

## **POLÍTICA CRIMINAL E SEGURANÇA URBANA**

### **CRIMINAL POLICY AND URBAN SECURITY**

#### **Coordenador de mesa:**

Professora Doutora Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira<sup>1</sup>

#### **Conferencistas:**

Doutora Carolina Sanchez Bohórquez<sup>2</sup>

Professor Doutor Fernando Andrade Fernandes<sup>3</sup>

**Resumo:** O debate trará questões relacionadas à política criminal e segurança urbana sob a perspectiva colombiana, narrada pela doutora Carolina Sanchez Bohórquez e a perspectiva brasileira, narrada pelo professor Fernando Andrade Fernandes.

**Palavras-chave:** Política criminal. Segurança urbana. Colômbia. Brasil. Grupos guerrilheiros. Narco-tráfico.

**Abstract:** *The debate will raise questions related to criminal policies and urban security under a Colombian perspective, narrated*

---

<sup>1</sup> UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras – Departamento de Antropologia Política e Filosofia - Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 – darlene@fclar.unesp.br

<sup>2</sup> Membro do Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia. Universidade Externado da Colômbia – Bogotá.

<sup>3</sup> Vice-diretor da Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Unesp – Franca. UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de História, Direito e Serviço Social – Departamento de Direito Público. Franca – SP – Brasil. 14400-690 – nando@franca.unesp.br

*by Dr. Carolina Sánchez Bohorquez and a Brazilian perspective narrated by Professor Fernando Andrade Fernandes.*

**Keywords:** *Criminal policy. Urban security. Colombia. Brazil. Guerillan groups. Drug dealing.*

#### **Professora Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira**

Boa tarde a todos. Nesse momento eu gostaria de chamar para compor a mesa para essa segunda sessão, o professor doutor Fernando Andrade Fernandes, que é o vice-diretor da Faculdade de Direito, História e Serviço Social da UNESP, Campus de Franca e, também, a Doutora Carolina Sánchez Bohórquez, que é pós-graduada em Sistemas Penais Comparados pela Universidade de Barcelona e professora da Universidade Externado da Colômbia, em Bogotá.

#### **Professor Augusto Caccia-Bava**

Eu queria aproveitar para convidar para a mesa de debatedores a professora Célia Regina Vieira de Souza Leite, doutora em Psicologia, pela Universidade de São Paulo, para acompanhar a professora Iris Santillán, que também se coloca como debatedora neste momento.

#### **Professora Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira**

Decidimos aqui, democraticamente, que primeiro falará a doutora Carolina, por aproximadamente vinte minutos e depois falará o professor Fernando. Em seguida abriremos o debate.

### **Doutora Carolina Sánchez Bohórquez**

Muito boa tarde a todos. Parece-me, muito importante que nestes fóruns conheçamos a realidade de nossos países, das pessoas que vêm, e neste caso me parece muito importante expor a vocês a realidade da Colômbia. Especificamente, neste momento, quando há um processo de reinserção e de julgamento, muito particular, dos grupos paramilitares.

A primeira parte de minha intervenção será uma contextualização histórica da conformação do Estado colombiano, para tratar de entender porque Colômbia tem sido vista, há algum tempo, no exterior, como um país violento. A seguir, gostaria de tocar o tema dos processos de paz, no marco da conformação dos grupos guerrilheiros paramilitares, do narcotráfico e da delinquência em geral e como isso tem repercutido na conformação estatal e política do país. E, em seguida, falar da Lei de Justiça e Paz, para os paramilitares.

Antes da conformação do Estado, em 1910, na Colômbia, sempre houve lutas ideológicas pelo poder. Inicialmente, dos espanhóis contra os indígenas, uma violência que toda América Latina conheceu, seguida dos colonos, novamente contra o Estado espanhol e esta prosseguiu até nossos dias. Estas diferenças, das quais falava o professor Fernando Tenório Tagle, foram sistêmicas e se reproduziram ao longo da história. Especialmente para o Estado colombiano.

A partir da conformação do Estado, tampouco se viveu uma história pacífica. Grupos ideológicos e, neste caso, o Partido Liberal e o Conservador se enfrentaram, historicamente, o que gerou uma época que se chamou "a época da violência". Quando liberais e conservadores se matavam, indiscriminadamente. Isto, por sua vez ajudou à conformação dos grupos guerrilheiros liberais, porque os grupos conservadores, nesse momento, perseguiram os liberais - por serem ateus e depois por serem comunistas - e os assassinavam e os deixavam, pelos caminhos, como prática de correção violenta de

conduta, para que os demais, ou bem revissem seus caminhos, ou bem se fossem daquela região.

Isso se passou na década de 1940. São os primeiros deslocamentos forçados nos Estados da Colômbia. Antes também ocorrera, mas documentado, só na década de 1940. Todas as comunidades foram atemorizadas por esta desocupação forçada, que levou, depois, os liberais a se agruparem para se defender, nas guerrilhas que hoje podemos denominar como comunistas. Naquela época eram grupos de camponeses, que se defendiam dos grupos estatais e que se uniram para defender suas vidas, suas terras e sua família. Este gênero se consolidou, à semelhança da guerrilha das FARC.

Seguiu-se ao triunfo da Revolução Cubana a chegada da ideologia comunista às guerrilhas colombianas e se constituem então diferentes grupos guerrilheiros, como o Exército de Libertação Nacional, o M-19, que é o Movimento 19 de abril, a FL, o PRT e assim, sucessivamente. Podemos nomear quinze grupos guerrilheiros, a partir de 1940, até mais ou menos 1980, quando ocorre o primeiro processo de negociação.

Colômbia sempre teve guerrilhas. Mas, internacionalmente, não havia tomado a dimensão do problema que tem a Colômbia, com respeito à guerrilha, senão até a década de 1980, quando há uma negociação com os redutos das FARC - das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - e começa a se mostrar, de forma mais generalizada e consciente, que Colômbia tem um problema desta magnitude. Isso se uniu à explosão ou à consolidação dos grupos de narcotráfico, também na mesma época, com Pablo Escobar, o Cartel de Cali e o Cartel de Medellín. E vocês poderão entender que os grupos de esquerda, neste caso, através da guerrilha, tinham que se financiar de algum modo.

Inicialmente, os grupos guerrilheiros, eram grupos de autodefesa rurais, criados para proteger suas vidas, seus bens e suas famílias. Financiavam-se através dos camponeses e das atividades agrícolas: gado e agricultura, principalmente. Quando

ocorre o *boom* do narcotráfico, os grupos guerrilheiros passam a se financiar, também, do narcotráfico. Não como exportadores diretos de entorpecentes, mas como co-participantes no plantio e na produção de cocaína. Não como exportadores, mas como produtores. E depois, com os seqüestros.

Quando na Colômbia esse fenômeno se generaliza e o narcotráfico passa a ter a relevância política que alcança, nesse momento, Pablo Escobar se apresenta como candidato ao Senado e ganha as eleições. É nesse momento que os meios de comunicação denunciam que a política tem infiltrada essa liderança, em seu interior. É criado um presídio especificamente para ele, Pablo Escobar. Ele o paga, ele constrói sua própria prisão, ele mandava em seu cárcere e, obviamente, foge dele. E se inicia, novamente, um problema incontrollável na Colômbia.

Paralelamente, temos a conformação dos grupos paramilitares, que também têm uma origem muito similar a das guerrilhas, mas com uma diferença ideológica importante. No momento em que as guerrilhas começam a se financiar de outras maneiras, por exemplo, através do imposto que eles denominaram 001 (1%), cobrados dos comerciantes, agricultores e pecuaristas, sob a forma de porcentagem de seus ganhos, os comerciantes, pecuaristas e agricultores constituem grupos de autodefesa para se proteger. Para evitar serem tributados e seqüestrados. Esses grupos de autodefesa foram, inicialmente, financiados por esses empresários, além de serem ajudados pelo Exército.

A incidência dos grupos paramilitares na Colômbia gerou, muitos seqüestros, assassinatos e massacres. Recentemente, não sei se vocês tomaram conhecimento das notícias da Colômbia de que há um escândalo decorrente de vinculação de congressistas do governo, com grupos paramilitares. Bem, recentemente, a Fundação Arco-Íris, que é uma ONG de defesa dos Direitos Humanos, que se formou pela iniciativa de ex-militantes das guerrilhas, apresentou uma pesquisa sobre a vinculação de políticos, atualmente, com os paramilitares, e, como esta vinculação

ajudou a que, politicamente, se constituíssem como vereadores e congressistas.

O que ocorreu nesta época, junto aos grupos paramilitares? Logo após a Reforma Constitucional, que propôs o presidente Álvaro Uribe, com sua reeleição, também se permitiu a criação de leis, como a Lei de Justiça e Paz, a que quero me referir. Esta lei é a base para o julgamento dos paramilitares na Colômbia. Que, diga-se, foi criada por congressistas, que hoje estão vinculados aos paramilitares. A Lei de Justiça e Paz tem três princípios básicos: verdade, justiça e reparação. Supõe-se que deve ser aplicada aos grupos guerrilheiros ou grupos paramilitares. No entanto, ela foi aplicada, somente, para os grupos paramilitares, pelas características benévolas para os que tiveram cometido seus delitos.

Para poder tornar efetiva a Lei de Justiça y Paz, Colômbia teve que abrir um debate muito importante: que vamos fazer com a violência estrutural? Porque, o que se vê, internacionalmente é que Colômbia é um país violento, mas não se sabe, efetivamente, quais foram as causas dessa violência. Claro, nós tampouco. Porque temos grupos guerrilheiros que se supõem reivindicar uns princípios ideológicos, mas que matam, seqüestram e desalojam civis. E temos grupos paramilitares que supõem contradizer os princípios da guerrilha, mas que matam, seqüestram e desalojam civis. E temos um Exército institucional.

São três grupos armados, de setores entre aspas diferentes. E há ainda a delinqüência organizada que faz, exatamente, o mesmo: seqüestra e vende os seqüestrados para a guerrilha, ou vende os seqüestrados aos paramilitares e funcionam exatamente da mesma maneira. Então, estamos frente a uma sociedade que tem três grupos armados, que não possuem, à primeira vista, uma estrutura ideológica clara.

Que acontece com a Lei de Justiça e Paz? Nunca, no país se havia testemunhado uma vontade política tão grande, para negociar com os paramilitares. Sempre se registrou uma vontade para

negociar com a guerrilha. Por isso, esta lei pôs o país a pensar nas conseqüências que trouxe sua violência com as características da verdade: verdade, justiça e reparação. A verdade, como dever dos vitimadores e direito das vítimas; justiça, para que se restabeleçam os direitos das vítimas e a reparação integral dos danos das vítimas.

Foram criados 16 órgãos de fiscalização especializados, para atender aos casos de paramilitarismo e se constituíram mesas conjuntas com as vítimas, em todas as regiões em que houve influência paramilitar na Colômbia. Ainda não temos cifras, mas o que dizem os fiscais é que, neste momento, aumentou em 60% a expectativa de morte na Colômbia. Explico-me. Os relatos dos paramilitares sensibilizam muito mais a consciência do país e o que estou narrando é superficial, perante o que de fato ocorreu. Houve quem confessou haver participado em mais de cinquenta massacres, ou porque os ordenou, ou porque alguns de seus homens os cometeram. Qual a motivação desses massacres, para os grupos paramilitares? Uma era desalojar a famílias que têm terras para pecuária muito fértil, ou de terras para cultivo de coca muito férteis, ou porque tinham bom abastecimento de água.

É o que revelou a Fundação Arco-íris, que iniciou uma pesquisa, porque lhes pareceu curioso que em algumas regiões do país houvesse uma explosão de votantes nas eleições ao Congresso e Câmara, no ano de 2003. O mapa político variou completamente na Colômbia. Em zonas eleitorais onde há 25 mil habitantes, votaram 30 mil, num só partido. Zonas que são historicamente liberais mudaram drasticamente sua posição política. Neste momento há 35 congressistas dentre 180, que estão sendo investigados e cuja maioria já está na prisão, por vínculos comprovados com o paramilitarismo. Um número extremamente alto. Mas, o que aconteceu na Colômbia? Absolutamente nada. O presidente tem uma popularidade de 70%. E temos que fazer menção à outra coisa: do primeiro mandato do presidente Uribe ao segundo mandato, sua base eleitoral cresceu em 1 milhão de votantes. Tendo em conta que as condições sociais e econômicas

não variaram; tendo em conta que a base tributária se ampliou e em geral nenhuma de suas políticas foi amplamente aceita, fica uma pergunta: acreditam vocês que nesse país, haja uma aceitação generalizada da violência? Pois, eu que sou colombiana, creio, ao menos intuo, que algo está mal. Um país, que aceite os grupos paramilitares, que confessam seus crimes, e neste momento podemos estar falando de 35 mil mortos ao ano e em que não ocorre nada... a mim me parece que algo está mal. Ou porque não se pode expressar, tranqüilamente, o que se está pensando, ou porque, sensivelmente, estamos tão indolentes perante a violência, que a nós não mais importa. Muito obrigada.

### **Professora Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira**

Gostaria de agradecer à doutora Carolina e passo a palavra ao professor Fernando Andrade, que também falará sobre política criminal e a segurança urbana.

### **Professor Fernando Andrade Fernandes**

Boa tarde a todos. Antes de adentrar diretamente ao tema, eu gostaria de externar aqui os meus cumprimentos, à nossa coordenadora da mesa, professora Darlene, agradecendo aos organizadores pela iniciativa e cumprimentar a doutora Carolina.

Eu gostaria de esclarecer também, que o enfoque que eu procurarei destacar nesta intervenção inicial se orienta no sentido de precisar alguns aspectos técnicos do tema proposto: a política criminal e a segurança urbana. Talvez isso conduza um pouco a necessidade de referência a alguns aspectos muito técnicos, que vão iluminar os argumentos, para uma maior compreensão global do assunto segurança urbana.

Faço, então, esta advertência inicial, mas não poderia me furtar, diante da magnífica exposição da doutora Carolina, da tentativa de estabelecer um paralelo, entre o que nós podemos falar

da violência urbana na realidade colombiana - como nos foi exposta - e a violência urbana da realidade brasileira. Ficaram claras na exposição da doutora Carolina as causas da violência. E porque estou falando da violência, se eu pensei no tema segurança urbana? Porque, logicamente, nós teremos maior condição de identificar as alternativas diante destas causas. E como bem disse doutora Carolina, se essas causas, como as da Colômbia, não podem ser bem definidas, uma coisa ela deixou claro: que os objetivos da prática da violência, pelo mesmo são mais bem visualizados. São objetivos politicamente fortes. E as identidades podem ser estabelecidas diante dos objetivos da violência.

Projetando o tema para a realidade brasileira, quando nós indagamos, quando nós visualizamos a realidade da violência brasileira, a pergunta que nos surge é esta: qual é a causa? Quais são os fundamentos ideológicos? Quais são os objetivos que nutrem esta violência urbana? Nosso problema é muito mais estrutural, em termos econômicos e culturais. Mais do que especificamente motivações políticas.

Ao constatarmos que a motivação ou os valores da violência que temos no Brasil são multifacetados, múltiplos, não podemos nem mesmo ousar identificar uma causa como predominante e um objetivo como predominante. No Brasil, a violência institucional, praticada pelo próprio Estado acaba vitimizando um percentual enorme da população. Esta violência institucional pode ser concebida como uma violência comum. Infelizmente é esta que bate a nossa porta, a violência comum, aquela que nos chega pela via dos meios de comunicação, que chega com uma força, com uma contundência vital, que hoje talvez seja o grande problema da nossa realidade, a convivência com a violência.

A nossa violência comum, ao lado da violência institucional, nos conduz a esta indagação: quais são as causas, as motivações ideológicas? Quais são os objetivos desta violência? Tanto a institucional, quanto a comum. Ora, se a base dessa violência é

assim tão complexa, como buscar alternativas de políticas públicas de segurança urbana?

Frente a essa complexidade da nossa violência, podemos perguntar como nós podemos buscar algum tipo de alternativa pra essa violência?

Devemos realizar a luta eficaz contra o crime, que no nosso imaginário, convive com a idéia de confronto, a idéia de oposição, a idéia de guerra. A idéia da defesa social que vocês já devem ter ouvido falar, que era uma idéia de confronto, de conflito, de guerra. Ora, assim é fácil perceber que diante de uma guerra, diante de um confronto, um conflito, nós temos que articular os instrumentos mais contundentes para irmos a essa guerra. Desta forma, somente através da pena nós teríamos essa condição de enfrentamento, de oposição ao crime.

Esta idéia vem até os nossos dias e chega forte. Se dentro de um modelo de Estado, como o nosso, que é mais ou menos o mesmo dos países latino-americanos, esta pena só pode ser estabelecida por uma legislação, por uma lei, então, o nosso remédio contra o crime, uma das projeções do enfrentamento da violência é a lei. E o meu discurso é só esse.

Toda alternativa para a violência é o recurso à legislação. Porque precisamos enfrentar... precisamos ir para a guerra. E para a guerra nós precisamos usar o instrumento mais contundente, que é a pena prevista pela legislação. E quanto mais legislação penal nós tivermos, quanto mais forte essa arma, mais eficácia nós teremos.

Sobre segurança urbana eu posso dizer que esta segurança urbana se confunde com segurança pública? Qual é a relação entre segurança urbana e segurança pública? Eu me permito dizer que as duas estão relacionadas em conteúdo e continente. A segurança urbana é um conteúdo da segurança pública.

**Professora Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira**

Dando continuidade aos trabalhos, vamos dar a palavra para a platéia.

**Platéia**

Boa noite, meu nome é Lucas. Eu queria entender um pouquinho este paralelo entre a segurança na Colômbia e o Brasil. Porque, o que temos acompanhado, nos noticiários ultimamente, e principalmente no Rio de Janeiro, é que milícias urbanas estão ocupando os morros das favelas. Eu posso estar errado, mas essas milícias se compõem em grande parte por ex-policiais, ex-militares, ex-bombeiros, que não estão mais no Estado.

Na Colômbia o segundo intuito seria político, mas aqui no Brasil não vemos isso! Não vemos uma ideologia desses grupos, apenas o interesse econômico do tráfico e de repente, até o interesse de sobrevivência de parte da maioria das pessoas deste grupo, por terem vindo de camadas mais pobres da sociedade. Então, eu gostaria de saber do professor, como está sendo tratada essa questão dos grupos, das milícias que, por enquanto aparecem como um braço invisível do Estado?

Meu nome é Rafael, estou no 4º ano de Administração Pública. Minha pergunta é para a professora Carolina. Queria ouvi-la a respeito da intervenção dos EUA, na ajuda do governo colombiano, para combater o tráfico de drogas.

**Professora Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira**

Vou passar a palavra para Carolina, primeiramente.

**Doutora Carolina Sánchez Bohórquez**

Respondendo à primeira pergunta. Na Colômbia há vários grupos que têm um interesse puramente econômico. A exemplo do que foram os grupos de assassinos remunerados, que estão a mando do narcotráfico, para proteger os interesses econômicos dos cartéis: "Quem mata quem, para que eu fique com os caminhos do tráfico?".

Outros são os grupos de delinquência organizada. Não se pode dizer que são grupos paramilitares, pois esses têm como missão única combater a guerrilha.

Sobre a segunda pergunta, há um elemento que fez parte da minha exposição, que é a vinculação que tem o governo colombiano com o governo dos Estados Unidos, no tema da segurança nacional. É essencial a participação dos Estados Unidos, tanto econômica, quanto politicamente, para combater o narcotráfico. Ora bem, há um tema interessante aí. Os Estados Unidos, neste momento, já não estão, somente julgando os narcotraficantes, no território norte-americano, estão julgando também guerrilheiros, pelo vínculo que têm os guerrilheiros com o tráfico de drogas. Há uma experiência muito importante: o último guerrilheiro que foi extraditado para os Estados Unidos está solto. Isso porque se determinou, no Tribunal norte-americano, que não tinha nada a ver com o narcotráfico e que não iam interferir num problema, que é eminentemente interno, que é o guerrilheiro.

Mas os Estados Unidos, desde sempre tiveram presença na construção e na elaboração da política de segurança nacional, na Colômbia e esta se expande para as políticas de segurança urbana.

**Professor Fernando Andrade Fernandes**

Lucas, até pela própria resposta da professora Carolina, eu não vejo nenhum paralelo entre as duas atividades paramilitares, absolutamente nenhuma. Mesmo aqueles grupos paramilitares que

perseguiram algum intuito econômico. Este intuito econômico destinava-se a financiar uma atividade de natureza política, de tal forma que é completamente distinto daquilo que assistimos hoje, com referência ao que ocorre no Rio de Janeiro. Eu diria até mesmo que não é puro e genuíno intuito econômico que está na base das atividades paramilitares no Rio de Janeiro. Talvez, sociologicamente nós possamos explicar de forma muito mais clara, pelo que o senhor mesmo disse, pela origem desses agentes, no próprio Estado. A própria reserva de poder por pessoas que já integraram o próprio Estado, me parece muito mais forte, do que o próprio intuito econômico. E aí está o grande perigo, porque se manifesta uma tendência clara, no sentido de substituição do Estado, em substituição ao próprio Estado. Porque o que nós devemos talvez temer, o que nós devemos recear, é este fortalecimento da substituição do Estado por esses grupos tidos como grupos paramilitares.

Hoje, os três mais importantes negócios do mundo são medicina privada, segurança privada e educação privada. E aí, se há uma legitimação destas iniciativas privadas, se é admitida esta atuação privada de forma legítima, nada vai impedir, também, que ocorra na sua forma ilegítima. E, aí, nós temos o que alguns teóricos chamam de "o fim do Estado".

Quanto à indagação do Marcelo, sou radicalmente contra a proposta da redução da maioria penal. Isto decorre de uma má compreensão do problema. Primeiro da complexidade do problema, do menor e do adolescente envolvidos em práticas ilícitas. E segundo, de um ponto de vista técnico. Qual é o argumento chave que se usa para a redução da maioria penal? É que o menor de 16 ou 15 anos tem a plena capacidade de compreender o que ele está fazendo, e a condição física completa para ele realizar. E, por isso, ele tem que ser responsabilizado penalmente.

Mas não é esse o argumento que diz da fixação da maioria penal, não é isto! Todos nós sabemos que o menor efetivamente tem uma capacidade de compreensão, ele sabe o que

está fazendo, sabe que está cometendo algo ilícito, principalmente crimes relacionados à vida humana, ele sabe que é tudo errado. Mas não é isto que está na base do argumento da redução da maioria penal. O motivo é político. É motivo de política criminal. Na expectativa que se deposita de que o menor é mais propenso, passível de receber um processo de formação. E, estando num período de formação ele pode ser reconduzido a padrões "normais" em nossa sociedade.

#### **Doutor Oscar Dávila Leon<sup>4</sup>**

Gostaria de fazer um comentário muito breve, em razão da hora, sobre as intervenções de Carolina e Fernando.

Bem, chamo a atenção pelo fato de tratarmos de buscar alguns pontos de encontro, de comparação, mesmo que seja dentro deste tema que é tão complexo, como é a violência, a política criminal, conduta criminal, insegurança urbana, violência, instituição, não somente na Colômbia e no Brasil, mas também dentro do que significam as nações latino-americanas.

Primeiro porque, sob distintos pontos de vista, devemos considerar que a conformação de relações sociais, as relações políticas colombianas são bastante peculiares, diante do que foi a América Latina, em conformações mais históricas. É o único Estado que não logrou conformar-se como um Estado propriamente. Nos dias de hoje, não logra controlar. Abro um pequeno parêntese, para afirmar que controlar território é um objetivo básico, primário da conformação do Estado colombiano. O maior significado do Estado, nos países latino-americanos é controlar o território. Essa é uma premissa absolutamente vazia, pois não nos preocupamos com os habitantes! Colômbia não logrou isso até os dias de hoje.

---

<sup>4</sup> Pesquisador da juventude urbana e popular junto ao Centro de Investigação – CIDPA, Valparaíso – Chile, desde 1989, Editor da Revista: Última Década.