visando fechar o estado da Flórida como ponto de entrada para a cocaína colombiana, terminaram por deslocar uma grande parte do comércio de drogas para o México. Contrabandistas de drogas de pouca monta no México floresceram em organizações de tráfico mais sofisticadas que

são agora agentes centrais na atividade criminal. A violência relacionada a drogas no México aumentou à medida que as organizações criminosas lutaram pelo controle das vias de acesso para os Estados Unidos e pelos mercados locais de drogas em franca expansão.

Quando Felipe Calderón assumiu a presidência do México, em dezembro de 2006, o elemento dominante na sua estratégia de segurança era lançar operações de combate às drogas, de liderança militar, em áreas como Juárez, vistas como pontos quentes para o crime organizado. A polícia mexicana foi considerada muito corrupta ou demasiado fraca para enfrentar os cartéis. Especialistas estimam que cerca de 50.000 soldados mexicanos participaram dessas operações em várias áreas do país. Essa estratégia foi concebida para ser complementada por reformas institucionais no México, especialmente nos sistemas policial e judiciário. Tais reformas estão, atualmente, em andamento, mas a reforma institucional é um processo lento que exige vontade política a nível federal e estadual, vontade essa que, em certos casos, parece faltar.

Após o envio maciço de soldados e policiais federais a operações de combate às drogas, a violência, na verdade, acabou por aumentar de forma alarmante em muitas áreas. Em Ciudad Juárez, houve 350 mortes violentas em 2007. Em 2009, um ano após a Operação Conjunta Chihuahua ter sido lançada, este número havia crescido para 2.635.<sup>21</sup>

Compreender a violência não significa apenas examinar as batalhas atuais entre facções criminosas, mas também ter em mente a história da própria cidade. Nas últimas décadas, Ciudad Juárez tornou-se uma Meca para as fábricas voltadas para a exportação denominadas “maquiladoras” produzindo principalmente para o mercado americano. Apenas no período entre 1980 e 2000, a população de Juárez mais do que dobrou. Investimentos na infra-estrutura da cidade foram feitos visando acomodar as fábricas, mas nada foi feito com relação às centenas de milhares de pessoas que vieram para trabalhar nessas fábricas. Os governos federais, estaduais e locais permitiram que a cidade crescesse e absorvesse essa população

*A exclusão social, política e econômica de grande parte da população de Juárez, o aumento do desemprego em grande parte devido a perdas de emprego no setor de maquila, as mudanças na comercialização das drogas e nas organizações criminosas, bem como a natureza fronteiriça da cidade combinam-se para criar a tempestade perfeita.*

enorme sem garantir o acesso a serviços básicos como infra-estrutura, educação, saúde ou creches para os filhos desses trabalhadores de maquila que são, predominantemente, mulheres.

A exclusão social, política e econômica de grande parte da população de Juárez, o aumento do desemprego em grande parte devido a perdas de emprego no setor de maquila, as mudanças na comercialização das drogas e nas organizações criminosas, bem como a natureza fronteiriça da cidade combinam-se para criar a tempestade perfeita.

Em janeiro de 2010 veio a gota d'água, provocando indignação e uma mudança na abordagem do governo para a cidade. Em 30 de janeiro, dezesseis jovens participavam de uma festa na casa de um deles, porque já não era seguro sair à noite, e foram assassinados por um grupo de assaltantes armados. A indignação se estendeu desde Ciudad Juárez até a Cidade do México e o governo federal anunciou um programa voltado para uma abordagem mais holística da crise de segurança em Juárez: "Todos Somos Juárez: Reconstruyamos la Ciudad" ("Somos Todos Juárez: Vamos reconstruir nossa cidade").

Na documentação do programa, o governo argumenta que "a insegurança, a falta de oportunidades sociais e econômicas, a decomposição do tecido social e a proliferação de comportamentos anti-sociais são todos fenômenos inter-relacionados que impedem o pleno desenvolvimento dos cidadãos de Juárez. Por isso, Todos Somos Juárez atende o problema de forma integrada, atacando não só os efeitos, mas também as causas da violência." Tal como o inicialmente antecipado, o programa prevê o comprometimento de todos os níveis do governo para o desembolso de \$270 milhões de dólares em 160 ações

concretas dentro das categorias de segurança, desenvolvimento da economia, trabalho, saúde, educação e desenvolvimento social. Mais de 70 das iniciativas lidam com a saúde ou a educação.<sup>22</sup>

Um delas, denominada programa Escola Segura, visa transformar as escolas em locais deixando-as livres da violência, criminalidade e da dependências de tóxicos. O programa inclui o reforço da segurança durante as férias escolares para evitar o roubo ou vandalismo, a prevenção da violência e cursos de defesa pessoal e estratégias e métodos para aumentar a segurança durante o percurso até a escola. A partir de 11 de outubro de 2010, 712 escolas foram dadas como incorporadas ao programa, com as 294 escolas restantes iniciando sua participação no ciclo escolar seguinte.<sup>23</sup>

Uma das promessas de segurança mais ambiciosas era a profissionalização e averiguação da força policial local por meio de processos de recrutamento, seleção, treinamento e certificação melhorados. O primeiro projeto no sentido de



Polícia Federal em Ciudad Juárez, no México

alcançar esse objetivo foi o credenciamento e certificação de programas estaduais de formação do governo no Centro Estadual de Controle Interno do Estado (Centro Estatal de Control de Confianza, CECC). O programa forneceu apoio ao governo estadual de Chihuahua para a compra de polígrafos e para o treinamento e averiguação de 660 membros da polícia municipal. Também avaliou 62 funcionários de nível médio na Secretaria de Segurança Pública de Chihuahua e no escritório da Advocacia Geral do Estado.<sup>24</sup>

Um ano após do lançamento do programa, que ocorreu em fevereiro 2010, funcionários dos governos federal e estadual do México reconheceram em um evento público que, embora tenha havido progressos na implementação das 160 ações previstas no âmbito do programa “Todos Somos Juárez”, esses esforços foram insuficientes. Em seu relatório de progresso, funcionários do governo afirmaram que 132 das 160 ações estavam sendo implementadas, entre elas bolsas de estudo para estudantes universitários, a construção de novos hospitais e iniciativas de geração de emprego. No entanto, duas das prioridades declaradas do programa, o combate à lavagem de dinheiro em Ciudad Juárez e a criação de um programa de registro de veículos, devido ao grande número de veículos ilegais que circulam sem placas pela cidade, ficaram aquém do esperado.<sup>25</sup> Organizações da sociedade civil em Juárez têm apontado para outras deficiências, tais como o tempo de resposta de 25 minutos da polícia nas chamadas de emergência, quando a meta era reduzir o tempo a 7 minutos e administradores escolares sem nenhum conhecimento do programa Escola Segura, mesmo estando listados como certificados por esse programa federal.<sup>26</sup> O novo chefe do Ministério de Segurança Pública em Ciudad Juárez, Julián Leyzaola, declarou no início de maio que, apesar dos esforços para purgar a polícia local, pelo menos 25 por cento da força atual tem ligações com grupos do crime organizado.<sup>27</sup>

Na avaliação global do programa “Todos Somos Juárez”, a violência atual diz muito. No

final de 2010, a taxa de homicídios ficou em torno de 230 por 100.000 habitantes. Ocorreram pelo menos 800 homicídios relacionados ao tráfico na cidade nos quatro primeiros meses de 2011. Vários incidentes têm mostrado os riscos à segurança que os moradores de Juárez continuam a enfrentar em suas vidas diárias. Em uma trágica ironia, em 23 de janeiro de 2011, sete jogadores de futebol e torcedores foram baleados por um grupo armado de indivíduos antes do início do jogo. O campo tinha sido recentemente construído com recursos do programa “Todos Somos Juárez”. Da mesma forma, o programa “Corredores Seguros”, projetado para criar condições de segurança em algumas das principais avenidas de Juárez, e listado como “concluído” pelo governo federal, desmoronou uma vez que a responsabilidade pela segurança das ruas foi transferida da polícia federal do México para a polícia estadual e, em seguida, novamente para a polícia municipal.<sup>28</sup> Só no ano passado, mais de 2.000 bairros contrataram empresas de segurança privada para fechar suas ruas para o trânsito público devido a preocupações de segurança.<sup>29</sup>

É amplamente reconhecido que muitos dos programas financiados por meio do “Todos Somos Juárez” são extremamente necessários na cidade. Entretanto, os moradores de Juárez suspeitam a eficácia global da iniciativa, enquanto os especialistas criticam o que eles vêem como uma lista infindável de programas sociais divididos entre diferentes ministérios do México, mas com pouca coordenação ou priorização.<sup>30</sup>

O programa “Todos Somos Juárez” está longe de ser bem sucedido. Mas, o que teve início foi a compreensão da necessidade de uma abordagem diferente para a violência, que trate das preocupações de segurança e, ao mesmo tempo, apóie programas sócio-econômicos para a recuperação do tecido social da cidade que foi tão violentamente dilacerado.

*Durante os anos em que a violência urbana de El Salvador estava no auge, Santa Tecla empreendeu planos de longo prazo que priorizaram o desenvolvimento humano e social, a segurança dos cidadãos, a construção da capacitação e coordenação entre as agências locais do governo – tudo isso com uma forte ênfase na participação dos cidadãos.*

### **Santa Tecla: segurança cidadã com participação cidadã**

*Ashley Morse examina uma cidade em El Salvador onde, apesar dos graves problemas de criminalidade, grupos criminosos organizados têm menos influência do que em outras cidades na região. Ela examina o esforço municipal para reduzir a criminalidade por meio da análise dos dados referentes a crimes, da abordagem comunitária na resolução de problemas e da coordenação da polícia, do governo e de programas de serviço social. A taxa de homicídios, embora ainda elevada, caiu em comparação com outras partes de El Salvador.*

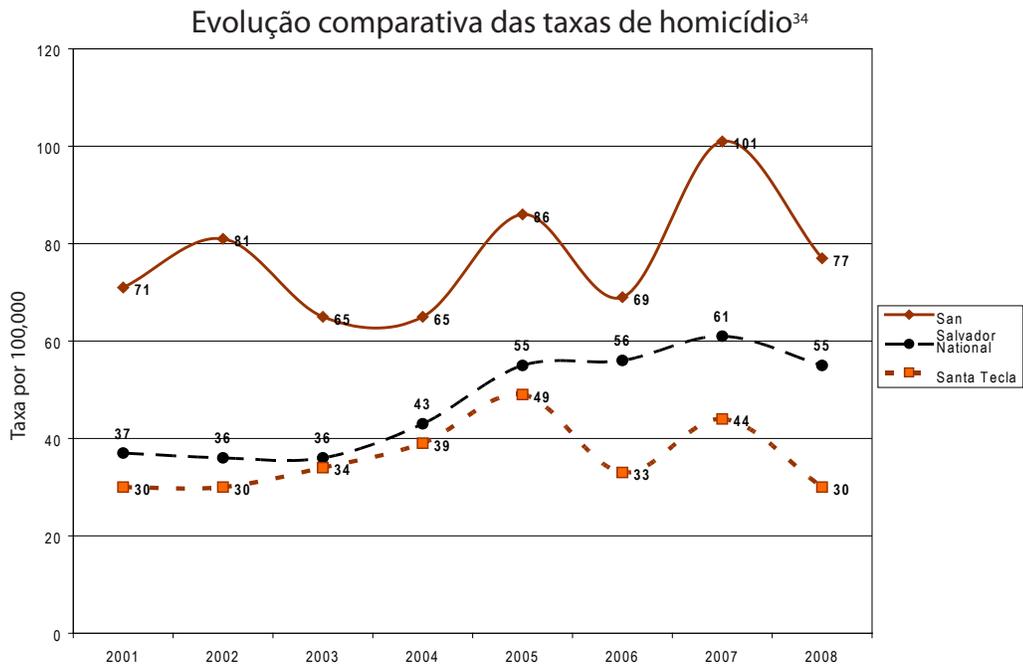
No rescaldo imediato dos Acordos de Paz de 1992, que puseram fim à sangrenta guerra civil de El Salvador, as taxas de homicídio caíram e as percepções de segurança do cidadão melhoraram, enquanto a polícia e o sistema judiciário eram submetidos a uma reforma. Dentro de alguns anos, porém, os índices de criminalidade começaram a subir novamente. Hoje, quase duas décadas depois, El Salvador está, de novo, cambaleando com a violência. Com uma taxa nacional chocante de homicídios de 66 homicídios por cada 100.000 habitantes no ano passado, El Salvador está no topo das listas como um dos países mais violentos do mundo. Junto com os homicídios, os salvadorenhos experimentam muitos outros tipos de violência, incluindo agressões, roubo, pequenos furtos, extorsão e a violência de gênero e intra-familiar. Ao olharmos para esse espectro de criminalidade, 24,2% dos salvadorenhos pesquisados em 2010 relatou ter sido vítima de algum crime e 49,7% “têm uma percepção de insegurança”, ou temem ser vítimas de crimes em seus bairros.<sup>31</sup>

O crime e a violência em El Salvador são fenômenos predominantemente urbanos. Na década de 80, a guerra civil levou à migração interna em

massa, das comunidades rurais conflituosas para as zonas urbanas. O tecido social se deteriorou ainda mais quando cerca de 20% da população fugiu do país.<sup>32</sup> O precário desenvolvimento urbano foi agravado pelo devastador terremoto de San Salvador em 1986, no qual 1.500 pessoas morreram e 100.000 ficaram desabrigadas. Na era pós-conflito, essas comunidades urbanas pobres continuaram a ser negligenciadas e tiveram pouco apoio do governo à medida em que cresciam rapidamente.

Paralelamente a esta urbanização rápida e desordenada, a criminalidade urbana e a violência começaram a expandir-se. Apesar de não ser novo, o fenômeno das gangues se tornou acentuado, começando por volta de 1996 e crescendo no início dos anos 2000. Ao mesmo tempo, devido à sua posição geográfica e às estratégias antidrogas dos EUA e depois do México, visando conter o tráfico de outros lugares, El Salvador e países vizinhos da América Central tornaram-se alvos do narcotráfico e rotas de transbordo foram consolidadas na região. Imagens de membros de gangues de rua como o MS-13 e Rua 18 extremamente tatuados e os crimes horríveis que eles cometiam dominavam a mídia e instauravam o medo entre os cidadãos.

Nesse contexto de aumento visível da criminalidade e da presença de gangues, a principal resposta do governo era a repressão enérgica e as autoridades focavam-se estritamente em reprimir e prender os membros das gangues. A partir de 2003, o governo nacional começou uma ofensiva geral contra as gangues e lançou o Mano Dura ou plano “Linha Dura”, seguido por uma segunda fase, o Super Mano Dura, que incluiu aprovação de uma legislação que tornava o pertencer a uma gangue em atividade criminosa e levou a polícia a realizar blitz em larga escala para apreender jovens que usassem as cores das gangues, que tivessem



tatuagens ou que usassem roupas com “estilos das gangues.” Esses planos tiveram um impacto sobre as gangues e elas levaram suas atividades para o submundo e, muitas vezes, isso levou a um aumento da organização dentro das gangues, principalmente no âmbito das prisões. Mas os planos fizeram pouco para dismantelar as atividades de gangues ou prender criminosos perigosos. Em vez disso, eles geraram milhares de detenções arbitrárias e incharam a população carcerária. Enquanto isso, as taxas de homicídio e crime aumentavam a cada ano.

Por volta dessa época, um município urbano que enfrentava o pior desses sintomas traçou um curso singular de ação.

Santa Tecla é uma cidade satélite de San Salvador, um dos quatorze municípios que compõem a área metropolitana da capital. De 2001 a 2006, Santa Tecla foi classificada como um dos vinte municípios mais violentos de El Salvador mas, em 2007, conseguiu sair da lista, mesmo quando três municípios adjacentes e semelhantes foram classificados nas dez primeiras posições.<sup>33</sup> Sua taxa de homicídios, embora ainda inaceitavelmente alta para os padrões mundiais, tem sido significativamente reduzida. Em 2008, Santa Tecla tinha uma taxa de homicídios de 30 por cada 100.000 habitantes, enquanto San Salvador tinha uma taxa de

77 homicídios e a taxa nacional era de 55.

A redução nos índices de violência e a melhoria da qualidade de vida urbana em Santa Tecla podem ser atribuídas, em grande parte, ao trabalho do governo municipal sob a liderança do prefeito Oscar Ortiz, que está no cargo desde 2000. Durante os anos em que a violência urbana de El Salvador estava no auge, Santa Tecla empreendeu planos de longo prazo que priorizaram o desenvolvimento humano e social, a segurança dos cidadãos, a construção da capacitação e coordenação entre as agências locais do governo – tudo isso com uma forte ênfase na participação dos cidadãos.

Em 2002, paralelamente a um processo acelerado de reconstrução após um terremoto em 2001, o governo local desenvolveu um “Plano Estratégico Participativo” para criar um guia de ação, após a consulta junto aos cidadãos, para a liderança municipal. O Plano Estratégico analisou a infra-estrutura e conectividade da cidade, o uso do terra, os dados demográficos, as taxas de emprego, o acesso aos serviços básicos e outros fatores cruciais para o desenvolvimento. Entre as conclusões, o plano revelou uma população esmagadoramente jovem e sub-empregada com uma ansiedade crescente com relação ao crime e à violência.<sup>35</sup> Com esses dados como ponto de partida, o governo municipal

começou a desenvolver novas políticas.

Já que uma das grandes prioridades do público era a segurança dos cidadãos, a liderança municipal priorizou a prevenção da violência e a “recuperação” dos espaços públicos. Em 2003, o governo municipal colocou em prática uma série de programas sociais voltados para a prevenção. O programa “Bolsa Escola” busca beneficiar estudantes de todos os níveis, do jardim de infância até os estudos universitários avançados, fornecendo entre \$15e \$50 dólares para manterem-se na escola com boas notas. Em troca, eles se comprometem com o trabalho voluntário, com a participação em atividades municipais e com programas de desenvolvimento e ação comunitária para outros jovens. A “Recuperação” dos espaços públicos focou-se em obras públicas para estimular a confiança e o uso da cidade pelos cidadãos. Isso acarretou a limpeza e revitalização de espaços verdes, melhorias em estradas e passarelas de pedestres, instalação de sinais de trânsito e aumento da iluminação pública.

Em 2004, o governo entrou numa fase diagnóstica mais cuidadosa e analítica para desenvolver o que mais tarde se tornaria sua primeira Política Municipal de Prevenção e Segurança Cidadã. A política, implementada em 2005, acabou centrando-se e enfocando seus esforços na redução de homicídios.

A partir dessa política, o governo municipal desenvolveu várias outras medidas em 2006. Em primeiro lugar, um Observatório local para a Prevenção de Crimes foi estabelecido no município e compila dados sobre a criminalidade e a violência, incluindo homicídios, roubos, acidentes de trânsito e violência intra-familiar. Os dados são registrados com outras informações como localização, hora, idade, sexo e arma usada. O Observatório tem sido uma ferramenta importante para ajustar o processo de tomada de decisões local com base em evidências e informações padronizadas. Por exemplo, a hora do dia e local de roubos pode tornar clara a necessidade de iluminação pública em

uma determinada quadra. Dado o objetivo de reduzir os homicídios e a alta taxa de homicídios cometidos com armas de fogo (quase 80%) uma ordem municipal de 2006 proibiu o porte de armas em espaços públicos.<sup>36</sup> O policiamento comunitário centrado na prevenção também iniciou-se, a sério, incluindo patrulhas conjuntas entre a Polícia Nacional Civil (PNC) e o Corpo de Agentes Municipais (CAM), este último sob o controle direto da prefeitura.

Em 2008, um mecanismo de gestão municipal foi inaugurado para coordenar as atividades de prevenção da violência. Esse mecanismo reuniu os principais atores locais, estaduais e nacionais responsáveis pelos serviços relacionados à segurança cidadã para coordenar suas atividades em alinhamento com o compromisso de Santa Tecla com a prevenção da violência. Ele também deu aos cidadãos um lugar ao sol no que tange a coordenação e construção de um consenso.<sup>37</sup>

Em 2009, a política foi reformulada com base em avaliações de impacto em um processo que envolveu a participação comunitária. A versão revisada da política mudou o objetivo principal para: “fortalecer a convivência comunitária pacífica na cidade através da cooperação e coordenação interinstitucional e promoção da participação cidadã responsável de uma forma democrática que demonstre consciência cívica.”<sup>38</sup>



Parque de la Convivencia (Comunidade Parque Convivência), um exemplo de espaço “recuperando” público em Santa Tecla. (Fonte: Governo Municipal de Santa Tecla)

A liderança local de Santa Tecla tem tratado o crime e a violência e seus efeitos na vida dos cidadãos de forma inovadora e de longo alcance. O planejamento de longo prazo e compromisso municipal para com a segurança do cidadão tem ajudado Santa Tecla a aprovisionar os seus recursos próprios de forma mais eficaz e a angariar recursos externos de doadores internacionais. O foco na prevenção, na convivência comunitária e na recuperação dos espaços públicos, tudo bem consultado com a sociedade civil, tem sido muito popular entre os cidadãos.

Embora Santa Tecla tenha priorizado a diminuição de homicídios e tenha conseguido uma redução significativa, a complexa tarefa de reduzir outros tipos de crime e a violência ainda está longe de ser alcançada. Em 2008, Santa Tecla tinha taxas mais altas do que as médias nacionais para furtos, roubos, extorsões e estupros, mas muito mais baixas no número de homicídios e de mortes e lesões causadas por acidentes de trânsito<sup>39</sup>. Ainda assim, não é pouca coisa que Santa Tecla tenha conseguido reduzir os homicídios em um país com uma das mais altas taxas nacionais de homicídios do mundo, enquanto municípios similares viram-nas aumentar de forma acentuada.

## Conclusão

As cidades apresentadas neste relatório tiveram experiências diferentes. Todas, entretanto, têm buscado estratégias similares, embora muitas vezes ainda incipientes, para reduzir a criminalidade e a violência, estratégias essas que priorizam a reincorporação e prestação de serviços sociais para as comunidades marginalizadas. Todos são tentativas de “reverter a exclusão.”

No Rio de Janeiro, o governo do estado concentrou os esforços de segurança em favelas selecionadas para “pacificação”. O plano tenta remover quadrilhas de traficantes de comunidades específicas e, depois, implantar uma força policial voltada para a comunidade entre

serviços municipais coordenados e melhorados e programas sociais. O programa geralmente recebe críticas positivas dos moradores de favelas “pacificadas”. No entanto há preocupações de que a presença da polícia tenha um aspecto militarizado e que o investimento social seja insuficiente e deixe a desejar em comparação ao componente de segurança. Como o programa envolve o deslocamento de traficantes de drogas das comunidades alvo, mas não chega a tentar acabar com as quadrilhas de traficantes, seu impacto a longo prazo sobre o crime e a violência em toda a área metropolitana do Rio ainda é incerto.

Em Medellín, um prefeito implementou uma estratégia contra a violência que trouxe serviços sociais para comunidades pobres dominadas por gangues criminosas financiadas pelo narcotráfico. Seus esforços coincidiram com um período em que um grupo paramilitar tomou o controle da área, expulsando as milícias de guerrilha assim como grupos paramilitares rivais. O crime caiu em parte devido aos programas do prefeito e, em parte por conta de uma “pax mafiosa” imposta por um grupo dominante de paramilitares. Quando a concorrência entre gangues aumentou novamente e a paz nas ruas diminuiu, o crime disparou, embora os investimentos sociais e de segurança do governo provavelmente tenham evitado um retorno às altas taxas vistas na década de 90.

Em Ciudad Juárez, uma campanha anti-drogas com os militares mexicanos como atores principais, parece ter intensificado as lutas internas entre as organizações de tráfico de drogas e a violência disparou. Em uma recente mudança, o governo mexicano anunciou uma nova ênfase em programas de investimento social, dando continuidade aos intensos esforços do exército e da polícia. Hoje a violência continua e o compromisso de investimento social foi apenas parcialmente implementado. É positivo que o governo tenha reconhecido a necessidade de investimento social em Juárez que há muito tempo vinha sendo negligenciada. Agora, muito mais precisa ser feito no lado social. Além disso, a questão permanece: como controlar

*A redução da violência nas comunidades marginalizadas exige um processo sério que envolve rigorosamente os moradores do bairro, tratando-os como cidadãos de pleno direito, muitas vezes pela primeira vez.*

a violência das gangues de drogas em face da persistência de elevados níveis de demanda de drogas, não só ao norte da fronteira, mas também dado o crescente mercado local?

Finalmente, em Santa Tecla o governo municipal reuniu o governo local, organizações da sociedade civil, a polícia e órgãos estaduais para coordenar os esforços anti-violência, inclusive os programas de prevenção. Apesar de Santa Tecla ter lutado contra elevadas taxas de homicídios, ela confrontou formas menos organizadas de crime do que os outros casos neste relatório. A taxa de homicídios caiu significativamente, mas permanece inaceitavelmente elevada e a cidade ainda luta para controlar outros tipos de crime.

***Algumas das práticas ou lições positivas iniciais que podem ser obtidas a partir dessas obras em andamento para “reverter a exclusão” são:***

**1. Os responsáveis pelas políticas tem que reconhecer que a exclusão social, política e econômica forma o contexto em que o crime e a violência criam raízes.** Abordagens abrangentes são necessárias para o sucesso de qualquer estratégia de segurança pública. Isso é especialmente verdadeiro em lugares onde trechos de uma cidade têm sido perdidos para a ilegalidade, para o crime e para décadas de negligência do governo.

**2. A implementação bem sucedida de abordagens abrangentes requer um compromisso de longo prazo.** Adotar a linguagem da “reversão da exclusão” pode ganhar pontos políticos com os eleitorados locais, com os governos doadores e instituições multilaterais. Realizá-la, porém, é incrivelmente difícil e requer

planejamento de longo prazo, mobilização de recursos, conseguir o comprometimento de vários níveis de instituições do Estado, o envolvimento da sociedade civil e da comunidade empresarial e a manutenção do compromisso político no longo prazo.

**3. A coordenação é fundamental e tem que ocorrer simultaneamente em vários níveis e entre as instituições.** Seja oriunda da liderança de alto nível ou de um novo mecanismo de coordenação, uma estratégia de segurança pública tem que estar alinhada com as políticas e programas sociais, educacionais e de saúde e o financiamento tem que estar alinhado com todo o resto. Isso requer que muitos níveis diferentes do governo, do setor privado e da sociedade civil trabalhem juntos.

**4. O papel da liderança municipal é fundamental.** Há controvérsias, mas os resultados mais positivos parecem ser alcançados sob a direção das autoridades municipais. Uma gestão local que é capaz e criativa pode fazer a diferença entre o sucesso e o fracasso. Idealmente, deve haver grandes níveis de apoio em todos os níveis de governo, mas uma vez que muitos desses planos envolvem serviços sociais geridos a nível local, uma liderança forte das autoridades municipais é indispensável. As autoridades municipais também podem medir melhor o pulso da comunidade e envolver os cidadãos no diálogo.

**5. Avaliações baseadas em evidências devem ser integradas no processo.** O sucesso não é igual para todo mundo. Pesquisas baseadas em dados, incluindo as realizadas por observadores externos, pode ajudar os tomadores de decisão a aprimorar políticas para reduzir a violência.

**6. O monitoramento cuidadoso das iniciativas da polícia e de forças de segurança é crítico.** O envolvimento militar nos esforços para “recuperar” bairros abandonados ou negligenciados é profundamente preocupante. A doutrina e as táticas militares estão geralmente em desacordo com a abordagem da polícia de uso da “força mínima necessária”. Além disso, a probabilidade de abusos dos direitos humanos pelos militares é muito maior. O envolvimento militar no policiamento civil tende a diluir o que deve ser um limite claro sobre o papel dos militares em uma sociedade democrática. A polícia também precisa ser cuidadosamente monitorada para assegurar que não aja de forma abusiva. Nas comunidades onde a presença policial é novidade, a educação público pode ser necessária para informar os cidadãos sobre seus direitos e como registrar reclamações. As autoridades devem garantir que as alegações de abusos pelas forças de segurança sejam pronta e imparcialmente investigadas.

**Por fim, a exclusão social e os níveis dramáticos de violência em algumas áreas urbanas nas Américas não aconteceram da noite pro dia e tampouco terão sucesso os esforços de vontade para revertê-las e isso significa que:**

**7. O processo é importante.** Para que os esforços de reversão da exclusão tenham resultados duradouros, exige-se um compromisso de longo prazo e o envolvimento das comunidades locais na concepção e implementação de suas próprias soluções. A estrutura do processo em si deve reverter a exclusão, trazendo os moradores das comunidades afetadas às decisões que afetam sua própria segurança e meios de vida. A redução da violência nas comunidades marginalizadas exige um processo sério que envolve rigorosamente os moradores do bairro, tratando-os como cidadãos de pleno direito, muitas vezes, pela primeira vez.

### Notas:

<sup>1</sup> Kofi Annan, In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All (New York: United Nations, março 2005).

<sup>2</sup> Governo de Rio de Janeiro, Secretaria de Segurança, “Palavra do Secretário,” UPP Repórter, 10 setembro de 2009, <http://upprj.com/wp/?p=175>.

<sup>3</sup> As milícias são um fenômeno mais recente, mas que cresce rapidamente na cidade. Em geral, elas são conformadas por oficiais de segurança aposentados do Estado ou os bombeiros que têm o controle dos traficantes nas favelas em que estes residem. As milícias são conhecidas por extorquir moradores para sua “proteção” de serviços, mas muitas vezes são igualmente envolvidos em negócios ilícitos como o tráfico de droga.

<sup>4</sup> Philip Alston, Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, (New York: United Nations Human Rights Council, 26 de maio de 2010), p. 8.

<sup>5</sup> Como ponto de referência, na África do Sul, que tem uma maior taxa de homicídios em geral (37,3 por 100.000 em comparação a 34,5 do Rio de Janeiro) e desafios semelhantes de alta criminalidade, registrou 468 assassinatos cometidos pela polícia em 2008, enquanto o Rio registrou

1.137. “Lethal Force: Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro and São Paulo” Human Rights Watch, dezembro 2009. pp 29-30.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> UPP Repórter, <http://upprj.com/wp/>.

<sup>8</sup> Em janeiro de 2011, a UPP Social foi municipalizada, e agora é administrada pelo pátio municipal

<sup>9</sup> “De uma cidade dividida a uma cidade integrada: Trazendo Paz e Desenvolvimento Social para as favelas do Rio de Janeiro”, apresentação pública por Ricardo Henriques, Coordenador de Desenvolvimento Humano e Secretário de Assistência Social e Direitos Humanos, Washington, DC, 21 de outubro de 2010.

<sup>10</sup> “O mapa dos problemas do Prazeres,” UPP Repórter, 14 abril de 2011.

<sup>11</sup> Entrevista de WOLA com moradores do Complexo do Alemão, dezembro de 2010.

<sup>12</sup> “Nota sobre telegrama do Consulado Norte-americano divulgado pelo Wikileaks”, Justiça Global, 7 de dezembro do 2010, <http://global.org.br/programas/nota-sobre-telegrama-do-consulado-norte-americano-divulgado-pelo-wikileaks>.

<sup>13</sup> “Pesquisa sobre a percepção acerca das unidades de polícia

- pacificadora” PR 004-10-UPP-25.01, IBPS – Instituto Brasileiro de Pesquisa Social. 25 de janeiro de 2010.
- <sup>14</sup> Condoleezza Rice, “The Colombia Trade Stakes,” Wall Street Journal (New York), 7 de abril do 2008; U.S. Embassy Uruguay, 8 de abril do 2008 <<http://montevideo.usembassy.gov/usaweb/2008/08-207EN.shtml>>.
- <sup>15</sup> Government of Medellín, “Medellín in Cifras 2006” (Medellín, 2007), [http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/N\\_admon/obj/pdf/MEDELLIN%20EN%20CI FRAS%20FINAL2006.pdf?idPagina=1105](http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/N_admon/obj/pdf/MEDELLIN%20EN%20CI FRAS%20FINAL2006.pdf?idPagina=1105).
- <sup>16</sup> Government of Medellín, “Sistema de Indicadores” (Medellín, 2011), <http://poseidon.medellin.gov.co/sistemadeindicadores/GestionIndicadores/controlesGraficas.jsp?mapaDisponible=0&codigoCC=null>.
- <sup>17</sup> “Don Berna’ volvió a señalar a Montoya y Gallego,” Revista Semana, 24 de junho de 2009, [http://www.semana.com/wf\\_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=12549](http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=12549); Mary Luz Avendaño, “Prohibido enterrar la verdad,” Revista Cien Días, 24 novembro de 2009, <http://www.cinep.org.co/node/776>.
- <sup>18</sup> Mónica Gallego, “Alcaldía de Medellín convoca la movilización ciudadana para combatir la delincuencia,” (Medellín: Alcaldía de Medellín, 8 de janeiro de 2011), <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://7dbbc51e29e13b68fbd05c5ceb049754>.
- <sup>19</sup> Hannah Stone, “A Christmas in peace for Medellín,” Colombia Reports (Bogotá), 20 de dezembro de 2010, <http://colombiareports.com/colombia-news/news/13460-christmas-in-peace-for-medellin.html>.
- <sup>20</sup> “Unas 230 mil personas han huido de violencia en la frontera Ciudad Juárez,” El Informador, 20 de setembro de 2010, <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/235216/6/unas-230-mil-personas-han-huido-de-violencia-en-la-frontera-ciudad-Juarez.htm>; Rocío Gallegos, “Se han ido 230 mil de Juárez por la violencia,” El Diario, 26 de agosto de 2010, <http://www.diario.com.mx/nota.php?notaid=4f85f60ad62c4a761e1c034fd6def3cf>.
- <sup>21</sup> Maureen Meyer with contributions from Stephanie Brewer and Carlos Cepeda, “Abused and Afraid in Ciudad Juárez: An analysis of human rights violations by the military in Mexico”, WOLA and the Miguel Agustín Pro Juárez Human Rights Center, setembro de 2010.
- <sup>22</sup> “Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad” (Gobierno Federal de México, 2010), <http://www.todosomosjuarez.gob.mx/estrategia/index.html>.
- <sup>23</sup> Compromiso No. 69 de la “Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad.” (Gobierno Federal de México, 2010), <http://www.todosomosjuarez.gob.mx/estrategia/educacion.html>.
- <sup>24</sup> “Compromiso No. 8 de la “Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad.” (Gobierno Federal de México, 2010), <http://www.todosomosjuarez.gob.mx/estrategia/seguridad.html>.
- <sup>25</sup> Justice in Mexico Monthly Summary, fevereiro de 2011, Trans-Border Institute, University of San Diego.
- <sup>26</sup> “Falla plan Todos Somos Juárez,” El Universal, 30 de janeiro de 2011, [www.eluniversal.com.mx/notas/741017.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/741017.html).
- <sup>27</sup> “Ligados al crimen, 25% de los policías en Juárez,” Milenio, 9 de maio de 2011, <http://www.milenio.com/print/713842>.
- <sup>28</sup> Lauren Villagran and Olivia Torres, “Ciudad Juárez ‘safe corridors’ plagued by killings,” Associated Press, 13 de março de 2011.
- <sup>29</sup> “Las calles de Juárez se cierran al libre tránsito por la inseguridad,” CNN México, 1 de março de 2011, <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/03/01/las-calles-de-juarez-se-cierran-al-libre-transito-por-la-inseguridad>.
- <sup>30</sup> Clara Jusidman, “Ciudad Juárez. Riesgos de una intervención fallida,” Incide Social A.C. y Consejera de la CDHDF, fevereiro de 2010.
- <sup>31</sup> A questão colocada para os entrevistados nesta pesquisa incluiu “qualquer tipo de crime”, incluindo alguns exemplos-chave: assalto, roubo, fraude, chantagem, extorsão, ameaças violentas ou qualquer outro tipo de crime.
- <sup>32</sup> Washington Office on Latin America (WOLA), “Daring To Care: Community-Based Responses to Youth Gang Violence in Central America and Central American Immigrant Communities in the United States” (Washington DC: WOLA, Outubro de 2008).
- <sup>33</sup> As cidades de Quezaltepeque, San Salvador e Colón. Informação da “Epidemiología de los Homicidios en El Salvador Periodo 2001-2008” Instituto de Medicina Legal, Outubro de 2009.
- <sup>34</sup> A informação foi tirada do Instituto de Medicina Legal (Instituto de Medicina Legal) relatórios anuais sobre as estatísticas de homicídios.
- <sup>35</sup> “Santa Tecla: Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, 2009.
- <sup>36</sup> 79,1% no Departamento de La Libertad, onde Santa Tecla está localizado; o dados vem de uma média ao longo de um período de oito anos. Vaquerano, Dr. Fabio Molina, “Epidemiología de los Homicidios en El Salvador Periodo 2001-2008” (San Salvador: Instituto de Medicina Legal, outubro de 2009).
- <sup>37</sup> O “Conselho Interinstitucional para a Prevenção da Violência” é composto por 18 membros: o prefeito, dois vereadores, o Procurador Geral da República, o Provedor de Justiça Nacional, os Provedores de Justiça para os Direitos Humanos, o Instituto de Medicina Legal, a Polícia Nacional Civil, Supremo Tribunal de Justiça, o Corpo de Agentes Municipal de Santa Tecla, SIBASI-Ministério da Saúde Pública e Assistência Social, do Ministério da Educação, o salvadoreno Instituto da Segurança Social, o Vice-Ministro dos Transportes, a Cruz Vermelha salvadorena, a Associação de Teclenos e Teclenas of Heart e 3 cidadãos.
- <sup>38</sup> Municipal Government of Santa Tecla, 2009. See: Herrera, Luisa Arévalo, “Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana, Capítulo El Salvador”. FLACSO, 2010.
- <sup>39</sup> Ibid.

## Sobre WOLA

A Washington Office on Latin America (Wola) promove os direitos humanos, democracia e justiça socioeconômica na América Latina e no Caribe. Fundada em 1974, WOLA desempenha um papel fundamental nos debates políticos sobre América Latina em Washington. WOLA facilita o diálogo entre os atores governamentais e não governamentais, analisa o impacto das políticas e programas de governos e organizações internacionais, e promove alternativas através da publicação de relatórios, a educação pública e advocacia.

## Para mais publicações WOLA

WOLA tem uma vasta gama de publicações disponíveis sobre os direitos humanos na América Latina e a política dos EUA. Visite nosso site para obter uma lista completa das publicações. Por favor, não hesite em contactar o nosso escritório para cópias das publicações mais antigas.

## Para entrar em contato conosco

Washington Office on Latin America (WOLA)  
1666 Connecticut Avenue NW | Suite 400 | Washington DC 20009  
Telefone: 202.797.2171 | facsímile: 202.797.2172  
E-mail: [wola@wola.org](mailto:wola@wola.org) | Site da Internet: [www.wola.org](http://www.wola.org)

**Agradecimentos:** Este relatório foi escrito por Ashley Morse, Adam Isacson e Maureen Meyer com aconselhamento estratégico e contribuições de Joy Olson e Geoff Thale. Também, graças a Joseph Bateman, Assistente de Programas, por sua ajuda na investigação, análise, desenho e publicação deste relatório. Finalmente, WOLA gostaria de agradecer as Fundações Ford, Open Society e Tinker pelo seu generoso apoio ao trabalho de WOLA sobre assuntos da segurança cidadã.

ISBN: 978-0-9834517-5-4

