UMA PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA CONTRA O CRIME E A VIOLÊNCIA NAS AMÉRICAS, COM ÊNFASE NO CASO DO BRASIL

A PROPOSAL FOR PUBLIC POLICY AGAINST CRIME AND VIOLENCE IN THE AMERICAS, WITH EMPHASIS ON THE CASE OF BRAZIL

UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA CONTRA EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN LAS AMÉRICAS, CON ÉNFASIS EN EL CASO DE BRASIL

Arthur Camara Cardozo*

RESUMO

A América Latina e o Brasil vêm sofrendo de forma crescente com o crime e a violência. Diversas tentativas de combatê-los com medidas repressivas foram implantadas pelos países da região, mas a criminalidade, ao invés de se reduzir, continua a avançar, organizando-se de maneira cada vez mais sofisticada, e em nível internacional. Uma importante fonte de alimentação para a criminalidade que atinge o Brasil e a América Latina, é a situação de pobreza e marginalização na qual se encontram grandes contingentes das suas sociedades. Este texto tem como objetivo apresentar um panorama sobre a situação e, sobretudo, uma proposta de política pública para tratar a questão de uma forma mais abrangente, que, ao mesmo tempo, utilize medidas repressivas imediatas, de curto prazo, e medidas preventivas, de longo prazo.

Palavras-chave: Américas; Brasil; Criminalidade; Questões sociais; Enfrentamento.

ABSTRACT

Latin America and Brazil have suffered increasingly from crime and violence. Various attempts to combat them with repressive measures have been implemented by the countries of the region, but instead of reducing crime, it continues to advance, organizing *itself in an increasingly sophisticated manner, and at an international level. An important source of fuel for the crime that affects Brazil and Latin America*

* Graduado em Economia e em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ); Mestre em Segurança e Defesa Interamericana pelo Inter-American Defense College IADC/OEA, EUA); Doutor em Propriedade Intelectual e Inovação pela Academia de Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento, do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Cursou e é Professor do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), da Escola Superior de Guerra (ESG). Economista do Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Conselheiro do Conselho Regional de Economia (RJ). Contato: arthurccardozo@gmail.com

is the situation of poverty and marginalization in which large contingents of its societies find themselves. The aim of this text is to present an overview of the situation and, above all, a proposal for a public policy to deal with the issue in a more comprehensive way, which at the same time uses immediate, short-term repressive measures and long-term preventive measures.

Keywords: Americas; Brazil; Crime; Social issues; Coping.

RESUMEN

América Latina y Brasil han sufrido cada vez más la delincuencia y la violencia. Diversos intentos de combatirlos con medidas represivas han sido implementados por los países de la región, pero en lugar de reducir la criminalidad, ésta continúa avanzando, organizándose de forma cada vez más sofisticada, y a nivel internacional. Una importante fuente de combustible para la delincuencia que afecta a Brasil y América Latina, es la situación de pobreza y marginalidad en que se encuentran grandes contingentes de sus sociedades. El objetivo de este texto es presentar un panorama de la situación y, sobre todo, una propuesta de política pública para tratar el tema de forma más integral, que utilice al mismo tiempo medidas represivas inmediatas y de corto plazo y medidas preventivas de largo plazo.

Palabras clave: Américas; Brasil; Delincuencia; Cuestiones sociales; Afrontamiento.

1 INTRODUÇÃO

A criminalidade e a violência vêm crescendo rapidamente na América Latina, e são considerados pelas populações dos diversos países da região como alguns de seus problemas mais graves e prioritários (Costa, 2004, p.133). O tema é percebido com tanto destaque e com tal sentido de urgência, que, em algumas sociedades, chega até mesmo a superar prioridades já consideradas clássicas, tais como a educação, a saúde e o emprego. Para Pontón (2023, p. 09), a insegurança sentida pelos cidadãos se consolidou de tal forma que gera um dos mais fortes impactos sobre a qualidade de vida, a família e a comunidade, sendo atualmente vista como uma das principais preocupações dos habitantes das cidades e também do mundo rural.

A questão não é nova, e, já na década de 90, apresentava-se de forma tão preocupante que a Organização Pan-americana de Saúde (OPS), organismo que habitualmente não se direciona ao tema, declarava que a violência na América Latina e Caribe havia alcançado características endêmicas, acrescentando que "a situação em nível continental adquiriu tal gravidade, que a taxa de mortalidade por causas associadas à violência já começou a afetar de forma clara a taxa de mortalidade geral". Afirmava ainda aquela Organização que,

> Essa persistente e trágica realidade da violência em nossas sociedades impõe a busca de novos mecanismos para controlá-la. Se não forem feitos, existe o perigo de que sejam criadas situações de anarquia e caos social difícil de conter (Organização Pan-americana de Saúde, 1996, p. 07).

2 A AMEAÇA DA VIOLÊNCIA

Desde que a OPS publicou aquela manifestação, três décadas se passaram, sem que a situação tenha melhorado. Assim é que a Organização das Nações Unidas (ONU) estimou que em 2021 ocorreram 457.000 homicídios no mundo (uma média anual de 5,8 homicídios por grupo de 100.000 habitantes)[1]. Deste total, o percentual de 34% correspondeu às Américas, região que vem apresentando índices de violência superiores às demais regiões do mundo[2]. A taxa de homicídios nas Américas em 2021 foi de 15 por 100.000 hab., quase o triplo da média mundial, enquanto a taxa observada na África, continente que aparece em segundo lugar, foi de 12,7/100.000. O estudo revela ainda que mais de 50% das mortes violentas na região atingiram homens jovens, com idades entre 15 e 29 anos, e que 50% das mortes estavam relacionadas a atuação do crime organizado, enquanto a média mundial é de 22% (UNODOC, 2023, p. 09-14), portanto, mais do que o dobro da média mundial, o que demonstra o quanto a criminalidade afeta a vida das nossas sociedades, golpeando particularmente os jovens, que se encontram em plena idade produtiva.

A violência encontra-se exageradamente presente em nossa região, situação que motivou a organização independente *Open Democracy* a publicar, em março de 2022, um artigo revelando que 76% das cidades mais violentas do mundo estão na América Latina, e ainda que, das 50 cidades com as maiores taxas de homicídio do mundo, 38 se situam na região (Open Democracy, 2022, p. 01).

No Brasil a situação é semelhante, e a exemplo do que acontece no continente, vem-se tornando cada vez mais grave. Assim é que, em 1990, a taxa de homicídios observada foi de 22,20 por 100.000 habitantes. Dez anos depois, em 2010, chegou a 27,80, e, em 2017, alcançou 31,59. Posteriormente houve uma redução, sobretudo durante o período da pandemia da COVID-19, quando ocorreu uma grande retração nas atividades e na circulação de pessoas. Cabe observar, todavia que, apesar da temporária redução das ocorrências verificadas naquele período, a incidência de mortes violentas apresentadas pelo Brasil[3] está entre as mais altas das Américas, e,

1 A forma normalmente utilizada para dimensionar a violência é o número de homicídios intencionais (dolosos). A chamada taxa de homicídios é a medida mais utilizada para as comparações internacionais, e, para calculá-la, considera-se o número absoluto de homicídios intencionais em relação a grupos de 100.000 habitantes.

2 Esta situação se revela particularmente grave quando observarmos que a região abriga apenas 9% da população mundial.

3 Em 2021 a taxa de mortes violentas apresentada pelo Brasil foi de 21,3 por 100.000 habitantes.

segundo os dados da Oficina das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (United Nations Office on Drugs and Crime, 2023, p. 110-111), o país ocupou o quarto lugar na América Latina em níveis de violência, havendo sido superado no ano de 2021 apenas por três países em toda a região: Honduras, México, e Colômbia[4].

Como já foi observado, os homicídios não afetam a todos os grupos sociais de maneira igual. Os estudos revelam que a maioria das vítimas são homens, jovens e pobres, e que a violência se concentra nas áreas e bairros mais carentes, onde a presença do estado é precária e as atividades ilícitas são mais presentes (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2021, p. 228-229). Revelam também que as minorias étnicas são muito mais afetadas que os demais segmentos. No caso do Brasil, no ano de 2019, as taxas de homicídios registradas foram de 29,22 por 100.000 habitantes para pessoas afrodescendentes, enquanto para aqueles que não são afrodescendentes (sobretudo pessoas brancas), a taxa foi significativamente menor, situando-se em 11,2/100.000, ou seja, bem menos de que a metade do contingente de afrodescendentes golpeados pela violência, os quais representaram 77% das vítimas de homicídio naquele ano (Instituto de Pesquisa Econômica, 2021, p. 49).

3 A AMEAÇA REPRESENTADA PELA CRIMINALIDADE

No passado a criminalidade basicamente se restringia a algumas quadrilhas que atuavam em áreas geográficas limitadas. Entretanto, em apenas algumas décadas, esta situação se alterou de forma extraordinária. A transformação foi em grande medida resultado das evoluções da geopolítica, da economia e da tecnologia, que ocorreram sobretudo na passagem do século XX para o XXI.

A sociedade em geral beneficiou-se dessas transformações, que, em muitos aspectos, vieram para facilitar as suas atividades, mas, infelizmente, o mesmo ocorreu com as organizações criminosas, que puderam se aproveitar dessas mudanças, as quais lhes possibilitaram conquistar novos mercados, construir cadeias de suprimentos mais eficientes, e utilizar as novas tecnologias, inclusive as de comunicação, para alcançar seus propósitos, multiplicando assim seus lucros e seu poder.

As grandes redes criminosas foram rápidas para se adaptar às novas tecnologias, e cresceram de forma igualmente rápida, ao mesmo tempo em que ampliaram seus mercados, e, por outro lado, infiltraram-se gradualmente na política e nos negócios lícitos, muitas vezes criando uma faixa nebulosa entre eles, o que torna difícil a distinção entre a parte que é legal, e a que é ilegal (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2001, p. 17-18).

Ao contrário dos governos, o crime transnacional tem conseguido criar rapidamente novas alianças e acordos por todo o globo, construindo elevados níveis de cooperação, com unidades extremamente ágeis, as quais, atuando em

4 Honduras com 38,2/100.000 habitantes; México com 28,2/100.000; e Colômbia, com 25,7/100.000.

diferentes países e continentes, se associam, de forma a alcançar seus objetivos em grande escala (McDermotti; Dudley, 2020, p. 01).

Os altos índices de criminalidade, segundo diversos estudos, estão associados às *gangs*, e, em particular, às grandes Organizações Criminosas Transnacionais (OCT), e, dentro dessas organizações, o tráfico internacional de drogas tem um papel predominante (Costa, 2004, p.133). As disputas entre as diferentes organizações, bem como aquelas que ocorrem dentro das próprias organizações, são resolvidas pela violência, e esta mesma violência atinge também autoridades judiciais e policiais, que procuram cumprir seus deveres reprimindo a atuação das quadrilhas, atingindo igualmente cidadãos comuns, pessoas inocentes que são pegas pelo fogo cruzado, inclusive entre bandos rivais (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2001, p. 101).

Embora o tráfico de drogas se destaque, as demais ameaças geradas pelas OCT às sociedades, também têm se ampliado, e crescem as preocupações com o tráfico de pessoas, o de armas, o contrabando, a lavagem de ativos, a mineração e a exploração ilegais de recursos naturais dentre outras atividades ilícitas transnacionais (Sampó; Ferreira, 2020, p. 103), que, tanto quanto o tráfico de drogas, se modernizaram e cada vez mais fazem uso de novas tecnologias e possibilidades, como é o caso das organizações que atuam na área denominada crime cibernético (*cibercrime)*.

É importante acrescentar que existem evidências de associações entre Organizações Criminosas Transnacionais e remanescentes de organizações terroristas, que veem essas associações como oportunidades para avançar com seus respectivos projetos criminosos, e que têm sido úteis para ambos. Tais associações deram motivo à criação da expressão "narcotráfico", que se tornou comum nas Américas.

A situação da criminalidade na região é hoje particularmente complexa, uma vez que as redes criminosas conseguiram se infiltrar em diversas instituições de Estado pela via da corrupção, seja pela compra da simpatia de autoridades administrativas, policiais ou judiciárias, seja pelo financiamento de campanhas de políticos que têm afinidades com as quadrilhas, ou ainda pela participação direta de elementos criminosos como candidatos, em eleições regulares, o que viabiliza a impunidade dos criminosos e deslegitima as atitudes das autoridades no combate ao crime organizado (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2001, p. 17-18).

Deve-se ainda observar que há governos na região que mantêm relações de tolerância com redes criminosas, evitando enfrentá-las, enquanto outros a elas se associam. Registre-se ainda que há evidências de organizações criminosas de outras regiões do mundo que mantêm relações com redes criminosas na América Latina, como é o caso de máfias russas (Farah; Babineau, 2019, p. 97).

No caso do Brasil, há algumas décadas, vem ocorrendo uma persistente evolução na criminalidade, que, no passado, era representada por pequenas *gangs* locais, as quais se formavam ocasionalmente, em função de alguma oportunidade eventual para a prática de ações criminosas. Desta situação, na qual prevalecia

a pequena criminalidade, houve, ao longo dos anos, uma evolução, em direção a quadrilhas cada vez maiores e mais estruturadas, chegando a alcançar níveis de organização internacional, com condições para dominar vastos territórios, ultrapassando largamente as fronteiras nacionais (Sampó; Ferreira, 2020, p. 101).

As grandes organizações criminosas começaram a se formar no Brasil nos anos 80, e aos poucos ocuparam o espaço que o Estado não ocupava, sobretudo nas áreas mais pobres das cidades, as quais são exploradas pelas quadrilhas que buscam se impor à população, seja por atitudes simpáticas, por meio da oferta de auxílios eventuais, seja por meio da coerção, da intimidação e da violência. Após a conquista do controle territorial, as organizações criminosas passam a ter espaço para a prática de suas atividades criminosas (Azevedo, 2018, p. 02).

Hoje no Brasil há dezenas de organizações criminosas, que utilizam milhares de homens e mulheres e atuam em todo o país, disputando territórios com o amplo uso da violência. As duas maiores são o Primeiro Comando da Capital (PCC) que nasceu em São Paulo em 1993 e hoje atua em todo o território nacional, bem como em diversos outros países da região (Ferreira, 2019, p .07-13), e que tem laços inclusive na África e na Europa[5], e o Comando Vermelho, que nasceu no Rio de Janeiro, nos anos 70 (Mise, 2011, p. 18), e ultrapassou as fronteiras nacionais atuando em diversos países, sobretudo da América Latina.

4 A REPRESSÃO ÀS AMEAÇAS DO CRIME E DA VIOLÊNCIA

As demandas populares têm motivado os diferentes governos da América Latina a buscar soluções (que nem sempre se mostraram eficazes), para combater o crime e a violência, ou, pelo menos, para criar a aparência de que estão buscando soluções. Muitos têm sido os projetos (e sobretudo os discursos) apresentados pelos governos como solução para o problema, e há muitos estudos e propostas apresentados por diversas organizações da sociedade civil, pela academia, por sociólogos, antropólogos, juristas e outros profissionais. Em muitos casos as ideias e propostas foram incorporadas ao discurso dos políticos, mas raras vezes foram incorporadas às suas atuações.

Na prática, as políticas denominadas "linha dura" prevaleceram na região, por uma série de motivos. Um deles está relacionado à trajetória histórica de diversos países da América Latina, os quais, após décadas de governos autoritários, emergiram nos anos 1980 voltando-se para a construção de regimes democráticos. Ocorreu, no entanto, que as instituições militares e paramilitares, inclusive as clandestinas, que haviam sido utilizadas pelas diferentes ditaduras de região para o combate a opositores políticos, permaneceram intactas (Muggah; Garzón; Suárez,

5 Ver, por exemplo, notícia publicada pela rede CNN em maio de 2020 " PF prende em Moçambique suspeito de fornecer cocaína para o PCC". Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/pf-prende-em-mocambique-suspeito-de-fornecer-cocaina-para-o-pcc/. Acesso em 10/04/2024.

[20--?], p. 02). Essas instituições, em muitos casos, fomentaram os conceitos de "guerra contra o crime", e "guerra contra as drogas", levando a população a acreditar que o combate direto e truculento seria capaz de desmantelar as organizações criminosas e fazê-las desaparecer para sempre, o que não ocorreu.

Esta concepção, embora tenha se tornado popular, se baseia em uma perspectiva militar, a qual pressupõe que o inimigo pode (e deve) ser definitivamente eliminado, e possivelmente é adequada às questões militares voltadas para a guerra, mas não se mostra adequada para a realidade da criminalidade nas sociedades, pois, mesmo que uma quadrilha seja destruída, se as condições necessárias e os incentivos financeiros para que surja uma nova, não forem demovidos, uma outra quadrilha surgirá para ocupar o lugar que ficou vazio.

As políticas do tipo linha dura tornaram-se bastante populares na América Latina e agradam aos governantes, pois dão projeção aos seus mandatos. Este tipo de política consiste basicamente nos seguintes pontos: 1-forte repressão policial; 2-militarização do combate ao crime; 3-penas mais severas (frequentemente aplicadas de forma arbitrária, sobretudo quando direcionadas aos mais frágeis, que não podem dispor de bons defensores); 4-rebaixamento da maioridade penal; 5-construção de mais prisões e; 6-maior número de encarceramentos.

Tais políticas têm assegurado grande visibilidade para governantes e autoridades policiais, possibilitando elevados números de votos em eleições, que muitas vezes favorecem políticos ligados às milícias[6], o que, na verdade, constitui um problema adicional para a sociedade.

Entretanto, apesar das políticas repressivas continuarem encontrando apoio popular, e, em muitos casos também o apoio da imprensa e de elites locais (as quais se deve ressaltar, não apoiam medidas equivalentes para crimes do tipo "colarinho branco", e, sobretudo, para os crimes de corrupção), os resultados não têm sido animadores, pois tais políticas têm se mostrado incapazes de reduzir a criminalidade, particularmente a ligada ao tráfico de drogas, ao mesmo tempo em que geram consequências indesejáveis, tais como a superpopulação das prisões, os abusos policiais e as violações aos direitos humanos, especialmente contra os jovens, as minorias étnicas e os miseráveis (Muggah; Garzón; Suárez, [20--?], p. 01).

No caso do Brasil, as políticas repressivas têm sido amplamente utilizadas por diversos governos, tanto estaduais quanto nacionais. Os procedimentos mais utilizados incluem a utilização das forças armadas[7], em particular o exército, e a

6 As milícias são quadrilhas formadas por policiais corruptos, ex-policiais expulsos de suas organizações e criminosos comuns, que se associam, inicialmente para extorquir moradores pobres dos bairros periféricos, com a venda de "proteção", e, em seguida, passam também a praticar outros tipos de delitos.

7 A Constituição confere ao Presidente da República, como Comandante Supremo das Forças Armadas, a possibilidade de convocá-las no caso de grave perturbação da ordem pública e outras situações relevantes. Quando convocadas, suas operações são oficialmente denominadas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). No Exército Brasileiro existem unidades preparadas para tais eventualidades.

polícia federal, assim como a utilização das polícias militares estaduais, que têm unidades de operações especiais fortemente armadas, e diversas outras forças policiais, basicamente civis. Abrangem também medidas como a construção de novas unidades prisionais, incluindo as chamadas "prisões de segurança máxima"; e o aumento dos encarceramentos, inclusive de jovens, menores de dezoito anos, que são "apreendidos"[8] e mantidos aprisionados em estabelecimentos penais para menores. São utilizados também procedimentos de ocupação de territórios, sobretudo nas favelas, não sendo raras as denúncias de abusos perpetradas pelas forças policiais, apresentadas sobretudo por organizações religiosas e de defesa de direitos civis.

As evidências indicam que as políticas repressivas não têm sido suficientes para enfrentar e reduzir a criminalidade, nem nas Américas em geral, nem no Brasil. Assim sendo, embora as políticas "linha dura" possam ser utilizadas em favor dos interesses de grupos políticos, a experiência já acumulada sugere que se deve buscar construir uma abordagem mais abrangente para a questão. Tal abordagem precisará fazer uso de medidas repressivas, uma vez que são úteis para conter a criminalidade no curto prazo, mas necessariamente terá que ir além delas, para que a questão possa ser enfrentada de forma eficaz. Este tema será tratado mais adiante, em uma seção específica, onde será apresentada nossa proposta de política pública contra a ameaça representada pela criminalidade.

Cabe por fim registrar que, embora as políticas de cunho repressivo sejam úteis em alguns casos, elas são duplamente limitadas. Por um lado, por serem essencialmente medidas pontuais, de curto prazo, que não perduram no tempo, e, por outro, porque em regra ocorrem quando as organizações criminosas já estão presentes e atuando e, sobretudo, porque só podem ocorrer após o cometimento dos delitos, uma vez que legalmente não é possível punir alguém que não cometeu um crime, sendo, portanto, inocente. A punição só pode ocorrer após a ocorrência do crime, que é justamente o que se deseja evitar.

5 OUTRAS AMEAÇAS E A CRIMINALIDADE

Além daquelas representadas pelo crime organizado e pela violência, a região sofre ainda com diversas outras ameaças, tais como o subdesenvolvimento, a concentração de rendimentos, a pobreza, e a marginalização, as quais estão muito presentes sacrificando as populações, além de semear profundos problemas sociais para o futuro.

Tais ameaças são consideradas tão graves e alcançaram um grau de prioridade tão elevado que, no ano de 2003, foram objeto de uma importante declaração por parte da Organização dos Estados Americanos (OEA), a qual, fazendo referência às ameaças e desafios a serem enfrentados na região, criou o conceito de segurança

8 A expressão "apreensão" é utilizada para a prisão de pessoas ainda não consideradas adultas (pessoas com menos de dezoito anos).

multidimensional, afirmando que "as abordagens tradicionais devem ampliar-se para englobar ameaças novas e não tradicionais que abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais" (Organização dos Estados Americanos, 2003, p. 02) [9].

Na Declaração a OEA explicita a necessidade de promoção social das populações do Hemisfério, afirmando, *inter alia*, que a segurança é fortalecida quando aprofundamos sua dimensão humana. Avançando na observação da questão do estreito relacionamento da questão da segurança com as questões sociais, a Organização sustenta que:

> As condições de segurança humana melhoram mediante o pleno respeito da dignidade, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das pessoas, bem como mediante a promoção do desenvolvimento econômico e social, a inclusão social a educação e o combate à pobreza, às enfermidades e à fome (Organização dos Estados Americanos, 2003, p. 04).

A preocupação da OEA com as questões sociais e econômicas são justificadas por motivos muito concretos, uma vez que o subdesenvolvimento, com todas as suas implicações, não foi superado pelos países da América Latina, e, em consequência, a realidade vivida pelas suas populações, em muitos casos, é extremamente difícil, e não oferece perspectivas.

Uma ameaça muito importante é a questão da concentração de rendimentos, que, na América Latina, se situa entre as mais altas do mundo. Uma recente publicação do Banco Mundial, informa que a parcela dos 20% mais pobres da população recebe apenas 4% dos rendimentos gerados na região, enquanto, na outra extremidade dos estratos sociais, os 20% mais ricos, recebem 55% das riquezas que são produzidas (Banco Mundial, 2023, p. 01).

A concentração de renda é uma questão crítica, e, como sustenta a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), uma desigualdade maior pode fomentar as condições para um aumento na violência, e a razão por trás deste vínculo é que maiores disparidades, introduzem incentivos que fazem com que os rendimentos das atividades ilegais sejam mais atrativos que os retornos das possíveis alternativas legais (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2022. p. 201).

A exagerada desigualdade na distribuição de renda contribui fortemente para a geração da pobreza. No que se refere ao tema, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe informa que, num período de dez anos, a parcela da

9 Em sua Declaração, a OEA explicita a sua concepção sobre as novas ameaças de caráter multidimensional, afirmando que "As ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza diversa e alcance multidimensional" (item 4. i).

população em situação de pobreza aumentou de 28,6% da população total em 2012 para 29,0% em 2022. Quanto ao percentual da população em situação de pobreza extrema[10] , a situação mostrou-se mais grave, e, no mesmo período, verificou-se um aumento de 8,2% em 2012 para 11,2% em 2022. Mais grave ainda, é que, das pessoas que se encontravam na situação de pobreza, o maior grupo (43,3% do total), era de crianças, com idade de até 14 anos (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2024, p. 29-30).

Uma das mais sérias consequências da pobreza é a fome, e, segundo informa a *Food and Agriculture Organization* (Food and Agriculture Organization), agência especializada da ONU para agricultura e alimentação, no ano de 2022, a fome afetou 43,2 milhões de pessoas na América Latina e Caribe (FAO, 2023, p. 30). É importante observar que a fome e a desnutrição afetam mais seriamente as crianças e adolescentes, dados os graves efeitos que provocam no seu desenvolvimento integral. Assim, é razoável prever a ocorrência de grandes dificuldades no futuro, quando essas pessoas se tornarem adultas e procurarem buscar um trabalho, situação que é ainda mais agravada pela baixa qualidade da educação existente na região.

Quanto à questão do laboral, segundo a Comisón Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2023, p. 94-96), na última década os principais indicadores de trabalho mostraram sinais de deterioração, resultado da lenta expansão econômica ocorrida na região, agravada pelos efeitos da COVID. De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a década de 2014 a 2023 foi a década de menor crescimento desde 1950, A baixa taxa de crescimento econômico verificada nos anos que se seguiram à crise financeira internacional (2008-2009) se traduziu em limitada criação de empregos. Acrescente-se ademais que persistem as desigualdades que afetam fortemente os grupos mais frágeis da sociedade, como as mulheres, os jovens, e as populações afrodescendentes.

Desigualdade, pobreza e desemprego conduzem grandes contingentes da população a situações de marginalização, levando-os, com frequência, a se concentrarem em áreas urbanas pobres, carentes de serviços públicos, onde é possível encontrar condições de moradia mais baratas, mas que também são lugares onde as organizações criminosas encontram facilidades para se constituírem e se fortalecerem, fenômeno que ocorre sobretudo em razão da ausência do estado.

Situações como as relatadas acima criam condições favoráveis ao aparecimento e crescimento de atividades criminosas, que utilizam as pessoas mais fragilizadas, e sobretudo as mais jovens, para suas atividades, e se aproveitam da

10 De acordo com critérios estabelecidos pelo Banco Mundial, são consideradas em situação de pobreza as pessoas que recebem rendimentos médios de até US$5.50 por dia. São consideradas em situação de pobreza extrema as pessoas que obtêm rendimentos médios de até US$1.90 por dia.

ausência das autoridades estatais (que, em alguns casos, se encontram corrompidas pelo crime organizado, ao qual se associam)[11].

No Brasil a situação reflete esses números. Segundo dados da Organização das Nações Unidas contidos no Relatório de Desenvolvimento Humano, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a concentração de renda (e, portanto, a desigualdade), é das mais altas do mundo, superando inclusive a maior parte dos países da América Latina (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2024, p. 284).

Quanto à situação relativa do Brasil na questão social, o mesmo relatório indica que o Brasil ocupa a nada honrosa 89ª posição, em um conjunto total de 193 países no que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador que tem como base índices de renda, de saúde e de educação (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2024, p. 275).

Cabe, por oportuno, observar que, nos últimos anos, a posição do Brasil não melhorou, e o IDH de 2022 (0,760) voltou a patamar semelhante ao que havia sido alcançado cinco anos antes, em 2017 (0,759), quando o país ocupou o 79º lugar em um conjunto de 189 países observados (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2018, p. 23), o que deixa claro o insucesso do País no que se refere ao enfrentamento das questões sociais nos últimos anos [12].

A pobreza, as carências na área da educação, as dificuldades na área da saúde, a corrupção e outros sérios problemas sociais permanecem presentes no Brasil, havendo inclusive piorado em alguns aspectos nos últimos anos. Assim, e não por acaso, observa-se que o número de miseráveis e de pessoas em situação de rua aumenta continuamente, enquanto as populações vivendo em habitações precárias, em áreas pobres, insalubres, e abandonadas das cidades, também crescem cada vez mais.

Muitas pessoas que se encontram nessas situações já foram recrutadas pela criminalidade, e outras, sobretudo os mais jovens, que não encontram trabalho e não veem perspectivas para seu futuro, se encontram vulneráveis a este recrutamento, e necessitam de políticas públicas sérias e responsáveis que as defendam dessa ameaça, inclusive para que não venham, elas mesmas, a serem transformadas em ameaças à própria sociedade.

11 Ao tempo em que se revisava este artigo, a imprensa noticiava, com grande repercussão, a prisão de três importantes elementos envolvidos em diversos crimes (um deputado federal, um conselheiro do tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro e um delegado, que foi Chefe da Polícia Civil do Estado). Os três foram aprisionados pelo envolvimento no assassinato de uma mulher, vereadora, que ao realizar corretamente seu trabalho, criava obstáculos para as atividades da organização criminosa à qual pertenciam (consultar por exemplo: https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2024/03/24/decisao-moraes-mandantes-mareielle.ghtml; ou ainda: https://veja.abril.com.br/brasil/elucidacao-do-caso-marielle-expoe-elos-entre-politica-policia-e-milicia/).

12 Em 2020 o Brasil teve que enfrentar os problemas gerados pela pandemia da COVID, a qual atingiu igualmente outros países, entretanto, vários deles conseguiram melhorar seus índices durante o mesmo período, não obstante terem enfrentado os mesmos problemas resultantes da pandemia.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA CONTRA A AMEAÇA REPRESENTADA PELA CRIMINALIDADE

A existência do crime nas Américas é antiga e ocorre em todo o território do continente. Nas últimas décadas, o crime (e a violência a ele associada) evoluiu de forma que vem sendo, cada vez mais, executada por grandes organizações transnacionais, sem que os crimes perpetrados por grupos criminosos locais, ou os simples delitos oportunistas tenham reduzido.

As respostas apresentadas têm sido, em geral, e como já foi comentado anteriormente, do tipo "linha dura", centradas na repressão à criminalidade, e não têm apresentado bons resultados. Acreditamos, no entanto, que apesar de não terem sido bem-sucedidas até o presente, devem ser mantidas, embora com uma nova visão, que priorize o respeito aos direitos humanos e ao estado democrático de direito. E devem ser mantidas sem que se perca a perspectiva de que são, sobretudo, medidas de curto prazo, e que, basicamente, se concentram em atividades policiais e penais, as quais normalmente ocorrem após a efetivação do delito, quando o interesse maior da sociedade é evitar que os delitos aconteçam.

A Proposta de Política Pública aqui apresentada, entretanto, vai bastante além, e propõe uma abordagem mais abrangente, que poderia ser representada, simplificadamente, por um movimento de pinças, com um dos "braços" da pinça direcionado para o curto prazo, com medidas repressivas, de combate, contenção e penalização das atividades criminosas, enquanto o outro "braço" deve atuar concomitantemente, e de forma coordenada com o primeiro, voltando-se, no entanto, para medidas de prevenção da criminalidade, com o objetivo de atuar no longo prazo, a fim de prevenir e evitar que os crimes venham a ocorrer.

As medidas voltadas para a repressão são bem conhecidas e já foram comentadas anteriormente. Passemos agora a comentar as medidas do "segundo braço" da pinça, que se referem às providências de caráter preventivo e de longo prazo, as quais têm sido bastante negligenciadas pelos setores políticos.

Com relação a tais medidas, primeiramente, é importante realizar um trabalho de inteligência, com a produção permanente e o intercâmbio de informações (entre agências e nações, pois o crime se internacionalizou), que permita identificar as atividades criminais, suas características, suas formas de atuar, seus agentes, suas localizações, suas tendências, etc.

Por outro lado, também é necessário compilar informações sobre as principais carências das populações, sobretudo aquelas que estão vivendo na pobreza e na marginalização, ressaltando que, para que seja possível conhecer sua realidade, as próprias populações devem ser ouvidas, e devem também participar da construção das soluções para os problemas, para que sejam viáveis e adequadas às suas realidades.

A atuação do Estado deve ser também direcionada para políticas de longo prazo, que muitas vezes são silenciosas, ao contrário dos efeitos pirotécnicos gerados pela colocação de milhares de militares (e até mesmo carros de combate) nas ruas, atitude que produz grande

visibilidade (e muitos votos) para os políticos, mas que geram custos elevados e produzem efeitos práticos insignificantes no que se refere ao combate ao crime.

É preciso dar prioridade a implantação de políticas públicas de geração de renda e emprego, as quais devem ser entendidas como políticas de estado, portanto permanentes, de forma a ultrapassarem os diversos períodos dos diferentes governos, inclusive com a alternância de poder, que constitui uma característica da democracia.

As políticas públicas do "segundo braço" da pinça devem buscar o resgate da parcela da população que se encontra isolada, em situação de pobreza e marginalizada, sobretudo a parcela mais jovem, para incorporá-la à sociedade, e evitar que venha a ser recrutada pelas organizações criminosas.

A estigmatização das pessoas que foram excluídas dos serviços que podem ser ofertados pelo Estado[13] deve ser combatida. É preciso ter em mente que são apenas a consequência de um sistema desequilibrado, uma vez que ninguém escolhe ser pobre, e tampouco escolhe ser marginalizado. Por essa razão, e no interesse do conjunto da sociedade, essas pessoas devem ser acolhidas e incorporadas, de forma a poderem participar da vida nacional, dando as suas contribuições, ao invés de serem excluídas da possibilidade de participar e contribuir.

Políticas públicas, que se dirijam às novas gerações, às crianças e aos jovens, são fundamentais, e devem ser implantadas com urgência, sendo da maior importância as ações direcionadas para a montagem e manutenção de um sistema de educação de boa qualidade, que favoreça a integração da população jovem ao sistema produtivo.

É sobretudo fundamental oferecer opções às populações despossuídas e marginalizadas, de forma que não tenham a criminalidade como única possibilidade para escapar da pobreza, da desnutrição e do abandono a que os governos tradicionais as relegaram.

As políticas públicas propostas naturalmente implicam custos, inclusive financeiros, e, embora não seja o objetivo deste artigo aprofundar o tema das despesas, é relevante apresentar alguns comentários, quais sejam:

1- no que se refere ao financiamento das políticas inclusivas propostas, os recursos serão obtidos como consequência das próprias políticas, pois, na medida em que as populações marginalizadas forem incorporadas ao sistema econômico, passarão, automaticamente, a contribuir para o aumento da produção e da riqueza nacional, e, portanto, para o aumento da arrecadação do estado; e
2- por outro lado, na mesma medida em que as políticas de acolhimento e desenvolvimento humano gerarem seus frutos, criando a opção de trabalho

13 É o Estado que, de diversas maneiras, fornece serviços e oportunidades (calçamento, iluminação pública, saneamento, serviços de saúde, segurança, empregos públicos, escolas, merenda escolar, etc.). Sua disponibilização, no entanto, não é feita de maneira justa e equilibrada, pois é na disputa política entre agrupamentos sociais - com poder de barganha muito desiguais - que a distribuição termina acontecendo, com os grupos mais frágeis sendo sistematicamente prejudicados.

lícito e de crescimento pessoal e social para as populações, a criminalidade tenderá a se reduzir, e assim, os elevados custos necessários para a manutenção dos grandes aparatos repressivos diminuirão proporcionalmente.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que a arrecadação do governo irá aumentar, as grandes somas utilizadas para as despesas com a repressão irão diminuir, o que aumentará a disponibilidade de recursos para reinvestir nos programas de inclusão, os quais, por sua vez, no período seguinte, gerarão mais recursos e reduzirão as despesas, alcançando-se assim um círculo ascendente virtuoso.

Por fim, é necessário enfatizar que, durante demasiado tempo, a cegueira, a visão de curto prazo, os interesses egoístas e os preconceitos, fizeram com que os problemas sociais no Brasil e nos demais países das Américas, fossem tratados como "casos de polícia", mas é chegado o tempo em que é preciso começar a tratar, com seriedade, aquilo que já foi chamado de "caso de polícia" como um problema social.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Christian V. Criminal Insurgency in Brazil. *Small Wars Journal,* Jan. 2018. Disponível em: https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/criminal-insurgency-brazil. Acesso em: 1 abr.2024

WORLD BANK GROUP. *LAC Equity Lab*: income inequality - composition by quintile. Washington, DC: World Bank, 2023. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality/composition-by-quintile. Acesso em: 29 mar. 2024.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Anuario estadístico de américa latina y el Caribe – 2022*. Santiago: CEPAL, 2023. Disponível em: https://www.undp.org/es/latin-america/publications/capitulo4-irdh2021. Acesso em: 01 abr. 2024.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Anuario estadístico de américa latina y el Caribe – 2023*. Santiago: CEPAL, 2024. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d0e8cd42-ad7d-4d16-8ccd-95387315655e/content. Acesso em: 01 abr. 2024.

COSTA, Gino. Segurança pública e crime organizado transnacional nas américas: situação e desafios no âmbito interamericano. *SUR*: Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v.1, n.1, jan., 2004. Disponível em: https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur16-port-andre-luiz-siciliano.pdf. Acesso em: 15 dez. 2023.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Statistical yearbook-2023*. Roma: FAO, 2023. Disponível em: https://reliefweb.int/report/world/fao-statistical-yearbook-2023-world-food-and-agriculture?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjw2a6wBhCVARIsABPeH1v0Oqn3M7LCw-dUlOl2Jw5T5mu_hpO7Y8fp4otlpILNe23s2GOI3CsaApaQEALwcB. Acesso em: 2 mar. 2024.

FARAH, Douglas; BABINEAU, Kathryn. Extra-regional actors in Latin America. *PRISM*, v. 8, n.1., 2019.
Disponível em: https://cco.ndu.edu/News/Article/1767399/extra-regional-actors-inlatin-america-the-united-states-is-not-the-only-game-i/. Acesso em: 4 out. 2023.

FERREIRA, Marcos A. Brazilian criminal organizations as transnational violent non-state actors: a case study of the Primeiro Comando da Capital (PCC). *Trends in Organized Crime,* v. 22, n. 61, jun. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/328747324_Brazilian_criminal_organizations_as_transnational_violent_non-state_actors_a_case_study_of_the_Primeiro_Comando_da_Capital_PCC. Acesso em 10 abr. 2024.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZAD CRIM. *The global illicit economy*: trajectories of transnational organized crime. *GITOC,* 11 Mar. 2021. Disponível em: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/03/The-Global-Illicit-Economy-GITOC-Low.pdf. Acesso em: 28 mar. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas da violência*. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros-series/1/homicidios. Acesso em: 28 mar. 2024.

McDERMOTT, Jeremy; DUDLEY, Steven. Game changers: 10 predictions for organized crime in 2020*. InSight Crime*, 24 jan. Disponível em: https://insightcrime.org/news/analysis/gamechangers-2019-predictions-2020/Acesso em: 29 mar. 2024.

MISE, Michel. Crime organizado e crime comum no rio de janeiro. *Revista de Sociologia Política,* Curitiba, v. 19, n. 40, 2011. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31703/20219 . Acesso em: 11 abr. 2024.

MUGGAH, Robert; GARZÓN, Juan Carlos; SUAREZ, Manuela. *Mano dura:* the costs and benefits of repressive criminal justice for young people in Latin America. [20--?]. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Mano-Dura-The-costs-and-benefits-of-repressive-criminal-justice-for-young-people-in-Latin-America.pdf. Acesso em: 7 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração sobre segurança nas Américas*. Washington, 2003. Disponível em: https://www.oas.org › csh › CES › documentos. Acesso em: 01 abr. 2024.

OPEN DEMOCRACY. 76% das cidades mais violentas do mundo estão na América Latina. 2022. Disponível em: https://www.opendemocracy.net/pt/america-latina-cidades-mais-violentas-mundo/ Acesso em 27 mar. 2024.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atrapados:* alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. New York: PNUD, 2021. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/undp-rblac-IRDH-PNUD-ES.pdf. Acesso em: 28 mar. 2024. Acesso em: 25 jan. 2024.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Human development report, 2023/2024.* New York: PNUD, 2024. Disponível em: https://www.undp.org/pt/angola/publications/relatorio-do-desenvolvimento-humano-rdh-2023-2024. Acesso em: 2 abr. 2024.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Human development indices and indicators, 2018*. New York: PNUD, 2018. Disponível em: statisticalupdatehttps://hdr.undp.org/system/files/documents/2018humandevelopmentstatisticalupdate.pdf . Acesso em: 2 abr. 2024

PONTÓN, Daniel C. Prólogo. *In:* DAMMERT, Lucía. Perspectivas *y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, Equador: FLACSO, 2007. Disponível em: extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40089.pdf. Acesso em: 28 mar. 2024.

SAMPÓ, Carolina; FERREIRA, Marco. De la fragmentación de las estructuras criminales a una protomafia: un análisis del Primeiro Comando da Capital (PCC) en Sudamérica 2020. *RESI:* Revista de Estudios en Seguridad Internacional*,* v. 6, n. 2, p. 101-116, 2020.. Disponível em:http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/307/357 Acesso em: 29 mar. 2024.

UNODOC. Global study on homicide – 2023. Viena: UNODOC, 2023. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf. Acesso em: 27 mar. 2024.

Recebido em: 26 fev. 2024.
Aceito em: 2 maio 2024.